Université d'Auvergne – Clermont-Ferrand I - École de droit

Centre de recherche Michel-de-l'Hospital, EA 4232

École doctorale des sciences économiques, juridiques et de gestion ED 245

LA CONSTITUTION IRAKIENNE DE 2005

ENTRE DIVERSITÉ ET UNITÉ

Thèse pour le doctorat mention droit public présentée et soutenue publiquement le 15 décembre 2014 par

Ali AL YAQOOBI

DIRECTEUR DE THÈSE

Monsieur **Dominique TURPIN**, Professeur à l'Université d'Auvergne (Clermont-Ferrand I).

MEMBRES DU JURY

Monsieur **Jean-Philippe BRAS**, Professeur à l'Université de Rouen, rapporteur.
Monsieur **Charles-André DUBREUIL**, Professeur à l'Université d'Auvergne (Clermont-Ferrand I).
Monsieur **Jean GICQUEL**, Professeur émérite à l'Université de Panthéon-Sorbonne (Paris I), rapporteur.
Monsieur **Jawad Kadhim Al-HINDAWY**, Ambassadeur d'Irak à Téhéran.
Monsieur **Ali Al-RUFAIE**, Professeur à l'Université de Bagdad.

TABLE DES MATIÈRES

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

Aux jeunes générations irakiennes, lassées des discours de mort et des destructions, pour qu'elles aient l'espoir d'un avenir lumineux que cette Constitution contribuera à édifier.

À mes parents, en témoignage de reconnaissance filiale et de fidélité aux valeurs qu'ils m'ont enseignées.

À Madame de Goër envers qui j'ai une dette de reconnaissance.

5

Remerciements

Je remercie le Professeur Dominique Turpin, doyen honoraire de la Faculté de Droit de Clermont-Ferrand I et président honoraire de l'Université d'Auvergne, d'avoir accepté de diriger mon travail. J'ai toujours trouvé auprès de lui, outre de très précieux conseils, une écoute attentive et chaleureuse. Qu'il soit assuré de ma profonde reconnaissance.

Je remercie le Président et les membres du jury de m'avoir fait l'honneur d'accepter l'examen de ce travail

Ma gratitude va à l'Ambassade de France à Bagdad qui, en m'offrant une bourse d'étude, m'a ouvert la route pour suivre l'enseignement de la Faculté de Clermont.

Au Professeur Ali Al-Rufaie, doyen honoraire de la Faculté de droit de Bagdad, j'adresse mes très vifs remerciements : il a été mon professeur et m'a conseillé pour ma venue en France.

Je remercie le Docteur Humam Hamoudi, chef du comité de rédaction de la Constitution, pour les documents qu'il m'a donnés et le temps qu'il m'a consacré, malgré son emploi du temps très chargé dans sa fonction de Vice-président du Conseil des Représentants irakien.

Merci à la Faculté de Droit de l'Université d'Auvergne et à son service de bibliothèque pour leur accueil et à tous mes camarades co-thésards pour leur amitié.

Sommaire

14

AIEA Agence internationale de l'énergie atomique

ANT Assemblée Nationale de Transition

APC Autorité Provisoire de la Coalition

CCG Conseil de Coopération du Golfe

CEDAW Convention on the Elimination of All forms of Discrimination Against Women

Cf. Confère

CGI Conseil du Gouvernement Irakien

Ex. Exemple

FMI Fond Monétaire International

GATS General Agreement on Trade and Services

GATT General Agreement on Tarifs and Trade

GRK Gouvernement Régional du Kurdistan

HCDH Haute Commission aux Droits de l'Homme

HCE Haute Commission Electorale

HCEI Haute Commission Electorale Indépendante

HCR Haut Commissariat aux Réfugiés

IANWGE Inter Agency Network on Women and Gender Equality

LAT Loi Administrative de Transition

LLI Loi de Libération de l'Irak

MANUI Mission d'Assistance des Nations Unies en Irak (en anglais UNAMI)

Op. cit. Opus cité

Ord. Ordonnance

PDK Parti Démocratique du Kurdistan

PIDC Protocole International relatif aux Droits Civils et Politiques

PNUD Programme des Nations Unies pour le Développement

SDN Société Des Nations

t. tome

UIT Union Internationale des Télécommunications

UNESCO United Nations Educational Scientific and Cultural Organisation

UNSCOM United Nations Special Commission

UPK Union Patriotique du Kurdistan

USIP United States Institute of Peace

v. Voir

Vol. Volume

Introduction

« Une bonne constitution ne peut suffire à faire le bonheur d'une nation. Une mauvaise peut suffire à faire son malheur ».

Guy Carcassonne, *La Constitution*, 11e éd., Seuil, 2013, p. 34.

15 En général, dans un pays, une nouvelle constitution est rédigée en raison d'un contexte particulier : problèmes politiques internes graves ou faiblesse des institutions telle qu'elle mène à une quasi paralysie du pouvoir qui ne peut plus gouverner. Il peut aussi s'agir de la conséquence de conflits avec l'extérieur qui se sont soldés par une défaite si écrasante que le régime, rendu responsable de cet échec, tombe. On assiste alors à un changement de régime et à l'élaboration d'une nouvelle constitution. Dans tous les cas la rédaction d'une nouvelle constitution ne se fait pas dans un climat de « long fleuve tranquille », elle fait suite à des événements difficiles, voire douloureux, qui ont marqué les esprits.

16 Bien entendu ce contexte est en filigrane derrière les nouvelles dispositions constitutionnelles qui ont pour but d'empêcher, dans toute la mesure du possible, le retour à de telles situations. Et si certaines dispositions prises dans une constitution donnée peuvent surprendre, c'est qu'elles répondent à des événements difficiles spécifiques du pays.

17 Ainsi la Constitution irakienne de 2005 a été rédigée à un moment bien particulier de la vie de l'Irak. Après des années de dictature ayant fait un très grand nombre de victimes et étouffé toute opposition, le régime de Saddam Hussein est tombé dans des conditions également particulières, par l'intervention, sous la dénomination « Libération de l'Irak », de forces étrangères dirigées par les États-Unis[1].

18 En 2005 les souvenirs d'un passé très récent demeuraient dans toute leur tragique précision. Dès le préambule, la Constitution énumère les grandes épreuves subies durant des années. Tout de suite après ce rappel on lit: « Nous, peuple de l'Irak qui nous relevons juste de notre chute et qui regardons avec confiance vers l'avenir » ou « Nous, peuple de l'Irak, avons pris la résolution, à travers le spectre de toutes nos composantes, librement et par choix, de nous unir pour l'avenir, de prendre des leçons d'hier pour demain».

---

1 Le Congrès des États-Unis a établi une loi le 31 octobre 1998, « Loi de la Libération de l'Irak de 1998», faisant obligation à la Maison Blanche d'œuvrer à la chute du régime de Saddam Hussein et son remplacement par un régime démocratique.

19 Le passé est la toile de fond très sombre sur lequel se dessine clairement le portrait du futur souhaité, qu'on envisage, avec confiance certes, mais aussi avec lucidité en essayant de prendre des dispositions empêchant le retour dramatique d'un passé dont on ne veut plus.

20 Une constitution est donc toujours une réponse à un passé dont on prend le contre-pied pour bâtir l'avenir qu'on souhaite. On ne peut donc pas ignorer que la Constitution de 2005 porte en elle l'écho du passé tragique de l'Irak. Mais il est surtout important de voir, après des années d'application, dans quelle mesure elle a réussi à assurer la coexistence pacifique des composantes irakiennes.

21 Bien que la Constitution de 2005 ait établi le fédéralisme comme nouvelle forme de l'État, après des années de centralisation du pouvoir, et que le régime « parlementaire » et la démocratie consociative assurent une large participation du peuple, de véritables défis demeurent dans la construction du nouveau régime politique.

22 À l'extérieur l'attitude méfiante des pays voisins face au changement de régime constitue un cadre géopolitique compliqué. À l'intérieur le non-achèvement des institutions de l'État ne facilite pas l'application complète de la Constitution. L'héritage de lois, encore en vigueur, de l'ancien régime, alourdit le système juridique de textes incompatibles avec l'esprit de la Constitution.

23 Une autre difficulté s'ajoute, celle de la démocratie consociative. Une telle démocratie a pour objectif la participation aux décisions de toutes les composantes (chiites, sunnites et Kurdes) mais aboutit dans de nombreux cas à un blocage, l'unanimité ne s'étant pas faite. Traces du passé, défis du présent, marquent la genèse et l'application de la Constitution de 2005.

I. Traces du passé

24 La fin de la première guerre mondiale a représenté un changement significatif dans la vie politique de l'Irak. La domination ottomane sur l'Irak a pris fin en 1918 avec l'intervention britannique[2]. Cette période a été riche en événements politiques et a conduit à la publication en 1925 de la première Constitution irakienne nationale.

25 Le 12 mars 1920, à la suite de la révolte du peuple irakien contre les Britanniques, la Conférence du Caire a eu lieu sous la présidence de Churchill. La décision la plus importante qui ait été prise lors de cette Conférence fut la mise en place d'une monarchie arabe en Irak, sous mandat britannique.

26 Le prince Fayçal, fils d'Hussein, chérif de La Mecque, a été mis sur le trône de l'Irak en récompense de l'aide que son père avait apportée aux Britanniques et aux Français dans leur lutte

2 L'Irak a été soumis à l'Empire Ottoman de 1532 à 1918.

contre l'Empire Ottoman[3].

27 La Conférence du Caire avait imposé des caractéristiques au nouvel État : elle le définissait comme une monarchie héréditaire avec un gouvernement représentatif et démocratique. Le 29 juin 1921, le prince Fayçal est arrivé en Irak. Il a été couronné roi, après un référendum, le 23 août 1921.

28 Le 10 octobre 1922 a été signé un accord entre l'Irak et la Grande-Bretagne. Il définissait leurs relations et faisait de l'Irak un pays sous mandat britannique. Cet accord obligeait le roi d'Irak à établir une Constitution soumise à l'Assemblée Constituante pour approbation. L'Assemblée devait aussi approuver l'accord irako-britannique de 1922 et établir une loi électorale. Cet accord imposait à la Constitution de l'Irak certains principes à respecter que ses articles ne devaient pas contredire. Les intérêts de toute personne vivant en Irak devaient être respectés. La liberté de conscience et de toute forme de culte, à la condition que l'ordre et la moralité publique n'en soient pas troublés, étaient garanties. La non-discrimination entre les peuples de l'Irak devait être la règle, quelles que soient la religion, l'ethnie ou la langue. Chaque communauté devait pouvoir éduquer ses enfants dans ses écoles privées et dans sa langue[4] .

29 Le ministère des colonies britanniques avait présenté des propositions pour la Constitution préparées par Boham Carter, ancien juge britannique au Soudan et conseiller juridique de l'administration britannique à Bagdad. Le roi Fayçal et des hommes politiques irakiens ont insisté pour que des Irakiens, juristes ou politiques, participent à la rédaction de cette Constitution. Il a été convenu de former un comité d'Irakiens et de Britanniques pour élaborer un projet de Constitution. Leurs propositions ont été présentées à l'Assemblée Constituante qui avait été élue selon la loi électorale ottomane. L'Assemblée Constituante, après examen du projet constitutionnel, l'a approuvé le 20 mars 1925.

30 Dans cette Constitution on trouve de nombreux principes de droit moderne: la séparation des pouvoirs, un Parlement élu se composant de deux chambres, la responsabilité du Premier ministre devant le Parlement, l'existence d'une Cour suprême constitutionnelle[5].

31 En dépit de tous ces principes l'erreur essentielle, qui a contribué à l'instabilité de l'État

3 Fayçal ibn Hussein (20 mai 1883 – 8 septembre 1933) fut souverain du Royaume d'Irak de 1921 à 1933, après avoir été brièvement roi de Syrie en 1920.

4 Article III de l'accord irako-britannique de 1922.

5 Parties 3, 4 et 5 de la Constitution irakienne (loi fondamentale de 1925).

naissant, a consisté à confier les postes clés à des personnes formées par l'école ottomane. Elles avaient gardé la même approche d'exclusion vis-à-vis des chiites et des Kurdes, ces derniers à cause de leur appartenance ethnique, les chiites à cause de leur appartenance religieuse. Ceci a contribué la chute du régime monarchique qui c'est effondré le 14 juillet 1958.

32 Pour justifier la discrimination contre les chiites et les Kurdes, traités en citoyens de second ordre, l'élite dirigeante a cherché à convaincre les gens que la seule raison de cette discrimination et de la non-participation au gouvernement des chiites et des Kurdes tenait à leur manque de culture. Dans une note confidentielle le roi Fayçal avait écrit : «L'Irak est un royaume dirigé par un gouvernement arabe sunnite sur les ruines de l'Empire Ottoman. Ce gouvernement a autorité sur une zone kurde peuplée d'ignorants et une majorité chiite ignorante, elle aussi, même si elle appartient à l'ethnie dirigeante[6]».

33 En fait derrière cet ostracisme se cachaient des sentiments d'intolérance qui étaient le véritable motif de l'exclusion des chiites et des Kurdes, les privant de responsabilité gouvernementale. Mais, alors qu'en face des dix mille élèves, environ, des écoles privées chiites de Najaf, l'enseignement public irakien ne comptait que trois cent soixante élèves, l'accès à l'enseignement supérieur était, dans les faits, interdit aux chiites. Aucun étudiant chiite ne se trouvait à l'école militaire ni à la faculté de médecine. Seuls douze étudiants chiites, issus des plus grandes familles irakiennes, avaient pu rentrer à la faculté de droit, sous la forte pression des familles. Au Parlement la proportion des chiites était très faible, sans aucune mesure avec leur importance démographique. Par exemple à la troisième session du Parlement à Bagdad, il y avait neuf députés sunnites, deux députés juifs, un chrétien et…aucun chiite. Les Kurdes n'étaient pas mieux traités que les chiites. Or la population comptait environ 60% de chiites, 18% de sunnites, 19% de Kurdes, 3% de chrétiens et autres religions[7].

34 Après le changement politique qui a eu lieu le 14 Juillet 1958 (chute de la monarchie en place en Irak depuis 1921) l'Irak a connu un régime républicain. La politique de discrimination envers les chiites et les Kurdes a connu une parenthèse au début de l'ère républicaine sous la présidence du général Kassem de 1958 à 1963. Après cette période, l'arrivée du nationalisme arabe et du parti Baas au pouvoir a été marquée par une politique particulièrement raciste vis-à-vis des Kurdes et sectaire vis-à-vis des chiites. Cette discrimination trouvait ses racines dans une partie de

---

6 Abdul Razzaq al-Hassani, *Histoire des gouvernements*, 1ère éd., Saîda (Liban), 1964, vol. 3, p. 318.

7Abdul Khaliq Hussein, *le racisme à l'époque monarchique*, disponible sur, http://www.abdulkhaliqhussein.nl/index.php?news=411, page consultée le 9 août 2014.

l'histoire de l'Irak[8].

35 Les républiques qui ont succédé à la monarchie ont été caractérisées par le fait qu'il n'y eut pas de constitution permanente, mais des constitutions temporaires, ce qui reflète l'état de l'instabilité politique vécue par ces régimes issus de coups d'État militaires. Il y eut cependant en 1990 une tentative de constitution permanente, mais ce fut un échec. Les différentes constitutions de cette période ont été :

- La Constitution du 14 Juillet 1958

36 La plupart des idées de la Constitution étaient conformes à la nouvelle situation politique du régime républicain. Le Premier ministre, le général Kassem, dans sa déclaration en prélude à la Constitution provisoire a annoncé que « le nouveau système révolutionnaire a décidé d'écrire une Constitution provisoire, fondement des nouvelles dispositions législatives, jusqu'à ce qu'une Constitution permanente soit ratifiée par un référendum dans lequel le peuple exprime librement son choix du système de gouvernance démocratique[9] ».

37 Les législateurs ont adopté cette nouvelle Constitution provisoire en empruntant des éléments à la Constitution égyptienne de la République arabe unie (Egypte et Syrie) de 1958 et à quelques paragraphes de la plate-forme de certains partis politiques. Un Conseil de la Présidence de trois membres (chiite, sunnite et kurde) avec un rôle honorifique a été alors créé[10].

38 La Constitution a été approuvée par le Conseil des ministres, ce qui en affaiblissait la valeur constitutionnelle qui est censée tirer sa légitimité du consentement explicite des citoyens.

- La Constitution du 8 Février 1963

39 Le 8 Février 1963 la république fondée le 14 Juillet 1958 a été renversée par un coup d'État militaire dirigé par le nationalisme arabe et le parti Baas. Le nouveau pouvoir, par une direction collective, au sein du Conseil national de commandement de la révolution, s'est attaché à la rédaction d'une Constitution qui fut publiée au bout de deux mois.

---

8 Saad al-Baghdadi, *« Les racines de l'idéologie raciste en Irak »*, disponible sur, http://www.annabaa.org/nbanews/68/346.htm, page consultée le 9 août 2014.

9 Raad Naji Al Jada, *Développements constitutionnels en Irak*, 1e éd., Bagdad, Beit Al Hikma, 2004, p. 77.

10 Article 20 de la Constitution irakienne de 1958.

40 Dans cette Constitution il n'y avait pas d'idées ni de philosophie politique expliquant les orientations du système dans la sphère économique et sociale. Elle se limitait à définir la manière d'exercer le pouvoir politique.

- La Constitution du 18 novembre 1963

41 Le Président de la République, le général Aref, partisan du nationalisme arabe fomenta un coup de force contre le Conseil national de commandement de la révolution pour supplanter le parti Baas qui, au sein du Conseil, détenait la réalité du pouvoir.

42 Le coup de force visait à augmenter les pouvoirs du Président de la République qui, s'érigeant en constituant, a rédigé trois documents constitutionnels :

1. la première déclaration du nouveau système politique a été faite par le Président de la République. Il est allé au-delà d'un document politique, puisqu'il réglementait l'installation du pouvoir et le style de pratiques constitutionnelles à venir.

2. la loi du Conseil national de commandement de la Révolution. Ce second document constitutionnel de cette République organisait le Conseil national de commandement de la Révolution et garantissait des pouvoirs élargis au Président.

3. la Constitution provisoire du 29 avril 1964. Ce document constitutionnel était le troisième texte connu et le Président a chargé la Commission de rédiger une Constitution de 106 articles, en faisant la plus grande Constitution provisoire depuis 1958.

- Les Constitutions du 17 Juillet 1968 à 2003

43 Par un coup d'État, le 17 Juillet 1968, le parti Baas est revenu au pouvoir jusqu'en 2003. Depuis l'établissement de la République en Irak, ce fut le régime qui eut la plus longue durée. Il y eut deux Constitutions dans cette période :

1. la Constitution provisoire du 21 septembre 1968. Cette Constitution a été rédigée par le Conseil du commandement révolutionnaire après 65 jours du nouveau régime. Elle se composait de 95 articles, la plupart des dispositions de la présente Constitution ayant été inspirées par la Constitution provisoire du 29 avril 1964. Elle comportait tant de lacunes qu'il fut nécessaire de rédiger une nouvelle constitution au bout d'un an et demi.
2. la Constitution provisoire du 16 Juillet 1970. Sa promulgation fut la deuxième étape constitutionnelle de cette République. Elle a régi la vie politique de l'Irak pendant 33 ans.

44 La durée de vie de la Constitution de 1970 est assez longue pour qu'on s'y arrête et qu'on considère les principes sur lesquels elle reposait. Le Conseil de commandement révolutionnaire avait désigné pour rédiger ce texte un comité composé de trois membres dont l'un était membre du

Conseil et les deux autres étaient professeurs à la Faculté de Droit de Bagdad. Après la rédaction le Conseil de Commandement Révolutionnaire, qui à cette époque ne comptait que sept membres, tous militaires, a approuvé la Constitution de 1970.

45 Le Conseil de Commandement Révolutionnaire était défini comme « l'organe suprême de l'État qui le 17 juillet 1968 a pris le pouvoir qu'exerçaient des personnes corrompues, pour le remettre au peuple[11] ». Le nombre de ses membres était porté à douze représentant les instances dirigeantes du parti « Baas arabe socialiste ». La durée de leur mandat n'était pas précisée. Le président de ce Conseil était Président de la République, commandant en chef des forces armées et chef de l'exécutif. Il était élu par les membres du Conseil de Commandement Révolutionnaire dont le chef était en même temps chef du parti Baas, seul parti autorisé[12]. Le Conseil avait de larges pouvoirs, le plus important étant le pouvoir législatif qui permettait au Conseil de voter des lois. Il pouvait également organiser la politique de la défense, assurer la sécurité publique, ratifier le budget, les traités et les accords internationaux[13]. Par la suite le Conseil avait donné tous les pouvoirs qui lui revenaient à son Président Saddam Hussein.

46 Un autre organe de l'État, défini dans la Constitution était le Conseil National censé détenir le pouvoir législatif. La loi n° 228 de 1970 organisait ce Conseil National d'une façon inhabituelle puisque les membres étaient désignés et non élus. En 1995 une nouvelle loi a rectifié le mode d'élection du Conseil National[14]. Les conditions pour en être membre étaient très restrictives : être Irakien, de parents irakiens par la naissance et l'origine familiale sur de nombreuses générations, ne pas être marié à une étrangère, croire en Dieu et au socialisme, avoir un comportement socialiste (!), croire à la révolution baasiste de juillet 1968[15]. Le Conseil National pouvait voter les lois, mais

---

11 Article 37 de la Constitution de 1970.

12 Article 50 de la Constitution de 1970.

13 Article 43 de la Constitution de 1970.

14 Loi n°26 de 1995.

15 Article 15 de la loi n° 26 de 1995.

c'était le Conseil de la Révolution qui les promulguait et qui, par lui-même, avait déjà un pouvoir législatif.

47 Aucune garantie de l'indépendance du pouvoir judiciaire n'existait. Il n'y avait pas de Cour Constitutionnelle.

48 La Constitution de 1970 a remis tous les pouvoirs dans les mains d'une seule personne, le Président du Conseil du Commandement Révolutionnaire, qui cumulait les pouvoirs de chef de l'État, chef des armées, chef de l'exécutif, représentant le Conseil Révolutionnaire pour proposer et voter les lois. Il avait également la main mise sur le pouvoir judiciaire. Toutes les caractéristiques d'une dictature étaient donc rassemblées.

49 Après cette présentation de l'histoire constitutionnelle Irakienne, on constate que ces constitutions n'ont pas su amener l'Irak à la stabilité d'une constitution permanente. On a omis d'en rédiger une qui établisse un système démocratique stable. L'Irak a été régi par des constitutions temporaires depuis le 14 juillet 1958 jusqu'au 9 avril 2003.

50 Depuis 1968, le parti Baas a été au pouvoir jusqu'en 2003, chute du régime de Saddam Hussein. Sa politique a contribué à pousser l'Irak dans de nombreuses crises intérieures et extérieures.

51 Par la politique extérieure du parti Baas, l'Irak a été entraîné dans une guerre avec l'Iran de 1980 à 1988. Le Koweït a été occupé en 1990. Puis en 1991 ce fut la guerre du Golfe, conséquence de cette occupation.

52 L'embargo qui a suivi, ordonné par la décision 661 des Nations Unies, a duré jusqu'en 2003[16]. L'Irak a souffert à cette époque d'un isolement extrême sur les plans politique, diplomatique et économique, d'où un retard dans divers domaines. Jusqu'à soixante-treize décisions du Conseil de Sécurité ont été prises à son encontre, ce qui l'a fait entrer au chapitre VII de la Charte des Nations Unies, comme pays représentant une menace pour la paix internationale. Enfin en 2003 ce fut la guerre avec les États Unis et leurs alliés.

53 Au niveau intérieur, la politique menée par le parti Baas a commis de nombreuses et graves violations des droits de l'homme et a limité les libertés publiques. Les attaques contre les Kurdes par l'usage d'armes chimiques peuvent être qualifiées de génocide et de crime contre l'humanité. De même en ce qui concerne la répression de l'insurrection chiite après la guerre du Golfe en 1991

16 Le 6 août 1990, le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté la Résolutions 661, en vertu du Chapitre VII de la Charte, imposant des sanctions à l'encontre du régime de Saddam Hussein en réponse à l'invasion du Koweït par l'Irak le 2 août 1990.

et toutes les exécutions sommaires dont les victimes sont entassées dans de nombreux charniers.

54 Toutes ces exactions ont suscité la formation de partis et d'organisations politiques d'opposition. Des pays étrangers et la zone kurde, hors d'atteinte de Saddam Hussein depuis la guerre du Golfe, ont accueilli cette opposition qui, de l'étranger, a été en mesure d'organiser un certain nombre de conférences pour unifier ses positions et mobiliser le soutien international pour changer de régime. Ces forces ont réussi à établir, après la Conférence de Salah al Din en 1992, le Congrès National Irakien rassemblant les différents mouvements d'opposition[17]. Dans le même temps, ils ont obtenu le soutien international, en particulier celui des États Unis et de la Grande Bretagne. Le Congrès National Irakien a joué un rôle important pour convaincre les États – Unis d'établir la « Loi de Libération de l'Irak de 1998 » qui est la base essentielle de l'action des États Unis en Irak pour renverser le régime de Saddam Hussein.

55 Après les attentats du 11 septembre 2001 aux États Unis, la conférence de l'opposition irakienne à Londres en 2002 s'est tenue sous les auspices des Américains et en présence du représentant personnel de G.W. Bush. Elle est la principale base du projet politique de l'après-Saddam Hussein dont l'élaboration d'une constitution « fédérale et démocratique » est l'étape essentielle[18].

56 Le 9 avril 2003 est une étape marquante de l'histoire politique de l'Irak : ce jour a vu la chute de Saddam Hussein et le début du processus de son remplacement par un nouveau régime. L'opposition irakienne était favorable à une intervention américaine pour renverser Saddam Hussein. Elle s'était entendue avec les États Unis pour la mise en place d'un gouvernement intérimaire qui permettrait d'organiser des élections puis d'établir une Constitution. Mais les États Unis et la Grande Bretagne, après avoir renversé Saddam Hussein, ont estimé que la présence de leurs troupes en Irak nécessitait un statut juridique. En l'absence d'un gouvernement irakien et donc d'un traité avec ce gouvernement, ils se sont déclarés « troupes d'occupation » avec la résolution 1483 du Conseil de Sécurité[19].

---

17 Ahmed Chalabi a été choisi comme président du Congrès National Irakien.

18 Déclaration politique à la conférence de l'opposition irakienne de Londres en 2002.

19 Le 22 mai 2003, le Conseil de Sécurité, à l'unanimité des 14 États membres présents (la Syrie était absente), adopta la résolution 1483, sur la base d'un projet présenté par les États-Unis, la Grande-Bretagne et l'Espagne.

57 Cette approche différente de l'opposition irakienne et des États Unis a créé un malentendu dès le départ : l'opposition aurait voulu un gouvernement intérimaire irakien, les États Unis l'ont refusé et ont pris le statut de puissance occupante donc dirigeante[20].

58 La résolution 1483 de 2003 des Nations Unies a créé l' « Autorité Provisoire de la Coalition » sous la direction des États Unis et de la Grande Bretagne en tant que puissance occupante. Cette Autorité devait travailler à établir les mécanismes de la transmission du pouvoir aux Irakiens.

L'Autorité Provisoire de la Coalition a créé le « Conseil de Gouvernement Irakien » le 13 juillet 2003 comme conseil consultatif travaillant sous la supervision de cette Autorité.

Ce Conseil, en coopération avec l'Autorité, a rédigé la « Loi Administrative de l'État irakien pour la période de transition », texte qui établissait les mécanismes et le calendrier de la transmission du pouvoir aux Irakiens : l'élection, le 31 janvier 2005, d'une Assemblée Nationale chargée d'écrire une Constitution puis de la soumettre à un référendum pour approbation.

Le 15 octobre 2005, 79% des Irakiens ayant exprimé leur vote ont approuvé la Constitution de 2005. La participation avait été de 64,6% des électeurs[21].

59 Ainsi est née, pour la première fois depuis le début de la République en 1958, une Constitution permanente en Irak, démocratiquement approuvée par un référendum.

II. Défis du présent

60 La Constitution irakienne de 2005 est considérée comme un changement important dans la vie constitutionnelle de l'Irak et une évolution majeure par rapport aux anciennes constitutions irakiennes et même à celles des pays voisins. Ce texte a cherché à réparer les erreurs du passé tragique vécu par l'Irak. Il est le fruit du travail de l'ensemble des composantes du peuple irakien, à travers un comité de rédacteurs qui les représentaient. Il a été écrit au milieu du soutien international et a bénéficié des expériences transmises par le groupe de nombreux experts de la mission de l'ONU pour aider l'Irak (MANUI) selon la résolution 1546 du Conseil de Sécurité.

61 Pour la première fois de son histoire le peuple irakien dans son ensemble a pu exprimer ses souhaits. Environ 100 projets constitutionnels ont été élaborés, 45000 propositions ont été faites et

20 Entretien du chercheur avec le Dr. Chalabi chef du Congrès National Irakien, Bagdad, juillet 2013

21 Rapport présenté par le Secrétaire Général des Nations Unies en application du paragraphe 30 de la résolution 1546 (2004), S/2005/766, 7 décembre 2005 Paragraphe 9.

280 séminaires et ateliers ont été organisés[22]. C'était une véritable floraison d'idées qui avait été précédée de ce qu'on pourrait appeler un « printemps irakien » par analogie avec ce qu'on désignera plus tard sous le terme de « printemps arabe » (encore qu'il y ait des différences significatives entre les deux événements).

62 Dans la nature, quand le printemps explose en floraisons variées, le phénomène se déroule en quelques jours, quelques semaines au plus. Mais auparavant la terre s'est lentement réchauffée, les graines ont germé, la sève a circulé. Toute une maturation s'est faite sans bruit. Les événements politiques ont beaucoup de points communs avec cette lente évolution printanière qui, tout d'un coup, apparaît au grand jour.

63 En Irak, bien avant la chute du régime de Saddam Hussein, des opposants à la dictature ont mûri, dans la clandestinité - souvent en exil ou, s'ils restaient en Irak, au péril de leur vie - tout un projet démocratique. En 1991, à la suite de la guerre du Golfe, une insurrection a éclaté contre la dictature de Saddam Hussein, son pouvoir autocratique et sa décision personnelle d'occuper le Koweït. Mais, sans organisation, sans soutien de l'étranger, l'insurrection, qui avait gagné quatorze départements sur dix-huit, a finalement été écrasée faisant environ 300 000 morts. En 1992, la conférence de Salah al Din, au nord de l'Irak, a formulé son programme. En 2002 à Londres le projet s'est encore précisé. Puis vint en 2003 la chute de Saddam Hussein.

64 On peut donc dire qu'il n'est pas impossible que les « printemps arabes », qui ont commencé en décembre 2010, se soient inspirés du « printemps irakien » qui leur était nettement antérieur. Ceci explique que l'Irak n'ait pas vécu de « printemps arabe ». Il l'avait déjà eu avec la rédaction d'une nouvelle Constitution.

65 La Constitution irakienne de 2005 est basée sur la plupart des principes démocratiques modernes (A) mais dont l'application se heurte à des difficultés (B).

A. Les principes démocratiques modernes de la Constitution

- Le fédéralisme

66 Construit sur les ruines de la forme unitaire très centralisée de l'État, il est le principe le plus marquant qui ait été adopté en 2005[23]. L'étude des conditions dans lesquelles la forme fédérale est née en Irak ne peut pas ignorer la réalité du pays. Depuis la fondation de l'État irakien moderne,

22 Comité de rédaction des *Commentaires analytiques sur la Constitution*, Institut d'Etudes Stratégiques, Beyrouth, 2006, p. 5.

23 Article 1 de la Constitution irakienne de 2005.

dans les années vingt du siècle passé, la forme unitaire a échoué à rassembler les Irakiens.

67 Que ce soit sous la monarchie ou la république jusqu'à la chute du régime de Saddam Hussein en 2003, la question kurde a représenté le défi le plus important pour les régimes successifs. Le choix de la forme fédérale et la reconnaissance de la région du Kurdistan, comme unité fédérale, se sont imposés à l'Irak. La Constitution de 2005 a ainsi établi une nouvelle forme de relation avec la région kurde et a reconnu sa diversité ethnique et linguistique avec deux langues officielles l'arabe et le kurde, tout en préservant les limites territoriales de l'Irak[24].

68 D'autre part la question religieuse a fortement pesé dans ce débat. Les chiites, dépossédés du pouvoir pendant des décennies, ont aujourd'hui la majorité la plus influente. Cette majorité est entourée par des pays majoritairement sunnites et donc elle est minoritaire dans son environnement arabe. Alors que la minorité sunnite, qui a gouverné l'État irakien moderne depuis sa création, se considère comme majoritaire dans cet environnement. L'option fédérale est donc apparue comme une solution pour maintenir la spécificité religieuse et protéger les minorités d'une intégration forcée à la majorité.

69 Si les facteurs politiques et ethniques étaient réunis pour la naissance d'une zone fédérale pour les Kurdes, comme solution au problème de la diversité ethnique, il n'en était pas de même pour faire des régions fédérales chiites ou sunnites. De nombreux facteurs ont retardé la poursuite de la construction fédérale de l'État. Cependant on a gardé la porte ouverte à cette possibilité à l'avenir ce qui signifie que les constituants n'ont pas rejeté l'option fédérale pour d'autres unités dans le reste de l'Irak[25]. Il sera toujours possible de former d'autres régions fédérales, selon une demande des départements soumise à un référendum des habitants concernés[26].

La forme actuelle de l'État se compose d'une capitale, Bagdad, d'une seule unité fédérale, la région du Kurdistan, et de quinze départements liés administrativement à Bagdad par un système de décentralisation.

---

24 Article 4-1 de la Constitution irakienne de 2005.

25 Cette construction progressive de l'État fédéral a pu amener certains auteurs à douter de la réalité du fédéralisme en Irak : «la formation récente d'une constitution prétendument fédérale en Irak» comme on a pu l'écrire. Voir: Olivier Beaud, *Théorie de la fédération*, 2e éd., Paris, PUF, 2009, p. 25.

26 Article 119 de la Constitution irakienne de 2005

La Constitution a donné aux départements des pouvoirs qui vont au-delà des pouvoirs liés à la décentralisation comme celui d'établir des lois qui peuvent, parfois, avoir la priorité sur la loi fédérale[27]. Ils ont même la possibilité d'avoir des missions diplomatiques pour assurer le suivi des affaires culturelles et sociales[28]. S'il en est ainsi c'est sans doute que les rédacteurs voulaient préparer le terrain pour que les départements deviennent des unités fédérales.

70 La forme fédérale en Irak, par ailleurs, souffre d'un déséquilibre évident. Il n'existe pas encore de Chambre haute. La Constitution a choisi une méthode inhabituelle pour sa formation qui dépend d'une loi votée par la Chambre basse, le Conseil des Représentants[29]. Cette loi n'est toujours pas votée et, si elle est votée, la Chambre haute dépendra de la Chambre basse qui peut modifier la loi. Deux des caractéristiques du fédéralisme, selon G. Scelle, l'autonomie et la superposition, existent pleinement dans le fédéralisme irakien[30]. Mais la troisième caractéristique, celle de la participation des régions aux décisions fédérales, ne peut pas encore être exercée en l'absence du Conseil de la Fédération. La formation de cette assemblée manque d'une valeur constitutionnelle qui aurait permis de l'établir tout de suite.

Bien que son évolution ne soit pas achevée, le choix fédéral en Irak est une reconstruction de l'État sur une base nouvelle reconnaissant la diversité. Ce choix est d'ailleurs fréquent puisque « dans le monde contemporain, il n'est guère, en effet, d'États importants, en dehors du Japon et de la Chine, qui n'aient adopté cette condition qui combine, de manière harmonieuse, l'unité et la diversité[31] ».

- Le régime parlementaire

71 La nature du régime politique choisi par la Constitution est parlementaire : «La République

---

27 Article 115 de la Constitution irakienne de 2005

28 Article 121-4 de la Constitution irakienne de 2005

29 Article 65 de la Constitution irakienne de 2005

30 G. Scelle, *Précis du Droit des Gens*, Paris, Sirey 1932, p. 213.

31 GICQUEL Jean et GICQUEL Jean-Eric, Droit constitutionnel et institutions politique, 26ème éd., Montchrestien, Paris, 2012, p. 81.

de l'Irak est un État fédéral, indépendant avec pleine souveraineté dont le régime de gouvernance est républicain, représentatif (parlementaire), démocratique[32]».

72 Après des décennies de régime présidentialiste caractérisé par l'hégémonie du pouvoir présidentiel qui est devenu une dictature, il a semblé aux rédacteurs que le régime parlementaire permettait le pluralisme et empêchait la concentration des pouvoirs dans les mains d'un seul[33].

Ce désir d'éviter le retour d'un régime présidentialiste a conduit le comité de rédaction à opter pour un régime parlementaire, certes, mais doté de tels pouvoirs du législatif sur l'exécutif qu'il s'agit plutôt d'un régime d'assemblée.

73 «Le régime parlementaire repose sur un savant équilibre de "freins et contrepoids" ("check and balances") entre l'Exécutif (pouvant dissoudre la chambre basse du Parlement) et le législatif (pouvant mettre en jeu la responsabilité du gouvernement)»[34]. Dans la Constitution irakienne cet équilibre n'est pas assuré, le législatif ayant le pouvoir de retirer la confiance au gouvernement, alors que celui-ci ne peut pas dissoudre le législatif.

- Les droits et libertés

74 La caractéristique la plus marquante est celle du nombre et de l'étendue des droits et libertés fondamentaux énoncés dans la Constitution de 2005 par rapport à ceux qu'on trouve dans les constitutions précédentes. Durant des décennies, l'Irak a souffert de violations systématiques des droits de l'homme par les régimes dictatoriaux successifs. La Constitution irakienne de 2005, tenant compte des leçons de l'Histoire, a inscrit dans ses articles, de manière large, les droits et libertés. Deux chapitres complets, réunissant trente-deux articles, y sont consacrés.

75 Cette Constitution, contrairement aux constitutions antérieures ou à la majorité des

---

32 Article 1 de la Constitution irakienne de 2005

33 Entretien du chercheur avec le Dr. Hamoudi, président du comité de rédaction de la Constitution, Bagdad 20 octobre 2013.

34 Communication du Professeur Dominique TURPIN prévue pour la «Conférence de Bagdad pour le développement du système législatif irakien du 25 février 2011», Le système constitutionnel au service de la stabilité et de la démocratie: l'exemple de l'expérience française, publiée dans *Journal of Legal Sciences (faculté de Droit de Bagdad)*, n° 2 de 2012, p. 381, traduction en arabe par Ali Al Yaqoobi.

constitutions des pays arabes et musulmans, ne fixe aucune limite à la quasi- totalité des droits et libertés. Le meilleur exemple est celui de l'article 42 qui touche un domaine sensible dans les pays musulmans. « La liberté de pensée, conscience et croyance » ouvre la porte à la liberté religieuse et au changement de religion, que les musulmans appellent « apostasie ». La Constitution irakienne va bien au-delà des Chartes régionales, celle du Caire (Déclaration des droits de l'homme en islam, adoptée au Caire le 5 août 1990), ou la Charte arabe des droits de l'homme (adoptée en mai 2004 à Tunis) qui imposent certaines limitations à cette liberté[35].

76 L'autre trait remarquable de la Constitution tient au fait qu'elle a attribué la même valeur aux droits et libertés qu'elle énonce et à la démocratie d'un côté, et aux principes essentiels de l'islam de l'autre côté. « a. Aucune loi ne peut être édictée qui contredirait des dispositions essentielles de l'Islam, b. Aucune loi ne peut être édictée qui contredirait des principes de la démocratie, c. Aucune loi ne peut être édictée qui contredirait des droits et libertés fondamentaux énoncés dans la présente Constitution[36] ».

Cette approche originale dans la Constitution irakienne a essayé d'établir un équilibre entre les expériences opposées des deux grands voisins de l'Irak qui ont une influence sur lui. La Turquie d'Atatürk ne donnait aucun rôle à l'islam. L'Iran, après la révolution de 1979, a basé ses lois sur la jurisprudence islamique.

77 La façon irakienne d'aborder le rôle de l'islam soulève cependant de nombreuses questions. Tout d'abord une contradiction « interne » dans la Constitution peut surgir si une liberté est en opposition avec un principe essentiel de l'islam. Mais qu'entend-on exactement par « principes essentiels de l'islam » ? La Constitution ne les définit pas avec précision et les écoles de jurisprudence islamique peuvent donner des réponses variées à cette question.

---

35 La Déclaration du Caire sur les droits de l'homme en islam, approuvée le 5 août 1990 par le Conseil des ministres des Affaires Etrangères de l'Organisation de la Conférence islamique, a confirmé que l'islam était une religion innée et a condamné toute forme de contrainte visant à obliger l'homme à abandonner sa religion à l'article 10 : «L'Islam est la religion de l'innéité. Aucune forme de contrainte ne doit être exercée sur l'homme pour l'obliger à renoncer à sa religion pour une autre ou pour l'athéisme; il est également défendu d'exploiter à cette fin sa pauvreté ou son ignorance». Alors que la Charte arabe des droits de l'homme de 2004 est plus explicite sur la liberté de pensée, de conscience et de croyance, mais elle ne lui donne pas une garantie absolue puisqu'elle légitime une limitation par la loi ou une disposition législative intérieure d'un État.

36 Article 2 de la Constitution irakienne de 2005.

En fait ce problème est, jusqu'ici, purement théorique. Il n'y a pas encore de jurisprudence dans ce domaine et la Cour Suprême Fédérale, qui est encore dans une période de « jeunesse », n'a pas eu à statuer sur des cas de contradictions flagrantes entre islam d'une part et libertés et démocratie d'autre part.

Les législateurs ont donné pour mission à la Cour Suprême Fédérale de veiller à la compatibilité entre ces trois principes : « les dispositions essentielles de l'Islam, les principes de la démocratie et les droits et libertés fondamentaux énoncés dans la Constitution». C'est pourquoi les membres de la Cour Suprême Fédérale sont choisis parmi des spécialistes de chacun de ces domaines (juges, experts en jurisprudence islamique et juristes)[37].

Mais la formation de la Cour Suprême Fédérale sur ce modèle n'a pas encore été réalisée. Elle a actuellement la composition prévue par la loi adoptée dans la période de transition[38]. Cette loi avait prévu que neuf juges composent cette Cour. En l'absence d'experts en jurisprudence islamique dans la Cour actuelle, il n'y a pas encore eu d'application pratique de la vérification de la compatibilité entre dispositions essentielles de l'islam, droits et libertés fondamentaux et démocratie.

78 Malgré tout, nous avons essayé de trouver une définition des dispositions essentielles de l'islam qui, après l'étude que nous en avons faite, peut se formuler ainsi: «l'ensemble des lois et règles apportées par l'islam, communes à toutes les écoles islamiques, basées sur des textes clairs et sûrs (le Coran et les discours du Prophète), sans cependant que cet ensemble touche à la foi» cf ?. Ce sera la tâche des experts de jurisprudence islamique, quand ils feront partie de la Cour Suprême Fédérale, de déterminer cet ensemble de lois et règles apportées par l'islam, mais à la condition qu'elles ne contredisent pas les droits et libertés fondamentaux ni les principes de la démocratie.

79 A partir de cette définition, la question qui se pose est de savoir s'il y a une théorie du pouvoir dans les dispositions essentielles de l'islam ou, plus précisément, quelle est la position de l'islam sur des principes démocratiques tels que les élections, la séparation des pouvoirs, le transfert pacifique du pouvoir etc…? Cette problématique a été au centre de cette étude.

80 On a ainsi mis en évidence que la théorie du *califat,* que certains estiment être la seule façon d'exercer le pouvoir, n'est pas admise par toutes les écoles islamiques. Un large éventail de musulmans ne reconnaît pas cette théorie. Les théories, autres que celle du *califat*, sont nombreuses et, parmi elles, il y a des théories dans lesquelles on considère qu'il n'existe pas de contradiction

37 Article 92 de la Constitution irakienne de 2005.

38 Loi n° 30 de 2005.

entre les droits et libertés fondamentaux et la démocratie d'une part et l'islam d'autre part. La Constitution irakienne s'en est inspirée.

- La démocratie consociative

81 Dans son application, la Constitution de 2005 a mis en place une démocratie peu fréquente, la démocratie avec participation de toutes les composantes de la société au gouvernement. Ce système évite la mainmise de la majorité sur tous les pouvoirs, comme c'est le cas dans la démocratie majoritaire. C'est ce qu'Arend Lijphart appelle « la démocratie consociative»[39]. Elle oblige à la prise en compte de toutes les composantes. C'est un système qui s'applique dans des sociétés plurielles.

82 L'Irak, pays multi-ethnique et multi-religieux, représente une société plurielle avec trois communautés principales : chiites, sunnites et Kurdes. Ce pluralisme a été d'autant plus marqué que chaque composante était renforcée dans son identité par l'exclusion sur base ethnique ou religieuse vécue dans le passé. La plus grande partie de chaque communauté vivait dans des zones assez séparées, accentuant ainsi les différences.

83 C'est la prise de conscience de cette situation qui a conduit les constituants à écrire des articles de la Constitution reconnaissant cette pluralité : « l'Irak est un pays comportant plusieurs ethnies, religions et doctrines »[40]. La conséquence de cette reconnaissance est l'établissement de la démocratie consociative qu'Arend Lijphart définit par quatre caractéristiques[41]:

- Une large coalition gouvernementale est constituée des dirigeants politiques de toutes les composantes importantes de la société plurielle.
- Le veto mutuel ou règle de la «majorité concurrente» sert de protection aux intérêts vitaux de la minorité.
- La proportionnalité est appliquée dans la représentation politique, les nominations dans les

---

39 *Arend Lijphart est né en 1936 aux Pays-Bas. Il a passé la majorité de sa carrière aux États-Unis. Il est spécialiste des systèmes de vote, des institutions démocratiques. Il est connu pour avoir travaillé sur le consociativisme* dans son livre «*Democracy in Plural Societies : A Comparative Explanation*».

40 Article 3 de la Constitution irakienne de 2005.

41 Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies : A Comparative Explanation*, New Haven, Yale University Press, 1977, p 25 à 44.

services publics et la répartition des fonds publics.

- Le fédéralisme assure l'autonomie de chaque segment pour ses affaires internes.

84 Bien que la construction du fédéralisme, quatrième caractéristique du consociativisme, ne soit pas complète en Irak, puisque seuls les Kurdes ont une région fédérale, alors que les sunnites et les chiites n'ont pas d'unités fédérales à eux, le consociativisme irakien répond aux trois autres caractéristiques.

85 La démocratie consociative, choisie dans le but louable d'éviter la marginalisation de certaines composantes, a cependant des inconvénients. La règle du veto mutuel permet d'exercer un blocage des décisions qui peut paralyser l'exécutif ou au moins le ralentir de façon dommageable pour le pays. On peut citer des exemples de cette paralysie. Il a fallu, en 2010, neuf mois pour arriver à un accord entre toutes les composantes sur le choix d'un Président du Conseil des Ministres. De même le budget 2014 de l'Irak n'est toujours pas voté alors que la moitié de l'année est passée.

86 La Cour Suprême Fédérale elle-même est touchée par ce problème. Ses membres représentent toutes les composantes. La prise d'une décision à la majorité exige la présence de tous les membres de la Cour Suprême[42]. Si l'un d'eux, en raison de son appartenance à un des composantes, veut s'opposer à une décision il lui suffit de ne pas venir, c'est un blocage par l'absentéisme.

87 Le consociativisme, destiné à faire vivre ensemble les composantes différentes d'une société, a pour conséquence paradoxale d'exacerber le sentiment d'appartenance à sa communauté au détriment de celui d'appartenance nationale. La proportionnalité dans les nominations aux hautes fonctions de l'État attise ce sentiment.

88 L'environnement régional de l'Irak augmente encore ce phénomène. Le monde sunnite, représenté par l'Arabie Saoudite et la Turquie, et le monde chiite, essentiellement l'Iran, se livrent à un jeu d'influence qui écartèle l'Irak.

- Principaux points d'originalité

89 La Constitution de 2005 a choisi d'être en avance dans différents domaines par rapport à celles des voisins de l'Irak.

Les droits des femmes occupent une place importante dans ses articles. L'égalité homme-femme est constitutionnellement reconnue dans tous les secteurs de la vie[43]. Un droit très nouveau, dans

42 Article 5-1 de la loi n° 30 de 2005.

43 Article 14 de la Constitution irakienne de 2005.

l'histoire de l'Irak et dans l'environnement régional, est celui de la transmission aux enfants de la nationalité par la mère au même titre que par le père[44]. La participation aux affaires publiques n'est plus l'apanage des seuls hommes et un quota de 25% de présence féminine est imposé au Parlement. La protection sociale des mères et des enfants est assurée[45]. La liberté de voyager leur est reconnue[46]. Tous ces droits constitutionnellement reconnus sont une avancée en faveur des droits des femmes.

90 Vis-à-vis des minorités, qu'elles soient ethniques ou religieuses, la Constitution de 2005 garantit leurs droits religieux, culturels et politiques, la liberté de croyance et l'usage d'une langue autre que l'arabe dans des établissements d'enseignement[47]. La loi électorale prévoit un quota des minorités au Parlement, aux conseils départementaux et dans les municipalités.

91 Mais en même temps qu'elle a voulu « marcher avec son temps », la Constitution de 2005 s'est souvenue de l'Histoire et des coups d'État militaires dont elle a voulu empêcher le retour.

Elle a redonné au pouvoir civil le premier rôle. Elle a assigné à l'armée une position de soumission aux autorités civiles et l'a exclue des activités politiques[48].

92 En revanche le pouvoir exécutif n'a pas la possibilité d'influer sur certains domaines pour lesquels des organismes indépendants ont été créés : la Commission électorale, la Commission de lutte contre la corruption, celle des Droits de l'homme, la Banque Centrale, la Commission des médias ne dépendent pas du pouvoir exécutif. Cette disposition veut éviter que ces domaines soient manipulés par le pouvoir[49].

---

44 Article 18-2 de la Constitution irakienne de 2005.

45 Article 30 de la Constitution irakienne de 2005.

46 Article 44 de la Constitution irakienne de 2005.

47 Articles 2, 4 et 125 de la Constitution irakienne de 2005.

48 Article 8 de la Constitution irakienne de 2005.

B. Les difficultés d'application

L'expérience constitutionnelle irakienne se trouve face à d'importantes difficultés d'application, qu'elles soient d'origine externe ou d'origine interne :

1. Les difficultés d'origine externe

93 Les frontières actuelles au Moyen-Orient sont récentes, elles ont à peine un siècle. Les accords Sykes-Picot, après la première guerre mondiale, ont divisé la région en tenant insuffisamment compte des différences ethniques et religieuses[50]. Le partage du territoire peuplé de Kurdes entre quatre pays a entraîné des tensions dans toute cette zone.

94 Le nouveau système politique en Irak après 2003 a modifié l'équilibre régional du Moyen-Orient. L'adoption d'un régime basé sur des élections a conduit à l'émergence d'une majorité chiite, en raison de son poids démographique. Il a également donné aux Kurdes, par le fédéralisme, de disposer d'une région autonome.

95 Chez les puissances régionales entourant l'Irak, cette évolution constitue la source de leur hostilité nourrie par l'inquiétude que suscitent les faits suivants:

- La région fédérale kurde de l'Irak peut inspirer aux Kurdes présents en Iran, Turquie et Syrie la même demande vis à vis de leurs gouvernements pour pouvoir constituer ultérieurement un Kurdistan unifié. Mais, sans aller jusqu'à la réalisation de ce projet, envisager l'existence d'une unité fédérale kurde en Turquie, Syrie ou Iran inquiète ces pays. La région fédérale du Kurdistan irakien est un « mauvais exemple » qui les irrite. Et ce, d'autant plus que l'Europe a pointé du doigt le refus, de la Turquie en particulier, de respecter les droits de l'homme

49 Articles 102 et 103 de la Constitution irakienne de 2005.

50 Les accords Sykes-Picot sont des accords secrets signés le 16 mai 1916, entre la France et la Grande-Bretagne (avec l'aval des Russes et des Italiens), prévoyant le partage du Moyen-Orient à la fin de la guerre (espace compris entre la mer Noire, la mer Méditerranée, la mer Rouge, l'océan Indien et la mer Caspienne) en zones d'influence entre ces puissances, dans le but de contrer des revendications ottomanes.

vis-à-vis des Kurdes, comme condition à remplir pour l'entrée dans l'Union Européenne que souhaitait la Turquie.

- L'arc chiite[51] inquiète l'Arabie saoudite et la Jordanie qui étaient rassurées par le régime de Saddam Hussein (qui, rappelons- le, était sunnite).

96 L'expression « arc chiite » a été employée pour la première fois par le roi de Jordanie Abdallah II lors de sa visite aux États-Unis en décembre 2004. Il exprimait sa crainte de l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement irakien proche de l'Iran. Il redoutait la coopération de Bagdad avec Téhéran et Damas (dirigé par un Président alaouite) pour créer un arc étendant son influence jusqu'au Liban (avec le chiites du sud). Il craignait que l'équilibre sunnite en soit perturbé et menace sérieusement, dans le futur, la stabilité de la région. Des changements risquaient de survenir dans les intérêts politiques et économiques des pays autour de l'Irak[52].

Le ministre des affaires étrangères de l'Arabie saoudite a, par la suite, confirmé les propos du roi de Jordanie dans une conférence sur les relations étrangères à New-York. Par ailleurs plus de dix pour cent de la population d'Arabie saoudite sont chiites et habitent dans l'Est du pays dans la région pétrolifère. Le gouvernement saoudien redoute donc que le réveil des aspirations politiques chiites en Irak soit, là aussi, un « mauvais exemple » pour les chiites saoudiens[53].

97 La démocratie naissante en Irak risque d'entraîner une « contagion démocratique » dans des pays dont les dirigeants ne veulent pas de ce régime. Quand les États-Unis sont intervenus en Irak ils avaient pour but affiché un objectif de libération et de démocratie. Les médias ont largement diffusé les propos du Président Bush présentant ce programme avec, en première étape, la chute du régime de Saddam Hussein. Les pays alentour, en voyant la réalisation de ce programme, ont été très inquiets et ont agi pour faire échouer le projet démocratique irakien.

L'Irak est donc entouré de pays qui, pour des raisons parfois différentes, souhaitent l'échec de la

---

51 Sur la carte du Moyen Orient les pays où vivent les chiites Iran, Irak, Syrie (par la branche Alaouite proche du chiisme) et le sud du Liban dessinent un arc.

52 Interview du roi de Jordanie Abdallah II le 8 décembre 2004 avec le Washington Post.

53 Voir : L'arc chiite entre mythe et réalité, *Les cafés géopolitiques avec* Pierre-Jean Luizard et Bernard Hourcade, lnstitut Français de Géopolitique, Université de Paris 8, le 5 avril 2007, disponible sur : http://www.geopolitique.net/en/actualites/cafes-geopolitiques/larc-chiite-entre-mythe-et-ralit-2 , page consulté le 11 août 2014.

démocratie irakienne. La plupart des pays arabes ont désapprouvé le fait que le changement de régime en Irak ait été apporté par une opposition politique en exil encouragée par l'étranger et lui ayant demandé son aide. Les pays arabes environnants redoutent que le même scénario se déroule chez eux. En effet les conditions qui ont amené la chute de Saddam Hussein, régime dictatorial plus ou moins marqué et existence d'une opposition politique souvent en exil, se retrouvent dans ces pays.

98 Cette période a été caractérisée par la transformation de l'Irak en arène de conflit international. Les protagonistes de ce conflit étaient les Américains d'une part et, d'autre part, la plupart des pays de la région qui voulaient faire échouer le projet américain. Ils ont soutenu l'insurrection contre les troupes américaines intervenues en Irak en laissant les radicaux et les partisans de Saddam Hussein circuler librement en leur ouvrant les frontières. Parmi les radicaux, nombreux étaient les étrangers à l'Irak qui se sont révélés être un véritable problème pour la démocratie naissante, surtout après le retrait des troupes américaines[54].

2. Les difficultés d'origine interne

99 Au niveau intérieur les institutions, prévues par la Constitution, qui devaient être établies par des lois n'ont pas encore été toutes installées. Plus de cinquante références à l'établissement d'un organisme par une loi sont présentes dans la Constitution. La majorité de ces lois n'a pas encore vu le jour. Elles sont absolument nécessaires pour que la Constitution devienne dans de nombreux domaines une réalité. Nombreux sont les exemples à l'appui de cette constatation.

100 Ainsi le Conseil de la Fédération, deuxième chambre du Parlement, aurait dû être mis en place au début du deuxième mandat législatif après l'entrée en vigueur de la Constitution[55]. Cette absence crée, dans la représentation nationale, un déséquilibre au détriment des régions et des départements.

101 Autre manque important, celui de la commission chargée du contrôle de l'attribution du financement fédéral. La répartition adéquate des finances, entre le centre et les régions ou les départements et entre les départements eux-mêmes, devrait être contrôlée par cette commission et ne l'est pas puisqu'aucune loi ne l'a encore créée[56]. Chaque année de longs débats à ce sujet conduisent à établir le budget de l'État avec un grand retard.

54 Les États-Unis d'Amérique et la République de l'Irak s'étaient accordés sur un retrait complet des forces américaines complet pour le 31 décembre 2011 (traité SOFA).

55 Article 137 de la Constitution irakienne de 2005.

102 Un autre organisme important est absent du fait que la loi l'instituant n'a pas été votée : la commission publique prévue pour garantir les droits des régions et des départements à la participation dans la gestion des affaires publiques[57]. Si cette commission pouvait jouer son rôle il y aurait moins de sentiment de marginalisation dans les régions et les départements vis-à-vis du centre.

103 La plupart des droits et libertés fondamentaux énoncés dans la Constitution sont assortis de la mention «c'est organisé par la loi». Ces lois n'ont pas été votées. On ne peut donc pas vérifier que tel ou tel droit est vraiment respecté.

104 Mais le manque le plus grave est celui d'une base législative, conforme à la Constitution de 2005, de la Cour Suprême Fédérale qui est encore établie et exerce ses fonctions selon la Loi Administrative de Transition.

105 Souvent pour justifier le retard apporté à l'approbation des projets de lois importants on invoque la difficulté d'arriver à un consensus exigé par la démocratie consociative, les problèmes de sécurité traités en priorité et le manque d'infrastructures, si on peut dire, pour l'application de ces lois importantes (argent, experts administratifs, etc…).

106 Ces manques de lois laissent aux lois anciennes une grande place bien qu'elles ne soient pas conformes à l'esprit de la Constitution et à ses concepts modernes[58]. Il y a donc dans le système législatif irakien un manque d'harmonie dans la coexistence d'une Constitution récente et de lois qui ne sont pas l'expression du texte constitutionnel novateur.

107 Bien que cette Constitution ait adopté de nombreux principes démocratiques modernes, le respect du calendrier imposé aux rédacteurs a conduit à reporter à plus tard la recherche de solution de certains problèmes importants, comme la question des zones contestées. Ainsi Kirkuk, dont Saddam Hussein avait changé la composition démographique, est réclamé par le Kurdistan. De même l'inachèvement de la construction fédérale de l'État, etc… fait partie de ces questions en suspens.

---

56 Article 106 de la Constitution irakienne de 2005.

57 Article 105 de la Constitution irakienne de 2005.

58 Article 130 de la Constitution irakienne de 2005 dit : « Les lois existantes restent en vigueur, à moins qu'annulées ou modifiées en conformité avec les dispositions de la présente Constitution».

108 Pour permettre de résoudre tous ces problèmes, les rédacteurs constitutionnels ont écrit l'article 142 qui permet la formation d'un comité chargé de présenter un rapport sur les amendements recommandés: « le Conseil des Représentants désigne, parmi ses membres, au début de ses travaux, un comité représentant les principales composantes de la société de l'Irak avec la mission de présenter au Conseil des Représentants, dans un délai ne dépassant pas quatre mois, un rapport contenant des recommandations sur les amendements nécessaires qui pourraient être apportés à la Constitution, le comité est dissous après qu'une décision ait été prise quant à ses propositions[59]».

109 La solution des problèmes a donc été remise à plus tard, après l'adoption de la Constitution. Difficulté essentielle du travail de ce comité, liée à la consociativité, un accord par référendum sur des amendements doit se faire par une majorité des votants, bien sûr, mais de plus ne doit pas être refusé par deux tiers des votants de trois départements. La région du Kurdistan constituée de trois départements ou juste deux tiers des votants de trois départements sunnites ou chiites peut bloquer un référendum même si les opposants ne représentent que 10% du corps électoral irakien, car certains départements sont peu peuplés.

110 Malgré le problème lié à la difficulté du consociativisme, qui demande l'accord de tous pour prendre des décisions, cette forme de démocratie a été jugée seule capable de garder l'unité de l'Irak. Quand la situation aura évolué le passage à une démocratie majoritaire pourra se faire.

111 Mais la menace la plus grave à laquelle l'Irak est actuellement confronté est l'émergence de mouvements radicaux islamiques violents, phénomène international qui ne s'attaque pas seulement à l'Irak. Par ailleurs les anciens partisans de Saddam Hussein que l'on n'a pas su réinsérer soutiennent les radicaux pour nuire au nouveau régime. Par leur alliance ces deux groupes sont arrivés à contrôler des zones irakiennes (Mossoul) et posent à l'Irak le plus grand défi, depuis 2003, quant à la réussite de son expérience démocratique. Ils ont établi dans la zone transfrontalière entre l'Irak et la Syrie ce qu'ils ont appelé l'« État islamique en Irak et au Levant » puis « État islamique » espérant rétablir le califat sans reconnaître les frontières actuelles.

112 Devant les exactions et les meurtres perpétrés par cet « État islamique », la communauté internationale s'est émue et les Nations Unies ont réagi en prenant le 15 août 2014 la décision n°2170. Cette décision, outre qu'elle condamne bien entendu de tels faits, établit le lien qui existe entre les dirigeants de ces groupes islamistes et Al Qaïda. Elle confirme que les membres de ces groupes sont étrangers à l'Irak. Ce qui signifie donc qu'il s'agit d'un problème international dans lequel on ne peut pas incriminer la Constitution irakienne. Le Conseil de Sécurité des Nations Unies

59 Article 142-1 de la Constitution irakienne de 2005.

« Condamne le recrutement, par l'État islamique d'Irak et du Levant, le Front el-Nosra et tous les autres individus, groupes, entreprises et entités associés à Al-Qaida, de combattants terroristes étrangers dont la présence exacerbe le conflit et concourt à la radicalisation violente, exige que tous les terroristes étrangers associés à l'État islamique d'Irak et du Levant et à d'autres groupes terroristes se retirent immédiatement, et se déclare prêt à envisager d'inscrire sur la Liste relative aux sanctions contre Al-Qaida (« la Liste ») ceux qui recrutent pour le compte de l'État islamique d'Irak et du Levant, le Front el-Nosra et tous les autres individus, groupes, entreprises et entités associés à Al-Qaida, ou qui participent à leurs activités, y compris en finançant ou en facilitant les voyages de combattants terroristes étrangers[60] » . La « Liste » des dirigeants de ces groupes, jointe à cette décision a cité six personnes dont aucune n'est Irakienne : deux Koweitiens, deux Saoudiens, un Algérien et un Syrien[61].

113 Le choc causé par ces événements, au moment d'échéances électorales importantes, a conforté les hommes politiques irakiens dans le respect des mécanismes prévus par la Constitution pour l'élection à des postes-clés. Ce qui montre bien que ce n'est pas dans la Constitution que résident les problèmes.

114 En dépit de toutes ces difficultés, la Constitution de 2005 a réussi dans une large mesure à maintenir l'unité de l'Irak et la stabilité politique par le transfert pacifique du pouvoir. L'organisation d'élections à des niveaux divers, sous le contrôle des Nations Unies[62], le recours à la Cour Suprême Fédérale pour régler des problèmes sont autant de facteurs, parmi d'autres, qui démontrent que les difficultés ne résultent pas de défauts intrinsèques à la Constitution. Cela incite à l'optimisme quant au maintien de l'unité de l'Irak et à l'efficacité de sa démocratie par l'application de cette Constitution.

115 On constate actuellement « la force du fait démocratique, que l'on voit à l'œuvre à Bagdad. Pour la quatrième fois, le peuple irakien s'est exprimé lors des élections législatives, d'abord pour élire une Assemblée constituante en janvier 2005, puis pour élire son Parlement en décembre 2005, en 2010 et 2014, en en privilégiant chaque fois un peu plus les hommes et les programmes au

---

60 Article 7 de la décision n° 2170 du 15 août 2014.

61 Annexe de la décision n° 2170 du 15 août 2014 du Conseil de Sécurité des Nations Unies.

62 La mise en place d'une assemblée nationale constituante et un référendum en 2005 pour établir la Constitution puis trois élections législatives pour les trois mandats de 2005, 2010 et 2014.

détriment des réflexes communautaires. La Constitution à été respectée pour la formation des gouvernements qui se sont succédé, elle l'a été cette fois-ci encore avec, comme prévu, l'élection du président du Parlement, puis l'élection du président de la République, enfin la désignation par ce dernier d'une personnalité chargée de former un gouvernement. Le premier ministre sortant s'est incliné sous l'effet d'une dynamique parlementaire et d'opinion, appuyée par la communauté internationale. Le fait démocratique l'a donc clairement emporté. Il appartient désormais au paysage irakien [63]». Cependant il existe des difficultés réelles qui menacent la stabilité de l'Irak mais elles résultent de problèmes qui ne viennent pas de la Constitution. Elles sont liées au cadre géopolitique de l'Irak d'une part et à la jeunesse de la vie démocratique irakienne d'autre part.

III. Le plan de la recherche

116 Pour étudier la Constitution irakienne de 2005, document essentiel pour un pays du Moyen-Orient qui a été et demeure encore le théâtre d'une histoire mouvementée, il fallait à la fois être concerné par cette histoire et avoir accès à de nombreux documents dont la plupart sont écrits en arabe.

117 La première étape du travail a donc été la traduction en français, la plus proche possible du texte originel, de la Constitution elle-même. Le temps passé à cette tâche fut long mais il était pleinement justifié puisqu'il s'agissait d'établir la version française du document de base sur lequel s'est appuyée toute la réflexion de cette thèse. C'est la première traduction intégrale en français de la Constitution irakienne de 2005.

118 Cette recherche nous a amené à consulter de nombreux documents mais également à avoir des entretiens avec des personnalités juridiques, politiques et religieuses en Irak ou ailleurs. Nous avons pu ainsi rencontrer et recueillir l'avis de ministres, du chef et de membres du comité de rédaction de la Constitution de 2005, de députés, de spécialistes de la loi islamique et des autorités religieuses musulmanes, pour analyser la pensée politique de l'islam.

119 L'étude présentée dans cette thèse comporte deux parties :

120 La première partie traite de la genèse de la Constitution. Savoir comment et pourquoi cette Constitution a été écrite et dans quels termes ses articles ont été rédigés éclaire le projet constitutionnel irakien. Ces données expliquent le régime politique établi. L'étude de la genèse de la Constitution est donc à la base de toute cette réflexion. Deux chapitres abordent ces questions.

121 Le chapitre I concerne l'établissement de la Constitution qui a été lié à des facteurs religieux, ethniques et politiques, l'Irak étant un État multiethnique et multiconfessionnel. Cette

63 Nicoullaud François, « L'Irak n'est pas mort, il peut sortir plus fort de la crise actuelle », *Le Figaro*, le 23 août 2014.

réalité sociologique a toujours marqué politiquement l'histoire de ce pays, bien avant 2003, date de la chute du régime de Saddam Hussein. Elle constitue le cadre des facteurs déterminants de la Constitution et explique la réflexion des rédacteurs de ce texte.

Après la Guerre du Golfe en 1991, l'Irak est devenu l'objet des préoccupations internationales. Le projet de renverser le régime de Saddam Hussein, pour le remplacer par un régime plus représentatif basé sur une Constitution moderne, a mûri dans les esprits des opposants irakiens. Ce projet était encouragé par des pays tels que les États-Unis ou la Grande-Bretagne. Une aide diplomatique internationale a été apportée aux opposants politiques, souvent en exil, mais aussi une aide financière après le vote au Congrès des États-Unis de la Loi de Libération de l'Irak en 1998. Tout ceci a représenté un cheminement politique long et approfondi.

A cette étape de mûrissement des idées a succédé une démarche de réalisation du projet constitutionnel, après la chute de Saddam Hussein, à travers l'Autorité Provisoire de la Coalition, en 2003 -2004. La Loi Administrative de Transition de 2004 avait fixé toutes les étapes du calendrier constitutionnel qui devait aboutir à l'approbation de la Constitution et au retour de la souveraineté nationale. Les Nations-Unies dans leur résolution 1586 du 8 juin 2004 avaient apporté à ce processus leur caution internationale et leur encouragement. Ainsi se complétait le cheminement vers la Constitution de 2005.

122 Le chapitre II porte sur la forme fédérale de l'État, marque d'autant plus essentielle de cette Constitution qu'elle avait été précédée par une forme unitaire très centralisée, et sur la nature «parlementaire» du régime politique. La reconnaissance de la diversité d'une société plurielle par une forme fédérale de l'État et un régime représentatif parlementaire, ou plus exactement un régime d'assemblée, a conduit à une pratique de démocratie consociative. Le consociativisme, qui a pour vocation de concilier la diversité de la société et l'unité du pays, n'a pas toujours bien joué son rôle. Il a parfois conduit à un blocage des décisions.

123 La deuxième partie est consacrée au rôle de l'islam, caractéristique des constitutions des pays musulmans, mais aussi à sa coexistence avec les droits et libertés. C'est un sujet sensible dans la plupart des constitutions islamiques.

Pour étudier cette problématique, il a été nécessaire de chercher quelles étaient les théories du pouvoir dans les deux écoles de l'islam, sunnite et chiite, présentes en Irak et chez ses voisins. Ces théories du pouvoir, bien que d'origine très ancienne, restent d'une actualité brûlante comme le montrent les événements actuels.

Pour aborder ce sujet, les textes propres à chaque école ont été consultés. L'utilisation d'un vocabulaire spécifique aux différents aspects du pouvoir est, pour le lecteur francophone, une difficulté que nous n'avons pas voulu éluder, ces termes n'ayant pas d'équivalents français et étant

néanmoins nécessaires pour bien cerner la question qui n'est pas dépassée mais s'affirme, en ce moment, comme étant toujours vivante. On assiste dans le monde musulman contemporain à un bouillonnement de mouvements qui se réfèrent à la théorie sunnite du *califat*. L'Iran, de son côté, a établi, en 1979, un régime politique basé sur une des théories chiites du pouvoir, celle de la *willayat al faqih*.

A la lumière de ces expériences différentes on peut se poser la question : ces théories du pouvoir, sunnite et chiite, font- elles partie des « principes essentiels de l'islam » ?

Les sources essentielles de l'islam, comme le Coran et l'enseignement du Prophète, sont dépourvues de textes explicites sur le pouvoir. Les théories du pouvoir ne font donc pas partie des « principes essentiels de l'islam » que la Constitution de 2005 protège en interdisant d'édicter des lois les contredisant.

L'Irak, lui, a écrit une Constitution originale. Il a adopté une Constitution totalement moderne, appliquant les principes d'une démocratie mais à une condition, celle du respect, dans les lois, des principes de la religion de la très grande majorité du peuple irakien, l'islam. La Constitution n'applique pas des principes islamiques, elle demande seulement que les lois ne les contredisent pas. Mais, en plus, le côté novateur de la Constitution tient au fait qu'elle accorde même valeur aux principes essentiels de l'islam, aux droits et libertés fondamentaux et à la démocratie[64].

124 Le deuxième chapitre de cette partie étudie les droits et libertés dont la fondamentalité leur vient de ce qu'ils sont énoncés dans la Constitution. Connaître leur étendue et leur protection interne autant qu'externe permet d'évaluer l'importance de ce qui est présenté comme ayant même valeur que les principes de l'islam.

La difficulté la plus importante est, sans doute, le manque de jurisprudence constitutionnelle dû à la « jeunesse » de la Cour Suprême Fédérale d'une part et à l'inachèvement du travail législatif concernant l'organisation des droits et libertés d'autre part.

Malgré cela, des décisions courageuses de la Cour Suprême Fédérale font espérer que son rôle s'affirmera à l'avenir dans la réalisation des droits et libertés et l'annulation de lois anciennes qui leur sont contraires. Ainsi la Cour Suprême Fédérale a annulé la levée de l'immunité parlementaire, décidée par le Conseil des Représentants, du député qui s'était rendu en Israël pour assister à une conférence. La Cour Suprême Fédérale a motivé sa décision par l'inscription dans la Constitution de la liberté de circulation[65].

125 Enfin une conclusion générale rassemble tous les aspects de la recherche.

---

64 Art.2 de la Constitution irakienne de 2005.

Partie I

La genèse de la Constitution Irakienne de 2005

126 La Constitution de 2005 a utilisé au cours de sa genèse les voies d'une démarche nationale vivement encouragée par des instances internationales. Le cheminement politique a bénéficié de l'accueil que des pays, voisins ou plus éloignés, ont fait aux opposants qui, de leur exil, travaillaient au futur changement de régime. Cette recherche d'institutions démocratiques était l'œuvre des Irakiens, mais externalisée à l'étranger. Dans le même temps le mûrissement de la démocratie se faisait secrètement dans les esprits de ceux des Irakiens qui la souhaitaient et vivaient à l'intérieur de l'Irak.

À côté de cette réflexion proprement irakienne, qu'elle se soit déroulée en Irak ou hors de l'Irak, les acteurs internationaux, tout spécialement les États-Unis et les Nations-Unies, ont encouragé et même encadré le processus constitutionnel, en particulier en lui fixant un calendrier.

Ces deux sources ont œuvré à la naissance de la Constitution de 2005. Cette origine « double » est une marque qui distingue la Constitution de 2005 des constitutions irakiennes précédentes qui étaient le fruit des seules forces (politiques) irakiennes, à l'exception de la première Constitution de 1925, œuvre des Britanniques.

127 La rédaction de la Constitution de 2005 a constitué l'occasion à saisir pour reconstruire la structure de l'État dans une vision unifiée rassemblant toutes les composantes du peuple irakien. Elle a offert également la possibilité de réparer les erreurs du passé.

128 La Constitution de 2005 fut la première à être rédigée par une assemblée élue et approuvée par un référendum. Le 15 octobre 2005 la large participation de 63% du peuple au référendum a témoigné de l'intérêt des Irakiens pour cette Constitution. Ces électeurs l'ont approuvée à 79% des voix. Les chiffres reflètent la volonté du peuple de passer de la dictature à un régime démocratique fondé sur la Constitution.

129 L'étude de la genèse de la Constitution et du régime politique qu'elle a installé se fera en deux chapitres. Le chapitre I sera consacré aux facteurs déterminants qui ont constitué le cadre de la genèse (section I) et aux cheminements politique et étatique (section II).

Le chapitre II étudiera la forme fédérale de l'État (section I) et définira la nature du régime politique installé par cette Constitution (section II).

---

65 Décision de la Cour Suprême fédérale n° 34 de 2008.

Chapitre I

L’établissement de la Constitution

130 Pour comprendre les grands principes et dispositions adoptés par la Constitution irakienne de 2005, il faut avoir présentes à l'esprit les circonstances dans lesquelles les rédacteurs l’ont écrite. Sa naissance ne s'est faite ni dans une atmosphère normale ni dans une transmission classique du pouvoir mais dans une phase très sensible de division avec un sentiment, pour toutes les composantes de la société irakienne, d'être menacées de marginalisation et d'exclusion. Il est clair que cette division n'était pas une division politique ordinaire, comme la droite ou la gauche par exemple, mais reposait sur un partage de la communauté basé sur l'ethnie et la religion. Les longues décennies de dictature avaient renforcé cette division. Le régime n'avait pas su susciter la notion d'identité nationale irakienne en rassemblant toutes les composantes.

131 Depuis la création de l'État moderne irakien, l'Irak s'est trouvé face à la question des minorités ethniques qui s'est manifestée par une longue série de rébellions kurdes. Elles ont pris un nouveau tournant, après la guerre du Golfe de 1991. Grâce à l'ingérence internationale qui leur a fourni une protection contre le gouvernement central, les Kurdes ont pu vivre dans une région devenue semi-indépendante. Ils souhaitaient un régime fédéral qui pérenniserait cette situation.

132 D'autre part la question religieuse n'a pas été moins importante. La majorité chiite de la population de l'Irak a été exclue du pouvoir pendant des décennies. Elle formait la principale opposition au régime de dictature ce qui lui valait la marginalisation, l'exclusion et même l'expulsion. Cette répression a atteint un sommet lors du grand soulèvement chiite contre le régime de Saddam Hussein après la guerre du Golfe : ce fut le «soulèvement de mars 1991» cruellement réprimé.

133 Les chiites se souvenaient de l’oppression dont ils avaient été longuement victimes. Leur exclusion, de fait, des postes de décision les amenait à vouloir un régime parlementaire qui leur permettrait d’avoir une influence à l’image de leur supériorité numérique.

Pour des motifs différents, chiites et Kurdes étaient alliés dans leur demande d’une Constitution leur offrant les garanties qu’ils souhaitaient.

La minorité sunnite, quant à elle, rejetait ces demandes de fédéralisme et de régime parlementaire dont elle craignait que cela lui fasse perdre son contrôle sur Bagdad et donc sur l’Irak. Ces facteurs déterminants seront l’objet de la section I.

Mais la Constitution a été aussi l’aboutissement d’un double cheminement.

Avant la chute de Saddam Hussein l’opposition avait posé les premiers jalons, souvent depuis un pays où elle était en exil. Elle avait initié le cheminement politique.

Après la chute du régime baasiste, la Loi Administrative de Transition, les élections d'une Assemblée Nationale pour écrire un projet de Constitution puis un référendum ont constitué le cheminement étatique, objet de la section II.

Section 1. Les facteurs déterminants

I. FACTEURS ETHNIQUES

134 Le caractère multiethnique de l'Irak est un des facteurs importants qui a menacé la stabilité de l'État irakien moderne depuis sa création et jusqu'à aujourd'hui. La Constitution de 1925 première constitution irakienne ne précisait aucune appartenance ethnique ou religieuse. Le rattachement de Mossoul à l'Irak a fait naître un État multiethnique avec des Kurdes, des Turkmènes, des Assyriens, des Chaldéens ainsi que des Arabes[66].

135 L'État irakien, à cause des nationalistes arabes, n'a jamais fait de lois qui garantissent les droits des autres ethnies et a souligné, dans sa politique, l'appartenance arabe de l'Irak.

Sous l'ère républicaine l'Irak, surtout après le coup d'État de 1963, s'affirmait comme nation arabe. Il a préconisé la création d'un État arabe unifié en avançant beaucoup vers l'unité avec l'Egypte et la Syrie sans y arriver vraiment. Cette idée de l'Irak partie de la nation arabe a été présente jusqu'en 2003.

136 Les rédacteurs de la Constitution de 2005 avaient bien présent à l'esprit que le peuple irakien est un peuple multiethnique dont les trois principaux groupes sont les Arabes, les Kurdes et les Turkmènes avec une majorité arabe mais de fortes minorités kurde et turkmène. Si la Constitution comme la plupart des constitutions de l'époque républicaine avait affirmé que l'Irak faisait partie de la nation arabe, les groupes ethniques non arabes se seraient sentis marginalisés. Mais si l'Irak ne se disait pas arabe ce sont les Arabes irakiens majoritaires qui se seraient sentis exclus. En face de ce dilemme les rédacteurs ont d'abord, dans une première version, écrit «L'Irak est un pays comportant plusieurs ethnies, religions et doctrines. Ses habitants arabes font partie de

66 La domination ottomane sur Mossoul a duré jusqu'à la fin de la Première Guerre mondiale. La Grande-Bretagne et la France avaient conclu un accord secret connu sous le nom de l'accord Sykes – Picot. Il divisait les États arabes de l'Empire ottoman entre ces deux pays. Mossoul faisait partie de la région sous influence française. La Grande-Bretagne a occupé Mossoul le 7 novembre 1918. Après la découverte du pétrole à Mossoul, la Grande-Bretagne a réussi à persuader la France de le lui céder par le traité de Sèvres en 1920. Mais la Turquie a continué de réclamer ce territoire jusqu'en 1925 quand la Société des Nations a décidé de rattacher Mossoul à l'Irak. Mossoul a officiellement rejoint le royaume irakien le 3 octobre 1932.

la nation arabe. Il fait partie du monde islamique[67]». Ce texte avait été proposé par les Kurdes pour signifier que seuls les «habitants arabes» faisaient partie de la «nation arabe». Alors que, eux, les Kurdes étaient seulement Irakiens. Ceci a provoqué une grande inquiétude chez la plupart des Irakiens arabes. La Ligue arabe, opposée à ce texte, a fait présenter par son secrétaire général une demande d'interprétation du texte.

Après des discussions complexes les rédacteurs ont écrit une nouvelle formulation du texte qui est devenu: «L'Irak est un pays comportant plusieurs ethnies, religions et doctrines. Il est membre fondateur et actif de la Ligue des États arabes, est engagé par sa charte et fait partie du monde islamique[68]».

137 Donc l'appartenance de l'Irak est définie par rapport à sa qualité de membre fondateur et actif de la Ligue arabe et engagé par sa charte. Comme la charte de la Ligue arabe stipule que : «seuls les pays arabes peuvent adhérer à la Ligue arabe[69]», ce texte confirme indirectement que L'Irak est arabe et c'est un compromis acceptable par tous.

138 La reconnaissance de la diversité ethnique dans la Constitution n'est pas suffisante pour assurer la protection des minorités dans le cadre de l'État irakien. C'est pour cela que la diversité ethnique a eu un impact clair sur plusieurs dispositions constitutionnelles comme la forme de l'État et la nature du régime politique qui permettent aux minorités d'avoir une participation active dans les institutions publiques.

A côté d'une majorité arabe les minorités ethniques les plus importantes sont les Kurdes et les Turkmènes.

Les Kurdes forment un peuple vivant dans certains pays du Moyen-Orient: l'Iran (au sud-ouest), l'Irak (au nord-est), la Turquie (au sud), la Syrie (au nord). Ils sont musulmans, sunnites en général, mais distincts de leur voisins par l'ethnie et la langue. Ils représentent environ 17% de la population de l'Irak, et vivent dans les départements nord d'Erbil, Souleimaniye et Dohuk qui forment désormais la région du Kurdistan d'Irak. Il y a aussi des Kurdes vivant dans les départements de Kirkuk et de Mossoul et dans quelques autres parties de l'Irak.

---

67 Version publiée le 8 août 2005.

68 Article 3 de la Constitution irakienne de 2005.

69 Article 1 de la Charte de la Ligue des États arabes.

139 Historiquement ils ont été soumis à l'Empire Ottoman. Après la Première Guerre mondiale, la victoire des Alliés et la défaite de l'Empire ottoman, certains grands personnages kurdes et les partis kurdes à Istanbul ont essayé de convaincre les Alliés de créer une région kurde réunissant tous les Kurdes et de lui donner l'autonomie[70]. Le général Chérif Pacha Slimani, une personnalité kurde vivant à Paris, représentant des groupes politiques kurdes à la Conférence de Paix à Paris, a donné, en 1919, deux notes à cette conférence : une avec les demandes des Kurdes, à savoir leur droit à un État indépendant rassemblant les Kurdes vivant dans différents pays de la région, et l'autre présentant une carte du Kurdistan dans son ensemble[71].

140 Les Alliés ont imposé à l'Empire Ottoman le traité de Sèvres le 10 août 1920[72]. Parmi les clauses de ce traité il y avait la création de l'autonomie pour les Kurdes, autonomie soumise à référendum dans la région kurde, portant sur la question: «Voulez-vous vous séparer des Turcs ou non?». Le résultat du référendum devait être discuté à la Société des Nations qui devait rendre sa décision sur l'indépendance kurde. Si la Société des Nations décidait que les Kurdes méritaient l'indépendance elle transmettrait la résolution au gouvernement turc qui devrait s'incliner. Si tout ce scénario se déroulait, les Alliés ne mettraient pas d'obstacle à ce que les rejoignent les Kurdes de Mossoul (les Kurdes qui vivent dans le nord de l'Irak). Mais le traité de Sèvres fut mort-né, il n'a pas été mis en application. Les victoires arrachées par la Turquie moderne dirigée par Mustafa Kemal Atatürk qui a battu les Grecs, libéré l'Anatolie et conclu des accords avec les Français et les Italiens, puis le traité de Lausanne le 24 Juillet 1923, ont ruiné tout espoir d'un État indépendant ou

70 Ce courant d'idées a conduit au Parti national kurde à Istanbul dirigé par le prince Abdul Qadir Hmedinan.

71 Shaaban Maziri, La question kurde dans le premier quart du XXe siècle et la non - reconnaissance des droits des Kurdes par les Alliés, *Gilgamish center for Kurdish Studies and Research*, vol. 5, mis en ligne le 5 mars 2012, disponible sur : http://gilgamish.org/printarticle.php?id=25816, (page consultée le 21 mars 2014).

72 Le traité de Sèvres fut signé le 10 août 1920 à Sèvres entre les Alliés et l'Empire ottoman, peu après la Première Guerre mondiale. Ce traité consacrait le démembrement de l'Empire ottoman, partagé en mandats exercés par la Grande-Bretagne, la France, l'Italie, la Grèce, et démantelé territorialement : perte de la Thrace, de l'Ionie, des provinces arabes; institution d'une grande Arménie indépendante ; projet d'autonomie d'un Kurdistan dans l'Est anatolien. Il ne reste à la Turquie que le centre et nord de l'Anatolie, sans Istanbul, placée sous le contrôle d'une commission internationale. Voir, Jean-Paul Burdy, Le traité de Sèvres (10 août 1920): une construction diplomatique inapplicable, Questions d'Orient – Questions d'Occident, *disponible sur :https://sites.google.com/site/questionsdorient/turquie-et-empire-ottoman/traite-de-sevres-1920 , (page consultée le 21 mars 2014).*

d'une reconnaissance internationale pour les Kurdes[73].

141 Auparavant, après avoir été expulsées de l'Empire Ottoman les forces britanniques étaient entrées, en 1917, en Irak qui avait été placé sous mandat britannique. A la fin de la Première Guerre mondiale, les troupes turques étaient encore stationnées dans les zones de Mossoul et de Souleimaniye au nord de l'Irak, alors qu'il y avait des troupes britanniques dans le sud de Mossoul. Après la signature du traité d'armistice à Mondros (port sur l'île grecque de Lemnos) entre les Alliés et l'Empire Ottoman vaincu, le 30 octobre 1918, le commandement turc a retiré de Mossoul ses troupes qui sont revenues à l'intérieur des frontières turques en vertu des dispositions du traité[74]. La Grande- Bretagne et la Turquie avaient compris l'importance du pétrole de Mossoul. Les Turcs ont essayé de garder cette région rattachée à la Turquie moderne et l'ont fait demander par le Président de la délégation turque à la Conférence de Lausanne en 1923. Pour discuter du problème de Mossoul une conférence s'est tenue à Istanbul le 19 mai 1924. Elle a échoué et les parties, les Turcs et les Britanniques, se sont retournées vers la Société des Nations qui a chargé son Conseil de régler la question des frontières. Le Conseil a décidé le 30 Septembre 1924 de former un comité international de trois membres pour examiner le problème de Mossoul et fournir un rapport sur la frontière. Les membres du Comité, étaient: le colonel belge Paolis, le comte Tekele, ancien premier ministre de Hongrie, et Versen, le ministre plénipotentiaire suédois, qui a pris la présidence du Comité. Le Comité a décidé de mener des enquêtes dans la région, il est arrivé à Mossoul en Janvier 1925. La Turquie a proposé un référendum pour que la population exprime sa volonté. Mais la

73 Le traité de Lausanne remplaçait le traité de Sèvres imposé aux Turcs en 1920. À la suite des succès nationalistes de Mustapha Kemal Atatürk surnommé Ghazi («le Victorieux») et de l'abolition du sultanat d'Istanbul, les puissances alliées acceptèrent une révision des accords de paix de 1920 (traité de Sèvres). Ce traité fut signé le 24 juillet 1923 à Lausanne (en Suisse) entre la Turquie, d'une part, et la France, l'Italie, l'Angleterre, le Japon, la Grèce, la Roumanie, le royaume de Serbie, le royaume de Croatie et les Slovènes, d'autre part. Le traité reconnaissait les frontières de la Turquie moderne. La Turquie renonçait à ses anciennes provinces arabes et reconnaissait la possession de Chypre par les Britanniques et les possessions italiennes du Dodécanèse (archipel de la mer Égée regroupant plus de 160 îles et îlots).

74 Dans l'Armistice, signé le 30 octobre 1918 à la fin de la première guerre mondiale entre l'empire ottoman et les vainqueurs, les alliés se réservent le droit d'intervenir et d'occuper n'importe quel endroit du territoire ottoman. Ainsi en 1918 les Anglais occupent Mossoul. Le lendemain les flottes alliées pénètrent dans Istanbul. (YERASIMOS S, *L'obsession territoriale ou la douleur des membres fantômes*, et dans S. VANER, *La Turquie* Fayard, CERI, Paris, 2005, p.45).

Grande-Bretagne s'y est opposée, les Britanniques estimant que les Kurdes sont aryens et qu'ils n'ont pas de liens avec les Turcs. Les Turcs, eux, estimaient qu'il n'y avait aucune différence entre les Kurdes et les Turcs et que les deux ethnies avaient vécu côte à côte pendant de nombreux siècles. Le Comité a soumis son rapport au Conseil de la Société des Nations. Il est arrivé à des conclusions différentes de celles des Turcs et des Britanniques: «Les Kurdes ne sont ni Arabes, ni Turcs, ni Perses, mais ils sont plus proches des Perses que des autres». Le rapport ajoute : «Si on ne se base que sur les caractères ethniques, et sur eux seuls, cela devrait nous amener à créer un État kurde indépendant. Les Kurdes forment les cinq huitièmes de la population. Si on s'oriente vers une telle solution, les Yézidis[75] qui sont similaires aux Kurdes devraient être comptés dans leur nombre, de sorte que la proportion des Kurdes, serait alors des sept huitièmes de la population»[76].

142 Le Conseil de la Société des Nations a décidé le 16 Décembre 1925 l'annexion de Mossoul au territoire irakien. La Turquie a accepté à la fin la «ligne de Bruxelles» comme a été nommée sa frontière sud par la résolution adoptée par la Société des Nations à Bruxelles en 1924. C'est ainsi qu'une partie du Kurdistan a été partagée entre la Turquie et l'Irak. Le 13 Janvier 1926 les deux gouvernements, celui de l'Irak et celui de la Turquie, ont conclu un traité fixant la frontière entre eux.

143 Après la Première Guerre mondiale, les Kurdes sont répartis entre quatre pays: la Turquie, l'Irak, l'Iran et la Syrie, ainsi que des minorités dans la République d'Arménie qui appartenait à l'Union soviétique. Le problème kurde en Iran, Turquie et Irak est un problème complexe. En Syrie et Arménie la présence kurde est marginale et ne pose pas un grand problème. L'aspiration kurde à un État indépendant, le Kurdistan, représente un problème politique très sensible parce que le Kurdistan fait partie de quatre pays du Moyen-Orient: la Turquie, l'Iran, l'Irak et la Syrie. S'il y avait un Kurdistan il s'établirait sur une partie du territoire national de ces quatre pays, ce qui n'est pas acceptable pour eux. Les relations avec les Kurdes différent suivant les États, mais nous constatons que le problème kurde s'est transformé en un conflit armé en Turquie et en Irak durant de nombreuses années.

144 Il y a eu de nombreuses révoltes kurdes contre l'État irakien émergent. Lorsque la population

---

75 Les Yézidis appartiennent à une des plus anciennes religions ainsi nommée à cause du nom « Yazdan », qui est l'un des noms qu'ils donnent à Dieu.

76 Abdullah Mohammed Ali Alaleaoa, Les racines du problème kurde, *Encyclopédie de la connaissance*, disponible sur: http://www.aljazeera.net/NR/exeres/CF2F4A64-F891-47C0-9078-ABE929D48AB1.htm, page consultée le 30 mai 2014.

irakienne a été consultée par référendum en 1921 sur l'accession au trône de Fayçal I comme roi d'Irak, certains Kurdes ont refusé de participer au référendum et ont revendiqué leur autonomie. Les demandes des Kurdes variaient avec le temps, mais la plupart des rébellions ont été causées par la combinaison d'un sentiment national permanent et la prétention des Kurdes à avoir un statut administratif spécial. Le gouvernement irakien avait confirmé son engagement de respecter les droits des Kurdes, d'utiliser la langue kurde dans leurs écoles, de participer aux ministères gouvernementaux et de ne pas être marginalisés dans les emplois gouvernementaux, mais en même temps il accusait les Kurdes d'avoir des visées séparatistes[77].

145 Mustafa Barzani, le chef le plus éminent des rebelles kurdes contre le gouvernement irakien, était basé dans les montagnes accidentées du nord de l'Irak, ce qui compliquait la mission de l'armée irakienne. Le 20 mai 1947 l'armée irakienne a été en mesure de contrôler le mouvement de rébellion armée et Mustafa Barzani a fui vers la Turquie puis l'Iran. Il a enfin demandé l'asile politique à l'Union soviétique. Ainsi le gouvernement irakien a repris le contrôle du Kurdistan irakien qui a retrouvé le calme. En Union soviétique Mustafa Barzani, devenu réfugié politique, s'est formé dans les arts martiaux, a participé à des exercices de formation, a reçu le grade de général à titre honorifique et a fondé le « Parti démocratique du Kurdistan » parti lié au communisme et aux courants marxistes. Grâce à des éléments communistes en Irak, il a établi ses bureaux dans la région kurde de l'Irak. Si l'Union soviétique a tant aidé Barzani c'était, dans un climat de guerre froide, par opposition au régime monarchique et capitaliste de l'Irak. Le 14 Juillet 1958 le général Abdul Karim Kassem, par un coup d'État militaire, a renversé la monarchie. Ce fut la première république en Irak d'orientation socialiste[78]. La Constitution provisoire de 1958 dit: «les Arabes et les Kurdes sont des partenaires dans ce pays et la Constitution reconnaît la spécificité ethnique kurde au sein de l'unité de l'Irak»[79]. C'est la première fois qu'une Constitution reconnaît cette spécificité. Des Kurdes ont alors occupé des postes supérieurs dans l'État, comme au «Conseil de la Souveraineté», autorité

77 Hanan Akhamis, Les racines des Kurdes, *Divan al Arabe*, vol. 2, mis en ligne le 19 décembre 2004, disponible sur: http://www.diwanalarab.com/spip.php?article7466 , page consultée le 12 mai 2014.

78 Le général Kassem, né en 1914 à Bagdad, mort le 9 février 1963, fut Premier Ministre, Commandant des Forces armées et Ministre de la Défense de l'Irak dans les années 1958-1963. Ce militaire irakien a été connu pour son amour des pauvres, qui lui a valu une grande popularité, on l'appelait « le père des pauvres». Il fut évincé par un coup d'État militaire le 8 Février 1963 par un groupe d'officiers irakiens qui, pour la plupart, appartenaient au parti Baas, dirigé par Abdul Salam Aref.

suprême en Irak selon la Constitution de 1958. L'un de ses trois membres était le colonel Khalid Naqshbandi représentant les Kurdes, mais aussi un des dix ministres était Kurde, en plus de la nomination d'un officier kurde comme membre de la Cour suprême spéciale militaire[80].

146 Mustafa Barzani est retourné en Irak à l'invitation du gouvernement du nouveau régime. Il a été accueilli par le gouvernement irakien et les membres du Parti communiste irakien comme un héros le 5 octobre 1958. Il fut logé dans un ancien palais royal, et il lui fut alloué un salaire mensuel élevé et d'autres avantages. L'objectif était de stabiliser la région nord de l'Irak, de prévenir une révolte contre le gouvernement de Bagdad et de résoudre le problème kurde qui était pour lui «une épine dans le pied».

147 Après avoir renforcé ses relations avec Kassem, Mustafa Barzani a fait une demande officielle de reconnaissance du Parti démocratique du Kurdistan, acceptée par le ministère de l'Intérieur. Ce parti a publié le 9 Février 1960 son programme qui était dans la ligne marxiste léniniste[81].

En 1961 la lune de miel fut terminée entre le gouvernement irakien et les Kurdes. La révolte kurde s'est alors étendue à toutes les régions du Kurdistan irakien et s'y sont joints de nombreux hauts seigneurs féodaux qui avaient fui vers l'Iran après 1958 et l'application de la loi de nationalisation agricole. Le Parti démocratique du Kurdistan a annoncé une grève générale dans la région du Nord le 6 Septembre 1961. Kassem, dans une conférence de presse tenue au ministère de la Défense le 23 août 1961, a accusé les entreprises (anglaises et américaines), qui contrôlaient le pétrole de l'Irak, d'inciter les féodaux kurdes à se rebeller pour exercer une pression sur l'Irak. Cette pression touchait deux domaines: les négociations qui avaient alors lieu entre le gouvernement irakien et les entreprises étrangères sur la nationalisation de la richesse pétrolière de l'Irak, d'une part, et d'autre part la demande irakienne de voir le Koweït réintégrer l'Irak. Kassem accusa la Grande-Bretagne et les États-Unis d'Amérique d'être derrière la rébellion dans le nord en disant: «L'ambassadeur

79 Article III de la Constitution irakienne de 1958.

80 Les Kurdes et le problème kurde, *Encyclopédie moqatel*, disponible sur : http://www.moqatel.com/openshare/Behoth/Siasia21/Akrad/sec042.htm , page consultée le 30 avril 2014.

81 Hamza Matar, L'histoire de la vie du chef Mustafa Barzani, *Centre Gilgamesh pour les études et recherches kurdes*, disponible sur: http://www.gilgamish.org/viewarticle.php?id=kurdish_persons-20070303-818, mis en ligne le 3 mars 2007, page consultée le 30 avril 2014.

britannique a dépensé près d'un demi million de dinars pour ces actes d'agression malveillante»[82].

148 Le gouvernement irakien estima que la révolution kurde de 1961 était le résultat d'une pression externe sur l'Irak dans trois principaux domaines à savoir: le pétrole, le Koweït et la loi de nationalisation agricole. Ainsi était puni le gouvernement irakien pour avoir annulé l'adhésion de l'Irak au pacte de Bagdad et pour son orientation marxiste[83]. Les Kurdes ont vu dans leur révolte une réaction naturelle à leur situation dans le Kurdistan irakien et à la demande de réforme pour atteindre leurs espoirs. Le nord de l'Irak a donc vécu dans le chaos politique et militaire. Le gouvernement est intervenu avec ses forces armées directement dans les zones kurdes le 9 septembre 1961 et les combats ont duré environ 17 mois jusqu'à la chute de Kassem le 8 Février 1963.

149 Le 8 Février 1963, après un coup d'État, le général Abdel Salam Aref prit le pouvoir[84].

Une nouvelle étape dans le développement de la question kurde émergea. La force croissante des Kurdes dans le nord démontra leur capacité à influencer la situation intérieure de l'Irak, ce qui conduisit certains pays étrangers notamment l'Iran à utiliser les Kurdes comme moyen d'influencer le gouvernement irakien dans leur propre intérêt. Dans les camps d'entraînement «peshmergas» kurdes, que ce soit en Iran ou au nord de l'Irak, il y eut afflux d'experts iraniens. La plupart d'entre

---

82 Hamid al-Hamdani, Révolution du 14 Juillet: Abdul-Karim Kassem et le mouvement kurde, *Centre du Chercheur Académique,* mis en ligne le 7 juillet 2007, disponible sur : http://www.alba7es.com/Page1009.htm, page consultée le 30 mars 2014.

83 Le Traité d'Organisation du Moyen-Orient, plus communément appelé Pacte de Bagdad, a été signé le 24 février 1955 par l'Irak, la Turquie, le Pakistan, l'Iran et le Royaume-Uni. Les États-Unis rejoignent le comité militaire de l'alliance en 1958. S'inscrivant dans le cadre de la guerre froide, le pacte a pour objectif principal de contenir la poussée soviétique au Moyen-Orient à travers la mise en place d'un « cordon sanitaire ».

84 Abdel Salam Aref né en 1921 à Bagdad, mort le 13 avril 1966, était le président de l'Irak de 1963 à 1966. Il a fait son entrée dans le jeu politique le 14 juillet 1958 dans la révolution contre la monarchie irakienne. Avec le général Kassem, il est entré dans Bagdad, une république militaire a été instaurée. Néanmoins, Kassem était nationaliste, et donc contre l'entrée de l'Irak dans la République arabe unie, alors qu'Aref, baasiste, y était favorable. Aref est mort dans le crash de son hélicoptère à Bassora, au sud de l'Irak et son frère Abdul Rahman Aref lui succéda.

eux prenaient en charge la formation militaire des Kurdes. Ils leur donnaient de nouvelles armes que les Kurdes ne connaissaient pas auparavant comme les canons anti-aériens. Dans le même temps, l'opinion internationale, par médias occidentaux interposés, a commencé à s'intéresser au conflit kurde en Irak[85].

150 Les choses sont allées en Irak dans le sens du nationalisme arabe en général entre l'Egypte, la Syrie et l'Irak, à l'initiative même de l'Irak. Des délégations des trois pays se sont rencontrées en avril 1963 et ont approuvé le projet d'un État unifié, signé par leurs présidents. L'Irak promulgua une nouvelle constitution provisoire le 29 avril 1964, déclarant que le peuple irakien fait partie de la nation arabe, objectif de l'unité arabe complète. La première déclaration du nouveau gouvernement insistait sur la nécessité de l'unité nationale du peuple et de la promotion de la fraternité arabo-kurde pour assurer ses intérêts nationaux.

151 Le Parti Démocratique du Kurdistan a répondu à cette initiative en envoyant un télégramme de soutien à Bagdad qui appelait à résoudre la question kurde en lui accordant l'autonomie. Mustafa Barzani a ordonné de cesser le feu sur tous les fronts de la guérilla au Kurdistan et a envoyé Jalal Talabani comme émissaire à Bagdad le 19 Février 1963 pour mener des négociations de paix. Le gouvernement irakien pour résoudre le problème kurde avait préparé un projet prévoyant le partage de l'Irak en six provinces. Celle du nord de l'Irak comprenait les départements suivants : Souleimaniye , Erbil et Dohuk. Ce qui signifiait que la région de Kirkuk, riche en pétrole et multiethnique, n'était pas dans la province kurde. Mais Barzani rejeta le projet. Il fit trois nouvelles demandes au gouvernement, à savoir : la création d'unités locales kurdes de l'armée et de la police, l'annexion de Mossoul et de Kirkuk à la région kurde et le versement de 75% des revenus du pétrole local à la région autonome kurde[86].

152 Le gouvernement irakien rejeta ces requêtes. Il demanda un report temporaire des négociations avec les Kurdes jusqu'à la fin des négociations tripartites en vue de l'unité entre l'Egypte, la Syrie et l'Irak. Le gouvernement irakien avait d'ailleurs permis aux Kurdes de participer à ces négociations. Leur délégation, dirigée par Jalal Talabani, avait rencontré au Caire le président Gamal Abdel Nasser pour discuter du statut des Kurdes dans ce futur État Arabe. S'adressant à Nasser, Talabani a dit : «Nous ne nous élevons pas contre la République arabe unie, tout ce que

85 Les Kurdes et le problème kurde, *Encyclopédie moqatel,* op. cit.

86 Subhi Nazim Tawfiq, Abdul-Salam Muhammad Aref comme je l'ai vu, *Journal de la conscience arabe*, vol. 8, mis en ligne le 3 mars 2008, disponible sur : http://elw3yalarabi.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=58, page consultée le 30 mars 2014.

nous espérons obtenir c'est l'autonomie au sein de l'Irak. Nous ne voulons pas la séparation, ni être une nation anti-arabe[87]».

153 Puis le gouvernement irakien annonça sa volonté d'accepter l'usage officiel de la langue kurde dans les établissements d'enseignement, l'ouverture d'une université kurde et la réforme administrative. Mais il n'accepta pas les demandes militaires ni financières car l'existence de formations militaires kurdes et l'indépendance financière pouvait amener les Kurdes à faire sécession. Après l'échec de ces négociations on assista à une escalade conduisant à un nouveau conflit militaire à partir de Juin 1963 avec la participation de pays étrangers. La Syrie a envoyé des forces militaires pour soutenir le gouvernement irakien, l'Iran du Shah fournissant abondamment une assistance militaire et du matériel aux Kurdes.

154 Après une médiation du président égyptien Gamal Abdel Nasser les hostilités cessèrent et l'administration irakienne retourna dans les zones kurdes. La promulgation de la constitution provisoire eut lieu en octobre 1964 et les Kurdes y ont vu ce qui leur semblait une régression des droits qu'ils avaient acquis dans les constitutions précédentes. En réponse à leurs demandes le gouvernement irakien a publié, le 9 septembre 1965, un amendement à la Constitution : « La présente constitution reconnaît les droits nationaux des Kurdes dans le peuple irakien dans une unité nationale et fraternelle»[88]. À la fin de 1965 les négociations étaient dans l'impasse. Au début de 1966, les combats recommencèrent. Les opérations militaires faiblirent après l'annonce du gouvernement irakien, le 29 Juin 1966, affirmant sa volonté de mettre en œuvre ce qui était dans la Constitution provisoire d'avril 1964 concernant les droits du nationalisme kurde. Sur cette base la loi de décentralisation pour la gestion de la zone kurde au nord a été promulguée.

155 Le 17 juillet 1968 le parti Baas a pris le pouvoir par un coup d'État militaire dirigé par le président Al Bakr[89]. Dans leur première déclaration les nouveaux dirigeants n'oubliaient pas la question kurde en disant : «La révolution est déterminée à réaliser l'unité nationale et la fin du problème du nord en gardant à l'esprit, avec sagesse et compétence, les intérêts du pays, pour assurer la sécurité, la stabilité, le bien-être et le maintien de l'unité nationale»[90].

156 Une constitution était promulguée le 21 septembre 1968 qui énonçait : «les Irakiens sont égaux en droits et en devoirs devant la loi qui ne distingue pas entre eux en fonction du sexe, de la

87 Mémoires du président Talabani, *journal Moyen Orient*, n° 11219, le 16 août 2009, disponible sur : http://www.aawsat.com/details.asp?section=4&article=531999&issueno=11219#.Uy2t1_l5M-E, page consultée le 30 mars 2014.

88 Article 19 de la Constitution irakienne de 1964.

race, de la langue ou de la religion, ils coopèrent au maintien de l'intégrité du pays que ce soit les Arabes ou les Kurdes à qui la Constitution garantit les droits nationaux, au sein de l'unité de l'Irak»[91].

157 La situation des Kurdes au début du nouveau coup d'État était complètement différente. Le lien entre le nouveau régime irakien et l'Union Soviétique, ancien allié des Kurdes, a amené ceux-ci à changer leur attitude envers l'Iran. Téhéran à cause du conflit frontalier avec l'Irak dans le Chatt al Arab (embouchure du Tigre et de l'Euphrate dans le Golfe au sud de l'Irak) cherchait à affaiblir le gouvernement irakien. En fournissant des armes aux Kurdes il contraignait Bagdad à orienter ses armées vers le nord, renforçant ainsi la position iranienne dans le sud.

158 Le gouvernement irakien était conscient qu'il fallait faire quelques réformes dans le domaine constitutionnel et administratif. Mais les Kurdes n'acceptaient pas ces réformes. En octobre 1969 les Kurdes ont adressé une note aux Nations Unies pour se plaindre de la «guerre à caractère raciste, menée par les dirigeants de l'Irak contre le peuple kurde». La note accusait les dirigeants baasistes d'essayer d'exterminer le peuple kurde et a laissé entendre qu'on voulait totalement effacer de la communauté nationale un peuple qui s'efforçait de conserver sa langue et sa culture. La note contenait en pièces jointes des textes concernant les droits des Kurdes, depuis le traité de Sèvres en 1920 et après. L'annexe VI contenait une condamnation de la situation sanitaire et scolaire dans le

---

89 Ahmed Hassan Al Bakr né en 1914, mort en 1982, fut président de la République d'Irak de 1968 à 1979. Militaire et membre du parti Baas, il devient alors premier ministre du maréchal Aref, puis président de la République en juillet 1968 à la suite d'un coup d'État. Al Bakr est rapidement confronté à la montée en puissance de son vice-président Saddam Hussein, qui prend progressivement le contrôle de tous les leviers de commande de l'État. Il démissionne en 1979 (officiellement pour raisons de santé!!) et est remplacé à la tête de l'Irak par Saddam Hussein. Selon les observateurs politiques irakiens la démission s'est faite sous la pression exercée par Saddam Hussein qui s'est saisi du pouvoir en 1979 et a assigné à résidence Al Bakr à son domicile jusqu'à sa mort le 4 Octobre 1982.

90 Tommy Habeeb, Massoud Barzani et une stratégie visant à établir un État kurde, *Dialogue civilisé,* vol. 1731, mis en ligne le 11 novembre 2006, disponible sur: http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=80550 , page consultée le 1 mars 2014.

91 Article 21 de la Constitution irakienne du 21 Septembre 1968.

Kurdistan irakien. L'annexe VII concernait la « situation malheureuse des chrétiens d'Irak, sous le régime baasiste». Une campagne médiatique internationale incita le gouvernement irakien à former un comité pour résoudre les problèmes relatifs à la question kurde et à prendre plusieurs mesures pour prouver ses bonnes intentions envers les Kurdes. Il publia une amnistie générale pour tous les militaires et civils ayant participé aux violences au Kurdistan, promulgua une loi de décentralisation, établit l'Université kurde, et l'Académie Kurde des sciences, créa la Direction des affaires culturelles kurdes et rendit le Norouz, fête nationale des Kurdes, jour férié et réjouissance nationale dans tout l'Irak[92].

159 Puis le gouvernement irakien fit une déclaration le 11 mars 1970, qui codifiait les droits de la nation kurde au niveau de l'État pour que les Kurdes sentent qu'ils faisaient partie de la nation irakienne et que la question politique dans le conflit arabo-kurde était en voie de règlement. Cette déclaration comportait de nombreuses réformes pour l'application desquelles il avait été convenu de modifier la Constitution. Elle incluait des mesures politiques, administratives, culturelles et scientifiques. Ainsi la langue kurde devint langue officielle avec l'arabe dans la région kurde, des Kurdes participèrent au gouvernement central et à la fonction publique. Les ouvertures d'écoles dans la région kurde se multiplièrent, le numérus clausus des étudiants kurdes dans les universités publiques et les écoles militaires augmenta ainsi que le nombre des bourses. Il était prévu aussi que le vice-président soit Kurde. En outre, même si l'exploitation des ressources naturelles dans la région autonome se faisait dans le cadre du pouvoir central, les Kurdes avaient droit d'association et disposaient dans le pouvoir législatif d'un nombre de sièges en fonction de leur pourcentage dans la population de l'Irak. Une période de transition de quatre ans avait été jugée nécessaire pour mettre en œuvre la déclaration et installer un pouvoir autonome kurde dans le Kurdistan irakien. Le gouvernement irakien estima que cette déclaration représentait le maximum qui pouvait être accordé aux Kurdes et veilla à l'application des décisions. Le gouvernement forma un comité supérieur le 12 mai 1971 sous la présidence de Saddam Hussein, vice-président de la République, qui discuta des procédures de mise en œuvre de la déclaration du 11 Mars[93].

160 Les Kurdes ont accueilli favorablement la déclaration du 11 Mars 1970 et Barzani a envoyé un télégramme au président Al Bakr, en déclarant son accord avec la déclaration. Mais cela n'a pas duré longtemps et Barzani a accusé le gouvernement central d'accaparer le pouvoir et de travailler à la démolition de la déclaration. Alors que le gouvernement accusait Barzani de recevoir le soutien

92 Les Kurdes et le problème kurde, *Encyclopédie moqatel,* op. cit.

93 Raad Naji Al Jada, *op. cit.*, p. 192.

de l'Iran visant à affaiblir le gouvernement, et d'avoir pour but la séparation du Kurdistan du reste de l'Irak. Dans un climat de défiance entre les parties, Barzani a accusé le gouvernement d'avoir tenté par deux fois de l'assassiner et d'avoir aidé un grand nombre de migrations arabes dans les régions kurdes dans le but de nuire à la composition démographique, dans l'intérêt des Arabes, pour le pétrole de Kirkuk. Les négociations ont échoué à nouveau entre les Kurdes et le gouvernement irakien qui a refusé les demandes des Kurdes d'étendre à de nouvelles villes l'autonomie et notamment à Kirkuk, riche en pétrole[94].

De plus Barzani a critiqué l'accord de l'Irak avec les soviétiques, ses anciens amis, l'accusant d'être contre les intérêts des Kurdes puis il lança une attaque en règle contre les communistes du Kurdistan[95].

161 En 1974, l'année de mise en application de l'autonomie prévue dans la déclaration du 11 Mars 1970, Barzani a rejeté cette déclaration et demandé d'y apporter des modifications. De son côté le gouvernement irakien, après avoir modifié la Constitution, mit en œuvre la déclaration, et publia une loi sur l'autonomie de Kurdistan le 11 Mars 1974. Il nomma quelques personnalités Kurdes aux postes clés, pour prouver que Barzani n'était pas le seul représentant des Kurdes. Il nomma Abdallah, fils aîné de Barzani, comme ministre pour signifier que des personnes de la famille de Barzani étaient d'accord avec sa politique dans la région du Kurdistan. Il nomma également un vice- Président kurde. Le 25 avril 1974, le gouvernement irakien publia une déclaration confirmant sa détermination à mettre en œuvre la loi d'autonomie et son refus de négocier désormais avec Barzani, mais de l'éliminer, lui et son groupe. En août 1974 la guerre a éclaté entre le gouvernement irakien et les Kurdes, le Shah d'Iran ayant un rôle majeur dans la fourniture d'armes aux Kurdes[96].

162 Après des négociations compliquées entre l'Irak et l'Iran, avec médiation d'Abdel Aziz

---

94 Thomas Al Saadi, Mullah Mustafa Barzani: un bel exemple de leadership et de loyauté envers le peuple kurde, Londres, le 1er Juillet 2008, disponible sur http://www.t-alsaadi.co.uk/, page consultée le 21 mars 2012.

95 Avec l'arrivée du Baas au pouvoir en 1968, ce fut le début de la croissance des relations entre l'Irak et les Soviétiques. Les Baasistes, avec le Parti communiste irakien, se sont déclarés en 1973 « Front national » pour inciter les Soviétiques à être favorables au parti Baas. Des experts et des entreprises soviétiques ont apporté leur coopération dans les domaines du pétrole, de l'électricité, de l'industrie et de l'agriculture. Ils ont aussi fourni à l'armée irakienne un armement des plus modernes. Cette coopération a abouti à la conclusion d'un traité d'amitié avec les Soviétiques le 9 avril 1972. Voir, Khudair Hussein al-Saadawi, L'Irak de l'influence soviétique à l'hégémonie américaine, *Dialogue civilisé*, vol. 2339, mis en ligne le 7 novembre 2008, disponible sur: http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=140561, page consultée le 3 mars 2013.

Bouteflika ministre des Affaires Etrangères d'Algérie, les combats cessèrent dans la zone kurde de l'Irak. Le 6 mars 1975 à Alger un accord, le traité d'Alger entre l'Irak et l'Iran, a été signé par Saddam Hussein, vice-président d'Irak, et le Shah d'Iran[97]. L'accord prévoyait le règlement des problèmes frontaliers et surtout la division du «Chatt al Arab» dans lequel l'Irak avait fait des concessions significatives sur les frontières sud de l'Iran, l'Iran s'engageant en retour à ne pas fournir d'aide aux Kurdes irakiens dans le nord et à fermer sa frontière avec l'Irak face à toutes les « activités hostiles en Irak » c'est-à-dire la rébellion kurde du nord. Cet accord, dont les parties s'étaient engagées à mettre en œuvre ses dispositions, marqua la véritable fin de la révolte kurde dans le nord de l'Irak. Barzani partit pour les États-Unis où il vécut comme réfugié politique jusqu'à sa mort.

Le 13 mars 1975 le gouvernement irakien annonça un cessez-le-feu et une amnistie générale pour tous les Kurdes qui remirent leurs armes. Il commença la reconstruction des zones ravagées par la guerre au Kurdistan. Ainsi, le gouvernement irakien imposa son contrôle sur tout le Kurdistan.

163 Pendant la guerre Iran-Irak (1980- 1988), les Kurdes ont été divisés en deux partis principaux, le Parti démocratique du Kurdistan, dirigé par Massoud Barzani fils de Barzani, et l'Union patriotique du Kurdistan, dirigée par Jalal Talabani, qui était autrefois l'un des dirigeants du parti Barzani. Il y avait un désaccord entre les deux principaux partis au Kurdistan ce qui a affaibli leur influence dans le gouvernement central et a conduit au conflit kurde - kurde.

Après le traité d'Alger, à l'exception de quelques incidents, le gouvernement central a donc contrôlé la situation dans le Kurdistan irakien.

164 A la fin de la guerre entre l'Iran et l'Irak, en août 1988, le gouvernement irakien a critiqué l'attitude de certains partis kurdes qui avaient eu tendance à s'allier à l'Iran pendant la guerre. Au cours du dernier trimestre de 1988 a commencé l'affrontement entre les Kurdes et le gouvernement irakien, mais cette fois-ci le gouvernement de Saddam Hussein utilisa pour l'offensive des gaz

96 Khaled Younis, La question kurde dans l'équation internationale et son rôle dans l'avenir du Moyen-Orient, *Dialogue civilisé*, vol. 558, mis en ligne le 8 septembre 2003, disponible sur: http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=9116, page consultée le 30 mai 2013.

97 Les accords d'Alger du 6 mars 1975 sont un traité signé entre l'Irak et l'Iran à propos des conflits territoriaux entre les deux pays, principalement à propos de la souveraineté sur le Shatt-el-Arab et le Khuzestan. Le traité a été remis en cause par l'Irak et les deux pays sont entrés en guerre en partie pour cette raison (guerre Iran-Irak). Cette guerre n'a causé aucun changement de frontière et a entériné un retour au statu quo d'avant.

chimiques dans les zones montagneuses accidentées autour de la ville d'Halabja: cette attaque tragique coûta la vie à des milliers de civils kurdes. Il y eut des réactions internationales à cette violence, mais cela en resta à la condamnation morale, face à laquelle le gouvernement irakien nia l'utilisation de gaz chimique[98] .

165 Avec la seconde guerre du Golfe, l'entrée des forces irakiennes au Koweït puis une confrontation militaire avec les forces de la coalition internationale dirigée par les États-Unis, la question kurde est entrée dans une nouvelle phase avec un soulèvement kurde général en mars 1991. Les Kurdes ont saisi l'occasion que leur offraient les pertes militaires irakiennes dans la seconde guerre du Golfe et les révoltes chiites dans les grandes villes du sud et du centre de l'Irak. Les villes du Kurdistan ont connu une vague de violences graves entre les Kurdes et le gouvernement central. Les États-Unis ont demandé au Conseil de sécurité de rédiger une résolution pour mettre fin à l'oppression des Kurdes dans le nord de l'Irak.

166 Le 5 avril 1991 le Conseil de Sécurité a adopté la résolution n° 688 appelant au respect des droits de l'homme et à l'arrêt de la répression politique de la population civile dans la région kurde, en soulignant que cette répression était une menace pour la paix et la sécurité dans la région et le monde[99].

Le 8 avril 1991, la décision a été prise par les Européens de créer une zone de sécurité. Pendant le sommet des chefs d'État et de gouvernement de la CEE au Luxembourg, la Grande Bretagne prit l'initiative de proposer la création de cette zone pour protéger les Kurdes. Le 10 avril, les États Unis ont décidé de créer une zone d'interdiction de survol pour les Irakiens au nord du 36^{e} parallèle. L'idée européenne de zone de sécurité a été adoptée par les Américains et le président Bush donna son aval pour créer « une zone de sécurité » censée protéger les Kurdes qui voudraient rentrer en Irak. Cette zone d'interdiction de survol se basait en théorie, chez ses concepteurs, sur la résolution

---

98 Le massacre de Halabja est un massacre par arme chimique de la population civile de la ville kurde de Halabja, dans la province d'As-Sulaymaniya (Kurdistan irakien). Il a eu lieu du 16 au 19 mars 1988, pendant la guerre Iran-Irak, après la chute de la ville le 15 mars 1988 aux mains des peshmergas (maquisards) de l'Union patriotique du Kurdistan (UPK) de Jalal Talabani. Des milliers de civils kurdes ont succombé dans des attaques chimiques au gaz perpétrées sous l'ordre d'Ali Hassan al-Majid (dit «Ali le Chimique») par des chasseurs-bombardiers Mig et Mirage de l'armée irakienne.

99 La résolution du Conseil de Sécurité de l'ONU n ° 688 du 5 avril 1991.

688, pour éviter l'adoption d'une autre résolution qui était nécessaire sur le plan juridique[100].

167 Sur la base de cette résolution on forma des unités américaines, britanniques et françaises pour protéger les Kurdes dans le nord de l'Irak. Ces forces sont restées trois mois en mission et se sont retirées à la fin de Juillet 1991, laissant des groupes d'observateurs. Ils se sont retirés après la création de zones d'exclusion aérienne et l'établissement d'une zone de sécurité kurde limitée par la latitude 36 degrés nord et interdite au survol d'avions militaires irakiens. Cela empêchait l'entrée de toutes les forces militaires irakiennes[101].

La zone d'interdiction de survol a joué un rôle important pour les Kurdes dans l'organisation des élections locales et la formation d'un « parlement local ». Puis fut créée une entité appelée «Kurdistan irakien» qui ressemblait plus à une entité indépendante du gouvernement central de Bagdad[102].

168 Le 8 novembre 1992, le « Parlement kurde », élu pour la première fois dans l'histoire du Kurdistan irakien après la Guerre du Golfe, a voté pour le choix du fédéralisme dans ses relations avec Bagdad comme le souhaitaient les Kurdes. Cette transformation des partis kurdes représente un développement important dans leur théorie politique qui les fait passer de l'exigence de l'autonomie au choix du fédéralisme. Ils prennent alors des responsabilités plus grandes localement que celles accordées par l'autonomie et en plus participent au gouvernement central, ce qui signifie que les Kurdes, de leur propre volonté, ont librement choisi de faire partie de l'État irakien.

Depuis lors, le Kurdistan irakien a vécu comme une unité fédérale, « la région du Kurdistan », se gouvernant de manière indépendante du gouvernement central, bien que Bagdad n'ait pas reconnu

---

100 Barzani Saywan, *La question du Kurdistan Irakien*, thèse doct. Science Politique : Université Paris I, 2006, p. 141.

101 La zone d'exclusion aérienne sur la base de la résolution 688 a été imposée par l'Amérique, la Grande-Bretagne et la France pour protéger les Kurdes dans le nord mais au prétexte qu'il n'y a pas de référence explicite à cette zone d'exclusion aérienne dans la résolution le gouvernement irakien n'a pas reconnu cette interdiction et l'a considérée comme une tentative de diviser l'Irak. La France s'est retirée en 1996 de la zone d'exclusion aérienne car elle pensait que l'interdiction avait pris la direction de buts autres que des objectifs humanitaires.

102 Aadil al Jibouri, L'application du système fédéral en Irak: entre les exigences de la réalité et le calcul des intérêts, *Recherche sur le fédéralisme*, vol.4, Bagdad, 2007, p. 171.

cette situation[103].

169 Mais cela n'a pas mis les Kurdes dans une situation idéale ou confortable. Ils rencontraient de nombreux problèmes, notamment le manque de reconnaissance internationale de leur statut, en particulier de la part des pays de cette région qui ont des minorités kurdes, comme la Turquie, la Syrie, l'Iran qui ont peur que leurs minorités demandent le même statut. Le manque de ressources financières et le blocus économique imposé par le gouvernement irakien au Kurdistan s'ajoutaient aux autres difficultés.

170 Les Kurdes dépendaient donc entièrement de l'aide étrangère ce qui n'a changé de manière significative qu'après la Résolution 986 du Conseil de Sécurité de l'ONU en 1995 qui donnait un pourcentage des revenus du pétrole irakien au Kurdistan[104].

En raison de l'existence de deux principaux partis kurdes qui entraient en rivalité pour la gestion de cette région, rivalité qui déclencha une guerre civile entre les deux principaux partis kurdes, on aboutit à la paralysie institutionnelle (1994 - 1996). C'est alors que l'armée irakienne rentra au Kurdistan à la demande du parti de Massoud Barzani (Parti Démocratique du Kurdistan, PDK) qui avait perdu devant le parti Talabani (Union Patriotique du Kurdistan, UPK).

171 Ce que les États Unis n'acceptèrent pas en donnant un ultimatum pour la sortie des troupes de Saddam Hussein puis en bombardant ses armées et ses bases militaires. Après la sortie de l'armée irakienne, les États Unis servirent de médiateurs entre les deux partis Kurdes à la Convention de Washington en 1998, où le 17 septembre un accord de paix a été signé. Il réglait ce conflit pour aboutir à deux gouvernements locaux Kurdes : à Souleimaniye avec Talabani et à Erbil avec Barzani.

172 Malgré toutes ces difficultés, la vie politique au Kurdistan a été marquée par le multipartisme et un haut degré d'ouverture politique. La situation est restée ainsi jusqu'à l'année 2003 (chute de Saddam Hussein) et ensuite les Kurdes ont participé au processus de rédaction de la Constitution permanente de l'Irak en 2005. Leur passé douloureux a motivé leur forte demande en faveur du fédéralisme qui était pratiquement un fait établi.

---

103 « Région » est le terme utilisé en arabe pour les composants d'un État fédéral, on dit donc « région du Kurdistan » et non « État du Kurdistan ».

104 Résolution 986 prise le 14 avril 1995: L'Irak peut vendre du pétrole brut jusqu'à un montant n'excédant pas un milliard de dollars tous les 90 jours pour pouvoir acheter des fournitures humanitaires. La résolution définit le programme « Pétrole contre nourriture ».

La question kurde n'a pas été le seul problème ethnique qui s'est posé en Irak. A côté de l'histoire douloureuse des Kurdes qui ont lutté pour leur autonomie, les Turkmènes, troisième groupe ethnique en Irak, ont connu, eux aussi, une histoire difficile[105].

173 Comme le Turkménistan faisait partie du domaine islamique, les Omeyyades en 673 ont fait appel à environ 2000 combattants Turcs pour aller à Bassora comme soldats [106]. Ce fut le début de leur présence en Irak. Puis il y eut de nouveaux déplacements turkmènes en Irak, surtout sous le contrôle de l'Empire seldjoukide en 1055[107]. Après la chute de l'Empire seldjoukide de nombreux émirats turcs ont continué à administrer l'Irak jusqu'en novembre 1534 date à laquelle l'Empire Ottoman a étendu sa domination à l'Irak, continuant ainsi des siècles de présence turque qui devait se perpétuer jusqu'en 1918. La population turkmène a beaucoup augmenté[108].

Il n'y a pas de statistiques précises sur le nombre de Turkmènes en Irak, mais certaines sources estiment, actuellement, le nombre de Turkmènes à environ 2 500 000[109]. Ce troisième groupe

105 Les Turkmènes sont une des tribus turques. Ils viennent de l'Asie centrale et leur pays d'origine est plus précisément la Mongolie. Entre les Turkmènes et les Turcs la différence tient à ce qu'ils sont deux branches issues d'un même groupe ethnique. La différence de langue entre les deux n'est pas qu'une différence d'accent: en fait les Turkmènes ont adopté 40% des mots arabes et ont gardé les caractères arabes pour écrire alors que les Turcs, après la fondation de la République turque, ont adopté plus de 30% de mots français et anglais et utilisent l'alphabet latin.

106 Les Omeyyades sont une dynastie de califes qui gouvernent le monde musulman de 661 à 750, ils prennent Damas comme capitale et fondent le Califat omeyyade, qui devient le plus grand État musulman de l'Histoire en s'étendant de l'Indus jusqu'à la péninsule Ibérique.

107 Les Seldjoukides sont les membres d'une tribu turque qui a émigré du Turkestan vers le Proche-Orient avant de régner sur les actuels Iran et Irak ainsi que sur l'Asie mineure entre le milieu du XIe siècle et la fin du XIIIe siècle.

108 Sanaan Ahmed Agha, Originalité des Turkmènes, *Encyclopédie des Turkmènes d'Irak*, mis en ligne le 11 novembre 1997, disponible sur, http://www.alturkmani.com/alturkman/asalat.htm, page consultée le 1er février 2014.

109 Anouar Wajdi Mardan, Turkmènes irakiens: Qui sont-ils et quelles sont leurs revendications?, Kifaia, mis en ligne le 24 février 2004, disponible sur, http://www.mafhoum.com/press7/197S22.htm, page consultée le 1 février 2014.

ethnique en Irak, après les Arabes et les Kurdes, se partage entre le sunnisme (environ 55%) et le chiisme (environ 45%).

174 Les Turkmènes se sont établis dans les régions septentrionale et centrale de l'Irak dans les départements de Kirkuk, Mossoul, Erbil, Diyala, Salah al-Din et on trouve aussi une communauté turkmène à Bagdad. Le département de Kirkuk revêt une grande importance pour les Turkmènes: environ 40% d'entre eux y résident. Selon le recensement de 1957 l'ethnie turkmène était majoritaire dans ce département suivie des Kurdes et des Arabes[110].

175 Le département de Kirkuk a une importance stratégique, surtout après la découverte de pétrole et de gaz en grandes quantités[111]. Depuis la création de l'Irak moderne il y a compétition entre les communautés pour occuper le terrain et ce d'autant plus dans les périodes où l'État est faible. Sous la monarchie il y a eu tendance à l'arabisation de cette ville: les fonctionnaires Turkmènes et Kurdes étaient, à la faveur de mutations, remplacés par les Arabes qui se fixaient à Kirkuk[112] .

176 Après le coup d'État militaire en 1958, la chute de la monarchie et la forte influence communiste sur le pouvoir à Bagdad les Kurdes sont venus nombreux à Kirkuk. Ils y étaient attirés par le retour au Kurdistan du Mustafa Barzani et de ses compagnons d'exil en Union soviétique, comme on l'a déjà vu. La majorité des cadres et des membres et sympathisants du Parti communiste à Kirkuk était Kurdes. Cette migration a posé des problèmes avec les Turkmènes qui y voyaient une façon de modifier la composition ethnique. Le 15 Juillet 1959 au cours du premier anniversaire de la chute de la monarchie, le conflit éclata entre Kurdes et Turkmènes. Les communistes kurdes firent trente six victimes parmi les jeunes Turkmènes et des dizaines de blessés[113]. Cet incident représente le véritable début des tensions ethniques, qui durent encore, dans la ville. Depuis, les

110 Noureddine Mouselo, La proportion des Turkmènes entre questions? et exclamations!, *Encyclopédie de la Mésopotamie*, disponible sur, http://www.nahrain.com/d/news/02/07/10/nhr0710n.html, page consultée le 1er février 2014.

111 Kirkuk contient environ 4% des réserves mondiales de pétrole.

112 Nasser Hamad Faili, Étapes de la politique d'arabisation, et des changements démographiques à Kirkuk: origines et objectifs, *Centre Gilgamesh d'études et de recherche kurdes*, mis en ligne le 20 juillet 2009, disponible sur: http://www.gilgamish.org/viewarticle.php?id=studies-20090720-19953, page consultée le 1er février 2014.

Turkmènes se plaignent de marginalisation et d'exclusion. La Constitution irakienne de 1958 a accru chez eux ce sentiment: en effet on peut y lire «les Arabes et les Kurdes sont des partenaires dans ce pays »[114] sans aucune mention des Turkmènes. En lisant cela les Turkmènes ne se sentaient pas appartenir au peuple irakien. Ils ont exprimé ce sentiment par une délégation lors d'une réunion avec Kassem «chef de la révolution». Presque 40 ans plus tard cette exclusion des Turkmènes trouvera une « justification » dans les propos du vice- premier ministre, Tarek Aziz, qui ira jusqu'à dire dans une interview en 1997 : «Les Turkmènes sont des étrangers, installés en Irak depuis juste 700 ans"..!![115].

177 La question de Kirkuk a fait échouer la Convention signée le 11 mars 1972 entre Saddam Hussein et le Parti de Mustafa Barzani à cause de la demande kurde d'inclure Kirkuk dans le Kurdistan. Saddam Hussein n'a pas voulu considérer que Kirkuk faisait partie du Kurdistan et il a demandé de se référer au recensement de la population de 1957 pour déterminer si la ville de Kirkuk était kurde ou pas? Parce que le recensement de cette année prouvait que les Kurdes étaient la deuxième ethnie après les Turkmènes et avant les Arabes et suivis des Syriaques (chrétiens). Il refusa l'adoption du recensement de 1967 comme base, alors que les Kurdes l'auraient voulue. En effet le mouvement de population après la révolution de 1958 avait vu arriver un grand nombre de Kurdes à Kirkuk changeant l'équilibre démographique en faveur des Kurdes[116].

178 Après cela Saddam Hussein a expulsé, vers le nord de l'Irak, les Kurdes venus à Kirkuk après 1958 et vers le sud de l'Irak des centaines de familles turkmènes. Il les a remplacés par des dizaines de milliers de familles arabes dans une politique claire d'arabisation de Kirkuk. Le gouvernement a également encouragé les citoyens à changer leur ethnie pour l'ethnie arabe à l'état - civil et changé le nom de Kirkuk, nom turkmène, en Al Tamîm, nom arabe voulant dire

113 Anouar Wajdi Mardan, *Op. cit.*

114 Article 3 de la Constitution irakienne provisoire de 1958.

115 Interview avec le journal Italien « La Repubblica » en 1997, disponible sur, http://www.mafhoum.com/press7/197S22.htm, page consultée le 15 février 2014.

116 Samer Abdul Latif (faculté de droit de Karbala), La question de Kirkuk: examen des enjeux stratégiques et solutions proposées, *The Turkmen Tribune*, disponible sur, http://www.turkmentribune.com/Kerkuk/9.html, page consultée le 12 février 2014.

nationalisation, à l'occasion de la nationalisation du pétrole qui était auparavant contrôlé par des compagnies étrangères[117].

La situation est restée ainsi jusqu'à la chute de Saddam Hussein en 2003. Puis le problème de Kirkuk a ressurgi. Les forces américaines ont nommé au conseil du département de Kirkuk des représentants des quatre groupes ethniques, Kurdes, Turkmènes, Arabes et Syriaques (chrétiens), en tenant compte de la situation pour organiser un pouvoir et combler le vide administratif.

179 Les Arabes et les Turkmènes ont accusé les Kurdes de contrôler le conseil du département et d'utiliser leurs facilités administratives pour faire venir des milliers de familles kurdes du nord de l'Irak et même des Kurdes de Syrie et de Turquie et de leur donner un état - civil irakien. Ce fut la raison de la démission des membres turkmènes et arabes du conseil du département, alors que les Kurdes soutenaient que ces familles avaient été déplacées par Saddam Hussein[118].

Dans cette situation, la loi Administrative de Transition de 2004 a essayé d'organiser la situation à Kirkuk. Pendant la période transitoire il était interdit à Kirkuk de s'intégrer à une région qu'elle soit kurde ou arabe, elle devait rester un département indépendant[119]. Cette loi donnait une feuille de route pour résoudre ce problème avec les étapes suivantes[120]:

180 1. Le gouvernement de transition irakien devra prendre des mesures urgentes pour réparer l'injustice causée par les pratiques du régime précédent qui avait changé la démographie de certains territoires tels que Kirkuk. Pour y arriver le gouvernement irakien devra prendre les mesures suivantes:

- retour des personnes déplacées dans leurs foyers et si ce n'est pas possible, fournir une juste indemnisation.

- pour les personnes qui ont été amenées à Kirkuk (c'est à dire les Arabes dans la période du

117 Pedary Hunayd, La ville de Kirkuk: richesse et conflits ethniques, disponible sur, http://www.egynews.net/wps/portal/profiles?params=46813, page consultée le 13 février 2014.

118 Anouar Wajdi Mardan, op. cit.

119 Article 53 - c la loi Administrative de Transition de 2004.

120 Article 58 de la loi Administrative de Transition de 2004.

régime de Saddam Hussein) le gouvernement décide de leur sort: soit une installation définitive à Kirkuk, si elles le souhaitent, soit les ramener à leur département d'origine avec le versement d'une indemnité.

- en ce qui concerne les personnes privées d'emploi dans le but de les forcer à quitter Kirkuk, le gouvernement devra encourager l'offre de nouvelles possibilités d'emploi.

- le gouvernement devra annuler les décisions de changement d'ethnie à l'état-civil et permettre aux personnes touchées de reprendre leur origine ethnique sans coercition.

2. En ce qui concerne les limites territoriales qui ont été modifiées par l'ancien régime à des fins politiques, le Conseil de la Présidence et le gouvernement intérimaire irakien devront faire des recommandations à l'Assemblée nationale de transition dans le but de répondre à ces changements injustes. Si le Conseil de la Présidence n'approuve pas à l'unanimité les décisions de l'Assemblée nationale de transition, on nommera un arbitre neutre pour examiner la question et faire des recommandations. En l'absence de la possibilité de choisir un arbitre neutre, le Conseil de la Présidence demandera au Secrétaire Général des Nations Unies de désigner une personnalité internationale pour être l'arbitre.

3. Le règlement définitif de la question de Kirkuk et des zones contestées sera reporté jusqu'à un recensement juste et transparent et la ratification de la constitution permanente qui prendra en compte la volonté de la population.

181 En raison de l'impossibilité de parvenir à des solutions acceptables pour toutes les parties en conflit à Kirkuk, Kurdes, Arabes, Turkmènes et Syriaques, durant les années 2003, 2004 et 2005, la question a été déplacée vers la Constitution permanente de 2005. En effet celle - ci énonce que «le pouvoir exécutif prend les mesures nécessaires pour compléter la mise en œuvre des exigences de tous les alinéas de l'article 58 de la loi Administrative de Transition[121]». Elle charge le pouvoir exécutif de prendre les mesures suivantes[122]:

- effectuer une normalisation de la situation dans la région de Kirkuk et les autres régions contestées.
- mener à bien le recensement
- enfin organiser un référendum à Kirkuk et dans d'autres territoires contestés pour déterminer la volonté de leurs citoyens dans le délai fixé par la Constitution au plus tard le 31 décembre 2007.

121 Article 140 de la Constitution irakienne de 2005.

122 Article 140 -2 de la Constitution irakienne de 2005.

Malgré la fin du délai fixé une solution n'a pas été trouvée à la question de Kirkuk. La controverse demeure. Les Arabes et les Turkmènes rejettent le recensement et le référendum au prétexte que les Kurdes sont venus massivement après 2003 ce qui a modifié la démographie de la ville. Ils exigent de revenir aux registres d'état - civil d'avant 2003[123], alors que les Kurdes rejettent ce point et insistent sur l'application de l'article 140 de la Constitution[124].

182 Les Turkmènes et les Arabes de Kirkuk, souhaiteraient faire une région indépendante et adopter le principe de la gestion conjointe avec des quotas fixés dans le conseil de région pour les quatre composantes ethniques, (les Kurdes, Turkmènes, Arabes et Syriaques) et le partage des postes de responsabilité entre ces composantes. Ils estiment que l'article 140 est devenu invalide puisque la date du 31 décembre 2007 est passée. Alors que les Kurdes prétendent annexer Kirkuk à la région du Kurdistan[125].

183 La position de la Turquie sur cette question joue un grand rôle. Elle estime avoir le droit de s'immiscer dans les affaires irakiennes par les conventions de 1926 et 1946. L'accord de 1926, signé entre elle et l'Angleterre, affirme que, dans le cas de menace contre l'unité du territoire irakien, la Turquie a le droit d'intervenir dans le « territoire de Mossoul » (à l'époque Mossoul, Kirkuk et le Kurdistan formaient un ensemble) et les territoires des environs sur 90 km de large pour protéger la vie des Turkmènes, s'ils couraient des risques ou étaient menacés.

184 L'accord signé entre la Turquie et l'État irakien en 1946 confirme le texte des articles de la

---

123 La déclaration de Turhan al Mufti, ministre d'État aux Affaires provinciales et leader du Front turkmène: « Il y a convergence entre les Turkmènes et les Arabes pour s'opposer à la mise en œuvre de l'article 140 car le délai est dépassé et maintenant nous avons besoin de la législation », disponible sur, http://torhanmufti.com/?p=251, page consultée le 13 février 2014.

124 La déclaration de Nermin Othman, ministre de l'Environnement et leader du Front Kurde: « l'article 140 est lié à Kirkuk, il constitue une ligne rouge qui ne peut pas être négociée », disponible sur, http://torhanmufti.com/?p=251, page consultée le 11 février 2014.

125 Massoud Barzani, l'actuel président du Kurdistan, a exprimé son attitude envers Kirkuk, en disant, le 3 novembre 2011, : «Nous n'avons pas parlé de la question de la « kurdanité » de la ville de Kirkuk, nous ne pourrons pas le faire à l'avenir » notant que « cette question est pour nous une réalité historique et géographique », disponible sur: http://www.shafaaq.com/sh2/news/kurdistan-news/34834-2011-11-03-11-24-18.html, page consultée le 12 février 2014.

convention de 1926 et les Turcs pensent que s'ils ont quitté Mossoul, selon la convention de 1926, c'est sur la seule base d'un Irak unifié et qui doit le rester. Si quelque chose se passe, comme la partition, l'accord est annulé. Les Turcs estiment que les conséquences de la division de l'Irak ne seraient pas comme les répercussions de la désintégration de l'Union soviétique ou de la Tchécoslovaquie, mais que les nouvelles frontières de l'Irak auraient une incidence sur toute la région. Les Turcs soulignent que l'abrogation de la convention de 1926 va créer pour chaque partie de nouveaux droits, identiques à ceux d'avant la signature de la Convention[126].

Les Turcs croient aujourd'hui qu'un référendum sur l'avenir de Kirkuk, dans les circonstances difficiles et ambigües vécues par l'Irak, compliquerait la situation et qu'en plus cela conduirait à la guerre civile dans et autour de la ville[127].

Dans tous les cas, la Turquie a pour objectif stratégique d'empêcher l'annexion de Kirkuk à la région du Kurdistan. L'intérêt politique est à la base de son attitude. Se soucier du sort des Turkmènes lui permet de maintenir son influence au-delà de ses frontières. Laisser Kirkuk, riche en pétrole, rejoindre le Kurdistan serait donner aux Kurdes une manne financière qui pourrait leur permettre de devenir un État indépendant. Elle redouterait qu'un tel exemple inspire les Kurdes turcs.

II. Les facteurs religieux

185 Bien que les tensions ethniques aient été le problème le plus important et le plus marquant en Irak, les tensions religieuses sont également un sujet sensible. L'Irak est un pays multiconfessionnel. Les musulmans chiites et sunnites représentent environ 97% de la population, les chrétiens environ 2,14%[128], les autres religions minoritaires, Sabéens-Mandéens[129], Yézidis[130] et juifs[131], ne sont pas un poids démographique important.

Ces groupes se partagent entre Arabes, Kurdes et Turkmènes. Les Arabes sont chiites pour environ

126 Samer Abdul Latif, op. cit.

127 Zaid Abdul Jalil Almiarhun, « La Turquie et la question de Kirkuk », *Riyad*, vol. 14171, mis en ligne le 13 avril 2007, disponible sur: http://www.alriyadh.com/2007/04/13/article241356.html, page consultée le 13 février 2014.

128 Données du ministère des Affaires sociales de l'Irak, Journal de la Mésopotamie, *Centre pour la nation irakienne*, disponible sur, Http: / /. www.mesopot.com/default/index.php?option=com, page consultée le 23 février 2014.

60% de la population, sunnites pour environ 18%, quant aux Kurdes irakiens, ils représentent environ 17% de la population et sont essentiellement sunnites mais certains sont chiites (kurdes faylis).

186 Les différences entre chiites et sunnites reposent en partie sur des articles de foi et en partie sur des questions de jurisprudence.

Les sunnites croient que le Prophète est mort sans désigner de successeur et que donc les califes qui ont dirigé la communauté musulmane par la suite sont légitimes. Cette légitimité s'applique à tous les califes jusqu'à ceux de l'Empire Ottoman qui est le dernier califat selon l'école sunnite.

Les chiites croient que le Prophète, avant sa mort, avait désigné Ali pour lui succéder. A leurs yeux tous les califes avant Ali étaient illégitimes. Cette attitude des chiites leur a valu d'être persécutés au long de l'histoire par le pouvoir sunnite. Cette persécution a duré et s'est prolongée sous l'Empire Ottoman qui se considérait comme l'héritier du califat. Face à cette persécution les chiites se sont révoltés à plusieurs reprises.

En ce qui concerne la jurisprudence islamique, celle de l'école chiite est beaucoup plus développée

---

129 Les Sabéens-Mandéens vivent sur les rives du Tigre et de l'Euphrate dans le sud de l'Irak et parlent leur propre langue. Autrefois ils travaillaient dans l'industrie du nautisme et des machines agricoles, de la gravure sur argent. Ils croient que leur religion est la plus ancienne des religions.

130 Les Yézidis résident dans le Jabal Sinjar au nord de l'Irak, et appartiennent à une des plus anciennes religions ainsi nommée à cause du nom « Yazdan », qui est l'un des noms qu'ils donnent à Dieu. Certains historiens les associent à la période sumérienne, « Yazdan » signifiant en sumérien « âme bienveillante et pure » . On les dit adeptes de Satan car ils croient que Satan est le chef des anges. Les Yézidis ont souffert de la persécution des Ottomans durant le règne du sultan Soliman le Magnifique.

131 La présence juive en Irak est liée à la captivité babylonienne aux temps bibliques .Quelques-uns vivent encore à Bagdad mais l'exode massif a débuté en 1948 date de la création de l'État d'Israël. Les Juifs, après la Première Guerre mondiale et jusqu'en 1950, étaient répartis sur Bagdad, Bassora et le Kurdistan. A Bagdad reposent les restes du prophète Ezéchiel, qui était parmi les captifs à Babylone, et d'Esdras. Jusqu'en 1950 il y avait dix-neuf écoles privées, les plus anciennes écoles de l'Irak moderne, la plus importante et la plus ancienne étant l'école « Souara » qui a été construite en 219 après JC pour l'étude du Talmud.

que celle de l'école sunnite. Plusieurs facteurs ont permis ce développement.

Chez les chiites la «raison» est une des sources législatives après le Coran, la Sunna (enseignement du Prophète) et le consensus des juristes islamiques[132] .Les sunnites rejettent la «raison» comme quatrième source législative et utilisent « l'analogie »[133]. Cette méthode a pour conséquence de multiplier les interdits sans base scripturaire pour des cas qui n'étaient pas prévus dans le Coran et la Sunna.

187 Un autre facteur du développement de la jurisprudence chiite tient au fait que, alors que les dispositions de la jurisprudence sunnite ont été fixées et n'ont plus changé depuis le quatrième siècle après le Prophète (environ l'an 1000), les chiites opèrent une mise à jour permanente des dispositions. Ils suivent les problèmes au fur et à mesure qu'ils se posent. C'est ce qui explique que la jurisprudence chiite ait, actuellement, beaucoup plus de théories du pouvoir politique que la jurisprudence sunnite qui se limite à la théorie du califat, comme on verra plus loin. « Le courant chiite a également une position particulière vis-à-vis du Coran : il permet aux hommes d'adapter ses préceptes à la réalité de la société afin de trouver la meilleure solution. Les religieux sont donc capables d'adapter le discours de la religion et prennent en compte l'évolution de la société dans le temps[134] ».

188 Enfin une autre différence entre les chiites et les sunnites est la présence dans le chiisme d'une autorité religieuse suprême, le *faqih*, l'expert le plus compétent en jurisprudence islamique. Cet expert délivre des avis, les *fatwas*. Chez les sunnites cette autorité n'existe pas, avec pour conséquence le risque d'une interprétation des textes religieux par des personnes incompétentes. C'est ce qui peut conduire aujourd'hui au *salafisme* ou aux courants *djihadistes*.

---

132 Ahmed al-Waeli, L'identité du chiisme, *Réseau Mondial Chiite*, disponible sur : http://alseraj.net/a-k/aqaed/halt/pa7.html , page consultée le 5 juin 2014.

133 Discours du grand imam Dr. Ahmed al-Tayeb d'Al Azhar, le 14 septembre 2012, disponible sur : http://www.onazhar.com/page2home2.php?page1=6&page2=1252 , page consultée le 5 juin 2014.

134 Communication de Bernard Hourcade aux *Cafés géopolitiques*, lnstitut Français de Géopolitique, Université de Paris 8, le 5 avril 2007, disponible sur : http://www.geopolitique.net/en/actualites/cafes-geopolitiques/larc-chiite-entre-mythe-et-ralit-2 , page consulté le 11 août 2014.

Par ailleurs l'existence d'une autorité religieuse chez les chiites peut entraîner l'extension des pouvoirs de l'expert en jurisprudence *faqih*. Parfois il dépasse son rôle d'exégèse des textes religieux pour atteindre le rôle politique comme le cas de Khomeiny en Iran.

Ces différences se sont traduites dans l'histoire des peuples musulmans et les relations qui se sont établies entre le pouvoir sunnite et la population chiite de ce qui est devenu l'Irak.

Malgré la publication de la Constitution ottomane en 1908, s'appliquant à cette époque en l'Irak, qui affirmait la liberté et l'égalité de tous les citoyens de l'État, les chiites n'ont pas eu le droit de représenter leurs villes[135]. Au Parlement ottoman en 1912, sur les 15 députés «représentant l'Irak» il n'y avait, parmi eux, pas un chiite et certains députés ne résidaient même pas dans une ville chiite de l'Irak.

189 Peut-être que la cause de la marginalisation et de l'exclusion pratiquées par les Ottomans contre les chiites est le long conflit entre les Séfévides en Iran et l'Empire Ottoman qui a transformé l'Irak en un champ de bataille entre ces deux forces[136]. Les chiites ayant toujours été accusés d'allégeance à l'Iran, bien que les chiites irakiens soient des Arabes, et non pas des Farsis, et qu'ils soient pleinement indépendants des chiites d'Iran[137].

Lorsque les Anglais ont commencé à harceler l'Empire ottoman, «l'homme malade», et à se rendre compte que le point faible de l'État ottoman était le traitement sectaire des chiites en Irak, ils ont

135 La Constitution ottomane a été publiée le 24 Juillet 1908 pendant le règne du sultan Abdul Hamid II.

136 La dynastie des Séfévides ou Safavides régna sur l'Iran de 1501 à 1736. À partir de 1510, les Séfévides, dont la montée en puissance va de pair avec la création d'une théocratie dirigée par le shah, s'opposent à l'est aux Ouzbeks turcophones dirigés par Mohamed Shaybani, et à l'ouest aux Ottomans, défenseurs du sunnisme. La dynastie atteint son apogée sous Abbas Ier le Grand, Shah de 1588 à 1629, qui sépare les fonctions religieuses et politiques de l'empire, et met en place une garde personnelle composée d'esclaves islamisés, les ghulams, afin de contrer la puissance des tribus qizilbashs. Avec l'Empire ottoman et l'Empire moghol, les Séfévides sont alors l'une des trois grandes puissances du monde musulman, qui entretient des contacts avec les souverains européens, désireux d'établir une alliance contre la Sublime Porte.

137 Fawzi Torker, Safavides et l'État safavide, *Divan Al Arabe*, mis en ligne le 21 Janvier 2007, disponible sur, http://www.diwanalarab.com/spip.php?article7571, page consultée le 5 mars 2013.

essayé de profiter de cela pour affaiblir cet Empire. A la fin du XIXe siècle le consul britannique à Bagdad a demandé une entrevue à l'Imam Shirazi, la plus grande autorité religieuse chiite en Irak, résidant à Samarra, pour lui d'offrir ses services à la suite de l'agression par un sunnite que l'Imam avait subie[138].

190 Les chiites ont pris le parti de l'Empire Ottoman quand il a été envahi par les Britanniques en 1914. L'avis des religieux était qu'il fallait lutter contre les Anglais afin de préserver l'Irak de l'invasion de l'Angleterre. Les chiites n'étaient pas disposés à appuyer la discrimination raciale pratiquée par les Ottomans contre eux, mais le clergé a réussi à les convaincre de défendre l'Irak contre les Anglais. En fin de compte, ils ont répondu à l'avis du clergé chiite et ont participé activement aux combats[139].

191 Bien que les combats n'aient pas atteint les objectifs militaires en raison du retrait de l'armée ottomane, il y eut des conséquences politiques importantes. L'influence manifeste des religieux sur les chiites irakiens a conduit, plus tard, le roi, soutenu par les Britanniques, à exiler ce clergé hors d'Irak. D'autre part, la détérioration des relations entre les chiites et les Britanniques a amené l'exclusion des chiites du pouvoir.

192 Après l'annonce de l'occupation de l'Irak par les forces britanniques, et leur gestion militaire directe de l'Irak, l'autorité religieuse a appelé les chiites à s'abstenir de travailler avec l'administration britannique. Ce qui a conduit à la démission d'un grand nombre de chiites et a augmenté leur exclusion du pouvoir. Ce fut la première étape de la rébellion contre les Anglais.

Cette révolte était dirigée par des familles chiites dans les régions centre de l'Euphrate en 1920. Le clergé a eu le rôle le plus important à la tête de ce mouvement. L'Imam Shirazi a envoyé de nombreuses lettres aux dirigeants du monde leur demandant de prendre position en faveur de l'indépendance de l'Irak. La lettre la plus importante fut adressée au Président Wilson à qui a été demandé d'intervenir dans la mise en place d'un État arabe. Imam Shirazi a déclaré dans une autre lettre au président Wilson: «Le terrorisme pratiqué par les Britanniques empêche le peuple irakien de s'exprimer mais ce que la nation irakienne veut c'est un État arabe islamique dirigé par un roi musulman, contrôlé par une assemblée nationale»[140].

138 Younis al-Samarrai, *Histoire de la ville de Samarra*, vol II, Bagdad, 1971, p. 178.

139 Hassan Shuper, *Parti islamique Dawa*, 2ème éd., Beyrouth, Al Maaref, 2009, vol. 1, p. 17.

140 Muhammad Taqi Shirazi : personnalité du siècle et de la révolution, *Centre mondial Ahl Albait pour l'information*, disponible sur, http://www.al-shia.org/html/ara/others/?mod=monasebat&id=319, page consultée le 1 mars 2013.

193 Les révoltes ont infligé de lourdes pertes en vies et en argent aux Britanniques jusqu'à ce qu'ils arrivent à les réprimer. Le sous-gouverneur général de l'occupation britannique en Irak le colonel Wilsin a dit dans son rapport : «La révolte met les Anglais en face de deux options, la première est la poursuite de l'action militaire et la répression de toutes les forces hostiles et la seconde est un retrait total d'Irak». Wilson a proposé au gouvernement britannique de lui fournir suffisamment de moyens pour atteindre la première option. Mais la réponse du ministère britannique des Affaires étrangères a été qu'il y avait une autre solution. La coopération avec les Irakiens pour établir un régime national, assurant les intérêts des deux parties. En conséquence le colonel Wilson fut relevé de son poste et Sir Percy Cox[141] nommé gouverneur général de l'Irak[142].

194 On choisit donc un roi sunnite le roi Fayçal I d'Irak avec en contrepartie l'approbation d'un traité sur la mise sous mandat britannique de l'Irak. Les Britanniques étaient très désireux d'obtenir le traité et ont commencé à accélérer les négociations le 29 septembre 1921 soit 38 jours après le couronnement du roi. Pour conclure ce traité il fallait sa ratification par le Conseil des ministres, puis par une Assemblée Constituante qui n'était pas encore élue[143].

Le clergé chiite a rejeté ce traité et refusé de tenir des élections pour l'Assemblée constituante pour deux raisons: d'un part cette élection risquait de ne pas être équitable et mènerait à approuver le gouvernement fantoche et la Grande-Bretagne, d'autre part si l'Assemblée constituante ratifiait le traité, elle ne servirait pas les intérêts du peuple irakien. Par conséquent le clergé a dit que la participation aux élections était interdite[144].

---

141 Percy Cox, homme politique britannique est né le 27 novembre 1864. Il a contribué à la réalisation de la politique britannique dans le monde arabe après l'effondrement de l'Empire ottoman. Il est diplômé du Collège militaire royal de Sandhurst et a été nommé immédiatement après avoir obtenu son diplôme en Inde en 1884 et jusqu'en 1890 dans une garnison britannique d'Inde. Puis il a travaillé dans le Golfe et en Iran en 1893.

142 Abdel-Ghani Al Dali, Une vue comparative de la Constitution de 1925 et la Constitution de 2005, *Le dilemme de la Constitution : critique et analyse*, Institut d'Etudes Stratégiques, 2006, p. 18.

143 Ali Alwardi, *Aperçus de l'histoire sociale de l'Irak moderne*, 1e éd., Bagdad, Al Irchad, 1969, vol. 6, p. 163.

144 Pour la position du clergé chiite dans cette affaire, voir, Hassan Shuper, op. cit., vol. 1, p. 28.

Mais les Anglais et le roi Fayçal voulaient organiser les élections qu'ils considéraient comme une base du nouvel état et ils pensaient que leur boycott conduirait à l'abandon du projet de l'État dans son ensemble. Enfin, le roi Fayçal I a pris sa décision de tenir des élections le 24 octobre 1922. Les chiites ont boycotté totalement ces élections. Le gouvernement face à une opposition forte n'a pas pu organiser les élections, comme prévu. Ensuite pour convaincre les chiites de participer, les Britanniques ont proposé de réduire la période du traité britannique de 20 ans à 4 ans mais le clergé chiite est resté sur sa position et sur l'interdit religieux de l'élection[145].

195 En conséquence, le gouvernement irakien, dirigé par Abd al-Muhsin Al-Sadoun[146], avec le consentement du roi et le soutien absolu des Anglais, a exilé de l'Irak les chefs religieux chiites. Pour commencer le cheikh Mehdi Al-Khalisi, une figure locale connue, a été arrêté avec un certain nombre de membres de sa famille puis exilé hors de l'Irak. Ensuite le gouvernement irakien a exilé un grand nombre de dignitaires chiites, au motif de leurs origines étrangères. Ces nouvelles ont été un choc en Irak, il y eut des manifestations en particulier dans les villes chiites et de nombreuses grèves, mais le gouvernement a fait face et a repris le contrôle de la situation. Le gouvernement irakien a ensuite décidé de tenir des élections le 12 Juillet 1923. Le Haut Commissaire britannique a envoyé une lettre au roi dans laquelle il dit que «le gouvernement doit expliquer aux électeurs qu'il faut voter pour ceux qui sont en faveur de la ratification du traité avec la Grande Bretagne». La position de la plupart des chiites était le boycott des élections qu'ils estimaient truquées et ils ont fait une campagne contre la politique britannique en Irak.[147]

196 Le processus électoral s'est déroulé normalement comme le voulait le gouvernement irakien. L'Assemblée législative a été élue, elle a approuvé le traité irako-britannique, et rédigé la

---

145 Encyclopédie de l'histoire politique de l'Irak, vol 2, p. 531.

146 Abd al-Muhsin Bey as-Sa'dun , né en 1879 et mort en 1929, était un homme politique irakien, il a exercé à quatre reprises la charge de premier ministre du Royaume d'Irak durant la période du mandat britannique tout d'abord officier dans l'armée ottomane, il a servi d'aide de camp au sultan Abdülhamid II. Il retourne ensuite en Irak où, après la Première Guerre mondiale, il défend la présence britannique dans le pays. En 1929, il se suicide dans son bureau, mais les membres de sa famille démentent et pensent plutôt qu'il s'agissait d'un assassinat.

147 Hassan Shuper, op. cit., vol 1, p. 35 et s.

Constitution irakienne de 1925, première constitution de l'Irak moderne. Cette élection est vraiment le début de la fondation de l'Irak moderne avec, pour la première fois, l'élection d'une Assemblée législative et une constitution permanente.

Le processus d'établissement de l'État de l'Irak et la formation des institutions constitutionnelles et administratives a débuté après cette étape. Mais il a écarté presque complètement la majorité chiite ce qui a été une cause majeure d'instabilité politique qui a sévi en Irak pendant de longues périodes. Cette pratique de l'Irak moderne était semblable à celle de la domination ottomane en ce qui concerne la mise à l'écart des chiites: sous la monarchie, de 1921 à 1958, 59 gouvernements se sont succédé, seuls quatre gouvernements ont été dirigés par des chiites, alors que 55 ont été dirigés par des sunnites. Bien que la Constitution irakienne de 1925 ait dit : « Il n'y a aucune différence entre les Irakiens devant la loi quelles que soient leur ethnie, leur religion et leur langue[148]», l'État exerçait une discrimination claire.

197 Les choses n'étaient pas différentes dans les périodes de l'ère républicaine qui a commencé en 1958, à l'exception de la première période, de 1958 à 1963 pendant laquelle Abdul Karim Kassem a essayé de construire un système politique tolérant. Mais après lui la discrimination contre les chiites est redevenue un trait saillant du système. En 1965, Cheikh Mohammad Reza Shabibi, l'une des figures importantes chiites, a envoyé un mémorandum au président Abdul Salam Aref, critiquant l'absence d'institutions constitutionnelles et la doctrine de l'État qui prônait une politique de discrimination entre les Irakiens, et il appelait une solution démocratique[149].

198 La discrimination contre les chiites a augmenté fortement avec l'arrivée au pouvoir du parti Baas le 17 Juillet 1968. Bien que le parti Baas ait été un parti laïc il a éliminé du pouvoir la plupart des cadres chiites[150].

---

148 Article 6 de la Constitution irakienne de 1925.

149 Abdalkhalq Hussei, Le sectarisme de l'époque républicaine, Al Kassimi, Alarefi, Dialogue civilisé, vol. 3226, mis en linge le 25 décembre 2010, disponible sur: http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=239526, page consultée le 22 mars 2013.

150 Beaucoup ont été éloignés de la direction du Parti Baas, car ils étaient chiites bien que laïcs comme le célèbre écrivain Hassan Al-Alawi, le Hany Al Fukiecki et Adnan Hamdani. Pour plus de détails voir: Mémoires de Hany Al Fukiecki, *Les repaires de la défaite: mon expérience dans le Parti Baas arabe socialiste*, 1e éd., Londres 1993.

Pendant la guerre Iran-Irak ,1980-1988, dans les deux camps il y avait des chiites, mais les soldats irakiens chiites, majoritaires dans leur armée, ont lutté comme Irakiens et non comme chiites. Pourtant le pouvoir n'a jamais confié un poste de commandement à un chiite. En 1980, le gouvernement irakien a retiré la citoyenneté irakienne à des centaines de milliers de chiites arabes ou Kurdes et les a expulsés de force au prétexte d'origines iraniennes. Puis dans la même année le Conseil de commandement révolutionnaire dirigé par Saddam Hussein a condamné à mort non seulement le grand philosophe irakien Mohammed Baqir al-Sadr[151] fondateur du parti Dawa, le plus grand parti chiite fondé en 1957, mais aussi tous les membres du parti Dawa, ses collaborateurs et ceux qui partageaient ses idées. Il s'agit d'une décision inconcevable et sans précédent dans l'histoire de l'Irak qui a causé la mort de dizaines de milliers d'Irakiens[152].

199 A la fin de la seconde guerre du Golfe et après le retrait des forces irakiennes du Koweït, a éclaté une insurrection populaire en Irak contre le régime de Saddam Hussein appelée «l'Intifada (soulèvement) de Mars 1991». Humilié par la défaite subie dans une guerre inégale avec les forces de la coalition dirigée par les États-Unis, un soldat irakien a déclenché l'insurrection. Il dirigea le feu de son char sur l'un des portraits de Saddam Hussein dans la ville irakienne de Bassora dans le sud. Ce fut l'étincelle qui, le 1er mars, déclencha le soulèvement dans toutes les régions chiites. Il se propagea rapidement à quatorze départements, sur dix-huit, y compris les départements du Kurdistan qui se sont soulevés le 4 mars, en quelques jours à la suite d'une réaction à la défaite dont Saddam Hussein était responsable en ayant sans cesse lancé son armée dans des guerres internes et

151 Mohammed Baqir al-Sadr est né à Bagdad en 1933. Il est parti à Najaf en 1945 pour poursuivre ses études religieuses et philosophiques et a été l'étudiant de chercheur de haut niveau. En 1957 il a été un des fondateurs du Parti islamique Dawa, le plus grand et le plus important des partis politiques chiites. Appelé le « génie du XXe siècle dans la philosophie», il a écrit des dizaines d'œuvres, les plus importantes sont « Notre philosophie », « Notre économie » et « Bases logiques de l'extrapolation ». En 1980 le régime de Saddam Hussein l'a exécuté après qu'il ait passé dix mois en résidence surveillée, en raison de sa critique du Parti Baas. Il a exécuté également sa sœur, la romancière connue, Bint al Huda.

152 Le Conseil de commandement révolutionnaire a annoncé dans sa résolution n ° 461 signée par Saddam Hussein le 31 mars 1980, qu'il instituait la peine de mort, avec effet rétroactif (ce qui est inimaginable!! Et au mépris des règles de tout code pénal) pour:1. les membres du Parti Dawa

2. ses collaborateurs, quel que soit le type de coopération

3. ses théoriciens

4. les membres des institutions de la société civile liées au parti y compris les organismes de bienfaisance et professionnels.
La résolution 461 prévoit la poursuite et la mise en examen des proches des membres du Parti Dawa et leur renvoi de leurs postes dans l'armée, la police, la sécurité, les affaires étrangères et l'énergie.

externes[153].

200 Les rebelles souhaitaient le soutien américain pour les aider à renverser le régime de Saddam Hussein, en particulier depuis l'appel du président Bush le 15 février 1991, à la Voix de l'Amérique: «Il y a un autre moyen d'arrêter l'effusion de sang: que l'armée irakienne et le peuple irakien prennent les choses en main et obligent Saddam Hussein, le dictateur, à se retirer et qu'ensuite ils se conforment aux résolutions de l'ONU pour rejoindre la famille des pays épris de paix »[154]. Ce fut l'une des principales raisons qui ont encouragé le peuple à se soulever. Mais les conditions n'étaient pas réunies pour un soutien international aux rebelles et pour renverser le régime de Saddam Hussein. Certains pays arabes ont contesté le projet de renverser le régime de Saddam Hussein et ont réussi à persuader l'Amérique de ne pas soutenir l'insurrection de peur que l'arrivée au pouvoir des chiites irakiens, qui forment la majorité de la population, entraîne une alliance irano-irakienne. Elle a également été rejetée par bon nombre des pays participant à la «coalition des trente» de 1991 pour lesquels le but était non le renversement de Saddam Hussein mais seulement son retrait du Koweït[155]. L'Union soviétique refusa également de renverser Saddam Hussein et le signifia à l'Amérique en maintenant son ambassadeur à Bagdad[156].

201 Le 2 avril 1991, un porte-parole du ministère des Affaires Etrangères des États-Unis a dit : «Le gouvernement Bush n'a pas comme objectif militaire ou politique le renversement de Saddam Hussein»[157]. Trois jours après cette déclaration le président Bush a dit: «Qu'on ne se trompe pas sur

---

153

Tohme Saadi, Les leçons pour l'avenir à travers le soulèvement de mars, mis en ligne le 4 mars 2003, Londres, disponible sur : http://www.t-alsaadi.co.uk, page consultée le 12 mars 2013.

154

Robert Fisk, *La Grande Guerre pour la Civilisation*: Ouverture *du Moyen-Orient*. Voir également, *Irak soulèvement de 1991*: *l'absence d'organisation et de leadership et la victoire du dictateur*! Publié dans le journal Alsobah, 15 mars 2011, disponible sur : http://www.alsabaah.com/ArticleShow.aspx?ID=4100, page consultée le 12 mars 2013.

155

Tels que: Allemagne, France, Egypte, Arabie Saoudite, Syrie et Maroc

156

Encyclopédie de l'instant arabe, disponible sur : http://www.lahdah.org/vb/t82798.html, page consultée le 12 mars 2013.

157

les intentions des États-Unis. Je ne pense pas que les chiites dans le sud, et ceux qui sont mécontents de Saddam Hussein à Bagdad, ou les Kurdes dans le nord, s'étaient jamais imaginé que les États-Unis viendraient les aider à renverser cet homme. On a dit clairement dès le début que ce n'était pas les objectifs de la coalition ou des États-Unis de renverser Saddam Hussein»[158].

On laissa donc le champ libre au régime de Saddam Hussein qui a tué de nombreux civils, enterrés dans des fosses communes contenant des milliers de corps. Après la chute de Saddam Hussein en 2003, le ministère irakien des droits de l'homme a recensé plus de 200 charniers principalement dans le sud[159]. A travers le pays le bilan des morts a été élevé. Les rebelles ont tué les responsables du Baas dans plusieurs villes du sud. En revanche le régime de Saddam Hussein a tué aveuglément des milliers de civils avec ses chars, son artillerie et ses hélicoptères. Après, les forces de sécurité ont pris d'assaut la ville et les personnes ont été arrêtées au hasard et exécutées en utilisant la politique de la responsabilité collective. Il y eut également un exode important des villes. En mars et début avril, deux millions d'Irakiens ont fui dont un million et demi de Kurdes, vers les montagnes le long de la frontière nord et les marais du sud, la Turquie et l'Iran. Leur exode a été soudain et chaotique avec des milliers de réfugiés fuyant à pied ou à dos d'ânes ou dans des camions ouverts. Parfois les hélicoptères de l'armée ont tué certains d'entre eux, et des colonnes de civils en fuite ont été délibérément bombardées dans le nord et le sud. D'autres furent blessés lorsqu'ils entraient dans des champs de mines posées par les troupes irakiennes près de la frontière orientale pendant la guerre avec l'Iran. Dans le sud de l'Irak des milliers de civils, des soldats déserteurs et des rebelles ont cherché refuge dans l'eau des marais à la frontière iranienne. L'armée a lancé des représailles contre la population en asséchant les marais du sud, et en déportant la population[160].

202 Les États-Unis avaient obtenu du Conseil de sécurité une résolution pour mettre fin à

Jason Embry, L'insurrection en Irak peut tarder en raison de l'inaction des États-Unis en 1991, *Seattlep*i, Washington, mis en ligne le 4 avril 2003, disponible sur: Http://www.seattlepi.com/national/article/Uprising-in-Iraq-may-be-slow-because-of-US-1111482.php, page consultée le 24 mars 2013.

158
Rachel Bronson, directeur d'études du Moyen-Orient au Conseil des relations étrangères, un centre de réflexion sur la politique étrangère, a convenu que les mots de Bush impliquaient le soutien américain : «Ils s'étaient soulevés et l'administration était devenue nerveuse parce que nous ne savions pas qui était derrière». Disponible sur: http://www.seattlepi.com/national/article/Uprising-in-Iraq-may-be-slow-because-of-US-1111482.php, page consultée le 5 mars 2013.

158

159
Journal al Sabah Baghdadiya, le 15 mars 2011, disponible sur : http://www.alsabaah.com/ArticleShow.aspx?ID=4100, page consultée le 3 mars 2013.

159

l'oppression des Kurdes dans le nord de l'Irak (résolution n ° 688 du 5 avril 1991) avec création de zones d'exclusion aérienne et l'établissement d'une zone kurde au nord du 36ème parallèle. Mais ce type de protection n'a pas été offert aux chiites dans le sud. La position des États-Unis a été un choc pour les partis et les mouvements politiques chiites. Plus tard ce sentiment a été exprimé par le Premier ministre Nouri al-Maliki, secrétaire général du parti Dawa, le principal parti chiite, dans le discours devant le Congrès américain: «Pendant des décennies nous avons lutté seuls pour la liberté. En 1991 quand les Irakiens ont essayé d'utiliser l'occasion de l'affaiblissement du régime pour se rebeller, ils se trouvèrent seuls à nouveau. Le peuple irakien n'oubliera pas le soutien continu qui nous est apporté pour que nous établissions une démocratie stable. Ne laissons pas ce qui s'est passé en 1991 se répéter car, si tel était le cas, le jugement de l'Histoire serait aussi sévère pour vous que pour nous[161]». A l'époque la position des États-Unis a été considérée comme une permission accordée à Saddam Hussein d'utiliser des hélicoptères et un refus de protéger les rebelles du soulèvement populaire qui avait pourtant été encouragé par le président Bush.

203 Le 5 avril 1991 la direction du Conseil de la Garde républicaine, force d'élite de l'armée irakienne, a annoncé «la répression définitive de tous les actes de vandalisme et d'incitation à la sédition et aux émeutes dans toutes les villes de l'Irak».

La rébellion chiite, réprimée dans le sang, avait fait 300 000 morts, hommes, femmes et enfants, en quatorze jours. La «victoire» de Saddam semblait totale…L'histoire cependant allait conduire à sa chute. Les partis chiites réfugiés à l'étranger travaillaient à ouvrir la voie à un changement de régime, comme on l'étudiera plus loin.

204 À côté de la très large majorité musulmane il y a une minorité chrétienne. Ses fidèles sont répartis sous plusieurs dénominations. La plupart d'entre eux parlent l'arabe comme langue maternelle, tandis que quelques-uns parlent le syriaque et l'arménien. Le christianisme est apparu en Irak au premier siècle après JC, où la plupart de la population irakienne professait le christianisme. Les autres habitants étaient juifs, zoroastriens et manichéens ou pratiquaient le culte des idoles. Après la conquête islamique de l'Irak le nombre de chrétiens diminue de façon spectaculaire au cours des siècles pour de nombreuses raisons, y compris la conversion à l'islam. La plus ancienne église en Irak se trouve à Karbala, au sud de l'Irak, c'est l'une des plus anciennes églises du

160 Dave Johns, Les crimes de Saddam Hussein, disponible sur : http://www.pbs.org/frontlineworld/stories/iraq501/events_uprising.html, page consultée le 5 janvier 2013.

161 Discours de Nouri al-Maliki, devant le Congrès américain le 27 Juillet 2006.

monde[162]. Les chrétiens sont répartis géographiquement dans presque toutes les provinces de l'Irak, mais leur présence est concentrée dans la capitale Bagdad, où réside la plus grande population. Dans la plaine de Ninive près de Mossoul au nord de l'Irak se trouve une importante communauté. On les trouve aussi à Dohuk, Erbil, Mossoul, Bassora, Amara, Hilla, Bakuba, Kirkuk et autres villes. Au VIIe siècle après JC environ la moitié de la population de l'Irak était chrétienne. Il n'existe aucune statistique précise sur le pourcentage des chrétiens en Irak actuellement, mais selon les statistiques, en 1947, le pourcentage de chrétiens était 3,1%. On estime que, dans les années quatre-vingts, ils étaient entre un et deux millions. Ce pourcentage a diminué à cause de l'émigration au cours des années qui ont suivi la Guerre du Golfe en 1991, les conditions économiques et politiques se détériorant. En outre le rythme de cette émigration s'est accéléré après l'occupation de l'Irak en 2003[163].

L'impact de la mission diplomatique de la France dans la période ottomane a aidé les Dominicains dans leur tâche de développement de la culture chrétienne à Mossoul. Ils y ont créé une école primaire, puis secondaire et ont continué jusqu'au début de l'indépendance de l'Irak en 1921, date à laquelle il y a eu des écoles publiques dans toutes les régions de l'Irak[164].

205 L'État irakien moderne, contrairement à l'Empire Ottoman, croit en la diversité religieuse. Les chrétiens ont ouvert de nombreuses écoles, des églises et augmenté le nombre des monastères. Pour la première fois depuis plusieurs siècles les chrétiens ont été libérés du système de taxes et de redevances que l'Empire Ottoman leur avait imposé. La loi leur a donné un quota minimum de cinq pour cent des sièges au Conseil des représentants. Un certain nombre d'entre eux, dans les gouvernements successifs depuis 1920, ont occupé des fonctions importantes car ils formaient une élite instruite, ayant fait des études chez les Dominicains à Mossoul. Certains d'entre eux diplômés dans des facultés turques et européennes, par exemple, le Dr. Hanna le premier ministre de la santé en Irak. Le père Anastase Mary Carmeli, quant à lui, fut un érudit de la langue arabe et auteur d'un

---

162

Fouad Youssef Qzhanga, *Les chrétiens en Irak*, le Vatican, le 25 Juillet 2008, disponible sur, http: / / www.zenit.org/ Aretsela 3168 L = Arabe?, page consultée le 11 avril 2012.

163

Voir, Les statistiques officielles de la population et le nombre de chrétiens en Irak à travers l'histoire, *Forum «Tellsagv» en Amérique*, mis en ligne le 6 août 2010, disponible sur, http://www.tellskufusa.com/t1384-topic, page consultée le 12 janvier 2013.

164

Fouad Youssef Qzhanga, *op. cit.*

grand magazine littéraire en Irak «Langue arabe». Il avait été, autrefois, arrêté et expulsé par les Ottomans qui avaient suspendu la parution de ce magazine qu'ils estimaient un foyer du nationalisme arabe. Le Dr. Matthew Akrawi, lui, fut le premier président de l'université de Bagdad au début de sa création en 1959. Monseigneur Ignace Barsoum a été un grand auteur syriaque. Tous ces chrétiens furent des intellectuels irakiens connus[165].

206 Les chrétiens arabes ont eu un rôle essentiel dans l'élaboration de l'idée du nationalisme arabe qui a commencé comme une alternative à l'idée de l'islam politique. Ils ont proposé l'idéologie d'unité arabe à la place de l'unité islamique. Plusieurs partis ont été créés dans ce sens. Le plus important de ces partis ayant eu un impact sur la scène irakienne est le parti Baas arabe, qui portait l'idéologie de l'unité arabe et qui fut fondé par le chrétien syrien Michel Aflak en 1947[166]. Le nationalisme arabe est l'idéologie qui a animé la vie politique jusqu'aux années soixante[167].

207 Les années soixante ont vu le début de la déviance du parti Baas en Irak qui a institué une politique de parti unique dont ont été victimes les différentes composantes de l'Irak y compris les chrétiens qui étaient, pourtant, à l'origine de ce parti. C'est alors que les chrétiens ont fondé plusieurs partis et mouvements politiques, plus ou moins clandestins, dont les principaux courants étaient le Parti National Assyrien en 1973[168] , le «Beth nahraien» (maison de la Mésopotamie) en

165

Voir: Sayyar Jawmal (Professeur à l'Université de York, Toronto, Canada), Chrétiens d'Irak: historique de leur rôle national et culturel, *Publication de l'Association de l'Est*, disponible sur, http://www.vsdo.at/christen_2_ar.htm, page consultée le 15 janvier 2013.

166

Michel Aflak (Damas 1910 - Paris 23 juin 1989) était un écrivain, enseignant et homme politique syrien. Il fonda avec son camarade Bitar, le Baas, un parti nationaliste panarabe. A la tête du parti, il pose les bases idéologiques du nationalisme et du socialisme arabe. En 1966, après la prise de pouvoir des militaires sur le Baas, il fut contraint avec les autres cadres du parti à l'exil. Il termina sa vie politique en Irak, où il obtint le poste honorifique de Secrétaire Général du comité panarabe du Baas. Il mourut à l'hôpital militaire du Val de Grâce à Paris le 23 juin 1989. Il a été inhumé à Bagdad.

167

André Zaki, L'islam politique, la citoyenneté et les minorités: l'avenir des chrétiens arabes dans le Moyen-Orient, *Publié par le site Philosophes Arabes*, disponible sur: http://www.arabphilosophers.com/Arabic/adiscourse/aarabic/arabic_articles/Identity/Arab_Christ_Identity.htm, page consultée le 12 janvier 2013.

168

1976[169] et le Mouvement Démocratique Assyrien en 1979[170]. Ces mouvements étaient une réaction à l'échec du projet de nation arabe, ils cherchaient à réaffirmer l'identité nationale des chrétiens en tant que nation assyrienne ou chaldéenne face aux Arabes. Le Mouvement démocratique assyrien est celui qui a le plus grand impact dans l'arène politique irakienne. Dès le début il a cherché à faire reconnaître la présence des composantes chaldéenne, syriaque et assyrienne et défendre leurs droits en Irak. En raison de leur activité politique Saddam Hussein a exécuté un certain nombre de dirigeants de ce mouvement, fondateurs de factions de l'opposition irakienne dans la rébellion armée au nord de l'Irak pendant les années quatre-vingts[171].

208 Ces mouvements se sont impliqués dans les élections parlementaires au Kurdistan irakien après la guerre du Golfe en 1991, après le retrait des forces irakiennes de cette région, où ils étaient des représentants des chrétiens vivant au Kurdistan[172].

Après la chute du régime de Saddam Hussein ces partis se sont réorganisés et ont connu une grande

---

Le Parti National Assyrien a été créé le 14 Juillet 1973 à Bagdad, lors de la visite en Irak de Yako Malik Ismail (l'un des leaders des Assyriens) après avoir été exilé par le gouvernement irakien depuis 1933. Il était accompagné par une délégation de l'Alliance Assyrienne mondiale et un groupe de personnes dont la plupart étaient des étudiants lui a demandé d'organiser un parti politique.

169

La naissance du Parti démocratique Bet Nahrain a été annoncée le 1er novembre 1976, comme parti organisé. Dans les années quatre-vingts le parti a augmenté le nombre de ses membres et élargi ses activités. Il a participé à la lutte armée en 1982 comme une des forces assyriennes avec l'opposition irakienne et kurde au régime de Saddam Hussein.

170

Le mouvement a été fondé le 12 avril 1979, après les réunions des étudiants Assyriens, à Bagdad, Kirkuk et Dohuk. Les objectifs du mouvement, depuis ses débuts, ont été la reconnaissance de la présence nationale des chaldéens, syriaques et assyriens et la défense de leurs droits en Irak.

171

Ce sont Joseph Thomas, Aubert Beniamn et Youkhana Jajo.

172

Voir: Des aperçus de l'histoire du Mouvement démocratique assyrien, *le site Ain Kawa à Erbil*, disponible sur, http://www.ankawa.com/cgi-bin/ikonboard/topic.cgi?forum=32&topic=2192, page consultée le 22 janvier 2013.

expansion dans les zones de la plaine de Ninive à Mossoul, en plus de leur présence à Bagdad, Kirkuk et Bassora. Dans la période de transition qui a suivi 2003 le secrétaire général du Mouvement démocratique assyrien Yonadam Kanna a représenté les chrétiens au Conseil de gouvernement irakien[173]. Ces mouvements chrétiens ont également participé au comité de rédaction de la Constitution de l'Irak. Ils ont participé à toutes les élections législatives et locales et, dans les gouvernements successifs irakiens qui ont suivi l'entrée en vigueur de la Constitution, il y a toujours eu des ministres chrétiens[174]. La loi électorale a également alloué des quotas spéciaux pour les chrétiens de toutes communautés et a attribué cinq sièges comme quota minimum. Ainsi les chrétiens ont au moins 5 représentants au Conseil des Représentants[175]. De plus il y a un siège pour les Sabéens, un siège pour les Yésidis et un pour les Shabaks[176].

209 La période de transition vécue par l'Irak après 2003 a été marquée par la faiblesse des

---

173

Yonadam Youssef Kanna, également connu comme Yacoub Yousip, est un homme politique irakien, membre de l'Assemblée nationale irakienne chargée de rédiger la Constitution de 2005. Il a été membre du Conseil de gouvernement irakien en 2003-2004. Chrétien assyrien du nord de l'Irak, Kanna, a servi dans l'administration du Kurdistan en Irak, d'abord à l'assemblée régionale, puis en tant que ministre des travaux publics. Il est le secrétaire général du Mouvement démocratique assyrien. Il a été élu au Conseil des Représentants de l'Irak à la tête de la liste Mésopotamie aux élections nationales de 2005 et 2010.

174

Réponse de Mr. Kanna à une question du chercheur concernant le rôle politique des chrétiens (Bagdad janvier2011): «Les postes à responsabilité occupés par des chrétiens après les élections de 2010 sont : ministre de l'environnement, ministre de la Fondation chrétienne, chargé de toute la vie matérielle de la communauté chrétienne (salaires des prêtres et permanents de l'Eglise, gestion des lieux de culte etc) indépendant par rapport au gouvernement, secrétaire d'État à la planification, Ministre au gouvernement régional du Kurdistan, cinq membres au Parlement, cinq membres au conseil législatif du Kurdistan, un membre au conseil législatif à Mossoul et un membre au conseil législatif à Bassora».

175

73 315 électeurs ont voté pour les listes chrétiennes aux élections de 2010. La liste de la Mésopotamie dirigée par Mr. Kanna (Assyrian Democratic Movement) a remporté le plus grand nombre de voix ce qui lui a valu un quota de trois sièges au Conseil des Représentants. La liste « du peuple assyrien, chaldéen, syriaque » est arrivée en second et a obtenu deux sièges. Les autres listes n'ont pas obtenu de siège au parlement.

institutions de sécurité, l'armée et la police, et par l'entrée d'Al-Qaïda, qui a commencé une série d'attentats contre de nombreux civils et parmi eux les chrétiens ont été touchés plus d'une fois[177].

Ces attentats ont fait resurgir l'idée d'un département chrétien autonome dans la plaine de Ninive pris sur le département de Mossoul. Cette idée était antérieure à la Constitution et a sans doute orienté le choix de l'État fédéral[178].

Ce projet se heurtait à de nombreux obstacles. D'abord les chrétiens sont dispersés sur tout le territoire irakien et, dans la plaine de Ninive, ils ne représentent pas la majorité mais sont estimés à 25% de la population[179]. Le deuxième obstacle est l'opposition de certains religieux chrétiens à cette idée qui aurait une incidence sur la présence chrétienne dans le reste de l'Irak et amènerait à l'isolement des chrétiens en les coupant de la coexistence historique avec les autres Irakiens[180].

176

Groupe ethno-linguistique minoritaire d'Irak, les Shabaks demeurent principalement au sein de 35 villages dans la province de Mossoul. Parlant le shabaki, idiome nord-iranien de la sous-famille kurde Zaza-Gorani, ils sont au nombre de 60 000 et pratiquent le chiisme, l'alévisme et le Yârsânisme.

177

Réponse de Mr. Kanna à une question du chercheur concernant la sécurité des chrétiens (Bagdad janvier 2011) : « La période de 2003 à 2008 fut une période noire pour tous les Irakiens, pour les chrétiens les difficultés se situaient alors surtout à Mossoul et dans le quartier Dora de Bagdad du fait d'Al Qaïda. Il y eut le 31 octobre 2010 l'attentat de la Cathédrale de Bagdad, suivi quelques heures après de l'attentat de la mosquée chiite tous deux faits par Al-Qaïda».

178

WIisam Joseph, *Projet de département de Ninive: le chaînon manquant*, Réseau d'information Zhaara, disponible sur : http://www.zahrira.net/?p=9532, page consultée le 23 janvier 2013.

179

Kanna, une entrevue avec « Radio mondiale Pays-Bas », octobre 2010, disponible sur : http://www.rnw.nl/arabic/article/510649, page consultée le 5 janvier 2013.

180

L'invasion de Daesh en septembre 2014 a gravement compromis cette coexistence des communautés : les chrétiens ont été chassés de la région de Mossoul, les Yézidis ont été soit tués soit réduits en esclavage et les chiites directement tués.

III. Facteurs politiques

210 Les chiites et les Kurdes avaient été, de façon différente mais tout aussi tragique, victimes du régime de Saddam Hussein. Bien que n'étant pas de la même ethnie ni fidèles de la même branche de l'islam, les arabes chiites et les Kurdes sunnites ont trouvé, dans leur désir d'être reconnus, le chemin d'une alliance.

Cette alliance entre les Kurdes et les chiites trouve son origine au début de la création de l'Irak moderne en 1921 par un arabe sunnite, le roi Fayçal bin al Hussein. Il a mis en place un régime marginalisant les Kurdes et les chiites, mais accordant de grands privilèges à la minorité sunnite. Cette attitude a fait germer chez les Kurdes et les chiites un même sentiment de frustration et d'exclusion qui les a réunis.

211 Après l'avènement de la république, particulièrement après l'arrivée du parti baas au pouvoir en 1963 sous la présidence d'Abdul Salam Aref, les Kurdes ont été soumis à de violentes attaques armées. Une *fatwa* émise par Muhsin Al Hakim, chef religieux chiite, a interdit la participation à une attaque des Kurdes. Si cette décision a approfondi l'alliance kurde-chiite, elle a également aggravé les problèmes des chiites avec le pouvoir.

Les attaques que le pouvoir leur infligeait ont abouti chez les Kurdes à un affaiblissement du sentiment d'appartenance sunnite, liée au pouvoir, au profit de la notion de leur spécificité ethnique[181].

Tout ceci a renforcé le projet politique commun aux Kurdes et aux chiites. Ils se sont réunis pour préparer le changement de régime. La Constitution de 2005 est le fruit de cette coopération. Les Kurdes souhaitaient jouir de l'autonomie dans une forme fédérale de l'État, souhait bien accueilli par les chiites qui y voyaient un obstacle à la domination de la minorité. De leur côté, les chiites œuvraient à l'établissement d'un régime parlementaire dans lequel la majorité prendrait les décisions de façon démocratique, méthode qui ne pouvait rencontrer que l'assentiment des Kurdes. Ces deux souhaits ont pu se conjuguer pour aboutir, après des négociations à une démocratie consociative.

212 L'existence de la région «semi-autonome» du Kurdistan depuis 1991, sous la protection internationale, s'est imposée comme une réalité aux rédacteurs de la Constitution. Ils ont dû trouver une formule nouvelle pour la relation entre le centre et la région kurde.

---

181 Fairist Mari, les Kurdes entre les sunnites et les chiites : l'exemple de l'Irak, *Aljazeera*, mis en ligne le 23 mai 2007, disponible sur, http://www.aljazeera.net/opinions/pages/6e2d97b0-d6b9-4769-b1f4-4b7cdcee5b9a, page consultée le 6 janvier 2013.

Après 1991, les conditions politiques ont finalement conduit à une autonomie de fait de la région du Kurdistan par rapport au pouvoir de Bagdad. La résolution n °688 de 1991 du Conseil de Sécurité condamnait la répression des Kurdes et s'engageait à les protéger contre les attaques du pouvoir central. On déclara le 36ème parallèle limite du Kurdistan créant ainsi des zones sûres pour les Kurdes hors d'atteinte de Bagdad. Le pouvoir central ne pouvait plus changer cette situation surtout dans les conditions internationales du moment.

Après l'autonomie de la région du Kurdistan - un fait établi- les partis kurdes sont entrés en négociations avec le gouvernement central de Bagdad pour régler la situation exigeant l'entrée de Kirkuk dans la région autonome en se référant à l'accord d'autonomie de 1970. Mais ces négociations ont abouti à une impasse, le pouvoir central ayant refusé l'entrée de Kirkuk dans la zone kurde. Les partis kurdes demandaient une zone autonome beaucoup plus grande que celle proposée par Bagdad[182].

Après la suspension des négociations, le pouvoir central a imposé un blocus économique au Kurdistan et retiré ses fonctionnaires, d'où un vide administratif auquel les partis kurdes ont été confrontés. Face à ce problème les Kurdes ont élu un Parlement du Kurdistan. En Octobre 1992 le Parlement du Kurdistan a publié la «Déclaration de l'Union Fédérale» principalement pour définir la relation du peuple kurde avec le pouvoir central[183]. Bagdad bien sûr n'a pas reconnu cette déclaration et a continué à considérer le Kurdistan comme une partie de l'État unitaire irakien. La situation en est restée là jusqu'à la chute du régime en 2003.

213 L'autre demande pressante était celle des chiites qui voulaient un régime parlementaire, image de la majorité irakienne, pour éviter le retour de la domination de la minorité. Il assure de plus le contrôle du parlement par une majorité tout en permettant une large participation de toutes les communautés.

Ce projet chiite recevait l'accord des partis kurdes qui y voyaient une garantie de pluralisme et de non-retour de la dictature subie par l'Irak pendant des décennies. A l'inverse les partis sunnites insistaient pour adopter un régime présidentiel pour des raisons historiques. La minorité sunnite avait monopolisé ce poste au cours de l'histoire politique de l'Irak. Comme l'Irak fait partie du

---

182 Saad Naji Jawad, Kurdes de l'Irak et crise d'identité, *Aljazeera*, disponible sur :http://www.aljazeera.net/Portal/Templates/Postings/PocketPcDetailedPage.aspx?PrintPage=True&GUID={B6E3AB4D-DA19-4BB4-9F70-887E28DE6E56}, page consultée le 17 janvier 2013.

183 Mohamed Taha Hussein, Le système fédéral est-il devenu de facto la forme d'État en Irak?, *journal de l'Irak- papiers juridiques*, Téhéran, novembre 1999, p. 69 et s.

monde arabe qui est majoritairement sunnite, un président sunnite donnerait de l'Irak une image plus conforme à celle d'autres États arabes. Mais «les chiites refusaient cette éventualité présidentielle qui risquait de partager des électeurs chiites sur plusieurs candidats et donc de disperser les votes. Par ailleurs le régime présidentiel exige une culture démocratique du peuple pour que le régime ne se transforme pas en « présidentialisme » dans un climat où la société est encore imprégnée d'un mode de pensée lié au régime présidentiel dictatorial de Saddam Hussein, après des années de privation de droits politiques»[184].

Ces facteurs ethniques, religieux et politiques ont constitué le terrain sur lequel allait naître la Constitution de 2005. Voulant «prendre les leçons d'hier pour demain», comme le dit le préambule de la Constitution, les rédacteurs ont préparé un texte répondant aux aspirations des communautés ethniques et religieuses. Ils ont tenu compte des facteurs politiques pour établir des conditions s'opposant au retour de la domination du gouvernement central qui avait accaparé le pouvoir au détriment des diverses composantes de la société irakienne.

Section 2. Les cheminements vers la Constitution

214 Le processus, qui devait aboutir à la Constitution irakienne de 2005, a connu deux périodes. Avant la chute du régime de Saddam Hussein, les forces politiques d'opposition ont œuvré dans la clandestinité ou depuis leur lieu de repli au nord de l'Irak. Ce cheminement politique s'est particulièrement manifesté à la conférence de Salah Al Din (ville du nord de l'Irak) en 1992 et à celle de Londres en 2002 (I).

Après 2003 s'est déroulé le cheminement étatique sous l'égide des États Unis dans le cadre de la Loi Administrative de Transition. Puis l'Irak a retrouvé sa souveraineté. Une Assemblée Nationale a été élue. Elle a formé un comité chargé de rédiger une Constitution. Le travail du comité des rédacteurs a été approuvé par un référendum et la Constitution adoptée le 15 octobre 2005 (II).

I. Cheminement politique avant 2003

215 Après la fin de la guerre du Golfe en 1991 le travail de l'opposition irakienne au régime de Saddam Hussein est entré dans une nouvelle étape. Le soutien international, essentiellement celui des États Unis, apporté aux efforts de l'opposition irakienne pour changer le régime est une des caractéristiques de cette étape. De plus la protection internationale dont jouissait la province kurde du nord de l'Irak et son indépendance relative par rapport à Bagdad lui ont permis d'être une base de

184

Entretien du chercheur avec le Dr. Hamoudi, président du Comité de rédaction de la Constitution et, actuellement, président du Comité des relations étrangères du Conseil des Représentants, Bagdad, janvier 2012.

coordination des efforts de l'opposition irakienne.

216 La conférence, qui s'est tenue à Salah Al Din du 22 au 27 septembre 1992, fut le début réel du travail de l'opposition irakienne. Elle a rassemblé 234 personnalités de l'opposition. Le résultat le plus important a été de coordonner les efforts de ceux dont le but était le renversement du régime de Saddam Hussein ainsi que la mise en place d'un organisme, le Congrès national irakien, rassemblant toutes les oppositions à Saddam Hussein. Ce Congrès a vu le jour le 13 octobre 1992 et Ahmed Chalabi en a été le président. Il indique dans le préambule de la déclaration de sa fondation «la conférence a appliqué, pour prendre ses décisions, le principe du consensus nécessaire dans cette période de lutte»[185]. Ce fut le premier pas vers une démocratie consociative qui sera appliquée plus tard en Irak comme on le verra plus loin.

Pour la première fois le fédéralisme a été présenté par les partis politiques kurdes irakiens comme une nouvelle forme de l'État et un nouveau projet des liens avec Bagdad. On vit alors fleurir dans les villes du nord de l'Irak des affiches portant des slogans fédéralistes.

217 La même année, les forces politiques kurdes profitaient de la protection, basée sur la résolution 688 des Nations Unies du 5 avril 1991, pour organiser une élection locale, établir un Parlement et mettre en place une entité appelée «Kurdistan irakien». Les États Unis, le Royaume Uni et la France avaient proclamé, après la guerre du Golfe en 1991, «zones d'exclusion aérienne pour l'aviation militaire» deux zones: au nord de la latitude 32 pour protéger les Kurdes et au sud de la latitude 36 pour protéger les chiites.

Le Parlement du Kurdistan a approuvé à l'unanimité de ses membres, le 4 octobre 1992, le fédéralisme. Il a précisé dans une décision que ce système s'appliquerait dans les domaines politique, juridique et administratif pour les relations du Kurdistan avec le gouvernement central de Bagdad[186].

L'année 1998 a apporté un élément nouveau dans l'aide des États-Unis à l'opposition irakienne. Le Congrès a voté une loi, l' «Iraq Liberation Act of 1998»[187]. Cette loi faisait obligation aux États-

185
Préambule de la déclaration de la fondation du Congrès national irakien à Salah Al Din en 1992, *site officiel du Congrès national irakien*, disponible sur, http://www.inciraq.com/index.php?id=69162 , page consultée le 5 juin 2014.

186
Décision du Parlement du Kurdistan n° 22 du 4 octobre 1992.

187
Loi n° 105–338— du 31 octobre 1998, (Public Law 105–338 105th Congress), voir Authenticated

Unis de soutenir l'opposition contre le régime de Saddam Hussein et de l'aider dans la transition politique. Auparavant il ne s'agissait que d'un encouragement mais cette loi a imposé aux États-Unis de passer à une étape plus efficace et de s'investir dans les faits.

La loi comprenait sept articles. Le premier était constitué par le nom de la loi qui est à lui seul tout un programme : «Loi de libération de l'Irak».

218 L'article II recensait dans ses alinéas les multiples violations du régime de Saddam Hussein dans les affaires intérieures et extérieures:

- La guerre contre l'Iran de 1980 à 1988 avec utilisation d'armes chimiques et de missiles balistiques contre les villes iraniennes.
- En février 1988 l'attaque des Kurdes par armes chimiques dans l'opération de *l'Anfal* qui a fait de 50 000 à 180 000 victimes.
- Le 16 mars 1988 l'utilisation d'armes chimiques contre les Kurdes d'Halabja qui a entraîné la mort de 5000 victimes.
- Le 2 août 1990 l'Irak a occupé le Koweït, commis des exactions contre les civils et mis le feu aux puits de pétrole.
- Après cette guerre au Koweït, une résolution des Nations Unies a imposé à l'Irak la destruction de ses armes stratégiques, sous contrôle de l'ONU.
- En octobre 1996 l'Irak a massé aux frontières du Koweït 80 000 soldats, menace d'une invasion imminente et d'une nouvelle attaque.
- En avril 1993 l'Irak a organisé une tentative d'assassinat de l'ancien Président des États-Unis Georges Bush père lors de sa visite au Koweït du 14 au 16 avril 1993.
- Le 31 août 1996 l'Irak supprima beaucoup de ses opposants en attaquant Erbil, siège du gouvernement régional kurde.
- Depuis mars 1996 le régime de Saddam Hussein a systématiquement tenté d'entraver le travail des inspecteurs chargés de contrôler les armements et les équipements stratégiques.
- L'Irak a suspendu sa coopération avec l'UNSCOM[188] depuis le 5 août 1998 et menacé d'arrêter à long terme la surveillance de l'A.I.E.A[189] et de la Commission spéciale.

US Government Information GPO, 112 STAT. 3178, disponible sur, http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-105publ338/pdf/PLAW-105publ338.pdf, page consultée le 18 juillet 2013.

188

L'UNSCOM (en français Commission spéciale des Nations Unies) est un organisme d'inspection créé par les Nations Unies, décision n° 687 du Conseil de Sécurité après la guerre du Golfe, pour s'assurer que l'Irak se conformait à leurs décisions relatives à la production et l'utilisation des armes de destruction massive.

189

- Le 14 août 1998 le Président Clinton a signé la loi 105-235 déclarant que l'Irak ne se pliait pas à ses obligations internationales et qu'il était urgent que le Président agisse en accord avec la Constitution et les lois des États-Unis pour contraindre l'Irak à s'y soumettre.
- Le premier mai 1998 le Président Clinton a signé la loi 105-174 qui donnait 5 000 000 de dollars à l'opposition pour l'aider dans sa lutte par la diffusion d'informations, l'entraînement, le développement des accords entre les groupes d'opposants, les enquêtes sur les crimes de guerre.

L'article III définissait la politique américaine envers l'Irak pour changer le régime en place et le remplacer par un régime démocratique.

L'article IV concernait l'aide à fournir pour arriver à une transformation démocratique, ce qui impliquait que le Président aiderait ceux qu'il estimait démocrates.

L'article V concernait la somme de 2 000 000 de dollars qui serait allouée aux médias des États-Unis pour qu'ils justifient cette assistance à l'Irak. Il autorisait le Président des États-Unis à fournir une aide prise dans l'armement du Ministère de la Défense à la condition de ne pas dépasser une valeur de 97 millions de dollars. Une aide humanitaire était aussi prévue pour les populations vivant dans des zones sous le contrôle de l'opposition politique.

L'article VI donnait au Président la possibilité d'inviter les Nations-Unies à traduire Saddam Hussein et les responsables de son régime devant un tribunal international sous l'inculpation de crimes contre l'humanité, génocide et violation du droit international.

Le dernier article exprimait l'espoir du Congrès de voir le jour de la chute de Saddam Hussein et le soutien des États-Unis au processus de démocratisation. Il fournirait, à cette fin, une aide humanitaire à la population et une assistance aux partis démocratiques pour restaurer, dans la communauté internationale, la crédibilité de l'Irak que Saddam Hussein avait perdue.

219 Le Congrès national irakien et son président Ahmed Chalabi ont eu un rôle déterminant dans l'élaboration de cette loi. Le Ministre des Affaires Etrangères américain a nommé Frank Richard Donny coordinateur du Département d'État avec l'opposition irakienne pour préparer le changement de régime en Irak. Plus tard une équipe d'experts irakiens a été mise en place pour conceptualiser un projet de démocratie en Irak comportant le fédéralisme et une nouvelle constitution[190].

L'opposition irakienne unie dans le Congrès national irakien a joué un rôle actif dans les médias

---

L'A.I.E.A (l'Agence internationale de l'énergie atomique) est une organisation créée en 1957 par l'Assemblée générale des Nations Unies pour encourager et faciliter, dans le monde entier, le développement et l'utilisation pratique de l'énergie atomique à des fins pacifiques, et la recherche dans ce domaine.

avec l'appui financier des Américains comme le prévoyait la «Loi de Libération de l'Irak ». Le Congrès a eu une chaîne de télévision et un journal. Depuis Prague le Ministère américain des Affaires Etrangères a diffusé des émissions en direction de l'Irak. Le mouvement «Entente nationale» d'Iyad Allaoui a eu une radio, «Radio future», et un journal «Le journal de Bagdad ». De plus les médias kurdes, audiovisuels et écrits, ont diffusé depuis le Kurdistan irakien.

Cette activité médiatique a été accompagnée de réunions entre les chefs de partis et de mouvements d'opposition et les responsables américains ou britanniques, à Washington ou à Londres.

220 La conférence de Londres, qui s'est tenue du 14 au 17 janvier 2002, a été la plus importante des réunions de l'opposition irakienne. Elle a réuni 338 participants représentant cinquante et un partis et mouvements politiques avec des personnalités venant d'horizons aussi variés que l'université, l'armée ou le clergé des différentes religions présentes en Irak. Le Président Bush avait envoyé son représentant personnel l'ambassadeur Khalizad dont la présence signifiait l'engagement total des États-Unis pour aider l'opposition à faire tomber le régime de Saddam Hussein. Ce fut, avant la chute du régime, la dernière conférence de l'opposition irakienne qui a bénéficié du soutien des États-Unis. Les attentats du 11 septembre 2001 avaient accéléré ce soutien[191].

Avant la conférence de Londres l'opposition irakienne, avec la coopération des États-Unis, avait choisi 32 experts pour élaborer le plan d'action de l'après-Saddam Hussein. Un comité composé de ces experts avait été appelé «Groupe de travail pour construire la démocratie». Il a tenu une série de rencontres à Londres et à Washington pour développer des projets concernant la construction de la démocratie, la forme de l'État et les fondements de la Constitution. La réflexion a aussi abordé les problèmes économiques, le jugement des responsables des crimes du régime de Saddam Hussein et la débaasification. Le rapport du comité a été présenté à la conférence de Londres avec trois chapitres : les droits de l'homme en Irak, le fédéralisme et un projet de Constitution.

La déclaration finale de la conférence de Londres s'est appelée «Déclaration politique de la conférence de l'opposition irakienne». Elle a présenté de nombreuses décisions et recommandations de l'opposition pour l'après-Saddam Hussein, dont l'essentiel est cité dans cette déclaration.

Elle a confirmé le choix de la forme fédérale de l'État pour l'après-Saddam Hussein : «La conférence a exprimé son respect pour le peuple du Kurdistan qui veut choisir librement la formule appropriée de son partenariat avec le peuple de l'Irak. La conférence a étudié les expériences de

---

190

Monder Al Fadel, *Problèmes de la Constitution irakienne*, 1ère éd., Erbil (Irak), Aras, 2010, p.24.

191

Monder Al Fadel, op. cit., p. 42.

système fédéral et a considéré qu'il convenait pour gouverner l'Irak. On devra l'appliquer pour résoudre le problème kurde dans le cadre des institutions constitutionnelles de l'Irak après l'élimination du régime dictatorial de Saddam Hussein et ainsi apporter le changement souhaité[192]».

La conférence a également «confirmé que l'Irak serait une démocratie parlementaire fondée sur la citoyenneté en Irak sans discrimination quels que soient la race, la religion et le sexe».

La nécessité d'élaborer une constitution permanente est apparue aux yeux des membres de la conférence. «Cette constitution devra respecter la diversité du peuple irakien, observer la séparation des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, respecter la primauté du droit, protéger les droits de l'homme, les libertés publiques et privées et respecter les associations civiles».

221 A propos de la relation entre l'islam et l'État, la déclaration a souligné que «l'islam est une des caractéristiques de l'État irakien et la loi islamique une des sources législatives. La conférence affirme la nécessité d'être guidé par ses valeurs et ses principes de tolérance dans la culture, les médias et l'enseignement dans le respect de toutes les autres religions.

La conférence a reconnu la nécessité d'impliquer, dans la prise des décisions politiques, toutes les composantes du peuple irakien, Arabes, Kurdes, Turkmènes, chiites, sunnites, chrétiens, yézidis et autres religions.

Elle a évoqué le passé douloureux des diverses communautés : « Les chiites, comme les autres communautés, ont été soumis à la répression violente particulièrement par le régime en place. Leurs droits politiques, culturels et sociaux leur ont été déniés. L'équilibre national s'en est trouvé fortement perturbé. Le peuple irakien a perdu un des éléments les plus importants de son unité. La politique dictatoriale, raciste et sectaire a nui à tout le peuple irakien, surtout aux chiites. Par conséquent la conférence estime que toute politique sectaire ou discriminatoire doit être interdite. Elle estime aussi que la nouvelle constitution doit garantir que ces violations ne puissent plus se répéter et que tous les Irakiens doivent être protégés sans discrimination»[193].

222 S'agissant des Kurdes « la conférence condamne les injustices raciales, l'oppression et le nettoyage ethnique que le régime irakien a commis avec préméditation, en particulier les opérations de *l'Anfal* qui ont tué 180 000 personnes à Halabja et détruit des milliers de villages, crimes qui ont ému le monde entier. Elle demande que soit mis un terme à cette politique odieuse. Elle souligne la nécessité de chercher quel a été le sort des victimes, de les honorer, de donner des

---

192 Article 2 de la Déclaration politique de la conférence de l'opposition irakienne.

193 Article 7 de la Déclaration politique de la conférence de l'opposition irakienne.

dédommagements à leurs familles, de reconstruire les villes et les villages et de poursuivre ceux qui ont commis ces crimes devant les tribunaux internationaux[194]».

« La conférence reconnaît les exactions dont les Turkmènes ont été victimes et souhaite que leur soient reconnus leurs droits ethniques, culturels et administratifs[195]».

La conférence a également débattu de «l'injustice envers les chrétiens et de l'oppression dont ils ont été victimes. Pour eux aussi elle recommande que leur soient garanties l'égalité avec les autres composantes du peuple et la reconnaissance de leurs droits ethniques, culturels et administratifs, et que des droits constitutionnels les protègent»[196].

223 Les participants à la conférence ont estimé qu'une «nouvelle loi, humaine et moderne, de la nationalité doit être établie dans laquelle les classifications des citoyens seraient supprimées. En effet elles ne visent qu'à priver certains de leur nationalité. Ceci devrait être fait dès la chute du régime actuel pour permettre à tous les exilés le retour en Irak et la réparation des effets négatifs de la politique inhumaine[197]».

Telles ont été les décisions les plus importantes de la conférence de Londres. Ce sont elles qui ont inspiré plus tard l'esprit de la Constitution de 2005. Elles représentaient le dénominateur commun de tous les partis d'opposition à Saddam Hussein.

II. Cheminement étatique vers la Constitution après 2003

224 La rédaction de la Constitution de 2005 a été une occasion exceptionnelle de reconstruire l'État irakien. Les Irakiens ont manifesté un grand enthousiasme dans le débat constitutionnel. Le comité pour la rédaction de la Constitution de l'Irak a reçu plus de 100 projets de Constitution et 450 000 propositions constitutionnelles. Plus de 280 réunions à l'intérieur et à l'extérieur de l'Irak ont également eu lieu afin de discuter de la méthode d'écriture d'une constitution.

---

194 Article 8 de la Déclaration politique de la conférence de l'opposition irakienne.

195 Article 11 de la Déclaration politique de la conférence de l'opposition irakienne.

196 Article 12 de la Déclaration politique de la conférence de l'opposition irakienne.

197 Article 20 de la Déclaration politique de la conférence de l'opposition irakienne.

Ainsi, l'Irak est passé par une expérience constitutionnelle sans précédent dans les pays arabes, même s'il existe des expériences similaires dans le reste du monde. Les constitutions américaine, française, allemande et de l'Afrique du Sud, etc… ont été écrites, elles aussi, après de grandes transformations politiques. Mais pour l'Irak, l'expérience a été encore plus difficile, car à une transformation radicale dans le pays s'ajoute l'éclatement de conflits violents.

225 Le processus d'écriture de la Constitution n'a pas commencé par les principes généraux sur lesquels il y avait un consensus mais par les détails pour lesquels il y avait des difficultés. Nous allons donc étudier le cheminement étatique en Irak après 2003, conduisant à la création de la Constitution irakienne de 2005 et son mode d'établissement.

L'établissement de la Constitution s'est déroulé durant deux périodes sous l'Autorité provisoire de la coalition de 2003 à 2004 (A) puis, l'Irak ayant retrouvé sa pleine souveraineté, sous le gouvernement intérimaire irakien (B).

A. Période de l'Autorité Provisoire de la Coalition (APC) de 2003 à 2004

226 Après la fin des opérations militaires menées par les États-Unis pour renverser le régime de Saddam Hussein, le Conseil de Sécurité des Nations Unies a approuvé le statut des forces américaines et du Royaume-Uni en Irak comme une force d'occupation.

La résolution 1483 de 2003, dans son préambule, semblable au texte de la résolution 1244 de 1999 pour le Kosovo, déclare «Prenant note de la lettre que les Représentants permanents des États-Unis d'Amérique et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont adressée à son Président le 8 mai 2003 (S/2003/538) et reconnaissant les pouvoirs, responsabilités et obligations spécifiques de ces États en tant que puissances occupantes agissant sous un commandement unifié (l'« Autorité »), en vertu du droit international applicable» et ainsi reconnaît le statut des forces d'occupation. Ensuite, dans le paragraphe qui suit, le Conseil a également noté «que d'autres États qui ne sont pas des puissances occupantes travaillent actuellement ou pourraient travailler sous l'égide de l'Autorité» mais ne leur donne pas le statut de puissances occupantes. Tel est le cas de l'Espagne, de la Pologne, du Japon. De nombreux auteurs pensent que le but de ces deux textes incompatibles de la résolution 1483 est, pour certains pays présents en Irak, de prendre leurs distances avec la qualification de « forces occupantes » en raison d'une connotation négative qu'ils veulent éviter[198]

Après cette décision l'Autorité provisoire de la coalition (en anglais: Coalition Provisional

198

Kolb Robert, L'occupation en Irak depuis 2003 et le pouvoir du Conseil de Sécurité des Nations Unies, *Revue internationale de la Croix Rouge*, vol 90, n° 869, mars 2008, p. 228.

Authority) a été établie. Elle a administré l'Irak du 21 avril 2003 au 28 juin 2004, date de sa dissolution et de son remplacement par le gouvernement intérimaire irakien. Son premier dirigeant a été le général américain Jay Garner, remplacé au bout de quelques semaines par Paul Bremer qui a assumé la direction de l'Autorité jusqu'à la fin des activités de celle–ci[199]. Sa localisation en Irak était dans la zone verte de Bagdad.

227 Le 13 Juillet 2003, l'Autorité provisoire de la coalition a établi le «Conseil de gouvernement irakien » comme conseil d'administration transitoire dont elle a défini les fonctions et les responsabilités. La fonction la plus importante du Conseil a été la mise en place des les procédures de rédaction de la nouvelle constitution. Il avait également d'autres fonctions : la nomination des ministres intérimaires, l'élaboration des politiques du pays et fixer le budget de l'État en coordination avec l'Autorité provisoire de la coalition, Paul Bremer ayant droit de veto[200].

228 Les pouvoirs limités du Conseil de gouvernement irakien ont été prorogés du 12 Juillet 2003 au 1er Juin 2004. Il a ensuite été dissous et remplacé par le gouvernement intérimaire irakien.

Au sujet de ce Conseil, le Secrétaire général des Nations Unies a écrit le 17 juillet 2003 : « Je me suis félicité de la création du Conseil de gouvernement le 13 juillet. Dans un document qui a fait l'objet d'un accord entre l'Autorité et les membres du Conseil, il est déclaré que « le Conseil de gouvernement est le principal organe de l'administration provisoire iraquienne envisagée dans la résolution 1483 (2003) du Conseil de sécurité ». Le Conseil de gouvernement compte 25 membres, dont trois femmes, avec une légère majorité de chiites et un nombre égal de Kurdes et de sunnites[201]. Il comprend aussi des représentants des communautés chrétienne et turkmène. Le Conseil de gouvernement est appelé à nommer un ministre intérimaire à la tête de chaque ministère

---

199

Paul Bremer, de son nom complet Lewis Paul Bremer III, également appelé Jerry Bremer, né le 30 septembre 1941 à Hartford (Connecticut), est un diplomate américain. Il est nommé le 6 mai 2003 comme directeur de la reconstruction et de l'assistance humanitaire en Irak, après l'invasion de ce pays par les États-Unis et leurs alliés, en remplacement de Jay Garner. Il arrive à Bagdad le 11 mai 2003.

200

Centre de Recherches et d'Etudes d'Aljazeera, conseil de gouvernance, disponible sur, http://www.aljazeera.net/specialfiles/pages/e9299d1c-3213-4ca6-8331-7388bfa87449, page consultée le 15 mai 2013.

201

Il se composait de 13 chiites, 5 sunnites, 5 Kurdes, 1 chrétien et 1 turkmène.

et il est habilité à formuler des politiques et à prendre des décisions, en coopération avec l'Autorité, et à désigner des représentants à l'étranger pendant la durée de la transition. Dans le domaine financier, le Conseil de gouvernement, avec les représentants du FMI[202], de la Banque mondiale et du PNUD[203], sera associé à part entière à l'établissement du budget national pour 2004, et c'est lui qui approuvera le budget. En outre, il est habilité à envisager des amendements substantiels au budget d'urgence de 2003. Le Conseil de gouvernement doit également examiner la possibilité de nommer une commission constitutionnelle préparatoire chargée de lui recommander la marche à suivre pour l'élaboration et l'adoption d'une nouvelle constitution pour l'Irak[204]».

229 Le Conseil de gouvernement irakien a été reconnu comme le représentant de l'Irak par les États-Unis, un certain nombre de pays et la Ligue des États arabes. Le premier Juin 2004, son siège a été installé au Conseil d'administration de la Ligue des États arabes comme le représentant de l'Irak.

Le Conseil de gouvernement irakien a pris l'initiative de former un comité constitutionnel préparatoire composé, à son image, de 25 experts. Il n'était pas autorisé à rédiger une Constitution, mais devait se contenter d'entamer des consultations avec les différentes communautés et les partis politiques irakiens[205]. Sa mission a été de visiter les différentes parties de l'Irak pour connaitre les

---

202

Le Fonds monétaire international (FMI) est une institution internationale regroupant 188 pays, dont le rôle est de « promouvoir la coopération monétaire internationale, de garantir la stabilité financière, de faciliter les échanges internationaux, de contribuer à un niveau élevé d'emploi, à la stabilité économique et de faire reculer la pauvreté»

203

Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), fait partie des programmes et fonds de l'ONU. Son rôle est d'aider les pays en développement en leur fournissant des conseils mais également en plaidant leurs causes pour l'octroi de dons.

204

Rapport du Secrétaire général présenté en application du paragraphe 24 de la résolution 1483 (2003) du Conseil de sécurité, alinéa 24, disponible sur, http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/2003/715 , Page consultée le 15 mai 2013.

205

Faleh Abdul-Jabbar, Contradictions de la constitution permanente, *Le dilemme de la Constitution : critique et analyse*, Institut d'Etudes Stratégiques, Beyrouth 2006, p. 63.

souhaits des Irakiens au sujet de la rédaction de la Constitution du pays. Le comité était dirigé par Fouad Massoum[206].

230 On réfléchissait sérieusement à la méthode de préparation d'une Constitution pour l'Irak. Cette question a suscité des réponses divergentes. Les mouvements irakiens qui avaient lutté pour la chute du régime de Saddam Hussein, l'administration américaine, notamment Paul Bremer, les autorités religieuses chiites de Najef et en tout premier lieu Sistani, ainsi que les Nations Unies et la Ligue arabe envisageaient différemment la question. Le cœur de cette lutte concernait la forme de l'État et son régime politique. On redoutait soit un État religieux à l'image de l'Iran, soit un État se présentant comme laïque, soutenu par des nostalgiques du baasisme ou du panarabisme.

231 Plusieurs propositions ont été faites sur la façon d'écrire la Constitution. Les diverses solutions envisagées pour former un comité de rédaction ont été présentées au Conseil de Gouvernement. Les principales propositions étaient :

- élire 100 à 150 personnes

- choisir un nombre limité de personnalités

- une solution mixte : élection d'un certain nombre de membres du comité de rédaction et nomination de quelques personnalités

- établir une constitution provisoire[207]

232 Le comité a procédé à de nombreux entretiens et consultations à travers l'Irak. Les réponses qu'il a recueillies faisaient état d'opinions très divergentes, pas tant sur les principes de la Constitution que sur la composition du comité de rédaction et la façon de choisir ses membres.

Le plan des États-Unis pour établir la Constitution irakienne reposait essentiellement sur le transfert du pouvoir au Conseil de Gouvernement irakien. Ce Conseil était chargé d'adopter une constitution provisoire et avait pour mission de nommer le comité de rédaction d'une constitution permanente s'inspirant de la Constitution provisoire. Un référendum devait être organisé pour adopter cette constitution permanente[208].

206

Fouad Massoum, homme politique irakien, président de l'Alliance nationale du Kurdistan au Conseil des Représentants irakiens, élu Président de la République en 2014.

207

Monder Al Fadel, *op. cit.*, p. 56.

208

Najwa Salih Aljawad, L'autorité religieuse et le nouvel Irak : la dialectique de la religion et de la

233 L'autorité religieuse chiite de Najaf a refusé le plan des États-Unis. En effet, si le souhait d'établir la démocratie en Irak avait motivé l'intervention américaine, la démocratie n'était pas respectée dans ce plan. La volonté du peuple irakien pour choisir ses représentants était absente. C'était le Conseil de Gouvernement irakien, non élu mais nommé par le gouverneur américain Paul Bremer, qui allait choisir le comité de rédaction de la Constitution. Sistani a exposé les raisons de son opposition au plan américain dans une lettre célèbre : «Cette autorité n'a aucun droit à nommer les membres du comité de rédaction de la Constitution. Il n'y a aucune garantie que le Conseil de Gouvernement écrive une constitution conforme aux intérêts essentiels du peuple irakien et à l'expression de son identité nationale qui repose principalement sur l'islam et de nobles valeurs de civilisation. Le plan proposé est inacceptable. Il faut d'abord des élections générales pour que chaque électeur irakien choisisse un représentant à l'Assemblée Constituante. Puis un référendum général sur la Constitution adoptée par cette Assemblée devra être organisé. Il faut que tous les croyants demandent que se réalise cela et travaillent dans ce but»[209].

D'autre part les partis kurdes et les partis de gauche ont soutenu le principe d'un choix des rédacteurs sans élection. Les partis sunnites n'étaient pas très favorables, eux non plus, à une élection des membres du comité de rédaction. Ils ont appelé à un congrès national élargi comprenant les membres du Conseil de gouvernement et d'autres membres qui, eux, seraient élus[210].

234 On était donc en présence de deux projets différents pour constituer le comité de rédaction de la Constitution. Les autorités religieuses chiites et les partis chiites étaient en faveur de l'élection de tous les membres du comité devant rédiger la Constitution puis organiser un référendum général pour l'approuver. L'administration américaine, comme les partis sunnites et kurdes, n'était pas favorable à l'élection mais souhaitait que le comité de rédaction soit nommé. Les Américains voulaient que, avant la Constitution permanente, soit rédigée une Constitution provisoire organisant le transfert du pouvoir aux Irakiens.

Devant cette divergence de vues, le comité constitutionnel préparatoire a présenté un rapport au Conseil de gouvernement irakien pour qu'il prenne une décision que l'autorité provisoire de la coalition devrait entériner.

---

politique, 1ère éd., Bagdad, 2010, p. 219.

209

Site officiel du bureau de Sistani, disponible sur, http://www.sistani.org/arabic/archive/273 , page consultée le 17 mai 2013.

210

Projet présenté par le chef politique Adnan Pachachi.

235 En fait chaque partie, dans ces projets, avait des arrières - pensées. Si Sistani insistait pour que le comité soit élu c'était aussi pour que soit reconnue la supériorité numérique des chiites en utilisant une méthode démocratique. Sistani voulait que la réalité du peuple soit représentée. Les partis sunnites et kurdes préféraient des accords politiques aboutissant à des nominations, le tout sous l'égide des États-Unis. Ils redoutaient en effet que des élections montrent leur faiblesse numérique. Des chefs religieux sunnites l'ont clairement exprimé : « Nous refusons l'élection car elle conduira à une dictature de la majorité[211]».

Pour sa part l'administration américaine refusait que le comité soit élu prétextant que le processus du transfert de la souveraineté en serait retardé. Les Américains voulaient lier le transfert de la souveraineté à un accord avec l'Irak concernant le statut des troupes des États-Unis stationnées sur son sol. Il s'agissait d'un accord donnant-donnant. Ils voulaient absolument que cet accord soit passé avec un organisme qu'ils connaissaient bien puisqu'ils l'avaient créé. Peut-être qu'une élection ferait émerger une autorité qu'ils ne connaîtraient pas.

236 L'administration américaine a travaillé dans deux directions pour réaliser ses projets :

- elle a réussi à obtenir du Conseil de Sécurité la résolution 1511 du 16 octobre 2003 invitant le Conseil de gouvernement irakien à fixer un calendrier du transfert de la souveraineté aux Irakiens, avec la date butoir du 15 novembre 2003 : « le Conseil de Sécurité invite le Conseil de gouvernement à lui communiquer, au plus tard le 15 décembre 2003, en coopération avec l'Autorité et, si les circonstances le permettent, (avec) le représentant spécial du Secrétaire général, un calendrier et un programme aux fins de la rédaction d'une nouvelle constitution pour l'Irak et de la tenue d'élections démocratiques conformément à cette constitution[212]»
- elle a signé un accord le 15 novembre 2003 avec Jalal Talabani, alors Président du Conseil de gouvernement.

Cet accord était basé sur deux principes. Le premier était que le transfert de souveraineté était lié à un accord définissant le statut des troupes américaines sur le sol irakien. Les Américains avaient exigé qu'il soit signé «exclusivement» par le Conseil de gouvernement irakien et non par un gouvernement élu comme le souhaitait Sistani. Cet accord passé avec le Conseil de gouvernement, organe non élu, faisait endosser une obligation au gouvernement élu qui lui aurait succédé. C'était d'autant plus risqué que le «stationnement de troupes américaines» pouvait bien devenir une base

---

211

Najwa Salih Aljawad, op. cit., p. 223.

212

Alinéa 7 de la résolution 1511 (2003), adoptée par le Conseil de Sécurité à sa 4844e séance, le 16 octobre 2003.

américaine. Le deuxième principe était de choisir les membres de «collèges électoraux» dans les départements. Ces «collèges» devaient élire les membres du comité de rédaction d'une constitution provisoire.

237 L'accord du 15 novembre 2003 prévoyait également le calendrier du transfert de la souveraineté aux Irakiens qui devaient élire alors une «Assemblée nationale de transition» au plus tard le 31 mai 2004. Cette assemblée élirait les membres de l'exécutif et nommerait les ministres. Au plus tard le 30 juin 2004, l'Autorité provisoire de la Coalition devait transférer intégralement à la nouvelle administration de transition la responsabilité de gouverner l'Irak. Les pouvoirs et la structure de cette administration devaient être définis dans une «loi fondamentale» à faire approuver par l'Autorité et le Conseil de gouvernement le 28 février 2004 au plus tard. L'Autorité et le Conseil de gouvernement seraient alors dissous. L'accord contenait aussi un calendrier précis pour le processus constitutionnel qui serait fixé dans la loi fondamentale, les élections à la conférence constitutionnelle devant se tenir le 15 mars 2005 au plus tard. L'adoption de la Constitution devait se faire par un référendum. L'élection du nouveau gouvernement prévu par la Constitution aurait lieu le 31 décembre 2005 au plus tard, et la loi fondamentale viendrait à expiration à ce moment. En ce qui concerne la sécurité, le document du 15 novembre prévoyait la signature entre l'Autorité provisoire de la Coalition et le Conseil de gouvernement, au plus tard à la fin mars 2004, d'un accord de sécurité portant surtout sur le statut des forces de la Coalition en Irak[213].

238 Sistani a émis des réserves sur cet accord, son bureau officiel s'en est expliqué en disant que ce projet était basé sur l'adoption d'une Loi Fondamentale, «Constitution provisoire », élaborée par le Conseil de gouvernement irakien avec l'accord de l'Autorité de la Coalition. Cette méthode ne donnait pas de légitimité à ce document qui devrait être présenté aux représentants élus du peuple irakien pour être ratifié. Par ailleurs le mécanisme des élections, proposé dans cet accord (« collèges électoraux choisis ») ne garantissait pas une représentation réelle du peuple. Il fallait le changer pour adopter celui d'élections générales afin que la volonté populaire soit représentée sans ambiguïté et que la légitimité des élus soit incontestable[214].

239 Pour renforcer les demandes de Sistani, il y eut les 15 et 19 Janvier 2004 à Bagdad et Bassora (sud de l'Irak), des manifestations de masse des chiites pour des élections anticipées avant

---

213

Rapport du Secrétaire Général présenté en application du paragraphe 24 de la résolution 1483 (2003) et du paragraphe 12 de la résolution 1511 (2003) du Conseil de sécurité - n S/2003/1149 paragraphe 64 et 65.

214

Najwa Salih Aljawad, op. cit., p. 230.

la rédaction d'une constitution provisoire.

La demande d'élections compliquait la situation des Américains. Ils ne voulaient pas perdre l'appui des chiites, surtout à un moment où ils étaient confrontés à des combats dans les zones sunnites. De plus refuser les élections leur aurait fait perdre leur image de démocrates qu'ils avaient mise en avant pour intervenir en Irak.

240 Sistani a demandé, dans une lettre adressée au Conseil de Sécurité par le Conseil de gouvernement irakien, de ne faire référence à aucune Constitution provisoire faite par un comité non élu. En effet cette Constitution, dès sa naissance, serait entachée d'illégalité puisque rédigée sous l'égide des forces d'occupation. Une telle référence à ce texte par les Nations-Unies lui donnerait une légitimité et peut-être que cela empêcherait l'adoption d'une Constitution permanente. Sistani a également appelé l'ONU à jouer un rôle plus important et plus central dans le processus de transfert de la souveraineté aux Irakiens. Il estimait que puisque les Nations-Unies avaient reconnu l'occupation de l'Irak et lui avaient apporté leur caution (Sistani se référait à la résolution 1483 de 2003) elles avaient donc une responsabilité dans l'aide à apporter à l'Irak pour sortir de la situation de pays occupé et retrouver la souveraineté[215].

241 Sous cette pression le Secrétaire général Kofi Annan envoya une équipe d'experts de l'ONU pour étudier la faisabilité des élections et faire un rapport à ce sujet. « Le Secrétaire général a dépêché une mission exploratoire en Irak pour la période allant du 6 au 13 février 2004. Cette initiative faisait suite aux entretiens qu'il avait eus à New York le 19 janvier 2004 avec le Conseil de gouvernement et l'Autorité provisoire de la Coalition, et répondait à l'attente des deux parties ainsi que de nombreuses organisations et personnalités irakiennes, au nombre desquelles l'Ayatollah Ali Sistani, personnalité religieuse chiite influente[216] ».

242 La mission des Nations-Unies, dirigée par Lakhdar Brahimi est arrivée en Irak le 12 février 2004. Sa première visite fut pour Sistani à Najaf pour discuter de la possibilité de faire des élections.

243 Le rapport de cette mission a abordé plusieurs points pour résoudre ce problème. On peut le

---

215

Najwa Salih Aljawad, op. cit., p 229.

216

La transition politique en Irak : rapport de la mission exploratoire des Nations Unies S/2004/140, disponible sur, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2004/140&referer=http://www.un.org/en/sc/documents/letters/2004.shtml&Lang=F, page consultée le 20 mai 2013.

résumer ainsi :

1- Il soulignait que la mise en place d'un gouvernement de pleine souveraineté demande des élections générales : « Il va sans dire que personne ne conteste l'importance des élections. Premièrement, le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays est un droit fondamental. Il est proclamé et garanti par la Déclaration universelle des droits de l'homme et par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et il est reconnu dans de nombreux autres traités et de nombreuses autres déclarations. Les pays et les peuples du monde entier savent que des élections libres et équitables sont un jalon essentiel dans le processus de démocratisation et un important moyen de donner au peuple, qui est le fondement du pouvoir gouvernemental lui-même, la possibilité d'exprimer sa volonté [217]»
2- Il reconnaissait que le processus des collèges électoraux prévus dans l'accord du 15 novembre ne bénéficiait pas du soutien des Irakiens et ne pouvait pas constituer un substitut à de véritables élections : «Il y a en Irak un consensus sur la nécessité d'organiser des élections, considérées comme une étape indispensable sur la voie de la démocratisation et de la reconstruction. Personne ne doute de l'importance de la tenue d'élections. La formule du collège électoral telle qu'elle est actuellement envisagée n'est pas jugée viable et ne saurait remplacer des élections[218] ».
3- Il soulignait que la tenue d'élections était possible mais demandait un délai, au moins jusqu'à la fin de 2004, pour établir les listes et la loi électorales. Il recommandait de travailler à la mise en place d'une commission électorale indépendante irakienne pour élire un organe législatif chargé d'approuver la Constitution permanente : « Il est impossible d'organiser des élections crédibles d'ici au 30 juin 2004. D'importants préparatifs sont en effet indispensables. Les élections doivent être bien préparées et doivent se dérouler dans les meilleures conditions possibles. Des entretiens qu'a eus la mission, tant politiques que techniques, il ressort que les préparatifs prendront au moins huit mois après la mise en place du cadre juridique et institutionnel requis[219] ».
4- Il soulignait aussi que le gouvernement de transition, quel que soit son mode de formation, serait de courte durée et devrait être remplacé par un gouvernement démocratiquement élu dès que possible : «Dans ce contexte, le consensus qui semble émerger est qu'un gouvernement provisoire devra être constitué d'ici au 30 juin 2004 par le biais d'un

217

La transition politique en Irak : rapport de la mission exploratoire des Nations Unies S/2004/140, alinéa 2.

218

La transition politique en Irak : rapport de la mission exploratoire des Nations Unies S/2004/140, alinéa 50, 1.

mécanisme autre que des élections au suffrage direct. Bien qu'il puisse en théorie, être l'un de ces mécanismes, le système de collèges électoraux envisagé dans l'Accord du 15 novembre ne semble pas bénéficier chez les Irakiens d'un appui suffisant pour être encore une option viable. Il faudra travailler à la réalisation d'un consensus sur un autre mécanisme, en s'appuyant sur les discussions qui ont eu lieu jusqu'à présent. Quel que soit le mécanisme finalement retenu pour la formation d'un gouvernement provisoire, il doit être bien entendu que celui-ci ne sera appelé à gouverner que pendant une courte période et devra céder la place, dès que possible, à un véritable gouvernement démocratiquement élu. Pour que ce gouvernement au plein sens du terme puisse être mis en place le plus rapidement possible, il faut que les préparatifs des élections soient engagés dès à présent, en commençant par la recherche d'un véritable accord sur le cadre juridique dans lequel elles se dérouleront[220]».

5- Il avait critiqué un certain nombre de points de l'Accord du 15 novembre 2003: « L'Accord comprend également une partie relative à des arrangements de sécurité dont la nature n'est pas spécifiée et qui confèrent « une grande latitude » aux forces de la Coalition pour le maintien de l'ordre. Qui plus est, il prévoit que le futur gouvernement provisoire devra respecter des accords – dont la nature est encore inconnue – qui auront été conclus entre l'Autorité provisoire de la Coalition et le Conseil de gouvernement. De nombreux Iraquiens avec lesquels les membres de la mission se sont entretenus ont souligné que seul un gouvernement de transition légitime ou un gouvernement constitué à l'issue d'élections serait habilité à conclure des accords bilatéraux de sécurité avec la Coalition et estimé que toute autre option ne serait pas légitime et donnerait l'impression que la conclusion des accords de sécurité manquait de transparence et éludait la question des responsabilités[221]»

244 Par ce rapport les Nations-Unies ont désamorcé la crise et résolu le problème. Elles ont facilité le projet de l'Autorité Provisoire de la Coalition et du Conseil de gouvernement pour établir une Constitution provisoire. Ce document devait organiser le transfert de souveraineté à un

---

219

La transition politique en Irak : rapport de la mission exploratoire des Nations Unies S/2004/140, alinéa 50, 2.

220

La transition politique en Irak : rapport de la mission exploratoire des Nations Unies S/2004/140, alinéas 47 et 48.

221

La transition politique en Irak : rapport de la mission exploratoire des Nations Unies S/2004/140, Alinéa 17.

gouvernement intérimaire, bien sûr non élu mais qui n'avait que des pouvoirs limités (il ne pouvait pas signer un accord engageant l'avenir). Son seul vrai rôle était d'organiser des élections pour une Assemblée Constituante. Il fallait bien passer par cette étape pour arriver à un gouvernement légitime.

Le bureau de Sistani a rédigé une déclaration dans laquelle il constatait que le rapport des Nations-Unies contenait des points positifs et que beaucoup étaient en accord avec ses demandes. Il a demandé au Conseil de Sécurité des Nations-Unies de fixer de façon claire et précise, par une décision internationale, la date des élections[222].

245 En faisant cette demande aux Nations-Unies, Sistani voulait rendre impossible un report des élections par un pouvoir intérimaire qui petit à petit s'installerait.

Pour sa part la Maison Blanche a annoncé, le 20 février 2004, qu'elle rejetait l'idée des collèges électoraux choisis. Puis le porte-parole de l'Autorité provisoire de la Coalition a déclaré que la signature de l'accord de sécurité, concernant le statut de troupes étrangères en Irak susceptibles d'établir une base militaire, était reportée. Cet accord ne serait pas discuté avec un gouvernement intérimaire ou un Conseil de gouvernement aux pouvoirs limités, jusqu'au transfert de souveraineté au gouvernement permanent. Donc l'accord du 15 novembre 2003 était annulé.

246 Le Conseil de gouvernement irakien, en coopération avec l'Autorité Provisoire de la Coalition, a formé le comité de rédaction de la Constitution provisoire. Il était formé de neuf membres issus du Conseil de gouvernement et était dirigé par Adnan Pachachi. Ce texte a pris le nom de « Loi administrative de l'État irakien pour la période de transition ».

Le comité a évité d'attribuer à ce texte le nom de « Constitution », il lui a assigné une nature « administrative » ce qui ne lui donnait pas un vrai caractère constitutionnel. Il a utilisé également le terme de « transition » pour dissiper les craintes de ceux qui redoutaient que le texte devienne une Constitution sur le long terme, comme cela s'était produit dans le passé.

247 Le comité s'est fait aider d'un sous-comité composé de juristes, de juges et d'experts qui ont écrit le texte de cette loi. Ils ont étudié six projets présentés par les partis politiques, des experts de l'Autorité Provisoire de la Coalition y ont participé[223].

248 Le texte a établi les bases d'un État au système politique libéral avec un gouvernement représentatif pluriel. Il a fixé une forme fédérale de l'État dont l'administration est décentralisée. L'économie prévue par ce texte est une économie de marché.

222

Site officiel du bureau de Sistani, disponible sur, http://www.sistani.org/arabic/archive/273 , page consultée le 17 mai 2013.

Cette loi comporte un préambule et soixante- deux articles, groupés en plusieurs parties : les principes généraux, les droits fondamentaux, le gouvernement intérimaire, le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif durant la période du transfert, le pouvoir judiciaire fédéral. Il aborde aussi les tribunaux pour juger les responsables de l'ancien régime, les organismes nationaux (commission électorale, organisations des droits de l'homme), les régions, les départements et les circonscriptions locales. La dernière partie est consacrée à la période qui s'ouvrira après le transfert de la souveraineté.

249 Bien que ce texte n'ait pas porté le nom de Constitution, il a expliqué tous les rouages de l'État comme le fait une constitution. De plus il affirme être la loi supérieure de l'État qui s'impose à tout le pays sans exception. Toute loi qui contredirait ses dispositions serait déclarée nulle[224]. Autant de caractéristiques qu'on trouve normalement quand il s'agit d'une constitution.

Il était précisé que la Loi Administrative de Transition ne pouvait être amendée qu'en respectant des conditions strictes. Il fallait l'accord des trois quarts des membres de l'Assemblée Nationale Constituante, qui devait être élue. De plus il fallait aussi l'accord des trois membres du Conseil de la Présidence[225]. On rendait donc le processus de son amendement plus compliqué que celui d'une loi et plus proche de celui d'une constitution.

250 Le texte a établi les bases d'un État dont le système politique est libéral, mais avec quelques protections sociales. La marque la plus novatrice est celle de la démocratie consociative appliquée pour la première fois en Irak. Il existe un Conseil de la Présidence composé de trois membres représentant les trois principales composantes de la société irakienne (chiites, sunnites et kurdes) et disposant chacun d'un droit de veto.

251 Ce système visait à assurer la participation de toutes les composantes ethniques ou religieuses. Il empêchait la mainmise de la majorité sur les minorités. Cette loi contenait aussi des garanties pour les droits et libertés fondamentaux. Elle établissait une relation équilibrée entre la religion et l'État. Mais elle a laissé sans les aborder des problèmes comme la forme du fédéralisme,

---

223

Le projet final de cette loi a été écrit par Fayçal Istrabadi, binational irakien et américain, avocat à Chicago, et Noah Feldman, professeur de droit de jurisprudence islamique à l'Université de Harvard. Voir Munder Al Fadel, op. cit., p.59.

224

Article 3 de la Loi Administrative de Transition.

225

Article 3-A de la Loi Administrative de Transition.

le statut de Kirkuk, ville multiethnique, et le partage des revenus du pétrole[226]. Ce texte a influencé la rédaction de la Constitution de 2005 comme nous le verrons plus loin.

252 La Loi Administrative de Transition a fait l'objet de réserves des membres chiites du Conseil de gouvernement. Ils ont publié une déclaration dans laquelle des dispositions de la loi concernant deux questions étaient remises en cause :

- était-il normal qu'un corps non élu (le Conseil de gouvernement) puisse donner des directives à un corps élu (l'Assemblée nationale) parce que la Loi Administrative de Transition (article III A) disposait qu'il n'était « pas possible de modifier cette loi sauf à la majorité des trois quarts de l'Assemblée nationale et avec l'accord du Conseil de la Présidence ? ». Ce texte rendait difficile la modification de la loi et diminuait l'impact de la majorité.
- en outre, l'article 61 c prévoyait qu'«un référendum général sera un succès et le projet de constitution ratifié, dès son approbation par la majorité des électeurs en Irak, si elle n'est pas rejetée par deux tiers des électeurs dans trois départements ou plus». Ce texte pouvait impliquer une phase transitoire durable si trois départements contrecarraient la volonté de la majorité, ce qui signifiait que moins de 10% de la population pouvait s'opposer à la volonté du peuple. S'il y avait rejet, cela impliquait qu'il faudrait dissoudre l'Assemblée nationale, en élire une nouvelle, rédiger une nouvelle constitution, et organiser un nouveau référendum; en somme, entrer dans un cercle vicieux à cause de cette clause qui menaçait la stabilité en Irak[227].

253 En fait cette réserve des membres chiites du Conseil de gouvernement s'expliquait par l'opposition des chiites à la démocratie consociative[228]. Ce type de démocratie n'était pas en faveur de leur position numériquement majoritaire. Inversement, les Kurdes et les sunnites y voyaient un avantage. Une démocratie majoritaire leur aurait laissé peu de place. Alors qu'un membre du Conseil de la Présidence (sunnite ou kurde) pouvait user de son veto contre la majorité de l'Assemblée Nationale. De même le projet de la Constitution pouvait être refusé au référendum par

---

226

Faleh Abdul Jabbar, op. cit., p. 67.

227

Pour le texte intégral des réserves des membres du Conseil des gouverneurs voir*, Dossier irakien* - revue documentaire et politique, Fondation Irakienne pour le développement et la démocratie, p. 55.

228

Terme qui sera explicité à la fin de cette partie.

deux tiers des électeurs de trois départements ce qui équivalait à 10% de la population. Malgré tout le 8 mars 2004 la «Loi Administrative de l'État Irakien pour la période de Transition » fut adoptée à l'unanimité des membres du Conseil de gouvernement.

254 Cette loi a établi une feuille de route pour le transfert de la souveraineté aux Irakiens et l'organisation de l'élection d'une Assemblée Nationale, puis d'un référendum pour approuver la Constitution. Elle a aussi réglementé le processus politique et le transfert de souveraineté au peuple irakien. Elle est restée en vigueur jusqu'à la délivrance de la Constitution permanente de l'Irak le 15 octobre 2005 et a été abolie selon l'article 143 de la Constitution[229]. Elle a permis de rédiger un échéancier précis qui a reçu l'aval du Conseil de sécurité dans la résolution 1546 au paragraphe 4 ce qui a renforcé la légitimité internationale de la période transitoire. « Le Conseil de Sécurité approuve :

a) La formation d'un gouvernement intérimaire souverain de l'Irak qui assumera la responsabilité et l'autorité de gouverner le pays d'ici le 30 juin 2004

b) La convocation d'une conférence nationale représentative de la société irakienne dans sa diversité

c) La tenue d'élections démocratiques au suffrage direct, avant le 31 décembre 2004 si possible et en tout état de cause le 31 janvier 2005 au plus tard, à l'assemblée nationale de transition, qui aura notamment pour tâches de former un gouvernement de transition de l'Irak et de rédiger une constitution permanente, pour aboutir à la formation, le 31 décembre 2005 au plus tard, d'un gouvernement élu conformément à ladite constitution»[230].

Conformément à ce calendrier l'Autorité Provisoire de la Coalition a transféré la souveraineté au gouvernement intérimaire formé le 30 juin 2004 et dirigé par Iyad Allawi[231]. Ainsi s'achevait la

229

Article 143 de la Constitution irakienne de 2005: « La Loi Administrative de Transition et son annexe doivent être annulées après la formation du nouveau gouvernement, à l'exception des dispositions de l'article 53 (A) et de l'article 58 de la Loi Administrative de Transition».

230

Résolution 1546 adoptée par le Conseil de Sécurité à sa 4987e séance, le 8 juin 2004 paragraphe 4.

231

Iyad Allawi né en 1945, est un homme politique irakien. Ancien Premier ministre par intérim du gouvernement irakien entre mai 2004 et avril 2005. Ce neurologue britannique et irakien est un militant politique en exil, Il est devenu le premier chef du gouvernement depuis la chute de Saddam Hussein, il a été nommé Premier ministre le 1er juillet 2004.

période se déroulant sous l'Autorité Provisoire de la Coalition.

255 B. Période de la souveraineté

256 La formation du gouvernement intérimaire s'est faite à travers une large consultation menée auprès des Irakiens. Dirigeants politiques, autorités religieuses et associations civiles ont été entendus. Monsieur Lakhdar Brahimi, envoyé spécial du Secrétaire Général des Nations-Unies, a procédé à toutes ces consultations. Le Conseil de gouvernement et l'Autorité Provisoire de la Coalition le lui avaient demandé en ces termes : « Le Conseil de gouvernement et l'Autorité Provisoire de la Coalition invitent Monsieur Lakhdar Brahimi à revenir en Irak pour construire le consensus de la mise en place du gouvernement intérimaire qui pourrait se faire à partir du 30 juin 2004 et jusqu'aux élections qui devront être organisées le plus vite possible et au plus tard en janvier 2005[232]».

257 Le gouvernement intérimaire a été formé fin juin 2004 pour remplacer le Conseil de gouvernement et l'Autorité Provisoire de la Coalition.

Il a dirigé l'Irak jusqu'au 3 mai 2005, date à laquelle il a été remplacé par un gouvernement de transition élu.

Le gouvernement intérimaire a été reconnu par les États-Unis, la Ligue des États Arabes et d'autres pays en tant que représentant légitime de l'Irak.

Il était constitué d'un Président, de deux vice-présidents, d'un Premier Ministre, d'un vice-premier ministre et de trente et un ministres dont six femmes. Iyad Allawi a été choisi, après un vote du Conseil de gouvernement, comme Premier Ministre sur la recommandation de Lakhdar Brahimi.

258 A côté du gouvernement intérimaire il y avait un Conseil National intérimaire composé de cent personnalités choisies par une Conférence Nationale Arabe réunie à Bagdad. Elle représentait les régions et les départements irakiens, les notables et les membres du Conseil de gouvernement qui n'étaient pas ministres, en tout mille personnes. Ce conseil était chargé d'encourager le dialogue à l'intérieur même du peuple irakien et de donner des conseils au Président et au Conseil des Ministres. Il surveillait l'application des lois et la ratification du budget de 2005. Comme le prévoyait le texte de la Loi Administrative de Transition, il existait un pouvoir judiciaire indépendant, dont la Cour Suprême fédérale faisait partie.

La mise en œuvre des mesures prévues par la Loi Administrative de Transition, appuyée par la résolution 1546 du Conseil de Sécurité paragraphe 4, a permis l'élection de l'Assemblée nationale irakienne chargée de plusieurs responsabilités : la formation d'un gouvernement de transition de

232

Voir l'annexe de la Loi Administrative de Transition.

l'Irak et la rédaction d'une Constitution permanente aboutissant à un gouvernement constitutionnellement élu le 31 décembre 2005.

Lors des premières élections libres après 2003, sous les auspices des Nations Unies, environ 58% des électeurs se sont rendus aux urnes le 31 Janvier 2005 pour élire la première Assemblée nationale irakienne.

259 La réussite des élections du 31 janvier 2005 a donné une légitimité proprement irakienne à la politique de dispositions transitoires qui s'ajoutait à la légitimité internationale fondée sur les résolutions des Nations Unies[233].

Le Secrétaire général des Nations Unies, dans son rapport au Conseil de Sécurité du 7 mars 2005 a tout de même précisé que : « Le jour des élections, plus de 8,5 millions d'Irakiens, sur une population de plus de 14 millions de personnes en âge de voter, sont allés aux urnes pour exercer leur droit démocratique de voter, malgré les inquiétudes suscitées par le climat de sécurité, les tentatives de sabotage et les violences que l'on connaît actuellement. Si la participation au scrutin a été forte dans la plupart des régions, elle a été très faible dans d'autres et parmi certains groupes, les Arabes sunnites notamment. En termes d'organisation, de réglementation et de procédures, les élections ont été conduites conformément aux normes reconnues. Le nombre d'irrégularités et de plaintes graves portées à la connaissance de la commission électorale indépendante irakienne a été relativement faible. Toutes les plaintes font actuellement l'objet d'une enquête et d'un examen de la part de la Commission ». Le Secrétaire Général ajoutait : « Il y avait 111 entités et coalitions politiques en présence, et l'élection à l'Assemblée nationale de 275 représentants choisis parmi un total de 7 785 candidats atteste le dynamisme du climat politique qui est en train d'apparaître en Irak. De plus, le système électoral en vigueur fait que plus de 31 % des sièges ont été attribués à des candidates – résultat supérieur à l'objectif fixé dans la loi administrative de transition. Par son rôle formateur, la prochaine phase d'activité constitutionnelle, législative et gouvernementale va fortement influencer l'évolution des groupes politiques en Irak et la manière dont ils aborderont les futures élections de la période de transition[234]».

260 Toutefois, le problème rencontré par ces élections a été l'absence de représentation sunnite, pour deux raisons : d'une part, le boycott des élections et, d'autre part, l'abstention liée à la crainte

---

233

Faleh Abdul-Jabbar, op. cit., p. 69.

234

Rapport présenté par le Secrétaire général en application du paragraphe 30 de la résolution 1546 (2004), paragraphes 5 et 27, Nations Unies S/2005/141, disponible sur, http://www.un.org/fr/documents/view_doc.asp?symbol=S/2005/141 , page consultée le 22 mai 2013.

de la violence et de la menace. Par conséquent le taux de participation a été très variable suivant les provinces : celles à majorité kurde a été la plus forte 88% ; celles à majorité chiite 67% ; et celles à majorité sunnite ont enregistré le taux le plus faible de participation à 19%.

261 Les élections ont entraîné la présence à l'Assemblée nationale de deux forces principales : un bloc de 48% de chiites avec 140 sièges sur 275, et un bloc de 27% de kurdes avec 75 sièges. Après l'effondrement de l'ancien système politique le 9 avril 2003, les partis politiques irakiens ont travaillé pour se faire connaître. On a vu alors de nombreux mouvements politiques et la création de nouveaux partis : islamique, socialiste, démocratique, libéral, et nationaliste.

262 Le problème rencontré par l'Irak fut que le peuple irakien, après 35 ans de régime de parti unique, ne connaissait pas les programmes des différent partis, parce qu'ils étaient réfugiés en dehors de l'Irak. La majorité des Irakiens a donc voté, lors des élections législatives de 2005, davantage pour les partis religieux et nationalistes, sur la base de l'appartenance ethnique, plus que pour les programmes de ces partis.

S'appuyant sur le résultat de ces élections, Ibrahim Al Jaafari, candidat de la majorité parlementaire, a été chargé de former le gouvernement de transition.

Après, on est passé à l'étape suivante comme le prévoyaient la loi Administrative de Transition et la résolution 1546 du Conseil de Sécurité : écrire le projet de constitution permanente qui serait soumis au référendum populaire.

L'Assemblée Nationale a choisi un comité de rédaction de la Constitution composé de 55 membres dirigés par le Dr. Hamoudi[235]. Il comprenait des membres de l'Assemblée nationale, chiites, Kurdes, représentants des partis libéral et de gauche, représentants des minorités : Turkmènes, chrétiens et Yézidis.

263 Le Secrétaire Général de l'Organisation des Nations Unies a rapporté que « Le 10 mai 2005, l'Assemblée nationale de transition a créé le Comité de rédaction de la Constitution. Selon le calendrier de la transition politique, le Comité devrait avoir élaboré un projet de Constitution permanente d'ici au 15 août, à moins que l'on ne décide de prolonger ce délai de six mois comme il est prévu dans la loi administrative de transition. Le projet de Constitution permanente sera alors présenté au peuple irakien pour approbation lors d'un référendum général devant se tenir au plus tard le 15 octobre[236] ».

264 La pierre d'achoppement était la faible représentation sunnite à l'Assemblée Nationale, et donc au comité de rédaction. Ceci a contraint l'Assemblée Nationale à trouver une solution à ce

235

Homam Hamoudi, né en 1952 à Bagdad, titulaire d'un doctorat en économie islamique, Professeur de sciences sociales, humaines et politiques.

problème. On ne pouvait pas ajouter des membres à une Assemblée élue, mais le comité étant constitué de membres choisis, on pouvait leur adjoindre des personnalités sunnites choisies à l'extérieur. Avec l'ajout des représentants sunnites, le comité de rédaction constitutionnelle représentait une large base de différentes composantes de la société irakienne. Le Comité ainsi élargi à 71 législateurs était composé comme suit :

- 28 membres représentant l'Alliance unifiée irakienne (bloc chiite) dont 5 femmes.
- 15 membres représentant l'Alliance kurde, dont deux femmes
- 8 représentants des partis libéraux et de gauche, dont une femme
- 5 représentants des minorités
- 15 représentants sunnites, dont deux élus à l'Assemblée Nationale.

265 Puis on a changé le nom du comité de rédaction de la Constitution en « commission de négociation constitutionnelle » qui a été élargie pour former un organe consultatif de juges, de juristes, de politiques et de professionnels[237].

Conformément à l'article 60 de la Loi Administrative de Transition, la Commission devait impliquer le peuple irakien dans le processus de rédaction d'une Constitution. C'est pourquoi le Comité a créé plusieurs centres pour recueillir les suggestions et les opinions des citoyens irakiens sur la Constitution.

Le processus constitutionnel a provoqué un large débat public, et invité les différents groupes à l'activité civique. Les aspects les plus importants de la mobilisation ont été le débat constitutionnel et les séminaires, salués par la presse. Le résultat de ces discussions fut l'élaboration d'environ 450000 propositions constitutionnelles et plus de trois mille conférences initiées par les Irakiens. La participation de spécialistes du droit, de leaders d'opinion, d'écrivains, d'intellectuels, d'hommes politiques, de militants, de dirigeants d'associations et d'autres communautés a été notable[238].

Le processus constitutionnel fut un élément important dans la reconstruction du système

---

236

Rapport des Nations Unies n ° S/2005/373 du 7 juin 2005.

237

Entretien du chercheur avec le Dr. Hamoudi, président du comité de rédaction de la Constitution, Bagdad 20 octobre 2013.

238

Rapport de l'Office des Nations Unies à Bagdad, septembre 2005.

économique et social et la construction du nouveau système politique. Ainsi le processus constitutionnel a conduit à une concurrence entre les différents groupes ethniques et les partis politiques au sujet du libellé de la nouvelle Constitution.

266 Toutefois, les membres du comité, en fins politiques et vrais hommes d'État, sont parvenus grâce au dialogue, à des compromis acceptables par tous[239].

Le législateur a cherché à élaborer les textes de la Constitution et à aller le plus loin possible pour assurer la compatibilité entre les composantes du peuple irakien. Il y avait de nombreux points discutés entre les législateurs dont les plus importants ont été :

• la démocratie majoritaire face à la démocratie consociative. Les minorités cherchaient à établir un système fondé sur le la démocratie consociative, par crainte de la confiscation du pouvoir par la majorité. Les minorités, pour parvenir à cette consociativité, ont proposé un gouvernement élargi ou d'union nationale à la place d'un gouvernement de majorité. La loi Administrative de Transition avait permis de créer un conseil présidentiel de 3 membres, appartenant aux trois principales composantes de la société, chacun ayant le droit de veto. C'était une expérience que les minorités souhaitaient prolonger. Les partis politiques majoritaires considéraient que cette mesure conduirait à la paralysie des institutions de l'État par l'intermédiaire du mécanisme de consociativité en contournant la règle de la majorité, essence de la démocratie.

• le fédéralisme était le sujet de grands débats et l'objet d'un conflit depuis la fondation de l'État irakien en 1921. La minorité kurde souhaitait créer une région fédérale sur la base ethnique dans les provinces kurdes. La loi Administrative de Transition a reconnu aux Kurdes l'établissement de la région du Kurdistan. Mais le problème résidait dans le fait que des Kurdes vivaient dans d'autres départements que ceux du Kurdistan. Kirkuk par exemple – ville riche en pétrole – avait une population composée d'Arabes, de Turkmènes et de Kurdes. Les Kurdes voulaient annexer cette ville, alors que les Arabes et les Turkmènes rejetaient cette éventualité[240]. Certains partis étaient favorables à l'octroi aux départements du droit de créer un fédéralisme pour lutter contre l'abandon dont souffraient certaines d'entre eux en raison de la trop grande centralisation dans les anciens régimes. D'autres partis considéraient ce genre de fédération comme

---

239

Rapport de l'Institut américain de la paix aux États-Unis USIP « la Constitution irakienne prévoit de futurs problèmes » le 23 août 2005.

240

Kirkuk, ville très mélangée ethniquement, on y parle le kurde, l'arabe, le turkmène et le syriaque. La région est très riche en pétrole et en gaz naturel, l'enjeu de savoir quel groupe ethnique l'emporte devient stratégique.

le début de la division de l'Irak et la sape du pouvoir central.

• la répartition des ressources. Le pétrole et le gaz représentent la richesse la plus importante en Irak, au point qu'on peut dire « qui les gère, gère l'État ». Des départements sont producteurs de pétrole et d'autres non. Donc se posait la question de la répartition des revenus du pétrole et du gaz : répartition égale sur tout le territoire ou répartition favorisant le département producteur. Dès lors, les revenus devaient-ils être centralisés avant redistribution ou distribués directement aux départements? Et comment distribuer le produit? En fonction de l'importance de la population ou des ressources supplémentaires devaient-elles être allouées aux départements producteurs ? Les partisans de l'administration fédérale, comme les Kurdes, exigeaient le versement des revenus des champs de pétrole et de gaz à l'unité fédérale. A l'inverse, les partisans de la centralisation, comme les sunnites, ne voulaient pas laisser les régions et les départements s'immiscer dans l'exportation du pétrole et du gaz qui doit être uniquement dans les mains du pouvoir central.

• le rôle de l'islam dans la Constitution. Dans le comité des rédacteurs de la Constitution il y avait en présence deux grands groupes politiques, coopérant sur bien des points, les chiites et les Kurdes, dont la position sur la question religieuse était cependant différente. La majorité des chiites étaient dans les partis islamiques, les Kurdes étaient plutôt dans les partis laïques. La religion et sa relation avec l'État était un des points importants d'une controverse au sujet du texte qui précisait que « l'islam est la religion officielle de l'État ». Cette phrase est présente dans toutes les constitutions précédentes de l'Irak, et dans toutes les constitutions des pays arabes à l'exception du Liban. En conséquence l'État s'engage à enseigner la religion dans les écoles publiques, utiliser des symboles religieux dans la vie publique et financer des institutions religieuses. Mais la question qui se posait aux législateurs irakiens était la place de l'islam dans la législation : source unique de la législation ou source parmi d'autres sources. Par ailleurs quelle était la solution, s'il y avait une controverse entre les écoles de pensée islamique sur une question particulière ? Qui était compétent pour régler ce différend? Qui allait veiller à ce qu'il n'y ait aucun conflit avec le principe de la démocratie?

• la « débaasification », le parti Baas avait pris la responsabilité du gouvernement de l'Irak pendant une longue période, avant le changement de régime politique en 2003. Il était considéré comme le responsable de toutes les tragédies qui avaient affligé le pays en raison de son pouvoir exclusif et de la répression de toute opposition. Ainsi naquit l'idée de « débaasification » à l'image de la dénazification en Allemagne. Le parti Baas a donc été interdit et son action politique empêchée, avec la création d'une commission de « débaasification » pour combattre et prévenir le retour au pouvoir du parti Baas. Le débat a porté sur la légitimité de cette commission que certains partis politiques voulaient conserver comme outil politique pour supprimer le parti Baas

responsable du meurtre de trois générations d'Irakiens[241].

267 D'autres considéraient que le parti Baas était une idéologie et qu'il n'était pas permis d'empêcher la diffusion d'idées dans une démocratie. La présence d'un organisme pour empêcher des citoyens de se présenter aux élections était une violation de la volonté des électeurs potentiels. En fait les sunnites étaient opposés à la création de cette commission dont ils pensaient qu'elle les visait en tant que, parfois, sympathisants de l'ancien régime.

• l'identité de l'Irak. L'Irak se compose d'un certain nombre de groupes ethniques et la majorité ethnique est représentée par la population arabe. La plupart des constitutions irakiennes précédentes a affirmé que l'Irak faisait « partie de la nation arabe ». Ce texte a entraîné un débat passionné : d'autres ethnies non-arabes, en particulier les Kurdes, insistaient sur le remplacement du terme « nation arabe » par celui de « nature multiethnique, multiculturelle et multi-langues de l'Irak ». D'autres partis, généralement sunnites, insistaient pour que l'Irak fasse partie de la nation arabe, parce que les Arabes constituent la majorité de la population et que l'Irak est membre fondateur de la Ligue des États arabes. L'existence d'autres groupes ethniques n'effaçait pas ce fait essentiel et la Ligue arabe soutenait cette opinion.

268 D'autres sujets ont été également âprement discutés. En dépit des différences de points de vue, la commission constitutionnelle a poursuivi l'écriture du projet de Constitution à soumettre à l'Assemblée nationale à la date indiquée le 15 août 2005. Le législateur s'est efforcé de formuler une Constitution qui bénéficie d'un consensus entre toutes les composantes du peuple irakien. Les efforts internationaux, après la rédaction de la Constitution, ont pris la forme d'une aide à la Commission de la rédaction. Le Secrétaire Général des Nations Unies a envoyé l'un de ses conseillers juridiques, spécialiste des questions des droits de l'homme, Nicholas Haysom (d'Afrique du Sud) en Irak et a écrit : «Aux termes de la résolution 1546 (2004), la MANUI[242] est priée d'assumer, à la demande du Gouvernement irakien, un rôle moteur pour ce qui concerne la promotion du dialogue et de la recherche d'un consensus au niveau national, à l'occasion de l'élaboration d'une Constitution nationale par le peuple irakien. Comme je l'ai souligné dans mon dernier rapport (S/2005/141), l'ONU est disposée à tout mettre en œuvre pour appuyer les

241

Entretien du chercheur avec le Dr. Ahmad Chalabi, ancien chef de la commission de débaasification, Bagdad, juin 2013.

242

La Mission d'assistance des Nations Unies en Irak (MANUI), créée le 14 août 2003 par la résolution 1500 du Conseil de sécurité, a pour objectif d'accompagner les processus de réconciliation nationale et de reconstruction.

initiatives que prennent les Irakiens eux-mêmes dans ce domaine. Afin de préparer concrètement la voie à une assistance en la matière, mon Représentant spécial a mis en place un Bureau d'appui au processus d'élaboration de la Constitution, qui fait partie intégrante des opérations de la MANUI à Bagdad. Le Bureau est dirigé par Nicholas Haysom »[243]

269 Le Comité a reçu une assistance technique, réglementaire et de conseil suivant le Programme des Nations Unies pour le développement. Les États-Unis ont joué un rôle important en envoyant Zalmay Khalilzad, ambassadeur américain en Irak. Il a accueilli un certain nombre de réunions rassemblant les dirigeants irakiens pour tenter de résoudre leurs différends[244].

Les États-Unis ont focalisé leur médiation et exercé leur pression pour la réussite du processus constitutionnel dans le cadre de leur stratégie politique. Ils voulaient mettre fin à la violence, stabiliser la situation et garantir le respect des délais (précisés dans la loi Administrative de Transition) pour l'achèvement de la rédaction d'une Constitution. La pression des États-Unis, dans le contenu de la Constitution, a été limitée aux droits et libertés civiles, et au rôle de l'islam modéré. Ils n'ont pas pu introduire les traités et accords internationaux contraignants sur cette question dans le texte de la Constitution[245].

270 Le rôle de la Ligue des États arabes, représentée par son Secrétaire général Amr Moussa[246] a porté sur la question de l'explicitation de l'identité arabe de l'Irak. Il a également exprimé sa

---

243

Rapport présenté par le Secrétaire Général en application du paragraphe 30 de la résolution 1546 (2004), S/2005/373,7 juin 2005.

244

Zalmay Khalilzad est un diplomate américain, ambassadeur des États-Unis auprès des Nations Unies du 23 avril 2007 au 20 janvier 2009. Membre néo-conservateur de l'administration Bush, il est né en Afghanistan en 1951. Envoyé spécial de George W. Bush en Afghanistan après la chute des Talibans en décembre 2001, il est nommé le 24 septembre 2003, ambassadeur américain à Kaboul, du 21 juin 2005 à janvier 2007, il est ambassadeur américain en Irak, succédant à John Negroponte. Zalmay Khalilzad est membre du « think tank » néo-conservateur Project for the New American Century ou PNAC (en français "Projet pour un nouveau siècle américain") et fut un des signataires de l'appel du 26 janvier 1998 demandant au président Bill Clinton de procéder au renversement par la force de Saddam Hussein et de la mise en place d'une nouvelle politique pour l'Irak.

245

Rapport de l'International Crisis Group « Démantèlement de l'Irak » n ° 19 du 26 Septembre 2005.

préoccupation au sujet de la question du fédéralisme et les possibilités de division de l'Irak[247].

Après tous ces efforts, le comité est parvenu à l'achèvement de la préparation du projet de Constitution irakienne et l'a présenté à l'Assemblée nationale pour approbation qui l'a approuvé le 28 août 2005 au lieu de la date officielle du 15 août 2005, après la prolongation du délai à deux reprises.

L'Assemblée nationale a laissé la porte ouverte à une possibilité d'amendement de ce projet pour permettre un débat, demandé par les sunnites, sur certaines questions controversées. Des changements ont été apportés quelques jours avant le référendum en réponse à certaines des exigences des sunnites sur l'identité arabe, la débaasification et la langue. Le plus important a porté sur l'article qui interdisait toute modification de la Constitution avant l'expiration de deux sessions du Parlement ou 8 ans. L'Assemblée nationale a écrit le texte d'un nouvel article qui permet la mise en place d'une commission parlementaire pour préparer un rapport sur les amendements constitutionnels. Cet article concernant les amendements a été écrit dans le but de donner la possibilité de discuter de modifications à apporter à la Constitution avant un délai de huit ans. C'était une des demandes des sunnites auxquels on laissait ainsi la porte ouverte pour une révision constitutionnelle. Mais c'était aussi pour respecter le calendrier fixé par les décisions des États-Unis et la Loi Administrative de Transition. De longues négociations auraient retardé la date du référendum sur la Constitution.

271 Conformément à la Loi Administrative de Transition, le référendum sur la Constitution s'est tenu le 15 octobre. Dans des conditions difficiles de sécurité, la Commission électorale indépendante irakienne, avec l'assistance de l'ONU et de l'Équipe internationale d'assistance électorale comprenant également des experts de l'International Foundation for Election Systems (IFES), a organisé avec succès le référendum sur le projet de Constitution.

Plus de 175 000 observateurs et agents d'entités politiques ont été accrédités par la Commission électorale pour le référendum. Les constatations concernant le déroulement du référendum, figurant dans les rapports publiés par les principaux groupes d'observateurs, ont été généralement positives. C'est ce qui ressort du rapport présenté par le Secrétaire Général des Nations Unies qui a indiqué : «Conformément à la Loi Administrative de Transition, le référendum devait être considéré comme un succès et le projet de Constitution ratifié s'il était approuvé par une majorité des votants et s'il

246

Amr Mahmoud Moussa, né en 1936, fut le Secrétaire Général de la Ligue des États arabes. Il est un ancien ministre des Affaires étrangères égyptien et un ancien diplomate.

247

Interview du Président irakien Jalal Talabani par des journalistes à Londres, le 8 octobre 2005.

n'était pas rejeté par deux tiers des votants dans trois gouvernorats ou plus. Selon des résultats finals certifiés et publiés par la Commission électorale le 25 octobre, 64,6 % des électeurs ont participé au référendum, 79 % d'entre eux ayant voté pour et 21 % contre. Au total, 9 852 291 suffrages ont été exprimés dans 6 235 centres de vote et plus de 32 000 bureaux de vote. Dans deux gouvernorats, plus des deux tiers des votants ont rejeté la constitution – Al Anbar (3 % de oui, 97 % de non) et Salahaddin (18 % de oui, 82 % de non). Dans le gouvernorat de Ninive, bien que la majorité des votants ait rejeté la constitution (45 % de oui, 55 % de non), le résultat n'a pas atteint la majorité des deux tiers requise pour que le vote soit considéré comme un « non ». Etant donné que la majorité de l'électorat avait voté en faveur de la Constitution et que seuls deux gouvernorats l'avaient rejetée, le Conseil de la Commission électorale a décidé que le projet de Constitution était adopté»[248].

272 Le projet a été voté par 79% des voix lors du référendum le 15 octobre 2005. Les élections législatives ont ensuite eu lieu le 15 décembre 2005, et enfin la formation de l'Assemblée nationale et du gouvernement irakiens.

Malgré le succès du référendum à la forte majorité de 79%, ce vote a mis en évidence le refus des sunnites. Il avait été précisé par la Loi Administrative de Transition que le référendum serait un succès si une majorité était favorable au projet de la Constitution. A la condition qu'il ne soit pas refusé par les deux tiers des électeurs de trois départements[249]. C'est ce qui serait arrivé si le département de Ninive avait refusé le projet par deux tiers des votes alors qu'il ne l'a fait que par 45% des votes. Le département de Salahaddin l'avait refusé à 82% et celui d'Al Anbar à 97%.

273 Le cheminement politique a été un lent mûrissement, vécu tant par des opposants qui avaient dû partir en exil que par ceux qui vivaient en Irak sous la dictature. Déjà en 1992 avait eu lieu la première grande conférence de l'opposition. Les répressions subies par les chiites et les Kurdes avaient eu pour effet de rapprocher ces deux groupes.

Après la chute du régime de Saddam Hussein le cheminement étatique s'est fait avec une surprenante rapidité. Tout le processus s'est déroulé en une trentaine de mois. L'alliance objective entre chiites et Kurdes a aidé le passage par toutes les étapes nécessaires jusqu'à la Constitution.

Soutenue par les Nations Unies la genèse de la Constitution a suivi un parcours complètement

---

248

Rapport présenté par le Secrétaire Général des Nations Unies en application du paragraphe 30 de la résolution 1546 (2004), S/2005/766, 7 décembre 2005 Paragraphe 9.

249

Article 61-c de la Loi Administrative de Transition.

démocratique : élection d'une Assemblée Nationale, formation d'un comité de rédaction, référendum pour approuver la Constitution et, enfin, des élections générales et la formation d'un gouvernement élu.

Conclusion du chapitre I

274 La Constitution de 2005 est l'aboutissement de multiples facteurs qui ont eu un impact profond sur sa genèse. Sa naissance s'est faite à un moment historique durant lequel s'est reconstruite l'unité de la majorité du peuple irakien après des années de dictature.

La question kurde et la soumission forcée du Kurdistan irakien au pouvoir de Bagdad, durant des années, sont des facteurs importants dans la genèse de cette constitution fédérale. Les Kurdes ont joué un rôle actif pour ne pas perdre les avantages qu'ils avaient acquis, après la guerre du Golfe en 1991, qui leur garantissaient une quasi autonomie.

Avec la même ardeur les chiites ont travaillé pour que la Constitution les protège d'un retour de l'oppression avec le cortège d'exclusions, marginalisations et persécutions qu'ils avaient subies au cours de l'histoire.

275 Ces facteurs ont préparé le cheminement politique vers la Constitution. L'alliance objective chiite-kurde a été un des piliers de l'opposition politique qui a travaillé sans relâche pour obtenir l'aide internationale dans le but d'établir un nouveau régime en Irak.

L'opposition irakienne a obtenu un soutien international important. La loi «Iraq Liberation Act » (Loi de libération de l'Irak de 1998) votée par le Congrès des États-Unis en est l'élément le plus important. Cette loi faisait une obligation à la Maison Blanche d'œuvrer dans le but de faire chuter le régime de Saddam Hussein en aidant les mouvements d'opposition à mettre en place un régime démocratique. Ce nouvel élément a permis d'accélérer le cheminement politique vers l'établissement d'un nouveau régime et par conséquent d'une nouvelle Constitution.

Des conférences internationales, parrainées par les États-Unis, se sont tenues à Salah Al Din en 1992, dans la zone hors du contrôle de Saddam Hussein, au nord de l'Irak, et à Londres en 2002 : cette dernière a été la pierre angulaire des accords entre les différents mouvements de l'opposition. Cela a facilité le passage au cheminement étatique vers un nouveau régime politique. La période de transition a été réduite en raison des négociations, entre les mouvements d'opposition, qui l'avaient précédée.

276 Par conséquent, avec la Loi Administrative de Transition de l'État Irakien, soutenue par les résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies, la transition politique a parcouru toutes les étapes démocratiques pour un changement de régime : élection d'une Assemblée Nationale, comité de rédacteurs issus de cette Assemblée, rédaction d'un projet de Constitution, référendum général pour l'approuver et enfin élections amenant à un gouvernement élu.

277 Ce changement politique s'est accompagné d'une diminution de la représentation sunnite. Les sunnites qui étaient globalement dans les forces politiques dirigeant le régime de Saddam Hussein, étaient peu présentes dans les mouvements d'opposition. Ils étaient donc partiellement absents des conférences préparant les étapes après la chute du régime. De plus l'absence de mouvements populaires, représentant vraiment les sunnites, après la chute du régime et le boycott électoral, ont conduit à l'appauvrissement de la représentation sunnite à l'Assemblée Nationale.

Le comité des rédacteurs de la Constitution ne comportait donc pas beaucoup de sunnites. Pour augmenter leur représentation on a fait appel à des personnalités sunnites hors de l'Assemblée Nationale : quinze membres sunnites soutenus par dix experts juridiques pour les aider ont ainsi rejoint le comité.

Les sunnites n'avaient pas, comme les chiites et les Kurdes, préparé de longue date un cheminement politique vers un nouveau régime. Mais les instances internationales avaient imposé un calendrier à respecter avec une date butoir pour l'adoption d'une nouvelle Constitution. En vue de rédiger une Constitution acceptable par tous, le comité de rédaction a décidé d'ajouter un article pour laisser la porte ouverte, permettant plus tard d'adopter des amendements que les sunnites demanderaient : « le Conseil des Représentants désigne, parmi ses membres ,au début de ses travaux ,un comité représentant les principales composantes de la société de l'Irak avec la mission de présenter au Conseil des Représentants, dans un délai ne dépassant pas quatre mois, un rapport contenant des recommandations sur les amendements nécessaires qui pourraient être apportés à la Constitution, le comité est dissous après qu'une décision ait été prise quant à ses propositions[250]».

En définitive, la genèse de la Constitution a suivi un parcours démocratique. Elle a été écrite par une Assemblée Nationale élue et approuvée par un référendum. La présence des Nations-Unies a apporté sa caution à tout ce processus.

Chapitre II

L'État : forme et nature du régime politique

278 La société irakienne est constituée de «composantes», les plus importantes étant au nombre de trois, avec des caractéristiques marquées : chiites, sunnites et kurdes. Après une histoire particulièrement difficile, les Irakiens étaient, en 2005, animés par le souhait de réaliser un double projet : permettre aux «composantes» de jouir d'une certaine liberté au niveau local sans le contrôle écrasant d'un pouvoir central omniprésent, issu d'une seule composante, et garder, malgré tout, l'unité du pays. Les ingrédients étaient réunis pour une nouvelle forme de l'État, le fédéralisme, forme spéciale de l'autonomie des composantes.

250
Article 142- A de la Constitution irakienne de 2005.

279 Un régime «parlementaire», nouvelle nature du régime politique, permettait en plus de représenter toutes les composantes dans un organe législatif investi de beaucoup de pouvoirs. Mais dépassant le régime parlementaire, qui repose sur l'équilibre du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif, il a plutôt les caractéristiques d'un régime d'assemblée.

280 Ces éléments ont conduit l'Irak à bâtir une démocratie conciliant toutes ces aspirations, avec des caractéristiques nouvelles celles d'une «démocratie consociative».

La démocratie consociative est un type particulier de démocratie qui permet de faire vivre ensemble différentes parties d'une société plurielle par les religions, les langues ou les ethnies. Selon Arend Lijphart, la démocratie consociative peut être définie par quatre caractéristiques. Une large coalition gouvernementale est constituée des dirigeants politiques de toutes les composantes importantes de la société plurielle. Le veto mutuel ou règle de la «majorité concurrente» sert de protection aux intérêts vitaux de la minorité. La proportionnalité est appliquée dans la représentation politique, les nominations dans les services publics et la répartition des fonds publics. Le fédéralisme assure l'autonomie de chaque composante pour ses affaires internes[251].

Notre étude commencera par le fédéralisme, marque la plus importante de la Constitution de 2005 (section 1). Ensuite nous verrons la définition de la nature du régime politique et dans quelle mesure il s'agit d'une démocratie consociative (section2).

Section 1. Le fédéralisme

281 Le droit constitutionnel distingue différentes formes d'État. L'État unitaire est caractérisé par un seul pouvoir politique, juridique et législatif applicable sur tout le territoire de l'État et entre les mains d'un pouvoir central. L'État fédéral est basé sur l'union de plusieurs États ou sur le partage d'un État en plusieurs régions, caractérisé par plusieurs pouvoirs politiques, juridiques et législatifs, celui des pouvoirs régionaux et celui du pouvoir fédéral.

282 Il existe plusieurs types d'unions avec différents degrés d'association entre les États membres selon les nécessités politiques, économiques et sociales qui ont motivé la création de l'union. Le fédéralisme est la forme la plus répandue de ces unions.

283 L'État fédéral ne repose pas sur un traité conclu entre les États membres, mais sur une constitution que le pouvoir fédéral et les pouvoirs des régions se sont engagés à respecter. La constitution donne au gouvernement fédéral l'autorité directe sur les citoyens des États membres devenus peuple de l'État fédéral et les moyens pour assurer la mise en œuvre des décisions prises par les autorités fédérales. Il en résulte que les régions qui se regroupent pour former un État fédéral renoncent, au profit de l'État fédéral, à leur souveraineté extérieure et à une partie de leur

251

Arend Lijphart, *op. cit.,* p. 25 à 44.

souveraineté intérieure. Elles gardent cependant la jouissance de l'autre partie de leur souveraineté intérieure selon la répartition des compétences dans la constitution fédérale.

Sur cette base, la création d'un État fédéral repose sur la combinaison de deux tendances opposées: l'autonomie et l'union, de même sa survie est liée à la présence fédérale dans l'équilibre politique souhaité entre ces deux tendances, à savoir réaliser un équilibre politique, entre le pouvoir fédéral et les pouvoirs régionaux, garanti par la constitution fédérale.

284 La diversité des formes du fédéralisme est grande, elle repose sur les conditions différentes de la vie politique, sociale, économique et internationale, qui ont contribué à l'émergence de l'État fédéral et à son évolution. Le processus de l'émergence du fédéralisme est diffèrent d'un pays à l'autre.

Un État fédéral est composé d'unités régionales constituant la fédération et d'un pouvoir central qui est au-dessus d'elles et qui coordonne.

285 Au niveau du pouvoir central il y a des organismes exerçant, comme prévu par la Constitution fédérale, les fonctions exécutives, judiciaires et législatives, et on retrouve ces mêmes organismes au niveau des régions.

Cela signifie qu'il y a double emploi entre les organismes fédéraux et les organismes régionaux. Il se peut qu'il y ait une certaine incohérence entre les deux niveaux de pouvoir. Selon la genèse de l'État fédéral, diverses expériences, pour régler ce problème, ont étendu ou réduit les pouvoirs des régions.

286 Le terme fédéralisme répond à plusieurs définitions: «système politique dans lequel le gouvernement central d'un État (gouvernement fédéral) partage avec des groupements des collectivités qui forment cet État (États particuliers ou États membres) les diverses compétences constitutionnelles: législation, juridiction et administration. Dans le fédéralisme, le gouvernement central se réserve l'exercice exclusif des compétences d'ordre international[252]». Il se définit aussi par: «mode de groupement structurel des collectivités politiques qui vise à renforcer leur solidarité tout en respectant leur particularisme. Le fédéralisme implique l'autonomie politique des collectivités membres (qui ont une organisation étatique complète) et leur participation à la constitution d'organes communs dotés de compétences plus ou moins étendues selon le degré d'intégration du groupement[253]». On trouve aussi la définition: «mode de regroupement de

252

Le Petit Robert : dictionnaire de la langue française, 2012, Paris, p.1022.

253

Lexique des termes juridique, 20e éd., Paris, Dalloz, p 399.

collectivités politiques tendant à accroître leur solidarité tout en préservant leur particularisme[254]». De même l'expression État fédéral signifie: «État composé de plusieurs collectivités politiques (États fédérés) auxquelles il se superpose[255]». Ou «État dans lequel les diverses compétences constitutionnelles sont partagées entre un gouvernement central et les collectivités locales qui forment cet État[256]». Ou bien encore: «État composé (par opposition à l'État unitaire), formé soit par association d'États antérieurement indépendants, soit par dissociation d'un État antérieurement unitaire[257]».

287 Le fédéralisme chez G. Scelle est caractérisé par trois principes[258]:

- le principe de séparation: la constitution fédérale prévoit une répartition des compétences législatives: au gouvernement fédéral ou central les sujets d'intérêt national, aux gouvernements locaux ou fédérés les sujets d'intérêt local.
- le principe d'autonomie: chaque ordre de gouvernement est autonome dans son domaine de juridiction, le seul contrôle étant celui d'un pouvoir judiciaire indépendant.
- le principe de participation: les unités fédérées sont représentées et participent aux décisions fédérales, en général dans un cadre de bicamérisme.

288 En Irak, l'étude des formes de l'État a revêtu une grande importance en vue de l'évolution de la vie politique et constitutionnelle envisagée par l'Irak après le 9 avril 2003, chute du régime dictatorial. Les étapes ultérieures de la transition ont été marquées par des débats approfondis, et non sans difficultés, entre Irakiens pour arriver à une nouvelle version de la forme de l'État. Elle se devait de maintenir l'unité géographique de l'Irak tout en préservant le respect de la diversité ethnique et religieuse des Irakiens. Ces discussions ont pris fin avec l'adoption du système fédéral

---

254

Le Petit Larousse illustré, 2012, Paris, p. 451.

255

Le Petit Larousse illustré, 2012, Paris, p.451.

256

Le Petit Robert : dictionnaire de la langue française, 2012, Paris, p.1022.

257

Lexique des termes juridiques, 20e éd., Paris, Dalloz, 2013, p. 399.

258

G. Scelle, *op. cit.*, p. 213. Il faut, aussi, consulter, Maurice Croisat, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines,* 3e éd., Montchrestien, Paris, 1999, p. 25.

et, pour la première fois, dans la constitution de l'Irak de 2005 une nouvelle forme de l'État apparaît, après plusieurs années de régime unitaire sur-centralisé.

Depuis sa fondation, l'État irakien moderne a choisi avec la première Constitution de 1925 un régime unitaire comme forme de l'État avec centralisation de l'administration. Il a continué à l'époque républicaine depuis 1958 jusqu'à la chute de Saddam Hussein en 2003.

289 L'étude du système fédéral en Irak doit se faire dans le cadre des facteurs qui ont entouré sa naissance et dont nous avons parlé dans le premier chapitre. La région du Kurdistan était un fait établi dont la réalité s'est imposée aux rédacteurs de la Constitution. Pour les autres départements de l'Irak les partis politiques n'arrivaient pas à un accord pour leur donner immédiatement le régime fédéral.

Les tenants du fédéralisme appuyaient leur choix sur des considérations historiques, politiques et économiques. Ils pensaient que l'expérience passée dans la gouvernance de l'Irak, pendant huit décennies, avait eu un impact néfaste et provoqué des catastrophes majeures en Irak. Elle avait conduit à un modèle dictatorial avec la concentration forte du pouvoir central. Un rôle exclusif avait été donné à la capitale dans la gestion des affaires du pays ayant pour conséquence la marginalisation, ou même l'absence de participation, des régions. Au fur et à mesure que le pouvoir central se renforçait, prenant un caractère dictatorial, le pouvoir régional diminuait : l'équilibre était rompu entre les pouvoirs. L'expérience amère subie par le peuple irakien avait pleinement convaincu les Irakiens que le fédéralisme et la décentralisation étaient le fondement de la construction d'un État moderne[259].

290 Les expériences réussies des systèmes fédéraux dans le monde, en particulier dans les pays similaires à l'Irak par la diversité ethnique et religieuse, furent un exemple encourageant pour l'Irak à mettre en œuvre le système fédéral. La formule fédérale pouvait aussi assurer une distribution plus équitable des richesses entre les régions et ainsi stimuler les relations économiques mais également inciter chaque région à utiliser au mieux ses propres ressources sans attendre les directives du pouvoir central. L'application du système fédéral était donc la meilleure formule pour assurer la distribution du pouvoir à la fois horizontalement et verticalement, et prévenir la monopolisation du pouvoir par un groupe. Le fédéralisme permettrait d'éviter l'éclatement de l'Irak, de préserver son unité en équilibrant volontairement les contraintes des pouvoirs centraux et régionaux[260].

259

Yasser Khaled Barakat, Le fédéralisme en Irak: Une méthode pour assurer l'unité nationale, *Centre du Futur pour la recherche et les études*, disponible sur, www.mediya.net , page consultée le 2 juin 2012.

260

291 Les adversaires du fédéralisme avaient d'autres arguments, importants eux aussi. Le fédéralisme, craignaient-ils, allait conduire à la division de l'Irak qui finirait par comporter des provinces kurdes, chiites et sunnites, menaçant l'unité de l'Irak et le tissu social. Ils redoutaient que le fédéralisme conduise à la répartition inéquitable des richesses entre les régions, chaque région utilisant ses ressources naturelles à son seul avantage, sans la planification du gouvernement fédéral. Certaines régions seraient très riches parce que possédant pétrole, eau et terres agricoles comme les régions du centre et du sud ou la région du Kurdistan si elle réussissait à s'adjoindre Kirkuk, riche en pétrole. Ainsi donner des pouvoirs aux régions conduirait au chaos dans la production du pétrole, les régions essayant de rivaliser dans la production et l'Irak perdant donc sa politique de planification[261].

292 Par ailleurs ils pensaient que l'adoption du système fédéral en Irak pourrait faire de l'Irak une arène de conflits internationaux, du fait de l'opposition de certains États au fédéralisme irakien et de l'affrontement avec ceux qui seraient, au contraire, favorables à cette forme d'État[262].

293 En face de cette divergence de vues, le « fait établi » du Kurdistan était un élément pesant en faveur de l'application du fédéralisme. C'est ce qui explique que la Loi Administrative de Transition ait entériné cela, comme le fera la Constitution de 2005. La question la plus complexe était de savoir si ce qui s'était fait pour la région particulière du Kurdistan, se ferait aussi pour les autres départements d'Irak? Pour les uns le Kurdistan était un cas particulier, le reste de l'Irak devait avoir un régime simplement décentralisé. Pour les autres le choix du régime fédéral était un principe constitutionnel et non un monopole du Kurdistan. Il devait donc s'appliquer à tout l'Irak. A ce sujet les partis politiques irakiens étaient divisés.

294 Les partis kurdes étaient fortement en faveur du fédéralisme pour l'ensemble des départements de l'Irak et de plus ils voulaient annexer Kirkuk au Kurdistan.

Les partis chiites étaient divisés. Certains souhaitaient le fédéralisme pour tout l'Irak s'appuyant sur le fait qu'il serait un choix constitutionnel donc valable pour tout l'Irak. Il donnerait une grande liberté aux départements pour leur gestion ce qui empêcherait le retour de la dictature du centre

---

Adl Jibouri, L'application du système fédéral en Irak: les exigences de la réalité et les calculs d'intérêt, *La recherche sur les fédéralismes*, vol. 4, 2007, p. 175.

261

Ahmed Aziz al-Baghdadi, L'avenir de notre richesse pétrolière perdue dans le système fédéral. *Dar al Salam*, numéro 251, 5 octobre 2006.

262

Adhadh Kamel, Le fédéralisme : la partition et la fin de l'Irak, *Al Zaman*, 26 septembre 2006.

dont les chiites avaient longtemps souffert. Il donnerait aussi aux départements chiites riches en pétrole une plus grande chance de bénéficier de cette richesse loin des problèmes politiques du centre.

D'autres partis chiites étaient hostiles au fédéralisme disant que les chiites étant majoritaires en Irak le contrôle du centre leur revenait. Ils ne voyaient pas la raison d'un régime fédéral qui pourrait conduire à des conflits, en particulier dans les zones multi- ethniques et multi religieuses, nombreuses en Irak. Ils pensaient aussi que le Kurdistan avait une spécificité historique et linguistique, qui le poussait à vouloir ce régime, mais qu'on ne retrouvait pas cette spécificité ailleurs en Irak.

L'avis des autorités religieuses, influentes chez les chiites, c'est-à-dire Sistani, était qu'il ne fallait pas partager les chiites entre plusieurs zones fédérales[263]. Ce qui explique le changement de certains partis chiites qui voulaient d'abord une zone fédérale avec trois départements dans le sud puis soutenaient la création d'une zone fédérale du centre et du sud avec neuf départements, ce qui signifie pratiquement tous les départements chiites.

Les partis sunnites avaient rejeté l'option fédérale en y voyant le risque de diviser l'Irak. S'ils reconnaissaient que la région du Kurdistan était une réalité, ils estimaient injustifié le choix du fédéralisme pour le reste de l'Irak. Les sunnites avaient peur du fédéralisme d'une part parce que leur influence historique sur le contrôle du centre serait brisée, d'autre part, à cause de la pauvreté en pétrole de leurs départements face à la richesse des autres départements. Ils risquaient d'être tributaires des départements riches en pétrole et possédant un port, Bassora, indispensable pour l'exportation.

295 Les défenseurs du fédéralisme, eux aussi, différaient sur les bases du fédéralisme irakien. Parmi les différentes expériences du fédéralisme laquelle fallait-il choisir? Le fédéralisme basé sur un critère ethno- géographique comme la Suisse, le Canada et la Belgique? Ou sur un critère géographique comme les États-Unis, l'Allemagne, l'Australie ou le Brésil? Ou sur un critère de doctrines religieuses comme l'Inde et le Nigeria? Ou sur des bases tribales comme les Emirats Arabes Unis? Puisqu'il y avait différentes opinions sur les bases du fédéralisme en Irak, il y avait aussi différents projets comme le fédéralisme sur base ethnique avec une région kurde et une région arabe ou une base ethno-religieuse qui aurait partagé l'Irak en une région kurde et deux régions arabes, chiite et sunnite, ou, enfin, une base géographique qui, pensait- on, éviterait des conflits

263

Entretien du chercheur avec le Dr. Hamoudi, président du Comité de rédaction de la Constitution et, actuellement, président du Comité des relations étrangères du Conseil des Représentants, Bagdad, Mars 2011.

internes.

296 Cette diversité d'opinions sur le projet fédéral irakien existait également à l'extérieur de l'Irak.

Les États-Unis en ont eu la responsabilité internationale donnée par la résolution n °1483 du Conseil de sécurité[264] qui a considéré que, comme puissance occupante, ils avaient des obligations envers l'Irak. En plus ils ont activement contribué à la phase de transition à travers leurs relations privilégiées avec les principaux partis politiques en Irak comme principal soutien dans leur projet de renverser le régime. Le choix du régime fédéral est également de la plus grande importance pour les pays voisins de l'Irak dont la localisation géographique est telle que cela peut avoir un impact sur la situation intérieure de ces pays.

En ce qui concerne les États-Unis, ils étaient d'autant plus d'accord avec l'application d'un système fédéral en Irak, propre, selon eux, à résoudre les problèmes irakiens, que, avant même la chute de Saddam Hussein, ils avaient apporté leur soutien aux partis politiques d'opposition qui s'étaient mis d'accord pour l'instauration d'un système fédéral. Les États-Unis, percevant, de la part de certaines forces politiques et personnalités irakiennes ou étrangères, les craintes d'une division de l'Irak, ont essayé de les rassurer de diverses manières. Le directeur de l'Office de la reconstruction de l'Irak et de l'assistance humanitaire, le général Jay Garner, disait peu de temps après la chute du régime de Saddam Hussein que : «Le nouveau régime irakien aurait un président et une armée, un gouvernement représentant l'ensemble du peuple irakien[265] ». Les États-Unis avaient donc encouragé clairement la demande des partis politiques kurdes et d'autres partis qui voulaient que la Constitution de 2005 fasse le choix du régime fédéral. C'était une solution pour garder l'unité de l'Irak.

297 Même si la Constitution de 2005 a établi un régime fédéral et reconnu le Kurdistan, les États-Unis ont continué leur réflexion de la reconstruction de tout l'Irak sur la base fédérale. Les États-Unis d'Amérique avaient affirmé à de nombreuses reprises que c'était aux Irakiens de décider du sort de leur pays. Cependant le Sénat américain, fort de la possibilité donnée par la Constitution irakienne de 2005 de former des unités fédérales autres que celle du Kurdistan, avait voté, le 26 septembre 2007, une loi, non contraignante, pour diviser l'Irak en trois régions. Cette idée venait à la suite du rapport préparé par le sénateur démocrate Biden, actuellement vice-président des États-

264 Pour le texte de la résolution n °1483, voir le site officiel des Nations Unies, disponible sur, http://www.un.org/french/docs/sc/2003/cs2003.htm , page consultée le 11 avril 2012.

265 Adl Jibouri, *op. cit.,* p. 175.

Unis, et par Gelb, ancien Président du conseil des relations extérieures. Ce rapport avait été publié sous le titre « L'unité par l'autonomie en Irak » (Unity Through Autonomy in Iraq). Il comparait l'Irak à la Bosnie, où une telle solution avait été utilisée dans les années quatre vingt dix du siècle dernier, après une guerre civile dévastatrice. Elle avait conduit à de bons résultats dans la mesure où les composantes de la population de Bosnie, après des années de cette solution, s'étaient rapprochées et tendaient à s'unifier. Le rapport ajoutait que, tant que les forces américaines seraient présentes en Irak, les rebelles ne gagneraient pas et les Américains ne perdraient pas. En outre, il offrait la meilleure solution au dilemme de l'Irak pour mettre fin à l'insurrection et créer une sortie rapide et honorable des forces américaines. Il comprenait cinq points dont deux se rapportaient au fédéralisme: tout d'abord, la création de trois régions fédérales avec une administration autonome, le gouvernement de chaque région étant responsable de la gestion des affaires internes, promulguant les lois et assurant la sécurité intérieure de la région. Le gouvernement central étant chargé de la protection des frontières, des affaires étrangères et des ressources pétrolières. La ville de Bagdad devenant le siège du gouvernement fédéral, alors que les zones multiethniques et multiconfessionnelles seraient sous la protection de la police nationale multiethnique et de la police internationale. Ensuite pour gagner les arabes sunnites à l'idée d'un système fédéral ce rapport prévoyait de leur accorder des privilèges de sorte qu'ils ne puissent pas refuser. Il proposait, par exemple, de leur donner le droit de gérer leurs zones eux-mêmes plutôt qu'avoir un pouvoir centralisé dominé par les chiites et les Kurdes ou avoir une guerre civile dont ils seraient les principales victimes. Il prévoyait aussi de leur allouer une part des revenus du pétrole proportionnée à leur population[266].

298 Le Président du Conseil des Ministres irakien Al Maliki a exprimé la position du gouvernement irakien sur ce projet. Il a critiqué fermement la décision du Sénat américain de contraindre l'Irak à la division en trois entités: chiites, sunnites et kurdes. Il estimait que ce serait un désastre pour l'Irak et la région dans son ensemble. Al Maliki a déclaré dans un communiqué, après avoir participé à des réunions de l'Assemblée générale des Nations Unies à New York : « La résolution du Sénat n'est pas normale parce que l'unité de l'Irak, sa souveraineté, sa sécurité et la forme de son État concernent les Irakiens, c'est une affaire interne et non une question pour le Congrès américain »[267].

266

Joseph R. Biden Jr et Leslie H. Gelb, *Rapport sur l'unité par l'autonomie en Irak*, disponible sur, http://www.nytimes.com/2006/05/01/opinion/01biden.html , page consultée le 5 juin 2012

267

Déclaration d'Al Maliki à la télévision irakienne, disponible sur, http://www.al-nnas.com/ARTICLE/is/3conk2.htm , page consultée le 7 juin 2012.

La position des partis kurdes était différente, ils avaient accueilli favorablement la décision du Congrès américain, en disant, par la voix du porte-parole de la présidence de la région du Kurdistan d'Irak, que cela signifierait la reconstruction de l'Irak sur la base de l'unité volontaire[268].

Par contre les pays voisins de l'Irak n'étaient pas satisfaits de la position des États-Unis et, bien qu'ayant moins de possibilités d'agir que les États-Unis, ils ont fait de leur mieux pour empêcher l'application du système fédéral en Irak. Ils avaient de nombreuses raisons de s'opposer à l'instauration de ce régime.

299 La Turquie était particulièrement opposée au fédéralisme en Irak pour plusieurs raisons: ce type de système donnerait aux Kurdes un gouvernement autonome qui offrirait aux Kurdes turcs, qui sont plus de 12 millions, un exemple les encourageant à demander, eux aussi, leur autonomie. Si les Kurdes irakiens obtenaient d'inclure Kirkuk dans leur région, ils disposeraient d'une richesse en pétrole telle qu'ils auraient les moyens de faire sécession. Il risquerait d'y avoir un affaiblissement de l'impact des Turkmènes irakiens, qui vivent majoritairement à Kirkuk, sur la politique de l'Irak. La Turquie ne cachait pas sa préoccupation au sujet du fédéralisme irakien puisque l'actuel président turc Abdullah Gul a dit publiquement dans une conférence que: « La Turquie interviendrait militairement pour empêcher l'annexion de Kirkuk à la région kurde de l'Irak». Le facteur sécurité jouait aussi, les combattants du PKK (le parti des travailleurs du Kurdistan turc) trouvant dans les montagnes de la région kurde de l'Irak à la frontière turque un havre sûr[269].

300 La Ligue des États Arabes avait exprimé la crainte que l'application du fédéralisme mène à un fractionnement de l'Irak et à la création de mini-États ou cantons autonomes avec des rivalités ethniques et religieuses[270].

301 L'Arabie saoudite, elle aussi, était également préoccupée par le projet du système fédéral en

---

268

Déclaration du Bureau de la présidence du Kurdistan, Adnan Salhi, *Division fédérale: le rejet, l'acceptation, la situation*, disponible sur, http://www.al-nnas.com/ARTICLE/is/3conk2 , page consultée le 10 juin 2012.

269

Dawn Braneati, Le fédéralisme aidera-t-il le gouvernement à stabiliser l'Irak*?, Recherches sur le fédéralisme,* vol. 4, p. 240

270

Ahmed Rajab, Position de la Ligue arabe sur le projet irakien de former des régions, *le Caire*, disponible sur, http://www.iraqhurr.org/content/article/1662930.html , page consultée le 11 juin 2012.

Irak. En Arabie saoudite les chiites représentent environ 10 à 15% de la population. Ils forment la grande majorité de la population de la région orientale, riche en pétrole. Mais ils souffrent de marginalisation et d'exclusion et sont traités comme des citoyens de seconde classe[271]. L'application du système fédéral en Irak pourrait encourager les chiites d'Arabie saoudite à demander un système similaire, d'autant que les chiites d'Arabie saoudite sont rassemblés dans une seule région[272].

302 Quant à la Syrie[273] et l'Iran[274] ils craignaient que l'exemple d'une région autonome kurde au nord de l'Irak incite leurs minorités kurdes à demander un tel système ou même amène la réalisation du rêve d'un grand État Kurde qui les priverait d'une partie de leur territoire.

303 Malgré tout les rédacteurs ont choisi le fédéralisme, comme forme de l'État, et ont entériné le statut de la région du Kurdistan en tant qu'unité fédérale comme précisé dans la Constitution : « La présente Constitution reconnaît, dès son entrée en vigueur, la région du Kurdistan, avec ses

---

271

Voir le rapport «La question chiite en Arabie saoudite » publié par « La communauté internationale pour résoudre une crise » (ICG) à Bruxelles en 2005.

272

Les chiites saoudiens estiment qu'on les considère comme des citoyens de seconde classe, qu'il y a une discrimination confessionnelle s'exerçant contre eux et qu'ils ne sont pas les égaux des autres citoyens. Ils manquent de représentation dans les postes supérieurs du pays, comme le Conseil des ministres (un chiite n'a jamais eu un portefeuille ministériel dans l'histoire du Royaume), la diplomatie, l'armée et la sécurité. Ils n'ont pas d'influence au sein du conseil législatif "la choura" nommé par le roi (4 membres sur 150), et ils souffrent de mauvais traitements de la part des services de sécurité. Pour plus d'informations, voir: *Les chiites en Arabie Saoudite: de l'exclusion à l'intégration*. Agence CNN le 4 juillet 2007, disponible sur, http://arabic.cnn.com/2007/middle_east/3/8/shiite-saudi/ , page consultée le 12 juin 2012.

273

La question kurde en Syrie représente un problème politique, voir, Bassam Mohammed Yusuf, *La question kurde en Syrie*, disponible sur, http://almoslim.net/node/85575 , page consultée le 15 avril 2012.

274

Le nombre de Kurdes en Iran se situe entre 7% et 9%. Voir, Shafiq Shakir, *Les Kurdes en Iran*, disponible sur, http://www.aljazeera.net/NR/exeres/B0695124-9172-4457-BA09-2B928A0D49E3.htm, page consultée le 12 avril 2012.

pouvoirs actuels, comme une région fédérale[275]».

304 En l'absence d'accord politique et d'expérience administrative pour mettre en œuvre la gestion de ces régions, après un centralisme fort qui agissait depuis Bagdad, les rédacteurs ont gardé la porte ouverte aux départements qui voudraient former une unité fédérale. La Constitution dit : « La présente Constitution reconnaît les nouvelles régions qui seront établies conformément à ses dispositions[276]». Elle a précisé les étapes de la formation d'une unité fédérale comme nous le verrons plus tard. C'est pourquoi, même après l'entrée en vigueur de la Constitution, l'édifice fédéral est vivant et peut continuer à se développer.

305 Les constitutions fédérales ont choisi des termes variés pour désigner les unités fédérales comme État, Land, Canton, … etc. La Constitution irakienne a choisi le terme «région» pour désigner les unités fédérales. Actuellement la seule région est celle du Kurdistan, et pour le reste de l'Irak on dit «département non organisé en région»[277].

306 Nous montrerons à travers cette étude que la construction constitutionnelle n'est pas terminée en Irak. Il est nécessaire de compléter les institutions fédérales, mais dès maintenant nous pouvons dire que le principe de participation ne peut pas vraiment s'appliquer puisqu'il n'y a pas encore de deuxième chambre. Pour cette étude nous allons voir l'organisation constitutionnelle du pouvoir fédéral et les signes de l'unité de l'État (I), l'organisation constitutionnelle du pouvoir régional et les signes de l'autonomie (II) puis l'organisation constitutionnelle des départements non organisés en région (III). Enfin nous verrons l'articulation des pouvoirs entre le centre et les unités fédérales (IIII). Il peut paraître surprenant d'étudier spécialement les départements mais la Constitution leur a accordé des pouvoirs si larges qu'on peut considérer qu'il s'agit d'étapes vers la création de régions fédérales.

I. Le pouvoir fédéral et les signes de l'unité de l'État

A. La Constitution fédérale

275
Article 117-I de la Constitution irakienne de 2005.

276
Article 117-II de la Constitution irakienne de 2005.

277
Dénominations utilisées dans la partie cinq, chapitre un et deux de la Constitution irakienne de 2005.

307 Le principe de la primauté de la Constitution fédérale est l'aspect le plus important d'un État de droit et la règle de base du système fédéral. Donc, la Constitution étant la source de l'État fédéral, sa primauté est évidente et nécessaire. La Constitution définit la nature du régime de l'État, en tant qu'autorité publique, elle régit et détermine ses compétences constitutionnelles et réglemente les droits et les libertés publiques.

308 Si la Constitution fédérale n'avait pas la primauté il n'existerait pas d'État fédéral. Parmi les raisons de ce principe il y a le fait que l'État fédéral est une union constitutionnelle entre deux États ou plus et le produit d'un document constitutionnel qui fonde un État fédéral. L'État existe juridiquement quand la Constitution qui adopte le système fédéral entre en vigueur. De plus c'est la constitution fédérale qui crée les institutions publiques et les organise en termes de formation et de compétence. Elle répartit les compétences constitutionnelles entre l'autorité fédérale et l'autorité des régions et précise les droits fondamentaux de l'individu. Elle est donc au sommet du système juridique de l'État fédéral, législation supérieure à toutes les autres règles juridiques.

Sur cette base, chacune des autorités, qu'elle soit fédérale ou régionale, doit se soumettre à la Constitution, en respecter les règles. La Constitution reconnaît les règles fédérales des procédures de révision constitutionnelle. Elle assure la constitutionnalité de la participation des unités fédérales, renforçant la rigidité de la constitution fédérale qui est normalement rigide et exige des procédures strictes pour être révisée[278].

309 Ainsi, la Constitution fédérale, qui organise les pouvoirs publics, les droits fondamentaux des individus et la répartition des compétences constitutionnelles entre l'autorité fédérale et les autorités des régions, doit être obligatoire pour les autorités fédérales et régionales. Dans le statut juridique, il ne faut pas qu'une seule autorité puisse réviser des dispositions de la Constitution.

310 La primauté d'une constitution fédérale est devenue un principe de base accepté dans la jurisprudence constitutionnelle, au point qu'il n'a pas besoin d'être inscrit dans les constitutions. Mais la majorité des constitutions l'inscrivent explicitement ou on peut le déduire directement d'autres articles. Par exemple la Constitution des États-Unis d'Amérique, arguant de son caractère fédéral, affirme clairement ce principe. La Constitution et les lois des États-Unis qui seront publiées sous son régime, et tous les traités conclus ou à conclure sous les autorités des États-Unis, doivent être la loi suprême du pays. Les juges, dans chaque État, doivent les respecter et ne rien décider de contraire à la présente Constitution ou aux lois d'un État[279]. De même la Loi fondamentale de la

278

Article 126-4 de la Constitution irakienne de 2005.

279

Article VI de la Constitution des États-Unis.

République fédérale d'Allemagne confirme la primauté des lois fédérales sur les lois des Länder[280].

311 En ce qui concerne la Constitution irakienne de 2005 le principe de la primauté de la Constitution est la loi suprême en Irak, elle s'impose à toutes les régions du pays sans exception. Elle est le fondement constitutionnel de la fédération en Irak. Elle doit rester prééminente par rapport aux constitutions des régions qui ne doivent en aucune façon la contredire. La Constitution a statué que toutes les constitutions des régions doivent être compatibles avec la présente Constitution qui répartit les compétences entre les autorités centrales et les autorités régionales[281] . Peut-être la référence explicite à la primauté de la Constitution vise-t-elle à rassurer ceux qui craignent qu'une région, le Kurdistan, puisse ne pas respecter certaines dispositions de la Constitution. Peut-être aussi est-ce destiné à rassurer ceux qui pensent que l'article 2 de la Constitution pourrait placer le droit islamique au-dessus des autres sources de la Constitution[282] .

La Constitution irakienne de 2005 comme la plupart des constitutions fédérales est rigide. La rigidité constitutionnelle est une conséquence logique de la primauté de la Constitution fédérale qui, pour être révisée, impose des règles strictes et des procédures différentes de celles utilisées pour réviser des lois ordinaires. Elle a choisi deux mécanismes différents pour les règles et procédures de révision, un qui est exceptionnel et l'autre qui deviendra la règle.

1) Modification selon l'article 142

312 Ce mécanisme est une réponse aux demandes de partis politiques sunnites qui étaient opposés à certaines dispositions de la Constitution, en particulier la forme fédérale de l'État.

Pour éviter le boycott du référendum ou le rejet de la Constitution d'une part, et pour respecter le calendrier imposé aux rédacteurs de la Constitution d'autre part, il a fallu trouver une solution[283]. La Constitution a donc prévu que le Conseil des Représentants désigne un comité parlementaire

280

Article 31 de la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne du 23 mai 1949.

281

Article 120 de la Constitution irakienne de 2005.

282

Brown Nathan, Commentaires analytiques sur la Constitution, *Le dilemme de la Constitution : critique et analyse*, Institut d'Etudes Stratégiques, Beyrouth 2006, p. 36.

283

La résolution 1546 adoptée par le Conseil de Sécurité le 8 juin 2004 imposait la date butoir du 31 décembre 2005 pour former un gouvernement selon la nouvelle Constitution.

représentant les «principales composantes du peuple[284]». Ce comité serait alors chargé de proposer les amendements qui lui paraîtraient nécessaires. Après cela le comité devait se dissoudre et le mécanisme normal, que nous verrons plus loin, reprendre.

313 Donc pour modifier la Constitution conformément à cette méthode, il faut suivre les procédures suivantes:

1. les amendements proposés sont présentés ensemble au Conseil des Représentants pour un vote. Ils sont considérés comme approuvés avec l'accord de la majorité absolue des membres du Conseil[285].
2. les amendements apportés par le Conseil des Représentants sont présentés au peuple pour un référendum, dans un délai n'excédant pas deux mois à compter de la date de leur approbation par le Conseil des Représentants[286].
3. le référendum sur les articles modifiés est un succès s'il est approuvé par la majorité des votants. Il faut aussi qu'il ne soit pas rejeté par les deux tiers des votants de trois ou plus des départements[287].

314 Notons que la Constitution a tenu à la participation des régions, c'est-à-dire la région du Kurdistan composée de trois départements, aux amendements constitutionnels proposés par le comité. Cette participation a un rôle déterminant car la Constitution énonce: «Le référendum sur les articles modifiés est un succès s'il est approuvé par la majorité des votants, et s'il n'est pas rejeté par les deux tiers des votants de trois ou plus des départements[288]». Cette condition garantit la participation des régions à la ratification de l'amendement constitutionnel. En fait les partis kurdes, fervents partisans du fédéralisme, but de leur lutte historique, avaient insisté pour que cette condition soit inscrite. De cette façon, au cas où un amendement aurait changé la forme fédérale de

---

284 Voir l'article 142 de la Constitution irakienne de 2005.

285 Article 142-2 de la Constitution irakienne de 2005.

286 Article 142-3 de la Constitution irakienne de 2005.

287 Article 142-4 de la Constitution irakienne de 2005.

288 Article 142-4 de la Constitution irakienne de 2005.

l'État, la région du Kurdistan, forte de trois départements, aurait pu s'y opposer.

315 Conformément à la Constitution les travaux du Comité consistent à faire des recommandations et des propositions nécessaires aux modifications constitutionnelles puis de les présenter au Conseil des Représentants. Les travaux du Comité ne sont qu'une recommandation et une proposition laissées au libre arbitre du Conseil des Représentants.

316 Le Conseil des Représentants, le 26 septembre 2006, a formé ce Comité pour examiner la Constitution et faire des recommandations et des propositions sur les amendements[289]. Quand ces procédures, de caractère exceptionnel, seront achevées on reviendra à la règle normale de l'article 126 pour d'éventuels amendements ultérieurs.

Toutefois, le Comité de révision constitutionnelle a été incapable de parvenir à un accord final sur la modification des articles, objets de désaccord entre les blocs politiques. Il a donc demandé au Conseil des Représentants de prolonger sa mission. Malgré cette prolongation le Comité n'a pas pu parvenir à un accord.

317 Le Dr. Hamoudi, président du Comité, a expliqué cette situation: «Le Comité a reçu 50 propositions des groupes parlementaires, des organisations gouvernementales et non gouvernementales et de personnalités, ainsi que dix propositions des Nations Unies. Mais les deuxièmes élections législatives ont vu le groupe, demandant des amendements constitutionnels et qui avait été à l'origine de l'ajout de l'article 142, perdre son influence. Le nouveau Conseil des Représentants n'avait pas la même vision des choses, pour lui les changements devaient porter sur d'autres points ce qui a rendu les négociations plus difficiles[290]».

Donc nous pouvons dire que le processus de révision constitutionnelle est au point mort, jusqu'ici, en raison de divergences politiques qui n'ont pas permis la révision de la Constitution.

2) Modification selon l'article 126

318 La Constitution irakienne peut être modifiée sur proposition du Président de la République et du Conseil des Ministres collectivement, ou d'un cinquième (1/5) des membres du Conseil des

289
Ce Comité est composé de 27 membres, dirigé par le Dr. Hamoudi. Parce que l'article (142) de la Constitution stipule que la présence des éléments clés de la société irakienne dans le Comité est obligatoire, les membres se répartissent comme suit: 12 membres du bloc de «l'Alliance irakienne unifiée», 5 membres de «l'Alliance du Kurdistan», 4 membres du «Bloc Compatible», 2 membres du «Bloc Irakien» et 1 membre de chacune des communautés turkmène, yézidi et chrétienne.

290
Entretien du chercheur avec le Dr. Hamoudi, président du Comité de révision constitutionnelle, Bagdad, Mars 2011.

Représentants[291].

L'étude du mécanisme constitutionnel élaboré par la Constitution pour modifier ses dispositions, nous amène à dire qu'il y a trois procédures différentes selon les articles qu'on envisage de modifier:

1. Il est interdit d'amender les dispositions constitutionnelles contenues dans la partie I de la Constitution relatives aux principes fondamentaux portant sur la forme de l'État fédéral. De même pour la partie II portant sur les droits civils et politiques des citoyens. Toutefois des amendements, après deux mandats parlementaires successifs, sont possibles. A la condition que ce soit avec l'approbation des deux tiers des membres du Conseil des Représentants, celle du peuple par un référendum général, et la ratification par le Président de la République dans les sept jours[292].

2. Pour modifier les dispositions constitutionnelles contenues dans d'autres parties de la Constitution, c'est-à-dire toute la Constitution à l'exception des partie I et II, les procédures exigent l'approbation des deux tiers des membres du Conseil des Représentants, celle du peuple par un référendum général, et la ratification par le Président de la République dans les sept jours[293].

3. Des amendements qui porteraient atteinte à la compétence des régions requièrent l'approbation de l'autorité législative de la région concernée, en plus de celle de la majorité de sa population par référendum[294].

319 L'amendement constitutionnel est considéré comme ratifié par le Président de la République après l'expiration de la période de sept jours donnée au Président pour la ratification. Il prend effet à partir de la date de publication au Journal Officiel[295].

320 La Constitution irakienne est donc une Constitution rigide car elle nécessite des procédures

291
Article 126 - I de la Constitution irakienne de 2005.

292
Article 126- 2 de la Constitution irakienne de 2005.

293
Article 126- 3 de la Constitution irakienne 2005.

294
Article 126- 4 de la Constitution irakienne 2005.

295
Article 126- 5 de la Constitution irakienne 2005.

compliquées pour être modifiée, totalement différentes de celles utilisées pour les lois ordinaires. Nous notons également que le pouvoir de ratification accordé au Président de la République est un pouvoir à caractère protocolaire puisque, même s'il refuse, la ratification intervient automatiquement au terme d'une période de sept jours. Cette disposition est logique puisque l'amendement a déjà été adopté par un référendum qui représente la volonté du peuple alors que le Président n'est pas directement élu par le peuple mais par le Conseil des Représentants.

321 Ces procédures pour modifier la Constitution irakienne ne garantissent pas la participation des régions, soit directement soit indirectement. Mais elle prévoit que «Les articles de la Constitution ne peuvent être modifiés si cette modification diminue les compétences des régions, qui ne sont pas de la compétence exclusive des autorités fédérales, sauf avec l'approbation de l'autorité législative de la région concernée et l'approbation de la majorité de ses citoyens exprimée dans un référendum général[296]». L'objectif de cette interdiction est de ne pas réduire les compétences des régions afin de préserver l'équilibre constitutionnel fédéral et l'autonomie des régions. D'autres constitutions fédérales prévoient cette situation: la Constitution des États-Unis avec le principe d'égalité au Congrès et la Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne concernant des nouvelles répartitions de Länder.

B. Organisation du pouvoir législatif fédéral

322 Le pouvoir législatif dans les pays fédéraux se présente sous différentes formes selon les expériences de ces pays mais la règle établie à cet égard par le législateur est la formation d'un système bicaméral. La représentation de la population se fait sur la base de l'élection liée au nombre des électeurs pour une des chambres. Pour l'autre chambre la représentation des régions donne le même nombre de représentants à chaque région indépendamment de leur taille ou de leur population. Ce système est utilisé afin de maintenir un équilibre entre les intérêts des autorités fédérales et ceux des autorités régionales. Si la première chambre donne une égalité entre les électeurs, elle conduit en même temps à une pression des régions les plus peuplées sur les moins peuplées. Alors que la deuxième chambre ne repose pas sur l'égalité entre les électeurs mais sur la pleine égalité entre les régions. Ainsi la première chambre est une expression de l'unité dans l'État fédéral et la deuxième chambre reflète l'autonomie des régions dans cet État. Prenons l'exemple de l'autorité législative fédérale aux États-Unis d'Amérique: on a confié la promulgation des lois à l'Assemblée législative du Congrès des États-Unis, un organe législatif composé de deux chambres, la Chambre des représentants et le Sénat. La Chambre des représentants pour permettre à chaque État de contribuer à la vie nationale en rapport avec l'importance de sa population, tandis que le

---

296

Article 126- 4 de la Constitution irakienne 2005.

Sénat a pour but, au contraire, la réalisation de l'égalité entre les États[297].

323 La Constitution suisse de 1998 a confié l'autorité législative à l'Assemblée fédérale, qui se compose d'un parlement bicaméral: le Conseil national formé des représentants du peuple et le Conseil des États représentant les cantons[298].

324 Il arrive qu'un État fédéral soit monocaméral tels que les Emirats arabes unis, la Serbie, le Monténégro, les Comores, la Micronésie, Saint-Christophe-et-Niévès[299] et le Venezuela. De même le Pakistan dans la Constitution de 1956, le Cameroun dans la Constitution de 1960 et l'ex-Yougoslavie dans la Constitution, abrogée, de 1963.

325 Il arrive aussi qu'un État unitaire soit bicaméral comme la France «non pour cause de fédéralisme, ni par souci de distinguer, comme en Grande-Bretagne, une chambre aristocratique et une chambre démocratique, mais par volonté d'améliorer le travail législatif à travers la "navette" des textes entre la chambre basse (Assemblée nationale) représentant le peuple et la chambre haute (le Sénat), plus sage et expérimentée, représentant les collectivités territoriales de la République[300]».

326 La Constitution irakienne de 2005 s'est calquée sur la plupart des systèmes fédéraux pour former un pouvoir législatif fédéral constitué de la première chambre, le Conseil des Représentants, et de la deuxième chambre, le Conseil de la Fédération[301].

297

Farnsoarth Alan, L'entrée dans le système judiciaire des États-Unis d'Amérique, *La bibliothèque moderne du Caire*, Le Caire, p. 85-86.

298

Article 148 de la Constitution de la Confédération suisse du 18 avril 1999 :1. L'Assemblée fédérale est l'autorité suprême de la Confédération, sous réserve des droits du peuple et des cantons. 2. Elle se compose de deux Chambres, le Conseil national et le Conseil des États, dotées des mêmes compétences.

298

299

Saint-Christophe-et-Niévès est un État situé dans les Antilles, composé des îles Saint-Christophe et Niévès, associées sous la forme d'une fédération.

300

Dominique TURPIN, Le système constitutionnel au service de la stabilité et de la démocratie: l'exemple de l'expérience française, *Journal of Legal Sciences (faculté de Droit de Bagdad),* op., cit., p. 381.

301

Article 48 de la Constitution irakienne de 2005.

Pour étudier le pouvoir législatif en Irak, nous allons examiner les deux organes législatifs, le Conseil des Représentants (A) et le Conseil de la Fédération (B)

1) Le Conseil des Représentants.

327 Le Conseil des Représentants représente le peuple irakien, dans son unité nationale[302]. Il est composé d'un certain nombre de membres élus par un scrutin direct, général, secret, au ratio d'un siège pour 100.000 Irakiens. Il représente l'ensemble du peuple irakien, en tenant compte de toutes ses composantes[303].

Cela signifie que ce texte oblige la représentation de toutes les composantes du peuple irakien, grandes ou petites. Peut être n'est-ce pas possible en toutes circonstance parce qu'il n'est pas possible de répertorier toutes les composantes ou qu'un groupe demande à avoir un représentant sans avoir obtenu le nombre de voix fixé par la Constitution (cent mille voix). Ce texte est formel, tous les groupes ont donc le droit d'avoir un représentant au Conseil. Que se passe-t-il si une composante n'obtient pas suffisamment de voix? C'est ce qu'il s'est passé le 15 décembre 2005 où les Chaldo-Assyriens, c'est-à-dire les chrétiens, n'ont pas été en mesure de rassembler 100000 voix, de même pour l'ethnie Shabak. Il aurait été souhaitable pour que ce problème ne se pose pas, que la Constitution fixe les composantes importantes de la population ou que, sans les nommer, elle impose qu'on obtienne 100 000 voix pour avoir un siège. Mais en Irak, pays multiethnique et multiconfessionnel, peut être que le législateur a voulu préserver les droits des petits groupes pour éviter la «dictature de la majorité», en particulier après tant d'années de dictature, et la loi électorale pour résoudre ce problème a trouvé le système des quotas. La loi électorale octroie, à certaines communautés, des quotas, qui sont un nombre minimum de sièges attribués quel que soit le nombre de voix obtenues. Pour les chrétiens le quota est de cinq sièges répartis dans les départements de Bagdad, Ninive, Kirkuk, Dohuk et Erbil. Pour les yézidis un siège dans le département de Ninive, pour les Sabéen-mandéens un siège dans le département Bagdad, et pour les Shabak un siège dans le département de Ninive. Mais si ces communautés obtiennent davantage de sièges aux élections que ce qui est prévu par les quotas, elles ont davantage de sièges au Conseil des Représentants[304].

302

Article 49-I de la Constitution irakienne de 2005.

303

Le Conseil des Représentants se composait, durant le premier mandat de 2006 à 2010, de 275 membres pour une population de 27,5 millions d'Irakiens, tandis que pour le second mandat de 2010 à 2014 il y a 325 membres pour une population de 32,5 millions d'Irakiens.

304

328 Le deuxième alinéa de l'article 49 précise qu'un candidat au Conseil des Représentants doit être un Irakien de complète capacité. De plus la Constitution ajoute qu'une loi réglementera les conditions requises pour le candidat et cette loi sera promulguée par le Conseil des Représentants. C'est pourquoi la loi électorale énonce les conditions exigées du candidat:

«Pour être candidat il faut être un électeur répondant aux exigences suivantes :

1. avoir au moins trente ans.

2. ne pas être sous le coup des lois de débaassification.

3. ne pas s'être enrichi illégalement au détriment de la patrie et des finances publiques.

4. ne pas avoir été condamné pour un crime impliquant la turpitude morale, être connu pour sa bonne réputation.

5. être titulaire d'un diplôme d'études secondaires ou l'équivalent[305]»

329 En réponse à ce que les femmes ont souffert dans les siècles précédents d'oppression et de marginalisation dans la vie sociale et politique le quatrième alinéa de l'article 49 dit que la loi électorale devra viser à atteindre un pourcentage de la représentation des femmes d'au moins un quart des membres du Conseil des Représentants. Cette disposition constitutionnelle pourrait conduire à l'accès des femmes au Conseil des Représentants sur la base du quota et non sur la base du mérite sanctionné par les élections, mais le principe de cet article est de protéger les droits politiques des femmes. Aux élections du 15 décembre 2005 les femmes avaient obtenu 70 sièges au Conseil des Représentants soit un siège de plus que le minimum fixé par la Constitution. Aux élections de 2010 les femmes n'ont remporté que 82 sièges parlementaires sur 325, et bien que l'adoption du système de la liste ouverte lors des élections législatives n'ait pas aidé beaucoup d'entre elles à entrer au Conseil des Représentants, le système des quotas leur a permis d'obtenir 61 des 82 sièges qu'elles occupent dans le nouveau Conseil[306].

330 La constitution irakienne a également exigé qu'une loi traite du remplacement de ses

---

Loi électorale n°16 de 2005.

305

Article 6 de la loi électorale n ° 16 de 2005.

306

Sur le rôle des femmes dans la vie politique irakienne, voir les décisions de la conférence internationale à Erbil (Irak), qui a eu lieu avec la participation du Conseil des Représentants de l'Irak et le Foreign Office britannique, disponible sur, http://www.zowaa.org/nws/ns7/n290111-1.htm, page consulté le 29 avril 2012.

membres en cas de démission, licenciement ou mort. Les législateurs ont peut-être voulu organiser cette question du remplacement des membres du Conseil des Représentants par une loi pour souligner l'importance de ce sujet à cause de l'expérience irakienne dans la période de transition durant laquelle il y eut beaucoup d'absentéisme quel qu'ait été son motif, sans remplacement par de nouveaux membres.

331 Le Conseil des Représentants est élu pour quatre années civiles[307]. Ses membres élisent à sa première session son Président, puis son premier Vice- Président puis le second, à la majorité absolue du nombre total des membres du Conseil, par vote direct et secret[308]. La Constitution précise que cette élection se fait à la majorité des membres du Conseil et non pas à la majorité des personnes présentes: si, en effet, l'élection se faisait avec juste le quorum du Conseil, c'est-à-dire la moitié des membres plus un, la majorité absolue ne représenterait qu'un quart des membres et donc pas l'opinion de la majorité.

332 La Constitution impose l'élection du Président du Conseil des Représentants et de ses deux vice-présidents à la première séance suivant l'élection du Conseil des Représentants[309]. Elle définit la période à laquelle doit avoir lieu l'élection du nouveau Conseil des Représentants c'est-à-dire 45 jours avant la conclusion du précédent mandat électoral[310]. En outre, il y a deux sessions législatives chaque année d'une durée totale de 8 mois[311].

2) Le Conseil de la Fédération

333 La deuxième chambre du pouvoir législatif est le Conseil de la Fédération. Ce Conseil est composé de représentants des régions et des départements non organisés en région. Pour sa formation le législateur a prévu une méthode peu fréquente dans le régime fédéral. La Constitution

---

307
Article 56 de la Constitution irakienne de 2005.

308
Article 55 de la Constitution irakienne de 2005.

309
Article 55 de la Constitution irakienne de 2005.

310
Article 56 de la Constitution irakienne de 2005.

311
Article 57 de la Constitution irakienne de 2005.

irakienne a donné le droit au Conseil des Représentants, la chambre basse, d'adopter une loi «à la majorité des deux tiers de ses membres» déterminant les conditions pour en être membres, leurs compétences, et tout ce qui s'y rattache: «Un conseil législatif sera créé sous le nom de Conseil de la Fédération constitué des représentants des régions et des départements qui ne sont pas organisés en région. La formation du Conseil de la Fédération, les conditions pour en être membre, ses compétences, et tout ce qui s'y rattache, sont réglementées par une loi, adoptée par une majorité des deux tiers des membres du Conseil des Représentants[312]».

334 La Constitution a reporté la création du Conseil de la Fédération jusqu'à ce que le Conseil des Représentants rende une décision après son premier mandat parlementaire : «L'application des dispositions des articles ayant trait au Conseil de la Fédération, où qu'il soit cité dans la présente Constitution, est reportée jusqu'à ce que le Conseil des Représentants rende une décision par un vote à la majorité des deux tiers après son premier mandat parlementaire tenu après que cette Constitution entre en vigueur[313]».

Le pouvoir législatif dans le régime fédéral, normalement, est composé de deux chambres: la chambre haute et la chambre basse; la question se pose alors de savoir comment il se fait que la chambre haute, le Conseil de la Fédération, soit créée par une loi de la chambre basse, le Conseil des Représentants? De plus le Conseil des Représentants est créé par la Constitution, il a donc une base constitutionnelle, c'est-à-dire solide et qu'on ne peut pas changer facilement. Alors que le Conseil de la Fédération a une base légale moins intangible et qu'ainsi il dépend du Conseil des Représentants qui peut changer la loi.

335 Concernant le Conseil de la Fédération, on constate que les rédacteurs de la Constitution irakienne ont dû tenir compte des conditions particulières dans lesquelles a été écrite. Pendant des décennies une dictature a dominé l'Irak qui était administré par un parti unique empêchant le système multiparti. Les Irakiens se sont trouvés en face d'un changement radical de politique après 2003 sans institutions démocratiques ni véritable parti politique pour le conduire. Les partis politiques devaient bien évidemment prendre beaucoup de temps pour s'implanter dans la population après avoir été empêchés de travailler pendant plus de trente ans. Alors, quand les Irakiens ont élu une Assemblée Nationale pour écrire la Constitution, nous constatons que, en l'absence de partis politiques bien organisés, les votes se sont exprimés sur une base ethnique ou religieuse.

312

Article 65 de la Constitution irakienne de 2005.

313

Article 137 de la Constitution irakienne de 2005.

336 Les législateurs se sont divisés spontanément entre les trois principaux pôles: chiites, sunnites et kurdes. Chaque bloc politique a essayé de dicter ses conditions et il y avait de nombreux sujets litigieux. La plus importante de ces discussions portait sur la forme de l'État. Les Kurdes insistaient sur le système fédéral, ils voulaient des garanties importantes d'un non-retour du pouvoir autoritaire de Bagdad. Les sunnites rejetaient cela qu'ils voyaient comme un affaiblissement du pouvoir central qu'ils avaient contrôlé pendant des décennies. Quant aux chiites, ils étaient partagés au départ entre le système fédéral qui empêcherait le retour à la dictature et le système unitaire dans lequel ils étaient majoritaires.

337 Le Dr. Hamoudi, chef du comité de rédaction de la Constitution, nous a accordé un entretien au cours duquel il a dit: «Le comité a rédigé toutes les dispositions concernant le Conseil de la Fédération comme chambre haute législative. Il les a inscrites dans le projet de la Constitution, mais les membres sunnites du comité ont rejeté le Conseil de la Fédération. Ils ont justifié leur position au motif que cette dénomination montrait qu'il y a plusieurs États puisqu'il y aurait union et cela donnerait le droit à la sécession. Les Kurdes, eux, ont insisté sur la nécessité de ce Conseil pour confirmer le système fédéral. Les sunnites ont alors menacé de boycotter le référendum sur la Constitution si les Kurdes maintenaient leur position. Pour remédier à ce problème il a été convenu d'enlever du projet de Constitution les articles sur le Conseil de la Fédération. Dans le but de donner le temps de la discussion entre les blocs politiques, avec l'espoir de s'entendre sur l'organisation de ce Conseil [314]».

338 D'autre part la Constitution dit que le Conseil de la Fédération représente les régions et les départements non organisés en région. Il est normal que la région soit représentée à ce conseil car elle est une unité fédérale. Mais l'anomalie est celle de la représentation des départements non organisés en région car ils ne sont que des unités administratives liées au centre. Donc comment la Constitution a-t-elle donné un statut égal à la région et aux départements?

339 Le système de décentralisation administrative régit la relation entre les départements non organisés en région et le pouvoir central: «Aux départements qui ne sont pas organisés en région sont accordés de larges pouvoirs administratifs et financiers pour leur permettre de gérer leurs affaires conformément au principe de l'administration décentralisée, c'est réglementé par la loi» [315].

314

Entretien du chercheur avec le Dr. Hamoudi, président du Comité de rédaction de la Constitution et, actuellement, président du Comité des relations étrangères du Conseil des Représentants, Bagdad, Mars 2011.

315

Article 122-2 de la Constitution irakienne de 2005.

On constate que la Constitution donne de larges pouvoirs administratifs et financiers aux départements non organisés en région.

Elle est même allée plus loin puisqu'un un autre texte parle de la loi des départements : «Toutes les compétences non prévues dans les compétences exclusives du pouvoir fédéral appartiennent aux pouvoirs des régions et des départements qui ne sont pas organisés en région. En ce qui concerne les autres compétences partagées entre le pouvoir fédéral et la région, la priorité, en cas de litige, est donnée à la loi des régions et des départements qui ne sont pas organisés en région»[316]. Si on parle de la «loi des départements»…. cela veut dire que les départements ont un pouvoir législatif au même titre qu'une région.

L'explication est, sans doute, que le législateur irakien est allé vers l'élargissement des pouvoirs des départements non organisés en région pour préparer leur transformation en régions et continuer à bâtir un État fédéral.

340 Bien que l'adoption du bicamérisme soit habituelle dans le système fédéral, en Irak il y avait, nous semble-t-il, des raisons particulières de l'adopter. Une deuxième chambre pourrait empêcher l'adoption d'une législation hâtivement adoptée par le Conseil des Représentants. Elle exercerait un contrôle sur l'autre chambre et participerait au pouvoir législatif, surtout si l'on sait que le Président de la République n'a pas de droit de veto. Le Conseil des Représentants n'est donc contrôlé ni par une autre chambre, ni par une autre autorité comme le pouvoir exécutif (c'est-à-dire le veto présidentiel).

341 Cette absence de contrôle était présente dans la pensée des rédacteurs de la Constitution. Pour y suppléer ils ont créé, en remplacement du Conseil de la Fédération et pour la durée du premier mandat, un Conseil de la Présidence, ayant droit de veto. Il était composé de trois membres représentant les communautés chiite, sunnite et kurde, en attendant que le Conseil de la Fédération soit créé dans le deuxième mandat comme prévu à l'article 137.

Au deuxième mandat, après 2010, le Conseil de la Présidence a été remplacé par un Président sans droit de veto[317]. Mais le Conseil de la Fédération, jusqu'ici, n'est toujours pas créé. Le Conseil des Représentants se retrouve donc maître du pouvoir législatif sans contrôle.

C. Le pouvoir exécutif fédéral

316

Article 115 de la Constitution irakienne de 2005.

317

Article 138 de la Constitution irakienne de 2005.

342 Le pouvoir exécutif fédéral, conformément au chapitre II de la partie trois de la Constitution, est composé du Président de la République et du Conseil des Ministres.

1) la Présidence de la République

L'organisation de la fonction de Président de la République a connu deux périodes :

a) Première période: Conseil de la Présidence

343 Cette période a suivi l'entrée en vigueur de la Constitution et a duré de 2005 à 2010 c'est-à-dire durant tout le premier mandat législatif. Dans cette période la Présidence de la République est exercée par un «Conseil de la Présidence» comme indiqué dans la Constitution: «L'expression le Conseil de la Présidence remplace l'expression le Président de la République partout où ce dernier est mentionné dans la présente Constitution; les dispositions relatives au Président de la République sont réactivées après le premier mandat qui suit l'entrée en vigueur de la présente Constitution[318]».

L'étude des dispositions spéciales du Conseil de la Présidence qui a été organisé dans la Constitution irakienne dans la partie «Les dispositions finales et transitoires» montre clairement que ce Conseil a été créé pour régler un cas exceptionnel.

344 A l'origine la Constitution avait prévu que ce soit un Président de la République qui soit dès le début à la tête de l'État. Les véritables raisons qui ont conduit les rédacteurs de la Constitution à mettre en place ce Conseil pour le premier mandat sont attribuables à l'absence d'accord sur l'organisation des dispositions du Conseil de la Fédération, comme nous l'avons déjà expliqué.

«Il était donc nécessaire de créer, comme substitut au Conseil de la Fédération, un Conseil de la Présidence qui représenterait les principales composantes du peuple irakien (chiites, sunnites et kurdes). Il exercerait un contrôle sur les législateurs par le droit de veto. C'est comme une seconde chambre du parlement, en attendant que le Conseil des Représentants, pendant son deuxième mandat, comme l'a prévu la Constitution, promulgue une loi instituant le Conseil de la Fédération. Le Conseil de la Présidence ne doit donc exister que pendant le premier mandat législatif[319]».

345 Nous allons étudier le mécanisme et les conditions pour être membre du Conseil de la Présidence (a) et ses pouvoirs (b).

318

Article 138 -1 de la Constitution irakienne de 2005.

319

Entretien du chercheur avec le Dr. Hamoudi, président du Comité de rédaction de la Constitution et, actuellement, président du Comité des relations étrangères du Conseil des Représentants, Bagdad, Mars 2011.

- Conditions pour être membre du Conseil de la Présidence

346 La Constitution précise le mécanisme de l'élection du Conseil de la Présidence. Le Conseil des Représentants choisit un Président et deux vice-présidents sur des listes électorales contenant les noms de trois candidats, scrutin de liste sans panachage. La Constitution stipule également que l'élection se fait à la majorité des deux tiers afin d'assurer au Conseil une légitimité forte[320].

Les conditions devant être remplies par les membres du Conseil de la Présidence sont[321]:

1. être un Irakien de complète capacité c'est-à-dire que toutes les conditions pour être membre du Conseil des Représentants qui seront détaillées dans une loi électorale s'appliqueront au Conseil de la Présidence.
2. être âgés de plus de quarante ans.
3. jouir d'une bonne réputation d'intégrité et de droiture.
4. avoir quitté le parti Baath dissous, dix ans avant sa chute, au cas où il était un membre de celui-ci.
5. ne pas avoir participé à la répression des soulèvements de 1991[322], ni à «Al Anfal»[323] et ne pas avoir commis un crime contre le peuple irakien.

- Pouvoirs du Conseil de la Présidence:

347 La Constitution a décidé que le Conseil de la Présidence prendrait ses décisions à l'unanimité de ses membres[324]. C'est-à-dire que chaque membre du Conseil (le président et ses adjoints) a, de facto, le droit de veto pour refuser les lois votées par le Conseil des Représentants.

348 Le Conseil de la Présidence exerce les pouvoirs suivants:

320

Article 138 -2-A de la Constitution irakienne de 2005.

321

Article 138 -3 de la Constitution irakienne de 2005.

322

Soulèvements des chiites contre le régime de Saddam Hussein après la guerre du Golfe en 1991. Leur répression féroce fit d'innombrables victimes qu'on a retrouvées dans des charniers. En 14 jours 300 000 personnes furent tuées rien que dans le sud de l'Irak, régions chiites.

323

Le génocide kurde (surtout connu sous le nom d'Anfal) ordonné par le régime de Saddam Hussein a eu lieu de février à septembre 1988, conduisant à l'élimination de plus de 180 000 civils kurdes. L'épisode le plus tristement célèbre de ce génocide est le bombardement aux gaz chimiques de la ville kurde d'Halabja le 16 mars 1988.

398

1. Tous les pouvoirs du Président prévus à l'article 67 de la Constitution. Ce sont donc les pouvoirs normaux d'un président[325].

2. L'approbation à l'unanimité de ses membres des lois et résolutions adoptées par le Conseil des Représentants (ce qui est le rôle qu'exerce habituellement la deuxième chambre du parlement). Le Conseil de la Présidence doit exercer ce pouvoir sur toutes les lois et résolutions adoptées par le Conseil des Représentants selon le mécanisme suivant[326]:

- une loi et des décisions adoptées par le Conseil des Représentants sont transmises au Conseil de la Présidence pour approbation à l'unanimité. Leur promulgation doit se faire dans les dix jours suivant la transmission au Conseil de la Présidence, à l'exception des dispositions des articles 118 et 119 qui se rapportent à la formation des régions[327].
- dans le cas où le Conseil de la Présidence ne les approuve pas, la loi et les décisions sont renvoyées au Conseil des Représentants pour réexaminer les questions en litige. Un nouveau vote a lieu à la majorité de ses membres. Puis elles sont envoyées pour la deuxième fois au Conseil de la Présidence pour approbation[328].
- au cas où le Conseil de la Présidence n'approuve pas la loi et les décisions pour la deuxième fois dans les dix jours de la réception, la loi et les décisions sont renvoyées devant le Conseil des Représentants. Celui-ci a le droit de les adopter à une majorité des trois cinquièmes de ses membres, qui ne peut être contestée, et elles sont alors considérées comme ratifiées[329].

349 Peut-être que la raison pour exclure les articles 118 et 119 du droit de veto du Conseil de la

---

324

Article 138-4 de la Constitution irakienne de 2005.

325

Article 138-6 de la Constitution irakienne de 2005.

326

Article 138-5 de la Constitution irakienne de 2005.

327

Article 138-5-A de la Constitution irakienne de 2005.

328

Article 138-5-B de la Constitution irakienne de 2005.

329

Article 138-5-C de la Constitution irakienne de 2005.

Présidence est qu'ils se rapportent à la forme fédérale de l'État. Quand on a adopté le système fédéral, nouvelle forme de l'État irakien, au début - comme mentionné plus haut – il n'y a pas eu de consensus. Les partis politiques sunnites ont fortement rejeté cette idée mais, après des négociations complexes, les Kurdes ont obtenu le droit d'établir la région du Kurdistan irakien dans le nord de l'Irak comme un fait accompli qui s'est imposé depuis 1991. Mais pour le reste de l'Irak, zone peuplée d'arabes, les partis sunnites et les partis chiites étaient en désaccord. Les chiites étaient plutôt favorables, en tous cas pas opposés, au fédéralisme. Les sunnites risquaient de rejeter le Constitution si le fédéralisme était imposé à tout l'Irak. Il fallait trouver une solution acceptable par tous. La divergence d'opinions a décidé les législateurs à reconnaître le réalisé du Kurdistan comme région fédérale. Pour le reste de l'Irak on a ouvert la porte à la transformation, à l'avenir, des départements, non organisés en régions, en régions fédérales.

350 La Constitution impose au pouvoir législatif d'adopter, sur la base des articles 118 et 119, une loi définissant les procédures de formation des régions fédérales, dans un délai ne dépassant pas six mois à compter de la date de la première séance. Pour protéger la forme fédérale de l'État cette loi est exclue du veto du Conseil de la Présidence.

351 Si le Conseil de la Présidence est composé de trois personnes chacune ayant le droit de veto, cela signifie donc qu'une personne peut faire obstacle à la volonté de la majorité du Conseil des Représentants. Il est vrai que de nombreuses constitutions du monde accordent le pouvoir de veto au président mais ce qui le justifie c'est que ce président est directement élu par le peuple. La légitimité de l'utilisation d'un pouvoir de veto vient du mandat que lui a confié le peuple en l'élisant. Mais le problème du Conseil de la Présidence irakien est qu'il est élu par le Conseil des Représentants, et non par le peuple, et qu'en même temps il a le droit de veto sur les décisions du Conseil qui l'a élu!

352 Les listes de candidats au Conseil de la Présidence, en raison d'accords politiques, comportait un représentant des trois principales composantes irakiennes (chiites, sunnites et Kurdes) sans panachage possible. De cette façon le Conseil de la Présidence représentait la société irakienne.

Le Conseil des Représentants a tenu sa première séance, conformément à la constitution de 2005, le 16 mars 2006, séance qui est restée «ouverte» jusqu'à l'élection du Conseil de la Présidence le 22

avril 2006. La liste choisie était composée du président Jalal Talabani[330], kurde, de Adel Abdul Mahdi[331], chiite, et de Tariq al-Hashimi[332], sunnite, en tant que vice-présidents. Cette liste l'a emporté par 198 voix sur 255 présents avec 47 votes blancs[333].

Ainsi M. Jalal Talabani fut élu chef du Conseil de la Présidence de la République de l'Irak. Ce conseil a duré jusqu'en 2010 où il a été remplacé par le Président de la République comme nous allons le voir.

b) Deuxième période: Président de la République

330

Jalal Talabani, né en 1933, septième président de la République d'Irak et premier Kurde à occuper ce poste. Il a été choisi comme président de l'Irak dans la période transitoire le 6 avril 2005, puis, après la première élection législative irakienne du 30 décembre 2005, il a été élu pour 4 ans le 22 avril 2006 comme président du Conseil de la Présidence. Il a été réélu le 11 novembre 2010 par le Conseil des Représentants en tant que Président de la République d'Irak pour un second mandat de quatre ans. Il est une des figures les plus en vue chez les Kurdes irakiens dans l'histoire contemporaine. Diplômé de la Faculté de Droit, Université de Bagdad en 1959, il a été membre du Parti démocratique du Kurdistan dirigé par Mustafa Barzani depuis 1947. Après des différences fondamentales entre lui et Barzani en 1964, il rejoignit un groupe dissident du Parti démocratique du Kurdistan. Plus tard il fonda l'Union patriotique du Kurdistan «parti socialiste» en Syrie en 1975 et a commencé son mouvement de revendications kurdes armées pour l'autonomie en 1976.

331

Adel Abdel-Mehdi, né en 1942 à Bagdad, est une personnalité politique très respectée non seulement dans le pays mais aussi internationalement. Fils d'un combattant de la révolte de 1920 contre les Britanniques, il entre dans le parti Baas au début des années 1960, mais s'en sépare en 1964. Emprisonné et torturé, par le régime de Saddam, pour ses activités politiques, il s'exile en France en 1969. Adel Abdel-Mehdi est francophone. En France, il a été responsable de l'Institut français des études islamiques. Il a eu quatre enfants, tous citoyens français. Il est l'auteur d'une encyclopédie arabe en sciences économiques. Il a été le représentant, de 1992 à 1996, du Conseil suprême islamique d'Irak dont les bureaux s'étaient réfugiés en Iran. Il a occupé plusieurs postes, dont le plus important est celui de Ministre des Finances dans le gouvernement intérimaire d'Iyad Allaoui; c'est sous son mandat de Ministre des Finances que la dette irakienne a été considérablement réduite (à hauteur de 80%) lors d'un accord historique en 2003 au Club de Paris réunissant les principaux États créanciers de L'Irak. Il était vice-président depuis avril 2005 et a donc été reconduit après les élections législatives de 2010. Il a démissionné en 2011 pour protester contre l'inflation administrative dans l'État après que le Conseil des Représentants ait élu trois Vice-

353 Cette période a commencé au début du deuxième mandat législatif de 2010 conformément à la Constitution, quand cesse le rôle du Conseil de la Présidence. La Constitution définit les prérogatives du Président de la République: il est le Chef de l'État et le symbole de l'unité du pays et représente la souveraineté du pays. Il doit garantir l'attachement à la Constitution et à la préservation de l'indépendance de l'Irak, la souveraineté, l'unité et la sécurité de ses territoires, conformément aux dispositions de la Constitution[334].

354 La Constitution, détaille les conditions préalables à une candidature au poste de Président de la République[335]:

1. être Irakien de naissance, né de parents irakiens.

2. être qualifié et âgé de plus de quarante ans.

3. avoir une bonne réputation et une expérience politique, être connu pour son intégrité, sa droiture, son équité et sa loyauté envers la patrie.

4. être libre de toute condamnation pour un crime impliquant de la turpitude.

355 Par ailleurs la Constitution indique qu'aucun candidat ne doit avoir été l'objet de procédures de débaasification[336].

---

présidents de la République.

332

Tareq al-Hachemi, né à Bagdad en 1942, ancien général de l'armée irakienne, est l'un des nouveaux vice-présidents de la République, depuis 2005. Il a été chef du Parti islamique irakien (PII) qui est une façade politique pour les Frères musulmans en Irak. Mais en 2009, il a critiqué la politique du son parti après avoir perdu l'élection à la présidence du parti, ce qui l'a conduit à la démission et la création d'un nouveau parti politique le «Renouvellement».

333

Site officiel du Conseil irakien des Représentants, disponible sur, http://parliament.iq/index.php?newlang=arabic, page consultée le 17 mai 2012.

334

Article 67 de la Constitution irakienne de 2005.

335

Article 68 de la Constitution irakienne de 2005.

336

On note que dans ces conditions on fait la distinction entre un Irakien par filiation et un Irakien par naturalisation, donc un citoyen naturalisé n'a pas le droit d'être candidat à l'élection présidentielle parce qu'il n'est pas irakien par filiation. Il se pourrait que derrière cette interdiction faite aux citoyens naturalisés, il y ait la crainte que leur loyauté à l'Irak ne soit pas totale. C'est un risque qu'on ne peut pas exclure. Mais ces citoyens, conformément à la loi, sont censés avoir les mêmes droits que tout autre citoyen, d'autant que leur sont imposées les mêmes obligations qu'aux citoyens irakiens par filiation. C'est ainsi que beaucoup de constitutions dans le monde exigent simplement une certaine période à compter de l'acquisition de la citoyenneté comme condition de candidature à tout poste politique[337].

356 Bien que la Constitution irakienne énonce qu'est Irakienne toute personne née d'un père irakien ou d'une mère irakienne[338], elle exige que non seulement le candidat soit irakien par filiation mais que ses deux parents soient irakiens[339]. Ce qui signifie qu'un Irakien par filiation n'a pas le droit de se présenter si l'un de ses parents est un étranger.

357 Peut-être que ce texte va trop loin, d'autant que les conditions dans la plupart des pays du monde favorisent la liberté de mouvement et de déplacement. La révolution des moyens de transport et de communication permet des échanges, et ainsi les peuples se mélangent. L'Irak a vu un grand nombre d'Irakiens émigrer, conséquence naturelle d'années de guerre et de sanctions internationales imposées à l'ancien régime, et bien sûr des Irakiens ont épousé des étrangères. Ce texte prive donc un grand nombre d'Irakiens, souvent très qualifiés, d'avenir politique au motif que l'un des parents n'est pas irakien, ce qui n'est pas compatible avec le principe de l'égalité entre les citoyens, principe pourtant inscrit dans la Constitution irakienne.

358 Autre condition: le candidat doit être qualifié et âgé de plus de quarante ans[340]. Cette

Article 135-3 de la Constitution irakienne de 2005.

337

Ali Shukri, le Président de la République de l'Irak est- il à la tête d'un régime parlementaire ou présidentiel ?, *Études sur la constitution irakienne*, vol. 6, 2008, p. 265.

338

Article 18-2 de la Constitution irakienne de 2005.

339

Article 68 de la Constitution irakienne de 2005.

340

Déjà en Syrie c'était le cas mais, après la mort de Hafez Al Asad, le parlement syrien a abaissé à

condition d'âge minimum se retrouve dans d'autres constitutions dans le monde mais la tendance moderne, dans quelques pays, est de l'abaisser pour ouvrir, peut – être, la vie politique à des candidats plus jeunes comme on vient de le faire en France où l'âge minimum vient de passer de 23 à 18 ans[341]. Sans doute aussi faut-il replacer cette condition d'âge minimum prévu dans la Constitution irakienne dans le contexte de la culture arabe: on devient vraiment un «homme» à 40 ans, avant on est un «jeune». De plus, la culture arabe a toujours accordé de la considération aux personnes plus âgées comme ayant de l'expérience et de la sagesse, ce qui s'applique à l'expérience politique. L'exigence de cette expérience se retrouve dans les constitutions de nombreux pays telle la Constitution brésilienne de 1967 et dans la tradition politique de nombreux pays. Un candidat à la Présidence de la République doit avoir une longue histoire politique pour éviter des candidatures fantaisie et assurer le sérieux de cette haute fonction.

359 La dernière condition demande également que tout candidat doit avoir un casier judiciaire vierge ce qui est une exigence naturelle pour un Président de la République qui est le garant de la Constitution, le symbole de l'État et ne peut donc violer la règle de droit.

360 Par ailleurs la Constitution irakienne impose que le candidat n'ait pas été l'objet de procédures de débaasification.

Une commission de débaasification a été constituée en Irak après 2003 pour éliminer du pouvoir le parti Baas et éliminer aussi des services de l'État ses membres et son idéologie. La première décision de Paul Bremer, administrateur civil américain en Irak en 2003, a été la formation de cette commission et la dissolution du parti Baas. La Constitution irakienne de 2005 dit «Toute entité ou programme qui adopte le racisme, le terrorisme, les accusations de blasphème ou le nettoyage ethnique, ou qui y incite, leur prépare le terrain, en fait l'apologie, les favorise ou les justifie, en particulier le parti Baas saddamiste en Irak et ses responsables, quelle que soit leur dénomination, ne peuvent pas faire partie de la politique pluraliste en Irak. Ce doit être réglementé par la loi[342]».

---

35 ans la limite d'âge pour permettre à Bashar Al Asad de prendre le poste de Président.

341

Cet âge minimum relatif à l'élection du Président de la République au suffrage universel se trouve dans l'article 3 de la L.O. 127 du Code électoral. L'âge d'éligibilité est en conséquence également abaissé à 18 ans pour les candidats à la Présidence de la République. Il en est de même pour les candidats au Parlement européen (l'art. 5 de la loi du 7 juillet 1977 renvoie notamment à l'article L.O. 127 C. élect.).

342

Article 7 de la Constitution irakienne de 2005.

Sur cette base, le Conseil des Représentants, pour permettre les travaux de cette commission, a voté la loi appelée «la responsabilité et la justice». Les objectifs de cette commission étaient de révoquer, de leurs emplois dans le secteur public, des dirigeants du Baas ou des responsables de crimes à l'époque du régime de Saddam Hussein. Ces personnes avaient le droit de faire appel de cette décision auprès d'une commission judiciaire indépendante[343]. L'objectif était aussi d'organiser une campagne de rééducation des membres du Baas aux nouvelles idées démocratiques des droits de l'homme et du respect de l'opinion des autres[344].

361 La Constitution a chargé le Conseil des Représentants d'établir une loi réglementant les dispositions de la candidature à la Présidence de la République. Cette loi n'a pas été promulguée jusqu'à maintenant et donc le Président élu au deuxième mandat l'a été selon ce qui est prévu à l'article 70.

Dans cet article le mécanisme de l'élection du Président comporte deux phases : le Président de la République est élu par le Conseil des Représentants à la majorité des deux tiers de ses membres[345]. Puis, si aucun candidat n'atteint la majorité requise, les deux candidats ayant obtenu le plus de voix se représentent et celui qui obtient la majorité à ce second tour est élu Président de la République[346].

362 Malgré l'importance de la charge de vice-président de la République qui peut, en cas d'absence du Président ou de vacance du poste, exercer les pouvoirs du Président, la Constitution ne réglemente pas les dispositions le concernant[347]. Mais elle a chargé le Conseil des Représentants d'adopter une loi à ce sujet[348].

343
L'article 15 de la loi n ° 10 de 2008.

344
Pour le rôle de cette commission voir : le site officiel de la responsabilisation et la justice, disponible sur, http://ncajustice.org , page consultée le 19 mai 2012.

345
Article 70-1 de la Constitution irakienne de 2005.

346
Article 70-2 de la Constitution irakienne de 2005.

347
Article 75-II et III de la Constitution irakienne de 2005.

Ces dispositions ne sont pas très nettes puisque à l'article 69- 1 on parle de «candidature» pour le Président de la République et au 69-2 de «choix» pour le vice- Président. Est-il juste que le Président choisisse ses adjoints, sans référence au Parlement, puisque le vice- Président peut, comme on l'a vu, exercer les pouvoirs présidentiels et que donc il devrait en avoir la même légitimité par une élection[349]?

363 Le Conseil des Représentants afin de résoudre cette imprécision a adopté la loi n ° 1 de 2011 «la loi du vice-président de la République». Cette loi dit que le Président, quand il a pris ses fonctions, choisit le ou les vice-présidents (un à trois au maximum) et soumet son choix au Conseil des Représentants pour approbation à la majorité absolue[350].

Quant à la durée du mandat du Président, elle est fixée à quatre ans renouvelables une seule fois, ce qui signifie que la durée maximale est de huit ans[351]. Cette disposition constitutionnelle, limitant la Présidence à deux mandats, est présente dans la plupart des constitutions modernes au point qu'on peut dire que c'est devenu un principe constitutionnel. Ce texte a d'autant plus d'importance, que c'est la première constitution de l'histoire de l'État irakien qui définit explicitement le mandat du Président. En 2005, année de naissance de la Constitution irakienne, l'Irak était entouré de pays arabes où la présidence était pratiquement une présidence à vie, parfois même, avant sa mort, le président choisissait son successeur (son héritier?!): ce constat renforce l'importance de cette décision de limiter le mandat présidentiel.

364 Le fait que le Président puisse briguer un second mandat, peut être une incitation à agir davantage de telle façon qu'il ait de grandes chances de remporter une seconde élection. Mais un mandat court pourrait amener le meilleur comme le pire puisqu'il n'y aurait pas la sanction des urnes. De plus l'État se priverait de l'expérience politique acquise par le Président dans son premier mandat. Il y aurait un changement permanent dans le travail administratif, chaque président ayant

---

348

Article 69-2 de la Constitution irakienne de 2005.

349

Jawad Al Hindawy, *Le droit constitutionnel et les systèmes politiques*, 1ère éd., Beyrouth, 2006, p. 408.

350

Article 1 de la loi n ° 1 de 2011.

351

Article 72 -1 de la Constitution irakienne de 2005.

son style dans la conduite des affaires de l'État[352].

365 Le Président achève officiellement son mandat au bout de quatre ans. Mais il poursuit son travail jusqu'à l'élection du nouveau Conseil des Représentants et le nouveau Président doit être élu au plus tard dans les trente jours à compter de la première séance du Conseil[353]. Il y a aussi d'autres cas où il est mis un terme au mandat du Président à savoir:

1. A la fin de la législature du Conseil des Représentants le mandat du Président de la République cesse. Donc si le Conseil des Représentants se dissout le mandat de Président de la République cesse[354].

2. La démission du Président de la République par écrit au Président du Conseil des Représentants qui sera considérée comme effective au bout de sept jours, à compter de la date de sa présentation au Conseil des Représentants. Il n'est pas mentionné que le Conseil des Représentants puisse refuser cette démission donc il est obligé de l'accepter[355].

3. La destitution consécutive à une condamnation par la Cour suprême fédérale dans l'un des cas suivants[356] :

a-parjure du serment constitutionnel.

b-violation de la Constitution.

c-haute trahison.

Cette destitution doit être votée par la majorité absolue des membres du Conseil des Représentants.

366 On note que la liste des motifs possibles pour déférer le Président devant la Cour suprême

---

352

Ali Shukri, la Constitution irakienne: les droits et libertés publiques, *Études sur la constitution irakienne*, vol. 6, 2008, p. 273.

353

Article 72 – 2- B de la Constitution irakienne de 2005.

354

Article 72 – 2- A de la Constitution irakienne de 2005.

355

Article 75 -1 de la Constitution irakienne de 2005.

356

Article 61-6-B de la Constitution irakienne de 2005.

fédérale est à la fois limitée, pour protéger cette charge d'accusations qui ne seraient fondées que sur la malveillance, et générale, car les termes employés recouvrent beaucoup de réalités. Peut être les rédacteurs de la Constitution ont- ils voulu insister sur le rôle de la Cour suprême fédérale pour veiller à ce que la charge de Président ne soit pas entachée par des manquements contraires à l'honneur.

4. La vacance du poste de Président de la République, pour quelque raison que ce soit, et, dans ce cas, un nouveau Président est élu pour la période restante du mandat du Président[357].

367 L'expression générale, qui a été utilisée par la Constitution peut recouvrir de nombreuses situations telles que mort, maladie ou invalidité. Les rédacteurs constitutionnels auraient sans doute dû être plus explicites et détailler qui devaient déclarer l'incapacité du président à exercer ses fonctions. Sans cela on est sûr de provoquer une crise constitutionnelle si le Président, accusé de ne pas exercer ses fonctions, refuse de remettre sa démission.

368 Ainsi, dans notre zone géographique, le cas s'est présenté au Koweït: après la mort de l'émir Jaber al-Ahmad al-Sabah, cheikh Saad Al-Abdallah Al-Salem le vice- émir aurait dû lui succéder. Cheikh Sabah Al Ahmad Al Jaber et le Conseil des Ministres ont demandé au Parlement d'évincer le vice- émir à cause de sa maladie chronique et son incapacité d'exercer ses devoirs constitutionnels. Après d'âpres négociations le Parlement a décidé d'accepter la demande. S'il n'y avait pas eu un texte constitutionnel explicite au Koweït, désignant le Parlement comme seul habilité à décider de la capacité de l'émir, il y aurait eu une crise politique complexe.

369 En outre, la Constitution ne dit pas si la période restante du mandat, pour laquelle un nouveau Président a été élu, compte pour un mandat et n'autorise donc qu'un autre mandat, ou si le nouveau Président pourra briguer deux autres mandats. Ce problème peut se poser en Irak car le mandat du Président est jumelé avec celui du Conseil des Représentants qui l'élit. Il ne se pose pas, en revanche, dans d'autres pays où le Président est élu par le peuple. C'est le cas de la France qui a connu cette situation de vacance de la présidence au moment de la mort du président Pompidou: un nouveau président, Valéry Giscard d'Estaing, a été élu pour un mandat complet.

2) Le Conseil des Ministres

370 Le Conseil des Ministres est la deuxième composante du pouvoir exécutif. Nous allons essayer d'analyser les caractéristiques du Conseil des Ministres par l'étude de sa composition et de ses pouvoirs.

En vertu de la Constitution, le Président de la République, dans les quinze jours à compter de la date de son élection, charge le candidat du groupe majoritaire de former un gouvernement dans les

357

Article 72 -2- C de la Constitution irakienne de 2005.

trente jours à compter de la date de sa désignation[358]. Si le Président du Conseil des Ministres désigné n'est pas parvenu à former son cabinet ministériel dans le délai de trente jours le Président de la République charge un autre candidat de cette tâche dans les quinze jours[359].

371 On note que le texte constitutionnel, en cas d'échec du candidat du groupe majoritaire pour former son équipe ministérielle, ne limite pas le choix du Président de la République pour un second candidat au seul groupe majoritaire. Peut-être que cette précision n'a pas été écrite parce qu'il est évident que seul un candidat du groupe majoritaire est capable d'obtenir la confiance lors du vote par le Conseil des Représentants.

D'autre part la Constitution ne dit rien sur un point important, le délai accordé au second candidat au poste de Président du Conseil des Ministres pour former son gouvernement. Pour le premier candidat elle a indiqué un délai de trente jours. Est-ce que cette précision n'a pas été donnée pour laisser le temps au second candidat de résoudre le problème rencontré par le premier? Si oui, est-ce que le pays ne sera pas entraîné dans un processus sans fin? Il aurait été mieux de préciser ce délai comme pour le premier candidat.

Après quoi, le Président du Conseil des Ministres désigné présente les noms des membres de son cabinet et son programme ministériel au Conseil des Représentants. Il est considéré comme ayant obtenu la confiance du Conseil des Représentants si chacun de ses ministres, de même que son programme, sont approuvés par une majorité absolue[360]. Cela signifie que si un ministre est récusé il faut le changer pour que tout le gouvernement ne le soit pas.

372 Les rédacteurs constitutionnels ont refusé de considérer le cabinet comme un seul bloc en donnant au Conseil des Représentants la mission de se prononcer pour chaque ministre. Ainsi le Conseil des Représentants ne se voit pas obligé de refuser tout le cabinet à cause d'un ministre qui ne lui convient pas. Le Président du Conseil des Ministres désigné est donc contraint à sélectionner des candidats avec un soin particulier, ce qui est une tâche ardue dans un pays comme l'Irak constitué de partenaires variés liés à la diversité religieuse et ethnique. Il est parfois difficile d'y arriver dans les délais constitutionnels, trente jours. Pour parvenir à constituer son cabinet quelquefois le Président du Conseil des Ministres désigné assume «par intérim» la charge de

---

358

Article 76 - 1 et 2 de la Constitution irakienne de 2005.

359

Article 76- 3 de la Constitution irakienne de 2005.

360

Article 76- 4 de la Constitution irakienne de 2005.

différents ministères[361].

373 La Constitution donne les conditions devant être remplies par le Président du Conseil des Ministres «Les conditions pour assumer le poste de Président du Conseil des Ministres sont les mêmes que pour le Président de la République, à condition qu'il ait un diplôme universitaire ou son équivalent et plus de trente-cinq ans[362]». Il ressort du libellé du texte que les rédacteurs de la Constitution ont voulu éviter la redondance en se référant aux conditions imposées pour le poste de Président de la République. Mais ils ont rajouté d'autres conditions comme:

1. l'âge: plus de trente-cinq ans[363]. Donc un âge inférieur à celui du Président de la République qui est protocolairement au-dessus du Président du Conseil des Ministres. Importance de l'âge dans la culture arabe!

2. être en possession d'un diplôme universitaire ou équivalent[364]. Une telle condition n'est pas exigée par la Constitution, pour la Présidence, et c'est certainement le signe de l'importance du poste de Président du Conseil des Ministres.

374 La Constitution cite également les ministres, ils doivent remplir les mêmes conditions que les membres du Conseil des Représentants, dont nous avons parlé plus tôt, mais en plus ils doivent être en possession d'un diplôme universitaire ou équivalent[365].

D. Le pouvoir judiciaire fédéral

375 La Constitution irakienne de 2005 a organisé le pouvoir judiciaire fédéral au chapitre trois

---

361
Ce cas s'est présenté plusieurs fois, ainsi le ministère de la sécurité (ministère de la Défense et de l'Intérieur) a été pris en charge par le Président du Conseil des Ministres au sein du gouvernement jusqu'à ce que l'accord se fasse entre tous les blocs politiques: c'est arrivé en 2005 et 2010.

362
Article 77 de la Constitution irakienne de 2005.

363
Article 77- 1 de la Constitution irakienne de 2005.

364
Article 77- 1 de la Constitution irakienne de 2005.

365
Article 77- 2 de la Constitution irakienne de 2005.

de la partie trois. Elle indique sa composition: le Conseil supérieur de la Magistrature, la Cour suprême fédérale, la Cour fédérale de cassation, le Procureur Général, la Commission de surveillance Judiciaire, et d'autres tribunaux fédéraux qui sont réglementés conformément à la loi[366].

376 Le Conseil supérieur de la Magistrature et la Cour suprême fédérale sont les institutions judiciaires les plus importantes en conformité avec la Constitution. Nous étudierons le mécanisme de formation de chacun et de leurs juridictions respectives.

1) Le Conseil supérieur de la Magistrature

a) Sa composition

377 La Constitution a délégué à une loi la décision des modalités de formation du Conseil supérieur de la magistrature, sa composition, ses compétences et les règles de son action.

b) Ses pouvoirs

378 Bien que la Constitution ait délégué à une loi de décider des pouvoirs du Conseil supérieur de la magistrature, elle lui en a donné quelques-uns[367]:

- gérer les affaires de la magistrature et superviser la magistrature fédérale.

- désigner le président et les membres de la Cour fédérale de Cassation, le Procureur général et le président de la Commission de contrôle de la magistrature, et les présenter au Conseil des Représentants pour approuver leur nomination.

- proposer le projet de budget annuel du pouvoir judiciaire fédéral, et le présenter au Conseil des Représentants pour approbation.

2) La Cour Suprême Fédérale

379 Dans le domaine du contrôle constitutionnalité des lois, mission première de la Cour Suprême, l'histoire de l'Irak n'est pas riche. Ainsi la « loi fondamentale de l'Irak » (nom donné à l'époque à la constitution) en 1925 a confié la tâche de superviser la constitutionnalité des lois à la Cour Suprême qui était composée de huit membres tous élus par les sénateurs. Quatre membres étaient élus parmi les sénateurs et quatre membres parmi les juges de la Cour de Cassation ou d'autres hauts magistrats. De plus le Président du Sénat était président de droit de la Cour Suprême. Si la Cour concluait à l'inconstitutionnalité d'une loi, sa décision annulait la loi mais elle n'était pas rétroactive. Cependant le gouvernement devait réparer les dommages générés par l'application de

366

Article 89 de la Constitution irakienne de 2005.

367

Article 91 de la Constitution irakienne de 2005.

cette loi. Mais les individus ne pouvaient pas contester la constitutionnalité d'une loi, le droit de recours était limité au pouvoir exécutif.

380 Les constitutions provisoires de 1958, 1963 et 1964 ne prévoyaient pas le contrôle de la constitutionnalité des lois.

381 La constitution provisoire de 1968 a créé une Haute Cour Constitutionnelle chargée de l'interprétation des dispositions de la constitution et du contrôle de la constitutionnalité des lois[368]. La loi créant cette Cour ne permettait le recours qu'au président, au premier ministre, au ministre de la Justice, à un ministre concerné et à la cour de cassation. Une décision d'inconstitutionnalité n'était pas rétroactive. Le droit de recours n'était pas donné aux individus ce qui les privait de la garantie de leurs droits et libertés fondamentaux. Cette cour n'a pas exercé ses compétences tandis que cette constitution était en vigueur.

382 Quant à la constitution provisoire de 1970 restée en vigueur jusqu'en 2003 elle ne disait rien du contrôle de constitutionnalité.

383 En dépit de ce manque de contrôle constitutionnel le système judiciaire irakien n'avait pas osé y remédier en s'abstenant d'appliquer une loi qu'il jugeait contraire aux dispositions de la Constitution lors d'un procès et peut-être que cela était dû à la subordination des juges à l'exécutif pour leur nomination d'où leur manque d'indépendance vis-à-vis du pouvoir[369].

384 Les rédacteurs de la Constitution de 2005 ont choisi d'instituer une Cour Suprême Fédérale, organe judiciaire indépendant, exerçant son rôle dans le contrôle de la constitutionnalité des lois et règlements, et l'interprétation des dispositions de la Constitution.

385 La Constitution prévoit que la Cour suprême fédérale est composée de juges, d'experts en jurisprudence islamique et de juristes. Leur nombre, la méthode de leur sélection, et le travail à la Cour sont fixés par une loi adoptée par la majorité des deux tiers des membres du Conseil des

---

368

Article 87 de la Constitution irakienne de 1968.

369

Néanmoins, les archives de la justice irakienne mentionnent les cas de deux juges ayant refusé d'appliquer un décret du Conseil du commandement révolutionnaire, dirigé par Saddam Hussein, visant à priver certains propriétaires de la disposition de leurs biens jusqu'à une date indéterminée. Les juges avaient décidé que cette décision était contraire à la constitution provisoire irakienne de 1970 qui stipule que la propriété privée est garantie. La police a arrêté les deux juges qui trois mois plus tard ont comparu devant un tribunal spécial qui les a condamnés à deux ans de prison au motif de «violation de leur charge».

Représentants[370]. Mais pour l'instant cette loi n'a toujours pas été votée.

386 La Constitution irakienne donne à la Cour suprême fédérale les compétences suivantes[371]:

- le contrôle de la constitutionnalité des lois et règlements en vigueur
- l'interprétation des dispositions de la Constitution
- le règlement de questions qui découlent de l'application des lois fédérales, décisions, règlements, instructions et procédures publiés par le gouvernement fédéral. La loi garantit au Conseil des Ministres, aux personnes concernées et autres le droit de recours direct à la Cour
- le règlement des litiges qui surviennent entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des régions et des départements, les municipalités et les administrations locales
- le règlement des litiges qui surgissent entre les gouvernements des régions et les gouvernements des provinces
- les accusations dirigées contre le Président, le Président du Conseil des ministres et les ministres, et cela doit être réglementé par la loi
- la ratification des résultats définitifs des élections générales pour siéger au Conseil des Représentants
- le règlement des conflits de compétence entre le pouvoir judiciaire fédéral et les institutions judiciaires des régions et des départements qui ne sont pas organisés en région. Le règlement des conflits de compétence entre les institutions judiciaires des régions et des départements qui ne sont pas organisés en région.

387 De toutes ces compétences le contrôle de constitutionnalité des lois(1) et l'interprétation des dispositions de la Constitution (2) sont les plus importantes.

a) Le contrôle de constitutionnalité

388 Il est défini comme étant un « contrôle destiné à préserver la suprématie de la constitution, par un examen de conformité des actes juridiques de rang inférieur, notamment les lois[372] ».

389 Le contrôle de constitutionnalité des lois impose de charger une commission d'exercer un contrôle sur les lois afin de déterminer dans quelle mesure les dispositions prises par ces lois sont conformes aux dispositions constitutionnelles. La Constitution irakienne de 2005, afin de garantir l'application correcte de ses dispositions, a prévu la création de la Cour Suprême Fédérale, seul organe habilité à exercer ce contrôle. L'article 93 de la Constitution sur les compétences de la Cour

370

Article 92- 2 de la Constitution irakienne de 2005.

371

Article 93 de la Constitution irakienne de 2005.

372

Lexique des termes juridiques 2014, op. cit., p.240.

Suprême Fédérale, dans son premier paragraphe, dit que la première de ces compétences est le contrôle de la constitutionnalité des lois et règlements en vigueur et que la Cour Suprême Fédérale est seule à exercer ce contrôle. Aucun autre tribunal, aucune juridiction, ne peut exercer ces pouvoirs.

390 Le contrôle de la Cour Suprême s'étend à toute loi votée par le pouvoir législatif mais aussi aux règlements édictés par le pouvoir exécutif. Cette égalité de contrôle de constitutionnalité devant la Cour Suprême entre les lois votées par le législateur et les règlements édictés par le pouvoir exécutif est favorable à la protection de la Constitution comme loi suprême du pays. En effet la possibilité d'inconstitutionnalité est plus grande pour un règlement édicté par le seul gouvernement que pour les lois discutées par le parlement entre majorité et opposition. En outre il est important pour le contrôle constitutionnel d'être centralisé ce qui empêche la possibilité de disparité d'opinion et de jugement, cas qui pourrait se présenter si la question était jugée dans différents tribunaux. La compétence de la Cour Suprême Fédérale est générale, elle s'applique autant aux vices de procédure qu'à l'objet des lois.

391 En ce qui concerne les procédures de demandes de contrôle des lois devant la Cour Suprême Fédérale il y a plusieurs cas:

- saisie de la Cour Suprême Fédérale par le juge

392 Le juge a le droit d'avoir recours à la Cour Suprême Fédérale, s'il estime que le texte de la loi ou des règlements relatifs à l'affaire portée devant lui, est d'une constitutionnalité douteuse. Il le fait même si le justiciable ne l'a pas demandé[373]. Tout tribunal, qu'il soit de première instance, d'appel, de cassation ou même administratif peut utiliser cette procédure au cours de l'examen d'une affaire si un texte de loi se révèle inconstitutionnel.

- à la demande des justiciables

393 Cette procédure est utilisée lorsque des justiciables au cours d'un procès ordinaire estiment que la législation qu'on veut leur appliquer est inconstitutionnelle. Le tribunal demande à la personne d'écrire sa demande, en joignant tous les documents, et de les envoyer à la Cour Suprême Fédérale qui se prononcera sur le cas. L'affaire est bloquée en attendant sa décision[374]. Si le tribunal n'a pas constaté de graves problèmes constitutionnels et a rejeté la demande du justiciable, celui-ci peut interjeter appel de cette décision devant la Cour Suprême Fédérale.

373

Article 3 du règlement de procédure de la Cour Suprême Fédérale n ° 1 de 2005.

374

Article 4 du règlement de procédure de la Cour Suprême Fédérale n ° 1 de 2005.

- demande directe à la Cour Suprême Fédérale

394 En général une personne ne peut pas contester directement la constitutionnalité de la loi devant la Cour Suprême Fédérale sans être engagée dans un procès. Mais il y a des procédures de recours direct à la Cour Suprême pour les autorités de l'État d'une part et pour les individus d'autre part.

395 Ainsi, les autorités de l'État ont le droit de contester la constitutionnalité d'une loi directement devant la Cour Suprême Fédérale, dans le cas où un différend surgit entre elles ou avec d'autres organismes officiels[375]. Alors que pour les particuliers il existe des règles de procédure leur imposant de passer par un avocat. Il faut que le bien-fondé de l'affaire soit réel avec une influence sur le statut juridique, financier ou social du demandeur. Il doit fournir la preuve que le dommage découle effectivement de cette législation, qu'il n'a pas bénéficié d'une des dispositions du texte qu'il souhaite faire annuler et que ce texte lui a été appliqué ou va lui être appliqué[376].

396 Cette procédure, pour contrôler la constitutionnalité des lois, est une évolution législative importante en Irak. Elle donne aux individus le droit de contester la constitutionnalité de toute loi directement auprès de la Cour Suprême Fédérale. Cela constitue un progrès par rapport à certaines constitutions qui limitent le droit d'intenter une action en justice à certaines autorités publiques de l'État et ne permettent pas aux individus le droit d'accès direct à la Cour[377] .

397 Les décisions de la Cour Suprême Fédérale sont définitives et obligatoires pour toutes les autorités[378]. Cela signifie qu'on ne peut pas faire appel des décisions de la Cour Suprême qui ne peuvent être contestées soit que l'inconstitutionnalité ait été reconnue ou qu'il y ait eu rejet de la

---

375

Article 5 du règlement de procédure de la Cour Suprême Fédérale n ° 1 de 2005.

376

Article 6 du règlement de procédure de la Cour Suprême Fédérale n ° 1 de 2005.

377

Ce qui était le cas en France avant la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui a permis aux individus de contester la constitutionnalité d'une loi. Ceci renforce le rôle du peuple et la protection de ses droits fondamentaux, ainsi que le pense le Professeur Turpin. Voir, Dominique TURPIN, Journal of Legal Sciences (Faculté de Droit de Bagdad), *Le système constitutionnel au service de la stabilité et de la démocratie: l'exemple de l'expérience française*, op., cit.

378

Article 94 de la Constitution irakienne de 2005.

demande.

398 Le jugement d'inconstitutionnalité est un jugement « erga omnes », empêchant qu'à l'avenir une nouvelle décision soit prise pour cette loi.

399 Les arrêts sont contraignants pour tous les tribunaux en Irak. Qu'ils soient ordinaires ou administratifs, ils doivent s'abstenir d'appliquer une loi contraire à la Constitution.

400 En ce qui concerne le mode d'application de l'arrêt d'inconstitutionnalité de la Cour Suprême Fédérale et la date où il prend effet, la Constitution n'a rien précisé. Nous constatons que la loi n ° 30 de 2005 organisant la Cour Suprême Fédérale a prévu l'impact juridique de l'arrêt d'inconstitutionnalité en décidant que les lois et règlements qui se révèleraient inconstitutionnels seraient annulés. Mais elle a omis de préciser à partir de quand la décision de la Cour serait appliquée et si elle serait rétroactive ou non. Pratiquement la Cour donne un caractère rétroactif à ses décisions[379].

Ainsi la Cour Suprême Fédérale a joué un rôle important dans l'exercice de cette compétence et a pris de nombreuses décisions sur la constitutionnalité de certaines lois.

b) Interprétation de la Constitution

401 Habituellement l'interprétation constitutionnelle est un travail qui ne dénature pas le choix des rédacteurs de la constitution que ce soit en critiquant ou en modifiant le texte ou en y ajoutant quelque chose. Sans cela ce travail sortirait du domaine de l'interprétation et empiéterait sur la compétence législative en corrigeant des erreurs des législateurs ou en comblant des manques du texte. Il y aurait alors distorsion du texte et, en même temps, cette modification constituerait une violation du principe de séparation des pouvoirs. Cette restriction, peut être, ne s'applique qu'à l'interprétation juridique en raison du respect du principe de séparation des pouvoirs. Mais elle ne s'applique pas à d'autres types d'interprétation comme l'interprétation politique et de la jurisprudence constitutionnelle, qui inclut, à l'occasion, une critique constructive. C'est pourquoi l'interprétation de la Constitution revêt une grande importance car elle peut être la cause de l'amélioration du texte ou de sa dénaturation. Quelques décisions de la Cour Suprême Fédérale incluent la critique de certaines dispositions de la Constitution. C'est le cas de la décision de la Cour sur la possibilité qui devrait être donnée à la présidence du Conseil des Représentants d'approuver la prorogation de l'état d'urgence lorsqu'il y a vacance du Conseil ou lorsque le quorum n'est pas atteint : «La Cour Suprême Fédérale a constaté que la Constitution ne prévoit pas la possibilité que le Conseil des Représentants donne à sa présidence un tel pouvoir qui serait nécessaire en cas de

379

Voir les décisions de la Cour Suprême Fédérale, publiées sur le site officiel de la Cour. http://www.iraqja.iq.

vacance du Conseil ou lorsque le quorum n'est pas atteint ou à la fin de la session. Un amendement de la Constitution pourrait prévoir cette mesure[380]».

402 L'interprétation de la Constitution est d'une extrême importance en Irak. La Constitution irakienne de 2005 a prévu cette compétence de la Cour Suprême Fédérale, alors qu'elle a été négligée pendant une longue période. Les anciennes constitutions irakiennes n'accordaient aucune attention à ce sujet, ou alors l'attention était purement théorique et ne s'était pratiquement exercée sur aucun point important de la Constitution.

Ce n'est qu'après l'entrée en vigueur de la Constitution de 2005 que la compétence d'interprétation a été exercée par la Cour Suprême Fédérale. Par conséquent son interprétation ne peut pas s'appuyer sur un acquis de décisions antérieures. Elle effectue un travail nouveau portant notamment sur des défauts dans le libellé et sur le manque de clarté du texte en raison des circonstances dans lesquelles a été écrite la Constitution irakienne.

403 La Cour Suprême Fédérale exerce l'interprétation constitutionnelle par le biais de multiples canaux. Ces interprétations sont toutes caractérisées par leur côté définitif et obligatoire pour toutes les autorités.

Bien que la Constitution ait donné à la Cour Suprême Fédérale compétence pour interpréter les dispositions de la Constitution directement, cela n'empêche pas, en pratique, la Cour d'interpréter la Constitution par le biais d'autres canaux[381]. Elle exerce ses fonctions comme le contrôle de la constitutionnalité des lois, des règlements découlant de l'application des lois et des décrets. Elle règle les différends qui surviennent entre les différents niveaux de gouvernement, gouvernement fédéral et gouvernements des régions et les autres niveaux (départements, municipalités et administrations locales). Même en exerçant la compétence de l'examen des accusations dirigées contre le Président de la République, le Président du Conseil des Ministres et les ministres, la Cour Suprême Fédérale exerce l'interprétation de la Constitution. Elle étudie s'il y a eu parjure, violation de la Constitution ou haute trahison.

404 Dans l'exercice de ces compétences la Cour peut donc recourir à l'interprétation constitutionnelle soit directement soit pour régler d'autres questions. Elle a donc une action explicative permanente, mais à des niveaux différents.

380

Voir la résolution de La Cour Suprême Fédérale, numéro 278 / T / 2006 du 6 décembre 2006.

381

Article 93-2 de la Constitution irakienne de 2005: « La Cour Suprême Fédérale a compétence sur les éléments suivants: II. L'interprétation des dispositions de la Constitution».

405 Nous pouvons dire que les pratiques de la Cour offrent trois canaux pour l'interprétation de la Constitution: l'interprétation à la demande directe, l'interprétation faite à l'occasion de l'examen de la constitutionnalité des lois et l'interprétation faite à l'occasion d'un appel des décisions du Tribunal Administratif.

Mais le problème est complexe : c'est la Constitution de 2005 qui a créé la compétence de la Cour Suprême Fédérale dans l'interprétation de la Constitution. Cependant elle n'a pas indiqué qui avait le droit de demander une interprétation constitutionnelle et elle a laissé à une loi la charge de régler les détails régissant la Cour Suprême Fédérale. Cette loi jusqu'à maintenant n'existe pas en raison des différences profondes entre les blocs politiques du Conseil des Représentants sur la rédaction de cette loi![382]

406 Puisque la Cour Suprême Fédérale, établie en vertu des dispositions de la Loi Administrative de Transition, ne comprend pas la compétence de l'interprétation de la Constitution, on opère conformément à la loi n ° 30 de 2005 et aux règles de procédure n ° 1 de 2005 qui règlementent le travail de la Cour.

Bien que les dispositions de la loi de la Cour Suprême Fédérale et de ses règles de procédure déterminent qui a le droit de demander un contrôle de constitutionnalité, comme nous l'avons vu précédemment, cette loi ne définit pas qui a le droit de demander l'interprétation constitutionnelle. Elle ne précise pas non plus le mécanisme à utiliser parce que cette compétence a été mise au point par la Constitution de 2005. Cela signifie que la loi de la Cour promulguée avant la Constitution n'a pas fixé les dispositions d'interprétation constitutionnelle.

407 La Cour Suprême Fédérale a limité la demande directe de l'interprétation aux seules autorités de l'État c'est-à-dire les deux représentants du pouvoir exécutif, le représentant du pouvoir législatif et le Président du Conseil Supérieur de la magistrature en tant que représentant du pouvoir judiciaire. La Cour a justifié l'adoption de ce processus parce que, dit –elle, la plupart des juridictions constitutionnelles du monde l'utilisent[383].

382

Les différences graves sur le projet de cette loi reposent sur le rôle des experts en jurisprudence islamique comme il est prévu à l'article 92-2 « La Cour Suprême Fédérale est composée d'un nombre de juges, experts en jurisprudence islamique, et de spécialistes du droit, dont le nombre, la méthode de sélection et de travail à la Cour sont fixés par une loi adoptée à la majorité des deux tiers des membres du Conseil des Représentants». Leur rôle est-il consultatif ou sont-ils habilités à voter et à combien s'élève leur nombre?

383

Makie Naji (Directeur général de la Cour suprême fédérale), *La Cour Suprême Fédérale en Irak*, 1e

408 La Cour a posé des conditions pour les demandes d'interprétation du texte constitutionnel. Ces conditions sont d'abord qu'il est impossible de faire une demande directe à l'occasion d'un procès car ce serait dessaisir le juge de sa compétence. C'est lui qui se chargera, s'il l'estime recevable, de transmettre la demande au Président du Conseil Supérieur de la Magistrature. Celui-ci la transmettra à la Cour Suprême Fédérale en tant que représentant du pouvoir judiciaire. Ensuite il faut que l'application du texte constitutionnel entraîne des conflits et cause des divergences de vues[384].

409 Bien que la Constitution de 2005, soit entrée en vigueur, c'est toujours sous la loi ancienne, loi n° 30 de 2005 basée sur la Loi Administrative de Transition, que fonctionne la Cour Suprême Fédérale. La loi l'organisant n'a pas été votée jusqu'ici alors que la Constitution le prévoyait. La Cour Suprême Fédérale a donc continué avec la loi ancienne mais en ajoutant les compétences prévues par la Constitution de 2005.

Cette situation a entraîné des critiques sévères surtout quand a été utilisée cette compétence dans ses décisions.

E. Les commissions indépendantes

410 L'Irak est l'un des premiers pays arabes à avoir des organes de contrôle indépendants. En effet il y avait une défiance, compte tenu de l'histoire récente de l'Irak, vis à vis du pouvoir central, et on a voulu soustraire certains domaines à son contrôle direct. C'est pourquoi la Constitution irakienne a institué des organismes administratifs appelés «commissions indépendantes». L'étude du chapitre IV de la partie III nous permet de classer ces organismes en trois catégories:

1) Organismes sous le contrôle du Conseil des Représentants, ou associés à lui ou responsables devant lui

a) Organismes sous le contrôle du Conseil des Représentants

- Haut Commissariat pour les Droits de l'Homme

411 Bien que la Constitution irakienne affirme l'indépendance du Haut Commissariat aux Droits de l'Homme, elle le soumet au contrôle du Conseil des Représentants qui est chargé de voter une loi régissant ses fonctions[385]. Le Conseil des Représentants a donc publié la loi du Haut Commissariat pour les Droits de l'Homme qui organise la formation de la Commission et la gestion d'un conseil de 11 membres. Ces membres sont choisis par un groupe d'experts comprenant: des représentants du

---

éd., Najaf (Irak), 2007, p. 85.

384

Makie Naji, op. cit., p. 85.

Conseil des Représentants, du Conseil des Ministres, du Conseil supérieur de la Magistrature, des organisations de la société civile et du Bureau des Nations Unies pour les Droits de l'Homme en Irak[386]. Cette commission vise à assurer la protection et le respect des Droits de l'Homme en Irak, la protection des droits et libertés énoncés dans la Constitution et les lois, traités et conventions internationaux ratifiés par l'Irak. Elle vise aussi à consolider et développer les valeurs et la culture des Droits de l'Homme[387].

- Commission électorale pour les élections

412 La Commission électorale est un organisme indépendant et impartial sous le contrôle du Conseil des Représentants. Elle a été établie pour la première fois en Irak, le 31 mai 2004. Après l'entrée en vigueur de la Constitution, le Conseil des Représentants a adopté la loi indiquant que la Commission se compose de neuf membres, choisis par le Conseil des Représentants, deux, au moins, des membres étant juristes. Elle a été formée avec l'aide du bureau de l'ONU en Irak qui a exercé un rôle majeur dans la surveillance des travaux de cette Commission. Elle a le pouvoir d'organiser l'application des règlements, règles et procédures relatives aux référendums et aux élections. Elle est la seule autorité électorale en Irak[388].

- Commission sur l'intégrité

413 Cet organisme a été créé pour la première fois sous le nom de «Commission de l'intégrité irakienne» en 2004. Puis la Constitution de 2005 a changé son nom en «Commission sur l'intégrité»[389]. La création de cet organisme a fait avancer le contrôle dans le domaine financier et la lutte contre la corruption. Elle est chargée de recevoir les plaintes sur les crimes de corruption financière et administrative, de l'enquête, de la saisine de la juridiction compétente et du suivi en

---

385
Article 102 de la Constitution irakienne de 2005.

386
Voir la loi n° 53 de 2008.

387
Cf infra la partie consacrée aux protections des droits de l'homme.

388
Loi n ° 11 de 2007.

389
Article 102 de la Constitution irakienne de 2005.

tant que partie dans le procès. De plus elle peut proposer des lois pour lutter contre la corruption financière et administrative au Conseil des Représentants ou une proposition visant à modifier les lois d'un tel contrôle. Elle a pour mission de diffuser au niveau national le développement de l'éthique, les principes d'intégrité personnelle et le respect du service public. Elle examine aussi les rapports présentés par les hauts responsables sur leurs patrimoines[390].

b) Organismes associés au Conseil des Représentants

- Bureau de contrôle des finances

414 Le Bureau de contrôle des finances (en arabe le Diwan[391]) est chargé de vérifier la conformité et la validité des audits. Son travail porte exclusivement sur les aspects comptables et financiers pour essayer de détecter les cas de détournement de fonds, de corruption et aussi pour contrôler les finances publiques[392].

- Commission des médias et de la communication

415 La Commission des médias et de la communication de l'Irak, organisme indépendant, est la première de son genre dans l'histoire de l'Irak. Elle établit des normes pour l'organisation des médias et des communications et pour les adapter aux normes internationales modernes. Elle a été créée par l'ordonnance 65 de 2004.

c) Organisme responsable devant le Conseil des Représentants: la Banque centrale d'Irak

416 La Banque centrale d'Irak a été créée en 1947 par décret royal et s'appelait autrefois la Banque nationale de l'Irak. Elle est basée, dans sa forme actuelle, sur la loi de la Banque centrale irakienne de 2004 et se charge des tâches suivantes: maintenir la stabilité monétaire face à l'inflation, avoir une politique monétaire, gérer les réserves de l'État, délivrer et gérer le dinar irakien et organiser le secteur bancaire[393].

---

390 Loi n ° 30 de 2011.

391 C'est un mot d'origine turque pour désigner les services comptables. Ce mot venu dans le français sous la forme «divan» n'a plus du tout le même sens.

392 Loi n ° 31 de 2011.

393 Loi n ° 56 de 2004.

2) Organismes associés au Conseil des Ministres

a) Les commissions de dotation

417 Cette administration a été créée pour éviter l'influence politique sur le religieux, en donnant aux différentes communautés des biens qu'elles gèrent en toute indépendance. Les dotations en Irak se composent de [394]:

1. la dotation chiite

2. la dotation sunnite

3. la dotation des chrétiens et des autres religions

b) La Fondation des martyrs

418 Cette institution a été créée pour répondre à la Constitution pour prendre soin des milliers de familles de martyrs qui ont été tués pour des raisons politiques sous le régime précédent[395]. Une loi réglemente l'institution. Elle est dirigée et administrée par un Conseil dit «Conseil pour le bien-être des familles des martyrs» dont les membres sont nommés par le Président du Conseil des Ministres. La Fondation vise à aider les familles des martyrs, mettre à leur disposition des possibilités d'emploi et faciliter les bourses pour faire des études. Enfin elle fait l'apologie du martyre, du sacrifice et des valeurs dans la société[396].

3) Organismes non associés

a) Organisme public garantissant les droits des régions et des départements non organisés en région

419 La Constitution a prévu la création d'un organisme public pour garantir les droits des régions et des départements non organisés en région. Il assure leur participation équitable à la gestion de diverses institutions fédérales de l'État, des missions, des bourses, des délégations, des conférences régionales et internationales. Il est composé de représentants du gouvernement fédéral et des représentants des régions et des départements qui ne sont pas organisés en région[397]. La Constitution

394

Article 103-3 de la Constitution irakienne de 2005.

395

Article 104 de la Constitution irakienne de 2005.

396

Loi n° 3 de 2006.

397

Article 105 de la Constitution irakienne de 2005.

a confié l'organisation de cet organisme à une loi qui devrait être votée par le Conseil des Représentants mais jusqu'à maintenant cet organisme n'existe pas en raison de l'absence de loi votée par le Conseil des Représentants.

b) Organisme public surveillant l'affectation des recettes fédérales

420 La Constitution crée un tel organe, composé d'experts du gouvernement fédéral, des régions et des départements et lui confie les tâches suivantes[398]:

a. vérifier la répartition équitable des subventions, aides et prêts internationaux conformément au droit des régions et des départements qui ne sont pas organisés en région.

b. vérifier l'utilisation optimale et la répartition des ressources financières fédérales.

c. garantir la transparence et la justice dans l'attribution des fonds aux gouvernements des régions et des départements qui ne sont pas organisés en région conformément aux pourcentages fixés.

Cet organe n'a pas été formé jusqu'à maintenant.

421 II. LE POUVOIR RÉGIONAL ET LES SIGNES DE L'AUTONOMIE

422 Le système fédéral de l'Irak implique, actuellement, l'existence de différents niveaux sur le plan constitutionnel. Le Kurdistan est, pour l'instant, la seule région existante, tandis que le reste de l'Irak est composé des départements liés au pouvoir central dans un régime de décentralisation administrative. Les relations entre les unités constituant l'Union fédérale et le pouvoir central diffèrent selon qu'il s'agit d'une région ou de départements non organisés en région.

423 L'union fédérale de la République d'Irak est composée constitutionnellement d'une capitale, de régions et des départements décentralisés, ainsi que des administrations locales[399]. La Constitution précise que Bagdad[400] intra- muros est la capitale de l'Irak et ne peut pas fusionner

398
Article 106 de la Constitution irakienne de 2005.

399
Article 116 de la Constitution irakienne de 2005.

400
Bagdad très grande ville de sept millions d'habitants porte bien son nom qui veut dire "la coquette". Certains historiens de la démographie considèrent Bagdad comme la première ville au monde à avoir atteint une population de un million d'habitants entre les VIIIe siècle et IXe siècle. A la même époque Aix-la-Chapelle, « capitale » des Francs, avait environ 10 000 habitants.

avec une région[401]. Elle reconnaît la région du Kurdistan avec ses pouvoirs comme une région fédérale[402]. La possibilité de transformer les départements en nouvelles régions est également reconnue[403]. Chaque région dans le système fédéral a dans ses limites territoriales, des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, et une constitution propre[404].

Pour expliquer la position de la Constitution irakienne de 2005 vis-à-vis de l'organisation des régions nous allons étudier la formation des régions (A) puis nous verrons les signes de leur autonomie(B)

424 A. La formation des régions

1) Formation de la région du Kurdistan

425 Nous avons abordé précédemment, pour expliquer l'origine du système fédéral en Irak, le contexte historique de l'émergence de la région du Kurdistan. Nous avons également souligné que, dans le sillage de la guerre du Golfe en 1991, les Kurdes ont participé à la révolte contre Saddam Hussein. Ils ont été libérés des forces de Saddam Hussein mais l'administration de la région du Kurdistan a connu un vide administratif et un blocus imposé par le gouvernement central à cette région. Le Conseil de Sécurité pour protéger cette région contre une action militaire du pouvoir de Saddam Hussein a adopté la résolution n° 688 de 1991 par laquelle il s'engageait à apporter une protection internationale[405].

A cause de tout cela, le Front du Kurdistan, une coalition de groupes politiques opposés au régime de Saddam Hussein s'est formée[406]. Il a organisé des élections parlementaires le 19 mai 1992 pour

401
Article 124-3 de la Constitution irakienne de 2005.

402
Article 117-1 de la Constitution irakienne de 2005.

403
Article 117-2 de la Constitution irakienne de 2005.

404
Article 121-1 de la Constitution irakienne de 2005.

405
Cf la partie «facteur déterminant de la Constitution» de ce travail.

406

former le premier Conseil National Kurde (dont le nom est devenu plus tard Parlement du Kurdistan). Il a établi aussi le gouvernement régional du Kurdistan.

426 Ces élections ont eu pour base la loi n° 1 de 1992 promulguée par le Front du Kurdistan, groupe politique (mais non parlementaire!). Dans le préambule de cette loi était écrit: «sur la base des exigences de l'intérêt du peuple du Kurdistan irakien le Front du Kurdistan a émis la loi suivante». Après ces élections, le Parlement kurde est né et a rapidement publié la «Déclaration de l'Union fédérale» en Octobre 1992 pour définir la relation du peuple kurde au pouvoir central[407].

Si on considère la base constitutionnelle de cette élection, d'où est né le Parlement kurde, on peut se dire : quelle est la légitimité constitutionnelle du Front du Kurdistan pour adopter la loi n ° 1 de 1992? Un groupe de partis d'opposition a-t-il un pouvoir législatif vis-à-vis du pouvoir central? Nous nous posons également la question de la constitutionnalité de la déclaration du Parlement du Kurdistan: était-il en droit d'annoncer un régime fédéral de façon unilatérale?

427 On sait que l'établissement et l'application d'un régime fédéral ne peuvent jamais se faire d'une façon unilatérale ni d'ailleurs une déclaration ou une loi. Il était donc logique après cette déclaration que le Parlement du Kurdistan attende l'accord du pouvoir central à Bagdad …. Ce qui ne s'est pas produit. Au contraire le pouvoir central a catégoriquement refusé cette déclaration[408].

En outre, le régime fédéral trouve sa base dans la Constitution. Or la Constitution en vigueur à l'époque était la Constitution de 1970 qui n'était en aucune manière une constitution fédérale mais celle d'un État unitaire.

Le Front du Kurdistan est composé de huit partis: Parti démocratique du Kurdistan, l'Union patriotique du Kurdistan, le Parti communiste du Kurdistan irakien, le Parti démocratique populaire, le Parti socialiste du Kurdistan, les Kurdes du Parti socialiste, le Mouvement démocratique Assyrien et du Parti Zhimh Kshan. Afin de gérer la direction de ce Front, il a été décidé de la donner en alternance à Massoud Barzani et Jalal Talabani, en rotation tous les six mois. Voir les mémoires de Thomas Thoma, partie 38, disponible sur, http://al-nnas.com/THEKRIAT/1jsf38.htm, page consultée le 26 juillet 2013.

407

Pour plus de détails voir: Mohamed Taha Hussein, *«* Le système fédéral est-il devenu de facto la forme d'État en Irak? » *Journal de l'Irak*, Téhéran, novembre 1999, p 69 et au-delà.

408

Le journal officiel du gouvernement de Bagdad, «la République» a décrit cette élection comme une pièce de théâtre écrite avec des chapitres dus au renseignement américain et occidental pour attaquer l'Irak. Cité par Mohamed Taha Hussein, op. cit, p. 71.

428 Donc cette méthode de création d'une région fédérale n'était pas vraiment constitutionnelle à cette époque…..mais c'était une époque particulière. Cette situation de flou constitutionnel dura jusqu'à la chute du régime de Saddam Hussein.

La Constitution irakienne de 2005, en reconnaissant la région du Kurdistan, ses pouvoirs et toutes ses institutions, a remédié à ce «bricolage constitutionnel»: «La présente Constitution reconnaît, dès son entrée en vigueur, la région du Kurdistan, avec ses pouvoirs actuels, comme une région fédérale»[409]. Somme toute, on peut dire que la Constitution irakienne de 2005 a «légitimé» le Kurdistan.

2) Transformation d'un département en région

429 La Constitution irakienne de 2005 a admis la possibilité de former un certain nombre de régions: «La présente Constitution déclare possible l'établissement de nouvelles régions conformément à ses dispositions»[410]. Elle donne le droit de former une région à partir d'un ou plusieurs départements par le biais d'un référendum, tel que disposé dans la Constitution, par l'une des deux méthodes suivantes:

a. Une demande d'un tiers des membres du conseil législatif de chaque département ayant l'intention de former une région[411].

b. Une demande présentée par un dixième des électeurs dans chacun des départements ayant l'intention de former une région[412].

430 La Constitution a chargé le Conseil fédéral des Représentants de déterminer les procédures opérationnelles pour la formation d'une région par une loi. Cette loi aura dû être adoptée à la majorité simple des membres présents dans un délai ne dépassant pas six mois à compter de la date de sa première séance[413]. Le Conseil des Représentants a assumé cette charge et a voté la loi n ° 13

409
Article 117 - 1 de la Constitution irakienne de 2005.

410
Article 117 - 2 de la Constitution irakienne de 2005.

411
Article 119-1 de la Constitution irakienne de 2005.

412
Article 119-2 de la Constitution irakienne de 2005.

413

de 2008 qui comprenait six chapitres et décrivait les procédures pour former les régions. Nous pouvons mettre en évidence les éléments les plus importants caractérisant cette loi.

1. elle permet de former une région, conformément à la Constitution, avec un département ou plus[414].

2. elle détaille les méthodes, déjà brièvement données dans la Constitution, pour former une région[415]:

- soit à la requête d'un tiers des membres de chaque Conseil des départements ayant l'intention de former une région.
- soit à la demande du dixième des électeurs de chacun des départements voulant former une région.

3. elle décrit les étapes pour former une région:

- soit la demande est présentée par un tiers des membres des Conseils des départements. La demande de formation d'une région doit être transmise au Conseil des Ministres. Elle sera, auparavant, signée par les présidents ou les représentants légaux des Conseils des départements.[416] Toutefois, si la demande a pour but l'entrée d'un département dans une région déjà existante, il faut en plus l'accord d'un tiers des membres du Conseil législatif de la région qui va l'intégrer[417]. Ensuite le Conseil des Ministres, dans les 15 jours à compter de la date de la demande, charge la Commission électorale de prendre des mesures pour le référendum au sujet de la région qui sera formée. La Commission électorale doit organiser et achever les opérations de référendum dans les trois mois à compter de la date à laquelle elle a été mandatée par le Conseil des

Article 118 de la Constitution irakienne de 2005.

414
Article 1 de la loi n ° 13 de 2008.

415
Article 2 de la loi n ° 13 de 2008.

416
Article 3-A de la loi n ° 13 de 2008.

417
Article 2-3de la loi n ° 13 de 2008.

Ministres[418].

431 Soit la demande est présentée par le dixième des électeurs du département. Elle doit être d'abord présentée par 2% des électeurs à la Commission électorale en précisant le type de région qu'ils souhaitent. La Commission publie la demande dans les journaux et les médias pendant une période de trois jours. Puis, pendant une période d'au moins un mois, elle enregistre les noms des électeurs qui appuient la formation de la région dans un registre spécial en vue d'atteindre le pourcentage du dixième des électeurs[419]. Si le quorum, après vérification de la Commission, n'a pas été atteint la demande est annulée. S'il est atteint on passe à l'étape suivante le référendum.

- le référendum sera considéré comme un succès si une majorité d'électeurs, dans chacun des départements concernés, expriment l'intention de former une région, à condition que le taux de participation soit au minimum de 50% des électeurs. Les résultats sont annoncés dans les 15 jours. Après validation les résultats finaux doivent être transmis au Président du Conseil des Ministres dans les trois jours[420].
- si le référendum est un succès, le Président du Conseil des Ministres doit prendre une décision pour former la région dans un délai n'excédant pas deux semaines. Cette décision sera publiée au Journal Officiel[421].
- les Conseils législatifs des départements qui doivent former la région se réunissent, dans les sept jours suivant la décision du Président du Conseil des Ministres, pour préparer l'élection d'une assemblée de transition[422].
- l'Assemblée législative de transition de la région se compose d'un certain nombre de membres représentant la population de la région. Ils doivent répondre aux conditions énoncées dans le Code électoral fédéral. ils sont élus par scrutin

418
Article 3-B de la loi n ° 13 de 2008.

419
Article 4-1 de la loi n ° 13 de 2008.

420
Article 6 de la loi n ° 13 de 2008.

421
Article 8 de la loi n ° 13 de 2008.

422
Article 11 de la loi n ° 13 de 2008.

secret, direct, général et ils poursuivent le travail du Conseil législatif de la région jusqu'à l'élection du Conseil législatif permanent[423] .

- le Conseil législatif permanent de la région, dans un délai maximum de trente jours à compter de la date de sa première réunion, choisit un comité parmi ses membres. Il le charge de rédiger une constitution permanente pour la région. Dans un délai de quatre mois à compter de la date de sa formation, ce comité doit achever la rédaction du projet de constitution permanente qui ne doit pas contredire la Constitution fédérale. Il le présentera ensuite au Conseil législatif de la région, pour discussion et vote à la majorité absolue[424].
- Le projet de constitution est soumis à un référendum populaire dans la région. Le référendum sera un succès s'il est approuvé par une majorité des votes exprimés[425].

432 La Constitution irakienne a donc cherché à simplifier les procédures de formation des régions. Comme nous l'avons déjà vu, c'est dans des circonstances exceptionnelles et sans accord de tous les partis politiques sur l'adoption du système fédéral que s'est écrite la Constitution. Ceci explique que le législateur ait offert la possibilité aux départements de former des régions et de poursuivre la construction de l'État fédéral.

Cependant, nous constatons que les facteurs politiques et les circonstances de la transition vécues par l'Irak, ainsi que l'immaturité pour une culture de régime fédéral, après une expérience très centralisée pendant plus de quatre-vingts ans, ne rendent pas cette transformation facile.

C'est ainsi que les tentatives de Bassora d'abord, puis de Salahuddin pour former une région ont échoué jusqu'ici et ce pour des raisons différentes. Bassora en 2009 n'a pas réussi à obtenir l'appui de 10% des électeurs avant le référendum comme première étape[426]. Alors que la demande de Salahuddin, faite par le Conseil de Département en octobre 2011, a été rejetée par le Conseil des

---

423

Article 13-1 de la loi n ° 13 de 2008.

424

Article 18 de la loi n ° 13 de 2008.

425

Article 18-3 de la loi n ° 13 de 2008

426

Entretien du chercheur avec le juge Qasim Al Aboudi, directeur exécutif de la Haute Commission Electorale en Irak. Bagdad, Mars 2011.

Ministres. La loi ne donne pas au Conseil des Ministres le pouvoir de refuser cette demande, elle le charge de la transmettre à la Commission électorale pour organiser un référendum. Mais le Conseil des Ministres a considéré que cette demande était fondée sur des raisons sectaires et que cela menaçait l'unité de l'Irak. Par ailleurs les limites du département concerné ne sont pas précises[427]. Al Maliki, Président du Conseil des Ministres, a expliqué son rejet : «Le fédéralisme est une donnée constitutionnelle que je n'empêcherai pas…. Mais le choix du moment est important et le temps n'est pas mûr pour former une autre région fédérale. Cela ne peut se faire que dans la stabilité, le calme et l'unité nationale et non pas sur une base sectaire»[428].

B. Signes de l'autonomie des régions

1) La constitution régionale

433 La Constitution irakienne de 2005 n'a pas établi la méthode spécifique pour la rédaction d'une constitution régionale. Mais la loi des procédures exécutives de 2008 pour former des régions, dont nous avons parlé ci-dessus, l'a expliqué. Le Conseil législatif de transition des départements voulant devenir des régions choisit parmi ses membres une commission temporaire. Il la charge dans les trente jours à compter de la date de sa première séance de rédiger une constitution permanente pour la région[429]. Dans un délai n'excédant pas quatre mois à compter de la date de sa formation, la commission doit remettre le texte de la constitution au Conseil législatif de transition des départements pour discussion et approbation à la majorité absolue[430]. Il sera soumis à référendum qui sera un succès si le projet de constitution est approuvé par la majorité des votes exprimés[431].

434 Le principe général des États fédéraux exige que les Constitutions régionales ne violent pas

427

A son arrivée au pouvoir, le parti Baas avait modifié les limites de certains départements avec l'objectif de renforcer la présence sunnite. Il a séparé des arrondissements des départements chiites pour les adjoindre à des départements sunnites. De la même façon il a voulu arabiser certains départements en ajoutant des arrondissements arabes à des départements Kurdes.

428

Interview d'Al Maliki, par la chaîne d'information «Al Iraqia» le 29 octobre 2011.

429

Article 18-1 de la loi n ° 13 de 2008.

430

Article 18-2 de la loi n ° 13 de 2008.

la Constitution fédérale. On retrouve cette exigence, par exemple, dans les constitutions fédérales des Emirats arabes unis[432], d'Italie[433], d'Argentine[434], de Suisse[435] et des États-Unis d'Amérique[436]. La Constitution irakienne a la même exigence: elle ne permet pas que des dispositions d'une constitution régionale contredise la Constitution fédérale[437]. Ceci est également confirmé par l'article 13 qui prévoit que cette Constitution est la loi suprême de l'Irak, s'imposant à tous. Aucun texte juridique, quel qu'il soit, ne pourrait être promulgué s'il la contredisait. Ce principe est également réaffirmé dans la loi de procédures exécutives pour former des régions[438].

On note que la Constitution ne précise pas quel organisme est spécifiquement chargé de contrôler qu'une constitution régionale est en accord avec la Constitution fédérale. Il est vrai que la Cour suprême fédérale est responsable du contrôle de la constitutionnalité des lois mais la Constitution ne mentionne pas explicitement, qu'elle doit contrôler les Constitutions régionales[439].

431
Article 18-3 de la loi n ° 13 de 2008.

432
Article 151 de la Constitution des Emirats Arabes Unis 1971.

433
Article 123 de la Constitution de la République italienne de 1948.

434
Article 5 de la Constitution de la Nation argentine de 1994.

435
Article 51 de la Constitution suisse de 2000.

436
Article VI de la Constitution des États-Unis de 1787.

437
Article 120 de la Constitution irakienne de 2005.

438
Article 18-2 de la loi n ° 13 de 2008.

439
Article 93 de la Constitution irakienne de 2005.

435 Comme le Kurdistan est la seule région qui existe actuellement en Irak, le pouvoir législatif du Kurdistan a désigné un comité pour préparer un projet de Constitution. C'est ce qui est prévu dans la Constitution : «Chaque région adopte une constitution propre qui définit la structure des pouvoirs de la région, ses autorités et les mécanismes pour l'exercice de ces autorités, à condition qu'elle ne contredise pas cette Constitution[440]». Ce projet a été publié en octobre 2006, mais la constitution n'a pas vu le jour jusqu'à maintenant. Ceci en raison de l'objection du pouvoir central sur le tracé de la frontière administrative du Kurdistan et de certains partis politiques kurdes qui n'ont pas trouvé d'accord sur le texte. Ce projet citait parmi les villes à composantes kurdes des villes hors du Kurdistan comme Kirkuk, Mossoul et autres. L'adoption de ce projet de Constitution a été reportée jusqu'au règlement des problèmes des limites territoriales.

2) Signes de l'autonomie législative des régions

a) Formation du pouvoir législatif de la région

436 Comme dans la plupart des régimes fédéraux le pouvoir législatif régional en Irak se compose d'une seule chambre législative, élue directement par les citoyens de la région[441].

L'autonomie des régions est prévue par la Constitution: «Les pouvoirs régionaux ont le droit d'exercer les pouvoirs exécutif, législatif, et judiciaire conformément aux dispositions de la présente Constitution, sauf pour les compétences exclusives des pouvoirs fédéraux[442]». L'autonomie s'exerce au sein d'un organe législatif, appelé «Conseil législatif de la région», qui vote des lois locales.

437 Les conseils locaux des départements qui vont former la région se réunissent dans un délai de sept jours après le succès du référendum et l'accord du Président du Conseil des Ministres. Ils préparent l'élection d'une assemblée de transition. Elle sera chargée de l'élection du Conseil permanent[443]. La loi donne la composition du Conseil législatif de la région dont les membres,

---

440

Article 120 de la Constitution irakienne de 2005.

441

Mais ce n'est pas une règle absolue, par exemple, aux États-Unis le pouvoir législatif régional se compose de deux Chambres, la Chambre des représentants et le Sénat, comme le pouvoir législatif fédéral à l'exception du Nebraska qui a une seule chambre législative.

442

Article 121-1 de la Constitution irakienne de 2005.

443

Article 11 de la loi n ° 13 de 2008.

représentant la population de l'ensemble du territoire, sont élus au scrutin secret, direct et dans les proportions suivantes[444]:

a. un siège pour cinquante mille habitants dans une région composée d'un seul département; toutefois il ne doit pas y avoir moins de vingt-cinq membres.

b. un siège pour 75 mille habitants dans une région composée de plusieurs départements.

Les élections se déroulent sous la supervision de la Commission électorale[445]. Le Conseil législatif élit le président et les deux vice-présidents au scrutin direct, secret[446]. Il établit un règlement interne dans le mois suivant sa première séance[447]. Il poursuit ses travaux jusqu'à l'élection du Conseil législatif permanent de la région[448]. Les conditions nécessaires pour les candidats se présentant au Conseil législatif de la région ont été définies par la loi ci-dessus et sont les mêmes que pour un candidat au Conseil fédéral des Représentants[449].

438 Sur le terrain le seul exemple est celui de la région du Kurdistan. Le pouvoir législative dans la région est le «Parlement du Kurdistan» qui se compose de 111 membres, sur la base d'un représentant pour trente mille électeurs[450], élus au scrutin direct et secret[451]. Le candidat doit avoir la pleine capacité civile et au moins vingt-cinq ans[452]. La loi donne des quotas de sièges aux minorités:

444
Article 13-A de la loi n ° 13 de 2008.

445
Article 13-2 de la loi n ° 13 de 2008.

446
Article 17-A de la loi n ° 13 de 2008.

447
Article 17-B de la loi n ° 13 de 2008.

448
Article 13-3 de la loi n ° 13 de 2008.

449
Article 13-1 de la loi n ° 13 de 2008.

450
Article 1 de la loi n ° 1 de 1992.

5 aux Syriaques et 5 aux Arméniens (qui sont des ethnies chrétiennes), et 5 aux Turkmènes[453]. Le mandat électoral au Parlement est de quatre ans[454].

b) Fonctions du pouvoir législatif de la région

439 La Constitution irakienne donne aux pouvoirs régionaux le droit d'exercer la fonction législative à l'exception absolue des pouvoirs exclusifs réservés dans la Constitution au pouvoir fédéral[455]. Nous le verrons en détail dans la répartition des compétences.

L'exercice de la fonction législative régionale en Irak, actuellement, ne se fait qu'au Kurdistan, seule région qui existe en ce moment. Elle se réalise au sein du Parlement du Kurdistan dans trois domaines principaux[456]:

- examen des nouvelles propositions de lois
- supervision du gouvernement de la région
- négociation sur les principales questions qui concernent les intérêts de la région

3) Signes de l'autonomie exécutive des régions

440 La Constitution irakienne confirme que chaque région a, à côté du pouvoir législatif, un pouvoir exécutif pour exercer ses prérogatives régionales qui ne doivent pas empiéter sur les

---

451
Article 2 de la loi n ° 1 de 1992.

452
Article 3-2 de la loi n ° 1 de 1992.

453
Article 36 de la loi n ° 1 de 1992.

454
Article 8 de la loi n ° 1 de 1992.

455
Article 121 de la Constitution irakienne de 2005.

456
Voir le site officiel du gouvernement régional du Kurdistan d'Irak disponible sur, http://www.krg.org/articles/detail.asp?rnr=252&lngnr=14&smap=04020000&anr=32237, page consultée le 26 août 2014.

compétences exclusives des pouvoirs fédéraux[457]. Il sera dirigé par un «gouverneur» ou un «président de région» mais la Constitution ne fait aucune mention des modalités de choix ou d'élection des présidents de région. Peut-être que l'envie de le préciser poussera la région à se doter d'une constitution régionale.

Le pouvoir exécutif est exercé dans la région du Kurdistan d'Irak par le Président de la région (a) et le Conseil des ministres de la région (b).

a) La Présidence de la région.

441 Le poste de Président de la région a été créé par la loi n ° 1 de 2005 par le parlement régional, alors qu'auparavant le pouvoir exécutif était exercé par le seul Conseil des Ministres. Conformément à cette loi le Président du Kurdistan, la plus haute autorité exécutive de la région,[458] est élu au suffrage universel et au scrutin secret par les citoyens de la région[459]. Exceptionnellement, pour le premier mandat, le Président est élu par le Parlement du Kurdistan et non par le peuple directement[460]. Il est élu pour un mandat de quatre ans, renouvelable une seule fois. Un candidat à la présidence de la région doit remplir les conditions suivantes[461]:

- avoir au moins quarante ans au moment de l'élection
- être citoyen du Kurdistan d'Irak
- jouir de ses droits civils et politiques

442 Le 12 Juin 2005, Massoud Barzani a été élu premier président de la région du Kurdistan[462]. Selon le troisième alinéa de l'article I de la loi sur la Présidence de la région du Kurdistan, le président peut donner certains de ses pouvoirs à son adjoint. Il représente le peuple du Kurdistan et coordonne les relations entre la région et les pouvoirs fédéraux. La loi organise les relations entre

---

457
Article 121 de la Constitution irakienne de 2005.

458
Article 1 de la loi n ° 1 de 2005.

459
Article 2 de la loi n ° 1 de 2005.

460
Article 17 de la loi n ° 1 de 2005.

461
Article 5 de la loi n ° 1 de 2005.

Président de région et Premier Ministre de région. Celui-ci doit soumettre les nominations de hauts fonctionnaires à l'approbation de la Présidence de région[463]. En ce qui concerne le Parlement régional, il vote des lois qui seront promulguées par le Président sous dix jours à compter de la date de réception sous réserve qu'il les approuve. Dans le cas contraire il a le droit de s'y opposer, en tout ou en partie, et de les retourner au Parlement pour réexamen et la décision du Parlement est alors définitive.

b) Le Conseil des Ministres de la région

443 La loi régionale n° 3 de 1992 dit que le Conseil des Ministres de la région est pouvoir exécutif suprême de la région[464]. Il se compose du Premier Ministre, de ses adjoints et des ministres. Le cabinet est composé d'un certain nombre de ministres régionaux correspondant habituellement aux ministres fédéraux, à l'exception des ministères clés qui sont la Défense et les Affaires Etrangères, domaine réservé du pouvoir fédéral. Un membre du Conseil des Ministres doit jouir de la pleine capacité civile et avoir au moins vingt-et-un ans[465]. Le Premier Ministre doit obtenir la confiance du Parlement et chacun des ministres séparément[466].

En raison des circonstances exceptionnelles vécues par le Kurdistan avant la chute de Saddam Hussein, la région s'est divisée en deux régions administratives, les deux principaux partis se partageant le contrôle de la région. Mais, après la chute de Saddam Hussein, la région a été capable de s'unir. Bien que le mandat soit de quatre ans l'usage d'alterner les deux partis au poste de Premier

---

462

Massoud Barzani, né le 16 août 1946, est un leader kurde, président du Gouvernement Autonome Kurde d'Irak et chef du Parti Démocratique du Kurdistan depuis 1979. Il est le fils de Mustapha Barzani, chef historique du mouvement national kurde en Irak. Il est né à Mahabad, en Iran, à l'époque de l'éphémère République kurde de Mahabad, alors que son père y occupait le poste de général en chef.

463

Article 5 de la loi n ° 1 de 2005.

464

Article 2-1 de la loi n ° 3 de 1992.

465

Article 4 de la loi n ° 3 de 1992.

466

Article 5 de la loi n ° 3 de 1992.

Ministre tous les deux ans s'est établi.

4) Signes de l'autonomie juridique des régions

444 La Constitution irakienne de 2005 a donné un pouvoir juridique aux régions à coté du pouvoir juridique fédéral. Il a le droit d'émettre des décisions et arrêts dans ce qui n'est pas de la compétence exclusive du pouvoir judiciaire fédéral, en conformité avec les dispositions de la Constitution fédérale, de la constitution régionale et d'autres lois connexes[467]. La loi n ° 13 de 2008 confirme que le pouvoir judiciaire d'une région est exercé, de façon indépendante, par les tribunaux de différents types et niveaux[468].

445 En ce qui concerne le pouvoir judiciaire dans la région du Kurdistan, on peut dire que l'instauration d'un pouvoir judiciaire indépendant du gouvernement central de Bagdad remonte à 1992. Il repose sur la loi n° 14 de 1992 du Parlement du Kurdistan qui a installé aussi la cour de cassation de la région.

Toutefois, cette loi ne garantit pas l'indépendance complète du pouvoir juridique par rapport au ministre de la Justice au Kurdistan, ce qui signifie la subordination du pouvoir judiciaire à l'exécutif, de plus il n'y a pas de budget indépendant de la magistrature[469].

446 Après 2003 il y eut de grandes évolutions et finalement la loi n ° 23 de 2007 a été promulguée en remplacement de la loi n ° 14 de 1992 : elle donne au pouvoir judiciaire son indépendance pour appliquer le principe de séparation entre les pouvoirs. Cette loi confirme le Conseil supérieur de la magistrature comme la plus haute autorité judiciaire de la région[470]. Elle lui donne des compétences telles que la nomination, la promotion et les mutations des juges, la

467
Article 121 de la Constitution irakienne de 2005.

468
Article 19 de la loi 13 de 2008.

469
Mohammad Omar Maolood, La nouvelle loi sur l'autorité judiciaire est une grande étape dans le processus d'indépendance du pouvoir judiciaire dans le Kurdistan d'Irak, *Gouvernement régional du Kurdistan- le ministère de la Justice*, disponible sur, http://www.mojkurdistan.com/A_Direje.aspx?Babet=Birubochun&Jimare=158&Nawnishan =, page consultée le 14 mai 2013.

470
Article 33 de la loi n ° 23 de 2007.

supervision de l'indépendance de la magistrature et la préparation du budget du Conseil qui sera soumis au parlement régional pour approbation[471].

III. Les départements non organisés en région

447 La Constitution a organisé les relations des départements non organisés en région avec le pouvoir fédéral dans un régime d'administration décentralisée tel que ces départements aient des pouvoirs administratifs et financiers étendus, afin qu'ils puissent gérer leurs affaires[472]. Ils ont le droit de changer leur statut pour devenir une région ou fusionner avec une autre région selon les règles énoncées dans la loi de procédures exécutives pour former des régions n ° 13 de 2008, dont nous avons parlé précédemment.

«La décentralisation consiste en un partage du pouvoir entre l'État et des entités administratives autonomes »[473]. Elle s'applique à la planification, l'organisation et la mise en œuvre de l'administration sans toutefois s'appliquer aux domaines législatif et judiciaire. Si ces derniers étaient partagés entre le pouvoir central et les départements on se trouverait dans une situation où les départements auraient le statut juridique de régions en régime fédéral, ce qui n'est pas le cas.

448 Toutefois, la loi des départements non organisés en régions n ° 21 de 2008 octroie des pouvoirs législatifs aux Conseils des départements dépassant ce qui est habituellement accordé dans un régime de décentralisation administrative.

Pour étudier l'organisation constitutionnelle des départements non organisés en région et leur statut juridique nous allons examiner cette organisation du pouvoir législatif (A) puis exécutif (B) et enfin le judiciaire (C).

A. Le pouvoir législatif

Nous allons donc étudier le pouvoir législatif dans les départements (1) et les relations entre eux et le pouvoir législatif fédéral (2).

---

471 Article 34 de la loi n ° 23 de 2007.

472 Article 122-2 de la Constitution irakienne de 2005.

473 Encyclopédie Larousse, *décentralisation,* disponible sur, http://www.larousse.fr/encyclopedie/nom-commun-nom/d%C3%A9centralisation/40070, page consultée le 14 mai 2013.

1) Le pouvoir législatif dans les départements.

449 Le Conseil de département est la plus haute autorité législative et de contrôle dans les limites administratives du département. Il a le droit de promulguer une législation locale dans le département afin qu'on puisse gérer les affaires en conformité avec le principe de la décentralisation administrative, à condition de ne pas être en contradiction avec la Constitution et les lois fédérales[474].

a) Sa formation

450 Le Conseil de département est élu au suffrage universel direct et secret par les électeurs du département. Il compte vingt-cinq sièges si la population ne dépasse pas 500 000 habitants. Si la population est plus nombreuse on y ajoutera un siège par tranche de 200000 habitants au – delà des 500 000[475]. Un quota de 25% minimum des sièges est réservé aux femmes[476]. Le conseil est élu au suffrage universel direct et secret par la population du département[477].

451 Un candidat au Conseil du département doit remplir les conditions suivantes[478]:

- être Irakien, de pleine capacité civile, âgé de plus de trente ans au moment de la nomination
- posséder, au minimum, un diplôme universitaire, ou son équivalent
- avoir une bonne réputation et un casier judiciaire vierge
- être sur le registre d'état civil du département ou y avoir résidé de façon continue pendant au moins dix ans
- ne pas être membre des forces armées ou des services de sécurité lors de la candidature
- ne pas être concerné par les dispositions de la loi ou les procédures de débaassification
- ne pas s'être enrichi dans sa fonction, illégalement et de façon sanctionnée par un tribunal, au détriment de la nation sur des fonds publics.

b) Ses compétences

474

Article 2-1 de la loi n ° 21 de 2008.

475

Article 3- premièrement- 1 de la loi n ° 21 de 2008.

476

Article 13-2 de la loi n ° 36 de 2008.

477

Article 3- premièrement- 4 de la loi n ° 21 de 2008.

478

Article 5 de la loi n ° 21 de 2008.

452 La loi a donné plusieurs compétences au Conseil du département à savoir :

- élire un Président et un Vice-président du Conseil à la majorité absolue des membres du Conseil lors de la première séance à laquelle le Conseil est appelé par le gouverneur dans les 15 jours à compter de la date d'approbation des résultats des élections[479].
- révoquer le Président du Conseil ou son adjoint à la demande du tiers des membres et à la majorité absolue[480].
- promulguer une législation locale, des règlements et des instructions pour l'organisation des affaires administratives et financières afin de pouvoir les gérer en conformité avec le principe de décentralisation administrative. Les lois locales ne doivent pas contredire la Constitution ni les lois fédérales[481].
- avoir une politique générale en coopération avec les ministères concernés par l'élaboration de plans pour le département[482].
- préparer un budget spécial pour le Conseil. Il sera joint au budget général du département prévu par le gouverneur avant d'être voté par le Conseil. Des transferts de postes budgétaires peuvent être faits en tenant compte des normes constitutionnelles dans la distribution aux districts, sous - districts et villages. Ce budget est envoyé au ministère des Finances du gouvernement fédéral pour le joindre au budget fédéral[483].
- contrôler, pour s'assurer de leur bon fonctionnement, toutes les activités des organes exécutifs locaux, à l'exception de ceux qui sont de la compétence fédérale: tribunaux, unités militaires et universités[484].
- élire un gouverneur et ses adjoints à la majorité absolue dans un délai de trente jours à

479

Article 7-1 de la loi n ° 21 de 2008.

480

Article 7-2 de la loi n ° 21 de 2008.

481

Article 7-3 de la loi n ° 21 de 2008.

482

Article 7-4 de la loi n ° 21 de 2008.

483

Article 7-5 de la loi n ° 21 de 2008.

484

Article 6 de la loi n ° 21 de 2008.

compter de la date de la première séance du Conseil[485].

- questionner le gouverneur ou un de ses adjoints à la demande du tiers des membres du Conseil. Si les réponses ne sont pas convaincantes aux yeux de la majorité simple, une deuxième réunion du Conseil peut voter leur révocation à la majorité des membres[486].
- ratifier, à la majorité absolue des membres du Conseil, la nomination de trois personnes, proposées par le Gouverneur, pour occuper des postes de direction dans le département. Le gouvernement fédéral choisit ensuite une des trois personnes sur la liste proposée[487].
- révoquer, pour les mêmes raisons que celles qui peuvent sanctionner le Président, les titulaires des postes de direction du département, à la majorité absolue des membres du Conseil, à la demande d'un cinquième des membres ou sur proposition du gouverneur[488].
- approuver des plans locaux de sécurité préparés par les services de sécurité du département et présentés par le gouverneur, en coordination avec les services fédéraux de sécurité[489].
- approuver à la majorité absolue des membres du Conseil les modifications apportées aux circonscriptions administratives, districts, sous- districts et village. Ceci concerne leur regroupement, leur fractionnement, leur changement de nom, leur statut et leurs configurations. Ces pouvoirs s'exercent dans les limites administratives du département, sur proposition du gouverneur ou du tiers des membres du Conseil[490].
- éditer un journal pour publier toutes les décisions et ordonnances rendues par le Conseil[491].

485

Article 7-7 de la loi n ° 21 de 2008.

486

Article 7-8 de la loi n ° 21 de 2008.

487

Article 7-9 de la loi n ° 21 de 2008.

488

Article 7-9 II de la loi n ° 21 de 2008.

489

Article 7-10 de la loi n ° 21 de 2008.

490

Article 7-11 de la loi n ° 21 de 2008.

491

Article 7-12 de la loi n ° 21 de 2008.

- choisir un logo pour le département, inspiré par son héritage historique et sa civilisation[492].
- adopter un système de travail interne du Conseil dans le mois suivant la date de sa première séance[493].
- identifier les priorités du département dans tous les domaines, décider d'une politique et établir une stratégie pour son développement, compatibles avec la stratégie fédérale de développement[494].
- ratifier l'acceptation ou le rejet des dons et subventions reçus par le département[495].
- exercer toute autre tâche prévue dans la Constitution ou les lois[496].

2) Les relations entre les départements et le pouvoir législatif fédéral

453 La loi n ° 21 de 2008 accorde la fonction législative aux départements ce qui est considéré par certains comme une violation des dispositions de la Constitution[497]. Ils pensent que la Constitution ne leur donnant que des «pouvoirs administratifs et financiers», c'est-à-dire des pouvoirs exécutifs, les départements ne devraient pas avoir de pouvoir législatif[498].

Mais il faut considérer les dispositions de la Constitution dans leur intégralité et voir notamment l'article 115 : «Toutes les compétences non prévues dans les compétences exclusives du pouvoir fédéral appartiennent aux pouvoirs des régions et des départements qui ne sont pas organisés en région. En ce qui concerne les autres compétences partagées entre le pouvoir fédéral et la région, la priorité, en cas de litige, est donnée à la loi des régions et des départements qui ne sont pas

492
Article 7-13 de la loi n ° 21 de 2008.

493
Article 7-14 de la loi n ° 21 de 2008.

494
Article 7-15 de la loi n ° 21 de 2008.

495
Article 7-16 de la loi n ° 21 de 2008.

496
Article 7-17 de la loi n ° 21 de 2008.

497
Khchkul Yamamah, *Le système juridique de la création des unités fédérales et l'organisation en Irak : une étude comparative*, Mémoire présenté à la Faculté de Droit - Université de Mustansiriya (Bagdad), 2010, p. 112.

organisés en région». Ceci indique clairement que la Constitution a voulu donner le pouvoir législatif aux régions et aux départements. Accorder des pouvoirs législatifs aux départements n'est donc pas contraire à la Constitution.

454 La loi n ° 21 de 2008 organise le contrôle du Conseil de département par le Conseil fédéral des Représentants. Mais peut-être n'est-ce pas conforme à la Constitution qui définit les compétences précises du Conseil des Représentants à l'article 61 dans lequel le contrôle des Conseils de département n'est pas inscrit. Il est vrai que nous trouvons des exemples de ce contrôle dans d'autres pays comme en Grande-Bretagne. Mais ce cas est un cas particulier, car les conseils locaux sont créés par le Parlement qui décide de les mettre en place, les organise et leur donne des compétences: il a donc le droit de limiter leurs pouvoirs. Mais tout ceci est théorique car en pratique nous constatons qu'il est rare que le Parlement interfère pour limiter la liberté des conseils locaux, alors qu'en fait, de nombreuses fois, il a donné aux conseils de larges et nouvelles compétences[499].

455 Par ailleurs la Constitution a donné la priorité à la loi régionale sur la loi fédérale, dans les compétences partagées[500]. Ce qui est contraire au principe de la supériorité de la loi fédérale sur des lois régionales principe connu et constant dans les systèmes fédéraux. Les compétences partagées prévues à l'article 114 de la Constitution s'exercent toujours en consultation, coopération et coordination avec les départements. A quoi sert donc toute cette coopération si les lois des départements sont prioritaires?

B. Le pouvoir exécutif

456 Nous allons examiner le pouvoir exécutif dans les départements non organisés en région (a) et les relations entre eux et le pouvoir exécutif fédéral (b).

498

Article 122-2 de la Constitution irakienne de 2005: «Aux départements qui ne sont pas organisés en région sont accordés de larges pouvoirs administratifs et financiers pour leur permettre de gérer leurs affaires conformément au principe de l'administration décentralisée, c'est réglementé par la loi».

499

Kamel Berbères, *La gouvernance locale*, Création de l'Université des Etudes de l'édition et de la distribution, Beyrouth, 1996, p. 147.

500

Article 115 de la Constitution irakienne de 2005.

1) Le pouvoir exécutif dans les départements

Le gouverneur est le pouvoir exécutif le plus élevé dans les départements. Il représente le sommet de la pyramide de l'exécutif et a rang de vice- ministre[501].

Nous allons étudier les modalités de l'élection du gouverneur (1) et la nature des pouvoirs qui lui sont conférés (2).

a) L'élection du gouverneur

457 Le gouverneur est élu par le Conseil de département à la majorité absolue dans un délai maximum de trente jours à compter de la date de sa première séance[502]. Il est élu parmi plusieurs candidats qui peuvent être membres du Conseil ou venir de l'extérieur[503]. La loi a fixé les conditions pour être candidat à ce poste[504] :

- être Irakien, de pleine capacité civile, âgé de plus de trente ans au moment de la nomination.
- posséder, au minimum, un diplôme universitaire, ou son équivalent.
- avoir une bonne réputation et un casier judiciaire vierge.
- être sur le registre d'état civil du département ou y avoir résidé de façon continue pendant au moins dix ans.
- ne pas être membre des forces armées ou des services de sécurité lors de la candidature.
- ne pas être concerné par les dispositions de la loi ou les procédures de débaasification.
- ne pas s'être enrichi dans sa fonction, illégalement et de façon sanctionnée par un tribunal, au détriment de la nation sur des fonds publics.

Un décret présidentiel approuve la nomination du gouverneur dans un dans un délai de 15 jours à compter de la date de son élection avant son entrée en fonction[505]. En cas d'incapacité du gouverneur à remplir ses fonctions pour raisons de santé pendant plus de trois mois, il est mis à la retraite. Le Conseil de département élit un nouveau gouverneur en remplacement selon les mêmes

501 Article 24 de la loi n ° 21 de 2008.

502 Article 7-1 de la loi n ° 21 de 2008.

503 Article 26-2 de la loi n ° 21 de 2008.

504 Article 25-1 de la loi n ° 21 de 2008.

505 Article 26-1 de la loi n ° 21 de 2008.

modalités que précédemment[506] .

b) Compétences du gouverneur

458 La Loi n ° 21 de 2008 donne les compétences et pouvoirs suivants au gouverneur :

- la préparation du budget général du département en conformité avec les normes constitutionnelles, sauf pour ce qui relève de la compétence du gouvernement fédéral. Ce budget sera soumis au Conseil de département[507].
- la mise en œuvre des décisions du Conseil de département à la condition qu'elles ne soient pas en contradiction avec la Constitution et les lois[508].
- la mise en œuvre de la politique fixée par le gouvernement fédéral dans le département[509].
- la supervision du fonctionnement des services publics dans le département et inspections, sauf pour les tribunaux, les unités militaires et les universités, collèges et instituts[510].
- la représentation du département à des conférences et des séminaires portant sur les affaires du département et de la gestion locale. Il peut déléguer cette charge à un fonctionnaire en conformité avec une procédure régulière[511].
- la création d'universités et d'instituts dans le département en coordination avec le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche Scientifique, dans les limites du budget du département et avec l'approbation du Conseil du département à la majorité absolue[512].
- la titularisation des fonctionnaires du département du quatrième échelon et au-dessus à

506
Article 28 de la loi n ° 21 de 2008.

507
Article 31-1 de la loi n ° 21 de 2008.

508
Article 31-2 de la loi n ° 21 de 2008.

509
Article 31-3 de la loi n ° 21 de 2008.

510
Article 31-4 de la loi n ° 21 de 2008.

511
Article 31-5 de la loi n ° 21 de 2008.

512
Article 31-6 de la loi n ° 21 de 2008.

l'exception des postes de direction[513].

- la nomination des fonctionnaires qui sont au cinquième échelon et en-dessous présentés par les services compétents[514].
- la mise en œuvre des procédures juridiques et administratives concernant les directeurs généraux et les fonctionnaires du département avec l'approbation du Conseil à la majorité simple[515].
- l'ordre donné à la police de mener une enquête, conformément à la loi, sur des crimes commis dans les limites administratives du département. Le résultat de l'enquête et de l'instruction menée par un juge sera notifié au gouverneur[516].
- la création ou la suppression de postes de police, avec l'approbation du Conseil du département à la majorité absolue[517].
- l'autorité directe sur les services locaux de sécurité, et tous ceux qui sont chargés de la protection et de la sécurité dans le département, sauf l'armée[518].
- la possibilité, au vu de l'insuffisance des forces de sécurité pour le maintien de l'ordre, de demander immédiatement au ministre de l'Intérieur des forces supplémentaires[519].
- le gouverneur peut opposer son veto aux décisions du Conseil du département dans les cas suivants[520]: en cas de violation de la Constitution ou des lois, si elles ne sont dans les compétences du Conseil ou si elles sont contraires au plan du gouvernement fédéral ou au budget. Le gouverneur doit retourner ses décisions au Conseil dans un délai maximum de 15

513

Voir l'article 31-7 Ide la loi n ° 21 de 2008.

514

Voir l'article 31-7 II de la loi n ° 21 de 2008.

515

Article 31-8 de la loi n ° 21 de 2008.

516

Article 31-9 I de la loi n ° 21 de 2008.

517

Article 31-9 II de la loi n ° 21 de 2008.

518

Article 31-10- I de la loi n ° 21 de 2008.

519

Article 31-10 II de la loi n ° 21 de 2008.

jours à compter de la date de notification en indiquant les raisons de son objection[521]. Si le Conseil persiste dans sa décision ou ne modifie pas l'élément contesté par le gouverneur, celui-ci en réfère à la Cour suprême fédérale qui se prononce sur la question[522].

2) Les relations entre le pouvoir exécutif des départements et le pouvoir exécutif fédéral

459 Nous avons déjà étudié les compétences du pouvoir exécutif fédéral, le Président de la République et le Président du Conseil des Ministres. De même nous avons vu celles du gouverneur dans les départements non organisés en région. Nous constatons qu'il y a une relation entre les deux niveaux de pouvoir dans les domaines suivants: la nomination du gouverneur et sa révocation(1), la politique générale de l'État qui inclut celle du département(2) et le projet de budget général de l'État qui inclut celui du département(3).

a) La nomination du gouverneur et sa révocation

460 Nous avons expliqué que le gouverneur est élu par le Conseil du département dans un délai de trente jours à compter de la date de sa première séance. A la suite de son élection le gouverneur ne prend ses fonctions qu'après la publication d'un décret présidentiel le nommant. Ce décret fait partie des compétences honorifiques données au Président de la République qui, dans la réalité, ne peut pas s'opposer à la nomination d'un gouverneur élu par le Conseil qui représente la population du département. Le Président du Conseil des Ministres a le droit de demander la révocation du gouverneur qui est prononcée au Conseil des Représentants à la majorité absolue[523].

461 Le gouverneur est donc élu par une assemblée locale mais sa nomination et sa révocation restent sous la supervision du pouvoir fédéral.

b) Rôle du département dans la politique générale de l'État

520

Article 31-11 de la loi n ° 21 de 2008.

521

Article 31-11-II de la loi n ° 21 de 2008.

522

Article 31-11 III de la loi n ° 21 de 2008.

523

Les motifs de destitution d'un gouverneur sont les suivants: a. malhonnêteté et abus de pouvoir dans sa fonction. b. gaspillage d'argent public. c. perte des conditions d'éligibilité. d. négligence intentionnelle dans sa charge et sa responsabilité. Article 8.2 de la loi n ° 21 de 2008.

462 La Constitution donne au Conseil des Ministres la mission de planifier et mettre en œuvre la politique générale de l'État, d'élaborer des plans généraux, superviser le travail des ministères et des services non liés à un ministère[524]. La politique générale est dévolue, exclusivement, au Conseil des Ministres, comme centre de planification globale sur tout le territoire. Cette politique comprend la politique intérieure et la politique étrangère. Il est normal que la politique étrangère ne soit pas de la compétence du gouverneur du département, car elle est pour le pouvoir fédéral une compétence exclusive et précisée dans la Constitution[525]. La politique intérieure de l'État, elle aussi, planifie, à l'échelon national, les domaines du développement économique, social, éducatif, de l'organisation de la sécurité, de la primauté du droit dans l'État. Elle est donc du ressort de pouvoir fédéral. Mais dans le cadre de ces domaines, le gouverneur a un rôle de mise en œuvre de la politique générale établie par le Conseil des Ministres pour le département, ainsi que celle élaborée par le Conseil du département en coordination avec les ministères concernés.

463 La réalisation de la politique générale de l'État se fait donc à trois niveaux. Le premier niveau est fédéral, c'est le Conseil des Ministres. Le second niveau est celui du Conseil du département qui élabore une politique générale dans ses limites administratives. Le troisième et dernier niveau est la mise en œuvre de la politique générale du département par le gouverneur conformément à la politique générale de l'État.

La loi a donné au gouverneur le droit de veto sur les décisions du Conseil du département si elles sont contraires au plan général du gouvernement central[526]. Le pouvoir du gouverneur n'est pas limité par la loi dans la mise en œuvre de la politique ou des plans du Conseil du département. Mais elle lui donne le pouvoir de contrôler la politique générale du département qui, bien sûr, ne doit pas être incompatible avec la politique du gouvernement fédéral.

464 Bien que cette loi ait statué que certains services sont associés à un ministère fédéral, ils doivent néanmoins notifier au gouverneur toute la correspondance qu'ils ont avec le gouvernement fédéral pour l'informer et qu'il puisse assurer un contrôle. De plus ces services font un rapport au gouverneur sur les questions qu'il leur a posées touchant la sécurité ou des problèmes qui se posent dans des services du département. Il peut parfois s'agir de la conduite des fonctionnaires fédéraux,

---

524

Article 80 de la Constitution irakienne de 2005.

525

Article 110 -1 de la Constitution irakienne de 2005.

526

Article 31-11- c de la loi n ° 21 de 2008.

pour vérifier que les travaux dont ils sont chargés sont accomplis[527].

La Constitution donne au Conseil des Ministres le droit de superviser les ministères publics et les services non liés à un ministère. La surveillance est difficile dans les départements depuis la capitale fédérale. Le gouverneur a donc reçu le droit, dans les départements non organisés en région, de superviser les services officiels des ministères et ceux qui ne leur sont pas associés, en tant que représentant du pouvoir exécutif dans le département. Il a ainsi le droit de surveiller et de contrôler les actes officiels des ministères du gouvernement fédéral dans le département et d'informer l'autorité centrale en cas de négligence et d'abandon de la mission, ou si des cas de corruption ou d'irrégularités surviennent.

c) Budget départemental dans le budget général de l'État

465 Le Conseil des Ministres prépare le projet de budget général de l'État, après que les régions et les départements aient élaboré leurs projets de budget et les aient soumis au ministère fédéral des Finances[528]. La préparation du projet de budget fédéral se fait après avoir déterminé les importations et les dépenses budgétaires comprenant tous les travaux de l'État, qu'il s'agisse d'un projet fédéral, régional ou appartenant à des départements non organisés en région. La loi du budget fédéral, chaque année, charge le ministère fédéral des Finances et le ministère de la planification fédérale d'attribuer à chaque département un pourcentage du budget fédéral.

466 Le gouverneur prépare un projet de budget général du département en collaboration avec des experts qui travaillent pour lui et le conseillent[529]. Puis ce projet est envoyé au Conseil du département. Il peut, avant de l'approuver, opérer des transferts entre les postes budgétaires si nécessaire. Il doit tenir compte des normes constitutionnelles dans la répartition entre le chef-lieu et les districts. Puis ce projet est transmis au ministère des Finances du gouvernement fédéral pour être joint au budget fédéral[530].

467 Le pouvoir fédéral se base principalement sur les projets de budgets soumis par les

---

527

Article 32 de la loi n ° 21 de 2008.

528

Article 80-4 de la Constitution irakienne de 2005.

529

Article 34-1 de la loi n ° 21 de 2008.

530

Article 7-5-II de la loi n ° 21 de 2008.

départements pour l'élaboration du budget fédéral. Il est donc tributaire de l'exactitude de ce budget départemental dans sa présentation du budget au Conseil des Représentants. Par ailleurs, ces budgets sont soumis à des organismes compétents de contrôle réglementaire comme le «Bureau du contrôle financier» et d'autres.

468 C. Le pouvoir judiciaire

469 Nous avons vu précédemment, lorsque nous avons étudié l'organisation, dans les domaines exécutif et législatif, des départements non organisés en région, que la Constitution prévoit le partage des compétences dans ces domaines. Mais dans le domaine judiciaire elle a suivi le principe général dans le système de décentralisation administrative: ce domaine est centralisé. Tous les tribunaux sont sous l'autorité du Conseil supérieur de la magistrature[531]. La nomination et la révocation des juges et des procureurs, la création de tribunaux ou leur suppression sont toutes dévolues au Conseil de la magistrature. C'est pourquoi, en fait, on ne peut pas parler de relations entre le pouvoir fédéral et les départements dans le domaine judiciaire.

470 IV. LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LE POUVOIR FÉDÉRAL ET LES UNITÉS FÉDÉRALES

471 «Une constitution fédérale contient des dispositions précises pour opérer une répartition des compétences législatives entre deux ordres de gouvernements, le gouvernement fédéral ou central, les gouvernements locaux ou fédérés»[532]. Cette répartition des compétences constitutionnelles entre le pouvoir fédéral et ceux des régions est un des enjeux les plus importants qui accompagnent l'émergence des États fédéraux. Il s'agit de déterminer, en particulier, dans quelle mesure les régions ont un pouvoir pour exercer leur souveraineté interne. Sans la répartition des pouvoirs on ne peut pas dire qu'il existe un système fédéral.

472 Les expériences historiques nous montrent que, dans le développement des constitutions des États fédéraux, la question de la répartition des compétences a soulevé un large débat. Partisans du renforcement du niveau central et partisans du renforcement des niveaux locaux s'affrontaient.

Aux États-Unis la scène politique a été dominée par la question de la répartition des compétences entre l'Union et les États. Sont apparues dans la pensée politique américaine deux opinions: les

---

531

Article 89 de la Constitution irakienne de 2005.

532

Maurice Croisat, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines,* 3e éd., Montchrestien, Paris, 1999, p. 25.

fédéralistes, et les anti-fédéralistes, c'est à dire, les partisans du maintien des pouvoirs des États[533].

473 Dans l'expérience irakienne, également, les litiges entre les blocs politiques portaient sur la répartition des compétences: il y a eu ceux qui soutenaient qu'en donnant de larges pouvoirs aux régions on empêcherait le retour de la dictature du centre et ceux qui, au contraire, pensaient que le renforcement des pouvoirs du centre était la garantie de l'unité de l'Irak[534].

474 La répartition des compétences entre les pouvoirs fédéral et régional est une véritable base pour un État fédéral. Ce qui caractérise les pouvoirs des régions dans un État fédéral c'est qu'ils sont prévus dès l'origine, alors que dans un État unitaire ils sont octroyés par le pouvoir central. Donc nous constatons que le cœur de l'État fédéral et celui de l'État unitaire est la répartition des compétences dans le premier cas, la centralisation dans le second cas.

475 Le plus important dans la constitution d'un État fédéral est de déterminer la compétence du pouvoir central et des pouvoirs régionaux. Le système fédéral assume deux missions différentes, qui pourraient parfois s'opposer: d'une part protéger les intérêts généraux du pouvoir fédéral, d'autre part protéger les intérêts locaux de chacune des unités constitutives de l'État. Les objectifs du système fédéral sont donc atteints grâce à la répartition des compétences entre le niveau fédéral et le niveau régional.

476 «L'État fédéral est un État composé (par opposition à l'État unitaire), formé soit par association d'États antérieurement indépendants, soit par dissociation d'un État antérieurement unitaire[535]». Dans la plupart des cas quand l'État fédéral vient de la dissociation d'un État unitaire les compétences données au niveau régional sont moins étendues qu'elles ne le sont quand il s'agit d'une association d'États indépendants.

Un État fédéral peut survenir à la suite de l'accord de plusieurs États indépendants qui se regroupent et forment un seul pays en perdant leur personnalité internationale. Ce type d'association est souvent précédé par un traité international pour former une confédération entre les États. On trouve des

---

533 Pour la genèse du fédéralisme aux États-Unis voir: Beaud Olivier, *Théorie de la fédération*, 2007, Paris, p. 124-125.

534 Voir les conclusions du séminaire «Compétences du pouvoir fédéral et des pouvoirs régionaux», Centre d'études et de recherche Imam Shirazi à Bagdad, 3 août 2006 disponible sur, http://www.mojtamai.com/books/component/k2/item/24303, page consultée le 12 avril 2013

535 Lexique des termes juridiques, 20e éd., Paris, Dalloz, 2013, p. 399.

exemples de ce type d'union aux États-Unis d'Amérique, en Suisse, en Allemagne, en Australie, au Canada, en Afrique du Sud et en Inde. C'est la première méthode suivie pour la genèse d'un État fédéral.

477 On peut dire que cette méthode de la genèse d'un État fédéral est à la base du partage des compétences qui donne au pouvoir fédéral quelques compétences bien définies et toutes les autres aux niveaux régionaux.

478 Mais l'État fédéral peut être aussi le résultat de la division d'un pays unitaire qui ne veut pas aller jusqu'à la séparation complète de ses territoires mais veut maintenir un lien permanent entre eux et choisit donc une forme fédérale. Ou, en d'autres termes, c'est la division d'un État unitaire en plusieurs régions avec des entités constitutionnellement indépendantes, puis la rédaction d'une Constitution fédérale qui rassemble ces États sous la forme fédérale. Cette méthode de genèse est venue après le modèle des grands États fédéraux nés par l'union d'États différents. On peut citer des États unitaires transformés en États fédéraux, en Amérique latine plusieurs États ont eu cette évolution. Le Brésil est devenu État fédéral en 1857 après qu'il ait été un pays unitaire. L'Argentine en 1860, le Venezuela en 1893 ont adopté le système fédéral. L'Union soviétique, qui a été un État unitaire à l'époque de la Russie tsariste avant 1917, s’est transformée en un État fédéral après la révolution bolchevique en 1922. De même pour l'Indonésie dans sa Constitution en 1949, la Libye entre 1952 et 1963, l'Inde selon la Constitution de 1956 et la Tchécoslovaquie en 1969.

479 L'Irak est le plus récent des États fédéraux formés à la suite de la division d'un État unitaire et s'est construit sur la base de la Constitution fédérale de 2005, en raison de facteurs qui ont conduit à l'adoption de ce régime, comme nous l'avons déjà expliqué.

On constate souvent qu'un État fédéral qui est créé par cette méthode est caractérisé par l'extension des compétences du pouvoir fédéral au détriment de celles des régions. Il y a de nombreuses raisons à cela, parmi elles : le pouvoir central a eu dans sa main la plupart des pouvoirs avant sa transformation en un État fédéral. Il a souvent joué un rôle majeur dans la rédaction de la Constitution, il est donc fréquent qu'il essaie de garder autant de compétences que possible pour dominer les régions.

480 Au contraire, dans le cas des régimes fédéraux issus de la réunion d'un certain nombre de pays, les compétences des régions ont tendance à être plus étendues que celles du gouvernement

fédéral[536]. D'une part parce que les régions qui se sont réunies en fédération craignent de perdre de nombreux privilèges locaux. D'autre part elles redoutent l'échec de la fédération, de sorte qu'elles essaient toujours de garder autant de compétences que possible au cas où il leur faudrait reprendre leur indépendance.

481 Bien que le modèle fédéral de l'Irak vienne de la division d'un État unitaire, nous constatons que la Constitution irakienne est caractérisée par l'extension des compétences du pouvoir régional au détriment de celles du fédéral.

Le partage des compétences en faveur du niveau régional, comme c'est le cas pour l'Irak, correspond à la formation d'un État fédéral par l'association d'États indépendants. Or, l'Irak était, avant la constitution de 2005, un État unitaire …en théorie. En fait, le Kurdistan irakien était depuis 1991 une région autonome qui avait pris beaucoup de compétences. Il n'était pas envisageable de considérer la situation comme celle d'un État vraiment unitaire. Il a fallu intégrer cette donnée de l'autonomie du Kurdistan à la rédaction de la Constitution qui a déterminé avec précision les limites des compétences exclusives du pouvoir fédéral. Toutes les compétences non citées étant du domaine du niveau régional.

Elle a décrit également les compétences communes au pouvoir fédéral et au niveau régional. Mais là aussi la Constitution est allée plus loin en faveur du niveau régional en accordant aux lois régionales la priorité sur les lois fédérales en cas de litige[537].

482 L'étude des dispositions de la partie IV de la Constitution de l'Irak sur la répartition des pouvoirs législatif et exécutif entre les pouvoirs central et régional, démontre clairement, que cette Constitution a choisi la méthode qui donne des compétences précises au pouvoir fédéral et laisse tout le reste aux régions.

En d'autres termes, la règle générale pour la répartition des pouvoirs est que les régions ont une compétence générale qui est peu limitée tandis que la compétence du pouvoir central est limitée et

---

536

Les États-Unis en sont l'exemple le plus éminent (Le dixième amendement de la Constitution des États-Unis d'Amérique de 1787 affirme que les pouvoirs qui ne sont pas donnés au pouvoir fédéral appartiennent à chacun de ces États ou au peuple). L'Argentine (article 121 de la Constitution de la Nation argentine de 1994), la Confédération suisse (article 3 de la Constitution de la Confédération suisse de 1998), les Emirats Arabes Unis (article 116 de la Constitution des Emirats Arabes Unis) et d'autre pays ont choisi aussi cette méthode.

537

Voir l'article 115 de la Constitution irakienne de 2005.

restreinte. A côté des compétences exclusives des pouvoirs fédéraux (A) certaines compétences sont communes au pouvoir fédéral et au pouvoir régional (B), ce que nous allons étudier.

483 A. Les compétences exclusives du pouvoir fédéral

484 La Constitution après avoir chargé le pouvoir fédéral de « préserver l'unité de l'Irak et son intégrité, son indépendance, sa souveraineté et son système démocratique fédéral »[538], lui donne un certain nombre de compétences exclusives:

- L'exercice de la politique étrangère

Le pouvoir fédéral exerce sa compétence dans la représentation diplomatique et consulaire, dans la négociation des traités et accords internationaux et dans l'élaboration de la politique économique extérieure[539]. Mais la compétence dans la représentation diplomatique n'est pas absolument exclusive puisque la Constitution a donné aux régions et aux départements le droit d'établir des bureaux dans les ambassades et missions diplomatiques pour assurer le suivi des affaires culturelles, sociales et de développement[540].

- L'exercice de la politique de défense nationale

Cette compétence du pouvoir fédéral dans ce domaine comprend toutes les questions relatives à la défense, la gestion des forces terrestres, navales et aériennes (leur entraînement, leur équipement, leur mise à disposition etc…), l'industrie d'armement, l'établissement de bases, d'aéroports et d'une façon générale de tout ce qui est nécessaire aux forces armées[541].

- L'exercice de la politique de l'économie nationale

Le pouvoir fédéral a la compétence pour l'organisation du commerce intérieur, la fiscalité, l'émission de la monnaie, la politique monétaire, les questions douanières et l'élaboration du budget

---

538
Article 109 de la Constitution irakienne de 2005.

539
Article 110- 1 de la Constitution irakienne de 2005.

540
Article 121- 4 de la constitution irakienne de 2005.

541
Article 110- 2 de la constitution irakienne de 2005.

de l'État. Il est de sa responsabilité de créer la Banque centrale et de la gérer[542].

- Régulation des normes de poids et mesures.

Le pouvoir fédéral a compétence pour organiser et imposer des systèmes de mesure sur toute l'étendue du territoire[543].

- L'exercice de la politique de la nationalité et de l'immigration.

Le pouvoir fédéral réglemente tout ce qui concerne la citoyenneté irakienne, il définit ce qui est étranger. Il organise l'immigration et l'émigration, l'accueil des réfugiés politiques et la naturalisation de ceux qui la demandent[544].

- L'exercice de la politique des communications.

Cela inclut la réglementation des moyens de communication comme le courrier, le téléphone, les télécommunications, la Radio, les réseaux internet et les autres moyens de communication, en particulier dans le domaine de l'attribution des fréquences[545].

- L'exercice de la politique budgétaire.

Le pouvoir fédéral élabore les projets budgétaires généraux et d'investissement[546].

- L'exercice de la politique de l'eau.

Le pouvoir fédéral a reçu le mandat de la gestion des ressources externes d'eau et de la planification de leur distribution au sein de l'Irak selon les lois et les conventions internationales[547].

542
Article 110- 3de la constitution irakienne de 2005.

543
Article 110- 4 de la constitution irakienne de 2005.

544
Article 110- 5 de la constitution irakienne de 2005.

545
Article 110- 6 de la constitution irakienne de 2005.

546
Article 110- 7 de la Constitution irakienne de 2005.

547
Article 110- 8 de la Constitution irakienne de 2005.

- Statistiques et recensement de la population[548].

485 B. Les compétences communes au pouvoir fédéral et au pouvoir régional

486 Lorsqu'on se penche sur les compétences communes entre les pouvoirs fédéral et régionaux on remarque que la Constitution consacre deux articles (111 et 112) spéciaux au pétrole et le (113) au patrimoine archéologique. Toutes les autres compétences partagées sont regroupées dans l'article (114).

Cette façon de faire est inhabituelle mais elle exprime deux réalités : le pétrole est vital pour l'Irak, le patrimoine archéologique est d'une richesse exceptionnelle. Ces deux faits expliquent que la Constitution ait consacré une place particulière à ces ressources tant économiques que culturelles.

Nous allons donc étudier le partage de toutes ces compétences:

- gestion du pétrole et du gaz.

La Constitution affirme que le pétrole et le gaz appartiennent à tout le peuple irakien dans toutes les régions et les départements: «Le pétrole et le gaz sont la propriété de tout le peuple de l'Irak de toutes les régions et les départements»[549].

Puis la Constitution précise ce que doit être la gestion du pétrole et du gaz extraits des gisements actuels. Elle est confiée à une mission conjointe du pouvoir fédéral et des pouvoirs régionaux.

Les revenus doivent être distribués de façon équitable entre les régions productrices et les autres sur la base de répartition en fonction de la population pour tout l'Irak. Une allocation spéciale est attribuée pour une période limitée aux départements injustement privés de leurs revenus par l'ancien régime. Le but de cette mesure étant de réaliser un développement équilibré des différents départements du pays[550].

487 Le texte de la Constitution indique que le gouvernement fédéral et les gouvernements des régions et des départements producteurs doivent élaborer ensemble une stratégie pour le développement de la richesse pétrolière et gazière[551].

Le libellé de ces articles constitutionnels n'est pas très clair ce qui a, sans doute, conduit à un conflit

548
Article 110- 9 de la Constitution irakienne de 2005.

549
Article 111 de la Constitution irakienne de 2005.

550
Article 112 – 1 de la Constitution irakienne de 2005.

de compétences dans la gestion des champs pétrolifères et gaziers. Ils limitent la gestion commune aux gisements en cours d'exploitation mais qu'en sera-t-il des gisements qui n'ont pas encore été découverts? Est-ce que le gouvernement fédéral seul s'en chargera ou les régions productrices ou, comme actuellement, une gestion partagée? En effet les géologues assurent au gouvernement irakien que le pays a encore de grandes ressources de pétrole et de gaz qui n'ont pas été encore explorées en raison des conditions difficiles vécues par l'Irak.

D'autre part ces articles ne visent que le pétrole et le gaz et ne traitent pas des autres richesses minérales: s'agit-il d'exemples types pour la gestion des ressources ou bien est-ce strictement limité au pétrole et au gaz? Si cette forme de gestion est limitée au pétrole et au gaz, qui gèrera les autres ressources minérales car l'Irak est riche de mercure, soufre et phosphate? [552]

Ces imprécisions dans la notion de gestion partagée ont été une cause majeure d'échec pour arriver, jusqu'à maintenant, à une version finale de la loi fédérale du pétrole et du gaz prévue à l'article 112-1.

Ainsi la signature de contrats pétroliers conclus par le Gouvernement régional du Kurdistan, avec des entreprises internationales a provoqué une réaction de Bagdad. Leur annulation a été demandée au motif que les contrats ne respectent pas les règles du gouvernement fédéral applicables à tout le territoire irakien et ont été conclus sans son accord. De plus l'article 111 précise bien que « Le pétrole et le gaz sont la propriété de tout le peuple de l'Irak ». Or seul le gouvernement fédéral représente tout le peuple de l'Irak. Il est donc seul habilité à signer des contrats[553].

488 Cependant le gouvernement du Kurdistan a déclaré que la gestion du pétrole et du gaz n'est pas de la compétence exclusive du gouvernement fédéral. Le gouvernement régional a donc la possibilité d'initier une loi régissant la gestion du pétrole et du gaz dans sa région. La Constitution, dans les compétences communes, a donné la priorité à la loi de la région, donc cette loi n'est pas

---

551

Article 112- 2 de la constitution irakienne de 2005.

552

L'Irak a la deuxième plus grande réserve de phosphate du monde. Voir, le rapport publié par le Financial Times, États-Unis, citant un expert de l'étude géologique américaine à la «Conférence des mines et minéraux» tenue à Londres en septembre 2011, disponible sur,http://www.mubasher.info/portal/ISX/getDetailsStory.html?goToHomePageParam=true&siteLanguage=ar&storyId=1964975, page consultée le 15 juillet 2013.

553

Déclarations du vice-Premier ministre irakien de l'Energie Hussain al-Shahristani, disponible sur, http://www.alquds.co.uk/?p=115890 , page consultée le 15 juillet 2013.

contraire à la Constitution[554].

La Constitution irakienne a inscrit à l'article 110 les pouvoirs exclusifs du centre puis à l'article 114 les pouvoirs communs au centre et aux régions. Alors que ce qui concerne le pétrole et le gaz fait l'objet d'un autre article entre le 110 et le 114 sans préciser vraiment qui sera chargé de la gestion de ce qui est une ressource vitale pour l'Irak. Cela suggère que ce sujet a été au centre d'un débat serré entre les législateurs qui ont préféré adopter une formulation assez floue estimant mieux que ce soit le Conseil des Représentants qui vote une loi pour trancher le débat[555]. Actuellement la loi n'est toujours pas votée mais son projet a été soumis aux députés depuis 2007.

- gestion des sites archéologiques.

489 La Constitution irakienne a déclaré ce patrimoine richesse nationale confiée à la compétence des pouvoirs fédéraux et administrée en coopération avec les régions et les départements: «Antiquités, sites archéologiques, bâtiments culturels, manuscrits et pièces sont considérés comme des trésors nationaux relevant de la compétence des autorités fédérales et sont gérés en coopération avec les régions et les départements, cela est réglementé par la loi[556]»

De même que le pétrole est vital pour l'économie, la préservation du patrimoine archéologique est essentielle pour la sauvegarde de la culture et de la civilisation, dont il est dit, dans le préambule, que l'Irak est le berceau…. et éventuellement pour le tourisme, source de richesse pour le pays. Plus de douze mille sites archéologiques ont été découverts jusqu'ici en Irak[557]. Ils remontent à plus de 5000 ans avant J-C, à l'aube de la civilisation en Mésopotamie.

- gestion de la douane, en coordination avec les gouvernements des régions et dans les départements qui ne sont pas organisés en région[558].

490 S'il est vrai que la Constitution a donné comme compétence exclusive au pouvoir fédéral la

554 Déclarations du vice-président de la région du Kurdistan Imad Ahmad, disponible sur, http://www.aljazeera.net/ebusiness/pages/251535a4-1ab1-4796-8ec9-093bae270b39 , page consultée le 15 juillet 2013.

554

555 Article 112-1 de la Constitution irakienne de 2005

556 Article 113 de la Constitution irakienne de 2005.

557 Voir «The Archaeological Map of Iraq», Direction générale des Antiquités, Bagdad, Irak, disponible sur : http://www.wdl.org/ar/item/212/, page consultée le 15 juillet 2013.

557

formulation de la politique douanière[559] ici il ne s'agit que de la gestion.

- gestion des principales sources d'énergie électrique et leur distribution[560].

- formulation d'une politique de l'environnement contre la pollution de l'environnement et pour préserver la propreté en coopération avec les régions et les départements qui ne sont pas organisés en région[561].

- formulation des politiques de développement et de planification générale[562].

- formulation d'une politique de santé publique, en coopération avec les régions et les départements qui ne sont pas organisés en région[563].

- formulation de la politique publique d'éducation et d'enseignement, en consultation avec les régions et les départements qui ne sont pas organisés en région[564].

- formulation de la politique des ressources internes en eau et régulation garantissant leur juste répartition, et cela est réglementé par une loi[565].

558
Article 114- 1 de la Constitution irakienne de 2005.

559
Article 110- 3 de la Constitution irakienne de 2005.

560
Article 114- 2 de la Constitution irakienne de 2005.

561
Article 114- 3 de la Constitution irakienne de 2005.

562
Article 114- 4 de la Constitution irakienne de 2005.

563
Article 114- 5 de la Constitution irakienne de 2005.

564
Article 114- 6 de la Constitution irakienne de 2005.

565
Article 114- 7 de la Constitution irakienne de 2005.

491 Après l'étude de la répartition des compétences entre pouvoir fédéral et pouvoir des unités fédérales, il nous apparaît clairement que la Constitution irakienne de 2005 se caractérise par la prédominance des signes d'autonomie des unités fédérales par rapport au pouvoir fédéral. Et pourtant l'Irak fédéral s'est fait à partir d'un État unitaire, méthode qui entraîne généralement une situation inverse, c'est-à-dire des compétences précises données aux régions et tout le reste au pouvoir fédéral. En Irak c'est le pouvoir fédéral qui a reçu des compétences précises, tout le reste étant donné aux régions et aux départements non organisés en régions.

492 La santé, l'éducation, la distribution d'énergie électrique et les problèmes des ressources en eau sont des questions d'intérêt général, elles devraient être gérées par le pouvoir fédéral. La Constitution a pourtant mis ces questions dans les compétences partagées, et de plus elle a donné la priorité à la loi des régions et des départements non organisés en région en cas de conflit avec la loi fédérale dans ces domaines[566].

493 Elle est même allée encore plus loin en donnant aux régions le droit de modifier la loi fédérale si son application, dans la région, est en conflit ou contradiction avec la loi régionale sur une question ne relevant pas du domaine réservé du pouvoir fédéral[567]. Cette situation n'existe pratiquement dans aucun autre régime fédéral. Comment une région peut – elle modifier l'application des lois fédérales? Il est vrai que cette disposition est limitée aux seuls problèmes communs, qui ne relèvent pas de la compétence exclusive du centre, pour lesquels la Constitution a prévu l'obligation de consultations entre le centre et les régions, mais si la région a le droit de modifier la loi fédérale quelle est l'utilité de ces consultations?

494 D'autre part la Constitution accorde aux régions le droit d'établir des bureaux dans les ambassades et missions diplomatiques pour assurer le suivi des affaires culturelles et sociales. De plus les régions ont le droit d'établir et d'organiser des forces de sécurité intérieure comme la police ou des gardes de la région.

En outre, les textes de la Constitution donnent aux départements qui ne sont pas des unités fédérales le même statut qu'une région fédérale. Ils ont aussi les mêmes pouvoirs de priorité de leur loi sur la loi fédérale et peuvent établir des bureaux dans les ambassades et missions diplomatiques pour assurer le suivi des affaires culturelles et sociales. Ce qui prouve que dans la pratique il n'y a pas vraiment de différence entre région et département.

566

Article 115 de la Constitution irakienne de 2005.

567

Article 115 de la Constitution irakienne de 2005.

De tout cela nous déduisons que l'approche du législateur irakien est celle d'un parti pris évident pour les unités fédérales, en donnant la prédominance à leur autonomie, au détriment du pouvoir fédéral. Cette réglementation fédérale, telle qu'elle est, peut conduire à des relations plus concurrentielles que coopératives, menant au développement du régionalisme et de l'instabilité politique.

495 En résumé la forme fédérale de l'État irakien possède vraiment deux principes du fédéralisme: la superposition et l'autonomie. Pour que le troisième principe, la participation, puisse pleinement s'exercer il manque encore la chambre haute, le «Conseil de la Fédération».

- Le principe de la superposition ou juxtaposition est l'existence de plusieurs ordres juridiques sur le territoire d'un même État. En Irak la législation du Kurdistan n'est pas en tout point identique à celle du centre fédéral. La loi de la région, et même celle des départements non organisés en région, peut être prioritaire sur la loi fédérale dans les compétences qui ne sont pas exclusivement celles du centre: «En ce qui concerne les autres compétences partagées entre le pouvoir fédéral et la région, la priorité, en cas de litige, est donnée à la loi des régions et des départements qui ne sont pas organisés en région»[568]. La région peut même, dans le domaine des compétences partagées, modifier une loi du pouvoir fédéral: «Les pouvoirs régionaux ont le droit de modifier l'application de la loi fédérale dans leur région dans le cas d'une contradiction entre les lois fédérales et régionales sur une question qui n'entre pas dans la compétence exclusive du pouvoir fédéral»[569].
- Le principe de l'autonomie signifie que, dans ses limites territoriales, la région a un pouvoir de décision exclusif, sous réserve de contrôle de conformité à la Constitution fédérale par un organe juridictionnel. La Constitution irakienne a créé, à cette fin, la Cour Suprême Fédérale, seul organe habilité à examiner les lois d'une région: «La Cour Suprême Fédérale a compétence sur les éléments suivants: Le contrôle de constitutionnalité des lois et règlements en vigueur etc…[570] ». Cette autonomie est «rigide» parce que fixée par la Constitution, un gouvernement ne peut pas la modifier.
- Le principe de la participation, enfin, permet d'associer les unités fédérées à la politique

---

568

Article 115 de la Constitution irakienne de 2005.

569

Article 121 -2 de la Constitution irakienne de 2005.

570

Article 93- 1 de la Constitution irakienne de 2005.

fédérale : «Les pouvoirs régionaux ont le droit d'exercer les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, conformément aux dispositions de la présente Constitution, sauf pour les compétences exclusives des pouvoirs fédéraux[571]».

496 La participation se réalise au sein du parlement, composé de deux chambres. La chambre basse, Conseil des Représentants, est constituée des élus de tout le peuple. La chambre haute, Conseil de la Fédération, représente les unités fédérales.

La Constitution irakienne a suivi une méthode inhabituelle pour la formation du Conseil de la Fédération : «Un conseil législatif sera créé sous le nom de «Conseil de la Fédération» constitué des représentants des régions et des départements qui ne sont pas organisés en région. La formation du Conseil de la Fédération, les conditions pour en être membre, ses compétences, et tout ce qui s'y rattache, sont réglementées par une loi, adoptée par une majorité des deux tiers des membres du Conseil des Représentants[572]». Cette chambre établie par une loi est à la merci d'une modification de la loi par la chambre basse. Elle n'a pas la rigidité d'une chambre qui aurait été créée directement par la Constitution. Jusqu'ici elle n'a pas été établie.

La participation se réalise également dans le domaine exécutif avec deux niveaux de gouvernement: gouvernement fédéral à Bagdad et gouvernement régional au Kurdistan.

497 Dans le domaine judiciaire, la région du Kurdistan a des organes judiciaires qui travaillent sous la supervision de la Cour de Cassation du Kurdistan. Seule la Cour Suprême Fédérale peut exercer un contrôle juridictionnel.

498 Le principe de participation se réalise aussi au niveau du pouvoir constituant. L'accord pour une modification de la Constitution fédérale de l'Irak, selon l'article 142, doit se faire avec l'approbation des régions: «Le référendum sur les articles modifiés est un succès s'il est approuvé par la majorité des votants et s'il n'est pas rejeté par les deux tiers des votants de trois ou plus des départements». Le nombre «deux tiers de trois départements» n'a pas été choisi au hasard. Il désigne, en fait, les trois départements composant la région fédérale du Kurdistan. De plus l'article 126 de la Constitution interdit toute modification constitutionnelle qui entraînerait une diminution des compétences des régions: «Les articles de la Constitution ne peuvent être modifiés si cette modification diminue les compétences des régions, qui ne sont pas de la compétence exclusive des autorités fédérales, sauf avec l'approbation de l'autorité législative de la région concernée et

---

571

Article 121 -1 de la Constitution irakienne de 2005.

572

Article 65 de la Constitution irakienne de 2005.

l'approbation de la majorité de ses citoyens exprimée dans un référendum général». La participation de l'unité fédérale se fait donc selon la majorité qualifiée.

499 La Constitution crée aussi un organisme public relevant des commissions indépendantes pour garantir les droits des régions et des départements dans la participation équitable à la gestion des institutions fédérales de l'État « Une commission publique doit être établie pour garantir les droits des régions et des départements qui ne sont pas organisés en région pour assurer leur participation équitable à la gestion de diverses institutions fédérales de l'État, des missions, des bourses, des délégations et conférences régionales et internationales. La commission est composée de représentants du gouvernement fédéral et des représentants des régions et des départements qui ne sont pas organisés en région, c'est réglementé par une loi[573]». Mais cette loi n'a pas encore vu le jour, et donc cette commission n'est pas encore créée.

500 La séparation par la répartition des compétences entre le centre et la région est peu claire sur de nombreux points, en particulier les compétences communes à la région et au centre. La Constitution ne les a pas définies avec précision surtout pour la gestion du pétrole et du gaz, épine dorsale de l'économie irakienne. Bien que le texte de la Constitution prévoie que le pétrole et le gaz appartiennent à tout le peuple irakien, la gestion de cette richesse par le centre ou les régions n'est pas explicitement déterminée. Le problème ne repose pas tant sur le partage des bénéfices tirés du pétrole, partage qui se fait selon le pourcentage de la population, que sur la responsabilité du choix des entreprises multinationales chargées de l'extraction. Etablir des relations commerciales avec une entreprise multinationale n'est pas neutre. Dans le cas présent vendre à un pays étranger, à tarif préférentiel, le pétrole permet de créer des conditions favorables à une certaine protection de la part de ce pays….au cas où des «difficultés» surgiraient. On peut donc comprendre que la gestion du pétrole dans la région soit autant, et même davantage, un problème politique que commercial. Choix qui peut avoir un impact politique qui concerne Bagdad.

501 Il faut une définition claire de la répartition des compétences et des responsabilités de chacun dans le respect de la Constitution. On ne le trouve pas vraiment dans le fédéralisme irakien. Peut-être que cette imprécision sera à l'origine de conflits de compétences.

La Cour Suprême Fédérale est l'organe juridictionnel chargé constitutionnellement de régler ces conflits : «La Cour suprême fédérale a compétence sur les éléments suivants: le règlement des litiges qui surviennent entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des régions et des départements, les municipalités et les administrations locales[574]». On peut espérer que la Cour

573

Article 105 de la Constitution irakienne de 2005.

574

Suprême Fédérale assumera pleinement le rôle qu'elle doit jouer dans ce fédéralisme.

Section 2. Régime politique à définir

502 L'Irak a vécu des changements politiques majeurs dans les différents régimes qui se sont succédé de 1925 jusqu'à l'heure actuelle. Il a connu trois types de régime politique : un régime parlementaire sous la monarchie, un régime «présidentiel», qu'on pourrait mieux qualifier de dictature militaire, sous l'ère républicaine, puis un régime «parlementaire» avec la Constitution de 2005.

503 La première constitution adoptée par l'Irak est celle du 21 mars 1925, avec un régime parlementaire sous la monarchie[575]. Mais, contrairement aux régimes parlementaires qui donnent à la majorité parlementaire la tâche de former le gouvernement, c'est le roi qui choisissait le premier ministre, quel qu'ait été l'avis du parlement. C'est ce qui explique que les gouvernements aient été renversés plusieurs fois, ayant été nommés contre l'avis du parlement[576].

504 A la suite d'un coup d'État l'Irak a connu, dans les régimes politiques, une deuxième époque qui s'étend de la chute de la monarchie en 1958 jusqu'en 2003. Au cours de cette période six constitutions ont été rédigées ce qui reflète l'état chaotique de ces années et l'instabilité politique vécue par l'Irak à ce moment-là. Dans aucune de ces constitutions nous ne trouvons un régime politique bien défini, il s'agit souvent d'un régime particulier ou d'une combinaison de plusieurs régimes qu'ils soient constitutionnels ou d'exception. Le dénominateur commun entre toutes ces constitutions est l'existence d'un poste de premier ministre, mais aucune d'entre elles ne prévoyait un régime parlementaire, et elles variaient beaucoup quant aux pouvoirs du premier ministre.

505 La troisième phase a commencé après la chute de Saddam Hussein en 2003. La Constitution irakienne de 2005 a expressément prévu un régime de type parlementaire ainsi que le dit le premier article: «La République de l'Irak est un État fédéral unifié, indépendant et pleinement souverain, dont le régime de gouvernance est républicain, représentatif (parlementaire), démocratique. Cette Constitution est le garant de l'unité de l'Irak».

Article 93 – 4 de la Constitution irakienne de 2005.

575

La monarchie en Irak a duré de 1921 à 1958 l'événement le plus important de cette période a été que l'Irak soit accepté comme membre de la Société des Nations le 3 octobre 1932. Le nombre total de gouvernements sous la monarchie a été de 58 dirigés par 24 premiers ministres.

576

Article 25 - 5 de la Constitution de 1925: «le roi choisit le Premier Ministre et, sur présentation du Premier Ministre, il nomme les ministres et accepte éventuellement leur démission».

506 Le régime parlementaire se caractérise par «un équilibre entre les pouvoirs exécutif et législatif, réalisé par l'équivalence des moyens de pression dont ils disposent l'un sur l'autre»[577]. En Irak on ne trouve pas cette équivalence. Le pouvoir législatif peut retirer sa confiance à l'exécutif alors que celui-ci ne peut pas dissoudre le parlement. Le parlement a seul le pouvoir de se dissoudre. De plus le pouvoir législatif a les mains libres dans plusieurs autres domaines. Ceci nous conduit à estimer que nous sommes davantage devant un régime d'assemblée que parlementaire.

Par ailleurs la présence au gouvernement de groupes, émanant des différentes «composantes» de la société irakienne, dans une grande coalition, se surajoute au caractère de régime d'assemblée pour en faire un régime à définir.

On peut donc dire qu'il s'agit d'un régime d'assemblée dans une démocratie consociative. Nous allons définir le régime politique (I) et voir dans quelle mesure l'Irak répond aux caractéristiques de la démocratie consociative (II).

I. Le régime politique

507 Pour étudier le régime politique adopté par la Constitution de 2005 nous allons détailler le rôle du pouvoir exécutif (A), celui du législatif (B) puis les relations entre ces deux pouvoirs pour arriver à définir la nature du régime (C).

A. Rôle du pouvoir exécutif

508 Le régime parlementaire, en général, est basé sur un pouvoir exécutif bicéphale composé du chef de l'État, qui est soit un roi soit un président de la république suivant les pays, dont le rôle habituel est d'être un arbitre entre les pouvoirs, et d'un premier ministre. En ce qui concerne le régime irakien, nous allons étudier les pouvoirs accordés au Président de la République(1) et au Président du Conseil des Ministres (2).

1) Le Président de la République.

509 Dans la plupart des régimes parlementaires, le rôle du président est symbolique, ou presque symbolique, alors que la Constitution irakienne semble lui donner de larges pouvoirs :

- accorder une grâce spéciale sur la recommandation du Président du Conseil des Ministres, à l'exception de tout ce qui concerne une demande privée ou en faveur de ceux qui ont été condamnés pour avoir commis des crimes internationaux, du terrorisme ou de la corruption

577

Dominique TURPIN, *Droit constitutionnel,* 2e éd., Paris, PUF, 2007, p. 256.

administrative et financière[578].

La compétence accordée au Président de la République est en fait restreinte par la recommandation émise par le Président du Conseil des Ministres et le rôle du Président est limité à approuver telles quelles les demandes du Président du Conseil des Ministres.

- ratifier les traités et accords internationaux après l'approbation du Conseil des Représentants. Ces traités et accords internationaux sont considérés comme ratifiés après quinze jours à compter de la date de réception[579].
- ratifier et publier les lois adoptées par le Conseil des Représentants. Les lois sont considérées comme ratifiées après quinze jours à compter de la date de réception[580].
- appeler les élus du Conseil des Représentants à se réunir dans un délai ne dépassant pas quinze jours après la date d'approbation des résultats des élections et dans les autres cas prévus par la Constitution[581].

510 Le Président exerce cette compétence dans deux situations: la première après une élection législative[582], la seconde pour convoquer le Conseil à une séance extraordinaire[583]. Une telle réunion est souvent convoquée entre les sessions ou pendant les vacances législatives, si des questions importantes ne peuvent être reportées jusqu'à la session ordinaire du Conseil. Cette compétence est également donnée au Président du Conseil des Ministres, au Président du Conseil des Représentants et à un groupe d'au moins cinquante membres du Conseil des Représentants.

- attribuer des médailles et des décorations sur la recommandation du Président du Conseil

---

578
Article 73 -1 de la Constitution irakienne de 2005.

579
Article 73 -2 de la Constitution irakienne de 2005.

580
Article 73 -3 de la Constitution irakienne de 2005.

581
Article 73 -4 de la Constitution irakienne de 2005.

582
Articles 73- 4 et 54 de la Constitution irakienne de 2005.

583
Article 58 de la Constitution irakienne de 2005.

des Ministres conformément à la loi[584].

- accréditer les ambassadeurs[585].
- promulguer des décrets présidentiels[586].
- ratifier les condamnations à mort prononcées par les tribunaux compétents[587].
- exercer les fonctions de haut commandement des forces armées pour les cérémonies et à des fins d'honneur[588].
- proposer des projets de lois au Conseil des Représentants[589].
- demander au Conseil des Représentants de retirer la confiance au Président du Conseil des Ministres[590].
- approuver la dissolution du Conseil des Représentants[591]. Ici le rôle du Président de la République dépend de la demande du Président du Conseil des Ministres et se borne à accepter ou rejeter cette demande.
- charger le Président du Conseil des Ministres de former un gouvernement[592]. Le rôle du Président de la République est de charger le groupe majoritaire parlementaire de former le

584

Article 73 -5 de la Constitution irakienne de 2005.

585

Article 73 -6 de la Constitution irakienne de 2005.

586

Article 73 -7 de la Constitution irakienne de 2005.

587

Article 73 -8 de la Constitution irakienne de 2005.

588

Article 73 -9 de la Constitution irakienne de 2005.

589

Article 60-1 de la Constitution irakienne de 2005.

590

Article 61 -8-B de la Constitution irakienne de 2005.

591

Article 64 -1 de la Constitution irakienne de 2005.

592

Article 76 -1 de la Constitution irakienne de 2005.

gouvernement, le candidat doit former son cabinet dans les trente jours[593]. S'il n'y parvient pas, un autre candidat sera désigné dans les 15 jours[594] .

- exercer les fonctions de Président du Conseil des Ministres. Le Président de la République remplace le Président du Conseil des Ministres en cas de vacance pour une raison quelconque[595].
- proposer une modification de la Constitution qui donne au Président le droit de proposer une modification de la Constitution. Elle doit être approuvée par les deux tiers des membres du Conseil des Représentants puis soumise à un référendum[596].

Malgré la place importante accordée par la Constitution au Président en tant que symbole de l'unité de l'État et représentant de la souveraineté du pays, la plupart de ses pouvoirs sont d'ordre symbolique.

511 On pourrait faire valoir que la Constitution donne au Président des pouvoirs importants en lui permettant de demander au Conseil des Représentants le retrait de confiance au Président du Conseil des Ministres. Se basant sur le fait qu'il représente le point d'équilibre entre les pouvoirs législatif et exécutif, le Président joue un rôle d'intermédiaire pour régler les divergences entre parlement et gouvernement. Il peut éviter ainsi qu'elles s'exacerbent, ce qui aboutirait soit à la destitution du gouvernement soit à la dissolution du parlement.

L'octroi au Président du droit de demander la révocation du Président du Conseil des Ministres semble rendre ce dernier «sujet» du Président de la République. Mais en fait cette compétence du Président de la République n'est pas efficace. La demande au Conseil des Représentants de renverser le Président du Conseil des Ministres étant rarement suivie d'effet puisque il est issu de la majorité parlementaire. C'est vrai que la demande du Président du Conseil des ministres pour dissoudre le Conseil des Représentants est soumise à l'approbation du Président de la République. Mais, si celui – ci s'y oppose, le Président du Conseil des Ministres, chef de la majorité parlementaire, pourra utiliser le deuxième mécanisme, celui de la demande d'un tiers des membres

---

593

Article 76 -2 de la Constitution irakienne de 2005.

594

Article 76 -3 de la Constitution irakienne de 2005.

595

Article 81-1 de la Constitution irakienne de 2005.

596

Article 126- -1 de la Constitution irakienne de 2005.

du Conseil[597].

512 Donc, que ce soit dans le cas du renversement du Président du Conseil des Ministres ou dans celui de la dissolution du Conseil des Représentants, en fin de compte la décision appartient au Conseil des Représentants.

De plus le Président de la République n'a pas de droit de veto sur les lois votées par le Conseil des Représentants mais la Constitution lui donne le droit de présenter les projets de loi au Conseil.

Ainsi, la Constitution irakienne a donné au Président un rôle de médiateur, plus que d'arbitre, sans pouvoir réel.

Mais il faut souligner que, dans la pratique, la personnalité du Président et le poids politique de son parti jouent un rôle important dans la délimitation du rôle du Président dans la vie politique. Ainsi le président Jalal Talabani a joué un rôle crucial en utilisant des pouvoirs qui semblent à première vue protocolaires dans la nomination du candidat de la majorité parlementaire pour former le gouvernement. Il a refusé le candidat du bloc majoritaire, Al-Jaafari[598], forçant ainsi la majorité à trouver une alternative en la personne d'Al Maliki.

513 D'autre part il revient au Président de ratifier les condamnations à mort[599], c'est une compétence procédurale qui n'interfère pas avec le travail des tribunaux. Le Président Talabani refuse de signer les condamnations à mort en raison de son engagement personnel dans certaines organisations internationales hostiles à la peine de mort. Cette attitude met le Président du Conseil

597

Article 64-I de la Constitution : « Le Conseil des Représentants peut être dissous par une majorité absolue de ses membres, soit à la demande d'un tiers de ses membres soit à la demande du Premier Ministre avec le consentement du Président de la République. Le Conseil ne sera pas dissous au cours de la période durant laquelle le Premier Ministre est interrogé ».

598

Ibrahim Al-Jaafari, Premier Ministre de l'Irak du 7 avril 2005 au 20 mai 2006, a été le premier Président du Conseil des Ministres élu. Il a été élu après les élections législatives le 30 janvier 2005. Après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, le bloc chiite « Alliance irakienne unie », qui avait gagné les élections, a présenté Al-Jaafari comme Premier Ministre. Al Talabani a refusé ce candidat pour diverses raisons. La plus importante était sa position vis-à-vis de Kirkuk mais ce qui a motivé l'opposition des Kurdes à sa nomination a été sa visite à la Turquie qui s'oppose fermement à l'annexion de Kirkuk par la région du Kurdistan.

599

Article 73-8 de la Constitution irakienne de 2005.

des Ministres dans une situation critique face aux familles des victimes qui manifestent en exigeant la mise en œuvre des pouvoirs du Président prévus dans la Constitution[600].

514 Ce faisant le Président de la République, élu par le parlement et non par le peuple, soigne son image internationale alors que le Président du Conseil des Ministres, est face à une opinion publique qui détient les clés de l'élection de son bloc majoritaire.

Finalement le rôle du Président de la République dans le régime politique irakien, sauf pour quelques questions qui ne se présentent pas souvent, s'efface. Il n'a pas de droit de veto, il n'est pas élu au suffrage universel direct mais par le Conseil des Représentants qui a le droit de le démettre dans certain cas et de le questionner[601].

2) Le Président du Conseil des Ministres

515 La Constitution de 2005 donne au Président du Conseil des Ministres des pouvoirs qu'il exerce personnellement et des pouvoirs qu'il exerce avec l'ensemble du Conseil des Ministres.

Les pouvoirs exercés par le Président du Conseil des Ministres seul sont[602]:

- la responsabilité exécutive directe de la politique générale de l'État.
- le commandement en chef des forces armées.
- la direction du Conseil des Ministres et la présidence de ses réunions.
- la révocation éventuelle d'un ou plusieurs ministres mais avec le consentement du Conseil des Représentants.

Il y a d'autres pouvoirs partagés avec le Conseil des Ministres comme[603]:

600

Le problème s'est particulièrement posé pour la condamnation de Saddam Hussein qui avait fait de très nombreuses victimes et ensuite pour des chefs d'Al-Qaïda. La pression populaire a obligé le Président Talabani à un artifice de procédure : il a délégué sa signature à son vice-président.

601

Article 61 de la Constitution: Le Conseil des Représentants est compétent en ce qui suit: sixièmement - A «L'interrogatoire du Président de la République, à la demande motivée de la majorité absolue des membres du Conseil des Représentants».

602

Voir article 78 de la Constitution irakienne de 2005.

603

- la planification et l'exécution de la politique générale et des projets généraux de l'État et la supervision du travail des ministères et des services non associés à un ministère.
- la proposition des projets de loi.
- l'édiction des règles de promulgation des instructions et des décisions pour l'application de la loi.
- la préparation du projet de budget général, des comptes de clôture, et des plans de développement.
- la recommandation au Conseil des Représentants d'approuver la nomination des sous-secrétaires, des ambassadeurs, des hauts fonctionnaires de l'État, du chef d'État- Major des forces armées et de ses adjoints, des commandants de division ou plus, du Directeur du Service National de Renseignement et des chefs des institutions de sécurité.
- la négociation et la signature des accords et traités internationaux ou la désignation de toute personne habilitée à le faire.

516 Le Président du Conseil des Ministres joue donc un rôle central dans le régime politique irakien et les pouvoirs exécutifs les plus importants sont entre ses mains. Il est responsable de la politique générale de l'État ce qui recouvre de très larges domaines comme l'économie, les affaires étrangères, l'éducation, la santé etc.

La Constitution a fait du Président du Conseil des Ministres le commandant en chef des forces armées ce qui signifie qu'il est responsable de la politique de sécurité interne et externe. C'est un pouvoir très important dans un pays comme l'Irak où l'armée a joué un rôle central dans la vie politique depuis 1958 et jusqu'à 2003. Que le Président du Conseil des Ministres, qui est un civil, soit commandant en chef des forces armées lui donne un grand pouvoir, de plus c'est un changement important dans la vie politique de l'Irak.

517 Par ailleurs l'importance de la politique de sécurité extérieure, domaine réservé du Président du Conseil des Ministres, est un facteur qui, dans une région aussi chaude que le Moyen-Orient, a renforcé son rôle. La politique de sécurité de l'État est un des sujets les plus sensibles en Irak. Il faut établir un difficile équilibre dans les relations extérieures avec d'une part les États-Unis d'Amérique, qui ont fait tomber le régime dictatorial et aidé à construire le nouvel ordre politique en Irak, et d'autre part l'Iran. Ce dernier a été le seul pays de la région (avec la Syrie) qui a accepté d'accueillir l'opposition irakienne à Saddam Hussein pendant plus de vingt ans, opposition qui est maintenant au pouvoir en Irak[604]. L'Iran a une longue frontière[605] commune et des relations culturelles et économiques avec l'Irak[606], c'est un voisin qu'il faut ménager. Quant aux États Unis leur rôle politique en Irak n'est pas à démontrer donc il faut les ménager eux aussi!

C'est pourquoi le Président du Conseil des Ministres a tenu, dans l'accord de sécurité avec les États-Unis en 2008, à spécifier qu'ils ne pouvaient pas utiliser de bases militaires américaines en territoire

---

Article 80 de la Constitution irakienne de 2005.

irakien pour attaquer un pays[607]. Il a aussi organisé quatre rencontres de négociations entre les États-Unis et l'Iran. De plus Bagdad a réussi à organiser en mai 2012 des négociations entre le Groupe 5 +1 (les cinq membres permanents du Conseil de sécurité et l'Allemagne) et l'Iran sur le programme nucléaire de l'Iran.

518 Cela explique aussi le refus de l'Irak à conclure des unions dans la région avec un pays contre un autre. Le Président du Conseil des Ministres a déclaré à plusieurs reprises que l'Irak avait refusé d'entrer dans des unions qui se sont présentées par quatre fois. La seule qu'il a acceptée est sa présence dans la Ligue Arabe en mettant l'accent sur le souhait d'entretenir de bonnes relations avec tous et le refus d'intervenir dans les affaires des autres pays[608].

Cette position de l'Irak est intervenue après l'annonce faite par le vice-président iranien Mohammad Reza Rahimi le 23 avril 2012 : «L'union complète de l'Irak et de l'Iran constituerait une force importante sur la scène mondiale »[609]. Immédiatement après, en réponse, une délégation koweïtienne[610] a annoncé sa visite à l'Irak pour lui présenter un projet pour rejoindre une alliance du

---

604

L'Iran a accueilli depuis les années soixante-dix l'opposition irakienne, en particulier des chiites et des Kurdes qui constituaient avec le Parti communiste irakien l'essentiel de l'opposition à Saddam Hussein. En outre, de nombreux fonctionnaires et chefs de l'opposition irakienne étaient en Syrie, sous la protection du gouvernement syrien depuis des décennies. Tous les partis de l'opposition politique ont eu un siège à Damas. Le gouvernement de Saddam a souvent réclamé ces opposants mais la Syrie a refusé de les livrer. Al Maliki et Al Talabani sont les opposants les plus connus que la Syrie a accueillis pendant de longues périodes.

605

La frontière de l'Irak avec l'Iran s'étend sur 1400 kilomètres, elle traverse beaucoup de montagnes, rivières et vallées ainsi que les marais.

606

Le Président du Conseil des Ministres irakien a déclaré: « l'Iran est le deuxième partenaire de l'Irak après la Turquie, l'échange commercial est de 8 milliards de dollars par an». D'autre part, le Vice-président de l'Iran a déclaré: « il est nécessaire de conclure un accord entre l'Iran et l'Irak, pour les échanges commerciaux et pour le transit » soulignant que « Cet accord représente en Iran un budget équivalent à celui de toutes les exportations de pétrole ». Déclaration disponible sur, http://www.shafaaq. com/sh2/news/iraq-news/40178-2012-04-30-07-23-17.html, page consultée le 15 avril 2013.

nord du Golfe ou pour entrer au Conseil de coopération du Golfe[611].

519 Cependant les pouvoirs du Président du Conseil des Ministres sont limités dans une large mesure car s'il est vrai qu'il préside les réunions du Conseil des ministres, organe exécutif de l'État, il ne peut pas révoquer un ministre sans l'approbation du Conseil des Représentants. C'est ainsi que, responsable devant le Conseil des Représentants, il ne peut pas se séparer d'un ministre inefficace sans accord du législatif. De toute façon, se séparer d'un membre du gouvernement est difficile en raison du dosage savant des partis. De plus le Conseil des Représentants a le droit de renverser le gouvernement qui, lui, ne peut pas dissoudre le législatif.

607

L'accord américano-irakien (nom officiel: «Accord entre les États-Unis d'Amérique et la République de l'Irak sur le retrait des forces américaines d'Irak et l'organisation de leurs activités durant leur présence temporaire en Irak» ou SOFA) a établi que les forces de combat américaines se retireraient des villes irakiennes dès le 30 juin 2009, et que toutes les forces des États-Unis seraient complètement hors d'Irak le 31 décembre 2011. Un point important de l'accord précisait que les États-Unis n'avaient pas le droit d'établir des bases militaires permanentes en Irak ni de les utiliser comme bases pour des opérations offensives contre d'autres pays.

608

Pour les détails de la rencontre d'Al Maliki avec la délégation des médias koweïtiens au siège de la présidence du Conseil des Ministres à Bagdad, voir le site officiel du Conseil des Ministres irakiens, disponible sur, http://www.pmo.iq/ArticleShow.aspx?ID=536, page consultée le 16 avril 2013.

609

Rahimi a lancé un appel lors de la visite d'Al Maliki à Téhéran le 23 avril 2012, suivi d'un autre appel fin avril 2012 où Rahimi a déclaré lors de l'inauguration d'une exposition sur la capacité de production de l'Iran : « L'union de l'Irak et de l'Iran ne se brise pas et c'est ce qui chagrine nos ennemis». Pour plus de détails au sujet des commentaires de Rahimi, déclaration disponible sur, http://www.alsumarianews.com/ar/ iraq-politics-news/-1-40386.html, page consultée le 12 avril 2013.

610

Cette délégation était dirigée par le fils de l'Emir du Koweït, Sabah al-Ahmad Nasser, ministre des affaires de la Maison Royale, lors d'une conférence de presse tenue au siège de l'Université Américaine de Sulaimaniyah (Irak). Il a souligné que «l'Emir du Koweït, avait une vision d'avenir de la relation entre le Koweït et l'Irak pour fonder une communauté du nord du Golfe » notant que

520 Les relations au sein de l'exécutif existent dans les circonstances suivantes :

- le Président de la République demande au candidat du groupe majoritaire parlementaire de former le gouvernement[612].
- le Président de la République remplace le Président du Conseil des Ministres en cas de vacance : « Le Président de la République prend la charge du Président du Conseil des Ministres dans le cas où le poste devient vacant pour quelque raison que ce soit[613]».
- le Président de la République peut demander au Conseil des Représentants de retirer la confiance au Président du Conseil des Ministres[614]. Toutefois, ce pouvoir se limite à la seule demande mais la décision finale appartient au Conseil des Représentants.
- le Président de la République partage avec le Président du Conseil des Ministres quelques pouvoirs :

a) Les pouvoirs honorifiques

521 La Constitution donne au Président de la République le pouvoir d'accorder récompenses et décorations sur la recommandation du Président du Conseil des Ministres. Elle lui donne également le droit d'accorder une grâce spéciale sur la recommandation du Président du Conseil des Ministres[615].

«si cette communauté se forme elle aura un poids de plusieurs milliards de dollars », déclaration disponible sur: http://www.alsumarianews.com/ar/iraq-politics-news/-1-40342.html, page consultée le 12 avril 2013.

611

Le Conseil de coopération des États arabes du Golfe ou Conseil de coopération du Golfe (CCG) est une organisation régionale regroupant au départ six pétromonarchies arabes du golfe : l'Arabie saoudite, Oman, le Koweït, Bahreïn, les Émirats arabes unis et le Qatar.

612

Article 76- I de la Constitution irakienne de 2005.

613

Article 81 de la Constitution irakienne de 2005.

614

Article 61- 8-b de la Constitution irakienne de 2005.

615

Article 73- 1 et 5 de la Constitution irakienne de 2005.

b) Les pouvoirs effectifs

522 C'est à la demande conjointe du Président et du Président du Conseil des Ministres que le Conseil des Représentants, à la majorité des deux tiers[616], peut déclarer la guerre ou l'état d'urgence[617].

Le Président du Conseil des Ministres avec le consentement du Président de la République peut aussi demander la dissolution du Conseil des Représentants qui doit être faite à la majorité absolue de ses membres[618].

Il ressort clairement de ce que nous venons de voir que le Président de la République et le Président du Conseil des Ministres sont les deux têtes de l'exécutif.

L'essentiel du pouvoir exécutif est entre les mains du Président du Conseil des Ministres : il est le chef des forces armées, applique la politique publique de l'État et préside le Conseil des Ministres dont il inspire les décisions. Cependant le Président de la République a un rôle, mais il est souvent honorifique ou dépendant du consentement du Conseil des Représentants ou de la demande du Président du Conseil des Ministres.

Il est difficile de déterminer si le Président du Conseil des Ministres est responsable devant le Président de la République. Même si le Président de la République est celui qui a demandé au Président du Conseil des Ministres de former un gouvernement, même s'il a le droit de demander de retirer la confiance au Président du Conseil des Ministres, ses pouvoirs sont en fait entre les mains du Conseil des Représentants. Le Président de la République a seulement un rôle de canal. Par ailleurs, le Président de la République est fragilisé par le fait qu'il n'est pas à l'abri d'un interrogatoire par le Conseil des Représentants.

En passant en revue les pouvoirs de l'exécutif (le Président de la République ou le Président du Conseil des Ministres) il est clair qu'il n'a pas le droit de veto sur les lois votées par le Conseil des Représentants. Il a seulement le droit de lui proposer des projets de lois. Il semble que le pouvoir exécutif n'ait pas beaucoup de moyens d'influencer les autres pouvoirs.

B. rôle du pouvoir législatif

616

Article 61- 9 - I de la Constitution irakienne de 2005.

617

Articles 73 - 9 et 78 de la Constitution irakienne de 2005.

618

Article 64 - 1 de la Constitution irakienne de 2005.

523 Conformément à la Constitution de 2005 le Conseil des Représentants dispose d'une large gamme de compétences, spécifiées à l'article 61 et dans d'autres articles, dont la liste suit :

- élection de son président et de deux vice- présidents, à la majorité absolue, au scrutin secret et direct. Elle se fait au cours de sa première séance, après son élection, tenue à l'invitation du Président de la République, élu au précédent mandat. La convocation à cette séance se fait par un décret présidentiel dans les 15 jours suivant la ratification des résultats des élections[619].
- élection du nouveau Président[620], à une majorité des deux tiers du Conseil des Représentants[621]. Mais si aucun candidat n'a obtenu la majorité requise au premier tour, celui qui, au second tour, obtient la majorité simple est élu[622].
- au début de son premier mandat après la promulgation de la Constitution, élection du Conseil de la Présidence composé d'un président et de deux vice-présidents élus sur une seule liste, à la majorité des deux tiers des membres du Conseil des Représentants[623].
- approbation de la nomination du Président et des membres de la Cour fédérale de Cassation, du Procureur Général et du Président de la Commission de contrôle judiciaire à la majorité absolue, sur proposition du Conseil Supérieur de la Magistrature[624].
- approbation de la nomination des ambassadeurs et de ceux qui ont des charges spéciales, sur proposition du Conseil des Ministres[625].

619

Article 54 de la Constitution irakienne de 2005.

620

Article 61 -3 de la Constitution irakienne de 2005.

621

Article 70-1 de la Constitution irakienne de 2005.

622

Article 70-2 de la Constitution irakienne de 2005.

623

Article 138-2-A de la Constitution irakienne de 2005.

624

Article 61-5-a de la Constitution irakienne de 2005.

625

Article 61-5-b de la Constitution irakienne de 2005.

- approbation de la nomination du chef d'état-major de l'armée irakienne, de ses adjoints, de ceux du grade de la division de commandement et au-dessus, et du directeur du service de renseignement, sur proposition du Conseil des Ministres[626].
- proposition de lois présentées par dix membres du Conseil des Représentants ou par l'une de ses commissions spécialisées[627].
- adoption des lois fédérales[628].
- approbation du projet de loi de budget général et clôtures des comptes soumis par le Conseil des Ministres. Eventuellement transferts entre les sections et chapitres du budget général, réduction du total de ses montants, ou suggestion au Conseil des Ministres d'une augmentation du total des dépenses, lorsque cela est nécessaire[629].
- adoption de la loi créant le Conseil de la Fédération[630].
- adoption dans un délai ne dépassant pas six mois à compter de la date de sa première séance, d'une loi qui définit les procédures d'exécution pour former des régions, à la majorité simple des membres présents[631].
- approbation des conventions internationales et des traités[632].
- décision, par une majorité des deux tiers, sur l'authenticité de l'appartenance de ses membres dans les trente jours à compter de la date de dépôt d'une objection[633].
- remise en cause des responsables des commissions indépendantes selon les mêmes procédures que celles concernant les ministres. Le Conseil a le droit de les relever de leur

---

626

Article 61-5-c de la Constitution irakienne de 2005.

627

Article 60-2 de la Constitution irakienne de 2005.

628

Article 61-1 de la Constitution irakienne de 2005.

629

Article 62-1 de la Constitution irakienne de 2005.

630

Article 65 de la Constitution irakienne de 2005.

631

Article 118 de la Constitution irakienne de 2005.

632

Article 61-4 de la Constitution irakienne de 2005.

fonction à la majorité absolue[634].

- droit pour 25 membres du Conseil de proposer une discussion pour clarifier la politique et l'efficacité du Cabinet ou d'un des ministères[635].
- interrogatoire du Président de la République, à la demande motivée de la majorité absolue des membres du Conseil des Représentants[636].
- destitution du Président de la République par une majorité absolue des membres du Conseil des Représentants après avoir été condamné par la Cour Suprême Fédérale dans l'un des cas suivants[637]:
    a. parjure du serment constitutionnel.
    b. violation de la Constitution.
    c. haute trahison.
- recevoir la démission du Président de la République, qui est considérée effective au bout de sept jours à compter de la date de sa présentation au Conseil des Représentants[638].
- remplacement, par le Président du Conseil des Représentants, du Président de la République si son poste devient vacant et s'il ne dispose pas d'un vice-président. A la condition qu'un nouveau Président soit élu au cours d'une période n'excédant pas trente jours à compter de la date de la vacance et en conformité avec les dispositions de la Constitution[639].
- possibilité pour un membre du Conseil des Représentants, avec l'accord de vingt-cinq membres, d'ordonner une enquête auprès du Président du Conseil des Ministres ou d'un

---

633

Article 52-A de la Constitution irakienne de 2005.

634

Article 61-8-E de la Constitution irakienne de 2005.

635

Article 61-7-b de la Constitution irakienne de 2005.

636

Article 61-6- a de la Constitution irakienne de 2005.

637

Article 61-6-b de la Constitution irakienne de 2005.

638

Article 75-1 de la Constitution irakienne de 2005.

639

Article 75-4 de la Constitution irakienne de 2005.

des ministres pour leur demander des comptes sur les questions relevant de leur autorité[640].

- possibilité pour un membre du Conseil des Représentants de s'adresser au Président du Conseil des Ministres et aux ministres sur toute question relevant de leur spécialité. Chacun d'eux doit répondre aux questions des membres[641].
- supervision de l'efficacité du pouvoir exécutif[642].
- dissolution du Conseil des Représentants par une majorité absolue de ses membres, soit à la demande d'un tiers de ses membres soit à la demande du Président du Conseil des Ministres avec le consentement du Président de la République. Le Conseil ne sera pas dissous au cours de la période durant laquelle le Président du Conseil des Ministres est interrogé[643].
- destitution d'un membre du Conseil de la Présidence à la majorité des trois quarts du nombre de ses membres pour des raisons d'incompétence et de malhonnêteté[644]. Dans le cas d'un siège vacant au Conseil de la Présidence élection par le Conseil des Représentants d'un remplaçant par un vote à la majorité des deux tiers de ses membres[645].
- possibilité de retirer la confiance à l'un des Ministres à la majorité absolue[646] .
- possibilité de retirer la confiance au Président du Conseil des Ministres à la demande d'un cinquième de ses membres. Cette demande ne doit pas être faite sans une enquête réalisée sur le Président du Conseil des Ministres et après au moins sept jours à compter de la date de

---

640 Article 61-7-c de la Constitution irakienne de 2005.

641 Article 61-7-a de la Constitution irakienne de 2005.

642 Article 61-2 de la Constitution irakienne de 2005.

643 Article 64-1 de la Constitution irakienne de 2005.

644 Article 138-2-c de la Constitution irakienne de 2005.

645 Article 138-2-d de la Constitution irakienne de 2005.

646 Article 61-8-A de la Constitution irakienne de 2005.

présentation de la requête[647].

- approbation de la déclaration de l'état d'urgence ou de guerre par une majorité des deux tiers du Conseil des Représentants, à la demande conjointe du Président et du Président du Conseil des Ministres[648].
- consentement ou refus de la révocation d'un ministre par le Président du Conseil des Ministres[649].

524 Une lecture attentive des pouvoirs constitutionnels du Conseil des Représentants montre clairement le rôle central qu'il joue et combien il domine constitutionnellement les fonctions les plus importantes de l'État. De plus, bien qu'organe législatif, il déborde dans les domaines judiciaire et exécutif.

Même si la Cour Suprême Fédérale a prononcé un verdict à l'encontre du Président de la République la sentence ne sera appliquée qu'après approbation du Conseil des Représentants[650]. De plus le Conseil Supérieur de la Magistrature propose des noms pour les postes des membres de la Cour de Cassation mais c'est le Conseil des Représentants qui approuve la nomination[651]. D'autre part, le Conseil a également un rôle dans le domaine militaire et de la sécurité, rôle normalement réservé à l'exécutif. Il a le pouvoir d'approuver la nomination du chef d'état-major, de ses adjoints, ceux du grade de commandant de division et au-dessus et celle du chef des services du renseignement[652].

Lui seul peut se dissoudre par une majorité absolue de ses membres[653]. L'absence de veto du

---

647

Article 61-8-B-2 de la Constitution irakienne de 2005.

648

Article 61-9-A de la Constitution irakienne de 2005.

649

Article 78 de la Constitution irakienne de 2005.

650

Article 61 -6-B de la Constitution irakienne de 2005.

651

Article 61-5-A de la Constitution irakienne de 2005.

652

Article 61-5-C de la Constitution irakienne de 2005.

Président, l'absence de contrôle par la chambre haute qui sera créée par une loi, comme on a déjà vu, laisse le champ libre au Conseil des Représentants.

C. Relations Exécutif / législatif : nature du régime

525 Dès le début de son texte la Constitution adopte explicitement un régime parlementaire : « La République de l'Irak est un État fédéral unifié, indépendant et pleinement souverain, dont le régime de gouvernance est républicain, représentatif (parlementaire), démocratique. Cette Constitution est le garant de l'unité de l'Irak»[654]. L'étude analytique de la nature du régime politique en Irak met en évidence un certain nombre de particularités.

526 Dans les relations entre l'exécutif et le législatif, la Constitution irakienne tend à faire basculer le pouvoir en faveur du législatif. Alors qu'un régime parlementaire en général est un «régime de collaboration équilibrée des pouvoirs, où le gouvernement et le parlement ont des moyens d'action réciproques[655]», on ne retrouve pas cet équilibre en Irak.

Ainsi le pouvoir législatif a le droit de retirer la confiance au gouvernement alors que l'exécutif n'a pas le droit de dissoudre le Conseil des Représentants qui seul a le pouvoir de se dissoudre[656].

La Constitution a également donné le droit au Conseil des Représentants, sur la base d'une demande motivée de la majorité absolue de ses membres, d'interroger le Président de la République[657].

527 Par ailleurs si la Cour Suprême Fédérale l'a reconnu coupable, le Conseil des Représentants doit approuver, à la majorité absolue, cette décision pour que le Président soit destitué. Ce qui signifie que la condamnation du Président par la Cour Suprême Fédérale ne suffit pas à elle seule

---

653
Article 64- 1 de la Constitution irakienne de 2005.

654
Article 1 de la Constitution irakienne de 2005.

655
Lexique des termes juridique, 21e éd., Paris, Dalloz, p 795.

656
Article 64-1 de la Constitution Irakienne de 2005.

657
Article 61-6- A de la Constitution Irakienne de 2005.

mais elle doit, en plus, être approuvée par le Conseil des Représentants[658].

528 En ce qui concerne le Président du Conseil des Ministres ou l'un des ministres, tout membre du Conseil des Représentants peut exercer sur eux de nombreux contrôles en les interrogeant sur toute question relevant de leur spécialité[659].

De plus un groupe de vingt-cinq députés peut proposer un sujet général de réflexion et de clarification sur la politique du Conseil des Ministres et son efficacité[660].

En face de ces pouvoirs accordés au Conseil des Représentants, la Constitution a donné à l'exécutif quelques miettes de pouvoir sur le législatif. Ainsi le Président du Conseil des Ministres peut demander, avec «le consentement du Président de la République», au Conseil des Représentants de se dissoudre de lui - même[661]. Ce qui reste un vœu pieux assez inefficace. Cela démontre, dans cette séparation organique, un déséquilibre entre exécutif et législatif en faveur du législatif à tel point que le Président du Conseil des Ministres n'a pas le droit de se séparer d'un de ses ministres sans l'approbation du Conseil des Représentants[662].

D'ailleurs le choix de la dénomination «Président du Conseil des Ministres» plutôt que «Premier Ministre» est tout à fait intentionnel : les rédacteurs de la Constitution ont voulu signifier ainsi qu'il était le président d'un groupe sans avoir une prééminence particulière[663].

658
Article 61-6- B de la Constitution Irakienne de 2005.

659
Article 61-7- A de la Constitution Irakienne de 2005.

660
Article 61-7- B de la Constitution Irakienne de 2005.

661
Article 64-1 de la Constitution Irakienne de 2005.

662
Article 78 de la Constitution Irakienne de 2005.

663
Entretien du chercheur avec le Dr. Hamoudi, président du Comité de rédaction de la Constitution et actuellement président du Comité des relations étrangères du Conseil des Représentants, Bagdad, janvier 2012.

529 La Constitution, en plus, ne donne pas au pouvoir exécutif le droit de veto contre les lois votées par le Conseil des Représentants. La deuxième chambre du parlement «le Conseil de la Fédération», qui normalement devrait contrôler la loi, n'est toujours pas établie. De toutes façons elle sera faible puisque créée par une loi donc à la merci du Conseil des Représentants.

Tous ces éléments font que le Conseil des Représentants a les mains complètement libres.

Face au déséquilibre entre exécutif et législatif la Cour Suprême Fédérale a essayé de rétablir, dans le domaine de la séparation fonctionnelle, un certain équilibre à travers l'interprétation des dispositions de la Constitution. Elle a pris certaines décisions qui ont eu un effet direct sur la relation législatif – exécutif. La décision la plus importante est celle du 12 juillet 2010 qui marque un changement important dans le travail législatif en Irak. Avant cette décision le Conseil des Représentants avait le droit de faire une «proposition de loi» et de son côté l'exécutif présentait des «projets de loi». Il y avait donc deux canaux pour la fonction législative dans la mesure où la même valeur était donnée aux termes «proposition de loi» et «projet de loi».Tel ne fut pas l'avis de la Cour Suprême Fédérale. Une «proposition de loi» émanant du Conseil des Représentants doit être soumise au pouvoir exécutif pour devenir un «projet de loi». Le pouvoir exécutif (Président de la République ou Président du Conseil des Ministres) a seul le pouvoir de présenter un projet de loi.

530 Le Président du Conseil des Ministre avait contesté, comme inconstitutionnelle, la loi n° 18 de 2010 qui visait à dissocier les Affaires sociales du ministère du Travail de Bagdad et à les rattacher aux départements. De même la loi n° 20 de 2010 visait à dissocier le ministère des Municipalités et des Travaux publics du Conseil des Ministres et à le rattacher aux départements. Ces deux lois avaient pour but de promouvoir la décentralisation en Irak. Elles avaient été signées par le Président de la République et publiées dans le Journal Officiel. La Cour Suprême Fédérale a décidé que ces lois étaient inconstitutionnelles au motif qu'elles n'avaient pas été votées à partir d'un projet présenté par le pouvoir exécutif au Conseil des Représentants mais à partir d'une proposition émanant du Conseil des Représentants. La Cour Suprême Fédérale a dit : « La Cour a conclu que la Constitution a adopté le principe de la séparation des pouvoirs dans l'article 47[664] et que les projets de lois doivent absolument être présentés par le pouvoir exécutif car ils sont liés aux obligations d'ordre financier, politique, international et social qui sont du ressort du pouvoir exécutif, comme le

---

664

Article 47 de la Constitution dit : «Le pouvoir du gouvernement fédéral est composé des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, qui exercent leurs compétences et leurs tâches sur la base du principe de la séparation des pouvoirs».

dit l'article 80[665], et non du pouvoir législatif. De plus la Constitution à l'article 60[666], décrit les deux voies pour présenter un projet de loi et ces deux voies passent obligatoirement par le pouvoir exécutif, Président de la République et Conseil des Ministres, sinon il s'agirait d'une violation des dispositions de l'article 60- I. Le paragraphe II de l'article 60 permet à dix membres du Conseil des Représentants ou à une de ses commissions spécialisées de soumettre des propositions de lois mais «proposition de loi» ne signifie pas «projet de loi». La «proposition» apporte une idée mais une idée n'est pas un «projet» et elle doit suivre la voie normale, être approuvée par le Président de la République et le Conseil des Ministres pour devenir un projet de loi s'il est en accord avec la politique du pouvoir exécutif approuvée par le Conseil des Représentants. La Cour Suprême Fédérale a constaté que les propositions des lois citées ci-dessus émanaient de commissions spécialisées du Conseil des Représentants sans être passées par le pouvoir exécutif d'où la décision d'inconstitutionnalité parce que les lois n'avaient pas franchi les différentes étapes prévues par la Constitution»[667].

531 Le régime politique en Irak souffrant d'un déséquilibre évident, la Cour Suprême Fédérale a tenté, par cette mesure, de rééquilibrer la relation exécutif / législatif mais cette tentative n'a touché que le canal de la fonction législative. La solution n'a pas été complètement satisfaisante.

Ce déséquilibre en faveur du pouvoir du Conseil des Représentants nous amène à la conclusion qu'il s'agit d'un « régime d'assemblée ». Mais à cette caractéristique s'en superpose une autre, propre à l'Irak, pays multi ethnique et multi confessionnel, celle de la démocratie consociative. C'est l'aspect que nous allons étudier.

II. Le consociativisme irakien, vecteur d'instabilité?

665

Article 80 - I de la Constitution dit « Le Conseil des Ministres exerce les pouvoirs suivants: I- Planifier et exécuter la politique générale de l'État, les projets généraux, superviser le travail des ministères et des services non associés à un ministère».

666

Article 47 de la Constitution dit « I: Les projets de loi sont présentés par le Président de la République et le Conseil des Ministres. II: Les propositions de loi sont présentées par dix membres du Conseil des Représentants ou par l'une de ses commissions spécialisées».

667

Site officiel de la Cour Suprême Fédérale, disponible sur, http://www.iraqja.iq/viewd.440/, page consultée le 10 mai 2013.

532 La société irakienne, comme on l'a vu, est multiethnique et multiconfessionnelle. Cette réalité a été mise en évidence par des recensements successifs en Irak. En 1919, à l'époque du mandat britannique, l'administration anglaise a recensé 1 492 000 habitants qui se partageaient entre Arabes chiites 55%, Arabes sunnites 19%, Kurdes 18%, et 8% de chrétiens, juifs et autres[668].

Un autre recensement fait en 1947 indique que les Arabes forment 51,4 % de la population, les Arabes sunnites 19,7%, les Kurdes sunnites 18,4%, les Perses 1,2%, les Turkmènes sunnites 1,1%, les Turkmènes chiites 0,9%, les Kurdes chiites (faylis) 0,9%, les chrétiens 3,1%, les juifs 2,6%, les yézidis et les shabaks 0,8%, les Sabéens 0,2%[669].

Cette diversité ethnique et religieuse a été confirmée par les recensements jusqu'à celui de 1997 qui a fait disparaître toute mention ethnique ou confessionnelle ce qui ne permet pas d'évaluer le pourcentage de chaque communauté.

533 Le pluralisme n'est pas, à lui seul, une raison suffisante qui conduise à la démocratie consociative. Beaucoup de pays multiethniques et multireligieux appliquent avec succès une démocratie majoritaire. Cependant : «La société irakienne est caractérisée par l'existence de composants avec un degré de polarisation élevé et, en plus, le désir de chacun d'affirmer son identité. Parmi les raisons pour lesquelles il n'y a pas eu de guerre civile entre ces composantes existe celle d'un pouvoir centralisé très fort qui ignorait toutes ces diversités. Mais en même temps, ce même pouvoir a aggravé la polarisation et encouragé l'isolement de chaque composante. L'Irak est devenu comme un archipel d'îles culturelles fermées les unes par rapport aux autres. Ceci a créé un état de tension constante et de méfiance entre les composantes»[670].

534 Tous ces éléments ont été le cadre dans lequel s'est déroulée l'expérience constitutionnelle

---

668

Hassan Al Alawi, *Les Chiites et l'État-nation en Irak*, 1ère éd., Ruh alami, 2006, p. 34.

669

Hanna Batatu, *Les classes sociales et les mouvements révolutionnaires dans l'Empire Ottoman jusqu'à l'établissement de la République*, 1er vol., 1ère éd., Qom, Bibliothèque Nationale Iranienne, 2005, p.60.

670

Al Aradawi Khaled Aliyua, *Le fédéralisme et la démocratie consociative : le cas de l'Irak*, document présenté à la conférence sur le fédéralisme en Irak organisée par la Faculté de Droit et Sciences Politiques, Université de Salah Al Din (Erbil, Irak) en coopération avec l'Université de De Paul (Chicago, USA) et le bureau de la région du Kurdistan pour les études fédérales du 28 et 29 avril 2010.

irakienne après 2003. Elle avait à répondre à une double attente : donner à chaque composante de la société la possibilité d'affirmer son identité et garder l'unité du pays. La démocratie consociative était sans doute le seul choix permettant la réalisation de ces deux objectifs.

La Constitution irakienne de 2005 a confirmé la nature pluraliste de la société dans un certain nombre d'articles et dès le début elle affirme : «L'Irak est un pays comportant plusieurs ethnies, religions et doctrines…[671]». Nous examinerons dans quelle mesure la démocratie irakienne répond à la définition d'une démocratie consociative (1). Puis nous répondrons à la question de savoir si ce type de démocratie conduit à l'instabilité en Irak (2).

A. Le consociativisme en Irak

535 Arend Lijphart, dans son ouvrage connu «Democracy in Plural Societies : A Comparative Explanation» sur le consociativisme, donne quatre caractéristiques à ce type de démocratie. Une large coalition gouvernementale, un droit de veto mutuel, la proportionnalité et le fédéralisme sont les bases de cette démocratie. Le fédéralisme a déjà fait l'objet de l'étude de la section précédente. Ici nous nous contenterons donc d'examiner les trois autres caractéristiques.

1) Large coalition gouvernementale.

536 «La caractéristique essentielle de la démocratie consociative est que les leaders politiques de toutes les composantes représentatives de la société plurielle coopèrent dans une grande coalition pour gouverner le pays. C'est très différent d'une démocratie dans laquelle les leaders sont partagés entre un gouvernement soutenu par une majorité simple et une large opposition[672]».

La Constitution irakienne explique la formation du gouvernement. Après les élections législatives, le Président de la République est élu à la majorité des deux tiers du Conseil des Représentants. Si aucun candidat ne rassemble ces voix, il sera procédé à un deuxième tour à l'issue duquel le candidat atteignant la majorité simple sera élu. Puis le Président de la République charge le candidat du groupe parlementaire majoritaire de former le gouvernement[673].

Après les premières élections législatives du 15 décembre 2005 qui ont suivi l'entrée en vigueur de

---

671 Article 3 de la Constitution irakienne de 2005.

672 Arend Lijphart, *op. cit.*, p 25.

673 Article 76-1 de la Constitution irakienne de 2005.

la Constitution, aucune majorité parlementaire n'est arrivée à rassembler deux tiers des voix nécessaires pour élire le Président de la République. Or, sans Président pour désigner le candidat de la majorité, il n'y avait pas de possibilité de former un gouvernement. Pour franchir cet obstacle les blocs politiques du Parlement sont arrivés à un accord. Ils ont partagé les postes clés entre eux et ont formé une grande coalition gouvernementale à laquelle tous les blocs ont participé.

Le Conseil des Représentants comptait 275 sièges (un pour cent mille habitants). Le bloc politique chiite avait obtenu 130 sièges. Il était donc le plus important sans avoir la majorité simple (138) et encore moins la majorité des deux tiers (184) pour élire le Président. Avec d'autres blocs politiques, le bloc kurde et le bloc sunnite, ils se sont partagé tous les postes clés de l'État irakien :

- à la présidence de la République : le Président kurde, le premier vice-président chiite et le deuxième vice-président sunnite.
- au Conseil des Représentants : le Président sunnite, le premier vice-président chiite et le deuxième vice-président kurde.
- Au Conseil des Ministres : le Président chiite, le premier vice-président kurde et le deuxième vice-président sunnite.

Après de longues négociations, visant à impliquer tous les blocs politiques, le gouvernement de Nouri Al Maliki, a obtenu la confiance. Cette équipe de large alliance était composée de 37 membres, parmi lesquels quatre femmes, deux chrétiens et un turkmène. L'Alliance irakienne unifiée, chiite, avait 19 ministères, l'Alliance kurde 7, l'Accord du Front irakien, sunnite, 6 et les laïques 5.

Cette coalition s'est répétée aux élections législatives du 7 Mars 2010, qui n'ont pas été remportées nettement par une des listes électorales concurrentes. Mais cette fois – ci la situation était plus compliquée, le bloc chiite s'étant scindé en deux groupes avant les élections[674].

537 La Constitution dit que «le Président de la République charge le candidat du groupe parlementaire majoritaire du Conseil des Représentants de la formation du Conseil des Ministres dans les quinze jours à compter de la date de l'élection du Président de la République»[675]. Mais l'article ne précise pas clairement quel est le groupe

674

La liste de Iyad Allaoui avait remporté 91 sièges sur 325 et la liste de Al Maliki 89 sièges. Cela signifiait que l'alliance avec d'autres listes était indispensable pour obtenir une majorité parlementaire. Al Maliki a formé une alliance avec un autre bloc de 70 sièges pour former le plus grand bloc au Conseil des Représentants.

675

Article 76-1 de la Constitution irakienne de 2005.

parlementaire qui a remporté les élections? Ou est-ce le groupe parlementaire, formé après l'annonce des résultats et qui peut s'être regroupé avec plusieurs autres?

Aucun accord n'est donc intervenu sur le nom d'un candidat au poste de Président du Conseil des Ministres parce qu'il n'y avait pas d'accord sur ce que recouvrait le terme «groupe parlementaire majoritaire». Donc, comme précédemment, la situation était bloquée pour les autres postes. Devant ce problème le doyen d'âge du Conseil des Représentants a décidé que le Conseil resterait en séance permanente (réunion ouverte) jusqu'à l'accord sur le nom du Président de la République, qui devait être élu à la première séance. Cela dura presque neuf mois !

Dans la réalité cette façon de faire était un tour de passe - passe pour contourner la Constitution, mais qui semblait inévitable.

538 La Cour Suprême Fédérale a rendu sa décision le 25 Mars 2010: «L'expression de «groupe majoritaire parlementaire» peut signifier deux choses. Soit il s'agit d'un groupe formé par une seule liste qui s'est présentée aux élections, sous une seule étiquette et un seul numéro, et qui a remporté le plus de sièges. Soit c'est un groupe formé à partir de deux ou plusieurs des listes qui se sont présentées aux élections, sous plusieurs étiquettes et plusieurs numéros, puis se sont réunies en un seul bloc au Conseil des Représentants. Le Président de la République charge le candidat du groupe le plus nombreux à la première séance[676] du Conseil des Représentants de former le gouvernement conformément aux dispositions de l'article 76 de la Constitution»[677]. Par cette décision la Cour Suprême Fédérale a ouvert la porte au regroupement des partis politiques pour former un bloc majoritaire même après les élections.

539 Par ailleurs le système électoral de «représentation proportionnelle» en Irak encourage le multipartisme. Ce système a été celui des élections à l'Assemblée nationale en 2005, au Conseil des Représentants en 2005 et 2010. Il donne la plus équitable représentation de tous les partis en fonction du pourcentage de voix obtenues mais il n'a pas permis à un seul parti politique d'obtenir la majorité nécessaire pour former un gouvernement. Il l'a obligé à conclure des alliances et des coalitions avec d'autres partis dans le but d'obtenir une majorité.

676

Il s'agit bien de la première « séance » de la première session et non de la première « session » comme indiqué dans la traduction américaine de la Constitution puisque l'anglais ne possède qu'un seul mot contrairement à l'arabe ou au français.

677

Site officiel de la Cour Suprême Fédérale, disponible sur, http://www.iraqja.org/opn/25fed2010.htm, page consultée le 10 mai 2013.

Ce système est la cause de la faiblesse des gouvernements qui sont composés de partis d'idéologies différentes. Dans ce cas les gouvernements sont souvent des gouvernements de coalition, longs à former et sans homogénéité[678].

540 Les petits partis jouent un rôle plus important que leur poids politique réel parce qu'ils sont un élément indispensable à la formation d'une coalition de gouvernement.

En l'absence d'une majorité confortable, le parti majoritaire aura des difficultés à obtenir le poste de Président du Conseil des Ministres, poste le plus important, à moins qu'il ait lui-même fait des concessions pour l'élection du Président de la République par le Conseil des Représentants, en acceptant que ce poste aille à un autre parti. De même pour la charge de Président du Conseil des Représentants qui ira à un troisième parti. Le choix des titulaires de ces trois postes est donc précédé de tractations entre les blocs politiques. La spécificité irakienne tient au fait que les blocs politiques sont liés au caractère ethnique ou religieux. Le partage des postes clés répond donc au principe de la démocratie consociative qui fait participer les différentes composantes de la société au gouvernement du pays. Pour arriver à ce partage les négociations peuvent être longues. Ce qui explique que la première séance du Conseil des Représentants en 2005 et 2010 ait été déclarée par le doyen d'âge «séance ouverte»… et qu'elle ait duré plusieurs mois (!). La formation du gouvernement, après les élections législatives de 2010, a posé un problème aigu puisqu'au bout de neuf mois il n'était toujours pas formé. La Cour Suprême Fédérale est intervenue et a rendu une décision de non constitutionnalité pour le terme «séance ouverte» et elle a annulé la décision de garder la séance ouverte et a obligé le doyen d'âge à convoquer le Conseil des Représentants pour reprendre la première séance [679]. Cette décision a eu un impact sur le respect du calendrier constitutionnel pour la formation du gouvernement en 2014.

541 Le gouvernement de 2010 a partagé les postes ministériels entre les différentes composantes. Les partis politiques irakiens sont donc arrivés à un accord sur le partage des postes comme dans la législature précédente. Un Président de la République kurde avec un vice-président chiite et un vice-président sunnite. Au parlement un Président sunnite avec deux vice-présidents, un chiite et un

---

678

Les négociations sont habituellement difficiles et âpres, les petits partis voulant prendre le maximum de postes. Certaines négociations peuvent aller jusqu'à partager la charge de premier ministre comme en Turquie où les deux dirigeants Erbakan et Chelor ont convenu d'exercer cette charge deux ans chacun après les élections de 1977.

679

Décisions de la Cour Suprême Fédérale du 24 octobre 2010, disponible sur le site officiel de la Cour, http://www.iraqja.iq, page consulté le 12 décembre 2012.

kurde. Le Président chiite du Conseil des Ministres est assisté de deux vice-présidents, un sunnite et un kurde. La même répartition des postes se retrouve en 2014.

Le cabinet ministériel de 2010 a donc été constitué d'une coalition gouvernementale, la plus grande de l'histoire moderne de l'Irak : 42 ministres. Le bloc chiite a obtenu 17 ministères, le bloc sunnite 9 ministères, les kurdes 6 ministères, le bloc laïque un ministère et les chrétiens un ministère, sans compter les sous-secrétaires[680].

542 Puisqu'en Irak les cabinets ministériels successifs ont regroupé une grande coalition, il n'y a pas eu d'opposition au sens où elle existe dans un régime de majorité contre opposition. Mais la conséquence en est un gouvernement faible, à cause de la présence d'idéologies différentes, et lent à se former.

2) Le droit de veto mutuel

543 La deuxième caractéristique de la démocratie consociative est le droit pour chaque composant minoritaire de pouvoir faire usage du veto contre les décisions qui lèseraient ses intérêts vitaux. Selon Arend Lijphart «seul un veto peut donner à chaque composant la garantie complète de la protection politique[681] ».

Après une longue période de dictature pendant laquelle des pans entiers de la société irakienne ont été tenus à l'écart, opprimés voire persécutés, la Constitution irakienne de 2005 a voulu offrir à toutes les composantes la garantie constitutionnelle de pouvoir défendre leurs intérêts essentiels. Le Conseil de la Fédération a été chargé de garantir la protection des intérêts des départements et des régions. Dans la pratique les populations des départements et des régions sont assez homogènes du point de vue ethnique ou religieux. Par le droit de veto cette deuxième chambre a donc un rôle de protection des intérêts des composantes de la société irakienne.

A cause de l'absence d'accord entre les partis politiques sur la formation de ce Conseil, une solution a dû être trouvée : il a été décidé que le Conseil de la Fédération serait créé par une loi pendant le deuxième mandat législatif. Jusqu'ici il n'a pas vu le jour. En effet la Constitution dit : «L'application des dispositions des articles ayant trait au Conseil de la Fédération, où qu'il soit cité dans la présente Constitution, est reportée jusqu'à ce que le Conseil des Représentants rende une

680

La population irakienne ayant augmenté, le Conseil des Représentants comptait 325 sièges pour 32500000 habitants. Les sièges étaient répartis comme suit : le bloc chiite 159 sièges, le bloc sunnite 91 et le bloc kurde 59.

681

Arend Lijphart, op. cit., p. 36.

décision par un vote à la majorité des deux tiers après son premier mandat parlementaire tenu après que cette Constitution entre en vigueur[682]». Or le Conseil des Représentants n'a toujours pas voté cette loi.

544 Pour le remplacer la Constitution a créé un autre organe le «Conseil de la Présidence» qui a joué son rôle durant le seul premier mandat législatif après l'entrée en vigueur de la Constitution. Il était composé de trois membres afin de représenter les principales composantes de la société irakienne, chiite, sunnite et kurde : «Le Conseil des Représentants élit le Président de l'État et deux vice-présidents qui formeront un Conseil appelé le «Conseil de la Présidence» qui est élu sur une seule liste et à la majorité des deux tiers»[683]. Ce Conseil contrôlant les lois votées par le Conseil des Représentants devait prendre ses décisions à l'unanimité, «Une loi et des décisions adoptées par le Conseil des Représentants sont transmises au Conseil de la Présidence pour approbation à l'unanimité[684]». Cette unanimité exigée était un droit de veto, pour chaque membre, sur l'avis de la majorité.

545 La question qui se pose est que le Conseil de la Présidence n'a existé que pendant le premier mandat législatif. Le Conseil de la Fédération, quand il aura été établi, sera de toute façon moins fort que le Conseil des Représentants, car établi par une loi et non par la Constitution.

Pour remédier à l'absence actuelle de ce Conseil, les chefs des composantes, avant le vote d'une loi au Conseil des Représentants, cherchent un accord entre eux. Sans cet accord, entre six à huit personnes, la loi ne passe pas. C'est ce qu'on appelle en Irak la « cuisine politique ». On peut dire que nous sommes devant un veto informel : «Le veto mutuel peut être un accord informel ou non écrit ou une règle sur laquelle il y a eu un accord formel ou une inscription dans la constitution. Les Pays-Bas et la Suisse sont des exemples de l'application informelle du veto[685]».

546 Pour les lois plus importantes, la Constitution, en outre, a exigé une majorité qualifiée du Conseil des Représentants. De cette façon une composante ne peut pas, à elle toute seule, voter

---

682 Article 137 de la Constitution irakienne de 2005.

683 Article 138-2-a de la Constitution irakienne de 2005.

684 Article 138-5 de la Constitution irakienne de 2005.

685 Arend Lijphart, op. cit., p. 38.

certaines lois, ce qui oblige à tenir compte des autres composantes.

Un amendement de la Constitution, par exemple, ne peut pas être pris si deux tiers de trois départements l'ont rejeté « Le référendum sur les articles modifiés est un succès s'il est approuvé par la majorité des votants et s'il n'est pas rejeté par les deux tiers des votants de trois ou plus des départements[686]». Ce qui signifie que sans l'accord des Kurdes (qui ont trois départements), des sunnites (qui ont un peu plus de trois départements) ou des chiites (qui occupent un peu plus de neuf départements) on ne peut pas amender la Constitution. Or deux tiers de trois départements, comme chez les Kurdes ou les sunnites, représentent 10% de la population. Il peut donc y avoir un veto de 10% des citoyens contre 90%.

547 La Constitution exige dans certains domaines-clés que la décision soit prise à la majorité des deux tiers. Tel est le cas pour :

- l'élection du Président de la République : «Le Conseil des Représentants élit le Président de l'État et deux vice-présidents qui formeront un Conseil appelé le «Conseil de la Présidence» qui est élu sur une seule liste et à la majorité des deux tiers[687]».
- les lois concernant le Conseil de la Fédération : «Un conseil législatif sera créé sous le nom de « Conseil de la Fédération » constitué des représentants des régions et des départements qui ne sont pas organisés en région. La formation du Conseil de la Fédération, les conditions pour en être membre, ses compétences, et tout ce qui s'y rattache, sont réglementées par une loi, adoptée par une majorité des deux tiers des membres du Conseil des Représentants[688]».
- les lois concernant l'établissement de la Cour Suprême Fédérale: «La Cour suprême fédérale est composée d'un nombre de juges, experts en jurisprudence islamique et de juristes, dont le nombre, la méthode de sélection et le travail à la Cour sont fixés par une loi adoptée à la majorité des deux tiers des membres du Conseil des Représentants[689] ».
- l'approbation de la déclaration de guerre et l'état d'urgence : «L'approbation de la déclaration de guerre et de l'état d'urgence se prend à la majorité des deux tiers et à la

686

Article 142-4 de la Constitution irakienne de 2005.

687

Article 138-2-a de la Constitution irakienne de 2005.

688

Article 65 de la Constitution irakienne de 2005.

689

Article 92-2 de la Constitution irakienne de 2005.

demande conjointe du Président de la République et du Président du Conseil des Ministres[690]».

- la ratification des traités et accords internationaux : «La régulation du processus de ratification des traités et accords internationaux par une loi, qui est adoptée par une majorité des deux tiers des membres du Conseil des Représentants[691]».
- l'authentification de l'appartenance au Conseil des Représentants : «Le Conseil des Représentants décide, par une majorité des deux tiers, l'authenticité de l'appartenance de ses membres dans les trente jours à compter de la date de dépôt d'une objection[692]». Lors d'élections au Conseil des Représentants un certain nombre de candidats sont élus sur une liste. Si, après les élections un des élus est désigné à un poste de l'exécutif, il faut lui trouver un remplaçant au Conseil des Représentants. C'est le chef du parti en cause qui choisit le remplaçant qui n'est pas forcément le premier non élu de la liste. Il peut y avoir un conflit si la désignation du remplaçant est contestée. Dans ce cas le Conseil des Représentants doit approuver cette désignation à la majorité des deux tiers. Si cette majorité n'est pas atteinte, un autre remplaçant doit être désigné et « authentifié » selon le même processus.
- la dissolution de la Commission des Revendications de Propriétés : «La Commission des Revendications de Propriété poursuit ses fonctions en tant que commission indépendante, en coordination avec le pouvoir judiciaire et les institutions de l'exécutif, en conformité avec la loi. Cette commission est jointe au Conseil des Représentants[693]».
- Pour destituer un membre du Conseil de la Présidence, qui existait pendant le premier mandat législatif, une majorité des deux tiers était requise : «Le Conseil des Représentants peut destituer un membre du Conseil de la Présidence à la majorité des trois quarts du nombre de ses membres pour des raisons d'incompétence et de malhonnêteté[694]».

---

690 Article art 61-9-a de la Constitution irakienne de 2005.

691 Article art 61-4 de la Constitution irakienne de 2005.

692 Article art 52-1 de la Constitution irakienne de 2005.

693 Article art 136-1 de la Constitution irakienne de 2005.

694 Article art 138-2-C de la Constitution irakienne de 2005.

3) La proportionnalité

548 La proportionnalité est un partage des postes de services publics et des finances publiques entre les composantes proportionnellement à leur importance numérique. C'est également ne prendre des décisions que dans la mesure où elles sont approuvées dans chaque composanet en proportion du nombre de citoyens qu'ils représentent. Elle a donc deux fonctions : un partage des nominations aux services de l'État et un partage du processus décisionnel[695].

L'État irakien moderne, depuis sa création en 1921, a été caractérisé par la monopolisation du pouvoir par une seule composante de la société, les sunnites. Cette situation s'est renforcée avec l'arrivée à la tête de l'État du parti Baas. Ce régime avait une attitude si sectaire qu'Al Alawi, auteur connu, a pu écrire au sujet de l'Irak : «Le pouvoir était aux Arabes et non aux Kurdes et, parmi les Arabes, aux sunnites et non aux chiites[696] ».

549 Après la chute de Saddam Hussein l'Irak a connu pour la première fois la proportionnalité qui a été instituée par le gouverneur civil américain en Irak, Paul Bremer. Le Conseil de Gouvernance avait été formé par lui dans la période de transition. Il comptait 25 membres répartis entre les différentes composantes proportionnellement à leur poids numérique : 13 sièges chiites, 5 sunnites, 5 kurdes, 1 turkmène, 1 chrétien.

Depuis ce moment le partage des postes à responsabilité, dans les services de l'État, se fait avec l'accord des chefs politiques qui représentent les composantes.

Les partis politiques présents au Conseil des Représentants partagent les nominations dans les services publics. De plus dans chaque composante l'expérience irakienne s'est appliquée à partager les nominations entre les différents partis qui les constituent.

550 Après les élections législatives de 2005 et jusqu'ici, la proportionnalité se retrouve dans les ministères, dans la fonction publique, dans les commissions etc… comme c'est inscrit, dans le cas des forces armées et des services de sécurité, de façon particulièrement nette à l'article 9 de la Constitution : «Les forces armées irakiennes et les services de sécurité sont composés des éléments du peuple irakien en tenant dûment compte de l'équilibre et de la représentation sans discrimination ni exclusion[697]». Donc les responsables de la sécurité se sont partagé les postes : le Ministre de la Défense est sunnite, le Ministre de l'Intérieur chiite et le chef d'État- major kurde[698]. Pour l'armée les effectifs ont été répartis selon le poids numérique de chaque composante.

695

Arend Lijphart, op. cit., p 38 et 39.

696

Hassan Al Alawi, *op. cit.*, p. 147.

551 La Haute Commission électorale, dirigée par un conseil de 9 membres, est normalement composée par 4 chiites, 2 sunnites, 2 kurdes, 1 turkmène. On retrouve cette proportionnalité dans tous les autres organismes.

L'autre aspect de la proportionnalité, celui qui concerne le processus décisionnel, existe aussi à la Cour Suprême Fédérale. La loi de la Cour n° 30 de 2005 fixe à neuf le nombre de juges qui la constituent[699]. Ils sont actuellement 3 chiites, 3 kurdes, 2 sunnites et 1 chrétien. Cette loi oblige chaque juge à être présent à la Cour pour chaque séance où une décision doit être prise[700]. Les séances font l'objet d'une convocation, envoyée par le Président de la Cour, avec l'ordre du jour, à chaque juge[701].

Dans la pratique si l'ordre du jour prévoit une décision qui contrevient aux intérêts d'une des composantes, il suffit au juge représentant cette composante de ne pas venir. Ipso facto la décision est bloquée.

552 Ainsi le Conseil des Représentants a voté une loi limitant à deux le nombre des mandats du Président du Conseil des Ministres, comme c'est le cas pour le Président de la République. Le Président du Conseil des Ministres a contesté la constitutionnalité de cette loi et demandé l'arbitrage de la Cour Suprême Fédérale, puisqu'il estimait que la Constitution ne limitait pas le nombre de mandats mais ne parlait que de la qualité de chef de la majorité. Le Président de la Cour Suprême Fédérale a envoyé l'ordre du jour comportant cette question. Les Kurdes étant favorables à cette loi, il a suffi au juge kurde de ne pas venir pour bloquer son annulation. Par la suite, grâce à des accords, le juge kurde a accepté de venir à la Cour. Cette loi a été annulée au motif qu'elle n'était qu'une proposition de loi sans être passée par l'exécutif pour devenir un projet de loi.

697

Article 9 - I - A de la Constitution irakienne de 2005.

698

C'est le cas des cabinets ministériels de 2005 et 2010.

699

Article 3 de la loi n° 30 de 2005.

700

Article 5 de la loi n° 30 de 2005.

701

Article 5 de la loi n° 30 de 2005.

L'expérience irakienne remplit trois conditions (grande coalition, droit de veto mutuel et proportionnalité) nécessaires pour définir la démocratie consociative, comme on vient de le voir. Nous avons étudié dans une section précédente le fédéralisme qui est la quatrième et dernière condition du consociativisme. Nous pouvons donc dire que le régime irakien répond vraiment aux conditions d'une démocratie consociative.

B. La démocratie consociative en Irak, vecteur d'instabilité?

553 L'expérience de la démocratie consociative est un phénomène récent non seulement en Irak mais dans tout le monde arabe. Il faut peut-être lui laisser le temps de mûrir pour pouvoir porter un jugement sur elle.

Chaque pays qui applique la démocratie consociative le fait avec des spécificités qui lui sont propres. Ce qui se fait en Autriche ou en Belgique, ou même au Liban seul pays arabe qui applique ce système, n'est pas transposable en Irak. Bien que son expérience consociative soit récente, l'Irak en perçoit déjà quelques inconvénients. En l'absence de système majorité-opposition, la proportionnalité, élément essentiel de la démocratie consociative, a induit certains problèmes.

Les électeurs estiment que leur vote n'est pas pris en compte, puisque des nominations à des postes de responsabilité se font sur la base d'un choix guidé par les proportions des composantes et non en fonction des opinions exprimées dans le vote. La nomination à un poste peut être perçue davantage comme le résultat d'une appartenance à un groupe plutôt qu'à la reconnaissance de la compétence. C'est ainsi qu'un vétérinaire a été nommé ministre du commerce parce qu'il était Kurde et qu'il fallait un Kurde pour respecter la proportionnalité. De la même façon un juriste sunnite a eu le ministère de l'agriculture pour avoir le nombre de ministres sunnites.

554 Les décisions se prennent au plus haut niveau de chaque composante, entre six et huit personnes, ce qui affaiblit le rôle des électeurs. Les parlementaires eux-mêmes se sentent tenus à l'écart des discussions. Une fois un accord trouvé entre les dirigeants de chaque composante, les députés l'entérinent. Il est vrai que cette situation se présente plus ou moins dans toutes les démocraties, quel que soit leur type, mais en Irak ce phénomène est plus marqué. Il est arrivé qu'on oblige des députés à démissionner parce qu'ils n'avaient pas voté selon le souhait du chef de leur composante. Mais il ne s'agit pas à proprement parler d'une dérive dictatoriale : cette situation existe dans d'autres pays à régime consociatif et comme le dit Lijphart « ceci n'entraîne pas une position semi-dictatoriale[702] ». Nordlinger, quant à lui, estime que la prédominance des élites sur ce qu'il appelle les «non-élites», « ne conduit pas nécessairement à la soumission des non élites. La prédominance des élites est tempérée, dans une large mesure, par leur sensibilisation aux souhaits et

---

702

Arend Lijphart, op. cit., p. 50.

demandes des non-élites[703] ».

555 Un autre inconvénient du système consociatif en Irak est la multiplication des postes dans le gouvernement pour satisfaire tous les composants de la société. Ceci entraîne évidemment une multiplication des charges financières de l'État.

Pour illustrer cet inconvénient on peut citer, par exemple, les postes de vice-présidents. Initialement en 2005 deux vice-présidents, un chiite et un sunnite, étaient prévus auprès du président kurde. Ainsi les trois principales composantes étaient représentées. Après les élections de 2010 une nouvelle loi des vice-présidents a été votée[704]. Ce n'était plus deux mais trois vice-présidents qui étaient prévus : deux chiites (pour renforcer la présence chiite conformément à la composition de la population) et un sunnite étaient donc auprès du président kurde. Or le président kurde était de confession sunnite. A la présidence de l'Irak se trouvaient donc deux chiites et deux sunnites. En 2014 le Président de la République a trois vice-présidents[705].

556 Après la promulgation de cette loi les turkmènes ont protesté car ils n'étaient pas représentés. Pour résoudre ce problème le Président Jalal Talabani a proposé un projet de loi créant quatre postes de vice-présidents : deux chiites, un sunnite et un turkmène, auprès du président kurde[706]. La présidence aurait donc été constituée par un groupe de cinq personnes ce qui paraît tout de même un peu excessif !

Le cabinet ministériel, après les élections législatives de 2010, a été composé de quarante-deux ministres. Des postes, pas forcément nécessaires, ont été créés pour satisfaire toutes les composantes. Ainsi auprès du ministre des Affaires Etrangères existe un secrétaire d'État aux Affaires Etrangères[707]. Ceci s'applique à toutes les institutions de l'État et entraîne des charges budgétaires très élevées, parfois au-dessus des possibilités du pays.

557 Par ailleurs la difficulté la plus marquante de la démocratie consociative en Irak est celle de

---

703

Nordlinger, *Conflict regulation*, p 73-74, cité par Arend Lijphart, op. cit. p. 50.

704

Loi n° 1 de 2011.

705

Le Président Massoum, kurde, est assisté de trois vice- présidents Al Maliki, chiite, Allaoui, chiite, et Alnijifi, sunnite.

706

La déclaration du Président de la République du 7 février 2011.

la prise de décision. Elle doit se faire à l'unanimité. Cet objectif est difficile à atteindre dans un cabinet ministériel de large coalition. Au Parlement également la logique de la majorité prenant la décision a disparu. L'immobilisme dans la prise de décision résulte de cette situation.

Après les élections de 2010 il a fallu près de neuf mois pour former un gouvernement qui satisfasse tout le monde. Le budget général de l'État est également victime de cette prise de décision à l'unanimité : chaque année il est voté avec un retard de près du quart de l'année du fait de l'opposition de l'un ou l'autre composant qui conteste le pourcentage de sa région dans le budget. Des conséquences négatives se font sentir sur l'ensemble des institutions de l'État dont la mise en œuvre de ses projets est retardée.

558 En général dans la démocratie consociative du fait des structures fédérales, les demandes des composantes sont réparties sur plusieurs niveaux de décision, locale et nationale, et de ce fait la charge décisionnelle du gouvernement central en est allégée. Les demandes locales ont peu d'impact au niveau national. La prise de décision unanime est plus efficace même si elle est plus longue à obtenir. De plus le sentiment de frustration que pourraient éprouver les composantes dans un système majorité-opposition est diminué[708].

Mais le cas de l'Irak est différent. Les éléments de la société irakienne subissent les influences de l'environnement géopolitique: influence chiite de l'Iran, de la Syrie qui est proche des chiites, d'une partie du Liban, mais d'un autre côté influence des pays sunnites, la Turquie en particulier, et du monde arabe en général. D'autres pays exercent également des pressions, les États-Unis essentiellement. Ces influences contribuent à dresser les groupes les uns contre les autres. Les pays étrangers à l'Irak donnent leur avis pour la nomination d'un Président du Conseil des Ministres, par exemple. Tout cela complique les prises de décision : il faut obtenir l'accord non seulement de toutes les composantes, mais aussi celui de leurs soutiens respectifs à l'étranger.

559 Les influences multiples élargissent, de fait, les zones de décision de l'Irak qui est déjà, par lui-même, un pays étendu. Lijphart pense que la démocratie consociative est plus adaptée aux pays moins étendus comme la Suisse ou l'Autriche. La petite taille du pays renforce la coopération entre les composantes de la société et rend plus aisée sa gouvernance. De plus la petitesse d'un pays le rend plus vulnérable devant des pays plus puissants et un sentiment de fragilité le conduit à une plus

---

707

Le ministre des Affaires Etrangères est kurde, le secrétaire d'État aux Affaires Etrangères est sunnite.

708

Arend Lijphart, op. cit., p. 51.

grande cohésion sociale. Le consociativisme devient alors un régime plus facile à appliquer[709].

Ce n'est pas le cas de l'Irak qui est un pays étendu, 434 000 km^2 avec plus de trente millions d'habitants[710]. Le Liban, pays arabe qui applique ce régime a une superficie de 10 400 km^2 avec 500 000 habitants, donc il est incomparablement plus petit. La superficie importante de l'Irak et sa nombreuse population compliquent les prises de décision à l'unanimité, ce qui ralentit l'action gouvernementale.

560 L'un des défis de la démocratie consociative en Irak est de maintenir le sentiment d'appartenance nationale. Ce régime semble parfois diminuer ce sentiment au profit d'autres pays, comme c'est le cas en Autriche et en Belgique: «Le sentiment national en Belgique est plus faible que dans aucun autre pays européen. Mais, de ce point de vue, l'Autriche n'est pas très différente[711]». «Aux élections fédérales belges de juin 2010, le parti nationaliste et séparatiste flamand, l'Alliance néo-flamande (N-VA), est devenu le plus grand parti du pays avec 17,4 % à la Chambre, soit 27,8 % des voix pour les listes néerlandophones et un total de 27 sièges sur 150[712] ».

561 En Irak l'application du régime consociatif renforce le sentiment d'appartenance à une composante. Le rêve kurde d'établir un grand Kurdistan avec les Kurdes d'Iran, de Turquie et de Syrie, s'accroît dans ce système. Les sunnites, qui avaient monopolisé le pouvoir pendant très longtemps, refusent la réalité de leur minorité en Irak parce qu'ils sont majoritaires dans le monde arabe. Le sentiment national est affaibli par celui d'appartenance à son groupe.

Malgré toutes les difficultés que nous avons évoquées et qui sont souvent liées à la démocratie consociative, l'État irakien s'est doté d'institutions et de moyens de gouverner. Peu d'États ont à faire face à autant d'épisodes dramatiques de terrorisme, avec des conséquences énormes sur la population et l'économie. L'Irak évolue donc dans un contexte difficile. Dans la situation actuelle le

---

709

Voir Arend Lijphart, op. cit., p 65- 66.

710

Selon les statistiques du Ministère de la planification pour 2014, l'Irak compte : 36 004 552 habitants

711

Arend Lijphart, op. cit., p. 82.

712

Dave Sinardet, Le fédéralisme consociatif belge : vecteur d'instabilité ?, *Pouvoirs : revue française d'études constitutionnelles et politiques,* n° 136, 2011, p. 21.

régime le plus adapté est certainement celui qu'il connaît : la démocratie consociative.

562 La société ne se sent pas prête pour la démocratie majoritaire qui implique que l'appartenance à une composante particulière s'estompe au profit de l'appartenance nationale. L'ancien Président irakien Jalal Talabani estimait que «l'Irak ne devait pas être dirigé par la majorité », soulignant que « la situation dans le pays exige le principe du consensus »[713]. Le discours du président Talabani exprimait la position officielle du bloc kurde qui adhère complètement au principe du consociativisme et refuse tout à fait la démocratie sur la base majoritaire.

563 Peut-être faut-il attendre une certaine maturation pour y arriver et il n'est pas interdit de penser que, toutes les composantes évoluant, le consociativisme aille vers la démocratie majoritaire. C'est ce que souhaitait l'ancien Président du Conseil des Ministres, Nouri al-Maliki, qui a déclaré: «Nous devons soutenir le système majoritaire et revenir à la Constitution et à la loi et mettre fin à la démocratie sur une base de consociativisme. C'est une tradition politique à laquelle les Irakiens ont été contraints parce que certains redoutaient la marginalisation et que nous n'avions pas d'autres choix que le consociativisme. Nous avions besoin de rassurer nos partenaires et nous l'avons réalisé autant que possible, mais continuer ainsi serait contraire à la stabilité politique. La prochaine étape doit mettre fin à cette pratique. Nous avons besoin au gouvernement de partenaires qui aient une politique plus transparente et plus claire parce que leur participation au gouvernement suppose qu'ils ne sont pas contre lui et ils doivent choisir entre les responsabilités gouvernementales et l'opposition. La tradition du consociativisme que nous avons été contraints de suivre était peut - être nécessaire dans la phase de construction de l'État, mais aujourd'hui elle n'a plus sa raison d'être et il faut revenir à la Constitution et à la loi. Je soutiens le principe de la démocratie de majorité électorale à qui est donné le droit de former un gouvernement, et "le terme de démocratie consociative est étranger à la démocratie". Il est en contradiction avec elle et véhicule les problèmes subis par l'Irak et le gouvernement actuel. Nous sommes tous d'accord pour préserver la démocratie et l'alternance pacifique dans le pouvoir par les élections[714]».

713

Discours du Président Talabani lors d'une réunion avec une délégation de la province de Diyala, le 25 mai 2009, disponible sur, http://www.iraqiparty.com/news_item/2962/, page consultée le 11 mai 2013.

714

Discours de Nouri Al Maliki lors d'une conférence à Bagdad au cours de sa campagne pour les élections législatives le 23 mai 2009, la section arabe de la BBC, disponible sur, http://news.bbc.co.uk/hi/arabic/middle_east_news/newsid_8064000/8064956. stm, page consultée le 11 mai 2013.

564 Malgré sa prise de position dans le discours qu'on vient de voir, Al Maliki a été contraint, après avoir échoué durant neuf mois dans la formation d'un gouvernement de majorité parlementaire, de revenir au concept du consociativisme. Pour former son gouvernement après les élections de 2010, il a partagé les postes clés entre les différentes composantes: le Président était Kurde, le Président du Conseil des Ministres chiite et le Président du Conseil des Représentants sunnite. Il en a été ainsi pour d'autres postes clés que se partagaient aussi les chrétiens[715] et les Turkmènes. Ce faisant il a satisfait les partisans du consociativisme. Il leur a donné un rôle clé et influent dans le gouvernement, le Parlement et le processus politique, en général, ce qu'ils souhaitaient. Grâce à leur accès à des postes importants dans l'État, ils ont eu un poids plus grand que celui de leur bloc au Parlement. Par exemple le bloc kurde qui défend ce principe, peut obtenir au Conseil des Représentants un maximum de 50 à 70 sièges sur 325 ce qui signifie pratiquement qu'on a la possibilité de former un gouvernement sans la participation des Kurdes. La démocratie consociative permet le partage des postes entre les principaux groupes chiite, sunnite, kurde et les autres ce qui donne aux Kurdes à peu près le tiers des postes importants, quota sensiblement supérieur à leur nombre dans la population irakienne.

565 Un glissement de la démocratie consociative vers la démocratie majoritaire pourrait s'opérer si un parti politique regroupait des citoyens ethniquement et religieusement différents. Mais comment en arrivera-t-on à ce résultat en Irak si les partis basés sur l'ethnie ou la religion encouragent les différends entre les communautés en trouvant dans le régime consociatif une raison d'asseoir leur pouvoir et de marginaliser les partis?

Dans un tel régime auquel tout le monde participe, avec une surreprésentation des composantes moins importantes, la stabilité est assez remarquable dans un pays qui est en proie à de grandes difficultés. Elle tient plus au fait qu'aucun parti ne veut renverser un gouvernement auquel il participe, qu'à la force du gouvernement. Si Nouri Al Maliki a dit que : «le terme démocratie consociative est étranger à la démocratie », c'est tout de même ce régime qui donne la stabilité au gouvernement».

566 Bien que le consociativisme en Irak affaiblisse le gouvernement en ralentissant les prises de

---

715

Postes à responsabilité occupés par des chrétiens: Ministre de l'environnement, Ministre de la Fondation chrétienne et Secrétaire d'État à la planification. Par ailleurs ils occupent d'autres postes comme: Ministre au gouvernement régional du Kurdistan, cinq membres au Conseil des Représentants, cinq membres au conseil législatif au Kurdistan, un membre au conseil législatif à Mossoul et un membre au conseil législatif à Bassora. Entretien du chercheur avec Monsieur Yonadam Kanna, secrétaire général du Mouvement démocratique assyrien, le plus grand parti chrétien en Irak, et membre du Conseil des Représentants de l'Irak. Bagdad, janvier 2012.

décision, bien qu'il accentue le sentiment d'appartenance à un groupe plutôt que nationale, il a le mérite d'assurer la stabilité par le partage du pouvoir. D'une certaine façon il constitue un ciment dans le gouvernement.

Au sortir d'une crise très grave où étaient niés les droits de beaucoup d'Irakiens, le consociativisme a été une réponse adaptée aux épreuves vécues et à la crainte d'un retour à la centralisation à outrance. Chaque composante l'a accueillie comme une grande bouffée d'air frais. Mais on ne peut pas exclure qu'au contraire, il ne fasse qu'accentuer les différences et conduise à un éclatement.

Conclusion du chapitre II

567 Après de longues années de régime de forme unitaire très centralisée, pour la première fois depuis la fondation de l'État irakien moderne, la forme fédérale a été adoptée. On retrouve des principes du fédéralisme, la superposition et l'autonomie, mais pas encore celui de la participation. Le régime fédéral en Irak souffre d'un déséquilibre évident : bien qu'il soit prévu que les unités fédérées soient représentées dans une Chambre haute, celle-ci n'existe pas encore. En effet la Constitution a choisi une méthode inhabituelle pour la formation de la Chambre haute qui dépend d'une loi votée par la Chambre basse, le Conseil des Représentants. Cette loi n'est toujours pas votée et, si elle est votée, la Chambre haute dépendra de la Chambre basse qui peut changer la loi. Il faudrait donc que la Constitution donne une valeur constitutionnelle à la formation et aux compétences de la Chambre haute, le Conseil de la Fédération.

568 La nature parlementaire du régime politique choisi permet de réunir des représentants de toutes les composantes au sein d'une assemblée législative, le Conseil des Représentants, doté de pouvoirs importants.

569 Normalement un régime parlementaire est caractérisé par l'équilibre existant entre exécutif et législatif, l'exécutif pouvant dissoudre le Parlement et le législatif pouvant renverser le gouvernement. Mais en Irak la Constitution a donné au pouvoir législatif le contrôle sur le pouvoir exécutif sans contrepartie. Il peut donner ou retirer la confiance au Président du Conseil des Ministres ou à un des ministres, alors que l'exécutif ne peut pas dissoudre le Conseil des Représentants qui a seul le pouvoir de se dissoudre. De plus le Conseil des Représentants a les mains libres puisque la Chambre haute (le Conseil de la Fédération), dont le rôle est de réexaminer la loi, est toujours absente bien que prévue par la Constitution. L'absence de droit de veto de l'exécutif sur les projets des lois renforce encore le pouvoir du législatif. Enfin l'exécutif peut être questionné par le législatif, sur lequel il a pour seul pouvoir une «demande au législatif de se dissoudre», demande qui doit avoir l'aval du Conseil des Représentants lui - même!

570 Une décision de la Cour Suprême Fédérale a essayé de réhabiliter le rôle de l'exécutif en le désignant comme seul canal pour présenter des projets de loi au législatif mais le pouvoir législatif

garde sa suprématie. La Cour Suprême Fédérale a juste touché le canal par lequel le projet de loi se présente au législatif ce qui ne suffit pas à rééquilibrer le régime politique.

571 Ceci nous conduit à définir la nature du régime politique en Irak comme étant un régime d'assemblée plutôt qu'un régime parlementaire.

Dans un désir louable de faire participer toutes les composantes du peuple irakien aux différents niveaux de décision de leur pays, l'Irak a établi pour la première fois une démocratie consociative. La conséquence de ce choix a été de créer une grande coalition représentant toutes les composantes dans un même gouvernement et l'absence de l'opposition parlementaire. Ceci conduit à un certain affaiblissement du gouvernement car les prises de décision, nécessitant l'accord de tous, sont plus difficiles. Cependant le gouvernement est stable parce qu'étant le reflet de toutes les forces politiques il n'est pas, au moindre prétexte, renversé.

572 Le choix des titulaires de postes dans la fonction publique obéit, lui aussi, au principe de la proportionnalité des démocraties consociatives. Cela entraîne que le critère du choix soit parfois davantage lié à l'appartenance à une composante qu'à la compétence nécessaire, avec un renforcement du sentiment de cette appartenance.

Conclusion de la Partie I

573 La genèse de la Constitution de 2005 a représenté un changement essentiel dans la vie de l'État irakien. De nombreux facteurs se sont réunis pour imprimer leur marque dans la rédaction du texte. L'histoire de l'Irak est présente dans les articles qui tentent de dépasser les erreurs du passé et de la construction de l'État depuis 1921.

574 C'est ce qu'a exprimé le rapport de la mission exploratoire des Nations- Unies dans le texte du 23 février 2004 envoyé au Secrétaire Général : «L'importance historique de la situation actuelle est profondément ressentie. Parmi les Sunnites et dans les élites laïques, certains ont le sentiment qu'ils assistent à une rupture décisive de l'équilibre des pouvoirs, et qu'ils se retrouveront perdants dans les nouveaux arrangements politiques. De nombreux Chiites ont le souci d'éviter que ne se reproduise la situation de 1922, année qui pour eux a marqué leur éloignement du pouvoir et le début des persécutions. Ils sont déterminés à redresser la barre et à garantir l'émancipation politique de leur communauté. D'autres, parmi les populations kurdes, sachant que leur situation s'est grandement améliorée depuis le début des années 1980 et après la première guerre du Golfe, craignent que les nouveaux arrangements ne remettent en cause cet acquis. Les groupes minoritaires, quant à eux, estiment qu'un système majoritaire ne pourrait que les desservir

considérablement[716]».

575 Le fédéralisme, après des décennies de forme unitaire de l'État et une hypercentralisation, est devenu la nouvelle forme de l'État. Cette forme, demande insistante des Kurdes, représentait pour eux la garantie que le centre ne monopoliserait plus le pouvoir, ce qui était la marque des constitutions précédentes.

L'État irakien s'est reconstruit sur la base du fédéralisme en assurant l'autonomie de la région kurde, différente du reste du pays par sa langue, son ethnie et sa géographie, et en maintenant néanmoins l'unité de l'Irak. La Cour Suprême Fédérale apporte sa garantie juridique à ce système en réglant les différends qui pourraient survenir entre les régions et le centre.

576 Le régime parlementaire, ou plus précisément le régime d'assemblée, a été adopté comme nouvelle nature du régime politique. Ce nouveau régime garantit le contrôle de la majorité sur un conseil représentatif ayant de larges pouvoirs. Il empêche le retour de l'oppression et de l'exclusion qui se sont exercées, au cours de l'Histoire, sur une majorité par une minorité qui dénaturait un régime présidentiel à son profit en réservant la Présidence à la composante qu'elle représentait.

577 La démocratie irakienne a suivi une démarche consociative. Malgré ses aspects négatifs, retard des prises de décision, renforcement des caractères ethniques et religieux aux dépens de l'appartenance nationale, le consociativisme est la formule la mieux adaptée pour gouverner une société plurielle. Mais il n'est pas interdit de penser que cette démocratie évoluera vers une démocratie majoritaire quand les partis politiques auront des programmes nationaux et recruteront des adhérents dans toutes les composantes.

716
La transition politique en Irak : rapport de la mission exploratoire des Nations Unies S/2004/140, disponible sur, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2004/140&referer=http://www.un.org/en/sc/documents/letters/2004.shtml&Lang=F, page consultée le 20 mai 2013.

Partie II. La Constitution entre islamisme et droits de l'homme

578 La relation entre la religion et l'État, ou plus précisément la place réservée par les constitutions à la religion, est une question épineuse dans les pays musulmans, en particulier ceux qui sont nés après l'effondrement de l'Empire Ottoman à la fin de la première guerre mondiale.

Alors qu'un grand nombre de pays européens ont construit leur système politique sur la séparation de la religion et de l'État, les pays islamiques ont des attitudes variées à l'égard de cette problématique. Certains professent que la religion et l'État sont liés et que c'est une constante dans l'histoire et la culture de l'islam. D'autres sont favorables à la séparation de la religion et de l'État mais, dans ce groupe, des nuances se manifestent quant au degré de séparation.

En fait ce sujet est une problématique complexe et très sensible. Il y a plusieurs raisons à ceci.

579 Tout d'abord les variations dans l'appréciation des limites fixées, plus ou moins larges ou étroites selon les pays, ce qui a créé des différences dans les réactions à la notion de laïcité[717].

Une autre raison réside dans le manque de vision commune des penseurs musulmans à l'égard de la forme de l'État, de la nature de la gouvernance dans l'islam et leur position vis-à-vis d'un État laïque. A ce sujet on peut citer les propos d'un penseur musulman répondant à une question sur la laïcité : «La laïcité n'est pas une notion bien définie. Nous ne pouvons pas prendre une position sur un concept qui n'est pas parfaitement clair et sur lequel il n'y a pas de consensus quant à sa signification. Il est vrai qu'il y a une définition générale, celle de la séparation de la religion et de l'État, mais même cela ne donne pas le degré de séparation et on ne peut pas la généraliser[718]».

580 Au début du XXème siècle sont apparues de nouveaux facteurs qui ont rendu plus urgente la

---

717

A ce sujet le Premier Ministre turc Erdogan a dit : « La laïcité n'est pas un concept mathématique, comme si on disait 2x2=4, ce qui est vrai partout. La définition de la laïcité varie selon la société. Sa définition anglo-saxonne est différente de l'européenne, elle-même différente de la turque ». Entretien, le 14 septembre 2011, à chaîné égyptienne Télé Dream lors de sa visite en Egypte.

718

Communication non publiée de Nazih Mohiuddin, professeur de jurisprudence islamique à Najaf (Irak) à la Conférence sur le dialogue interreligieux organisée par l'Université Humboldt de Berlin, le 27 juin 2013. Retranscription du chercheur.

réflexion des penseurs musulmans sur les relations de la religion et de l'État. L'idéologie marxiste interférait avec des domaines jusque- là réservés aux religions. La Turquie, sortie du régime du califat, se laïcisait. L'Iran allait connaître, au contraire, un régime islamique avec un poids de la religion omniprésent. Devant ces tendances, parfois contraires, les penseurs ne pouvaient pas fermer les yeux et éviter de se poser des questions sur le rôle de l'islam dans la vie politique et sociale.

A la lumière de tout ce qui précède, les constitutions des pays musulmans ont choisi des orientations variables selon les conditions entourant leur naissance. L'expérience constitutionnelle irakienne de 2005 est revêtue d'une importance particulière parmi les constitutions des pays musulmans. Son originalité repose sur deux points :

- La Constitution de 2005 est le fruit du débat entre les deux principaux blocs politiques irakiens. Les partis islamiques d'un côté, qui avaient obtenu le mandat d'une large partie de la population, et les partis laïques de l'autre côté, soutenus par l'appui international, ont défendu leurs positions respectives.

Ainsi la Constitution irakienne de 2005 représente le dénominateur commun «acceptable» entre les deux pensées différentes. L'étude de la Constitution donnera une indication de l'ampleur de la réussite de la coexistence pacifique entre ces deux courants.

- la Constitution de 2005 est aussi le fruit, pour ainsi dire, d'une «interaction indirecte» entre deux expériences constitutionnelles opposées chez ses deux grands voisins musulmans. D'un côté celle de la Turquie qui a commencé par le régime religieux du califat pour devenir un modèle laïque. De l'autre côté celle de l'Iran qui a suivi le chemin inverse du laïque au religieux.

581 La Constitution de 2005 est donc la combinaison de ces deux expériences, mais avec une dimension qui lui est propre et peut satisfaire les islamistes et les laïques. Son originalité réside dans le poids égal donné à l'islam et aux droits de l'homme. Ils sont réunis dans le même article, dès le début de la Constitution, ce qui est symbolique des intentions des rédacteurs[719].

Notre étude portera donc d'abord sur l'impact de l'islam dans la Constitution irakienne, chapitre I. Les droits et libertés et leur protection seront l'objet du chapitre II.

719

Article 2 de la Constitution irakienne de 2005.

3946

3947

Chapitre I. L'impact de l'islam dans la Constitution irakienne

582 L'impact de l'Islam et son rôle dans la vie constitutionnelle et politique représente une question complexe. Elle a accompagné la construction non seulement de l'Irak mais également celle des autres États arabes et musulmans modernes, à des degrés divers selon les circonstances de chaque pays.

L'importance de ce sujet s'est manifestée au-delà de la période d'édification des États et elle est ressentie dans la vie politique actuelle comme une question récurrente. Mais d'abord considérons un point fondamental: le principe du pouvoir dans l'islam. Pour avoir une vision globale il est nécessaire d'étudier le phénomène constitutionnel dans le monde musulman, y compris en Irak, mais avant cela nous chercherons à savoir jusqu'à quel point l'idée même d'une constitution était légitime pour les penseurs des pays concernés.

Ce travail se fera à la lumière de la réponse aux questions suivantes: y a-t-il dans l'Islam une théorie du pouvoir ou pas, selon les diverses écoles islamiques? (section 1) puis quel est le rôle assigné à l'islam par la Constitution irakienne? (section2).

Section 1. La théorie du pouvoir dans l'islam

583 Au XXème siècle, l'esprit des penseurs musulmans s'est ouvert à de nombreuses formes de régimes politiques, en particulier au marxisme. Son idéologie complète touchait de nombreux domaines dont ceux de la politique, de l'économie et du social. A la même époque la Turquie, alors centre du régime de califat, établit un État laïque[720]. Plus tard la victoire de la révolution islamique en Iran amena un État religieux à une époque où c'était plutôt la laïcité qui s'établissait un peu partout[721]. Tout cela a encouragé la recherche d'un système politique moderne pouvant être basé sur des dispositions de l'islam.

584 La laïcisation de la Turquie a suscité de nombreuses réactions dans le monde des penseurs musulmans, en particulier celle de Hassan Al Banna[722], fondateur des Frères Musulmans, qui avait pour slogan «l'islam est une religion et un État». Cela a attisé les controverses dans le monde

720

La Turquie était le centre de la domination ottomane jusqu'en 1922. En 1922 le dernier sultan Mohammed VI a été déposé, Mustafa Kemal Atatürk a aboli le califat définitivement en 1924.

721

La révolution islamique en Iran a éclaté en 1979 et a aboli la monarchie, en renversant le Shah Mohammed Reza Pahlavi, pour fonder une république islamique, Khomeiny fut le fondateur de cette République islamique.

musulman, tout autant que l'établissement d'un régime islamique en Iran a conduit à l'émergence de groupes favorables ou défavorables à l'idée d'interférence du religieux et du politique.

Ces événements majeurs contemporains pour lesquels l'islam a été au premier plan des préoccupations des gouvernants, en l'écartant en Turquie ou en le rendant omniprésent en Iran, sont sous-tendus par l'idée de la place de l'islam dans le pouvoir qu'on rencontre pour la première fois dans l'État du Prophète.

585 Nous allons donc traiter deux points principaux: le Prophète a-t'il formé un État ou non (I)? La réponse à cette question constitue un préalable nécessaire à l'étude du deuxième point concernant la relation entre l'islam et le régime politique d'un État selon les deux visions essentielles dans l'islam, l'approche sunnite et celle des chiites (II).

586 I. L'ÉTAT ISLAMIQUE À L'ÉPOQUE DU PROPHÈTE

587 Selon les faits historiques, le Prophète, après avoir émigré à Médine (c'est ce qu'on appelle l'hégire), a appelé les tribus des environs à rejoindre l'islam. Il a établi des accords avec elles et une union dont Médine était le centre[723].

On trouve des analyses variées de ces faits historiques, mais l'analyse courante dit que le Prophète a établi un État religieux à Médine, inspiré par la révélation et l'enseignement de Dieu. Son pouvoir politique trouvait sa source dans la mise en œuvre des commandements divins. En se basant sur cette analyse, si des musulmans établissent un État religieux, ils considèrent que c'est parfaitement

722
Hassan al-Banna, fondateur des Frères musulmans et son premier dirigeant. Né en Egypte 1906, il a complété ses études au Caire en 1927 et a travaillé comme enseignant. Il a fondé les Frères musulmans en 1928. Il est entré dans l'action politique en 1936, il a appelé rois et gouvernants à mettre en œuvre la loi islamique dans tous les domaines de la vie en 1948 et à former un État islamique sur le modèle du *califat* et il a dit: «s'il n'y a pas de gouvernement islamique, tous les musulmans sont pécheurs». Auteur de nombreux livres, il était un prédicateur éminent. Il a été assassiné au Caire le 12 février 1949. Les Frères musulmans ont accusé le gouvernement d'avoir commandité cet assassinat après celui du Premier ministre d'Egypte Mahmoud Nuqrashi, qui avait dissout les Frères musulmans. Pour plus d'informations, voir: encyclopédie historique officielle des Frères musulmans, disponible sur, http://www.ikhwanwiki.com/index.php?title=%D8%AD%D8%B3%D9%86_%D8%A7%D9%84%D8%A8%D9%86%D8%A7, page consultée le 2 mai 2013

722

723
L'hégire est la migration du Prophète et de ses compagnons de la Mecque à Médine, pour échapper à des habitants de la Mecque qui leur étaient hostiles. Cette migration a été prise plus tard comme début du calendrier musulman. Pour plus de détails, voir: Sami al-Badri, *Biographie du Prophète*, 2e éd., Bagdad, 2003.

légitime et conforme à l'enseignement de Dieu[724].

Cette vision qui a longtemps prévalu est devenue l'objet de critiques et de discussions. Certains ont vu dans le Prophète un chef religieux sans mission politique, d'autres ont reconnu en lui un fondateur d'État religieux avec pouvoir politique mais ce rôle étant lié aux circonstances et non la réalisation d'une mission. Nous allons discuter ici les interprétations les plus importantes dans ce domaine.

588 On a défendu l'idée que le gouvernement du Prophète était en fait celui de Dieu et que le rôle du Prophète s'est borné à celui d'arbitre[725]. Le dirigeant c'était Dieu et non le Prophète qui, pour chaque sujet, a reçu une révélation lui expliquant les desseins de Dieu qui supervisait tout. Dans le gouvernement de Dieu le choix du gouvernant était entre ses mains sans intervention du peuple, comme est choisi un prophète. Les conseillers n'étaient pas nécessaires puisque l'inspiration venait directement de Dieu. L'exercice du pouvoir était une charge personnelle qui ne se transmettait pas à autrui, de même que l'état de prophète ne se transmet pas du père à son fils ni à aucun autre. La dernière caractéristique de cet État réside dans le constat que le pouvoir n'était pas basé sur le fait de gouverner mais sur celui d'arbitrer. L'expression «État d'arbitrage» signifie que les musulmans venaient auprès du Prophète et le choisissaient comme arbitre en acceptant ses décisions inspirées et supervisées par Dieu. L'arbitrage du Prophète se limitait à ses adeptes, parce qu'ils l'avaient choisi et accepté, il ne s'étendait pas aux personnes extérieures à la communauté musulmane. Ainsi l'État d'arbitrage n'a existé que pour le Prophète et, après lui, l'État a été ce qu'en ont décidé les musulmans en fonction des circonstances[726].

589 Un autre auteur, Ali Abderraziq, estime que le pouvoir du Prophète se limitait au domaine de la religion, qu'il s'est éteint avec sa mort et n'était pas transmissible. Ce qui s'est passé ensuite avec le régime du califat n'avait aucun lien avec la religion et ne relevait que de la politique[727]. Lorsque, ultérieurement, des gouvernants, en l'occurrence les califes, se sont présentés comme les

---

724

Allowaadi Ahmed, *op. cit.,* p. 132.

725

Le principal représentant de cette façon de penser est Mohammed Saïd Ashmawi, auteur et juge égyptien, qui a défendu cette idée dans ses ouvrages «L'islam politique», «Les moissons de l'esprit», «La source de la *chari'a*», «Les fondements de l'islam».

726

Ashmawi Mohamed Said, *L'islam politique*, Le Caire, Sina, 1992, p. 92 et 180.

successeurs du Prophète et, à ce titre, ont exercé le pouvoir, très logiquement les musulmans ont attribué au Prophète un pouvoir politique. Or il n'avait pas de pouvoir politique et n'avait pas formé d'État. Du point de vue de cet auteur le Prophète a été un chef religieux et il n'a pas formé un État .En effet on ne peut pas dire qu'il ait été le chef d'un État sans qu'il y ait eu des structures fondamentales comme des institutions financières, des services chargés des affaires intérieures ou étrangères. Par conséquent l'absence de ces éléments indique que le Prophète n'a pas été fondateur d'État et que son message n'avait pas de portée politique. L'État, sa politique, la gestion des affaires, les intérêts des hommes pour le monde, tout cela n'est pas organisé dans le détail par Dieu, mais confié à l'homme et à sa raison. Il n'est pas nécessaire que Dieu ait envoyé des prophètes pour nous expliquer comment gérer les affaires terrestres.

Ali Abderraziq pense que le pouvoir du Prophète est spirituel et que sa source vient du cœur, alors que le pouvoir du gouvernant est matériel: à la religion une direction religieuse, à la politique un dirigeant différent. Le Prophète, affirme-t-il, ne s'est pas immiscé dans les affaires des tribus arabes, ni dans leurs systèmes administratifs et judiciaires, il n'a pas essayé d'influer sur leurs relations sociales ou économiques et on n'a pas entendu dire qu'il ait révoqué un responsable ou nommé un juge, qu'il soit intervenu dans leurs règles commerciales ou agricoles. Il leur a laissé le choix[728].

590 Contrairement aux théories précédentes, un autre penseur croit qu'à Médine le Prophète a fondé un État dans lequel il était à la fois chef religieux et chef politique. Ce qui caractérise cette théorie c'est son insistance à souligner le côté civil de ce gouvernement sans que le pouvoir du Prophète repose sur une base religieuse. La question fondamentale posée à cette théorie par les défenseurs de l'État religieux est la suivante: est-ce que la relation entre l'islam et la politique est une relation historique ou une relation conceptuelle? Si c'est une relation conceptuelle il faut alors dire que l'appel à former un État religieux trouve sa justification dans les dispositions de l'islam. Ce serait alors un appel permanent qui serait fait aux musulmans, indépendamment des circonstances de temps et de lieu et donc pas limité à la naissance de l'islam. En revanche s'il s'agit d'une relation

---

727

Ali Abderraziq, (1888-1966), juge et théologien égyptien, fondateur de cette théorie qu'il a exposée dans son principal livre «L'Islam et les fondements du pouvoir», lequel a suscité de nombreuses controverses et a été à l'origine du procès qui lui a été fait. Abderraziq fut condamné le 17 Septembre 1925, révoqué de son poste de juge et dépouillé des diplômes obtenus à l'Université Al-Azhar.

728

Ali Abderraziq, *L'islam et les fondements du pouvoir*, Le Caire, 1925, p. 90 - 94 et 60 -62.

historique, ce qui signifie liée aux les circonstances de temps et de lieu dans lesquelles l'islam est né ainsi qu'aux conditions sociales et culturelles de l'époque, on peut dire que c'est cela qui a invité le Prophète à fonder un État en dehors de toute motivation religieuse. Selon cette analyse, faite par les défenseurs du «gouvernement non religieux», la formation d'un État religieux est une réalité historique liée aux circonstances et non une obligation faite aux musulmans[729].

Ainsi les défenseurs de cette théorie affirment qu'il n'y a pas de lien entre mission divine et pouvoir politique des prophètes. Donc l'État du Prophète était strictement civil, dû au choix du peuple. Ils ont remplacé l'explication ancienne de l'État religieux et de l'élection divine par celle de l'élection par le peuple. Quelques uns, quand ils défendent cette vision, disent que «certains prophètes des temps anciens, et surtout le Prophète Mohammed, ont assumé en plus de leur mission religieuse une mission politique et administrative. Mais cette dernière mission leur a été confiée par le peuple en raison des circonstances sans que la mission divine reçue par les prophètes les incline à cette mission politique qui ne fait pas partie de la révélation divine»[730].

591 Un autre auteur pense que le but du Prophète a été de construire une société islamique et non de fonder un État au nom de l'islam[731]. Quand il faisait la guerre et mettait en place des règles organisant les différents domaines d'une société musulmane, il ne le faisait pas en tant que chef politique ou chef d'État mais en raison de la mission religieuse dont il était investi et comme fondateur d'une nouvelle religion. Le peuple en pratiquant l'islam a appliqué des règles touchant différents domaines de la vie en société. Bien que le Prophète ait travaillé à la généralisation de ce comportement social et moral, il ne s'est jamais donné le titre de chef d'État ou de roi. Il n'était ni un dirigeant ni un chef politique se consacrant aux affaires de ce monde, économiques ou sociales, mais il avait une visée spirituelle pour la vie morale des musulmans. Durant les débuts de l'islam, il y eut un appel à se joindre à une société islamique, mais petit à petit cette société se transforma en

---

729

Aadel Zhaher, *Les fondements philosophiques de la laïcité*, Beyrouth, Saqi, 1993, p. 329.

730

Yazdi Mehdi Haeri, *Philosophie et gouvernement*, Iran, Shady, 1995, p. 143. Cité par Allowaadi Ahmed, *Réflexions sur la pensée politique de l'islam*, 1e éd, Beyrouth, Al Ghadir, 2002, p. 142.

731

Le philosophe marocain Mohamed Abed Al-Jabri (1935 - 2010), fondateur de cette vision. Il a écrit plus de 30 livres, le plus important sur ce sujet est «La religion, l'État et l'application de la *chari'a*».

un régime politique qu'on appelle l'État islamique sous l'ère abbasside[732]. Les musulmans, au début de l'islam, n'ont vu en lui qu'un accomplissement religieux et non un État. Ils ont concentré tous leurs efforts dans son maintien et dans celui de la survie de la société islamique. Ils n'ont pas cherché à sauver un système politique ni un État nouvellement créé. En d'autres termes, ils visaient à parvenir à une entité de la société islamique et ils ne voyaient pas la stabilité de leur entité, et de leur identité, liée avec un régime politique. Donc, au début de l'islam, on appelait à former la société islamique qui en se développant a, à son tour, appelé à former un État religieux[733]. Pour étayer sa conviction Al Jabri, fondateur de cette théorie, donne un certain nombre d'éléments de preuve.

a. Au début de l'islam les arabes n'avaient pas connu d'État. Le régime politique à La Mecque ou à Médine était un régime tribal qui n'allait pas jusqu'à la formation d'un État disposant d'une terre, limité par des frontières, habité par une population et régi par une autorité centrale agissant au nom des habitants pour les différentes affaires de la société conformément aux lois et aux coutumes[734].
b. Le travail du Prophète ne concernait que les affaires religieuses et le comportement social en accord avec la nouvelle religion sans se donner le titre de chef d'État ou de roi[735].
c. Dans le Coran on ne trouve pas mention d'un État islamique mais celle, bien soulignée, d'une société islamique. Il n'y a aucun texte coranique appelant les musulmans à établir ou défendre un État islamique. Il n'y a pas d'obligation conceptuelle dans l'islam pour le pouvoir politique mais un «simili-État» fondé par le Prophète[736].

732

Les Abbassides sont une dynastie de califes sunnites arabes qui gouvernèrent le monde musulman de 750 à 1258

733

Al-Jabri Mohammed Abed, *La religion, l'État et l'application de la chari'a,* Beyrouth, Centre d'études de l'unité arabe, 2004, p. 20.

734

Al-Jabri Mohammed Abed, op. cit., p. 13-14.

735

Al-Jabri Mohammed Abed, op. cit., p. 14-23.

736

Al-Jabri Mohammed Abed, op. cit., p. 14-23.

d. Bien qu'il n'y ait pas d'obligation conceptuelle de former un État, les musulmans après la mort du Prophète ont reçu en héritage son système politique et l'ont gardé et développé. En conséquence les litiges qui ont surgi entre les compagnons du Prophète pour arriver au pouvoir sont des litiges politiques mais ils ont eu lieu au nom de la succession du Prophète. Donc on ne peut pas dire que ce soit une réponse à un appel religieux pour garder un État islamique[737].
e. La prévalence du terme «État» a commencé à l'ère abbasside alors qu'avant il n'y avait qu'une société islamique. Quand les Abbassides ont succédé aux Omeyades[738], des expressions telles que «c'est notre État» ont commencé à apparaître dans leurs discours, soulignant ainsi la corrélation entre religion et État[739].

592 Un autre théoricien pense que bien que le Prophète ait été le plus qualifié pour prendre le pouvoir politique, il ne pouvait pas exercer sa compétence politique sans la volonté du peuple, l'État du Prophète étant basé sur un contrat entre le gouvernant et les gouvernés. «La théorie du contrat social, attribuée à Rousseau, trouve son origine à l'époque de Noé ou même d'Adam, donc dans les messages du ciel transmis par les prophètes. Le gouvernement repose essentiellement sur un contrat, au même titre qu'un contrat de mariage, de vente ou pour toute autre chose. Le peuple qui est maître de lui-même se confie à un gouverneur, exactement comme quelqu'un qui a de l'argent et qui signe un contrat d'achat ou comme la femme qui librement accepte de se donner dans le cadre du mariage etc…Mais cette vision fait la différence entre l'infaillible et le faillible. Si l'infaillible existe le peuple n'a pas le droit, sur le plan religieux, de choisir un autre gouverneur, mais, s'il ne respecte pas cette obligation et choisit une autre personne, il est dans l'erreur. Et le Prophète dans ce cas n'a pas le droit d'exercer le pouvoir politique mais il garde sa mission religieuse»[740].

737
Al-Jabri Mohammed Abed, op. cit., p. 14-23.

738
Avant les Abbassides les Omeyades avaient gouverné le monde musulman de 661 à 750.

739
Al-Jabri Mohammed Abed, op. cit., p. 12.

740
Cette théorie est attribuée au chercheur islamique Sami al-Badri même s'il y a apporté des modifications importantes dans son livre «Des soupçons et des réponses». Entretien du chercheur avec M. al- Badri le 25 juin 2012 à Najaf - Irak. Pour certaines des caractéristiques de cette théorie

3946

Selon cette théorie le choix du peuple ou allégeance est la condition pour légitimer le pouvoir politique de «l'infaillible»[741]. La preuve la plus importante de cette théorie est l'allégeance d'Al Aqaba[742]. La réalité historique montre que ces «infaillibles» n'ont pas gouverné, même s'ils en avaient le droit, sans avoir reçu l'allégeance du peuple. Le Prophète a donc fondé un État basé sur le choix du peuple. Bien qu'il ait été le plus qualifié pour exercer le pouvoir politique parce qu'il était «infaillible», il ne l'a fait qu'après avoir reçu l'allégeance du peuple à Al Aqaba, alors que sa mission religieuse, qui lui venait directement de Dieu, n'avait pas besoin de l'allégeance.

593 Un autre auteur a tenté de justifier le pouvoir politique du Prophète, dans le premier État islamique qu'il a dirigé à Médine, par la conjonction de deux facteurs: un facteur religieux, les musulmans ayant accepté le pouvoir du Prophète et s'y étant soumis à cause de leur foi puisqu'ils pensaient qu'il était le Messager de Dieu, et un facteur contractuel basé sur l'idée du contrat social entre gouvernant et gouvernés, ce qui s'est passé pour le Prophète à qui les habitants de Médine ont fait allégeance. Ce fut le premier et le second serment d'allégeance d'al-Aqaba. En échange de leur obéissance au Prophète et de leur promesse de le défendre, celui-ci s'engageait à quitter la Mecque et à émigrer avec eux à Médine (hégire). Il est donc clair que le premier État islamique reposait sur deux bases, la théocratique et la démocratique[743].

---

voir également, Al Haeri Kadem, *A quoi sert l'allégeance à un infaillible*? disponible sur, http://alhaeri.org/main.php?p=lib&bid=35&pid=1#lib, page consultée le 1 mai 2013.

741

L'infaillibilité est un des points importants dans la foi des musulmans. Elle signifie étymologiquement «ce par quoi on se protège pour éviter un mal». Pour tous les musulmans l'infaillibilité est donnée au Prophète. Pour les chiites elle est accordée aussi aux douze imams. Les juristes musulmans croient que l'infaillibilité est essentielle pour pouvoir faire confiance au modèle que représente tout messager de Dieu.

742

Al Aqaba est une partie de la Mecque où en juin 622, Mohammed réunit ses partisans afin de préparer le départ à Médine. Cette grande rencontre, à laquelle participèrent 73 notables musulmans fraîchement convertis, est connue sous le nom de rencontre d'Aqaba. Elle se termina par l'allégeance des participants à Mohammed. Elle avait été précédée par une autre rencontre de douze notables de deux tribus qui eux aussi avaient fait allégeance au Prophète. On les appelle premier et second serments d'allégeance d'Aqaba.

743

3947

594 En analysant les différentes théories sur l'État du Prophète nous constatons leurs grandes divergences qui, en fait, portent sur deux points essentiels: y a-t-il eu un État du Prophète ou pas? Et aussi, cet État a-t-il été fondé en raison des circonstances et du choix du peuple ou bien était-ce une obligation religieuse?

En ce qui concerne le premier point la divergence des opinions vient de l'absence de critères communs aux différents auteurs, condition qui est pourtant nécessaire pour parvenir à une entente théorique lorsqu'on débat de la formation d'un État. On devrait sans doute considérer avec précision ce qu'on entend par «État», l'origine de la divergence des opinions portant sur ce point. Souvent on n'a pas tenu compte du contexte historique ni de l'évolution du concept d'État. Il n'est pas logique d'évaluer la qualification «État», pour une situation qui existait il y a mille quatre cents ans, à la lumière du concept moderne d'État.

595 Dans ce sens un auteur a écrit «le concept d'État s'est développé au cours de l'histoire et, si on restreint la notion d'État à un seul cadre historique dont elle a émergé en négligeant les autres formes d'État, on commet une grave erreur. Cette façon de faire exclut la diversité et l'évolution de la forme d'État. L'État moderne a une forme particulière se basant sur un certain nombre d'éléments comme un territoire défini, un peuple vivant sur ce territoire et un pouvoir politique appliquant les lois. Or ce sens du terme État ne se trouve pas chez les tribus qui ont entre elles un système social spécial et dans ce cas il y a un gouvernement politique en rapport avec leur mode de vie»[744].

596 En fait que ce soit ceux qui ont nié l'État islamique à l'époque du Prophète ou ceux qui l'ont fait commencer à l'ère abbasside, tous ont reconnu comme terme de comparaison une notion moderne de l'État. C'est à cette lumière qu'ils ont jugé qu'il n'y avait pas eu d'État du Prophète. C'est une comparaison déséquilibrée ne tenant pas compte du cadre historique.

597 Dans une critique de cette vision des choses on a écrit: «l'absence de corps de l'État à l'époque du Prophète est l'argument dont se sert Ali Abderraziq pour nier qu'il y ait eu un État. Ce n'est pas une preuve évidente. La raison de l'absence des organes de l'État vient de ce que la société arabe de l'époque n'aurait pas accepté un système complexe de gouvernement. Le Prophète a choisi

---

Avis du Al Mallah Hachim, dans sa thèse soutenue à l'Université de St. Andrews (Ecosse) Royaume-Uni en 1971 «*The Governmental System of the Prophet Mohamed*», Revue Al Jamia, n°11, Mossoul, p. 60.

744

Allowaadi Ahmed, *Réflexions sur la pensée politique islamique*, 1e éd, Beyrouth, Al Ghadir, 2002, p. 148.

le meilleur système compatible avec les caractéristiques de la société du moment comme Solon l'avait fait à Athènes. On ne peut pas critiquer l'État du Prophète de ne pas avoir créé les organes du pouvoir qui existent dans un État moderne. Son système convenait au peuple qui habitait cet État. Cependant cet État n'était pas moins organisé que l'État romain à ses débuts. Il avait établi dans cet État islamique un système d'impôts, une législation, une administration et une armée»[745].

Si nous acceptons d'utiliser, pour juger l'État du Prophète, des critères en rapport avec l'époque et non une conception moderne de l'État, nous arrivons à l'interprétation d'un certain nombre de preuves historiques qui indiquent clairement que le Prophète a établi un État.

598 On peut citer le travail d'unification dans la péninsule arabique et là, alors que la société n'avait aucune notion de l'État, le Prophète a fait une unité politique entre les tribus arabes et une unité de destin dans la paix comme dans la guerre. Il a établi Médine comme centre de cette unité politique, envoyé des gouverneurs et des juges dans d'autres villes où demeuraient des musulmans et ces envoyés n'y allaient pas seulement à titre religieux, leurs fonctions incluaient des missions administratives et financières.

De plus le Prophète a établi des normes pénales contre les individus qui ne respectaient pas les lois islamiques. Il semble donc que nier le fait que le Prophète a établi un État ne soit pas étayé par la réalité historique qui montre au contraire clairement qu'il a fondé un État et les institutions nécessaires à son fonctionnement comme il convenait à l'époque.

599 Le deuxième point de l'analyse, le point le plus important, représente le cœur du différend entre les chercheurs islamiques: la fondation de cet État est-elle due aux circonstances et au choix du peuple ou à une réponse à un enseignement religieux?

En étudiant ces points de vue, on constate qu'il y a une certaine confusion de la part des chercheurs. Ils n'ont pas fait la distinction entre la reconnaissance de l'État du Prophète et des facteurs qui ont contribué à sa naissance d'une part et la source du pouvoir politique du Prophète d'autre part. Ainsi certains chercheurs islamiques pensent que la source de l'État du Prophète est le contrat que constitue l'allégeance d'Al Aqaba où les premiers musulmans ont tendu la main au Prophète pour l'aider à établir un État à Médine, et que cette allégeance est différente de leur adhésion à l'islam.

Cela signifie que l'État du Prophète est un État non religieux fondé sur le choix du peuple. «Mohammed, en tant que dirigeant du premier État de l'islam à Médine, a été choisi par le peuple

745

Sanhoori, *La jurisprudence du califat et son évolution*, Organisme égyptien du livre, 2e éd., 1993, p. 82.

selon le contrat fait par ceux qui ont établi cet État. Ils ont donné une nouvelle allégeance au Prophète, distincte de celle de leur conversion à l'islam»[746]. Le serment d'allégeance d'Al Aqaba apparaît à certains comme la première pierre de la construction de l'État islamique par analogie avec le contrat social de Rousseau: «Plusieurs siècles avant Rousseau et ses disciples -avec la différence que le contrat dont parlait Rousseau était simplement imaginaire car construit sur un cas fictif dans les siècles passés sans aucune preuve historique – la théorie du contrat islamique, elle, est basée sur une réalité historique sûre, expérience de la nation islamique à l'âge d'or de l'islam»[747].

En fait une étude historique attentive de l'époque du Prophète démontre le manque de preuves historiques attestant que le mandat politique du Prophète et la création du premier État islamique ont trouvé leur source dans le choix du peuple ou un contrat.

600 En revanche il est évident que cet État a été fondé en raison d'une mission divine. En ce qui concerne l'allégeance d'Al Aqaba, elle apparaît comme une alliance des habitants de Médine avec le Prophète pour le protéger des menaces des polythéistes de la Mecque[748]. Donc cette allégeance, puis l'émigration à Médine, ont été parmi les facteurs d'émergence d'un État islamique. Elle n'a pas été la source du pouvoir politique du Prophète mais elle lui a donné la possibilité d'exercer ses fonctions dans lesquelles était compris le mandat politique.

601 On peut donc dire que cette allégeance a permis de construire un État mais non qu'elle en était la source. Nous pouvons apporter à cette affirmation un certain nombre d'éléments de preuve, qu'il s'agisse de textes ou de déduction logique:

-historiquement dans les sources islamiques, le Prophète Mohammed a dit dans un de ses fameux discours: «Ai- je une tutelle sur vous plus grande que celle que vous-mêmes avez sur vous?» Les musulmans ont répondu: oui[749]. Ce que le Coran confirme dans plusieurs textes comme: «Le

746

Aamarh Mohammed, *La chute de l'extrémisme laïque*, Le Caire, Dar El Shorouk, 1995, p. 171.

747

Alrais Dia Aldin, *Les théories politiques de l'islam*, Le Caire, p. 144.

748

A cette époque la majorité des populations de la région avant le développement de l'islam étaient païennes et polythéistes.

749

3946

Prophète a plus de droits sur les croyants qu'ils n'en ont sur eux-mêmes»[750] et «Il n'appartient pas à un croyant ou à une croyante, une fois qu'Allah et Son messager ont décidé d'une chose, d'avoir encore le choix dans leur façon d'agir. Et quiconque désobéit à Allah et à Son messager, s'est égaré certes, d'un égarement évident»[751].

- quant à la déduction logique, dire que le pouvoir politique du Prophète trouve sa source dans un contrat exige qu'on reconnaisse au peuple le droit de rompre ce contrat, et on ne trouve pas ce droit vis-à-vis du Prophète dans l'histoire islamique, ce qui signifie qu'à cette époque les musulmans croyaient que la source du pouvoir venait de Dieu. Si l'on considère que le Prophète a fondé un État selon un contrat social, il faut admettre qu'il y ait deux parties dans le contrat: le Prophète d'un côté et tout le peuple d'un autre ou, au moins, la majorité. Or historiquement on sait que les gens qui avaient donné l'allégeance n'étaient pas majoritaires.

602 L'allégeance n'a donc pas joué le rôle d'un choix par contrat qui aurait conféré une légitimité par le peuple. Elle n'apportait donc qu'un soutien à celui qui avait la légitimité par Dieu.

Nous pouvons dire alors que la réalité historique montre que le Prophète a fondé un État où il a exercé le pouvoir, mené des guerres, levé l'aumône légale (*zakat)* imposée aux musulmans et la capitation payée par les «gens du Livre[752]» qui ne participaient pas à l'armée etc… Tout cela indique clairement que le Prophète a exercé un pouvoir politique dont les musulmans à cette époque pensaient qu'il avait une base religieuse.

Nous pensons que l'allégeance d'Aqaba a été un catalyseur pour l'émergence de l'État du Prophète qui exerçait son pouvoir selon une «mission divine». En fait l'allégeance a simplement donné au Prophète la possibilité d'exercer le pouvoir.

Ahmad bin Hanbal, *Musnad Ahmed*, partie 4, p. 281.

750

Le Coran sourate 33 verset 6

751

Le Coran sourate 33 verset 36

752

Les gens du Livre est un concept qui s'applique aux peuples monothéistes dont la religion est fondée sur des enseignements divins à travers un livre révélé à un prophète et enseigné par ce dernier. Ceci inclut les juifs, les chrétiens et les musulmans.

3947

603 II. Le système politique dans l'islam après le Prophète

604 Avant de poursuivre il est nécessaire de préciser le sens terminologique du mot islam. Il désigne une loi (*chari'a*[753]) et une foi[754]. La loi concerne les relations des hommes entre eux. Elle a une dimension horizontale et peut connaitre des développements au cours des siècles. La foi est la relation de l'homme avec Dieu. Elle a une dimension verticale, elle concerne la transcendance dans ses caractéristiques immuables : unicité, éternité, toute puissance, miséricorde etc…[755].

Par conséquent la foi sort du cadre de la loi, elle est du domaine de la conviction et du cœur. Elle pourrait être à la base d'une loi islamique mais elle n'est pas la loi elle-même. Les dispositions de la *chari'a* se divisent en deux parties :

- les dispositions fixes, légitimées par le Coran et la Sunna (l'enseignement du Prophète)

- les dispositions pour lesquelles il n'y a pas de textes dans le Coran et la Sunna ou alors pour lesquelles l'authenticité du texte n'est pas sûre ou le texte n'est pas clair[756]. Le rôle des spécialistes de la jurisprudence islamique est alors d'extraire les dispositions à partir des sources législatives[757].

605 À la lumière de cela, le nœud de la question réside dans le fait de savoir où l'on peut aborder

753
L'origine linguistique du terme utilisé en arabe dans le contexte religieux signifie chemin pour respecter la loi de Dieu.

754
«L'islam est une foi et une loi *(chari'a)* apportés par le Prophète Mohammed inspiré par Dieu». Définition de Al-Sadr Mohammed Baqir, *L'Islam mène à la vie*, Ministère de l'Orientation islamique, Téhéran, 1982, p. 33.

755
«La foi est un ensemble de concepts, apportés par le Prophète, qui nous ont expliqué la création du monde et son Créateur, le commencement de la vie et son avenir, le rôle de l'homme dans la vie et sa responsabilité devant Dieu». Al Malat Shibli, *Aggiornamento de la jurisprudence islamique*, Beyrouth, Al Nahar, 1998, p. 33.

756
Kanhan Ahmed, « Notre crise civilisationnelle à la lumière du dessein de Dieu dans la création », *Centre de recherche et d'information au Qatar*, disponible sur,http://www.islamweb.net/newlibrary/display_umma.php?lang=&BabId=15&ChapterId=15&BookId=226&CatId=201&startno=0, page consultée le 12 mai 2013.

la gouvernance dans l'islam. Soit elle est fixée par des dispositions religieuses et donc on ne peut pas la changer, soit elle est le fruit de la réflexion humaine et on peut la développer et l'adapter.

Cette considération fondamentale a conduit à l'émergence des deux grandes écoles de l'islam, l'école sunnite et l'école chiite. Cette question est au cœur de la différence entre les deux écoles.

606 Les sunnites estiment que le système politique choisi après le Prophète était le fruit d'une interprétation de ses premiers compagnons. Cette interprétation a une valeur contraignante. Garder ce système politique est donc une obligation : on l'appelé le «*califat*».

607 En revanche, les chiites croient que le Prophète a laissé des dispositions explicites sur le système de gouvernance après sa mort, on l'appelle «*l'imamat*». Le système du Prophète ne prévoyait que douze imams après lesquels on se retrouve sans disposition religieuse, spécifique et explicite, sur la gouvernance[758].

608 Il n'y a donc pas de règle unanime dans les dispositions fixes sur le système de gouvernance dans l'Islam (comme le choix d'un chef, ses pouvoirs, sa succession, la nature du régime etc). On se trouve alors dans ce que la jurisprudence islamique désigne par le terme de «zone de vide législatif» ou « zone de silence » qui concerne toutes les nouvelles situations, pour lesquelles il n'y a pas de

757

Ces sources législatives sont au nombre de quatre : le Coran, les *Hadiths* ou *sunna* (enseignement du Prophète) *l'ijma* ou consensus des spécialistes de la jurisprudence islamique, la quatrième source étant le *qiyâs* ou analogie chez les sunnites et la raison chez les chiites. Al Harid Afaf, « Sources de la législation islamique », *Ministère des affaires islamiques et des dotations de sensibilisation et de conseil saoudite*, disponible sur, http://www.al-islam.com/Content.aspx?pageid=1210&ContentID=2656, page consultée le 12 mai 2013, et Tijani Mohammed, *Les chiites sont les vrais fidèles de la sunna*, centre de recherche religieuse, Najaf, 2000, p. 217.

758

C'est pour cela qu'on parle de chiites duodécimains puisqu'il y a douze imams. Cette succession rappelle celle de la famille d'Aaron pour Moïse. Les chiites rapportent les paroles du Prophète qui a dit : «Après moi des califes me succèderont de même que Moïse avait eu des successeurs» et, dans le Coran, Moïse a douze successeurs: «Dieu a contracté une alliance avec les fils d'Israël et nous avons suscité douze chefs parmi eux». Il y a une analogie entre Al Mahdi dans la famille de Mohammed et Jésus dans la famille d'Imran par rapport à leur venue reconnue ou non: de même qu'Israël attendait le Messie mais que beaucoup d'entre eux ne l'ont pas reconnu en Jésus, de même certains musulmans n'ont pas reconnu la naissance d'Al Mahdi. Al Badri Sami, *Des soupçons et des réponses*, p. 28

textes religieux précis ou généraux; il s'agit de situations liées à l'évolution de la société ou de l'homme et exigeant l'élaboration de nouvelles formes de contrôle[759].

609 Ces zones de vide législatif qui concernent aussi la gouvernance sont soumises à l'appréciation des spécialistes de la jurisprudence islamique, depuis la mort du Prophète pour les sunnites, depuis le douzième imam pour les chiites. Le travail de ces spécialistes, les *faqih*, est de combler ce vide en formulant leur avis qu'on appelle «*fatwa*». On a souvent donné à ce terme le sens d'anathème ou condamnation, en fait le sens est beaucoup plus général «la *fatwa* correspond, dans le droit islamique, à la *responsa* du droit romain. C'est une réponse à une question posée, une opinion non revêtue d'une force contraignante qui porte, en général, sur un point de droit»[760]. Cette *fatwa* se base sur les principes déduits des sources consultées par les *faqihs* pour pouvoir formuler leur avis. Comme on l'a vu ces sources varient suivant les écoles islamiques.

610 C'est ce qui explique la multiplicité des expériences de gouvernance dans l'histoire des États islamiques: principalement l'ère *Rashidi*[761] à Médine[762] et Kufa[763], la dynastie des Omeyyades à

759
Shams al-Din Mohammed, « Espace de l'interprétation et les zones de vide législatif », *Pensée et héritage Muhammad Mahdi Shams al-Din,* disponible sur, http://www.wasatonline.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4915:2011-10-20-11-07-54&catid=51:2011-10-26-12-41-46&Itemid=132, page consultée le 15 mai 2013

759

760
Sabrina Mervin, *Histoire de l'islam: fondements et doctrines*, Flammarion, Paris 2010, p. 224.

761
«Les califes bien guidés» (*Rashidi*) est un terme employé dans l'islam sunnite et qui, en règle générale, se rapporte aux quatre premiers califes qui sont considérés comme des chefs modèles et ayant suivi scrupuleusement la voie de Mahomet.

762
Médine, ville d'Arabie saoudite qui abrite le tombeau du Prophète, capitale de ses trois premiers successeurs Abou Bakr, Omar et Othman.

763
Le quatrième calife Ali bin Abi Talib transféra la capitale de l'État islamique à Koufa, une ville d'Irak, environ 170 km au sud de Bagdad, et à 10 km au Nord-est de Najaf. Elle est située sur les rives du fleuve Euphrate.

Damas[764], des Abbassides à Bagdad et Samara[765] et l'Empire Ottoman à Istanbul[766], qui ont eu de nombreux modèles de gouvernance.

Ainsi les positions des écoles islamiques ont varié selon les points les vue des experts en jurisprudence islamique, les *faqihs,* dont le rôle a été de combler la zone de vide législatif. On arrive ainsi à deux groupes islamiques dont les divergences sont liées à la question de la gouvernance dans l'islam, les sunnites et les chiites.

611 A. Théorie du pouvoir dans la pensée sunnite

612 La pensée sunnite à ce sujet fait une distinction entre deux périodes: la première période se déroule du vivant du Prophète. La personne apte à gouverner est alors le Prophète et lui seul, en sa qualité de prophète chargé d'une mission et d'un message, aucune personne ne peut avoir la préséance sur lui[767]. Les experts de jurisprudence islamique trouvent la base légitime à ce pouvoir

---

764

Les Omeyyades sont une dynastie de califes qui gouvernèrent le monde musulman de 661 à 750. Ils prirent Damas comme capitale et fondèrent le Califat omeyyade, qui devint le plus grand État musulman de l'Histoire en s'étendant de l'Indus jusqu'à la péninsule ibérique.

765

Les Abbassides sont une dynastie de califes arabes qui gouvernèrent le monde musulman de 750 à 1258. Ils arrivèrent au pouvoir à l'issue d'une véritable révolution menée contre les Omeyyades. Quand les Abbassides triomphèrent des Omeyyades, ils déplacèrent le pouvoir de la Syrie vers l'Irak en s'installant dans leur nouvelle capitale, Bagdad, en 762.

766

L'Empire ottoman est un empire qui a duré de 1299 à 1923 (soit 624 ans). Il a été remplacé, par la République de Turquie. Fondé par un clan turcique *oghouze* (Les *Oghouzes* sont considérés comme les ancêtres des Turcs occidentaux modernes) en Anatolie occidentale, l'Empire ottoman s'étendait au faîte de sa puissance sur trois continents: toute l'Anatolie, le haut-plateau arménien, les Balkans, le pourtour de la mer Noire, la Syrie, la Palestine, la Mésopotamie, la péninsule Arabique et l'Afrique du Nord (à l'exception du Maroc et de la Kabylie).

767

Sami Al Badri, op. cit., p 34. Voir aussi : al-Assadi Ali Abd al-Hadi, *L'État du Prophète et sa légitimité*. Disponible sur : http://www.baghdadtimes.net/Arabic/?sid=26546, page consultée le 1 juin 2013.

dans les dispositions fixes du Coran, source essentielle de la législation pour les différentes écoles. Des versets justifient cette position des experts, et pour n'en citer que trois : «Nous avons fait descendre vers toi le Livre avec la vérité, pour que tu gouvernes entre les gens selon ce qu'Allah t'a appris [768]», « Gouverne alors parmi eux d'après ce qu'Allah a fait descendre… »[769] , « Qu'y a-t-il de meilleur qu'Allah pour gouverner…. »[770] etc…

613 La deuxième période commence après la mort du Prophète. La pensée politique sunnite est historiquement basée sur l'acceptation du principe du *califat*[771]. Depuis l'époque de Al Mawardi[772], premier théoricien sunnite à avoir écrit un livre spécial sur la doctrine politique islamique, jusqu'à maintenant, on constate que les ouvrages consacrés à la pensée politique sunnite sont centrés sur la théorie du *califat*.

768

Dans beaucoup de traductions on utilise le verbe «juger» au lieu de «gouverner» qui est dans le texte original arabe. Peut être parce qu'ils ont un sens très proche en arabe. Cette ambiguïté du terme en arabe permet aux partisans et aux adversaires d'un État religieux de fonder leur opinion sur un texte religieux selon qu'ils voient dans ce mot plutôt le sens «gouverner» ou plutôt le sens «juger». Voir le Coran sourate 4 verset 105.

769

Le Coran, sourate 4 verset 65.

770

Le Coran, sourate 5 versets 49-50 .

771

Voir, Mohammed Fathi Osman, *Quelques sources de la pensée politique islamique*, Fondation du Message, Beyrouth, 1979, p. 47-59.

772

Abu al-Hasan Ali Al Mawardi était un cadi et un philosophe arabe de l'école sunnite. Il a apporté d'importantes contributions à l'interprétation, à la philologie, à l'éthique et à la littérature coranique. Mawardi est né à Bassorah au sud de l'Irak en 972. Il a exercé son poste de juge dans différentes régions irakiennes, et notamment à Bagdad. Il a été ambassadeur du Calife Abbasside Al-Qa'im dans divers États musulmans. Il a écrit plusieurs livres sur les sciences et la sociologie politique, notamment Al-Ahkam al-Sultaniyya w'al-Wilayat al-Diniyya (Ordonnance du gouvernement) qui traite entre autres du droit de la guerre.

3946

614 Etymologiquement le terme «calife» en arabe désigne quelqu'un qui succède à un autre. Chez les sunnites le calife est celui qui est mandaté, représentant de Dieu pour certains, successeur du Prophète pour d'autres, pour garder la religion et les affaires terrestres[773].

La jurisprudence et la philosophie politiques chez les sunnites reposent sur les modèles historiques de l'interprétation des compagnons du Prophète qui a une valeur législative considérable. Ils pensent qu'il n'y a pas dans le Coran ou dans la *sunna*[774] de dispositions précises sur le système politique après la mort du Prophète. Le système du *califat*, l'étendue des pouvoirs du *calife* et la façon de le choisir furent décidés d'après cette interprétation[775].

C'est pourquoi il a été (et il est toujours) difficile aux penseurs sunnites de donner une théorie globale et cohérente de la gouvernance, puisque les modèles historiques ayant été différents selon les cas, ils ont conduit à une diversité d'opinions dans ce domaine, en particulier pour le choix du *calife*.

615 Le premier calife, Abou Bakr, reçut l'allégeance d'un groupe de musulmans bien que d'autres la lui aient refusée. Omar, le deuxième calife, a été désigné par Abou Bakr dans son testament. Uthman, le troisième calife, a été choisi au sein d'un comité de six personnes désignées par Omar. Ali est devenu le quatrième calife avec l'allégeance générale des musulmans. Après la période des quatre premiers califes, l'ère *Rashidi,* le système héréditaire a prévalu dans la succession des califes à travers les ères *omeyyade* ou *abbasside* jusqu'à la fin de l'Empire Ottoman, dernier bastion du califat sunnite[776].

616 Tenant compte de l'expérience historique et des différentes façons que les premiers califes avaient eu d'accéder au pouvoir, les penseurs sunnites ont cherché à justifier la légitimité du *califat*

773

Pour savoir plus sur le terme «calife» voir, Abu Albaiqa Alkafawi, *La globalité*, Fondation du message, Damas, 2011, p 335

774

L'enseignement du Prophète.

775

Ahmed Allowaadi, *op. cit.,* p. 111.

776

Pour les modèles historiques des successeurs après le Prophète voir, Mohammed Fathi Osman, *op. cit.,* p. 344-356.

en acceptant plusieurs modèles de choix du calife. Donc ils ont admis l'allégeance «*bay'a*», comme moyen légitime d'accession au pouvoir. C'est une «promesse que les personnes font d'accepter l'autorité d'un chef sur eux-mêmes et sur tout ce qui concerne les musulmans et de lui obéir. L'origine de cette façon de faire remonte à l'enseignement du Prophète. Les historiens de l'islam rapportent que le Prophète à la Mecque a reçu le serment d'allégeance de soixante-dix hommes et deux femmes représentant les habitants de Médine»[777]. Ce serment a été confirmé par l'ensemble de la population de Médine quand Mohammed y est venu. Une allégeance similaire a adoubé Ali le quatrième calife.

Le calife peut être aussi désigné par l'allégeance des seuls notables. Les penseurs sunnites sont divisés sur le nombre de notables qui doivent faire allégeance pour désigner le gouvernant: certains estiment que l'allégeance doit être faite par une majorité de notables dans toutes les régions pour qu'il y ait consensus. D'autres répondent que cinq notables suffisent, quatre d'entre eux faisant allégeance au cinquième[778]. D'autres encore pensent que trois notables seulement peuvent désigner parmi eux un chef et deux témoins. Pour d'autres un seul suffit[779].

617 Autre possibilité légitime selon les penseurs sunnites, le testament du prédécesseur peut désigner le nouveau calife. Les penseurs sunnites sont d'accord avec cette possibilité et la justifient pour deux raisons: l'une est que le premier calife après le Prophète, Abou Bakr, avait ainsi désigné son successeur Omar. L'autre tient à ce qu'Omar à son tour a fait de même en nommant un conseil de six personnes chargées de choisir parmi elles le prochain calife[780].

618 Et enfin, au cas où plusieurs personnes brigueraient le califat, les érudits sunnites donnent même la légitimité au calife arrivé au pouvoir par la force. Al Mawardi a appelé cela «s'emparer de

---

777

Mohammed Fathi Osman, op. cit., p. 425 - 426

778

On peut citer ici deux expériences historiques: celle de l'allégeance à Abu Bakr au sein d'une réunion de cinq notables, puis suivie par celle du peuple. La seconde: est celle d'Omar, le deuxième calife, qui a choisi six personnes pour nommer son successeur.

779

Al Mawardi, *op. cit.,* p. 6 et 7

780

Al Mawardi, *op. cit.*, p. 10.

l'émirat par nécessité»[781]. Une telle façon d'accéder au califat, bien que contestable, est justifiée par les penseurs sunnites par le fait qu'il faut préserver le système de la *chari'a* et que les musulmans ont besoin d'un gouverneur[782].

Si le calife viole la loi islamique ou s'il est injuste, on peut alors se demander s'il est permis au peuple de le changer? An Nawawi[783] estime que la majorité des spécialistes en jurisprudence islamique sunnites pensent que le chef de l'État islamique ne peut pas être changé même s'il est débauché ou injuste. Il faut se contenter de le conseiller. Ailleurs An Nawawi ajoute que la révolution qui combat le gouvernant est interdite chez tous les musulmans même en cas de débauche et d'injustice du pouvoir. Abou Baker Al Baquillani, grand juriste sunnite était déjà du même avis. Mais d'autres juristes sunnites, comme Iben Hazm Al Andalussi (994-1064) et Alajie (mort en 1355), ne partageaient pas ces avis et pensaient qu'un gouvernant injuste ou débauché pouvait et même devait être changé[784].

619 Malgré ces avis, dans la pratique l'obéissance aux califes, quelle qu'ait été leur injustice, a été presque toujours la règle chez les penseurs sunnites. Ils ont toujours refusé le renvoi d'un gouverneur injuste et immoral et ont estimé que toute tentative pour renverser le calife entraîne le chaos, ce que la religion refuse[785].

781

Al Mawardi, *op. cit.*, p. 33 à 44.

782

Pour plus de détails sur les raisons d'accéder de cette façon au califat, Saeb Abdul Hamid, *La succession du Prophète entre avis du conseil et nomination par les textes*, Beyrouth, Fondation du message, p. 43.

783

An-Nawawi (1233-1277) est considéré parmi les grands commentateurs du hadith. Il reçut le nom du *Cheikh al-Islam* (le cheikh de l'islam) Il est en outre un des piliers de l'école juridique chaféiste Il est né dans le village de Nawa près de Damas en Syrie. Il apprit le Coran dès l'enfance et se forma dans diverses sciences islamiques comme le hadith, la langue arabe et la jurisprudence islamique.

784

Abou Baker Al Baquillani, *Préliminaire*, le Caire 1946, cité par Al Badri Sami, op. cit., p. 35.

785

Saeb Abdul Hamid, *La succession du Prophète entre avis du conseil et nomination par les textes*,

Bien que la question du califat ne soit pas du domaine du credo de la foi musulmane, de nombreux penseurs sunnites estiment que la présence d'un calife à la tête de la nation islamique, comme chef politique, est une obligation religieuse qui leur est imposée. Pour en justifier la nécessité certains arguent du fait que la loi islamique touche tant de domaines qu'un dirigeant est indispensable pour pouvoir l'appliquer[786]. D'autres voient en ce dirigeant une garantie contre le chaos qui, sans lui, pourrait régner dans l'État islamique, tant pour ses affaires que pour sa survie[787]. D'autres encore pensent qu'après le Prophète il y a eu un consensus entre tous les musulmans pour établir un régime sur la base du califat[788], mais des penseurs comme Ali Abderraziq, comme on l'a vu[789], nient l'existence de ce consensus, car ils ne voient aucune disposition religieuse dans le Coran ou la Sunna obligeant à instituer un calife. Ainsi la mise en place du califat est un acte politique sans valeur religieuse qui ne peut donc pas être revêtu d'un caractère d'obligation religieuse[790]. Il y a aussi ceux qui considèrent que seul un calife peut garder les rites religieux et prendre soin de l'intérêt du peuple[791].

Beyrouth, Fondation du message, p 44.

786

Pour des détails sur ce point de vue: Abdelqaher Al Baghdadi, *Les principes de la religion*, Istanbul, 1928, p. 271

787

Cet avis est attribué à Al Ghazali, pour des détails voir: Abu Hamid al-Ghazali, *Idées directrices de la foi*, Le Caire 1909, p. 96.

788

Le consensus entre les juristes islamiques est l'une des sources de la législation dans la jurisprudence islamique.

789

Nous avons discuté de la théorie d'Abderraziq quand nous avons mentionné quelques-unes des théories qui ont été faites sur l'État du prophète.

790

Ali Abderraziq, op. cit., p. 22.

791

Ali Abderraziq, op. cit, p. 33

Des juristes ont, quant à eux, cherché à adapter le califat en soulignant qu'il s'agissait d'un vrai contrat dont le but était de donner au calife l'autorité suprême, et en estimant que ce contrat , entre le calife et la nation, donne au calife un pouvoir qui lui vient de la nation[792].

620 L'analyse de ces avis, qui justifient le califat comme seul régime politique nécessaire aux musulmans, montre une confusion entre la notion de la nécessité d'une structure étatique et celle du califat. En fait ces justifications concernent bien davantage la nécessité de l'existence d'un État que celle d'un régime politique spécifique. De plus le régime du califat comme régime politique est difficile à justifier face à la critique. Dans la réalité historique, il est arrivé que des califes soient pratiquement des monarques autocrates. Certains penseurs, défenseurs du califat, n'ont pas explicité de conditions spéciales pour devenir calife, mais ils ont donné aux musulmans l'obligation de se soumettre à ce pouvoir même s'il est injuste. Quelques penseurs, pour ne pas justifier l'oppression exercée par certains califes, ont voulu réserver le terme de «calife» à l'ère *rashidi*, excluant ainsi les ères omeyyade et abbasside de cette dénomination. La légitimation de certains régimes politiques qui ont dirigé les musulmans sous le nom de «califat», comme les omeyyades, les abbassides et même les ottomans, et leur justification permanente par les penseurs sunnites met ce système face à un véritable problème car il est difficile de faire la différence entre le califat et une monarchie autocratique.

621 L'autre point auquel doit faire face le régime du califat est que ses partisans en font le seul régime politique reconnu aux musulmans bien qu'ils s'accordent à dire qu'il n'y a pas de textes religieux fondateurs d'un tel régime après le Prophète et que c'est en fait le fruit d'une réflexion des premiers musulmans. Aussi des auteurs pensent-ils que si le choix du régime a été possible pour les premiers musulmans, à notre époque il doit être également licite de choisir une forme d'État adaptée à notre temps.

La pensée sunnite sur la succession du pouvoir permet de constater que tous les modes d'accès au califat sont reconnus comme légitimes : que ce soit l'allégeance qui peut être faite par beaucoup….ou un seul, la succession héréditaire ou le coup de force militaire, tout est accepté, ce qui témoigne d'une incohérence dans la reconnaissance de la légitimité et il n'est pas acceptable de mettre toutes ces successions sur un pied d'égalité. Il y a donc discordance au sein même de la pensée sunnite.

622 B. Théorie du pouvoir dans la pensée chiite

792

C'est la vision adoptée par le juriste égyptien Sanhoori : Pour plus de détails: Mohammed Fathi Osman, *op. cit.,* p. 397-398.

623 Les chiites croient en la théorie de *l'imamat* en ce qui concerne le pouvoir après la mort du Prophète[793]. Douze imams se sont alors succédé. La liste de ces imams commence par Ali bin Abi Talib, cousin du Prophète et mari de sa fille Fatima, et se termine par l'imam Al Mahdi, né en 869. Les chiites croient que Al Mahdi n'est pas mort (comme la foi musulmane le pense pour Jésus) et qu'il reviendra établir, à la fin du monde, la justice sur la terre. Il sera, pour cette mission, accompagné de Jésus. La période de son absence actuelle s'appelle l'occultation[794].

Les imams ont hérité de tous les pouvoirs du Prophète et pas seulement du pouvoir politique, sans qu'ils aient été inspirés par un messager divin bien qu'ils fussent mandatés par Dieu[795].

L'imamat est un fondement de la religion chez les chiites. On peut le considérer comme la base

---

793

Chiite est le nom donné à une communauté des musulmans dont les membres sont les chiites qui croient que Ali bin Abi Talib, Hussein et Hassan les fils que lui a donnés Fatima fille du Prophète, et les neuf descendants de Hussein, sont les douze imams infaillibles et les principales références des musulmans après la mort du Prophète. Les chiites pensent qu'ils représentent l'islam des origines, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas une communauté émergée tardivement. Selon certains historiens l'expression «chiite» date d'après la mort du Prophète quand, alors qu'Ali avec toute la tribu du Prophète procédait à l'enterrement de Mohammed, cinq chefs de tribus se sont réunis pour choisir Abou Bakr comme successeur du fondateur de l'islam. Ils ont obtenu l'allégeance du peuple. Ceux qui ont refusé ce choix en pensant qu'Ali était le plus qualifié après le Prophète ont été appelés chiites, mot qui signifie en arabe «partisans» d'Ali. Petit à petit «chiite» est devenu le terme pour désigner cette communauté fidèle à Ali.

794

La foi en la nécessité de l'émergence d'un réformateur universel pour établir la justice de Dieu sur la terre entière est un point commun à beaucoup de religions surtout les religions monothéistes. La différence entre ces religions porte sur l'identité de ce réformateur qui doit accomplir les objectifs annoncés par les prophètes. L'idée de l'émergence d'un réformateur existe dans la pensée juive. Dans la pensée chrétienne le retour du Christ à la fin des temps est une certitude, il conduira l'humanité entière vers un règne de paix et de justice. Chez les musulmans le réformateur qui viendra à la fin des temps est Al Mahdi. Pour les sunnites Al Mahdi naîtra aux derniers temps. Pour les chiites il est déjà vivant et quand il reviendra il sera accompagné de Jésus. Voir, « Al Mahdi promis et son absence dans les prédictions religieuses », *Institut mondial d'ahl al beith*, disponible sur, http://rafed.net/moamal/index.php/2009-11-21-07-35-02/826-2011-05-16-07-32-25%20# _ftnref7, page consultée le 12 septembre 2013.

794

795

Al-Modhaffar Mohammed Rida, *Le chiisme tel quel: ses tenants et ses aboutissants (Les croyances du chiisme),* Traduit en français et édité par Abbas Ahmad al Bostani, Publication de la Cité du Savoir, Canada, 2005, p.120 à 126

doctrinale qui distingue les chiites des autres écoles juridiques musulmanes. Etymologiquement *imamat* en arabe désigne le fait que quelqu'un se met en avant pour que les gens le suivent et l'imitent[796].

En conséquence les douze imams ont un pouvoir politique autant qu'un pouvoir religieux et moral. Ils sont, en tant qu'héritiers moraux et successeurs du Prophète, les plus qualifiés pour exercer *l'imamat*[797].

624 Deux points essentiels illustrent la différence entre la théorie de *l'imamat* chez les chiites et la théorie du *califat* chez les sunnites: pour les chiites la question de *l'imamat* repose sur des textes religieux clairs qui définissent les douze imams comme successeurs moraux et politiques du Prophète, mais non sur des modèles historiques comme pour les sunnites. La légitimité du pouvoir du Prophète et des douze imams n'est pas de l'ordre de l'humain, elle leur vient du choix de Dieu. Le deuxième point qui distingue le chiisme du sunnisme tient à l'exigence morale et religieuse faite aux imams qui doivent être, non seulement les successeurs du Prophète, mais aussi de son niveau moral et religieux, alors que dans le sunnisme le califat revêt davantage un caractère honorifique sans forcément avoir le niveau moral qui fut celui des douze imams[798].

Ainsi on peut dire que la pensée politique chiite évolue sur trois périodes. Pour la première période, celle du Prophète, la pensée chiite ne diverge pas de la pensée sunnite puisque le Prophète détient seul le pouvoir. La deuxième période, celle des douze imams, est l'objet du différend entre chiites et sunnites. Les chiites attribuent aux douze imams les mêmes prérogatives qu'au Prophète. La troisième période, s'ouvre avec l'occultation du douzième imam en 941 et dure encore.

796

Pour en savoir plus sur le principe de l'Imamat voir, Mutahhari, *L'imamat*, Beyrouth, Umm Al Qura, 3e éd., 2003, p. 94

797

Des experts islamiques comme Ibn Hazm Al Andalusi définissent les chiites comme ceux «qui affirment qu'Ali et ses successeurs sont les meilleurs après le Prophète et qu'ils sont les plus qualifiés pour exercer *l'imamat*. Ceux qui ne disent pas cela ne sont pas chiites». Voir: Abdul Halim Al Jendi, *L'Imam Jafar al-Sadeq*, Le Caire, 1977, p. 32.

798

Saleih Alcirbesaa, « Le concept de l'Imamat selon les chiites et les sunnites », *Centre islamique de rayonnement d'études et de recherches islamiques*, disponible sur, http://www.islam4u.com/ar/maghalat/ , page consultée le 1 juin 2012

625 Pratiquement tous les chiites s'accordent sur la question du pouvoir politique du Prophète et des douze imams qui lui ont succédé[799]. Les chiites fidèles à la théorie de *l'imamat* ont estimé que tous les États qui ont été formés et qui ne respectaient pas ce droit divin des douze imams ont été illégitimes[800].

La pensée politique chiite est donc claire à l'époque du Prophète puis à celle des douze imams, mais c'est après l'occultation du douzième imam, c'est-à-dire à notre époque, que cette pensée mérite que nous l'étudiions. La théorie du pouvoir chiite après l'occultation est alors moins claire et remporte une adhésion moins complète que dans les deux périodes précédentes, et on trouve plusieurs écoles de pensée.

626 En général les chiites sont d'accord pour dire que l'exégète, comme spécialiste de l'interprétation des textes religieux de référence, est un successeur du Prophète et des douze imams[801]. Pour eux il faut suivre l'interprétation, dans le domaine strictement religieux de l'expert le meilleur en exégèse, qu'on appelle communément «grand *ayatollah*[802]».

La différence entre les penseurs chiites porte sur les pouvoirs de cet expert religieux, al *faqih,* larges allant jusqu'au domaine politique ou limités à la seule interprétation des références religieuses. Il y a deux approches parmi les penseurs politiques chiites, celle qui lui donne le pouvoir absolu y compris sur les affaires politiques(1) et celle qui exclut le domaine politique et la restreint à certains

---

799

Al-Modhaffar Mohammed Rida, *Al saqifa (l'auvent)*, Dermk, 2e éd., Beyrouth, p. 52.

800

C'est ce qui explique le manque de reconnaissance par les chiites de la légitimité des Omeyyades, des Abbassides et des Ottomans, ainsi que celle des trois premiers successeurs du Prophète. Dès ces époques on constate la présence historique et traditionnelle des chiites dans l'opposition politique.

801

Qu'on appelle dans la jurisprudence islamique «*al faqih*»

802

Il y a trois méthodes pour savoir quel est le *faqih* le plus expert: la première est un questionnement personnel, méthode qui n'est pas accessible au grand public parce qu'il n'est pas spécialiste. La deuxième méthode consiste en un témoignage d'experts, et la troisième utilise la notoriété publique d'un spécialiste al *faqih*. Voir Sistani, *Les chemins des justes,* 4ème éd., Beyrouth, maison almuarikh Alarabi, 1998, Vol 1, p.14.

sujets(2)

1) Le pouvoir absolu d'al faqih

627 Selon cette approche *al faqih* exerce un large pouvoir qui va au-delà de l'interprétation des textes religieux pour atteindre le domaine politique.

Il exerce ce pouvoir comme tuteur. Dans la jurisprudence islamique le pouvoir donné au *faqih* s'appelle la tutelle, *willayat*, et le *faqih* est le tuteur[803]. La tutelle dont nous parlons ici n'est pas exactement la tutelle au sens linguistique du mot, «institution conférant à un tuteur le pouvoir de prendre soin de la personne et des biens d'un mineur ou d'un incapable»[804], mais le pouvoir, que nous appellerons dans la suite tutelle d'*al faqih,* sur les gens dans la période d'occultation du douzième imam, comme chef d'État.

628 La jurisprudence chiite distingue deux domaines de tutelle exercée par le *faqih*, le premier domaine concerne la gestion des affaires du peuple, le deuxième celle des affaires privées. Dans le pouvoir absolu la tutelle s'exerce dans les deux domaines public et privé.

La question centrale de cette approche est celle du rôle du peuple dans le choix du *faqih.* Nous sommes ici devant les trois théories les plus répandues, la première choisissant le *faqih* qui exercera la tutelle par la *chûrâ*, terme coranique signifiant consultation et avis de la majorité[805] (a), la deuxième dans laquelle le peuple choisit ses dirigeants par la *chûrâ,* réservant au *faqih* la supervision des dirigeants[806] (b) et enfin celle qui donne la tutelle à al *faqih*, le peuple ne faisant que le révéler (c).

a) L'accès à la tutelle par la *chûrâ*.

803

C'est pourquoi le système iranien est celui de la «*willayat al faqih*».

804

Dictionnaire le Robert de poche, Paris, 2009, p. 740.

805

La consultation, *chûrâ* ou *machwara*, existait chez les anciens Arabes : le chef de la tribu requérait l'avis des principaux personnages du groupe avant de prendre une décision. Sabrina Mervin, *op. cit.,* p 214.

806

C'est pourquoi en Iran le *faqih* s'appelle le guide suprême.

629 Dans cette théorie la *chûrâ*, est le seul moyen pour désigner celui qui exercera la tutelle. En d'autres termes, le peuple choisit son dirigeant par l'avis de la majorité (*chûrâ)*. Parmi les conditions posées pour être candidat figure celle, sine qua non, d'être *faqih* parce que c'est le meilleur juriste dans un État reposant sur la jurisprudence islamique.

Les partisans de cette idée se sont appuyés sur la référence sacrée du Coran: ceux «qui évitent les péchés les plus graves ainsi que les turpitudes, et qui pardonnent après s'être mis en colère, qui répondent à l'appel de leur Seigneur, accomplissent la prière, se consultent entre eux à propos de leurs affaires….[807]». Ce texte explique les caractéristiques du modèle social et moral parfait du point de vue du Coran où les hommes délibèrent pour résoudre leurs affaires.

630 Comme ce texte ne donne pas un sens particulier à «affaires» si les hommes veulent appliquer ce terme à la gestion politique ils constitueront ainsi une société parfaite. En supposant que les affaires d'un pays soient gérées de cette façon, la société répondrait au souhait de Dieu et les décisions prises dans cette *chûrâ* auraient alors force de loi[808].

Cette théorie a été acceptée par de nombreux penseurs chiites qui n'ont pas trouvé dans les textes de preuves d'installation directe d'un *faqih* mais ils ont considéré qu'être *faqih* était une condition pour devenir tuteur au même titre que l'âge etc…

631 Muhammad Baqir al-Sadr, l'un des théoriciens les plus importants de l'idéologie chiite, a été influencé par cette théorie sur laquelle a été basée sa carrière politique[809]. Mais Il s'est orienté vers une nouvelle théorie celle de la *chûrâ* sous la supervision d'al-*faqih,* comme nous allons le voir, puis il a abandonné cette théorie dont il a jugé certains points critiquables[810]:

807

Le Coran, sourate 42 verset 37-38.

808

Al Haeri Kadem, *Principes du gouvernement islamique*, Chambre islamique pour l'impression, l'édition et la distribution, 1e éd., Beyrouth, 1979, p 79.

809

C'était la théorie à laquelle Al Sadr croyait au début de sa carrière politique quand il a fondé en 1957 le parti Dawa, le plus important parti chiite en Irak, qui est né à cette époque, entre autres raisons, pour endiguer la montée communiste.

810

Pour l'ensemble des critiques de cette théorie voir: Mohammed Baqir al-Sadr, *Recherche sur la*

- Le texte coranique sur lequel est basée cette théorie n'indique pas de façon claire qu'une décision prise à la majorité de ceux qui délibèrent aura un caractère obligatoire. Il a peut – être le rôle d'encourager les musulmans à se consulter et à donner chacun leur avis, ou peut – être est - ce une méthode pour prendre une décision, mais on ne peut pas donner de caractère obligatoire à cette décision sans unanimité. Si nous acceptions cette façon de comprendre le texte, il est possible de l'utiliser pour traiter diverses questions concernant les musulmans, mais on ne peut pas imaginer que le choix du tuteur puisse se faire selon ce critère d'unanimité.

- Le terme «affaires» mentionné dans le texte du Coran ne recouvre pas les affaires de gouvernance et de tutelle, mais des affaires en général. L'expérience de gouvernance du Prophète n'était pas basée sur la *chûrâ*. Cette interprétation n'est pas conforme à un autre texte du Coran « Ô les croyants! Obéissez à Allah, et obéissez au Messager et à ceux d'entre vous qui détiennent le commandement. Puis, si vous vous disputez en quoi que ce soit, renvoyez-le à Allah et au Messager, si vous croyez en Allah et au Jour dernier. Ce sera bien mieux et de meilleure interprétation»[811]. Ce texte donne clairement la tutelle au Prophète et non à la *chûrâ*. De plus il a été révélé à la Mecque quand il n'y avait pas encore d'État musulman, les «affaires» n'étaient donc pas celles d'une gouvernance mais des affaires quelconques.

- Par ailleurs cette théorie nous laisse devant une situation difficilement explicable. Si la *chûrâ,* est la base de la gouvernance, comment se fait-il que le Prophète n'ait pas expliqué les caractéristiques de ce concept mais soit resté vague. Il aurait fallu une explication claire des modalités de la *chûrâ*. Rien n'indique le pourcentage requis pour la majorité (simple, des deux tiers etc.) les participants et leur âge et qui suivre en cas de divergences entre les notables et le peuple. On reste dans le flou.

b) L'accès par la *chûrâ* à la tutelle exercée sous la supervision d'al *faqih*

632 Selon cette théorie, le peuple choisit son dirigeant, par l'avis de la majorité (*chûrâ),* sur une liste de candidats à qui il n'est pas demandé d'être *faqih.* Mais la fonction de dirigeant sera exercée sous le contrôle d'un *faqih* parce que celui-ci est le juriste le plus conscient des intérêts du peuple.

Cette théorie approfondie par Mohammed Baqir al Sadr, qu'il a expliquée dans son livre «L'Islam mène à la vie», est caractérisée par les points suivants[812] :

---

tutelle, Maison des publications de rencontres, Beyrouth, 1979, p. 28 à 40.

811

Voir le Coran sourate 4 verset 59.

812

1. Dieu est la source de tout pouvoir.

2. Dieu a fait de l'homme son représentant sur terre. En conséquence l'homme exerce la gouvernance parce qu'il est, selon l'islam, la représentation complète et absolue de Dieu sur terre. Dieu a délégué à l'homme la gouvernance et la domination de l'univers et, sur cette base, cette théorie donne au peuple la tutelle sur lui-même.

Mais d'autre part cette représentation confiée par Dieu aux hommes implique la responsabilité. Cette confiance faite à l'homme entraîne qu'il ne doit pas gouverner selon sa fantaisie mais selon la loi de Dieu.

Par ailleurs l'homme créé libre pourra toujours choisir un chemin qui sera jugé au jour du Jugement. Sans la liberté la responsabilité serait sans valeur. En face de cette responsabilité l'homme a besoin de la direction de Dieu représentée par la supervision des prophètes. Donc nous sommes devant deux lignes: celle de la représentation, par les hommes, de Dieu sur terre, on l'appelle «ligne de représentation» et celle de la supervision de Dieu sur cette représentation qu'on appelle «ligne de supervision».

3. à l'ère du Prophète et des douze imams les deux lignes sont incarnées en une seule personne, le Prophète ou l'imam, parce qu'ils sont infaillibles

A l'origine l'homme était bon puis il a dévié. En conséquence il a perdu son droit de représentation de Dieu sur terre. Il a donc eu besoin d'être redirigé par les prophètes. Dans cette période de réforme les prophètes en exerçant leurs fonctions de supervision ont pris également le droit que le peuple avait de représenter Dieu sur la terre.

4. Actuellement, nous sommes dans une nouvelle époque. Il n'y a plus ni prophètes ni imams infaillibles. A qui reviennent alors la « ligne de la représentation» et «la ligne de la supervision» après avoir été incarnées en une seule personne à la période de l'infaillibilité ?

C'est *al faqih*, expert de jurisprudence islamique, estimé comme le plus juste et efficace, qui assume la charge de la «ligne de supervision». Cette ligne s'exerce sur les trois points suivants [813] :

- le maintien de la loi de Dieu et la défense de son message.
- l'interprétation des dispositions de l'islam et de ses concepts, comme arbitrage dans ce domaine.
- la supervision de la nation pour la ramener dans le droit chemin quand elle s'écarte des

Al-Sadr Mohammed Baqir, *L'islam mène à la vie*, op. cit., p. 129.

813

Mohammed Baqir al-Sadr, *L'islam mène à la vie*, op. cit., p 169 à 170.

principes généraux de la représentation de Dieu sur terre.

Quant à la «ligne de la représentation» il se peut que le peuple ne puisse pas l'exercer à cause du joug que fait peser un tyran. Ce droit est alors transmis au *faqih* puisque le peuple est devenu comme un mineur qui ne peut pratiquer son droit de tutelle sur lui-même. Mais dès que le peuple est libéré, il retrouve ses prérogatives et il exerce la tutelle sur lui-même en utilisant tous ses droits y compris le pouvoir politique par la *chûrâ*, l'avis de la majorité.

Cependant cette tutelle est partiellement limitée par la supervision d'*al faqih* qui trouve la source de sa légitimité dans le discours célèbre du douzième imam : «En ce qui concerne les événements de l'avenir tournez-vous vers les exégètes de nos enseignements, ils sont mes représentants comme je suis celui de Dieu»[814]. Ce texte montre que les *faqihs* sont la référence dans toutes les situations dans la mesure où elles concernent l'application de la loi de Dieu.

En conséquence le peuple a la représentation générale dans le domaine exécutif et législatif sur la base de la *chûrâ* qui lui donne la tutelle sur lui-même mais dans le cadre de la supervision et du contrôle constitutionnel d'*al faqih* et les deux «lignes» (la représentation et la supervision) dérivent de l'unique source du pouvoir réel qui est celui de Dieu. On peut définir le rôle constitutionnel d'*al faqih* par les charges de supervision, de contrôle, d'interprétation, de magistrature, de guide suprême représentant l'État et qui entérine, pour confirmer sa légitimité, la nomination du Chef de l'État élu par le peuple[815].

633 Cette définition du rôle d'al *faqih* a inspiré la constitution iranienne de 1979. Bien qu'elle ait prévu que le peuple choisissait son dirigeant par une élection (avis de la majorité ou *chûrâ*), cette constitution a donné des pouvoirs importants à al *faqih*. Il a sur les trois pouvoirs un impact comme guide suprême: il supervise les pouvoirs législatif, exécutif et judicaire. Il ratifie l'élection du président. Il est le chef des forces armées. Il exerce ses pouvoirs sur le pouvoir législatif à travers le Conseil des Gardiens de la Constitution qui examine tous les projets de loi pour vérifier leur constitutionnalité et dont il nomme la moitié des membres. Ce même conseil supervise le pouvoir exécutif à travers l'élection du Président en sélectionnant les candidatures. C'est Al faqih qui nomme le chef du pouvoir judiciaire[816].

814

Voir le plus grand recueil de *hadiths* (discours) chiite: Al Majlis, *Mer de lumière*, Tome 18, p. 101 discours n ° 9.

815

Mohammed Baqir Al-Sadr, op. cit., p 169 à 170.

c) Tutelle d'*al faqih* révélé par la *chûrâ* (*wilayat al faqih*)

634 Selon cette théorie le pouvoir est attribué au *faqih*, considéré comme le successeur du Prophète et des imams. Cependant il n'a pas l'infaillibilité qu'ils avaient. A l'instar de ce qu'a été l'étendue du pouvoir du Prophète, le *faqih* a compétence sur tous les domaines de la vie de la société. La source du pouvoir du *faqih* vient de Dieu et non des gens qui l'ont choisi. Le rôle du peuple n'est donc ici que celui de révélateur du *faqih* parmi les candidats[817]. Cette approche a été rendue célèbre surtout après que Khomeiny, fondateur de la République islamique d'Iran en 1979, l'ait développée[818]. Même si la constitution iranienne actuelle s'inspire de la théorie précédente, que nous avons vue, elle emprunte plusieurs points importants à la théorie de la «*wilayat al faqih*» en particulier en ce qui concerne le rôle du peuple pour choisir le guide suprême «*le faqih*». Le Conseil des Experts élus par le peuple est chargés de choisir le guide suprême exerce un rôle de révélateur du *faqih* parmi les candidats et non d'être la source de son pouvoir.

635 En raison de l'importance de cette théorie actuellement, nous ne pouvons pas faire l'économie de son étude détaillée, et pour cela il nous faut savoir dans quel domaine s'exerce la tutelle d'al *faqih.* Il y a deux domaines de tutelle dans la pensée islamique :

- Le premier domaine de tutelle est celui de la «tutelle cosmique».

C'est un pouvoir sur la création qui soumet les éléments. Il est l'apanage de Dieu qui l'a confié seulement à quelques uns qui sont ses envoyés mais qui ne peuvent pas l'exercer de leur propre initiative sans sa permission. Car tout dans cette existence doit être soumis à la volonté de Dieu.

816

Voir article 57 de la Constitution iranienne de 1979.

817

La jurisprudence islamique chiite s'est penchée depuis longtemps sur la question de *la wilayat al faqih* (tutelle d'*al faqih*), sans en faire un sujet d'étude spécial mais en l'insérant dans d'autres sujets. Al Naraqi (1733-1794) a été le premier à étudier cette question pour elle-même et il a fait la distinction entre le pouvoir politique et le pouvoir religieux d'*al faqih,* ce qui a attiré l'attention des chercheurs ultérieurs sur cette question.

818

Khomeiny a présenté sa théorie du pouvoir *wilayat al faqih* (tutelle d'*al faqih*) pour la première fois en 1969 à travers 13 cours donnés à Najaf (Irak) pour les étudiants en sciences religieuses, il a rassemblé ses conférences dans un livre intitulé «Le gouvernement islamique». Ce livre est considéré comme la base idéologique de la révolution islamique en Iran en 1979.

3946

C'est pourquoi lorsque Dieu donne la tutelle cosmique à un de ses envoyés il le met toujours en garde de jamais agir sans sa permission[819]. Donc dans sa raison et sa sagesse, Dieu a accordé la tutelle cosmique à des envoyés dotés d'une grande vertu et d'une grande élévation d'âme. Elle est donc évidemment hors de la tutelle d'al *faqih*[820].

- Le deuxième domaine est celui de la «tutelle législative» qui comporte deux branches:

- La branche législative. Les prophètes et les douze imams ont, seuls, le pouvoir d'exprimer la loi de Dieu. Inspirés par Dieu, ils n'ont pas un pouvoir législatif distinct de la volonté de Dieu mais ils l'explicitent. Ce qui est aussi hors de la tutelle d'al *faqih.*

- La branche des ordres et des interdits. Dans cette branche de la tutelle, celui qui a ce pouvoir a le droit de donner des ordres et de fixer des interdits selon la loi islamique[821]. Ceci est du domaine de

---

819

Ainsi, par exemple, la tutelle que Dieu a donnée à Jésus en lui accordant un pouvoir sur les éléments est une tutelle cosmique qui vient d'un mandat de Dieu. Le Coran confirme cela quand il dit : « (Rappelle-toi) quand les Anges dirent: «Ô Marie, voilà que Dieu t'annonce une parole de Sa part: son nom sera «Al-Masīḥ», «'Issā», fils de Marie, illustre ici-bas comme dans l'au-delà, et l'un des rapprochés de Dieu …. et Il sera le messager aux fils d'Israël, [et leur dira]: «En vérité, je viens à vous avec un signe de la part de votre Seigneur. Pour vous, je forme de la glaise comme la figure d'un oiseau, puis je souffle dedans: et, par la permission de Dieu, cela devient un oiseau. Et je guéris l'aveugle-né et le lépreux, et je ressuscite les morts, par la permission de Dieu. Et je vous apprends ce que vous mangez et ce que vous amassez dans vos maisons. Voilà bien là un signe, pour vous, si vous êtes croyants!» (Le Coran, sourate 3 verset 49). La répétition de l'expression «par la permission de Dieu» marque avec insistance que celui qui a la tutelle cosmique ne l'exerce jamais sans recevoir l'accord de Dieu.

820

Centre Noun de traduction et d'édition, *Recherche sur la tutelle d'al faqih,* Beyrouth, l'Association de la connaissance culturelle islamique 1999, p 5 à 8

821

Centre Noun de traduction et d'édition, op. cit., p. 8.

3947

la tutelle d'al *faqih.*

636 En conséquence la tutelle d'*al faqih* qui est exercée dans cette théorie ne concerne ni la tutelle cosmique donnée par Dieu à ses envoyés, ni la tutelle législative complète. Mais elle concerne seulement la deuxième partie de la tutelle législative, celle des ordres et des interdits. Khomeiny l'a appelée «tutelle fictive» ce qu'il explique quand il dit : «Il ne faut pas se méprendre sur la position d'al *faqih*. Je ne dis pas qu'al *faqih* a le rang du Prophète ou des douze imams, mais mes paroles concernent les fonctions pratiques. La tutelle signifie le gouvernement du peuple, l'administration de l'État et la mise en œuvre des dispositions de l'islam et non – comme certains l'imaginent – un privilège ou une faveur, c'est une charge sérieuse et grave»[822].

637 Cette théorie base la source de la tutelle d'al *faqih* sur une extension de la tutelle de Dieu, du Prophète et des douze imams. Le Coran reconnaît en premier lieu la tutelle de Dieu «Vous n'avez pas de maître en dehors de Dieu et de son Prophète et de ceux qui croient: qui accomplissent la prière, s'acquittent de l'aumône en s'inclinant. Ceux qui prennent pour maître Dieu, son Prophète et les croyants : voilà ceux qui forment le parti de Dieu et qui seront les vainqueurs»[823]. Cette tutelle s'est incarnée dans la tutelle du Prophète dont le Coran explique la signification : «le Prophète a plus de droit sur les croyants qu'ils n'en ont sur eux-mêmes»[824]. Le fait que le Prophète ait plus de droit sur le croyant signifie que son avis est premier dans tous les domaines de la vie (affaires sociales ou judiciaires, gouvernementales etc.…) et tout croyant doit s'y soumettre. Cette tutelle du Prophète, qu'il a confirmée dans sa vie, il l'a transmise aux douze imams, comme il l'a dit dans ses enseignements, jusqu'au douzième imam et, après l'occultation de celui-ci, elle s'est transmise à al *faqih*.

638 Donc la tutelle d'al *faqih* est une extension de celle des imams. Elle comble le vide politique, social, judiciaire, qu'avait créé l'occultation du douzième imam, sans s'étendre au domaine législatif et encore moins au domaine cosmique, mais elle se limite au domaine des ordres et des interdits. C'est ainsi que la théorie de la «*wilayat al faqih*» est définie comme une

---

822

Khomeiny, *Le gouvernement islamique*, Beyrouth, l'Association culturelle islamique de connaissance, 2e éd., 2008, p 53.

823

Le Coran sourate 5 verset 55-56.

824

Le Coran sourate 33 verset 6.

«gouvernance d'al *faqih* qui remplit toutes les conditions dans l'ère de l'occultation»[825].

Khomeiny a dit que «l'idée de la tutelle d'al *faqih* est une idée claire qui n'a pas besoin d'être prouvée. Si quelqu'un connaît bien l'islam dans ses dispositions comme dans son credo cette idée lui paraît évidente. Mais la situation de la communauté musulmane et de la recherche intellectuelle en particulier fait que cette idée est loin des esprits et qu'aujourd'hui nous avons besoin de preuve»[826].

Il a rassemblé des preuves à l'appui de cette théorie. Nous nous limiterons aux deux voies que Khomeiny indique dans ses écrits:

639 La «nature des choses»[827].

La nature des choses signifie qu'il est évident dans l'islam qu'al *faqih*, celui qui remplit toutes les conditions, exerce sa tutelle sur le peuple et qu'il est chargé par Dieu d'appliquer les dispositions de l'islam. En témoignent les points suivants:

1. La présence d'un État islamique est une nécessité qui s'impose à la société.

Les dispositions de l'islam dans leur globalité touchent, outre ce qui a trait au culte, des domaines aussi variés et importants que l'économie, les droits, la vie sociale etc… et ces dispositions ne peuvent pas être mises en œuvre sans un gouvernement islamique juste. Même après la mort du Prophète ces dispositions de l'islam se perpétuent et donc il est nécessaire d'avoir un gouvernement islamique qui garantisse la souveraineté de la loi islamique et son application. Les circonstances qui ont amené le Prophète à fonder un État islamique sont toujours présentes et ne disparaîtront pas. Le Prophète n'est pas un simple messager de Dieu qui aurait indiqué aux hommes de son temps ce qu'ils devaient faire. Son rôle est plus important : il oriente le peuple, la protège face à différents défis éducatifs, intellectuels, politiques, militaires etc…

Les gens raisonnables conviennent que le maintien de l'ordre est un devoir, qu'on ne peut pas être laxiste, que le chaos est détesté par Dieu et par le peuple. La protection des musulmans, dans leurs

---

825

Centre Noun de traduction et d'édition, *Tutelle d'al faqih dans l'ère de l'occultation*, Beyrouth, l'Association de la connaissance culturelle islamique, 2009, p 14.

826

Khomeiny, op cit, p 9.

827

Pour plus de détails sur cette preuve voir : Khomeiny*, op cit ,* p 25.

personnes et dans leurs biens, contre les agresseurs envahissants est un devoir dicté par la raison et la religion. C'est si évident que point n'est besoin de le prouver. Tout ceci ne peut se faire sans un État islamique juste.

2. La nature de la gouvernance d'un État islamique fonde sa légitimité sur les lois divines et trouve son origine en Dieu et non en les hommes.

Le tuteur est celui qui peut expliciter cette origine. Cette approche est fondamentalement différente de celle d'un régime dictatorial où l'opinion, les projets, les ambitions d'un seul individu sont imposés à la société. Elle est également différente de la démocratie à l'occidentale ou communiste. Mais la gouvernance dans un État islamique revient à Dieu, personne ne peut s'affranchir de la loi divine, pas même le tuteur. C'est cela un État de droit, et est bon citoyen celui qui le respecte. Oui, la tutelle dans un État islamique agit dans la «zone de vide» en fonction de l'intérêt général des musulmans, elle n'a pas le droit d'outrepasser cet intérêt et tout cela doit se faire dans le cadre général de la gouvernance, à la lumière des objectifs nationaux et avec consultation du peuple.

3. Comme l'État islamique doit avoir des pratiques et prendre des décisions qui tiennent compte de la loi de Dieu et de l'intérêt des musulmans, il est naturel que le tuteur, pour assurer l'harmonie entre ces deux directions, doive remplir les conditions suivantes :

- être spécialiste de jurisprudence islamique *faqih* et avoir une connaissance globale et approfondie des affaires de la gouvernance.

- avoir de l'élévation morale, ce qui signifie de la justice - probité morale en accomplissant ses devoirs et en respectant les interdits- et de la piété.

- être efficace administrativement, avoir l'autorité du commandement, ce qui exige une grande expérience et une large prise de conscience politique, de la rigueur, de la précision, du courage et de la constance.

640 La deuxième voie est celle des références sacrées[828].

Khomeiny, pour étayer sa théorie de la tutelle d'al *faqih*, donne une série de textes religieux de référence. Il les interprète comme disant que les *faqih*s sont les héritiers des prophètes et des imams. Ils sont les tuteurs désignés par Dieu pour le peuple et de nouvelles références pour trancher des sujets nouveaux dans la société. Ils incarnent l'imam qui représente la référence divine. On peut classer ces références en deux groupes :

- tout ce dont le peuple a besoin a été organisé par Dieu dans une loi comme on le voit dans ce

828

Khomeiny*, Op. cit.,* p. 60 à 105 .

discours du premier imam Ali: «Louange à Dieu qui ne m'a pas fait mourir avant que j'aie montré au peuple tout ce dont il a besoin». L'imam Khomeiny dit : «Ya-t-il une nécessité plus grande dans notre temps que celle de diriger le peuple et garantir l'ordre dans les pays musulmans et peut-on appliquer les dispositions de l'islam sans tutelle sur le peuple ?».

- la nécessité d'une tutelle dans la vie d'un peuple pour protéger l'ordre et régler les différends persiste à travers le temps. Le discours du 8éme imam, Al Reda, illustre cette nécessité : «si quelqu'un dit pourquoi Dieu nous impose-t-il un responsable à qui nous devrions obéir? réponds : pour de nombreuses raisons; d'abord les créatures sont entourées de limites qu'elles ne doivent pas franchir parce que c'est nocif pour elles. Ceci ne peut-être respecté sans la présence d'un responsable honnête chargé d'y veiller sans qui personne ne renoncerait à son intérêt pour éviter un acte nocif aux autres. Le responsable applique les jugements sanctionnant les infractions à ces interdits. Ensuite on ne trouve pas de communauté ou de groupe qui vive sans responsable de l'organisation matérielle et spirituelle. Il est inimaginable que la sagesse de Dieu laisse les créatures sans ce qui est nécessaire à leur vie, un responsable dirigeant leur lutte contre les ennemis, répartissant les richesses, rassemblant le peuple, empêchant l'oppression des forts sur les faibles. Enfin s'il n'y a pas de responsable de référence, honnête et érudit, la loi disparaît et la religion se perd, les dispositions de l'islam et l'enseignement du Prophète sont altérés, les hérétiques les dénaturent par leurs ajouts tandis que les athées les réduisent et les musulmans perdent leurs repères. Car on sait que les créatures ont des besoins et sont imparfaites avec leurs différences, leurs diverses aspirations et leurs errances qui les dispersent. Si Dieu ne leur donnait pas un responsable honnête et érudit dans l'enseignement du Prophète, les hommes se livreraient au mal, les dispositions de l'islam, l'enseignement du Prophète, la loi et la foi changeraient, ce serait nocif pour les créatures.

- Le texte du sixième imam Jafar Al Sadegh dit que «les exégètes sont les héritiers des prophètes qui ne leur ont pas légué d'argent mais leurs paroles, et ceux qui les suivront auront beaucoup de chance».

- Enfin le discours célèbre du douzième imam : «En ce qui concerne les événements de l'avenir tournez-vous vers les exégètes de nos enseignements, ils sont mes représentants comme je suis celui de Dieu ».

641 Cette théorie établit la façon dont les notables choisissent un tuteur. Il faut recourir à un conseil d'experts élus qui choisiront le plus qualifié pour la tutelle, le plus expérimenté pour cette charge et, s'ils en trouvent un, ils doivent certifier ses compétences et le présenter au peuple, le *faqih* ainsi choisi doit assumer cette charge. Le peuple doit se soumettre à sa tutelle. Mais il lui revient auparavant de certifier la compétence des experts à choisir un *faqih* qui sera sélectionné

parmi tous ceux susceptibles de répondre aux critères exigés.

Les experts, eux-mêmes, doivent faire preuve de compétences en rapport avec leur mission. Parmi toutes les conditions exigibles d'un expert les plus importantes sont la capacité à déceler le plus expert en jurisprudence islamique, c'est-à-dire le *faqih* de niveau le plus élevé, la compétence pour discerner le niveau de probité morale du candidat et celle pour évaluer son efficacité administrative[829].

642 Les experts ont donc pour seul rôle de révéler qui est le meilleur *faqih* répondant à toutes les conditions requises, ils ne sont pas la source de sa légitimité, leur rôle se limite à le présenter au peuple. Khomeiny l'indique bien dans ses discours : «La tutelle *d'al faqih* n'est pas une création du conseil des experts, c'est Dieu qui l'a créée, c'est une tutelle du Prophète»[830]. Jawadi Amoli, théoricien islamique et philosophe, confirme cette idée: «Le conseil des experts ne fait que révéler la nomination ou la révocation d'*al faqih*, il n'en est pas la source. Le tuteur n'est jamais nommé ou révoqué par le peuple ou les experts»[831].

En résumé les experts sont représentants du peuple pour chercher et révéler celui qui a le droit de tutelle, sans qu'ils soient à la source de la tutelle. C'est un point essentiel de la légitimité du tuteur dans cette théorie.

643 En ce qui concerne les pouvoirs du *faqih*, cette théorie lui accorde de larges pouvoirs, identiques à ceux du Prophète et des douze imams, à l'exception de ceux liés à leur infaillibilité. Les points essentiels de cette exception sont la déclaration du *jihad*, combat sacré dont la décision demande l'infaillibilité (que le gouvernement soit islamique ou non) sauf lorsqu'il s'agit de se défendre, et la désignation d'un successeur pour cette même raison de manque d'infaillibilité du *faqih*[832].

829

Centre Noun de traduction et d'édition, op. cit., p. 86.

830

Khomeiny, cité par Centre Noun de traduction et d'édition, op. cit., p. 85.

831

Jawadi Amoli cité par Centre Noun de traduction et d'édition, op. cit., p. 85.

832

Centre Noun de traduction et d'édition, op cit, p 54.

3946

2) Pouvoir limité d'al faqih

644 Selon cette approche le *faqih* ne dispose pas de larges pouvoirs, son rôle est limité à ceux explicitement prévus et fixés dans les textes sacrés, et même les textes sacrés cités par les tenants de la première approche, dont le célèbre discours du douzième imam[833], ne contiennent pas d'indication irréfutable qu'un pouvoir absolu est accordé au *faqih* y compris dans les affaires politiques.

Les penseurs chiites limitent la tutelle du *faqih* au deuxième domaine, celui des affaires privées, à l'exclusion de toute ingérence politique[834]. Elle consiste en ce que la jurisprudence islamique chiite appelle *ummur hasbiya* c'est-à-dire une tutelle qui, normalement, aurait été du ressort d'un imam infaillible mais qui, pour les affaires que l'imam lui-même et les lois islamiques ont considérées comme ne pouvant pas rester sans gestion, est maintenant confiée au *faqih*. C'est ainsi que le *faqih* a une tutelle sur des mineurs sans responsable majeur, des incapables majeurs sans tuteur, sur les cas de disparitions sans décès reconnu, et sur les affaires judiciaires en formulant des avis[835].

645 Cette approche affirme qu'il n'y a pas de tutelle d'une personne sur une autre personne sans «preuve». Elle est caractérisée par deux points[836] :

- Il n'y a pas de référence à un texte sacré complet et précis donnant la tutelle au *faqih*.

833

«En ce qui concerne les événements de l'avenir tournez-vous vers les exégètes de nos enseignements, ils sont mes représentants comme je suis celui de Dieu». Al Majlis, *Mer de lumière*, Tome 18, discours, n ° 9, p. 101.

834

Comme nous l'avons déjà vu au début de ce chapitre la jurisprudence chiite distingue deux domaines de tutelle exercée par le *faqih*. Le premier domaine concerne la gestion des affaires du peuple, le deuxième celle des affaires privées.

835

Pour plus de détails sur la signification de l'*ummur hasbiya* et ses différences avec la tutelle absolue du *faqih* voir: Al Berji Yaqoob, Rôle de Alnaraqi dans le développement de la théorie de la tutelle d'al faqih*, Jurisprudence de Ahl al-Bayt (Specialized Quarterly on Islamic Jurisprudence),* Vol 7, n 25, 2002, p14 à 15.

836

Centre Noun de traduction et d'édition, *op. cit.,* p. 69.

3947

- la tutelle qu'exerce al *faqih* est partielle et limitée par *l'ummur hasbiya* qui, elle, repose sur une référence à un texte précis et sacré.

Les plus grandes et les plus connues des autorités religieuses, tels Nahini, Abu-Qasim Al Khoei[837], Sistani, sont d'accord avec cette approche. Abu Qasim Al Khoei explique son avis sur la tutelle en disant : «La tutelle d'al *faqih* dans l'ère de l'occultation n'est pas prouvée par un texte la justifiant. Elle était réservée au Prophète et aux douze imams. Mais deux points sont fixés par référence à des textes sacrés, l'avis du *faqih* dans le domaine religieux exprime son point de vue qui devient une référence de la jurisprudence et ses opinions judiciaires doivent être appliquées». Les compétences judiciaires d'al *faqih*, selon Khoei, ne sont pas absolues. Il dit : «En résumé aucune preuve irréfutable ne montre que l'imam donne le pouvoir judiciaire absolu au *faqih*»[838].

Al-Sistani soutient cette approche: «il est d'accord avec l'idée que la tutelle de type *ummur hasbiya* soit exercée par al *faqih* dans la mesure où il répond à toutes les conditions et, pour lui, une tutelle plus étendue que cela sur les affaires de la société islamique n'est pas justifiée par des preuves»[839].

Certains penseurs chiites sont même allés encore plus loin, en faisant valoir que seuls le Prophète et les douze imams infaillibles ont eu le pouvoir d'établir un État islamique. Mohammed Saïd Al Hakim[840] s'en explique en disant : «Comme il n'y a pas d'infaillible pour veiller à la religion et à l'État, que nos actuels spécialistes de jurisprudence islamique (*al faqih*) ne sont pas infaillibles et qu'ils ont des approches différentes….aucune personne n'a la possibilité de persuader les autres et

---

837

Abu al-Qasim al-Khoei (1899 – 1992) était l'un des ayatollahs les plus influents chez les chiites. Il fut un grand professeur à Najaf (Irak) où il eut pour élève Sistani qui plus tard devait lui succéder.

838

Abu al-Qasim al-Khoei, *La perche la plus solide*, Edition révisée par Ali Al Gharawi, 1- 424.

839

Site officiel de Sistani, disponible sur, http://www.sistani.org/index.php?p=297396&id=755, page consultée le 5 mars 2013.

840

Mohammed Saïd Al Hakim, né en 1934 à Najaf en Irak, est une référence contemporaine chiite. Il est un des plus importants professeurs des écoles religieuses à Najaf et a écrit de nombreux ouvrages de doctrine chiite.

donc nul n'a le droit d'imposer sa conviction aux autres»[841].

646 Ici nous sommes devant une question importante: si la jurisprudence chiite, suivant cette approche, ne donne pas de pouvoir politique à al *faqih* et ne reconnaît pas un modèle spécifique de gouvernance à l'ère de l'occultation (c'est-à-dire à notre époque), quelle est sa vision de l'État et accepte-t-elle des régimes modernes fondés sur une base démocratique? En fait, dans cette approche de la pensée chiite, on ne trouve pas de forme spécifique de gouvernance, mais généralement la jurisprudence islamique chiite dit que la question de la gouvernance est un sujet moderne que n'aborde pas la loi islamique et qui fait partie de ce qu'on appelle la zone de vide législatif. Il n'y a aucune base religieuse favorable à la monopolisation du pouvoir par un seul ni à la tyrannie, mais au contraire elle s'y oppose. Il n'y a donc aucune objection à l'adoption d'un système de gouvernance acceptable par le peuple «Si des spécialistes choisissent une forme de gouvernance qui allie le droit à la liberté, le système majoritaire, la nécessité d'un pouvoir et si les conditions de la légitimité sont remplies, si le peuple donne son accord, on peut appliquer ce système»[842].

647 Un autre chercheur a prouvé qu'il n'y a pas d'incompatibilité entre l'application d'un régime démocratique et la loi islamique, en avançant un certain nombre d'éléments de preuves[843]:

- la première preuve est l'absence de dispositions explicites sur la forme du régime surtout dans l'ère de l'occultation.

- la deuxième preuve est que la loi islamique ne s'oppose pas à un régime dans la mesure où il respecte les dispositions essentielles de l'islam.

- la troisième preuve est que les lois et leur application ne peuvent se faire qu'avec l'accord du peuple et, si le peuple est musulman, il est évident que cela ne peut se faire que si ce n'est pas en opposition avec la loi islamique.

648 A cet égard nous pouvons citer certains mouvements de pensée qui allaient vers

---

841

Mohammed Saïd Al Hakim, *La tragédie de Taf* (un des noms de Karbala en Irak), p. 429.

842

Fadel Al Saffar, *La jurisprudence de l'État*, tome 2, p. 102.

843

Al Sahlanie Haider, « La jurisprudence de la représentation parlementaire », *Centre d'études et de recherche sur la jurisprudence*, Najaf, disponible sur, http://www.alfaqaha.net/home/art678.html, Page consultée le 4 mai 2013.

l'acceptation des principes des systèmes démocratiques modernes, représentant un changement important dans la pensée chiite.

649 Au milieu du XIXème siècle un mouvement est apparu en Iran pour demander une constitution. Al Nahini (1856-1936) en fut un des théoriciens les plus éminents. Nous verrons ultérieurement en détail les circonstances dans lesquelles est apparu ce mouvement quand on étudiera l'émergence du phénomène constitutionnel dans les pays musulmans.

Mais ce qui nous intéresse ici le plus est que Al Nahini était alors la plus haute référence chiite de son époque. Il a démontré dans son livre «Réveille la nation et blanchis la religion», par des dizaines de preuves, qu'il n'y a pas d'antagonisme entre la religion et un gouvernement constitutionnel. La théorie développée dans son livre est la première étude approfondie dans la jurisprudence islamique chiite qui a préparé les esprits à accepter la démocratie[844]. Il a estimé que les élections sont un devoir religieux car, même si elles ne sont pas une obligation à proprement parler religieuse, ne pas voter ouvre la porte à la tyrannie[845]. Le peuple a besoin de garanties contre un tel risque et pour cela Al Nahini pense qu'il y a deux moyens pour établir un rempart: la constitution et le parlement. Il voit dans un document constitutionnel le moyen de restreindre le pouvoir du gouvernant et il pense que la constitution doit contenir un certain nombre de principes comme la séparation des pouvoirs et le système majoritaire[846].

Au sujet de la majorité Al Nahini a deux avis, très modernes pour l'époque et qu'il fut l'un des rares à soutenir : le *faqih*, dont la jurisprudence islamique pensait souvent qu'il n'était pas obligé, en raison de sa qualité d'expert, de suivre la majorité, devient dans sa théorie tenu de suivre cette majorité. Par ailleurs la majorité n'est pas uniquement celle des musulmans, mais elle comprend aussi les non-musulmans pour donner au système majoritaire sa caractéristique totale et officielle

---

844

« La pensée politique chiite: analyse de l'évolution de la pensée politique chez les autorités religieuses chiites », *La Fondation mondiale pour le rapprochement des écoles de pensée islamiques,* disponible sur, http://www.taqrib.info/arabic/index.php?option=com_content&view=article&id=861:1390-02-28-12-58-15&catid=78:1389-05-25-06-44-09&Itemid=248, Page consultée le 4 mai 2013.

845

Al Nahini, Réveille la nation et blanchis la religion, p. 164.

846

Al Nahini, *op cit.*, p 105 et 172.

complète. Donc on peut dire que chez Al Nahini la base du droit politique est la citoyenneté et non l'appartenance religieuse[847]. L'autre garantie est un parlement élu par le peuple dont Al Nahini pense qu'il est un rempart capital contre la tyrannie mais il prévoit la présence d'experts de jurisprudence islamique (*al faqih*) pour contrôler la compatibilité des projets de lois avec les dispositions de l'islam.

En dépit de la présence des experts de jurisprudence selon la théorie d'Al Nahini, cette théorie représente une grande nouveauté dans la pensée politique chiite et une adhésion directe à quelques principes démocratiques comme les élections du parlement, une constitution etc..

650 Un autre mouvement important est celui de Mohammed Mehdi Shamseddine[848] qui dans son livre «Le système de gouvernance dans l'islam» pense qu'il y a possibilité et même nécessité d'établir un État, dans l'ère de l'occultation, basé sur le système de la *shura* (la consultation) donc un système majoritaire et, qu'en l'absence d'un infaillible, tout est confié à la nation[849].

651 D'après tout ce qui précède il est clair que la pensée politique chiite distingue deux périodes: la période du Prophète et des douze imams, période de l'infaillibilité, et celle qui a suivi. La pensée politique chiite est sans ambiguïté durant la période de l'infaillibilité parce qu'elle est basée sur des textes religieux clairs qui présentent la question de *l'imamat* comme liée à la foi. C'est un mandat divin et les douze imams sont une continuation du Prophète. Ils ont hérité des mêmes compétences que les siennes, qui vont jusqu'au mandat politique. Ils ne tirent pas leur légitimité de l'avis du peuple, bien que cette approbation soit nécessaire pour qu'ils puissent exercer leur pouvoir. La période après le douzième imam, période actuelle, est pour notre étude la plus importante. Ce n'est plus un moment de l'histoire, c'est une période vivante. Durant cette période la pensée politique

---

847

Al Nahini, *op cit.*, p 180.

848

Mohammed Mehdi Shamseddine est l'un des penseurs les plus importants de la pensée islamique, dignitaire religieux chiite libanais, à la tête du Conseil Supérieur Islamique chiite. Né en 1936 à Najaf (Irak) il a fait ses études dans des écoles religieuses à Najaf et est ensuite retourné au Liban, où il a joué un rôle important dans la vie politique et culturelle, il a écrit plus de 30 livres. Il est mort à Beyrouth en 2001.

849

Mohammed Mehdi Shamseddine, *Le système de gouvernance dans l'Islam*, 7e éd., Beyrouth, Fondation Internationale pour la publication, 2000, p 482.

chiite n'a pas la même clarté que pour celle de l'infaillibilité. En effet les régimes successifs du califat omeyyade, abbasside et même ottoman ont exercé vis-à-vis de la communauté des chiites une persécution qui les a amenés à se cantonner dans un rôle d'opposition et à viser simplement à leur survie sans s'engager dans la vie politique puisqu'ils ne reconnaissaient pas la légitimité de ce régime.

La recherche dans ce domaine est donc peu présente dans les écrits chiites, alors que tout ce qui concerne le culte et la vie sociale est très développé. Peut-être est-ce cela qui a conduit à l'absence d'une théorie unifiée, acceptée par tous les savants chiites après le douzième imam. De nombreux facteurs ont contribué à renouveler les études dans ce domaine, au début du XXème siècle, tels que l'abolition du califat, l'émergence de mouvements idéologiques comme les Frères Musulmans, et, un peu plus tard, la révolution en Iran qui a représenté un test important pour la pensée politique chiite.

652 En bref il y a, comme on l'a vu, deux approches pour cette pensée après le douzième imam. La première donne le pouvoir politique au *faqih*, comme étant le plus expert dans la loi islamique et le plus apte à l'expliquer. Mais dans cette école existent trois tendances quant à la façon d'envisager le rôle du peuple dans le choix du *faqih*. Certains donnent au peuple le moyen de la *chûrâ*, consultation et avis de la majorité, pour choisir le *faqih*. D'autres estiment que la *chûrâ* doit être exercée sous la supervision du *faqih*. Enfin il y a ceux qui considèrent que le *faqih* est une extension des imams infaillibles et que le rôle du peuple se limite à le révéler sans le légitimer. Cette dernière théorie est celle de la tutelle du *faqih*, en arabe *willayat al faqih* et c'est la plus connue puisqu'elle a été mise en œuvre en Iran après la révolution de 1979.

La deuxième approche ne présente pas une vision politique spécifique. Les penseurs chiites estiment que le domaine politique ne rentre pas dans les compétences du *faqih*. Pour avoir la tutelle sur quelqu'un il faut pouvoir se référer à une «preuve» que l'on trouverait dans un texte sacré, or il n'y en a pas. Donc la tutelle politique n'est pas du domaine du *faqih* elle se limite aux affaires privées. Beaucoup de savants chiites ont été influencés par cette approche à Najaf en Irak, capitale religieuse des chiites, comme Al Khoei et Sistani. C'est ce qui a donné l'impression- si l'on peut dire- de différences entre l'école de Najaf en Irak et Qom en Iran, celle-ci ayant été influencée par la première approche, celle de la *willayat al faqih*.

653 La théorie du pouvoir est donc une question importante au cœur des différences d'opinion entre les penseurs musulmans, surtout après la mort du Prophète. Les sources essentielles de l'islam, comme le Coran et l'enseignement du Prophète, sont dépourvues de textes explicites sur le pouvoir: dilemme majeur auquel sont confrontées la jurisprudence sunnite après la mort du Prophète et la jurisprudence chiite après l'occultation du douzième imam.

3946

Bien que les penseurs sunnites aient adopté la théorie du califat qui a gouverné les pays musulmans durant de longues périodes, de grandes différences existent au sein de cette théorie : elles sont les reflets des expériences historiques variées ayant modelé la théorie du califat. C'est pour cela qu'on trouve de telles variations dans la façon d'accéder au poste de calife, dans ses pouvoirs ou le rôle du peuple pour le choisir etc…

Chez les chiites la théorie du pouvoir après le douzième imam est caractérisée par la multiplicité des opinions et des théories telles qu'elles sont interprétées par les penseurs d'après les références religieuses qui sont beaucoup moins claires qu'elles ne le sont pour l'époque du Prophète et des douze imams. De plus, le manque d'expérience historique d'un État chiite à l'ère de l'occultation du douzième imam, sauf sur de brèves périodes espacées dans le temps, ajoute à la difficulté de parler d'une théorie unifiée du pouvoir.

Sans aucun doute l'avènement d'une république islamique en Iran a relancé les études sur la théorie du pouvoir dans l'islam mais il est difficile de dire que le modèle de la *willayat* (tutelle) d'al *faqih*, développé et mis en œuvre par Khomeiny, soit accepté par tous les experts chiites. Des autorités importantes refusent de donner au *faqih* une tutelle politique qui n'est pas dans les références religieuses.

Section 2. Rôle assigné à l'islam par les constitutions des pays musulmans

654 L'étude du rôle de l'islam et de son impact sur la Constitution irakienne ne peut pas être séparée de l'étude de l'émergence de l'idée constitutionnelle et de son évolution en même temps que de sa relation avec l'islam. Les pays musulmans ont connu de nombreux courants intellectuels qui refusent l'idée d'une constitution comme loi supérieure aux autres, considérant qu'aucun texte ne transcende le Coran et l'enseignement du Prophète qui sont pour eux la constitution des musulmans. En revanche d'autres estiment qu'un document, comme loi suprême régissant les affaires de gouvernance, n'entre pas en conflit avec le Coran et les autres sources de la loi islamique. Après avoir précisé ces courants de pensée, nous verrons l'émergence du phénomène constitutionnel dans les pays musulmans, en particulier en Turquie et en Iran, les deux grands et influents voisins de l'Irak (I), puis nous examinerons les caractéristiques liées à l'islam dans la constitution irakienne (II).

I. ISLAM ET CONSTITUTION: DIVERGENCE D'OPINIONS

655 L'idée de constitution, au sens moderne du terme, définissant la forme de l'État, la nature du régime, organisant les grands corps de l'État, précisant les droits et libertés fondamentaux du peuple etc … rencontre une adhésion variable des penseurs islamiques quant à sa place et même sa

nécessité. Si pour certains États musulmans l'idée d'une constitution ne posait pas de problème par rapport à l'islam, soit parce que la séparation du politique et du religieux avait déjà été faite, par exemple dans la Turquie d'Atatürk, soit comme en Indonésie où le *Pancasila*, cinq principes fondamentaux, remplace la *chari'a* et toutes les autres valeurs religieuses comme principe reconnu par la constitution[850]. Pour d'autre pays le problème était de savoir comment une constitution se situerait par rapport à l'islam. Nous pouvons étudier ici deux types d'expériences de pays islamiques.

656 A. L'hostilité à une constitution

657 Selon ce modèle la loi islamique *la chari'a* est la constitution de l'État, sans qu'il y ait nécessité d'établir une constitution avec des articles bien définis, même fondée directement ou indirectement sur la *chari'a*. Pour que la *chari'a* devienne constitution d'un État, il suffit souvent d'une déclaration du dirigeant donnant la *chari'a* comme constitution et, de ce fait, tout ce qui régit la vie de l'État et de la société (lois, décrets, systèmes de gouvernement, instructions etc…) est soumis aux dispositions de la *chari'a* comme loi suprême de l'État. Si les partisans de cette approche s'entendent pour affirmer qu'une constitution n'est pas nécessaire, il y a cependant quelques divergences entre eux que nous illustrerons par deux exemples contemporains, ceux de l'Arabie saoudite et de la Libye.

658 En ce qui concerne l'Arabie saoudite, il s'agit d'un État apparu au XVIIème siècle après l'alliance entre Muhammad Ibn Saoud et le fondateur du *wahhabisme*[851] Muhammad Ibn Abd al

---

850
Le Pancasila est la philosophie de l'État indonésien. Ce nom est formé à partir des mots sanskrit panca, «cinq», et sila «principe» ou «précepte». Ces cinq principes sont:La croyance en un Dieu unique.

Une humanité juste et civilisée.

L'unité de l'Indonésie.

Une démocratie guidée par la sagesse à travers la délibération et la représentation.

La justice sociale pour tout le peuple indonésien.

851
Le *wahhabisme* est un mouvement politico-religieux saoudien, fondé par Mohammed ibn Abd Al-Wahhâb (1703 - 1792) vers 1745. Ce dernier prétendait qu'il avait le meilleur *minhaj* (chemin) et que l'islam selon lui devait être ramené à sa pureté d'origine. Ses fidèles rejettent toute tradition extérieure au Coran et à la Sunna ainsi qu'ils refusent toute invocation de saints ou du prophète Mahomet lui-même à travers une intercession. Parfois perçu comme une secte ce courant rigoriste radical se réclame de l'orthodoxie sunnite.

Wahhab, et, de cette alliance, est né le premier État saoudien en 1744, État qui a duré jusqu'en 1818. Il a alors été vaincu par les forces égyptiennes alliées de l'Empire Ottoman, commandées par Ibrahim Pacha, fils de Méhemet Ali Pacha[852], qui avaient été chargées de mettre fin aux razzias opérées par les saoudiens. En 1824 Turki al Saud a fondé le deuxième État saoudien avec Riyad pour capitale. Cet État a duré jusqu'en 1891, où il s'est effondré après des conflits entre les tribus.

En 1902 fut créé le troisième État saoudien, appelé Royaume d'Arabie Saoudite, dirigé par Abdul Aziz al Saoud, sur les mêmes principes que le premier État saoudien. Ce nouvel État a déclaré son adhésion à l'enseignement de Muhammad Ibn Abd al Wahhab, le *wahhabisme*[853].

L'Arabie saoudite a pris le Coran comme constitution et la *chari'a*, en conformité avec l'interprétation d'érudits *wahhabites*, comme référence des dispositions législatives. La promulgation de lois se fait par décret royal ou arrêté ministériel. Le système judiciaire doit se conformer aux dispositions de la *chari'a* selon l'avis d'un organisme composé d'experts en jurisprudence *wahhabite* qui prend des dispositions légales et émet des avis consultatifs dans divers domaines[854].

Le roi Fayçal a expliqué la position du Royaume sur la question de la Constitution dans les termes suivants : «Une constitution, pour quoi faire? Le Coran est la constitution la plus vieille et la plus efficace du monde»[855]. Cette vision a été précisée en 1992 dans l'arrêté royal promulgué par le roi saoudien Fahd Bin Abdul Aziz et connu sous le nom de «Loi fondamentale de gouvernance» qu'il a

---

852

Méhemet Ali Pacha (1769 - 1849) gouverneur d'Égypte (1805-1848) d'origine albanaise. Il est généralement considéré comme le fondateur de l'Égypte moderne.

853

Voir, « À propos de l'histoire du Royaume d'Arabie Saoudite », *King AbdulAziz fondation for Recherche and Archives*, disponible sur, http://www.darah.info/WebTrAdminBody.aspx?trtype=7, page consultée le 20 avril 2013.

854

Al-Ansari Mustafa, « Al Sadr et la Constitution islamique », *Jurisprudence de Ahl al-Bayt* (Specialized Quarterly on Islamic Jurisprudence), Vol 5, n 20, 2001, p. 292.

855

Voir: King Kalid bin Abdulaziz database, disponible sur, http://www.kingkhalid.org.sa/Gallery/Text/ViewBooks.aspx?View=Page&PageID=7&BookID=57, page consultée le 30 mars 2013.

évité d'appeler constitution et dont le premier article confirme que: «L'Arabie Saoudite est un État arabe islamique de pleine souveraineté, sa religion est l'Islam et sa constitution est le Livre *d'Allah* (le Coran) et l'enseignement de son Prophète ... [856]».

Bien que certains auteurs pensent que ce texte est une constitution pour le Royaume d'Arabie Saoudite, nous ne pouvons pas la considérer comme telle car elle n'est pas la référence des autres textes mais ce sont les autres textes qui sont la référence de cette Loi. Alors que la constitution doit être la loi suprême de l'État à laquelle toute la pyramide législative se réfère nous constatons ici que cette Loi Fondamentale déclare expressément que le Coran et la *Sunna* sont sa référence. De plus aucun corps de l'État n'assure que la suprématie de cette loi soit respectée et dès le premier article ce document déclare clairement que le Coran et l'enseignement du Prophète sont la constitution de ce pays.

659 Le deuxième exemple est celui de la Libye. Cet État a été gouverné de 1969, date du renversement de la monarchie, à 2011 par Khadafi. De 1969 à 1977 ce fut sous la forme d'une République arabe libyenne. En 1977 l'État a établi une nouvelle philosophie politique inspirée par le Livre Vert écrit par Khadafi et a pris le nom de *Jamahiriya* (État des masses) arabe libyenne. Le Livre Vert professe sa vision de l'idée constitutionnelle dans les termes suivants : «La Loi véritable d'une société est la coutume ou la religion; toute autre tentative de trouver une loi en dehors de ces deux sources est inutile et illogique. La constitution n'est pas la Loi de la société, la constitution est une loi fondamentale édictée par l'homme….. La loi de la société est un patrimoine humain éternel. Elle n'est pas la propriété des vivants seulement. C'est pourquoi rédiger une constitution et la soumettre au référendum des seuls votants est une mascarade» et le Livre Vert conclut que la religion est la loi naturelle de la société donc une constitution n'est pas nécessaire. Il ajoute : «La religion englobe la coutume qui est l'expression de la vie naturelle des peuples. Dès lors la religion est une confirmation de la loi naturelle. Les lois non coutumières et non religieuses sont des créations de l'homme contre l'homme. Elles sont par conséquent injustes parce que dépourvues de cette source naturelle que sont la coutume et la religion»[857].

L'avocat libyen Abdel Fattah Shahatta essaye de justifier l'idée qu'une constitution n'est pas nécessaire. Il pense qu'on peut redouter de voir les gouvernants utiliser les dispositions de la constitution à leur avantage dans une société qui fait la distinction entre gouvernants et gouvernés,

856

Premier article de la loi fondamentale de gouvernance de 1992.

857

Kadhafi Mouammar, *Livre Vert*, 11e éd Tripoli, 1986, p. 55 à 60.

alors que dans une société où tout le monde est sur un pied d'égalité il ne serait pas nécessaire d'avoir une constitution. L'avocat Shahatta a dit: «Tant que c'est le pouvoir qui établit une constitution qu'il peut changer comme les autres lois, même si cela demande un processus plus compliqué, même s'il s'agit d'une constitution rigide, et aussi longtemps que le but d'une constitution est de limiter le pouvoir, le pouvoir, qui est chargé d'établir la constitution et qui peut la réviser, n'y inscrira pas des limites pour lui-même ou, s'il le fait, ce sera théorique et sans action réelle». Puis il se pose la question: «Quel besoin d'une constitution la société a-t-elle, si le peuple détient le pouvoir et l'exerce directement ? Il n'y a pas nécessité d'une constitution si gouvernants et gouvernés fusionnent » et enfin il ajoute : «Quelle est la loi de la société s'il n'y a pas de constitution? La troisième théorie universelle a répondu à cette question en affirmant qu'à l'ère du pouvoir du peuple la coutume et la religion seront sa constitution, parce qu'ainsi le peuple ne mettra pas de limites à son pouvoir sur lui-même»[858].

660 B. La coexistence avec une constitution

661 Selon cette vision le Coran et les autres sources de la loi islamique ne sont pas en opposition avec l'adoption d'une constitution, faite d'articles clairs et bien définis, s'inspirant de ces sources, établissant les fondements de la gouvernance et les relations entre gouvernants et gouvernés. Cette vision se trouve dans les principes de quelques penseurs musulmans.

662 Bien que le mouvement des Frères Musulmans ait adopté, dès sa naissance, le slogan «Le Coran, notre constitution», son fondateur, Hassan al Banna, dit dans sa lettre à la cinquième Conférence des Frères musulmans: «Nous croyons que les dispositions de l'islam et ses enseignements complets régissent les gens dans ce monde et dans l'au-delà, et que ceux qui pensent que ces enseignements ne traitent que du culte ou de la vie spirituelle sont dans l'erreur, l'islam concerne le culte, la patrie, la nationalité, la religion et l'État»[859]. Yousef al Qaradawi, membre de la confrérie des Frères Musulmans, dans son exégèse de la pensée d'Al Banna sur la Constitution, a

---

858

Shahatta Abdel Fattah, *La démocratie entre la Troisième Théorie Universelle et les concepts contemporains*, Centre international d'études et de recherche du Livre Vert, 1e éd, Tripoli, 1986, p. 137 à 139.

859

Hassan al-Banna, « Lettre à la cinquième Conférence du mouvement des Frères musulmans », *Encyclopédie des Frères musulmans*, disponible sur, http://www.ikhwanwiki.com/index.php?title, page consultée le 29 mars 2013.

expliqué que certains peuvent s'imaginer que les Frères Musulmans, lorsqu'ils déclarent «le Coran, notre constitution», rejettent toute constitution rédigée de main d'homme, mais qu'en fait il faut comprendre qu'ils veulent dire que le Coran est la source supérieure qui répond à l'ensemble de nos questions dans la mesure où elles ne sont pas contre le Coran. Si les musulmans eux – mêmes se donnent une constitution régissant les relations entre la nation et l'État, mettant les points sur les i sur les questions de gouvernance, l'islam ne s'y oppose pas à condition que la constitution n'aille pas contre ses principes essentiels[860].

663 Dans une autre approche de cette vision Abdul Ala Maududi[861], un des théoriciens islamique pakistanais, a tenté de justifier son idée de la rédaction d'une constitution pour le Pakistan, basée sur les sources islamiques. Il a basé sa réflexion sur la distinction entre une constitution écrite et une constitution non écrite. Il pensait que la constitution islamique au sens moderne du terme n'a pas encore été écrite mais qu'il existe une constitution non écrite, la *chari'a*. Celle – ci est donc comme la constitution britannique non écrite et faite de règles éparses. Dans le cas du Pakistan, il a estimé nécessaire d'écrire une constitution basée sur la constitution non écrite des musulmans c'est-à-dire la *chari'a* et ses sources le Coran, l'enseignement du Prophète, auxquels il a ajouté les œuvres des quatre califes *rashidis* et les doctrines de jurisprudence islamique. Abdul Ala Maududi a écrit : «la constitution que nous demandons maintenant pour le Pakistan c'est la constitution islamique mais cette constitution n'a pas encore été écrite pour pouvoir l'appliquer aujourd'hui. En fait nous voulons transformer une constitution non écrite en constitution écrite»[862].

664 Alors que, dans ses écrits Mohammed Baqir al-Sadr, éminent penseur chiite et fondateur du parti Dawa en Irak, a fait la distinction entre le sens étroit et le sens large du terme «constitution».

860

Voir : Yusuf al-Qaradawi, *L'éducation politique chez Hassan al-Banna*, 1e éd., Le Caire, Wahba, 2007.

861

Maulana Maududi (Sayyid Abul Ala Maududi) (1903-1979), théologien pakistanais fondamentaliste très influent, fut le fondateur du parti pakistanais Jamaat-e-Islami. Il envisageait la création d'un État islamique unifié, fondé sur l'application rigoureuse de la loi religieuse, qui s'étendrait progressivement à tout le sous-continent indien.

862

Abul Ala Maududi, *Codification de la Constitution islamique*, 8e éd., Damas, Fondation du Message, 1980, p. 5.

Si on le prend au sens large c'est la *chari'a* elle-même. Si on le prend au sens étroit c'est la loi suprême de l'État qui se réfère à la *chari'a* comme «un ensemble de lois et de règles donnés par le Prophète qui traitent de tous les aspects de la vie humaine , intellectuels, spirituels, sociaux, des domaines économiques, politiques et autres».

A côté de cela Sadr a expliqué le terme «constitution» au sens actuel quand il a écrit : «Le terme constitution islamique, si on l'utilise pour désigner la *chari'a,* est plus large que le terme actuel de constitution parce qu'il contient toutes les dispositions de la *chari'a*». Il n'était pas convaincu de la possibilité de dire simplement que la *chari'a* est la constitution d'un État islamique. Il pensait qu'il faudrait mettre en place une véritable constitution avec toutes ses caractéristiques spécifiques se fondant directement ou indirectement sur les dispositions de la *chari'a*. Il ne voyait aucun conflit entre cette dernière et une constitution dont les règles pourraient être de deux types: des règles fixes, qu'on trouve dans les sources de la *chari'a,* et des règles variables mais cependant supérieures aux autres textes législatifs ordinaires[863].

665 Une étude minutieuse de l'émergence du phénomène constitutionnel dans les pays musulmans montre qu'il y a eu une puissante rivalité entre les deux approches, l'hostilité ou l'ouverture à l'adoption d'une constitution. Un pouvoir absolu n'est pas favorable à l'adoption d'une constitution qui limiterait ses prérogatives et, si la *chari'a* est considérée comme constitution de l'État, le gouvernant prendra dans ses principes très généraux ceux qui servent le mieux ses intérêts. L'autre tendance qui est, si on peut dire, un mouvement réformiste, souhaite, pour restreindre les pouvoirs absolus, la rédaction de textes bien définis.

Peut-être les expériences constitutionnelles de la Turquie et de l'Iran nous donnent-elles un bon exemple de la naissance d'une constitution comme résultat de la prédominance de l'approche ouverte à l'idée constitutionnelle.

666 L'expérience turque a eu un grand impact sur le monde arabe en général et l'Irak en particulier en tant que région ayant été sous la domination ottomane. Par ailleurs l'expérience iranienne a eu un impact tout aussi important. On peut penser que parmi les facteurs expliquant cet impact il y a le poids régional de l'Iran, comme grand voisin de l'Irak. Mais le fait que ce mouvement constitutionnel ou, comme on l'appelle, la «révolution constitutionnelle», émane d'autorités religieuses lui a donné un caractère transfrontalier, d'autant que ces autorités sont venues se former à Najaf en Irak, capitale spirituelle des chiites, d'où ils ont diffusé leurs idées.

863

Malat Shibley, *Renouvellement de la jurisprudence islamique*: *Muhammad Baqir al*-Sadr *entre Najaf et les chiites du monde,* Beyrouth, Daralnhar, 1998, p. 43 à 48.

En ce qui concerne la Turquie, l'Empire Ottoman au XIXème siècle a connu des essais de réforme. On ne peut pas séparer ce mouvement d'influences extérieures ni de la situation intérieure de l'Empire Ottoman où les appels à la limitation et l'organisation, par un texte bien défini, des pouvoirs du sultan, calife des musulmans, commençaient à se faire entendre. Mais les revendications d'une constitution ont rencontré de fortes objections car un tel document était considéré par certains comme un risque d'occidentalisation ayant pour but de réduire les pouvoirs du sultan, limiter les dispositions de la *chari'a* et d'en diminuer la portée. Le dernier quart du XIXème siècle dans l'Empire Ottoman a connu un événement important, un mouvement de réforme visant à mettre un terme à la détérioration qui touchait l'Empire. Ce mouvement s'appelait *Al Machrutta* c'est-à-dire «les conditions». Ce nom indiquait bien les exigences essentielles du mouvement: établir une constitution qui institue des conditions au pouvoir exercé par le gouvernant, idée inspirée par la théorie du contrat social[864].

667 La démarche constitutionnelle dans l'Empire Ottoman est caractérisée par deux phases. La première a commencé en 1876 quand Medhat Pacha[865] et les autres membres du groupe réformiste ont forcé le sultan d'Abdülhamid II[866], au début de son règne, à accepter une constitution ayant pour fondement une législation constitutionnelle moderne semblable à celle des États européens après la Révolution française, ainsi qu'un conseil élu par le peuple de l'Empire Ottoman. Mais le sultan put contourner les exigences du mouvement de réforme et suspendit la Constitution et le Parlement.

La deuxième phase s'est ouverte après que le sultan ait suspendu la Constitution et le Parlement et que le régime soit redevenu encore plus autocratique qu'avant et ceci jusqu'en juillet 1908, date à laquelle la société Union et Progrès a forcé le sultan d'Abdülhamid à rétablir la constitution et à

864

Raad Naji Al Jada, *op. cit.,* p. 5.

865

Midhat Pacha (1822 - 1884) fut un grand vizir pro-occidental, réformateur et moderniste de l'Empire Ottoman.

866

Abdülhamid II (1842 -1918) était le fils du sultan Abdülmecid I^{er} et d'une Arménienne du Harem nommée Verjine. Il fut Sultan de l'Empire ottoman et Calife des Musulmans de la déposition de son frère Mourad V en 1876 à sa propre destitution par les Jeunes-Turcs en 1909. Il fut remplacé par un autre de ses frères, Mehmed V.

refaire des élections parlementaires[867].

668 Les sources historiques indiquent que les tentatives constitutionnelles datent de 1875 quand Medhat Pacha, ministre de la justice, a cherché à établir un système parlementaire fondé sur une constitution écrite .Il a conduit cette entreprise au succès en offrant à Abdülhamid une aide pour accéder au trône en échange de son acceptation d'une constitution. Sur cette base, après l'arrivée au pouvoir d'Abdülhamid II, l'Empire Ottoman a vu la formation d'un comité chargé de rédiger une constitution. Dirigé par Medhat Pasha, Il était composé de vingt-huit membres, seize hauts fonctionnaires (dont un irakien Mohammad Amin Effendi Alzind), dix autorités religieuses et deux chefs militaires. Le projet de constitution n'a pas reçu la complète approbation d'Abdülhamid qui a supprimé vingt et un articles n'en gardant que cent dix neuf, a imposé un amendement particulier à l'article 13 lui permettant d'expulser quiconque il estimait dangereux pour l'État et a ajouté l'article 7 lui donnant le droit de dissoudre le parlement quand il le voulait. Après plusieurs réunions et des débats longs et houleux, la constitution a vu le jour le 23 janvier 1876[868].

669 Bien que ce texte ait reconnu la séparation des trois pouvoirs, l'exécutif représenté par le grand vizir, premier ministre du sultan, le pouvoir législatif constitué par le parlement bicaméral et le pouvoir judiciaire composé des tribunaux y compris ceux du statut personnel pour les musulmans et les non-musulmans. Malgré tout cela le sultan a gardé de grands pouvoirs comme calife des musulmans[869] et gardien de l'islam[870], religion officielle de l'État. La constitution précise le statut du

867

Voir: Cours du Professeur Ibrahim Kaboglü, de l'Université Marmara (Istanbul), *Le système constitutionnel de Turquie*, disponible sur, http://www.unicaen.fr/recherche/mrsh/files/systemeConstitutionnelTurc.pdf, page consultée le 1 février 2013.

868

Aljadha Raad, *op. cit.*, p. 6-7.

869

L'article 3 de la Constitution Ottomane promulguée le 23 décembre 1876 dit: «La souveraineté ottomane, qui réunit dans la personne du Souverain le califat suprême de l'Islamisme, appartient à l'aîné des princes de la dynastie d'Osman, conformément aux règles établies *ab antiquo».*

870

L'article 4 dit: «Sa Majesté le Sultan est, à titre de calife suprême, le protecteur de la religion musulmane. Il est le Souverain et le Padichâh de tous les Ottomans».

sultan, ses privilèges, la succession héréditaire, ses pouvoirs de supervision de la mise en œuvre de la *chari'a* , la frappe de la monnaie à son nom, la mention de son nom à la prière du vendredi, son pouvoir de nomination ou de révocation des ministres, de déclaration de l'état de guerre, ainsi que son droit à signer des traités, assurer le haut commandement des armées, ratifier des peines de mort et promulguer des lois sans l'accord du parlement[871].

La Constitution est entrée en vigueur. Pour la première fois dans l'histoire ottomane des élections ont eu lieu, un parlement représentatif de l'État ottoman a été élu: la chambre basse était composée de soixante et onze députés musulmans, quarante quatre chrétiens et quatre juifs. La chambre haute avait vingt six membres. La première réunion du parlement s'est tenue le 19 mars 1877 au cours d'une cérémonie grandiose. La vie parlementaire a commencé de façon efficace par la discussion de projets de lois, telles que celle sur la presse, le code électoral, la décentralisation et l'adoption du budget de l'État. La constitution a eu une vie très courte, l'existence du parlement n'a pas excédé onze mois, le sultan ayant décidé d'arrêter le travail parlementaire et les dispositions de la constitution le 14 février 1878, quand il a constaté que celle-ci limitait ses pouvoirs.

En réaction à cette décision des sociétés secrètes se sont formées pour changer le régime. Elles ont commencé en se mettant en relation avec des officiers turcs en exil, à Paris en particulier. La société la plus importante s'appelait Union et Progrès. Elle est arrivée à faire un coup d'État militaire et à forcer le sultan à rétablir la constitution le 23 juillet 1908, soit après trente ans d'éclipse. L'Empire Ottoman à cette époque-là avait perdu une partie de ses territoires qui se réduisaient à la Turquie actuelle, l'Irak, le Levant c'est-à-dire la Syrie, la Jordanie, le Liban et la Palestine, ainsi que le Hijaz (l'Arabie saoudite actuelle), le Yémen et la Libye qui, en 1911, est passée sous le contrôle de l'Italie. Donc la majorité de la population de l'empire à cette époque était arabe, gouvernée par une minorité turque. Les pays arabes, y compris l'Irak composé des trois régions de Bagdad, Mossoul et Bassora, sous domination ottomane ont connu pour la première fois une vie parlementaire[872].

670 Bien que certains historiens pensent que l'expérience constitutionnelle ottomane montre que la lutte pour un gouvernement parlementaire a eu lieu entre le sultan et l'armée, faisant passer le pouvoir absolu du sultan aux généraux et non à un gouvernement constitutionnel. Bien que le

871

Voir l'article 7 de cette Constitution.

872

Al Adhami Mohammad Muzaffar, « Les racines de l'expérience parlementaire en Irak », *Centre irakien d'études stratégiques*, disponible sur, http://www.iraqnewspaper.net/news.php?action=view&id=9576, page consultée le 15 avril 2013.

parlement, majoritairement issu de l'association Union et Progrès, ait une politique de «turquification» des arabes et non arabes en interdisant l'usage de toute autre langue que le turc dans l'administration et l'enseignement, on peut pourtant dire que cette expérience constitutionnelle a eu un grand impact en Irak. Ce fut la première fois qu'il connut un régime parlementaire avec des élections dans les trois régions de Bagdad, Mossoul et Bassora qui ont ainsi eu des représentants à Istanbul.

671 D'un autre côté l'Iran a connu depuis la deuxième moitié du XIXème siècle des changements majeurs, économiques et sociaux qui ont fortement marqué la réalité de ce pays. Les événements politiques ont été un reflet des événements économiques et sociaux qui les avaient précédés. Le pays a vécu des mouvements de protestation, des soulèvements et des révoltes, notamment le soulèvement contre le privilège du tabac en 1899 et, des années plus tard, la révolution constitutionnelle (1905-1911).

Au XIXème siècle sous l'ère kadjarite[873] on accordait fréquemment en Iran des privilèges économiques à des étrangers, en particulier à la Grande-Bretagne et à la Russie tsariste. En 1890 Shah Nasir Al Din[874] a signé un contrat avec une entreprise britannique qui avait obtenu le monopole de la vente, l'achat et la distribution du tabac. Elle avait payé ce monopole 15000 livres sterling au gouvernement iranien et chaque année elle versait 25% des bénéfices à l'Iran. Cet accord rencontra une forte opposition, en particulier de la part du clergé qui le considérait comme une menace pour l'indépendance du pays et un risque d'ingérence étrangère qui aurait un effet négatif sur l'économie iranienne. Le tabac à cette époque, en effet, représentait une partie importante des cultures et des échanges commerciaux. Il était la source des revenus de nombreux agriculteurs et commerciaux et plus de 20% des Iraniens travaillaient dans ce secteur qu'une grande partie de la population faisait vivre en achetant du tabac dans leur vie quotidienne. Cet accord a conduit à des affrontements entre habitants et forces gouvernementales qui firent de nombreux morts et blessés. La crise a atteint son paroxysme quand Mohammad Hassan Shirazi[875], l'une des autorités chiites les plus importantes qui siégeait à Samarra en Irak, ville sainte du chiisme, a refusé cet accord, en donnant une fatwa interdisant, religieusement, l'usage du tabac tant que l'accord serait en vigueur.

873

La dynastie kadjar, règne sur l'Iran de 1786 à 1925. Les Kadjars, d'origine turkmène, sont issus des tribus qizilbashs qui servaient la dynastie séfévide.

874

Nasser-al-Din Shah Qajar, (1831 -1896) fut Shah d'Iran du 13 septembre 1848 jusqu'à sa mort.

Les Iraniens ont alors cessé de fumer, contraignant ainsi le shah à annuler l'accord[876].

Ce mouvement, avec d'autres facteurs comme le développement des communications avec l'étranger, la multiplication des journaux et les circonstances économiques et politiques que l'Iran connaissait alors, a préparé le terrain à la révolution constitutionnelle. La résistance envers le privilège du tabac a été le premier mouvement populaire contre le pouvoir tyrannique du shah .Elle a laissé un impact sur l'histoire ultérieure de l'Iran, ouvert la voie à l'événement le plus important de l'histoire constitutionnelle de ce pays, la révolution constitutionnelle, et montré l'influence des savants religieux qui pour la plupart résidaient en Irak, faisant ainsi de ce pays une base pour diffuser leurs idées qui agissaient également sur place.

672 La révolution constitutionnelle a commencé à la suite d'un incident survenu en 1905 dans le Bazar de Téhéran : deux commerçants furent fouettés en public sur ordre du gouvernement pour ne pas avoir respecté les règles des tarifs en vigueur. Cela souleva un mouvement de protestation et de nombreuses personnes se réfugièrent dans une mosquée de Téhéran, asile inviolable où la police ne pouvait pas les arrêter. Ils déclarèrent alors qu'ils ne sortiraient pas tant que le Premier Ministre ne serait pas démis et qu'une «maison de justice» ne serait pas établie. Le shah envoya un émissaire pour négocier avec les insurgés, mais sans aucun succès. Il fut contraint d'écrire de sa propre main un document répondant aux demandes des manifestants. Ceux-ci acceptèrent de sortir de la mosquée et furent accueillis en héros par la foule. Mais le shah ne tint pas parole et le Premier Ministre resta à son poste cependant que le gouvernement punissait les meneurs des manifestations, procédant à l'arrestation d'un certain nombre d'entre eux. Dans les affrontements qui eurent lieu il y eut des morts. Les manifestations reprirent, mais cette fois-ci ce ne fut plus dans une mosquée mais dans la mission diplomatique britannique que la police ne pouvait pas investir en raison de l'extraterritorialité. Les exigences des manifestants s'élargirent: ils demandaient la liberté, l'égalité, la création d'un conseil représentatif pour écrire une constitution. Le choix de la mission diplomatique britannique a donné un retentissement international à ce mouvement[877].

673 Le clergé fut divisé sur ces demandes : il y eut les partisans de la rédaction d'une

875

Mohammed Hassan Al-Husseini Al-Shirazi (1814-1896) connu sous le nom de «Mirza Shirazi» était une autorité religieuse célèbre dans l'histoire de l'Iran et de l'Irak.

876

Al Obeidi Omar, Conflit entre la Grande-Bretagne et la Russie sur l'Iran, *Le dialogue civilisé*, n ° 3603, le 10 janvier 2012, disponible sur, http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=290966, page consultée le 11 février 2013.

constitution et de la création d'un parlement. On les appelait les «*Machrouta*», mot désignant la limitation des pouvoirs par une constitution considérée comme une charte.

L'autre groupe était celui des partisans du pouvoir absolu du shah, considéré comme représentant Dieu sur terre avec un pouvoir sacré. Ils estimaient qu'un parlement promulguant une constitution serait allé à l'encontre de la *chari'a*. On appelait ce groupe celui des «*Moustabidda*» c'est-à-dire les autoritaires.

Les autorités religieuses à Najaf, capitale spirituelle chiite, ont exprimé leur opinion pour encourager la rédaction d'une constitution et la formation d'un parlement qu'ils ne considéraient pas comme contraires à la *chari'a*.

Kadem Khorasani[878], grande autorité religieuse à Najaf à cette époque, a donné une fatwa à ce sujet: «L'opposition à l'idée d'un parlement est comme l'opposition aux dispositions de l'islam, le devoir des musulmans est d'être un rempart contre ceux qui s'opposent à cette idée». Ainsi Najaf est devenue le centre de ce mouvement constitutionnel et les étudiants iraniens qui étudiaient dans cette ville auprès de Khorasani sont devenus les chefs de file de ce mouvement.

674 Après beaucoup de difficultés le shah Mudaffar Al Din a accepté l'idée de former un parlement et a démis le Premier Ministre. La formation du parlement a été préparée en écrivant des règles de procédure électorale que le shah a signées. Il y eut rapidement des élections pour désigner un parlement qui a nommé un comité pour rédiger la Constitution.

La première Constitution iranienne a été promulguée en 1906 et on peut dire que l'ère constitutionnelle date du début du XXème siècle. Dans plusieurs de ses dispositions ce texte est une traduction littérale de la constitution belge de 1830, basée sur les principes démocratiques communs en Europe, en termes de droits naturels et de droits de l'homme. Mais le comité a tenu à ce que ce texte soit en accord avec l'islam en y rajoutant quelques dispositions. On le voit clairement dans les articles I et II qui établissent que l'islam chiite est la religion officielle de l'État, qu'on ne peut pas

877
Le journal The Times de Londres dans son édition du 14 Septembre 1906 décrivait l'incident en ces termes: «le recours à la mission diplomatique a commencé en Juillet et le nombre de manifestants a gonflé rapidement jusqu'à atteindre en août le nombre de douze mille. Les commerces ont été fermés. Les différentes catégories de manifestants, commerçants, autorités religieuses, artisans et autres ont dressé des tentes dans le parc de la mission». Le journaliste poursuit en décrivant une atmosphère calme malgré le nombre des manifestants et les discours enflammés de certains. Cité par Al Tohma Salman Hadi, *Najaf et la révolution constitutionnelle*, disponible sur,http://www.haydarya.com/maktaba_moktasah/21/book_35/01.htm , page consultée le 18 février 2013.

877

878
Mohammed Kadem Khorasani (1839-1911) était une grande autorité religieuse chiite, philosophe, réformateur, né à Tous au nord-ouest de l'Iran.

promulguer de lois contraires à l'islam. Afin de protéger la constitution, un comité a été formé, parmi ses membres siégeaient cinq spécialistes de la jurisprudence islamique. Le rôle du comité était d'examiner les projets de lois et de rejeter ceux qui ne respectaient pas les dispositions de l'islam. Ses décisions étaient définitives et exécutoires[879].

675 Parmi les conséquences les plus importantes des deux révolutions constitutionnelles, en Iran en 1906 et en Turquie en 1908, la profonde scission entre les mouvements d'opinion, qui ont balayé l'Orient islamique et les deux grands pouvoirs iranien et turc, paraît la plus marquante. L'Irak, en raison de sa situation géographique et de sa diversité confessionnelle qui est le reflet de ses deux voisins, l'Empire Ottoman sunnite et l'Iran chiite, est devenu historiquement le champ clos des rivalités de ces puissances, l'empire ottoman s'estimant le califat des sunnites et l'Iran la nation protectrice des chiites. Il a donc été le théâtre de quelques uns des chapitres des luttes que cette division a entraînées et l'on peut dire que les effets s'en font ressentir jusqu'à aujourd'hui dans la pensée politique islamique.

Cette division se manifeste par l'existence de deux groupes intellectuels. Le premier qui souhaite une constitution et des réformes est le courant *Machrutta*, celui des «conditions» imposées au pouvoir, c'est à dire une constitution, associé au nom du penseur Al Nahini[880] (groupe qu'on appelle parfois «école Al Nahini»). Le deuxième groupe qui refuse l'idée d'une constitution est le courant Al *Mustabidda* ou celui du pouvoir absolu, associé au nom du penseur Mohammed Fadlallah Nuri[881].

676 Avec la victoire du mouvement constitutionnel, en Iran et dans l'Empire Ottoman, on constate qu'elle marque, si l'on excepte quelques expériences brèves et sporadiques, l'émergence du phénomène constitutionnel dans le monde musulman qui a été un tournant important dans la vie constitutionnelle de ces pays. L'Irak, comme les autres pays de l'orient musulman, a connu un

879
Al Tohma Salman Hadi, op. cit.

880
Mohammed Hussein Al Nahini, né dans une ville de la province d'Ispahan en Iran en 1856, a grandi dans une famille religieuse connue. Il a migré vers l'Irak en 1885 pour étudier les sciences religieuses jusqu'à ce qu'il devienne l'autorité religieuse de Najaf en Irak. Il a joué un rôle de premier plan dans la direction de la révolution constitutionnelle en Iran en 1905 et dans la direction du mouvement pour l'indépendance en Irak contre la Grande-Bretagne en 1921. Voir : « Al Nahini: La souveraineté du peuple et le mandat de la Constitution », *Annabaa*, disponible sur, http://www.annabaa.org/nbanews/2009/07/004.htm, page consultée le 1 février 2013.

développement important de sa culture constitutionnelle, soit dans le domaine théorique, en étant le lieu des débats intellectuels de la révolution constitutionnelle en Iran qui se sont déroulés dans les villes saintes de l'Irak où se trouvaient de nombreux partisans de l'idée constitutionnelle cette idée, soit dans la pratique car, en vivant dans l'orbite de l'Empire Ottoman et sous ses lois. Il a connu pour la première fois une expérience de cette sorte avec un parlement élu et il a intégré des idées et vécu des événements inconnus jusque-là comme «élections», «parlement » etc….Malgré tous les commentaires négatifs qui ont entouré et la composition et les travaux de ce parlement ottoman, on ne peut pas nier que ce fut la première expérience parlementaire de l'Irak et qu'elle fut importante. Les élections de 1908 suivies de celles de 1912 ont eu une signification particulière pour les Irakiens qui voyaient des partis différents en concurrence. D'autre part la pensée religieuse envers la politique, en particulier chez les chiites, a connu un développement important. Elle est entrée dans une nouvelle ère avec l'école Al Nahini qui a présenté ses idées dans son fameux livre «Réveille la nation et blanchis la religion» publié à Bagdad en 1909[882]. L'ensemble de ces évolutions a préparé le chemin à l'adoption d'une première constitution nationale irakienne. Le déclenchement de la première guerre mondiale en 1914 a marqué le début du déclin de la domination ottomane en Irak qui s'acheva en 1918 quand l'Empire Ottoman perdit la guerre et se retira du territoire irakien. On est alors rentré dans une nouvelle étape de l'histoire constitutionnelle de l'Irak.

881

Les débats entre ces deux mouvements ont pris un caractère jurisprudentiel car à leur tête se trouvaient les deux grands spécialistes de jurisprudence islamique. Al Nahini, comme on a vu, pense que «pour l'intérêt de la société» un régime constitutionnel convient mieux qu'un régime autoritaire. Son adversaire Faldlallah Nuri pense, lui, qu'il y a deux pouvoirs: un pouvoir exécutif représenté par le gouverneur et un législatif qui appartient à Dieu mais qui est représenté par le Prophète et les imams infaillibles qui n'existent pas actuellement. Les deux pouvoirs sont obligatoires, mais la priorité va à l'exécutif qui existe en ce moment. Puisque le pouvoir législatif appartient à Dieu, Nuri est contre l'idée d'un parlement qui légifèrerait et de plus il ne pourrait pas y avoir de parlementaires non-musulmans. Il refuse que l'idée d'une élection soit assimilée à celle de procuration et donc il la considère comme illégitime.

882

Cette œuvre a représenté un changement majeur dans la pensée religieuse qui a abordé, pour la première fois, l'importante question de l'actualité politique comme la nécessité d'une constitution rédigée par le peuple pour limiter le pouvoir des gouvernants et d'un conseil représentant sa volonté.

677 II. LES REFLETS DE L'ISLAM DANS LA CONSTITUTION IRAKIENNE

678 L'islam occupe une place importante dans la Constitution irakienne. Une lecture attentive de l'ensemble du texte ne permet pas d'y déceler une théorie religieuse du pouvoir. Cependant on y trouve des caractéristiques islamiques dont l'essentiel est de faire de l'islam la religion officielle et une des sources de la législation, contre laquelle on ne peut pas voter de lois. Il est aussi l'identité de la majorité du peuple.

En raison du poids démographique des chiites, largement majoritaires dans la population, tous les yeux se tournèrent vers le projet politique chiite et son point de vue sur le rôle de l'islam. Les chiites allaient-ils, à l'image de l'Iran, établir un régime de tutelle d'*al faqih* ou un autre modèle de la relation entre l'islam et l'État, particulier à l'Irak?

L'autorité religieuse chiite à Najaf, à la tête de laquelle se trouvait déjà Sistani, a exercé un rôle déterminant, influençant la majorité des musulmans en Irak pour définir la nature de la relation entre l'islam et l'État dans la Constitution.

L'école de pensée à laquelle appartient Sistani estime que les principes de la démocratie comme la participation, le multipartisme, le partage des responsabilités et l'ouverture ne sont pas contraires à l'islam mais au contraire le renforcent. On peut dire que Sistani est partisan de la deuxième approche dans la pensée chiite concernant le pouvoir ou tutelle d'*al faqih* (spécialiste de la jurisprudence islamique) que nous avons étudiée en détail et qui limite la tutelle d'*al faqih* aux affaires privées l'excluant de tout mandat politique.

A cet égard Sistani définit le rôle d'*al faqih* dans la vie en ces termes : «le rôle essentiel d'*al faqih* est de donner aux croyants des éclairages sur les dispositions religieuses dans différents domaines de la vie personnelle et sociale, mais il y a les autres fonctions du *faqih*, en vertu de son statut social et religieux, comme l'assistance aux pauvres, le parrainage des associations et centres religieux etc… ».

679 Pour son rôle politique, Sistani a répondu «qu'il ne demande pas un poste politique ou de pouvoir, il voit la nécessité pour les autorités religieuses de se tenir à l'écart des responsabilités administratives et exécutives»[883]. Sistani a déclaré que la Constitution est le moyen de réaffirmer la souveraineté du peuple. Dans une *fatwa* célèbre il a demandé, comme une obligation religieuse, à tous les Irakiens, hommes et femmes, de voter pour choisir des représentants à l'Assemblée

883
Site officiel de Sistani, disponible sur, http://www.sistani.org/index.php?p=320138&id=408 , page consultée le 1 octobre 2013.

Nationale qui allait rédiger la Constitution. Il a confirmé cette position en demandant également la participation de chacun au référendum validant la Constitution. Il a refusé toutes les méthodes de nominations sans élection, telle celle des collèges électoraux choisis[884]. Il estimait que cela pouvait restreindre la liberté des Irakiens et maintenir une certaine illégitimité du pouvoir.

Par ailleurs il a demandé que l'islam soit une des sources de la législation, mais en même temps il a refusé que la Constitution irakienne applique un régime religieux contrôlé par les autorités religieuses comme dans le modèle iranien[885].

Sistani a expliqué sa vision sur la nature de la relation entre la religion et l'État: «un gouvernement émanant de la volonté de la majorité du peuple doit respecter la religion de cette majorité et ses valeurs, il ne doit pas prendre des décisions contraires aux dispositions de cette religion»[886].

Ces idées prônées par Sistani sont proches de celles d'Al Nahini, qui est considéré comme la source d'inspiration de la révolution constitutionnelle en Iran et a influencé la Constitution de 1906. Ses partisans en Iran ont voulu une constitution définissant clairement le pouvoir, un parlement élu représentant le peuple et les autres principes de la démocratie. Cependant ils ont inscrit l'islam comme religion officielle de l'État contre laquelle on ne peut pas voter de loi. Les articles I et II de la Constitution iranienne de 1906 disent:

- « article I: La religion officielle de l'État est le chiisme, véritable doctrine de l'islam, le Shah doit la reconnaître et la protéger.
- « article II: Le Parlement qui a été fondé avec la bénédiction du douzième imam, grâce à Sa Majesté le Shah, à la requête des autorités religieuses et de la nation iranienne, ne peut jamais édicter de lois contre les lois sacrées de l'islam…. Il est clair que ce sont les spécialistes de jurisprudence islamique qui décident de cela et le Parlement doit comporter pour chaque mandature parlementaire un comité composé de cinq spécialistes désintéressés de jurisprudence islamique, au courant des besoins contemporains. Le Parlement devra les

884
Méthode préconisée par l'Autorité provisoire de la coalition.

885
Babak Rahimi, United States Institute of Peace, L'ayatollah al-Sistani et la démocratisation de l'Irak après le Baas, *The Dialogue of Thought*, Volume 6, Mai 2007.

886
Site officiel de Sistani, disponible sur, http://www.sistani.org/index.php?p=320138&id=408 , page consultée le 12 octobre 2013.

considérer comme des parlementaires, leur fonction est de contrôler tous les projets de lois, s'ils en trouvent qui ne sont pas conformes aux lois sacrées de l'islam ils les rejettent et leurs décisions sont obligatoires et définitives»[887].

680 La Constitution irakienne de 2005 prévoit, elle aussi, que, comme dans la Constitution de 1906 de l'Iran, on ne peut pas édicter de lois contre l'islam, mais elle ajoute aussitôt qu'on ne peut pas non plus édicter de lois contre les principes de la démocratie ni contre les droits et libertés fondamentaux énoncés dans la Constitution.

En même temps, avec une démarche intellectuelle proche de celle d'Al Nahini qui a influencé Sistani, la Constitution irakienne de 2005 affirme que la Cour Suprême Fédérale qui contrôle les lois doit comporter des membres experts en jurisprudence islamique garantissant que la loi n'est pas contraire aux dispositions essentielles de l'islam. Mais, caractéristique nouvelle dans l'expérience irakienne par rapport à celle de l'Iran, il y a aussi des juges et des juristes garantissant la conformité des lois aux principes de la démocratie et aux droits fondamentaux.

681 Ce qui distingue le modèle constitutionnel irakien c'est la recherche de l'équilibre qu'il a tenté d'établir entre le respect de l'islam d'une part et celui de la démocratie et des droits et libertés d'autre part. Quelles étaient les motivations profondes des rédacteurs en écrivant ce texte, modèle original par rapport aux autres pays musulmans ?

682 Comme nous l'avons fait remarquer, l'étude du cas irakien peut difficilement être isolée du contexte dans lequel se trouve l'Irak entre ses deux grands voisins qui ont vécu des expériences opposées, la Turquie laïque d'Atatürk et l'Iran islamique.

Depuis les années 1920 le changement radical en Turquie a représenté un véritable défi lancé au monde musulman y compris bien sûr à l'Irak. Le but poursuivi par la Turquie était d'effacer le côté oriental de sa culture et de se tourner vers une modernité à l'occidentale. Elle le fit selon un processus qu'Atatürk avait mis en place.

Les étapes qui ont marqué ce processus sont l'abolition du sultanat en 1922, la proclamation de la république en 1923, l'abolition du califat, du poste de Cheikh- al-islam, du ministère de la *chari'a*, des écoles religieuses et des tribunaux religieux. De nombreuses interdictions ont suivi : celle des soufis et de leurs lieux de pèlerinage ainsi que des habits religieux en 1924, celle du port du *tarbouche* et de l'habit traditionnel turc remplacés par le chapeau et le costume européens en 1925, celle du port de la barbe et de la moustache. On promulgua une loi civile inspirée par la loi suisse en

887
Article 1 et 2 de la Constitution iranienne de 1906.

3946

1926. En 1928 on supprima le calendrier islamique, l'alphabet arabe et l'enseignement religieux à l'école. D'autres mesures pour imposer le modèle laïc furent également prises[888].

Face à cela à la fin des années soixante-dix l'Iran, l'autre grand voisin de l'Irak, a opéré un changement tout aussi radical, mais dans une direction opposée à celle que la Turquie avait prise. Tous les domaines de l'État ont vécu une islamisation; le processus qui a commencé sous l'influence de Khomeiny a permis aux autorités religieuses de superviser tous les espaces du pouvoir et de la vie sociale avec le regard des experts de jurisprudence islamique.

Le fait que ces deux voisins de l'Irak lui aient présenté des expériences opposées a vraisemblablement orienté les rédacteurs de la Constitution vers la recherche d'un compromis entre la laïcisation totale et une islamisation également totale.

683 Pour mieux comprendre le choix fait par la Constitution irakienne comme un compromis entre ces deux expériences prenons l'exemple suivant: toute loi qui interdirait le voile, comme c'est le cas en Turquie, serait anticonstitutionnelle car allant contre les dispositions essentielles de l'islam. De même toute loi qui imposerait le voile, comme c'est le cas en Iran, serait également anticonstitutionnelle car contraire aux droits et libertés fondamentaux.

Une autre hypothèse justifiant le choix, fait par les rédacteurs, d'un modèle irakien équilibré entre les principes de l'islam et les droits et libertés fondamentaux est d'ordre politique. Les pays qui ont encouragé le changement politique en Irak après 2003, en particulier les États-Unis, ont voulu démontrer qu'il n'y avait pas de contradiction entre les principes de l'islam et ceux de la démocratie. Ils voulaient ainsi isoler les militants radicaux qui avaient fait du combat islamique leur cheval de bataille.

C'est la position qu'avaient déjà adoptée les États-Unis dans leur appui à la Constitution afghane de 2004, qui accorde une large place à l'islam, religion officielle contre laquelle on ne peut pas édicter de lois. Elle est protégée par la présence d'experts de jurisprudence islamique à la Cour Constitutionnelle. En même temps la Constitution confirme que l'Afghanistan est un pays où les élections sont le moyen de transmettre le pouvoir et où on respecte les valeurs de la démocratie[889].

---

888 Asaad Abdel-Rahman, « La Turquie: le conflit entre l'islam et la laïcité », disponible sur, http://alarabnews.com/alshaab/GIF/12-12-2003/a13.htm, page consultée le 1 mars 2013.

888

889 La Constitution afghane de 2004, disponible sur, http://www.afghanembassy.com.pl/cms/uploads/images/Constitution/The%20Constitution.pdf, page consultée le 20 septembre 2013.

889

3947

C'est une position proche de celle de la Constitution irakienne à la différence près que celle-ci met l'islam, les droits et libertés et la démocratie sur un pied d'égalité. Cette compatibilité désirée entre l'islam et les principes de la démocratie a été clairement exprimée dans un discours de l'Ambassadeur américain en Irak, Khalizad, qui résumait, ainsi, la vision des États-Unis:

«L'Irak est un pays islamique, ce qui signifie que la majorité de la population est musulmane... Le projet de Constitution dit qu'aucune loi ne peut être édictée contre les dispositions essentielles de l'islam, mais en même temps aucune loi ne peut être édictée contre les principes de la démocratie ni contre les droits de l'homme énoncés dans cette Constitution et il y a tout un ensemble de droits énumérés. Cette Constitution, en ce qui concerne les droits, est une synthèse. Une synthèse entre les traditions islamiques de ce pays et les principes universels de la démocratie et des droits de l'homme. Elle établit en ce sens une nouvelle voie que d'autres pourraient suivre. La Constitution afghane, à laquelle j'ai également participé, a tenté le même type de synthèse. Je pense que l'Irak est allé encore plus loin dans la reconnaissance des droits de l'homme. Il serait irréaliste de penser que l'Irak ait, compte tenu des forces en présence, une Constitution sans équilibre entre ces forces. Pas seulement les idées dont j'ai parlé, mais d'autres forces opérationnelles ici. Il y a des gens qui veulent un État complètement laïc, d'autres qui veulent un État dominé par la *chari'a* et, compte tenu de la réalité, je pense que nous en sommes arrivés à un point favorable pour l'Irak. C'est un document très positif. Par exemple il donne 25% des sièges du Parlement aux femmes. Comme la Constitution afghane ce projet fait état de ce que vous avez suggéré sur l'islam comme étant une des sources du droit ici, mais avec d'autres sources. Nous déclarons que nous estimons largement la Constitution afghane comme une des plus éclairées du monde, à l'exception d'une ou deux autres. Je pense que nous pouvons dire des choses encore plus positives de la Constitution de l'Irak. Maintenant pour en venir à la question de la Cour Suprême, il y avait eu une proposition visant à établir une Cour constitutionnelle. Il y a eu des inquiétudes à ce sujet en pensant que cette Cour pourrait être une sorte de tribunal religieux contrôlant l'accord de la Constitution et de la *chari'a*, mais ce fut écarté. A la place on a confié à la Cour Suprême la responsabilité de la constitutionnalité des lois. Il y a eu une discussion parce qu'il y a trois domaines que la Constitution ne peut pas violer : les lois ne peuvent pas être contre l'islam, les lois ne peuvent pas être contre la démocratie, les lois ne peuvent pas être contre les droits de l'homme. Cela nécessite des experts de ces trois domaines associés à la Cour. Puisque ce sera une nouvelle responsabilité de la Cour d'avoir une responsabilité sur ces trois sources: démocratie, droits de l'homme et islam»[890].

890
Conférence de presse l'ambassadeur américain Khalilzad à Bagdad le 23 août 2005, disponible sur le site officiel de (Embassy of the United States, Baghdad. Iraq), http://iraq.usembassy.gov/iraq/20050823_khalilzad_press_conference.html, page consultée le 1 février 2014.

3946

684 Dans le même sens Noa Feldman, expert en droit constitutionnel et conseiller du ministre des Affaires Etrangères des États Unis, qui a œuvré au processus de rédaction des Constitutions afghane et irakienne, a exprimé, dans son livre «Après le jihad, l'Amérique et la lutte pour une démocratie islamique», l'idée que l'islam et la démocratie ne s'excluent pas mutuellement. Les valeurs islamiques et les idéaux démocratiques peuvent coexister dans une société prospère.

Feldman indique que plusieurs éléments l'ont amené à cette conclusion, à savoir: beaucoup de gens dans le monde islamique croient que l'islam et la démocratie peuvent aller de pair. Il y a bien sûr des pays musulmans qui ont pratiqué les principes démocratiques avec un succès variable. La Turquie en est l'exemple le plus connu mais on peut également considérer que l'Indonésie et le Bengladesh sont devenus des démocraties qui se consolident. Sur le plan théorique un nombre croissant de théoriciens, mais aussi des gens ordinaires, dans le monde musulman pensent que les traditions de l'islam et les principes démocratiques ne se contredisent pas et qu'il est possible qu'ils cohabitent harmonieusement.

Feldman pense que «des élections libres partout dans le monde musulman, comme il y en a eu quelques unes ces dernières années, peuvent amener les islamistes à travailler avec la démocratie et c'est ce que j'attends, dit-il, pour l'Irak et certainement l'Afghanistan. La tendance générale est d'avoir une autre vision des choses. Mais ça ne veut pas dire que le parti islamiste travaille nécessairement de façon antidémocratique. Ainsi en Turquie le parti au pouvoir est un parti islamiste modéré, même si la laïcité officielle ne lui permet pas d'avoir ce nom, mais dans la réalité c'est un parti islamiste qui gouverne le pays de façon très démocratique»[891].

685 De tout ce qui précède nous pouvons dire que la combinaison de tous ces facteurs a contribué à construire le modèle adopté par la Constitution irakienne. Des facteurs proprement irakiens en faveur de ce modèle sont liés à la position des partis chiites, influencés par les idées de Sistani qui n'était pas favorable à un État religieux, au problème des Kurdes qui s'intéressaient davantage à la question du fédéralisme et à la moindre représentation sunnite du fait de leur faible poids démographique.

Le facteur géopolitique est celui d'un Irak entre deux grands voisins, Turquie et Iran, qui ont opté pour deux modèles opposés, l'un très laïc, l'autre très religieux, ce qui l'a amené à tenter de concilier ces deux modèles.

Enfin un facteur politique dans l'essai qui a été fait de démontrer qu'il était possible de faire

---

891 Noah Feldman, Approche constitutionnelle dans le monde musulman, Interview disponible sur, http://www.siironline.org/alabwab/hewarat%2806%29/003.htm , page consultée le 1 février 2014.

891

coexister islam et démocratie.

On ne peut donc pas définir le modèle irakien dans sa relation entre religion et État comme celui d'un État islamique, mais la Constitution irakienne contient des caractéristiques islamiques définies à l'article II.

«Premièrement: l'Islam est la religion officielle de l'État et une des sources fondamentales de la législation:

A. Aucune loi ne peut être édictée qui contredirait des dispositions essentielles de l'Islam.

B. Aucune loi ne peut être édictée qui contredirait des principes de la démocratie.

C. Aucune loi ne peut être édictée qui contredirait des droits et libertés fondamentaux énoncés dans la présente Constitution.

Deuxièmement: Cette Constitution garantit l'identité islamique de la majorité du peuple irakien et garantit les pleins droits religieux de tous les individus, pour la liberté de croyance et la pratique religieuse, qu'ils soient chrétiens, yézidis ou sabéens mandéens»[892].

Dans ce texte nous trouvons trois reflets de l'islam: l'islam est la religion officielle de l'État (A), une des sources fondamentales de la législation (B) et il est l'identité de la majorité du peuple(C).

686 A. L'islam religion officielle de l'État

687 Les dispositions constitutionnelles contenues dans les constitutions des pays musulmans varient quant au rôle qu'elles attribuent à l'islam. Beaucoup parmi elles lui confèrent la qualification de «religion officielle de l'État», ce terme étant associé au rôle de source de la législation, à des degrés variés, ou ne font que déclarer «l'islam religion officielle» sans autre connotation.

En fait l'expression «l'islam religion officielle de l'État» a une signification limitée parce qu'il n'y a pas d'obligation constitutionnellement définie pour l'État par rapport au système juridique, même si elle suggère que l'islam est une des composantes de l'idéologie de l'État. Donc on ne peut pas contester la constitutionnalité d'une loi à la seule référence à cette expression. Nombreuses sont les constitutions dans les pays islamiques qui ont utilisé l'expression «islam religion officielle de l'État», y compris les constitutions arabes qui ont en général ce point en commun.

688 On peut citer parmi les constitutions qui la comportent sans lui donner d'autre signification celles de la République des Maldives (constitution de 1968), du Sultanat de Brunei (constitution du

892

Article 2 de la Constitution irakienne de 2005.

29 décembre 1959), du Royaume hachémite de Jordanie (article 2 de la constitution de 1954), de la Somalie (constitution du 26 septembre 1979), de la République Algérienne Démocratique et Populaire (article 2 de la constitution de 1996), de la République Islamique de Mauritanie (article 2 de la constitution de 1961), de la Malaisie (article 1,alinéa 3, de la constitution de 1957) , de la Démocratie Populaire du Yémen (constitution de 1970),de la Tunisie (article 1 de la constitution de 1959), du Royaume du Maroc (article 6 de la constitution de 1972), et de Djibouti (constitution de 1981).

En Syrie, bien que la Constitution de 2012, confirmant celle de 1973, ne dise pas que l'islam est religion officielle de l'État, elle impose au président d'être musulman[893]. Elle désigne la loi islamique comme source principale du droit[894].

Le Liban est le seul pays arabe qui n'a parlé dans sa constitution ni de religion d'État, ni de source religieuse de la législation mais a dit dans l'article 9 : « La liberté de conscience est absolue. En rendant hommage au Très-Haut, l'État respecte toutes les confessions et en garantit et protège le libre exercice à condition qu'il ne soit pas porté atteinte à l'ordre public. Il garantit également aux populations, à quelque rite qu'elles appartiennent, le respect de leur statut personnel et de leurs intérêts religieux»[895]. Mais ceci n'empêche pas qu'il existe un accord précisant la religion du chef de l'État qui doit être chrétien maronite, celle du premier ministre, sunnite et du président du parlement, chiite[896].

893

Article 3-1 de la Constitution syrienne de 2012: «la religion du président est l'islam». Le même article se trouve dans la constitution de 1973.

894

Certains estiment que l'absence du caractère officiel de l'islam dans la Constitution syrienne «provient de l'idéologie baassiste, gouvernant le pays depuis 1963, qui prône la laïcité». D'autres estiment aussi que «c'est l'existence d'une minorité chrétienne, très présente dans tous les niveaux de l'État syrien, qui a poussé les constituants syriens à ne pas faire de l'islam la religion de l'État ou religion d'État, en croyant qu'un tel principe pourrait mettre en cause les droits des minorités religieuses».

895

Article 9 de la Constitution du Liban de 1926, modifiée en août 2004.

896

L'accord de Taëf est un traité inter-libanais, signé le 22 octobre 1989, destiné à mettre fin à la

689 Quant à l'expérience irakienne, toutes les constitutions qui ont précédé celle de 2005 déclarent l'islam «religion de l'État» sans lui donner le rôle de source législative dans la vie de l'État. Sous la monarchie la Constitution de 1925 disait à l'article 13 que «l'islam est la religion officielle de l'État» puis, après la chute de la monarchie en 1958, vint la série des constitutions provisoires qui donnaient elles aussi à l'islam le statut de «religion officielle de l'État»: celle de 1958 à l'article 4, celle de 1964 à l'article 3 y ajoute que l'islam est «la base fondamentale de la Constitution», mais celle de 1970 à l'article 4 revient simplement à la notion de «l'islam religion officielle de l'État».

L'avis général qui prévaut, à propos de ce point commun des constitutions irakiennes, est que l'État étant une personne morale et non une personne physique, l'affirmation que «l'islam est la religion officielle de l'État» n'a pas d'impact sur les citoyens eux-mêmes car il n'y a pas de conséquences réelles pour les non-musulmans. Cela signifie simplement que l'islam est la religion de la majorité du peuple irakien[897].

690 Nous ne pouvons cependant pas ignorer quelques-unes des conséquences pratiques de cette expression «islam religion officielle», comme le calendrier des jours fériés liés à des fêtes musulmanes, le financement par l'État de la construction des lieux de culte musulmans[898]. La religion islamique est enseignée dans les écoles publiques. C'est davantage l'expression d'une culture, de coutumes, que de lois régissant la vie publique.

La Constitution de 2005 ainsi que la Loi Administrative de Transition, qui l'avait précédée pour organiser la période de transition, ont ajouté une dimension législative à l'islam comme nous allons

---

guerre civile libanaise qui a duré de 1975 à 1990. Il est présenté comme une tentative de restauration de la paix par un cessez-le-feu et par la réconciliation nationale. Négocié à Taëf en Arabie saoudite, il est le résultat des efforts politiques d'un comité composé du roi Hassan II du Maroc, du roi Fahd d'Arabie saoudite, et du président Chadli d'Algérie, avec le soutien de la diplomatie des États-Unis.

897

Mahmoud al-Tai, Identité de l'Irak dans les constitutions irakiennes et les constitutions de certains pays arabes : une étude comparative, *Les études sur la Constitution irakienne*, Bagdad, vol.6, 2008, p. 447.

898

Mais cela n'empêche pas, comme nous le verrons dans les droits et libertés fondamentaux, le financement des lieux de culte des autres religions.

le voir.

691 B. L'islam source de la législation

692 Dans les pays musulmans la loi islamique, *chari'a,* a régi tous les aspects de la vie pendant des siècles, de l'hégire du Prophète Mohammed jusqu'au milieu du XIXème siècle. Elle a représenté un système juridique complet qui a commencé par le Coran et l'enseignement du Prophète et s'est poursuivi par le travail des experts de jurisprudence islamique. Mais son domaine s'est réduit sous l'influence de divers facteurs: l'arrivée des Français en Afrique du Nord, où ils ont établi des lois, le règne de Méhemet Ali Pacha en Egypte, où il a promulgué beaucoup de lois inspirées par le droit français et également quand l'Empire Ottoman a organisé par des lois, sous l'influence de l'Occident, le statut des étrangers qui vivaient sur son sol. Cette réduction s'est poursuivie quand l'Empire Ottoman a établi le Mécelle qui ne concernait que le statut personnel qui est resté le seul domaine régi par loi islamique depuis 1876[899]. Cette situation dura jusqu'à l'indépendance des États musulmans et arabes que l'Empire Ottoman avait dominés[900].

693 Les textes constitutionnels des pays islamiques varient quant à la place accordée à l'islam dans le système juridique de l'État. Dans certains cas la constitution le désigne comme «la seule source de la législation», dans d'autres comme «la source principale» et d'autres enfin comme «une des sources principales de la législation». Ces textes qui font référence à l'islam comme source de législation s'appliquent généralement aux lois édictées par le pouvoir législatif et aux règlements pris par le pouvoir exécutif. La variation des textes constitutionnels sur ce point reflète le degré d'engagement des pays avec la loi islamique et également la présence ou l'absence d'autres sources législatives.

694 - Lorsque l'islam est la seule source de la législation cela signifie qu'on ne peut pas recourir à d'autres sources et que toute loi doit correspondre à la loi islamique.

899

Le Mécelle est un code, rédigé au 19ème siècle, comportant des dispositions islamiques, selon la jurisprudence sunnite hanafite, appliquées dans tout l'empire ottoman dans le domaine du statut personnel.

900

Al-Dakhil Ahmed, *L'impact des principes islamiques dans les lois fiscales irakiennes*, Recherche présentée à la huitième conférence de la finance et de l'économie islamique à Doha (Qatar), du 19 - 21 décembre 2011, disponible sur, http://conference.qfis.edu.qa/app/media/341, page consultée le 2 février 2014.

L'Arabie Saoudite est l'exemple le plus marquant dans ce cas puisque la Loi Fondamentale de Gouvernance de 1992 dit: «La gouvernance en Arabie Saoudite trouve sa source dans le Coran et l'enseignement du Prophète qui tous deux la dirigent ainsi que toutes les lois de l'État»[901]. De même le Pakistan est régi par la Constitution de 1962 qui dit que «l'islam est la religion de l'État» et impose «la compatibilité des lois avec l'islam et interdit qu'aucune loi soit édictée contre le Coran et l'enseignement du Prophète »[902]. La Libye, sous Kadhafi, a suivi le même chemin dans le texte de la résolution adoptée par le Congrès Général du Peuple qui, à l'article 2, dit que «le Saint Coran est la loi de la société dans la Grande Jamahiriya arabe libyenne populaire et socialiste»[903]. Le Yémen lui aussi dans la Constitution de 1991 précise : «la loi islamique est la source de toutes les lois»[904].

695 - Lorsqu'il est la source principale de la législation cela signifie que la Constitution a identifié d'autres sources de législation qui sont des sources secondaires qu'on ne peut utiliser que s'il n'y a pas de disposition claire et spécifique dans la loi islamique.

Ainsi l'Egypte dans sa constitution de 2012, comme c'était déjà le cas pour celle de 1971, indique que «l'islam est la religion de l'État, l'arabe est sa langue officielle et les principes de la loi islamique sont la source fondamentale de la législation»[905]. Les Frères Musulmans, groupe majoritaire dans le comité de rédaction de la Constitution égyptienne de 2012, ont publié une déclaration expliquant la nature des principes de la loi islamique: «L'article 2 de la Constitution indique que les principes de la loi islamique sont la source fondamentale de la législation. Il y a eu consensus de toutes les forces politiques pour ajouter un autre article, le numéro 227, disant: «les principes de la loi islamique comprennent leur justification complète, leurs règles fondamentales et de jurisprudence, et leurs sources dans l'école sunnite». Leur «justification complète» signifie qu'on

901
Article 7 de la Loi Fondamentale de Gouvernance de 1992.

902
Articles 2 et 227 de la Constitution du Pakistan de 1962.

903
Article 2 du texte de la résolution adoptée par le Congrès Général du Peuple libyen le 2 mars 1977.

904
Article 2 de la Constitution du Yémen de 1991.

905
Article 2 de la Constitution de l'Egypte de 2012.

la trouve dans le Coran et le véritable enseignement du Prophète. Le terme «Leurs règles fondamentales et de jurisprudence» signifie qu'elles sont déduites à partir de sources légitimes et indiscutables qui conduisent à la réalisation des objectifs de la loi islamique. Et par «sources dans l'école sunnite» il faut entendre le Coran, l'enseignement du Prophète, *l'ijma* (consensus des spécialistes de jurisprudence islamique) et le *qiyas* (analogie)[906].

696 L'article 2 de la Constitution de 2012 a été l'objet de débats houleux entre les membres de l'Assemblée Constituante égyptienne appartenant aux diverses forces politiques. Ce débat a porté surtout sur le terme «les principes de la loi islamique, source fondamentale de la législation» qui était déjà dans la constitution de 1971. Les forces laïques acceptaient ce terme parce que son application concernait un domaine restreint limité aux principes bien définis par les textes religieux sûrs, comme la Cour constitutionnelle l'avait déjà interprété. Alors que les forces islamiques voulaient seulement le terme «loi islamique, source de la législation» ce qui élargissait le domaine d'application. Le Dr. Mahmoud Ghoslan, porte-parole des Frères Musulmans et membre de l'assemblée constituante, a expliqué dans une déclaration le sens profond de ce débat: «L'article 2 de la Constitution dit: *les dispositions fixées par les textes parfaitement définis et parfaitement indiscutables*, ce qui représente un petit nombre de dispositions de la loi islamique, alors que la majorité du peuple égyptien aspire à vivre selon la loi islamique, et c'est ce qui a poussé les forces islamiques à l'Assemblée Constituante à demander qu'on remplace *les principes de la loi islamique, source fondamentale de la législation* par *la loi islamique, source de la législation*. Cependant d'autres forces politiques ont refusé ce changement et ont insisté pour que cet article constitutionnel reste comme avant. Il est donc nécessaire de reconsidérer l'avis de la Cour constitutionnelle. Après des dialogues et de longs débats, durant lesquels on a fait un certain nombre de suggestions, un consensus s'est fait jour pour ajouter un autre article au chapitre des dispositions générales du projet de constitution. Cet article, le 227, dit: les principes de la loi islamique comprennent leur justification complète, leurs règles fondamentales et de jurisprudence, et leurs sources dans l'école sunnite. Un certain nombre de forces politiques de l'assemblée constituante ont signé cet accord, et ainsi le problème a été résolu»[907].

906 Voir la déclaration des Frères musulmans, publiée le 31 octobre 2012, disponible sur, http://www.alarabiya.net/articles/2012/12/08/253901.html, page consultée le 2 février 2014.

906

907 Déclaration du Dr. Mahmoud Ghoslan, porte-parole des Frères Musulmans et membre de l'Assemblée Constituante, disponible sur, http://www.alarabiya.net/articles/2012/12/08/253901.html, page consultée le 1 septembre 2013.

697 La Constitution iranienne de 1979, elle aussi, donne à l'islam, religion officielle de l'État, le rôle de source principale de la législation. Il est écrit: «La religion officielle est l'islam selon l'école du chiisme duodécimain[908], cet article est permanent et ne peut être modifié. Les autres écoles, *Hanafi, Shafii, Maliki, Hanbali et Zaïdi*, jouissent d'un complet respect et leurs adeptes sont libres de pratiquer leurs rites islamiques selon leur jurisprudence. Ces écoles sont reconnues officiellement en matière d'enseignement et d'éducation islamique ainsi que pour leurs règles de statut personnel (mariage, divorce, héritage et testament) et tout ce qui dans les tribunaux concerne ces questions. Dans toutes les régions où les adeptes de ces écoles sont majoritaires les dispositions locales, dans la limite des compétences des conseils *chûrâ* locaux, sont en conformité avec les doctrines de ces écoles à condition de préserver les droits des adeptes des autres communautés»[909]. L'article 4, quant à lui, donne à l'islam un rôle législatif et dit que: «la loi islamique doit être à la base de toutes les lois et des décisions civiles, pénales, financières, économiques, administratives, culturelles, militaires, politiques et autres. Cet article s'applique, de façon générale, aux articles de la constitution, aux lois et aux décisions. Les spécialistes de jurisprudence islamique ou conseil des gardiens de la constitution contrôlent cela»[910].

698 Quant au Qatar, la Constitution de 2004 déclare que «le Qatar est un État arabe, souverain, indépendant, sa religion est l'islam et la loi islamique est la source principale de la législation»[911].

699 La République Fédérale Islamique des Comores dans le préambule de sa constitution

---

908

Le chiisme duodécimain désigne le groupe des chiites qui croient dans l'existence des douze imams. 90 % des chiites sont duodécimains et ils sont majoritaires parmi les écoles de la pensée chiite. Ils sont majoritaires en Azerbaïdjan, à Bahreïn, en Iran, en Irak, et constituent la communauté musulmane majoritaire au Liban. Le chiisme duodécimain est l'école islamique officielle de l'Iran depuis la révolution de 1979.

909

Article 12 de la Constitution iranienne de 1979.

910

Article 4 de la Constitution iranienne de 1979.

911

Article 1 de la Constitution du Qatar de 2004.

dit «puiser dans l'islam l'inspiration permanente des principes et règles qui régissent l'Union»[912] lui donnant ainsi un rôle législatif.

700 Enfin lorsque l'islam est une des sources principales de la législation cela signifie que la Constitution a laissé entendre l'existence de plusieurs sources et que l'islam est une de ces sources. Ceci ouvre la porte à l'adoption d'une législation qui ne serait pas entièrement en accord avec la loi islamique.

Plusieurs États peuvent illustrer cette approche. Au Koweït la Constitution de 1962 déclare «la religion de l'État est l'islam et la loi islamique est la principale des sources de la législation»[913].

Pour la Syrie, la Constitution de 2012 a repris un article de celle de 1973 qui, bien que l'islam ne soit pas religion officielle de l'État, présente la jurisprudence islamique comme une des sources de la législation et dit: «La jurisprudence islamique est la principale des sources législatives»[914].

Les Emirats arabes unis ont utilisé le même concept dans la Constitution de 1971: «l'islam est la religion officielle de l'Union et la loi islamique est la principale des sources de la législation»[915].

Le Royaume de Bahrein a écrit dans sa Constitution de 2002: «la religion de l'État est l'islam et la loi islamique est la principale des sources de la législation»[916].

Et la République du Soudan, avant la sécession du sud, précise dans sa Constitution de 2005 que la loi islamique et les coutumes sont des sources législatives[917].

912

Constitution de la République Fédérale Islamique des Comores adoptée par référendum le 23 décembre 2001.

913

Article 2 de la Constitution du Koweït de 1962.

914

Article 3 de la Constitution de la Syrie de 2012.

915

Article 7 de la Constitution Les Emirats arabes unis de 1971.

916

Article 2 de la Constitution du Royaume de Bahrein de 2002.

917

701 L'expérience irakienne fait partie de ce groupe qui a vu dans l'islam une des sources de la législation. L'article 2 de la Constitution de 2005 donne l'islam comme religion officielle et lui attribue un rôle législatif en tant qu'une des sources de la législation. Bien que ce texte ne restreigne pas les sources législatives au seul islam et qu'il ouvre la porte à d'autres sources, il limite cette ouverture en interdisant que soient édictées des lois qui «contrediraient les dispositions essentielles de l'islam». Sur cette base nous pouvons étudier l'impact législatif de l'islam sous deux angles: l'islam, source des lois (1) et l'islam, limitation des lois (2)

1) L'islam, source des lois

702 Bien que les constitutions qui avaient précédé celle de 2005 n'aient pas prévu que l'islam soit source législative, nous constatons que certaines des lois adoptées à cette époque, que ce soit sous la monarchie ou la république, annonçaient les principes de la loi islamique, *chari'a*, comme étant leur source, tels la loi sur le statut personnel et le code civil. Ainsi même si la Constitution de 2005 est la première dans l'histoire de l'Irak moderne qui précise que la loi islamique est une source majeure de la législation, pour certaines lois promulguées avant cette Constitution elle était déjà la seconde source officielle pour les lois de statut personnel et la troisième pour le code civil.

L'entrée en vigueur de la Constitution de 2005 n'a pas changé les lois irakiennes antérieures telles que les lois pénales ou financières inspirées principalement par les lois occidentales et qui ne furent ni modifiées ni abrogées. Mais le contexte historique particulier de l'Irak a motivé l'introduction d'un article spécial, le numéro 41, sur le statut personnel garantissant la liberté de chacun dans son engagement selon sa religion, sa secte, sa croyance ou son choix.

Dans cette optique nous pouvons évaluer l'impact actuel de l'islam dans deux domaines : la loi sur le statut personnel dont nous allons étudier l'évolution au cours de l'histoire qui a conduit à ce que la Constitution lui consacre un article spécial (a) et le code civil irakien qui est présenté comme trouvant une source importante dans la loi islamique, ce code civil était d'ailleurs en vigueur avant la Constitution de 2005 et le pouvoir législatif ne l'a pas amendé (b).

a) La loi de statut personnel

703 La loi de statut personnel en Irak est la loi la plus influencée par la loi islamique. Elle concerne des actes de la vie, mariage, divorce, héritage, liés à des rites religieux. La loi numéro 188 de 1959 sur le statut personnel dit: «s'il n'y a pas de textes législatifs (concernant un cas particulier) on peut appliquer les principes de la loi islamique les plus compatibles avec cette loi»[918].

Article 5-1 de la Constitution de la République du Soudan de 2005.

3946

Depuis l'aube de l'État islamique dans lequel la loi islamique touchait toute la vie, en passant par l'Empire Ottoman qui, petit à petit, s'est dégagé de cette loi qui a fini par ne plus s'appliquer qu'au statut personnel, on est arrivé à la Constitution de 2005 qui a voulu prendre une voie donnant aux Irakiens la liberté de s'engager selon leur religion, secte, croyance ou choix.

Comme la plupart des pays musulmans l'Irak a longuement subi le contrôle de l'Empire Ottoman qui, dans ses tentatives de réforme judiciaire à la fin du 19ème siècle et au début du 20ème, a adopté le Mécelle. Après la guerre de Crimée entre les Ottomans et les Russes (1853-1856) de nombreux musulmans sont passés sous domination russe. L'Empire Ottoman a alors demandé à l'Eglise orthodoxe de Moscou quel serait le sort réservé aux musulmans, demande qui a entraîné par réciprocité une requête semblable de la part des Russes concernant les chrétiens vivant dans l'Empire Ottoman. Le sultan ottoman Abdul Majid a alors nommé un comité composé de spécialistes de jurisprudence islamique sunnite (école *hanafite*) pour mettre par écrit un ensemble de dispositions islamiques dans différents domaines.

Il y avait dans ce document des textes concernant le statut de toutes les autres religions ou d'autres branches de l'Islam dans l'Empire Ottoman. On a donné le nom de Mécelle à ce document. Malgré l'impact européen dans le domaine économique, le Mécelle, dans le statut personnel applique les dispositions islamiques selon l'interprétation sunnite *hanafite*. Ce fut la référence principale appliquée dans les tribunaux irakiens à cette époque[919].

704 L'Irak a connu les «tribunaux *al chari'à*» qui appliquaient le Mécelle, basé complètement sur la *chari'à*, pour régler les conflits qu'ils avaient à trancher. Les juges de ces tribunaux étaient nommés par le sultan d'Istanbul et ne pouvaient être déplacés sans son ordre. Ces tribunaux, jugeant tous les conflits selon la *chari'à*, se sont maintenus jusqu'en 1856, année pendant laquelle le sultan Abdul Majid promulgue une loi réformant les institutions de l'État Ottoman, y compris les institutions judiciaires. En 1889 sous le règne de Abdul Hamid II, l'Irak, comme les autres régions ottomanes, a connu un autre type de tribunaux, les tribunaux ordinaires, chargés des affaires pénales et parfois foncières. Ils appliquaient des lois pénales ottomanes inspirées du droit occidental. Au – dessus d'eux, à Istanbul, la Cour de Cassation contrôlait tous les tribunaux. Au début de l'occupation anglaise, le commandement des forces armées britanniques a publié un texte

---

Article 1 de la loi numéro 188 de statut personnel de 1959.

919

Pour les circonstances de l'élaboration du Mécelle voir: Mohammed Hassan Albara, Rédaction du Mécelle tel qu'il est, *Centre de Recherche de l'Ibadisme*, disponible sur, http://www.taddart.org/?p=12736 , page consultée le 20 février 2014.

ordonnant la formation d'une cour à Bagdad remplaçant la cour de cassation d'Istanbul. D'autre part il approuvait la poursuite des travaux des «*tribunaux al chari'a*» qui sont devenus soit d'obédience sunnite, soit d'obédience chiite, réservant aux non-musulmans un tribunal de première instance pour leur statut personnel dont les juges prenaient l'avis de leurs experts religieux. Tous les tribunaux ont continué à appliquer les dispositions du Mécelle sous réserve des modifications apportées par le commandement britannique[920].

705 La Constitution de 1925, première Constitution irakienne après l'indépendance, déclare l'islam religion officielle de l'État dans le respect des différentes écoles islamiques et par ailleurs assure à tous les habitant du pays (irakiens ou non) la liberté de croyance et de culte, à condition de ne pas compromettre la sécurité et l'ordre public et de respecter les bonnes mœurs. Cette constitution a établi des tribunaux particuliers pour le statut personnel. Ils étaient de deux types: des tribunaux islamiques pour les musulmans et d'autres tribunaux pour les non-musulmans, chrétiens et juifs. Les tribunaux islamiques étaient compétents dans les décisions pour le statut personnel et pour la gestion des lieux de culte et des biens de mainmorte. Ils jugeaient selon les dispositions de la jurisprudence sunnite ou chiite. Une loi organisait toutes les étapes du fonctionnement de ces tribunaux. Les autres tribunaux étaient réservés aux non- musulmans : la loi mosaïque pour les juifs, le droit canon pour les chrétiens y étaient appliqués. Leur compétence couvrait les domaines du mariage, du divorce, des pensions alimentaires, des testaments. Pour les autres questions du statut personnel les parties devaient être d'accord pour soumettre leur cause au tribunal religieux, sans cela la cause était jugée par un tribunal civil[921].

Pour toutes les questions ne relevant pas du statut personnel, musulmans et non musulmans devaient aller devant un tribunal civil. Selon la loi sur les tribunaux promulguée en 1947, les communautés non-musulmanes ont publié les décisions de leurs jurisprudences, sous la tutelle du Ministère de la Justice, dans le Journal Officiel : les juifs l'ont fait le 31 janvier 1949, suivis par les différentes confessions chrétiennes le 6 juillet 1950, puis les mandéens sabéens.

Il y eut de nombreuses tentatives pour rédiger une loi du statut personnel applicable à tous les Irakiens sans distinction qui annulerait les tribunaux de statut personnel à base religieuse. La première tentative eut lieu en 1933 et ne connut pas le succès. En 1945 le Ministère de la Justice

920

Rashid Al Kheon, La Constitution irakienne et la loi du statut personnel, *Le dilemme de la Constitution : critique et analyse*, Institut d'Etudes Stratégiques, 2006, p. 215.

921

La Constitution irakienne de 1925, partie 5, le pouvoir législatif, articles 68 à 90.

forma une commission de quatre personnes pour élaborer un projet de loi du statut personnel. Ce travail se heurta à plusieurs difficultés. La Constitution de 1925 établissait des tribunaux islamiques pour les musulmans et d'autres tribunaux pour les non-musulmans. Les tribunaux islamiques jugeaient selon la jurisprudence de chaque école islamique, et ce projet de loi ne tenait pas compte de cette disposition, il était donc anticonstitutionnel. Par ailleurs les autorités religieuses prirent position contre ce projet. Elles estimaient qu'il allait contre la liberté dans un domaine strictement personnel. Pour les musulmans il allait contre les dispositions de l'islam. Muhsin Al Hakim[922], la plus haute autorité religieuse chiite à Najaf, condamna cette loi obligeant la Chambre des Représentants du régime monarchique à la soumettre à un comité ad hoc et à le revoir. Les choses restèrent en l'état jusqu'à la chute de la monarchie en 1958. En 1959 une nouvelle loi dite «du statut personnel» fut promulguée par la république. Cette loi a annulé tous les types de tribunaux religieux et a créé des dispositions uniformes pour tous les citoyens irakiens. Il y eut beaucoup d'objections contre ce texte, les plus importantes venant des autorités religieuses chiites représentées par Muhsin Al-Hakim. Et ce d'autant plus que cette loi allait contre les dispositions de l'islam dans les domaines du mariage, du divorce et de l'héritage. Avec l'arrivée du parti baas au pouvoir par le coup d'État de 1963 on changea quelques articles concernant l'héritage mais cette modification ne suffit pas à rassurer les opposants à cette loi. Dans la lettre que Muhsin Al Hakim envoya aux putschistes il demandait qu'ou en revînt aux dispositions qui existaient sous la monarchie et qui prévalaient en Irak depuis longtemps[923].

706 La Constitution de 1968 confirma cette loi en lui apportant, pour calmer l'opposition, une modification concernant l'héritage qui devait se faire selon la loi islamique[924].

707 Avec la chute du régime de Saddam Hussein en 2003, l'Irak entra dans une période transitoire qui vit la formation d'un Conseil de Gouvernance supervisé par un gouverneur civil américain. Le droit du statut personnel fut à nouveau débattu. Le Conseil prit la décision n° 137 qui

---

922

Muhsin al-Hakim (1889-1970) est né dans une famille, les Tabatabaei, réputé pour son érudition. Il est devenu la plus grande autorité religieuse en 1961 après la mort du Grand Ayatollah Husayn Borujerdi.

923

Rashid Al Kheon, op. cit., p. 222.

924

Article 17 - b - de la Constitution irakienne de 1968: «l'héritage, un droit régi par la loi islamique».

appliquait à chacun la loi religieuse de sa communauté (musulmans de diverses écoles, chrétiens etc….). Cette décision concernait les fiançailles, le contrat de mariage, la dot, le mariage, la capacité à se marier, la preuve de mariage, les interdits du mariage, le mariage avec ceux qui pratiquent une des «religions du livre», la pension alimentaire en cas de divorce ou pour des parents âgés, le délai de viduité, la reconnaissance de paternité, l'allaitement, la garde des enfants, les testaments, les biens de mainmorte et l'héritage[925]. Cette décision annulait toute loi antérieure qui allait à son encontre et en particulier la loi du statut personnel de 1959. Cela déclencha une vague de protestations de la part des organisations féministes et de certains mouvements politiques qui considéraient qu'il s'agissait d'un recul par rapport aux avancées obtenues par les femmes, dont les droit en étaient affaiblis, et que cela nuisait à la famille irakienne. A la fin l'administrateur américain Paul Bremer a refusé d'entériner cette décision qui donc n'a pas vu le jour[926].

708 Au début de ses travaux le comité de rédaction de la Constitution de 2005 se trouva face à ce dilemme: satisfaire partisans et adversaires du rôle de la religion dans la loi sur le statut personnel. En ayant présente à l'esprit toute l'histoire de la loi du statut personnel depuis 1959 jusqu'à aujourd'hui, les forces politiques irakiennes se sont divisées entre partisans de l'application à chaque communauté de sa loi religieuse et les adversaires à un tel système qui voulaient une seule disposition pour toutes les communautés sous le contrôle des tribunaux civils.

709 Face à ces points de vue l'article 41 offre une voie médiane: il accorde à chacun la liberté de choisir son statut personnel selon sa croyance religieuse ou devant une juridiction civile. Nul n'est obligé de se soumettre aux dispositions religieuses et le rôle des tribunaux civils n'est pas supprimé. Le choix appartient à chacun puisque l'objet de la loi est son statut personnel. Ainsi la Constitution dit: «Les Irakiens sont libres de s'engager pour leur statut personnel selon leurs religions, sectes, croyances ou choix, cela est réglementé par la loi»[927].

En raison de ce texte constitutionnel le Conseil des Représentants doit établir une nouvelle loi du

---

925

Résolution n 137 du Conseil de Gouvernance irakien adoptée le 29 décembre 2003.

926

Pour en savoir plus sur l'opposition à cette résolution 137, voir : Boudour Zaki Mohammed, La Loi de statut personnel n° 188 de 1959 : ses avantages, ses inconvénients et ses amendements, *Le dilemme de la Constitution: critique et analyse,* Institut d'Etudes Stratégiques, 2006, p. 255.

927

Article 41 de la Constitution irakienne de 2005.

statut personnel ou réformer la loi de 1959, toujours en vigueur, qui permettra d'appliquer les dispositions religieuses à ceux qui le souhaitent, ce qui n'a pas été fait jusqu'ici.

b) Le code civil

710 Le code civil irakien de 1951, qui est toujours en vigueur, rédigé par un comité présidé par le juriste égyptien Dr. Sanhoori, est une combinaison de la jurisprudence islamique et de la jurisprudence occidentale. La loi islamique et le code civil égyptien, influencés par le droit occidental, surtout français, sont la source la plus importante de ce code. Dans le code civil de l'Irak de 1951 au numéro 45 on lit: «S'il n'y a pas de textes législatifs (concernant un cas particulier) on peut appliquer la coutume. S'il n'y a pas de coutume on applique les principes de la loi islamique les plus compatibles avec cette loi sans être limité par une école islamique particulière. Si on ne trouve pas de principes de loi islamique on applique les règles de justice»[928].

Les experts juridiques irakiens expliquent l'expression «les principes de la loi islamique» qui sont cités dans ces lois: «Les principes de la loi islamique dans les lois comme source officielle sont des dispositions de transactions financières et personnelles qui sont stables chez les spécialistes de jurisprudence islamique comme règles complètes. Elles ne concernent pas les rites qui ne sont pas l'objet de la loi, ni les dispositions pénales sur lesquelles les avis des diverses écoles islamiques peuvent ne pas être semblables. Et à l'appui de cette affirmation on note que la loi utilise l'expression «sans être limité à une école islamique particulière». Ce qui confirme que la loi n'applique pas des notions sur lesquelles les avis des écoles islamiques divergent»[929].

2) L'islam, limitation des lois

711 Bien qu'elle ait donné un rôle législatif à l'islam comme « la principale des sources de la législation», la Constitution irakienne de 2005 a suivi une méthode particulière, par rapport à celle des autres pays musulmans, pour organiser le travail législatif en lui imposant trois limites:

- « aucune loi ne peut être édictée qui contredirait des dispositions essentielles de l'Islam.
- aucune loi ne peut être édictée qui contredirait des principes de la démocratie.
- aucune loi ne peut être édictée qui contredirait des droits et libertés fondamentaux énoncés

928

Article 1 du code civil de l'Irak de 1951 numéro 45.

929

Al-Dakhil Ahmed, op. cit.

dans la présente Constitution»[930].

Ces trois limites ont une répercussion sur la nature des membres de la Cour suprême comme l'a prévu la Constitution: « La Cour suprême fédérale est composée d'un nombre de juges, experts en jurisprudence islamique et de juristes, dont le nombre, la méthode de sélection et le travail à la Cour sont fixés par une loi adoptée à la majorité des deux tiers des membres du Conseil des Représentants»[931]. La diversité des spécialités des membres de la Cour Suprême répond aux exigences de l'article 2 : les spécialistes de jurisprudence islamique veillant au respect des dispositions essentielles de l'islam, les juristes, qui ne sont pas juges, se penchant surtout sur le respect de la démocratie et des droits et libertés inscrits dans la Constitution, les juges assurant le côté judiciaire de la Cour.

712 Le rôle important des experts de jurisprudence islamique est un outil efficace dans le travail de la Cour, mais il faut regarder le texte de l'article 2 de près. Il précise que la loi ne doit pas contredire «les dispositions essentielles de l'islam». Il paraît nécessaire ici de définir exactement ce qu'il faut entendre par «dispositions essentielles de l'islam», terme utilisé dans la Constitution. Bien que la Constitution n'ait pas explicité ce terme par un autre article et que la Cour Suprême Fédérale n'ait pas, jusqu'ici, interprété cette phrase, nous pouvons seulement chercher dans la jurisprudence islamique le sens exact de ce terme. Les spécialistes de jurisprudence islamique, quand ils définissent l'islam, font la distinction entre les fondements religieux, «*usûl*», et les applications pratiques, «*furû*»[932]. De nombreux spécialistes de jurisprudence islamique définissent les fondements, c'est ce qu'on appelle le credo, par tout ce qui touche à la foi et les applications par tout ce qui concerne la vie courante et c'est ce qu'on appelle la *chari'a* (la loi). Le terme «islam» recouvre donc deux significations: le credo et la *chari'a*[933].

A la lumière de ce qui précède on peut arriver en première conclusion que l'expression «dispositions essentielles de l'islam» utilisée dans la Constitution irakienne ne concerne pas les questions doctrinales (la foi) mais seulement la loi (la *chari'a*) et c'est pour cela que c'est le mot «dispositions» qui a été utilisé.

713 Cette distinction, si nous l'acceptons, a un grand retentissement sur la liberté religieuse: le changement de religion (de l'islam à une autre religion, c'est-à-dire pour les musulmans une

---

930

Article 2 de la Constitution irakienne de 2005.

931

Alinéa 2 de l'article 92 de la Constitution irakienne de 2005.

apostasie) ne sera pas «contre les dispositions essentielles de l'islam» puisque cela touchera la foi.[934].

De plus l'expression «dispositions essentielles de l'islam» ne s'applique pas à toutes les dispositions de la loi mais seulement à celles qui sont communes à toutes les écoles islamiques, fixées par des textes religieux, comme le Coran et l'enseignement du Prophète, qui sont clairs et sûrs. C'est pour cela que le terme «essentielles» a été choisi. Cela signifie que ce terme portera sur les points communs entre toutes les écoles de pensée islamiques. C'est-à-dire que tous les points sur lesquels y a des différends ne font pas partie des dispositions essentielles ce qui réduit beaucoup leur nombre.

714 Il est bon de rappeler également que la Constitution ne demande pas que toute loi adhère aux «dispositions essentielles de l'islam» mais simplement qu'elle ne les contredise pas. Ce qui signifie

---

932

Les chiites définissent les fondements de leur religion, «*usûl*», par trois points: l'unicité de Dieu, la transmission du message de Dieu par des prophètes, Mohammed étant le dernier, et la foi en le Jugement Dernier, et deux autres points qui en découlent: l'imamat (Dieu a désigné douze imams après le Prophète) et la justice de Dieu. Ces cinq points constituent les fondements. Les applications, ou *furû*, sont au nombre de dix : la prière, le jeûne, le *haj* (pèlerinage à La Mecque), l'aumône, le *khums* (offrande du cinquième des revenus), le jihad (qui n'existe plus maintenant chez les chiites car il était réservé au Prophète et aux douze imams infaillibles), la pratique de la vertu, le refus du vice, le soutien accordé aux justes et le refus de l'injustice. Si quelqu'un ne reconnaît pas les trois premiers points des fondements de l'islam il n'est pas musulman, s'il les reconnaît mais n'accepte pas les deux derniers points (l'imamat et la justice) il reste musulman mais il n'est pas chiite. Si enfin quelqu'un ne reconnaît pas les applications il reste musulman mais non pratiquant. Les sunnites font également la distinction entre fondements et applications. Les fondements comprennent les principes qui sont bien définis par des textes religieux clairs et sûrs comme l'unicité de Dieu, l'obligation de la prière, l'interdit de l'adultère etc… et les applications sont définies par des textes pas toujours clairs ni sûrs comme la prescription de lire certaines sourates dans la prière.

933

Mohammed Baqir Al Sadr, *L'Islam mène à la vie*, op. cit., p. 33.

934

Les lois de la plupart des pays musulmans interdisent l'apostasie de la religion islamique.

que cette disposition n'affectera pas la plupart des lois irakiennes, en particulier dans le domaine économique et pénal inspiré par un grand nombre de systèmes occidentaux.

En tous cas, cela ne devrait pas affecter les principes de la démocratie et les droits et libertés énoncés dans la présente Constitution.

Ainsi nous pouvons définir le terme «dispositions essentielles de l'islam» utilisé à l'article 2 de la Constitution irakienne comme: l'ensemble des lois et règles apportées par l'islam, communes à toutes les écoles islamiques, basées sur des textes clairs et sûrs, sans cependant que cet ensemble touche à la foi.

715 C. **Identité de la société irakienne**

716 L'identité nationale est en général pour un pays un sujet important dans les constitutions nationales. Dans le monde, des expériences ont donné lieu à de multiples discussions, parfois conflictuelles, sur le thème de l'identité de l'État, question encore plus aiguë dans les pays multiethniques ou multi religieux, car se mélangent alors des différences de religion, de langue, d'origine nationale etc…qui compliquent la situation.

Cette question a constitué un des sujets de réflexion approfondie des rédacteurs de la Constitution de 2005 en Irak, en particulier à cause du chevauchement des concepts de l'identité religieuse, l'islam pour la majorité du peuple, avec un poids historique dû à l'État islamique qui a existé pendant des siècles, et de l'identité ethnique qui repose sur le concept de nation arabe et d'autres concepts.

Ce sujet a pris une importance particulière après la chute de l'Empire Ottoman qui avait dominé de nombreux territoires musulmans dont la majorité des peuples arabes. Sa population avait en commun une base de nation islamique. La chute de l'Empire Ottoman a été suivie de la création de plusieurs États, bâtis sur l'ethnie, comme la Turquie, nation turque, et l'Irak et l'Egypte, nations arabes.

717 Ce changement a été accompagné, surtout dans les pays arabes, par un débat intellectuel entre deux tendances. L'une voulait rétablir l'État sur la base de «nation islamique», comme étant un fait historique qui avait uni les pays musulmans au cours des siècles, sur la seule base de l'identité islamique[935] . L'autre tendance estimait nécessaire de séparer la nation islamique et la

935

Hassan Al Banna, fondateur des Frères musulmans, définit la patrie comme toute place où flotte la bannière de «*al tawhid*» c'est-à-dire de l'unicité de Dieu, dogme fondamental de l'islam. Voir Al Sayyid Omar, *Du concept de la nation en un siècle*, disponible sur,

nation arabe, et d'établir l'État arabe moderne sur l'identité arabe[936].

Depuis la guerre israélo- arabe de 1967, les controverses sur ce sujet ont rebondi. Gamal Abdel Nasser a relancé l'idée d'une nation arabe et appelé à la création d'un État arabe unifié, rassemblé par l'identité arabe, basée sur la langue, l'histoire, la culture et le destin commun.

718 En fait quelle est l'identité de l'Irak ou plus exactement en quoi consiste «être Irakien»? C'est un point central depuis la construction de l'Irak moderne, en particulier après le rattachement de Mossoul (ce qui à l'époque désignait plusieurs régions du nord de l'Irak) et qui, au début de l'État irakien, a rendu l'Irak multiethnique en amenant des populations kurde, turkmène, assyrienne, chaldéenne, à cohabiter avec les arabes.

719 La première Constitution en 1925 n'avait pas précisé l'identité de l'Irak. Le nationalisme arabe, marqué sous la monarchie, a travaillé contre les lois reconnaissant les droits des autres ethnies, en particulier les Kurdes, ce qui a provoqué une série de mouvements de protestation qui sont allés jusqu'à l'affrontement armé.

720 Depuis les débuts de l'ère républicaine surtout après l'arrivée au pouvoir des bassistes, des nationalistes et des nassériens, après le coup d'État de 1963, ces forces ont imposé, dans les constitutions provisoires, l'idée d'une identité arabe forte avec le projet d'union avec l'Egypte et la Syrie, projet qui d'ailleurs n'a pas vu le jour[937]. C'est ce qui explique que l'identité nationale ait été l'objet des préoccupations des rédacteurs de la Constitution de 2005, pour former une identité nationale de l'Irak en accord avec la pensée juridique moderne, qui est basée sur la citoyenneté, comme principe garantissant l'égalité entre tous, et la réalité qui est le reflet d'un peuple qui s'unit sans exclusion.

721 A la lumière de tout cela, la Constitution de 2005 définit une identité nationale pour l'Irak qui intègre les apports des religions, des ethnies et des langues. Nous pouvons alors étudier ce qui

http://hadaracenter.com/pdfs/_1.pdf , page consultée le 10 octobre 2013.

936

Les pionniers de cette tendance, Saate al Hossari, pensent que le noyau de la nation est constitué par la langue et que la religion ne correspond pas au concept de la nation. Ils basent donc l'idée de nation arabe sur la langue arabe qui unit les peuples. Taha Hussein, lui, pense que le sentiment de nation arabe est plus profond historiquement que celui de nation islamique. Voir Al Sayyid Omar, op. cit.

937

Mahmoud al-Tai, op. cit., p. 445.

détermine l'identité irakienne dans la Constitution de 2005: l'islam (1), le statut des minorités (2), la langue officielle (3) et l'appartenance arabe (4).

1) L'islam

722 L'article le plus net concernant l'identité de l'Irak dans la Constitution de 2005 est celui qui concerne l'islam. Même si la Constitution a dit que l'islam est religion officielle de l'État et source législative, les rédacteurs ont tenu à préciser l'identité islamique de la majorité du peuple «Cette Constitution garantit l'identité islamique de la majorité du peuple irakien»[938]. La Constitution quand elle définit l'identité islamique de l'Irak a considéré la majorité numérique comme base de cette définition, dans un pays où 97% des habitants ont l'islam pour religion. Cette identité islamique se nourrit de l'héritage historique de l'ancien État islamique, puis de l'Empire Ottoman auquel l'Irak appartenait, dont le pivot était l'islam.

2) Le statut des minorités

723 En même temps que la Constitution définissait l'identité islamique de l'Irak, elle n'a pas ignoré les minorités leur garantissant «les pleins droits religieux de tous les individus, pour la liberté de croyance et la pratique religieuse, qu'ils soient chrétiens, yézidis ou sabéens mandéens»[939]. En plus elle garantit les «droits administratif, politique, culturel et éducatif des ethnies diverses, telles que Turkmènes, Chaldéens et Assyriens, et tous les autres mandants»[940].

Les anciennes constitutions des pouvoirs qui ont dirigé l'Irak avaient négligé de citer les minorités. La Constitution de 2005, elle, a nommément cité toutes les minorités vivant en Irak. La constitution ottomane de 1867 ne fait aucune référence à une minorité religieuse ou ethnique. Et bien que la Constitution irakienne de 1925 ait reconnu l'égalité des citoyens devant la loi, même s'ils sont ethniquement ou religieusement différents, elle n'a pas reconnu les noms des ethnies non-arabes[941]. Pour la première fois en 1958 la constitution reconnaît des droits nationaux aux Kurdes en tant que participants de la nation et dit que «les Arabes et les Kurdes sont considérés comme participants

---

938

Alinéa 2 de l'article 2 de la Constitution irakienne de 2005.

939

Alinéa 2 de l'article 2 de la Constitution irakienne de 2005.

940

Article 125 de la Constitution irakienne de 2005.

dans ce pays et leurs droits sont reconnus dans l'unité de l'Irak»[942]. En 1964, 1968 et 1970 les constitutions temporaires, dans des termes presque identiques, reconnaissaient les droits des Kurdes mais ne mentionnaient pas les autres minorités. Ces dispositions des constitutions avant 2005 n'avaient pas dans la réalité apporté beaucoup de changements dans le statut des Kurdes ou des autres minorités. Au contraire les conflits militaires avec les Kurdes avaient caractérisé cette période de l'histoire de l'Irak. La Constitution de 2005 a marqué une avancée réelle en reconnaissant les Kurdes et les autres minorités et en leur donnant la complète égalité, dans les droits et les devoirs, avec le reste du peuple irakien.

3) La langue officielle

724 Pour la première fois dans l'histoire moderne de l'Irak, l'État a deux langues officielles, l'arabe et le kurde, qui sont considérées à égalité et se retrouvent sur les passeports, les billets de banque, les timbres postaux, le Journal Officiel etc… La Constitution reconnaît également le turkmène et le syriaque comme langues officielles dans les régions où ces ethnies sont majoritaires. De plus elle ouvre la porte à la possibilité d'adopter une langue locale, en plus des deux langues officielles de l'État, si la majorité en exprime le souhait par un référendum général. D'autre part la Constitution garantit le droit des Irakiens d'éduquer leurs enfants dans leur langue maternelle, comme le turkmène ou le syriaque ou l'arménien dans les établissements publics, ou dans une autre langue dans des établissements privés[943].

4) L'appartenance arabe

725 L'Irak est un pays multiethnique, les deux ethnies majoritaires sont arabe et kurde mais il y en a d'autres comme les turkmènes, les assyriens, les perses, les yézidis, les mandéens et d'autres encore. Dans les anciennes constitutions, surtout après la chute de la monarchie, l'appartenance arabe représentait un point essentiel. La constitution de 1958 disait: «L'Irak fait partie de la nation

---

941

Article 6 de la Constitution de 1925 irakienne : « Il n'y a pas de différence entre les Irakiens en droits devant la loi quelles que soient leur ethnie, leur religion ou leur langue».

942

Article 3 de la Constitution irakienne de 1958.

943

Voir l'article 4 de la Constitution irakienne de 2005.

arabe»[944]. La constitution de 1964 est allée plus loin quand elle a précisé : «Le peuple irakien est une partie de la nation arabe, son objectif est l'unité complète des Arabes. Le gouvernement s'engage à travailler pour atteindre ce but le plus tôt possible en commençant par l'union avec la République Arabe Unie»[945]. La constitution de 1968 dit pratiquement la même chose et celle de 1970 dit également que «l'Irak fait partie de la nation arabe»[946].

Ce sujet a représenté une véritable difficulté pour les rédacteurs de la Constitution de 2005: les ethnies non-arabes, en particulier les Kurdes, estimaient que dire que «l'Irak fait partie de la nation arabe» était une affirmation qui les excluait puisque non-arabes, mais de leur côté les Arabes, pour la plupart, pensaient que ne pas inclure ce concept était contre la réalité de la présence très majoritaire des Arabes en Irak. Le premier projet de la Constitution irakienne, publié le 8 août 2005, déclarait que «l'Irak est un pays comportant plusieurs ethnies et religions et fait partie du monde islamique et le peuple arabe de l'Irak fait partie de la nation arabe». Ce texte a été vivement critiqué par les Arabes et de façon officielle par la Ligue des États arabes dont le secrétaire général a demandé officiellement l'interprétation de ce texte[947]. Après de longues discussions les rédacteurs sont arrivés à une nouvelle formulation qui définit l'identité de l'Irak par rapport à son appartenance arabe: «L'Irak est un pays comportant plusieurs ethnies, religions et sectes. Il est membre fondateur et actif de la Ligue des États arabes, est engagé par sa charte et fait partie du monde islamique»[948]. Le lien entre ce texte et l'appartenance arabe vient de ce que la Charte de la Ligue des États Arabes dit que seuls les États arabes sont membres de cette Ligue. Or l'Irak est membre fondateur de la

---

944
Article 2 de la constitution irakienne de 1958.

945
Article 1 de la constitution irakienne de 1964.

946
Voir les articles 1 de la constitution irakienne de 1968 et 5 de celle de 1970.

947
Amr Moussa, secrétaire général de la Ligue des États arabes, a averti que si le projet de la constitution n'était pas modifié un sommet d'urgence de la Ligue se tiendrait pour en discuter. Voir: Kamal Al Kasir, La Constitution irakienne : les positions arabes et internationales*, Aljazeera,* disponible sur:http://www.aljazeera.net/specialfiles/pages/ca6036b9-76f7-4a67-981d-969c0470eb10., page consultée 2 octobre 2013.

947

948
Article 3 de la Constitution irakienne de 2005.

3946

Ligue donc il est un État arabe. Alors, même si la Constitution ne dit pas directement que l'Irak est un État arabe, elle confirme indirectement son appartenance à la nation arabe.

726 Si l'on examine ce point de l'appartenance arabe dans les autres constitutions des pays membres de la Ligue des États Arabes on voit que le fait d'être membre de la Ligue repose sur un principe essentiel, celui d'être arabe. Mais dans les constitutions nationales de ces pays l'affirmation de l'appartenance à la nation arabe est parfois très forte, parfois absente. On peut dire que dans les constitutions des pays arabes il y a trois cadres pour ces appartenances: le cadre idéologique (a), le cadre culturel (b) et le cadre géopolitique (c)[949].

727

- Dans le cadre idéologique l'identité arabe est quasi séparée de l'identité islamique et profondément liée à la dimension géographique et linguistique. Avec l'objectif idéologique d'atteindre une unité arabe complète.

L'exemple le plus frappant est celui des constitutions de l'Egypte après 1952, année de l'avènement de la République[950], qui déclarent toujours que la République arabe d'Egypte fait partie de la nation arabe et vise à atteindre l'unité complète de la nation arabe. La séparation entre l'identité arabe et l'identité islamique ne se retrouve pas dans la Constitution de 2012 après la chute du régime d'Hosni Moubarak, qui déclare: «Le peuple égyptien fait partie des nations arabes et islamiques, il est fier d'appartenir au bassin du Nil, au continent africain et à l'extension asiatique[951], et de participer positivement à la civilisation humaine»[952]. La Syrie se trouve également dans ce cadre

---

949

Mohammed Alrfrafi, La conviction et l'identité dans les constitutions arabes: une lecture exploratoire des premiers articles, disponible sur, http://www.middle-east-online.com/?id=125673, page consultée le 3 octobre 2013.

950

Après la création du Mouvement des officiers libres, un coup d'État militaire renversa le roi Farouk, abrogea la constitution de 1923 et publia la Déclaration constitutionnelle de 1952.

951

L'Égypte est un pays d'Afrique du nord-est situé sur la côte sud de la Méditerranée orientale : le bassin Levantin. La partie nord-est du pays constituée par la péninsule du Sinaï se situe cependant en Asie.

952

idéologique. Sur la question de l'identité arabe la constitution de 2012, comme celle de 1973, déclare que: «la République arabe syrienne ….fait partie du monde arabe» et «le peuple syrien fait partie de la nation arabe et lutte pour la réalisation de sa complète unité»[953]. Ce cadre idéologique se trouve aussi dans les constitutions irakiennes à l'ère républicaine de 1958, 1964, 1968 et 1970, comme nous l'avons vu plus haut.

Peut-être est – ce dû au projet d'union entre la Syrie, l'Egypte et l'Irak, qui aurait été une première étape vers une grande nation arabe, qui avait mis sa marque sur les symboles nationaux de ces pays par exemple l'ancien drapeau de l'Irak frappé de trois étoiles symbolisant les trois pays.

728

- Selon le cadre culturel, deuxième cadre dans lequel une constitution de pays arabe peut être adoptée, l'identité se définit par la dimension historique et de civilisation sans objectif idéologique particulier. Dans ce cadre l'identité est définie par la langue officielle, l'arabe, ce qui implique le plus souvent l'identité ethnique arabe du peuple, ou par l'identité islamique comme appartenance historique et religieuse, ou par ces deux identités à la fois.

  De nombreux pays arabes rentrent dans ce cadre mais une exception notable est celle du Maroc qui, tout en ayant les critères d'identité du cadre culturel, a cependant, en plus, un objectif idéologique. La constitution du Royaume du Maroc de 1962 et ses différentes révisions décrivent l'identité du pays par sa «prééminence accordée à la religion musulmane», mais elle se définit aussi par un objectif stratégique «œuvrer à la construction de l'union du Maghreb»[954]. Alors que les autres

Article 1 de la Constitution égyptienne de 2012.

953
Voir l'article 1 de la Constitution syrienne de 2012.

954
La première constitution de l'État moderne du Maroc date de 1962. Lorsque le pays recouvrit son indépendance en 1956, Mohammed V œuvra pour la mise en place d'institutions politiques et constitutionnelles. Ce fut tout d'abord la création du «Conseil consultatif national» puis le 15 novembre 1959, la promulgation du Dahir, le texte régissant les libertés publiques et la liberté d'expression. C'est ensuite en 1960 que fut créé le «Conseil constitutionnel», puis le projet de Constitution du 18 novembre 1962, qui sera ratifié par référendum le 7 décembre 1962 et promulguée le 14 décembre de la même année. Depuis lors, le Royaume a connu 9 nouveaux référendums constitutionnels, le 24 juillet 1970, le 1er mars 1972, le 23 mai 1980, le 30 mai 1980, le 31 août 1984, le 1er décembre 1989, le 4 septembre 1992, le 13 septembre 1996 et le

constitutions des pays du Maghreb, y compris la constitution de la Libye sous la monarchie, ne parlent que d'appartenance africaine.

729 Dans l'ensemble la plupart des constitutions des pays arabes adoptent le principe de l'appartenance culturelle à l'entité arabe, même si le terme «arabe» ne figure pas dans la dénomination officielle de l'État. L'arabe est la langue officielle comme signe de cette identité. Dans ce contexte la Constitution du Liban de 1926 déclare : «Le Liban est arabe dans son identité et son appartenance. Il est membre fondateur et actif de la Ligue des États Arabes et engagé par ses pactes»[955]. Bien que certaines constitutions se soient contentées de citer la Ligue des États Arabes comme signe de leur appartenance à l'entité arabe et de leur engagement à sa charte ou de dire que le peuple fait partie de la nation arabe comme signe de l'identité arabe, le Préambule de la Constitution libanaise y ajoute l'affirmation de l'identité et de l'appartenance arabes de l'État. Les circonstances politiques dans lesquelles ce préambule a été ajouté à la Constitution en 1989 après l'accord de Taëf en Arabie saoudite avec la médiation de la Syrie, mettant fin à la guerre civile libanaise, peuvent expliquer l'affirmation arabe du Liban.

730 L'identité arabe est aussi affirmée dans d'autres constitutions arabes sans aucune référence à l'identité islamique. La constitution des Emirats Arabes Unis en 1971 déclare que «l'Union fait partie de la grande nation arabe à laquelle la religion, la langue, l'histoire et le destin commun la lient et les citoyens de l'Union forment un seul peuple qui fait partie de la nation arabe»[956]. Elle ajoute que la langue officielle de l'Union est l'arabe[957]. Les mêmes définitions se trouvent dans la constitution de 2004 du Qatar: «Le peuple qatari fait partie de la nation arabe et la langue officielle est l'arabe»[958]. Le Koweït en 1962 a écrit une constitution qui déclare que: «le Koweït est un état

---

1er juillet 2011.

955
Alinéa b du préambule de la Constitution du Liban de 1926.

956
Article six de la Constitution des Emirats Arabes Unis en 1971.

957
Voir l'article sept de la Constitution des Emirats Arabes Unis en 1971.

958
Article un de la Constitution de 2004 du Qatar.

arabe indépendant, pleinement souverain et le peuple koweitien fait partie de la nation arabe[959]» et l'arabe est dit « langue officielle»[960]. La Jordanie, elle aussi, dans sa Constitution de 1952, adopte l'identité arabe: «Le royaume hachémite de Jordanie est un État arabe, indépendant et souverain… Le peuple jordanien fait partie de la nation arabe[961]» et elle confirme que l'arabe est sa langue officielle[962].

731 Mais dans d'autres cas les constitutions associent l'identité arabe et l'identité islamique sous la dénomination arabe - islamique, sous-entendant que le caractère arabe est indissociable du caractère islamique. C'est le cas de la Constitution de 2002 du Bahreïn qui a adopté l'identité arabe - islamique sans y ajouter une visée idéologique. «Le royaume de Bahreïn est un état arabe - islamique, indépendant, pleinement souverain, le peuple fait partie de la nation arabe et son territoire est une partie de la grande nation arabe»[963]. Le même libellé se retrouve dans la Constitution yéménite de 1991 qui dit que «la République du Yémen est un état arabe -islamique indépendant, souverain et indivisible et le peuple yéménite fait partie de la nation arabe - islamique»[964]. Le terme «arabe - islamique» apparaît donc deux fois: la première pour l'identité de l'État, la deuxième pour l'appartenance du peuple. Le sultanat d'Oman en 1996 a rédigé une «loi fondamentale de l'État» où les mêmes termes sont employés: «Oman est un État arabe - islamique souverain et indépendant»[965]. Comme Oman, l'Arabie saoudite dans sa «Loi fondamentale de gouvernance» de 1992 déclare que «l'Arabie saoudite est un État arabe - islamique souverain» et

---

959
Article un de la Constitution du Koweït en 1962.

960
Voir l'article 3 de la cµConstitution du Koweït en 1962.

961
Article 1 de la Constitution jordanienne de 1952.

962
Voir l'article 3 de la Constitution jordanienne de 1952.

963
Article 1 de la Constitution de 2002 du Bahreïn.

964
Article 1 de la Constitution yéménite de 1991.

que sa langue est l'arabe»[966].

732 On constate que plus on se dirige vers l'ouest du monde arabe plus l'accent est mis sur d'autres identités culturelles qui s'ajoutent à l'identité arabe ou islamique. La constitution du Royaume de Libye, annulée par Khadafi, disait que le Royaume faisait «partie de la patrie arabe» et «partie du continent africain»[967] et que «l'arabe est la langue officielle»[968].

733 En revanche les constitutions des États africains membres de la Ligue des États Arabes comme le Soudan, la Somalie, Djibouti, les Comores, la Mauritanie appartiennent géographiquement à l'Afrique sans que leurs constitutions fassent une seule référence à l'identité africaine contrairement à la constitution de la Libye sous la monarchie, à celle de la Tunisie avant la chute du régime de Ben Ali en 2011 et aux constitutions de l'Algérie et du Maroc.

734 La Constitution tunisienne promulguée en 1959, abrogée en 2011, va dans le même sens que la constitution de la Libye monarchique mais sans donner à l'État un caractère d'identité africaine. Elle déclare que le peuple tunisien veut «consolider l'unité nationale et demeurer fidèle aux valeurs humaines qui constituent le patrimoine commun des peuples attachés à la dignité de l'homme, à la justice et à la liberté et qui œuvrent pour la paix, le progrès et la libre coopération des nations». Il veut aussi «demeurer fidèle aux enseignements de l'Islam, à l'unité du Grand Maghreb, à son appartenance à la famille arabe, à la coopération avec les peuples qui combattent pour la justice et la liberté» Donc ce préambule parle de «l'unité nationale» de la Tunisie mais seulement de «l'appartenance à la famille arabe»[969]. Ce n'est qu'à l'article 2 que la constitution précise mieux la question de l'identité quand il dit: «La République tunisienne constitue une partie du Grand

---

965

Article 1 de la Loi fondamentale de gouvernance du sultanat d'Oman de 1996.

966

Article 1 de la Loi fondamentale de gouvernance de l'Arabie saoudite de 1992.

967

Voir le préambule de la Constitution du Royaume de Libye de 1951.

968

Article 186 de la Constitution du Royaume de Libye de 1951.

969

Voir le préambule de la Constitution de la République Tunisienne, Loi n o 59-57 du 1 juin 1959.

Maghreb arabe, à l'unité duquel elle œuvre dans le cadre de l'intérêt commun[970]» Son arabisme ne se définit que par son appartenance au Maghreb.

735 La Constitution algérienne dans sa révision le 15 novembre 2008 introduit l'amazighité comme élément de son identité avec l'islam et l'arabité[971]. Elle déclare: «Le 1er Novembre 1954 aura été un des sommets de son destin. Aboutissement d'une longue résistance aux agressions menées contre sa culture, ses valeurs et les composantes fondamentales de son identité que sont l'islam, l'Arabité et l'Amazighité, le 1er Novembre aura solidement ancré les luttes présentes dans le passé glorieux de la Nation». Elle ajoute que: «L'Algérie, terre d'Islam, partie intégrante du Grand Maghreb, pays arabe, méditerranéen et africain, s'honore du rayonnement de sa Révolution du 1er Novembre et du respect que le pays a su acquérir et conserver en raison de son engagement pour toutes les causes justes dans le monde»[972]. Comme le préambule a expliqué en détail l'identité de l'Algérie, les premiers articles sont assez brefs sur ce sujet mais l'article 3 confirme que la langue arabe est la langue officielle et l'article 3 bis ajoute le Tamazight (berbère) comme langue nationale[973]. Sur les traces de l'Algérie le Royaume du Maroc pour sa part, a intégré la dimension amazigh (berbère) dans la révision de sa constitution. Le roi du Maroc, sous la pression des vagues de protestation du «printemps arabe» de 2011, a chargé un comité de proposer une révision de la Constitution qui a été soumise à référendum.

970

Article 2 de la Constitution de la République Tunisienne de 1959.

971

Les Amazigh ou Berbères sont un ensemble d'ethnies autochtones d'Afrique du Nord. Ils occupaient, à une certaine époque, un large territoire qui allait de l'ouest de la vallée du Nil jusqu'à l'Atlantique et l'ensemble du Sahara et y fondèrent de puissants royaumes, formés de tribus confédérées. Connus dans l'Antiquité sous les noms de Libyens, Maures, Gétules, Garamantes ou encore Numides, ils connurent ensuite la conquête romaine, la christianisation, l'invasion vandale, la conquête arabe et la conversion à l'islam.

972

Préambule de la Constitution du République Algérienne Démocratique et Populaire de 1996 (modifiée par la loi n° 08-19 du 15 novembre 2008 portant révision constitutionnelle).

973

Voir l'article 3 de la Constitution algérienne de 1996.

3946

Le nouveau texte révisé apporte certaines modifications: après la confirmation de l'identité musulmane de l'État il ajoute des compléments à cette identité telle la composante amazigh ou les saharo hassanie (sur la base d'appartenance au Maroc du Sahara). Sur la base géographique les apports africain et méditerranéen sont pris en compte et sur la base de l'héritage historique les apports andalous. L'identité marocaine, pour la première fois dans une constitution arabe, inclut également une composante hébraïque. La Constitution déclare: «État musulman souverain, attaché à son unité nationale et à son intégrité territoriale, le Royaume du Maroc entend préserver, dans sa plénitude et sa diversité, son identité nationale une et indivisible. Son unité, forgée par la convergence de ses composantes arabo-islamique, amazighe et saharo-hassanie, s'est nourrie et enrichie de ses affluents africain, andalou, hébraïque et méditerranéen»[974].

La version révisée de la Constitution confirme l'arabe comme langue officielle mais y ajoute la langue amazigh: «L'arabe demeure la langue officielle de l'État. L'État œuvre à la protection et au développement de la langue arabe, ainsi qu'à la promotion de son utilisation. De même, l'amazighe constitue une langue officielle de l'État, en tant que patrimoine commun à tous les Marocains sans exception». La révision a été jusqu'à intégrer dans les éléments de son identité des dialectes locaux, peut-être pour confirmer le pluralisme voulu par la révision et manifestée: «L'État œuvre à la préservation du Hassani, en tant que partie intégrante de l'identité culturelle marocaine unie, ainsi qu'à la protection des expressions culturelles et des parlers pratiqués au Maroc. De même, il veille à la cohérence de la politique linguistique et culturelle nationale et à l'apprentissage et la maîtrise des langues étrangères les plus utilisées dans le monde, en tant qu'outils de communication, d'intégration et d'interaction avec la société du savoir, et d'ouverture sur les différentes cultures et sur les civilisations contemporaines»[975].

736 Pour sa part la Constitution mauritanienne, promulguée en 1991 et révisée en 2006, déclare l'identité islamique de l'État: «La Mauritanie est une République Islamique, indivisible, démocratique et sociale»[976]. La diversité ethnique explique peut-être que la Constitution n'adopte pas l'arabisme comme composante essentielle de l'identité et la formulation de la suite de cet article

---

974

Le deuxième paragraphe du préambule de la Constitution du Royaume du Maroc.

975

Voir l'article 5 de la Constitution du Royaume du Maroc.

976

Article 1 de la Constitution mauritanienne de 1991.

3947

manifeste la diversité ethnique du peuple: «La République assure à tous les citoyens sans distinction d'origine, de race, de sexe ou de condition sociale l'égalité devant la loi»[977].

Bien que la Constitution reconnaisse trois langues nationales, l'arabe reste la langue officielle: «Les langues nationales sont: l'Arabe, le Pulaar[978], le Soninké et le Wolof. La langue officielle est l'Arabe»[979].

737 La Constitution de la République Arabe Sahraoui Démocratique révisée en 1995 confirme son nom qui, à lui seul, suffit à indiquer l'identité arabe du pays, son type de régime politique et sa situation géographique[980]. Cette Constitution, non reconnue par les pays arabes sauf l'Algérie, n'a pas omis de souligner son appartenance culturelle au monde islamique: «l'islam est religion d'État et source de loi». De plus elle déclare l'arabe langue officielle[981].

738

- Cadre géographique de l'identité.

Dans ce cadre certains pays, en raison de multiples facteurs, ont rédigé des constitutions qui mettent l'accent sur une identité nationale liée aux limites géographiques sans projet idéologique ou lien culturel avec les autres pays comme pour ceux que nous avons vus précédemment. De tels exemples se trouvent dans la constitution du Soudan avant la sécession du sud, la Somalie, Djibouti et les

977
L'article 1 de la Constitution mauritanienne de 1991.

978
La langue Peulh (Pulaar) est parlée par une grande partie des Sénégalais et d'africains de l'Ouest et du Centre.

979
Article 6 de la Constitution mauritanienne de 1991.

980
L'article 1 de la Constitution de la République Arabe Sahraoui dit : «Saguia el-Hamra et Rio de Oro (Sahara Occidental), dans ses frontières reconnues internationalement, est une république démocratique, indivisible, dénommée « République Arabe Sahraouie Démocratique» (RASD).

981
L'article 3 de la Constitution de la République Arabe Sahraoui dit : «La langue arabe est la langue nationale officielle».

Comores. Peut-être que la diversité ethnique de ces pays a fait que les constitutions ne mentionnent pas l'identité africaine comme l'ont fait celles du Maghreb arabe mais se sont limitées à une identité nationale, composée d'identités multiples, liée aux frontières géographiques.

739 Le Soudan , malgré la profondeur des liens historiques avec les pays arabes , surtout avec son voisin du nord l'Egypte, a une constitution qui ne fait aucune référence à l'appartenance arabe ou à l'Islam qui reste pourtant pour la région du nord une source de législation comme le confirme l'article 5-1[982].

740 La Constitution de transition de la République du Soudan écrite en juin 2005 au Caire avec l'accord des parties soudanaises en conflit définit la nature de l'État: «La République du Soudan est un État indépendant, souverain. C'est un pays démocratique, décentralisé, multiculturel, multilinguistique où cohabitent les races, les ethnies et les religions»[983].

Il est à noter que cette définition institutionnelle du Soudan ne donne pas un contenu spécifique de l'identité culturelle mais propose une identité multiculturelle ou des identités culturelles multiples: «Le Soudan est une patrie unifiée et solidaire dont les religions et les cultures sont une source de force, d'harmonie et d'inspiration[984]» ce qui n'a pas empêché la sécession du Sud. La Constitution soudanaise a rédigé un article, d'une formulation différente par rapport aux autres constitutions arabes, sur la langue officielle qu'elle ne lie pas à l'identité nationale ou à l'appartenance arabe mais elle se réfère à la langue la plus parlée, l'arabe, et elle y ajoute l'anglais comme deuxième langue officielle.

741 Tout en indiquant dans son préambule qu'elle s'engage à respecter les principes de la démocratie et les Droits de l'Homme ,tels qu'ils sont définis dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et dans la Charte africaine des Droits de l'Homme et des peuples, la Constitution de Djibouti ne se réfère pas à une identité bien qu'elle déclare dès la première ligne l'Islam « religion de l'État ». Elle confirme le caractère pluraliste du pays sans aucune référence idéologique ou civilisationnelle: «L'État de Djibouti est une République démocratique, souveraine,

---

982

L'article 5-1 dit : «La législation adoptée au niveau national ne s'applique qu'aux États du Nord du Soudan, elle a aussi ses sources dans la *chari'a* islamique et le consensus du peuple».

983

Article 2 de la Constitution de transition de la République du Soudan de 2005.

984

Article 1-9 de la Constitution de transition de la République du Soudan de 2005.

une et indivisible. Il assure à tous l'égalité devant la loi sans distinction de langue, d'origine, de race, de sexe ou de religion. Il respecte toutes les croyances. Sa devise est Unité-Egalité-Paix[985]».

Pour la question de la langue, la constitution fait le choix de l'arabe et du français comme deux langues officielles: «Ses langues officielles sont: l'arabe et le français»[986].

742 La même tendance apparaît dans la Constitution de 1976 révisée en 2001 de la République Fédérale Islamique des Comores: bien que la Constitution affirme que l'Islam est source d'inspiration des principes et des règles, il n'y a pas de références explicites quant à l'identité du pays[987]. Elle marque bien le caractère pluraliste de cet État tant pour sa composition faite de plusieurs îles que pour les langues officielles au nombre de trois : le shikomor, le français et l'arabe[988].

743 La Somalie a suivi les mêmes voies et sa Constitution de 1960, tout en confirmant l'islam comme religion de l'État, ne fait pas de références précises à l'identité de l'État mais parle dans le préambule d'une «nation somalienne». Peut-être que les rédacteurs de la Constitution ont voulu inclure le texte disant que «La population se compose de tous les citoyens» comme un signe du pluralisme de la population. Il n'y a aucune référence idéologique ou culturelle si ce n'est son cadre géographique et l'article 6-4 promeut l'union des territoires somaliens mais seulement la solidarité «avec les peuples du monde et en particulier les peuples africains et islamiques»[989].

744 Ainsi les expériences des constitutions arabes sont variées en ce qui concerne l'identité et l'appartenance à la nation arabe. Cette diversité est peut-être le reflet de l'incapacité de la Ligue des

---

985
Article 1 de la Constitution de Djibouti de 1992.

986
Article1 de la Constitution de Djibouti de 1992.

987
Préambule de la Constitution de l'Union des Comores adoptée par référendum le 23 décembre 2001.

988
Article 1 de la Constitution de l'Union des Comores.

989
Article 2 de la Constitution de la Somalie de 1960.

États Arabes à être un cadre dans lequel puissent se reconnaître les différentes visions sur l'appartenance arabe. En même temps elle est l'image d'un manque de fondement historique de l'idée d'unité sur la base ethnique, ces pays ayant été au cours de l'histoire unis sur la base religieuse qui a joué son rôle depuis des siècles. Et donc nous constatons que dans le renouveau constitutionnel qui prévaut dans les pays arabes l'identité islamique s'affirme parfois au détriment de l'identité arabe.

745 C'est ainsi que depuis la fondation de la République d'Irak ses constitutions successives avaient confirmé l'identité arabe et parfois allaient jusqu'à faire une obligation au gouvernement de travailler à l'unité des pays arabes, alors que ceci est absent dans la Constitution de 2005 qui renforce le rôle de l'islam non seulement comme identité mais aussi comme source législative, en se référant seulement en tant que membre fondateur de la Ligue des États arabes à son identité arabe.

746 Cette présence marquée de l'islam, comme identité et source législative, se trouve aussi dans la plupart des constitutions de l'Orient arabe, alors que dans les constitutions des pays du Maghreb l'islam a un rôle d'identité et d'appartenance, mais sans aucun rôle législatif. Habituellement les constitutions du Maghreb donnent l'islam et la langue arabe comme des éléments de l'identité nationale, l'islam est donc plus culturel que religieux. L'Islam imprime donc sa marque différemment selon qu'il s'agisse de constitutions orientales ou de celles du Maghreb. Aux pays du Maghreb on peut dire que l'impact de l'Islam se limite à sa dimension culturelle et affective. Au contraire dans les constitutions orientales, l'Islam a plus d'influence. Il est désigné comme une des sources de la législation.

747 Peut-être qu'une des sources de cette différence se trouve dans la diversité religieuse qui existe dans l'Orient arabe. Cette diversité qui existe au sein même de l'Islam explique que la rivalité entre ces groupes religieux ne s'exerce pas au niveau de l'identité islamique mais à celui de l'impact de cette identité sur la vie sociale. Chacun de ces groupes cherche à imposer sa supériorité politique et démographique en veillant à ce que son poids social soit soutenu par des textes constitutionnels et législatifs. Dans le cas du Maghreb la diversité au sein de l'Islam n'est pas très présente. Ce sont des pays qui, à une écrasante majorité, sont musulmans sunnites, école *Maliki*. La seule différence qui existe est entre les musulmans et les non-musulmans et c'est ce qui explique que l'Islam soit présenté comme signe de l'identité culturelle[990].

748 La seconde explication est l'existence d'une relation entre le modèle colonial qui a dominé les pays arabes et les modèles des constitutions écrites après l'indépendance. Or il y avait deux

---

990

En ce sens voir: Mohammed Alrafrafi, op. cit.

modèles coloniaux: le modèle anglais pour la plus grande partie du Moyen-Orient et le modèle français pour le Maghreb .Le modèle colonial britannique était tolérant dans son attitude vis-à-vis des questions de l'identité et des cultures locales des peuples. Cette politique est le résultat d'une forte tradition britannique de décentralisation[991]. Ce modèle colonial n'a sans doute pas laissé derrière lui un sentiment d'identité menacée par l'étranger qui aurait entraîné une réaction identitaire des rédacteurs des constitutions des pays après le départ des colonisateurs. Au contraire le système très centralisé de la France a imposé sa culture dans les pays du Maghreb, comme elle l'avait d'ailleurs fait pour des provinces devenues françaises. Le réflexe identitaire islamique des rédacteurs des constitutions du Maghreb a été, de ce fait, beaucoup plus fort.

749 Ainsi même si la Constitution irakienne de 2005 n'a pas adopté une théorie spécifiquement islamique de la gouvernance, elle mentionne dès l'article 2 qu'il est religion officielle de l'État, une des sources législatives, contre laquelle on ne peut pas promulguer de lois, et l'identité de la majorité du peuple; pourtant elle ne lui laisse pas un statut à proprement parler politique. Il est donc une caractéristique de la vie sociale, culturelle, morale, qui doit être respectée mais qui n'empiète pas sur les deux autres domaines, la démocratie et les droits et libertés, qui lui sont d'égale importance. Cette philosophie de la Constitution est exceptionnelle dans le monde musulman et ouvre la porte à une évolution.

Conclusion du chapitre I

750 L'étude de l'influence de l'islam sur la Constitution irakienne a débuté par un point très important, celui de la théorie du pouvoir dans l'islam qui représente un sujet essentiel dans la pensée islamique. Le fait est que les textes sacrés, le Coran et la Sunna, ne contiennent pas d'indications claires sur le pouvoir politique après le Prophète, pour les sunnites, et après l'occultation du douzième imam, pour les chiites, quand commence la période dite du «vide législatif».

C'est alors que la pensée politique sunnite a établi la théorie du califat qui a gouverné les pays musulmans durant des siècles dans des circonstances variées, ce qui explique qu'il y ait eu des modes d'accession à ce poste très différents. D'un autre côté la pensée politique chiite, après le

---

991

« Certaines expériences de décentralisation peuvent aller très loin dans le sens d'un desserrement des contraintes étatiques sans utiliser pour autant la forme fédérale : cf. le Royaume- Uni, avec les expériences de dévolution du pouvoir au Pays de Galles, à l'Ecosse- avec l'élection de « Parlements » en mai 1999- ou à l'Irlande de Nord ». Voir, Dominique Turpin, *Droit constitutionnel, op. cit., p. 90.*

douzième imam, a développé des opinions multiples basées sur l'interprétation des spécialistes de jurisprudence islamique.

751 Des événements importants ont encouragé les recherches sur le pouvoir dans l'islam :

- la diffusion, dans le monde musulman, de la pensée communiste qui présentait une théorie touchant tous les domaines de la vie était ressentie comme une menace contre l'identité musulmane.
- l'émergence du mouvement des Frères Musulmans, mouvement politique voulant appliquer un gouvernement islamique à un État moderne.
- plus tard, la victoire de la révolution islamique en Iran en 1979.

752 Tous ces événements sont autant de facteurs qui ont amené les théoriciens à une réflexion sur le rôle de l'islam dans les constitutions des États musulmans modernes.

La rédaction de la Constitution irakienne de 2005 a représenté une occasion de produire une nouvelle expérience constitutionnelle. En ce qui concerne les relations entre l'État et l'islam, ce fut le fruit d'un «métissage» entre les expériences des deux grands voisins de l'Irak: l'expérience laïque de la Turquie d'Atatürk et l'expérience religieuse du régime islamique de l'Iran. Ces deux influences se reflètent dans l'expérience irakienne, expérience originale dans le monde islamique, qui cherche à montrer qu'on peut maintenir un équilibre entre islam et démocratie. La Constitution indique clairement à l'article 2 qu'on ne peut pas promulguer de lois contre l'islam mais on ne peut pas non plus promulguer de lois contre les principes de la démocratie et les droits et libertés de l'homme. Dans la Constitution, à chaque «marque de l'islam» répond une «marque de liberté».

753 On le voit très clairement dans de nombreux articles, en particulier à l'article 41 qui touche le statut personnel, mariage, héritage etc… selon la croyance ou le choix de chacun «Les Irakiens sont libres de s'engager pour leur statut personnel selon leurs religions, sectes, croyances ou choix, cela est réglementé par la loi».

754 Un regard global sur la Constitution permet de constater qu'il ne s'agit pas d'une constitution islamique mais d'une constitution qui a des marques islamiques. On les voit dans trois domaines: l'islam est religion officielle de l'État, il est une des sources législatives et il est l'identité de la majorité du peuple.

Chapitre II. Les droits et libertés et leur protection

755 La Constitution de 2005 dans le domaine des droits et libertés marque une évolution par rapport aux constitutions qui l'ont précédée. On constate l'étendue très large des droits et des libertés que les grands textes internationaux ont inspirés et qui jouissent de protections particulières. Aucune loi ne peut être édictée contre les droits fondamentaux énoncés dans la Constitution. La Cour Suprême Fédérale a, parmi ses missions, celle de garantir la réalité de ces droits. D'autres moyens ont été mis en place pour apporter leur aide dans ce domaine : la Commission des droits de l'homme, des services ayant même orientation dans différents ministères et d'autres organismes de protection internes et externes.

La véritable originalité de la Constitution de 2005 réside dans la complète égalité de valeur accordée aux droits et libertés fondamentaux, énoncés dans ce texte, et à l'islam. Il n'y a pas de subordination des droits et libertés à des lois qui leur imposeraient des limites comme la chari'a par exemple. L'égalité avec les principes essentiels de l'islam est totale et garantie. La Constitution irakienne, dans ce domaine, va au-delà des Chartes régionales des droits de l'homme, comme la Charte des droits de l'homme de la Ligue arabe et la Charte des droits de l'homme dans l'islam ou « Charte du Caire»[992].

756 Dans le passé la première Constitution irakienne avait été adoptée sous la monarchie en 1925. Elle traitait des droits sous le titre «Droits du Peuple» qui concernaient toute une série de droits: le droit à la nationalité et à l'égalité devant la loi quelles que soient l'ethnie, la religion ou la langue, la liberté personnelle, l'inviolabilité du domicile, le droit d'ester en justice, le droit à la propriété privée, la liberté d'opinion, de publication, de réunion, de fonder une association et d'y adhérer, la liberté religieuse, le droit de porter plainte auprès du roi, de la Chambre des députés ou des pouvoirs publics, la légalité de l'impôt. On trouvait aussi le droit au secret de la correspondance, le droit à l'enseignement privé et à l'égalité des chances pour tous les citoyens irakiens[993].

La Constitution de 1925 n'offrait pas de protection très efficace à ces droits et libertés: le pouvoir

992
L'article 2 de la Constitution de 2005 dit: « Premièrement: l'Islam est la religion officielle de l'État et une des sources fondamentales de la législation:A. Aucune loi ne peut être édictée qui contredirait des dispositions essentielles de l'Islam

B. Aucune loi ne peut être édictée qui contredirait des principes de la démocratie

C. Aucune loi ne peut être édictée qui contredirait des droits et libertés fondamentaux énoncés dans la présente Constitution

Deuxièmement: Cette Constitution garantit l'identité islamique de la majorité du peuple irakien et garantit les pleins droits religieux de tous les individus, pour la liberté de croyance et la pratique religieuse, comme les chrétiens, les yézidis ou les sabéens mandéens».

exécutif avait promulgué de nombreux décrets qui restreignaient les droits et libertés, comme celui supprimant la nationalité irakienne ou celui sur les syndicats, les associations et les réunions et manifestations publiques. D'autre part la protection juridique des droits et libertés, qui se manifeste par le contrôle de constitutionnalité des lois et le contrôle juridique de l'autorité administrative, restait faible. La Constitution de 1925 avait prévu l'existence d'une cour suprême qui devait examiner la constitutionnalité des lois. Elle était composée du président du sénat comme président de la cour, de quatre sénateurs et de quatre juges comme membres. Cependant force est de constater qu'elle ne s'est réunie qu'une fois.

757 Par son entrée dans l'ère républicaine en 1958 l'Irak a connu une nouvelle situation. L'armée, qui avait accédé au pouvoir par des coups d'État militaires, était prédominante, situation qui se poursuivit jusqu'en 2003. Cette époque a été caractérisée par l'abondance de constitutions provisoires qui ont gouverné l'Irak: 1958, 1964, 21 septembre 1968 et 1970 furent les dates des constitutions successives, celle de 1970 ayant été en vigueur jusqu'en 2003 soit plus de trente ans, bien que «provisoire».

758 La Constitution provisoire de 1958 est d'une brièveté marquée, elle n'a que trente articles. Cette brièveté a laissé peu de place aux dispositions que contient normalement une constitution, comme l'explication détaillée de l'exercice du pouvoir ou les modalités de révision éventuelle de la constitution. Des articles concernent les droits et libertés: le droit à la nationalité, à l'égalité, la liberté de croyance et d'expression, la liberté individuelle, la liberté religieuse, le droit à la propriété privée et le droit à la légalité des impôts[994].

Peu de garanties sont offertes aux droits et libertés. En ce qui concerne la hiérarchie des normes la Constitution n'a aucune supériorité par rapport aux lois et elle peut être révisée comme les autres lois. Il n'existe pas de protection juridique des droits et libertés, la Constitution n'ayant prévu aucun organisme chargé du contrôle de la constitutionnalité des lois qui pourraient restreindre les droits ou les libertés. Le pouvoir exécutif, c'est-à-dire le conseil des ministres, exerçait aussi le pouvoir législatif donc il n'y a pas de séparation des pouvoirs. Toutefois il convient de noter que la constitution de 1958 a établi l'égalité entre les hommes et les femmes: la Constitution de 1925 avait bien établi le principe de l'égalité mais sans préciser sur quelle base: «Il n'y a pas de différence

---

993

De l'article V à l'article XVIII, dans la première partie de la Constitution de 1925.

994

Articles 7 à 19 de la Constitution irakienne de 1958.

entre les Irakiens devant la loi quelle que soit l'ethnie, la religion ou la langue[995]» et c'est pour cela que la loi électorale de 1946 avait précisé: «Les électeurs sont des hommes irakiens de plus de vingt ans… » alors que la Constitution de 1958 a été plus explicite sur les critères de l'égalité: «Les citoyens sont égaux devant la loi en droits et devoirs, il ne peut y avoir de discrimination fondée sur le sexe, l'ethnie, la langue, la religion ou la croyance[996]», elle a également, dans la loi sur le statut personnel, établi l'égalité en matière d'héritage et en 1959 pour la première fois une femme a été ministre.

759 Le 8 février 1963 de nouveaux putschistes arrivèrent au pouvoir et essayèrent d'établir une nouvelle constitution provisoire de l'Irak. Dans leur première déclaration ils disaient «chercher à promouvoir les libertés et renforcer la primauté du droit». Le 29 avril 1964 le Président de la République, qui avait été le chef des putschistes, promulgua la nouvelle constitution qui avait été écrite par un comité sous sa présidence pour assurer sa domination sur les institutions gouvernementales. La Constitution comportait quatre parties et cent six articles, la troisième partie étant consacrée aux «droits et libertés», mais la deuxième partie, celle des «bases fondamentales de la société» abordait également dans certains articles les «droits et libertés».

On remarque d'abord qu'il y avait une très grande ressemblance avec la Constitution égyptienne du 26 mars 1964. Cette similitude s'explique par le but poursuivi par les putschistes d'instaurer une affinité constitutionnelle avec les pays arabes, condition préliminaire à une compatibilité constitutionnelle ouvrant la voie à une union de ces pays. Autre caractéristique, cette Constitution établissait, pour la première fois, certains droits de deuxième génération ou droits sociaux. Les droits et libertés consacrés par la Constitution incluaient le droit à la nationalité, l'égalité, la non-rétroactivité des lois et la personnalisation de la sanction ainsi que le droit à la défense, la liberté d'aller et venir, le refus de l'extradition des réfugiés politiques, l'inviolabilité du domicile, la liberté religieuse, la liberté d'expression et de la recherche scientifique, la liberté de la presse, de l'impression et de l'édition, la liberté de fonder des associations et des syndicats, la liberté de réunion, la liberté de l'éducation, le droit de limiter la durée du travail et de fixer les salaires, le droit à la sécurité sociale , à l'assurance maladie et l'assurance chômage, le droit aux soins, le droit à la légalité des impôts, le droit de vote[997].

Du fait que la Constitution ne contenait aucune disposition assurant une protection réelle des droits

---

995

Article 6 de la Constitution irakienne de 1925.

996

Article 9 de la Constitution irakienne de 1958.

et libertés, il n'y a jamais eu de surveillance les protégeant. Il n'y avait aucun respect du principe de la hiérarchie des normes, la Constitution n'avait pas de supériorité par rapport aux lois et pouvait être révisée comme elles. Les droits et libertés ont été bafoués fréquemment sans aucune garantie juridique pour les citoyens et il n'y avait pas d'organisme contrôlant la constitutionnalité des lois. De plus le principe de la séparation des pouvoirs n'était pas respecté, le conseil des ministres ayant entre ses mains le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Le Président de la République avait le droit de déclarer l'état d'urgence, de prendre des décisions ayant force de loi et d'autres pouvoirs absolus.

760 Le 17 juillet 1968 le parti Baas a réussi à accéder au pouvoir par un coup d'État militaire et le 21 septembre 1968 un «conseil de commandement révolutionnaire» publiait une nouvelle constitution provisoire. Cette Constitution contenait quatre vingt quinze articles, dont vingt quatre dans la partie III étaient consacrés aux droits et libertés. Il y a une grande ressemblance entre les dispositions de la Constitution de 1968 et celles de la Constitution de 1964, mais dans celle de 1968 un article précisait l'approche socialiste de l'État ce qui exprime l'idéologie du parti Baas (parti baas arabe socialiste), qui avait conduit le coup d'État. On y lisait que «le système économique vise à atteindre le socialisme par l'application de la justice sociale qui interdit toute forme d'exploitation»[998]. Pour le reste des droits et libertés on peut dire qu'ils étaient conformes à ceux de la Constitution de 1964[999].

Cette Constitution a également omis de donner des garanties réelles pour la protection des droits et

---

997

Articles 18 à 39 de la Constitution irakienne de 1964.

998

Article 12 de la Constitution irakienne de 1968.

999

Ils comprenaient le droit à la nationalité, l'égalité, la non-rétroactivité des lois et la personnalisation de la sanction ainsi que le droit à la défense, la liberté d'aller et venir, le refus de l'extradition des réfugiés politiques, l'inviolabilité du domicile, la liberté religieuse, la liberté d'expression et de la recherche scientifique, la liberté de la presse, de l'impression et de l'édition, la liberté de fonder des associations et des syndicats, la liberté de réunion, la liberté de l'éducation, le droit de limiter la durée du travail et de fixer les salaires, le droit à la sécurité sociale, à l'assurance maladie et l'assurance chômage, le droit aux soins, le droit à la légalité des impôts, le droit de vote. (Articles 20 à 40 de la Constitution irakienne de 1968).

3946

libertés énoncés dans ses articles. Tous les pouvoirs étaient concentrés dans le conseil de commandement révolutionnaire qui, au mépris de la séparation des pouvoirs, détenait le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. En ce qui concerne le principe de la hiérarchie des normes et le contrôle de la constitutionnalité des lois, la Constitution avait prévu une Cour Suprême constitutionnelle. Elle était, en principe, chargée de l'explication de la Constitution et du contrôle des lois, en fait elle n'a jamais été formée ni n'a exercé ses fonctions.

761 Le 16 juillet 1970 le conseil de commandement révolutionnaire a promulgué une nouvelle Constitution provisoire qui contenait soixante dix articles et dont la partie III consacrait dix sept articles aux droits et libertés. Ce texte, en ce qui concerne les droits et libertés, n'était pas très différent de celui de 1968, mais il ne parlait pas du droit de vote qui était présent, en théorie, en 1968[1000].

On constate que les garanties constitutionnelles de ces droits et libertés étaient inexistantes. En effet le principe de séparation des pouvoirs n'était pas respecté, les pouvoirs exécutifs et législatifs ayant été confiés au seul conseil de commandement révolutionnaire qui exerçait son pouvoir de manière très centralisée. La Constitution a complètement omis le principe de la hiérarchie des normes juridiques et la question du contrôle de la constitutionnalité des lois. L'existence théorique d'une Cour constitutionnelle qu'on trouvait dans la Constitution de 1968 n'est plus dans celle de 1970.

762 L'étude des dispositions constitutionnelles régissant les droits et les libertés dans les

---

1000 Les droits et libertés consacrés par la Constitution de 1970 étaient: l'égalité, l'égalité des chances pour tous les citoyens, la personnalisation des sanctions et la non-rétroactivité des lois, le droit à la défense, la dignité humaine est préservée et toute forme de torture physique ou psychologique est interdite, l'inviolabilité du domicile est garantie et on ne peut y pénétrer que selon le processus énoncé par la loi, le secret des communications, la liberté d'aller et venir, la liberté religieuse, la liberté de la presse, de l'impression et de la publication, la liberté de fonder des associations , des syndicats et des partis politiques, le droit à l'éducation et l'engagement à lutter contre l'analphabétisme, la liberté de la recherche scientifique, le droit de jouir des bienfaits de la civilisation moderne, l'égalité dans la fonction publique, le droit au travail , le droit à la sécurité sociale et à de meilleures conditions de travail, le droit à la santé, le droit à l'asile politique «pour tous les militants persécutés dans leur pays d'origine en raison de leur défense des principes de la liberté humaine pour laquelle s'engage le peuple irakien» dans cette constitution et le refus de l'extradition des réfugiés, la légalité des impôts, le droit à la propriété privée, la protection de la famille, le soutien de la maternité et de l'enfance, la mise en place du système socialiste. (Articles 19 à 36 de la Constitution irakienne de 1970).

3947

constitutions irakiennes avant 2005 montre clairement que, dans la pratique, l'impact de ces textes était restreint. D'autre part, bien que la plupart de ces constitutions aient consacré une de leurs parties aux droits et libertés, elles avaient dans l'ensemble omis le droit à la vie et quelques unes ont passé sous silence le droit de participer aux affaires publiques, le droit de vote, le droit de réunion, d'association et d'appartenance à ces associations.

Par ailleurs les constitutions de l'ère républicaine ont négligé la primauté du droit et le principe de séparation des pouvoirs n'y était pas complètement respecté en raison de l'étendue des pouvoirs de l'exécutif. De même les garanties juridiques n'étaient pas présentes dans les textes et le contrôle de constitutionnalité des lois n'existait que dans la Constitution du 21 septembre 1968, mais en fait cette cour n'a jamais vu le jour. Dans cette période, qui était caractérisée par la dictature, il est difficile de parler de garanties politiques, la censure parlementaire ne pouvant pas s'exercer à l'encontre du pouvoir exécutif qui gouvernait de façon absolue. Le contrôle par l'opinion publique et ce qui concerne la liberté de la presse étaient en principe garantis par les constitutions, mais en fait le pouvoir absolu de l'exécutif empêchait leur exercice. Quant aux partis politiques il faut remarquer que depuis 1963 il n'en a pas été fondé en Irak où régnait un système de parti unique dans la constitution provisoire de 1964, dans celle de 1968 et comme premier parti dans la Constitution de 1970. Le multipartisme n'existait pas.

763 Après l'évocation de ce passé constitutionnel, nous allons étudier les droits et libertés qui sont énoncés dans la Constitution de 2005 et pour lesquels nous pouvons nous demander s'ils recouvrent toutes les valeurs d'une société démocratique. Notre étude comportera donc deux sections : les sources et les principaux droits et libertés fondamentaux (section 1) et les moyens prévus pour leur protection (section 2).

Section 1. Les sources et les principaux droits et libertés fondamentaux

764 Les expressions «droits fondamentaux» et «libertés fondamentales» sont tellement liées qu'on les utilise rarement l'une sans l'autre, d'une façon habituelle on dit «droits et libertés fondamentaux» ce qui signifie bien que leur lien est si fort qu'on ne peut pas séparer «droits» et «libertés». En effet les libertés classiques sont les principes relatifs à l'autonomie des individus mais elles resteraient fictives si d'un autre côté il n'existait pas des droits, qui sont des droits de créance pesant sur l'État qui a l'obligation de faire en sorte que ces libertés soient effectives.

Les deux termes reçoivent des définitions différentes. La «liberté» se définit comme un pouvoir d'autodétermination par lequel l'homme choisit lui- même ses comportements. Le «droit» semble requérir une action positive de la part des autorités. Il s'agit d'un droit « à ». Sur cette base, l'on distinguerait d'un côté les libertés classiques, dont jouissent sans entrave les individus en société, et

3946

d'un autre côté, les droits-créances impliquant nécessairement une action de la part de l'État[1001].

765 Certains droits ou libertés semblent si importants qu'on leur accole le qualificatif «fondamentaux», ils sont alors au sommet de la hiérarchie et forment un «bloc de fondamentalité» inscrit dans des conventions internationales ou des constitutions[1002].

De façon formelle on peut dire que les droits fondamentaux sont ceux qui sont inscrits dans un texte constitutionnel ou un texte international dont l'objet est de dresser la liste de ces droits. La fondamentalité est alors donnée par le texte qui le contient: la reconnaissance d'un droit par un texte constitutionnel, ou par un texte international dont c'est l'objet, suffit à lui faire reconnaître un caractère fondamental. Mais on peut trouver d'autres définitions de la fondamentalité[1003].

766 La Constitution irakienne, quant à elle, lorsqu'elle définit la fondamentalité des droits et libertés, se réfère uniquement, pour leur attribuer le caractère «fondamental», au fait qu'elle les a inscrits dans les articles du texte constitutionnel : «Aucune loi ne peut être édictée qui contredirait des droits et libertés fondamentaux énoncés dans la présente Constitution»[1004].

Cela signifie en pratique que l'article II de la Constitution a donné une valeur constitutionnelle, équivalente à celle des dispositions essentielles de l'islam, aux seuls droits et libertés «fondamentaux» inscrits dans la Constitution et non à la totalité des droits et libertés. Il se peut, comme on le verra plus loin, que des droits et libertés fondamentaux, présents dans des textes internationaux, soient contraires aux dispositions essentielles de l'islam. Dans ce cas l'Irak aura émis des réserves sur certains droits. C'est pourquoi la Constitution a précisé que les seuls droits fondamentaux revêtus d'une valeur constitutionnelle sont ceux qui sont inscrits dans la Constitution. Cette précision étant donnée, après avoir étudié leurs sources (I) nous verrons les

---

1001

Charlotte Denizeau, *Droit des libertés fondamentales,* 2e éd., Paris, Vuibert, 2012, p. 3.

1002

Voir en ce sens, Dominique Turpin, *Libertés Publiques et Droits Fondamentaux*, Paris, Sup'Foucher, 2009, p. 5.

1003

Voir en ce sens, Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux, *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux,* Paris, L.G.D.J, 2002, p 10 à 12.

1004

Article 2- I c de la Constitution irakienne de 2005.

principaux droits et libertés fondamentaux (II).

767 I. LES SOURCES DES DROITS ET LIBERTÉS

768 Elles sont de deux types. Les sources internes sont composées de la Constitution qui est la loi suprême et des lois nationales irakiennes. Les sources externes comprennent les traités internationaux et les conventions qui n'ont la valeur d'une loi que dans la mesure où ils sont ratifiés par l'Irak et votés par le Parlement.

769 A. Les sources internes

1) La Constitution

770 La Constitution de 2005 est, en Irak, le texte le plus important dans le domaine des droits de l'homme et de leur protection. Elle confirme un certain nombre de droits et libertés fondamentaux qu'on peut trouver par ailleurs dans des conventions internationales .Ils sont cités dans la deuxième partie de la Constitution, de l'article 14 à l'article 46. Les droits et libertés cités dans la Constitution ont une valeur supérieure à ceux venant d'autres sources puisque la Constitution est au sommet de la hiérarchie des normes et que l'article 2-C leur prévoit une protection particulière : «aucune loi ne peut être édictée qui contredirait des droits et libertés fondamentaux énoncés dans la présente Constitution».

2) La législation nationale

771 Elle se compose d'un ensemble de lois nationales anciennes mais ayant parfois subi des révisions pour les rendre plus cohérentes avec les changements importants de l'Irak après 2003 et compatibles avec les principes constitutionnels de 2005. D'autres lois ont été édictées après 2003 et s'ajoutent à ce corpus. Parmi les plus importantes pour les droits de l'homme on peut citer :

- La loi de procédure pénale n ° 23 de 1971
- le code pénal n ° 111 de 1969
- la loi du statut personnel n° 1888 de 1959
- la loi de la sécurité sociale et de la retraite n° 39 de 1971
- la loi de la nationalité n° 26 de 2006
- La loi des élections des départements, districts et sous - districts n° 36 de 2008
- la loi de réintégration des révoqués politiques n° 24 de 2005.
- la loi de la commission du dédommagement des spoliés n°2 de 2006

• La loi des dommages et intérêts des familles des martyrs de la région du Kurdistan en 2007

• La loi de la fondation de la Commission des prisonniers politiques n° 4 de 2006

• La loi de la fondation de la Commission des martyrs n° 3 de 2006

• la loi d'abolition des dispositions législatives empêchant le droit d'ester n° 19 de 2005

• La loi d'amnistie générale n° 19 de 2008

• La loi d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme et des erreurs des opérations militaires n ° 20 de 2009

• La loi des conseils des départements

• La loi d'indemnisation des personnes mutilées n ° 5 de 2009

• La loi de dédommagement des personnes dont la propriété a été confisquée par l'ancien régime n° 16 de 2009.

772 B. Les sources externes

773 Les accords et traités internationaux sont considérés comme étant les principales sources externes des droits et libertés**.** Contrairement à certaines constitutions qui donnent un caractère constitutionnel à certains de ces textes, la Constitution irakienne de 2005 ne donne à aucun texte lié aux droits et libertés une valeur constitutionnelle. Le système juridique irakien impose à ces textes, pour qu'ils fassent partie de la législation nationale, d'être ratifiés et publiés au Journal Officiel, sous la forme d'une loi qui leur donne le statut de «législation nationale».

La Constitution a établi le processus d'intégration à la législation nationale des traités internationaux. La première étape est la négociation menée au Conseil des Ministres[1005]. La deuxième se fait au Conseil des Représentants qui ratifie l'accord par une loi votée par les deux tiers de ses membres[1006]. Enfin la promulgation par le Président de la République[1007]. A la suite de

1005
Article 80-6 de la Constitution irakienne de 2005.

1006
Article 61-4 de la Constitution irakienne de 2005.

1007
Article 73-2 de la Constitution irakienne de 2005.

ces étapes les traités entrent en vigueur après leur publication au Journal Officiel[1008]. Ils auront alors la valeur d'une loi qui, dans la hiérarchie juridique.

Ainsi l'Irak est partie à de nombreux traités internationaux

774 - 1. l'Irak a ratifié six des principaux textes internationaux de droits de l'homme, en plus des deux protocoles facultatifs à la Convention relative aux droits de l'enfant:

• Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels[1009], ratifié par l'Irak en 1971.

• Pacte international relatif aux droits civils et politiques[1010], ratifié par l'Irak en 1971

• Convention internationale sur l'élimination de la discrimination raciale[1011], ratifiée par l'Irak en 1969

• Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes[1012], ratifiée par l'Irak en 1986

1008

Article 2 de la loi des traités n°111 de 1979, toujours en vigueur.

1009

Adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966. Entrée en vigueur: le 3 janvier 1976, conformément aux dispositions de l'article 27.

1010

Adopté et ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966. Entrée en vigueur: le 23 mars 1976, conformément aux dispositions de l'article 49.

1011

Adoptée et ouverte à la signature et à la ratification par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 2106 A(XX) du 21 décembre 1965. Entrée en vigueur : le 4 janvier 1969, conformément aux dispositions de l'article 19

1012

Adoptée le 18 décembre 1979 par l'Assemblée générale des Nations Unies. Elle est entrée en vigueur le 3 septembre 1981 après avoir été ratifiée par vingt États.

• Convention relative aux droits de l'enfant[1013], ratifiée par l'Irak en 1994

• Convention pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées[1014], ratifiée par l'Irak en 2010

• Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants[1015], ratifié par l'Irak en 2007

• Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés[1016], ratifié par l'Irak en 2007.

775 2. L'Irak est un État partie à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide[1017] depuis le 20 décembre, 1959.

776 3. L'Irak a terminé les procédures de ratification de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants[1018]. La procédure de ratification de la Convention relative aux droits des personnes handicapées[1019] est en cours.

777 4. L'Irak est partie à de nombreuses conventions de l'Organisation Internationale du Travail

---

1013

Adoptée et ouverte à la signature, ratification et adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 44/25 du 20 novembre 1989. Entrée en vigueur le 2 septembre 1990, conformément à l'article 49.

1014

Adoptée le 20 décembre 2006 et entrée en vigueur le 23 décembre 2010 avec la ratification du 20ème État partie, Irak. A la date du 31 août 2013, quarante États l'ont ratifiée.

1015

Adopté le 25 mai 2000, entré en vigueur le 18 janvier 2002.

1016

Adopté le 25 mai 2000, entré en vigueur le 12 février 2002, conformément au paragraphe 1 de l'article 10.

1017

Approuvée et soumise à la signature et à la ratification ou à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 260 A (III) du 9 décembre 1948. Entrée en vigueur : le 12 janvier 1951, conformément aux dispositions de l'article XIII.

dont les plus importantes sont:

• la convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé, 1957[1020] , ratifiée par l'Irak le 15 juin 1959

• la convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 (N° 98)[1021], ratifiée par l'Irak le 27 octobre 1962.

• la Convention (n° 29) sur le travail forcé en 1930[1022], ratifiée par l'Irak le 27 octobre 1962

• la Convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération en 1951[1023], ratifiée par l'Irak le 28 août 1963.

1018

Adoptée et ouverte à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 39/46 du 10 décembre 1984. Entrée en vigueur: le 26 juin 1987, conformément aux dispositions de l'article 27.

1019

Adoptée par l'Assemblée générale des Nations unies le 13 décembre 2006, entrée en vigueur le 3 mai 2008.

1020

Adoptée à Genève à la 40ème session de la CIT le 25 juin 1957, entrée en vigueur le 17 janvier 1959.

1021

Adoptée par la Conférence générale de l'Organisation internationale du Travail, convoquée à Genève par le Conseil d'administration du Bureau international du Travail, le 8 juin 1949, en sa trente-deuxième session.

1022

Adoptée à Genève à la 14ème session de la CIT le 28 juin 1930, entrée en vigueur le 1er mai 1932.

1023

Adoptée à Genève à la 34ème session de la CIT le 29 juin 1951, entrée en vigueur le 23 mai 1953.

• la convention sur les pires formes de travail des enfants **n°** 182 de 1999[1024], ratifiée par l'Irak le 7 septembre 2001.

778 5. d'autres conventions importantes ratifiées par l'Irak : la convention sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel et sur leur destruction (aussi appelée Convention d'Ottawa)[1025]. La Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et protocoles s'y rapportant[1026]. La Convention sur la diversité biologique (CDB)[1027]. La Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques[1028] et le protocole de Kyoto[1029]. La Convention des Nations unies contre la corruption[1030].

779 6. La Déclaration du Caire des droits de l'homme en islam

L'Irak est partie à la Déclaration du Caire des droits de l'homme en islam, qui a été approuvée par le

---

1024

Adoptée à Genève à la 87ème session de la CIT le 17 JUIN 1999.

1025

Cette convention a été ouverte à la signature les 3 et 4 décembre 1997 et déposée le 5 décembre de la même année à New York auprès du secrétaire général des Nations unies. Elle est entrée en vigueur le 1er mars 1999.

1026

La Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée, adoptée par la résolution 55/25 de l'Assemblée générale le 15 novembre 2000, est le principal instrument dans la lutte contre la criminalité transnationale organisée. Elle a été ouverte à la signature des États membres lors d'une Conférence politique de haut-niveau organisée à cette occasion à Palerme (Italie) du 12 au 15 décembre 2000, pour entrer en vigueur le 29 septembre 2003.

1027

Adoptée lors du sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992, elle a été ouverte aux signatures le 5 juin 1992 et est entrée en vigueur le 29 décembre 1993, avec trois buts principaux : la conservation de la biodiversité, l'utilisation durable de ses éléments et le partage juste et équitable des avantages découlant de l'exploitation des ressources génétiques.

1028

Adoptée au cours du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992 par 154 États auxquels il faut ajouter la totalité des membres de la Communauté européenne. Elle est entrée en vigueur le 21 mars 1994. En 2004, elle était ratifiée par 189 pays.

Conseil des ministres des Affaires étrangères de l'Organisation de la 19ème Conférence islamique mondiale le 5 août 1990[1031]. Bien que ce texte soit une déclaration de principe qui n'exige pas de ratification de la part des États, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'un texte important qui reflète la vision des pays islamiques sur le concept des droits de l'homme.

La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme a été ratifiée par presque tous les pays musulmans sauf l'Arabie saoudite[1032]. La Conférence islamique a voulu rédiger un texte reflétant sa vision culturelle et religieuse des droits de l'homme au niveau international. Cette Déclaration est devenue une orientation des pays musulmans en matière des droits de l'homme. A la conférence internationale des droits de l'homme à Vienne en 1993, l'Iran, avec le soutien d'autres pays musulmans, a encouragé l'acceptation de ce texte comme substitut à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme. La philosophie de la Déclaration du Caire exprime clairement que tous les droits et libertés qui y sont présents doivent s'exercer dans le cadre de la *chari'a*[1033] qui demeure

---

1029

Protocole, visant à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, qui vient s'ajouter à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques dont les pays participants se rencontrent une fois par an depuis 1995. Signé le 11 décembre 1997 lors de la 3e Conférence des Parties à la Convention (COP 3) à Kyoto, au Japon, il est entré en vigueur le16 février 2005.

1030

Adoptée par la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies 58/4 du 31 octobre 2003. Le 9 décembre 2003, 114 pays signaient à Mérida, au Mexique, cette convention.

1031

Devenue Organisation de la Coopération Islamique le 28 juin 2011.

1032

L'Arabie saoudite a émis des réserves partielles sur la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme concernant l'article 16-1 sur la liberté de se marier sans restriction de religion et sur l'article 18 qui affirme la liberté complète de religion et d'expression de la religion .Elle a aussi émis une réserve générale sur le texte de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme en considérant qu'il est contraire à la loi islamique (la chari'a) appliquée en Arabie saoudite. Voir. Abdul Wahad Mansour Al Shaqha, « La Déclaration Universelle et les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme et la position du royaume saoudite », *Aljazirah*, disponible sur, http://www.al-jazirah.com/2006/20061230/ar8.htm, page consultée le 15 novembre 2013.

l'unique référence pour leur explication[1034].

L'analyse des dispositions de la Déclaration du Caire nous amène à constater qu'elle limite les droits annoncés dans la Déclaration Universelle des droits de l'Homme[1035], elle restreint le principe d'universalisme des droits de l'homme en les soumettant aux dispositions de la *chari'a*. «la Déclaration du Caire représente, en fait, une déclaration à but politique des pays islamiques pour signifier qu'ils ont, eux aussi, un document des droits de l'homme. Elle est considérée par beaucoup comme une réponse à la Déclaration universelle des droits de l'homme et à la domination de l'Occident dans le discours sur les droits de l'homme. Cependant, il est intéressant de noter que, malgré le fait que tous les États membres de l'Organisation du monde islamique ont ratifié la Déclaration du Caire, elle ne prend pas en compte la diversité assez grande des opinions dans le monde islamique. Elle représente, pour certains, un point de vue conservateur en somme une islamisation des droits de l'homme»[1036].

780 7- Charte arabe des droits de l'homme.

La Ligue des États arabes est la plus importante des organisations du monde arabe. L'Irak est membre fondateur de cette Ligue .La Constitution irakienne de 2005 le mentionne dès le début de son texte soulignant ainsi l'importance de cette appartenance[1037]. La Charte de la Ligue qui a

1033

Article 24 de la Déclaration du Caire dit: «Tous les droits et libertés énoncés dans la présente Déclaration sont soumis aux dispositions de la Charria».

1034

Article 25 de la Déclaration du Caire dit: «La *chari'a* est l'unique référence pour l'explication ou l'interprétation de l'un quelconque des articles contenus dans la présente Déclaration».

1035

Abdallah Laroui, historien et écrivain marocain, donne au mot «liberté», dans l'acception arabe du terme, un sens plus étroit que dans l'acception occidentale. Il ajoute que la jurisprudence islamique lie le concept de la liberté à la raison, au devoir et à l'indulgence. Laroui achève en disant que la liberté, chez les juristes musulmans, est une compatibilité entre la loi et la raison».

1036

Jamil Salem, *La Déclaration du Caire: document complémentaire ou alternative?,* disponible sur, http://jamilsalem.blogspot.fr/2012/12/blog-post.html , page consultée le 15 novembre 2013.

1037

accompagné sa naissance en 1945 n'a mentionné aucune référence aux droits de l'homme. Peut-être la justification de cette absence se trouve-t-elle dans le fait que l'on était alors à une époque antérieure à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, ce sujet n'était pas encore dans tous les esprits.

L'intérêt de la Ligue des États arabes pour les droits de l'homme s'est manifesté plus tardivement, en 1966, quand elle reçut l'invitation des Nations Unies à participer à l'année internationale des droits de l'homme. Elle a formé une commission pour participer à cette réunion. L'événement le plus important, ensuite, fut, de la part du Secrétaire général des Nations unies, une demande quant à la possibilité de créer un Comité permanent des droits de l'homme au sein de la Ligue. Puis le Secrétariat général de la Ligue a recommandé à son Conseil d'approuver la formation de ce comité. Le Conseil a accepté cette proposition. Le comité a vu le jour et tenu sa première réunion en mars 1969. Il était composé de représentants des États membres. Son travail le plus important fut de rédiger la Charte arabe des droits de l'homme, adoptée par le Conseil de la Ligue le 14 septembre 1994.

Cependant les États arabes n'ont pas ratifié cette charte. Un travail de modification du texte a abouti à une nouvelle charte présentée au sommet de Tunis en 2004 sous le nom de «Charte arabe des droits de l'homme». Son article 49 précisait que la Charte serait adoptée par tous les membres de la Ligue dès lors que sept États l'auraient ratifiée et qu'elle prendrait effet deux mois plus tard[1038]. Ce fut le cas après la ratification par les Emirats arabes unis le 15 janvier 2008, la Charte entra donc en vigueur le 15 mars 2008.

La Charte arabe des droits de l'homme de 2004 ne marque pas une avancée notable par rapport à

Article 3 de la Constitution de l'Irak de 2005: «L'Irak est un pays comportant plusieurs ethnies, religions et sectes. Il est membre fondateur et actif de la Ligue des États arabes, est engagé par sa charte et fait partie du monde islamique».

1038

Article 49 de la Charte arabe des droits de l'homme: « a. Le Secrétaire général de la Ligue des États arabes soumet la présente Charte, une fois que le Conseil de la Ligue l'a approuvée, aux États membres pour signature, ratification ou adhésion; b. la présente Charte prend effet deux mois après la date du dépôt du septième instrument de ratification auprès du Secrétariat de la Ligue des États arabes; c. après son entrée en vigueur, la présente Charte prendra effet pour chaque État deux mois après qu'il aura déposé son document de ratification ou d'adhésion auprès du Secrétariat; d. le Secrétaire général informe les États parties du dépôt de chaque instrument de ratification ou d'adhésion».

celle de 1994. Elle n'arrive pas au niveau des textes internationaux ni même régionaux. Malgré les amendements apportés et les ajouts positifs, elle donne au droit interne des États membres de la Ligue une place plus élevée dans la hiérarchie du droit qu'à elle-même. Elle a imposé aux droits et libertés des limites contenues dans les législations intérieures des pays ou en utilisant des termes très généraux aux contours vagues[1039].

781 Cependant la critique la plus grave que nous pouvons faire à cette Charte est celle de l'absence d'un mécanisme de contrôle de l'application des droits de l'homme. Il y a bien un comité des droits de l'homme fondé par cette charte mais il ne peut que recevoir des rapports des gouvernements et formuler des recommandations au Conseil de la Ligue. Les particuliers et les organisations non-gouvernementales ne peuvent pas porter plainte. Il n'y a pas d'organisme habilité à juger les violations des droits de l'homme par l'État membre ni de sanction, même seulement morale.

782 II. PRINCIPAUX DROITS ET LIBERTÉS

783 La Constitution irakienne de 2005 a détaillé les droits et libertés. Leur organisation différente par rapport à celle présentée dans les constitutions antérieures reflète le grand développement que ce domaine a connu et qu'on constate également dans les autres sources. Deux chapitres dans le texte constitutionnel sont consacrés aux droits et aux libertés.

784 A. Les droits

785 Le chapitre des droits de la Constitution est subdivisé en deux: les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels

1) Les droits civils et politiques

a) Le droit à l'égalité

786 Le principe d'égalité occupe une place importante dans les textes internationaux. Sa présence dans la quasi - totalité de ces conventions souligne son importance. Dès son début La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme dit : «Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité

1039

Article 24-g de la Charte arabe des droits de l'homme: «L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société respectueuse des libertés et des droits de l'homme pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la sûreté publique, la santé publique ou la moralité publique ou pour sauvegarder les droits et les libertés d'autrui».

et en droits…»[1040]. Principe qu'elle détaille ensuite: «Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. De plus, il ne sera fait aucune distinction fondée sur le statut politique, juridique ou international du pays ou du territoire dont une personne est ressortissante, que ce pays ou territoire soit indépendant, sous tutelle, non autonome ou soumis à une limitation quelconque de souveraineté»[1041]. La protection de cette égalité devant la loi est affirmée et toute discrimination est interdite[1042].

787 De même le Pacte international relatif aux droits civils et politiques[1043], donne une place particulière au principe d'égalité auquel il consacre plusieurs articles: «Les États parties au présent Pacte s'engagent à respecter et à garantir à tous les individus se trouvant sur leur territoire et relevant de leur compétence les droits reconnus dans le présent Pacte, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation»[1044]. Le Pacte ajoute «Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. A cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, notamment de race, de

---

1040
Article 1 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.

1041
Article 2 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.

1042
Voir l'article 7 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.

1043
Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Adopté à New - York, ouvert à la signature, à la ratification et à l'adhésion par l'Assemblée générale dans sa résolution 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966. L'Irak a signé ce Pacte le 18 février 1969 et l'a ratifié le 25 janvier 1971. Voir le site officiel de Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, disponible sur, http://www2.ohchr.org/french/law/ccpr.htm , page consultée le 6 septembre 2013.

1044
Article 2-1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation»[1045].

788 La Déclaration du Caire aborde dès le premier article le concept de l'égalité entre les êtres humains quelle que soit leur religion. Mais, reflet de son titre « Déclaration des droits de l'homme en islam », le vocabulaire exprime nettement une orientation religieuse monothéiste « a. Tous les êtres humains constituent une même famille dont les membres sont unis par leur soumission à Dieu et leur appartenance à la postérité d'Adam. Tous les hommes, sans distinction de race, de couleur, de langue, de religion, de sexe, d'appartenance politique, de situation sociale ou de toute autre considération, sont égaux en dignité, en devoir et en responsabilité. La vrai foi, qui permet à l'homme de s'accomplir, est la garantie de la consolidation de cette dignité. b) Les hommes sont tous sujets de Dieu, le plus digne de sa bénédiction étant celui qui se rend le plus utile à son prochain. Nul n'a de mérite sur un autre que par la piété et la bonne action »[1046].

Elle consacre un article à l'égalité entre les hommes et les femmes et elle affirme « a. La femme est l'égale de l'homme au plan de la dignité humaine. Elle a autant de droit que de devoirs. Elle jouit de sa personnalité civile et de l'autonomie financière, ainsi que du droit de conserver son prénom et son patronyme. b. La charge d'entretenir la famille et la responsabilité de veiller sur elle incombent à l'homme[1047]». Dans le deuxième alinéa de cet article on relève que l'homme doit «veiller sur elle». Ici « elle » désigne la famille donc l'épouse également. Quand on «veille» sur quelqu'un, sa vie durant, c'est qu'on ne lui accorde pas vraiment un statut indépendant, même si à l'article suivant les parents sont solidairement responsables de l'éducation de leurs enfants, selon le type d'éducation de leur choix[1048].

789 La Charte arabe des droits de l'homme va au-delà de la Déclaration du Caire pour définir

---

1045
Article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

1046
Article 1 de la Déclaration du Caire sur les droits de l'homme en islam.

1047
Dans certaines traductions on trouve « le mari » mais ce n'est pas dans le texte original c'est le mot « homme» qui est utilisé, il peut donc s'agir du mari mais aussi du père ou du grand père.

1048
Article 7 de la Déclaration du Caire: a) Tout enfant a, au regard de ses parents, de la société et de l'État, le droit d'être élevé, éduqué et protégé sur les plans matériels, moral et sanitaire. La mère et le fœtus doivent également être protégés et faire l'objet d'une attention particulière.

l'égalité. Chaque État partie à la Charte doit garantir la possibilité de jouir des droits et libertés énoncés[1049] et prendre les mesures requises pour les protéger de la discrimination[1050]. Mais, et c'est ici qu'elle va au-delà de la Déclaration du Caire, elle affirme que les hommes et les femmes ont les mêmes droits et les mêmes devoirs. Une discrimination positive existe en faveur des femmes selon la «*chari'a* islamique» mais aussi «les autres lois divines» et «les législations et instruments internationaux». On trouve là une ouverture en direction des communautés non musulmanes vivant en pays musulmans. Encore plus largement la référence aux textes internationaux donne une orientation vers l'universalisme[1051].

790 Le système juridique irakien, qu'il s'agisse de la Constitution ou des lois, a reconnu, lui

---

b) Les parents et les tuteurs légaux ont le droit de choisir le type d'éducation qu'ils veulent donner à leurs enfants, tout en ayant l'obligation de tenir compte des intérêts et de l'avenir de leurs progénitures, conformément aux valeurs morales et aux dispositions de la *Chari'a* .

c) Conformément aux dispositions de la *Chari'a* , les parents ont des droits sur leurs enfants; les proches ont des droits sur les leurs.

1048

1049

Article 3-a de la Charte arabe dit : «Chaque État partie à la présente Charte s'engage à garantir à tout individu relevant de sa juridiction le droit de jouir des droits et des libertés énoncés dans la présente Charte sans distinction aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la croyance religieuse, l'opinion, la pensée, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou le handicap physique ou mental».

1050

Article 3-b de la Charte arabe: «Les États parties à la présente Charte prennent les mesures requises pour garantir l'égalité effective dans l'exercice de tous les droits et de toutes les libertés consacrés par la présente Charte, de façon à assurer une protection contre toutes les formes de discrimination fondées sur l'un quelconque des motifs mentionnés au paragraphe précédent».

1051

Article 3c de la Charte arabe : «L'homme et la femme sont égaux sur le plan de la dignité humaine, des droits et des devoirs dans le cadre de la discrimination positive instituée au profit de la femme par la chari'a islamique et les autres lois divines et par les législations et les instruments internationaux. En conséquence, chaque État partie à la présente Charte s'engage à prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir la parité des chances et l'égalité effective entre l'homme et la femme dans l'exercice de tous les droits énoncés dans la présente Charte».

aussi, le principe de l'égalité.

- Le fondement constitutionnel du droit à l'égalité

Dans plusieurs articles du chapitre des droits, la Constitution irakienne de 2005 fonde le principe d'égalité. «Les Irakiens sont égaux devant la loi sans discrimination fondée sur le sexe, la race, l'appartenance ethnique, l'origine, la couleur, la religion, la secte, la croyance ou l'opinion, le statut économique ou social[1052]», et en ce qui concerne plus spécialement la possibilité offerte aux Irakiens de développer leurs capacités «l'égalité des chances est un droit garanti à tous les Irakiens, l'État s'assure que les mesures nécessaires pour atteindre cet objectif sont prises[1053]».

791 L'égalité est donc un principe constitutionnel qui s'applique à tous les droits et libertés. Dans le sillage des conventions internationales, même si elle ne les a pas citées, la Constitution irakienne de 2005 a formulé, sous leur influence, son propre concept d'égalité. Cependant ce concept a limité l'égalité à l'égalité devant la loi: «Les Irakiens sont égaux devant la loi sans discrimination»[1054]. On peut estimer, peut-être, que ce texte ne garantit pas l'égalité absolue sous toutes ses formes; l'égalité devant la loi ne signifiant pas l'égalité dans la loi, ce texte ne semble donc concerner qu'un des aspects de l'égalité. L'égalité dans la loi est «l'égalité matérielle relative au contenu des lois. Elle concerne les organes chargés d'élaborer les normes générales et interdit seulement certaines discriminations visées par des textes précis»[1055]. Alors que l'égalité devant la loi est «l'égalité formelle, en vertu de laquelle toutes les personnes appartenant à une même catégorie doivent être traitées de façon semblable, quel que soit le contenu des normes à appliquer. Elle s'adresse aux organes chargés d'appliquer ces normes générales (tribunaux, administrations), qu'elle incite à l'impartialité»[1056].

1052
Article 14 de la Constitution irakienne de 2005.

1053
Article 16 de la Constitution irakienne de 2005.

1054
Voir l'article 14 de la Constitution irakienne de 2005.

1055
Dominique Turpin, *Libertés Publiques et Droits Fondamentaux*, Paris, op. cit., p. 315.

1056
Dominique Turpin, *Libertés Publiques et Droits Fondamentaux*, op. cit., p. 315.

L'article 14 de la Constitution irakienne précise également que l'égalité devant la loi signifie qu'il ne doit pas y avoir de «discrimination fondée sur le sexe, la race, la nationalité, l'origine, la couleur, la religion, la secte, la croyance ou l'opinion, le statut économique ou social». Bien que les constitutions successives de l'Irak aient affirmé le principe d'égalité et malgré l'adhésion de l'Irak à certaines conventions internationales devenues parties intégrantes de la législation nationale, le régime juridique irakien comporte certains signes de discrimination.

- Le régime juridique applicable au droit à l'égalité

- Les discriminations positives

792 Contrairement au principe d'égalité des discriminations en faveur de certains groupes de la société ont été pratiquées par certains pays dans le monde. Il s'agit souvent de discriminations en faveur des femmes ou de minorités qui ne seraient pas présentes dans les assemblées représentatives si on utilisait pour les élections les critères habituels qui appliquent le principe d'égalité. C'est ce qu'on appelle la «discrimination positive[1057]». La garantie de la représentation de ces catégories est normalement assurée par plusieurs lois, essentiellement la loi électorale en leur réservant des «quotas» de sièges qui varient selon les pays.

Dans certaines expériences, comme celles des pays scandinaves, les partis politiques eux-mêmes, sans que la constitution ou une loi les y oblige, ont adopté un règlement interne qui prévoit la présence d'un pourcentage donné de femmes sur leurs listes de candidats. Cette pratique a contribué à renforcer le rôle des femmes dans la vie politique. En Norvège, elles jouent un rôle politique important grâce aux partis qui avaient adopté ce règlement qui les obligeait à avoir un pourcentage de candidates de 40% sur leurs listes: ce qui a conduit à une augmentation du nombre des femmes parlementaires. Ainsi elles représentaient 39% des élus en 2009. De plus, cinq des sept partis présents au Parlement étaient dirigés par des femmes. Pour ce qui est du Danemark, ce sont quatre des neuf partis élus au Parlement en 2011 qui avaient une femme à leur tête[1058].

Cependant dans une démocratie naissante où on ne peut pas être assuré d'un quota qui ne serait pas

---

1057

La «discrimination positive» est le fait de mieux traiter une catégorie donnée de la population, estimée être systématiquement lésée de par certaines de ses caractéristiques propres (Encyclopédie Larousse). C'est un principe qui prévoit d'instituer des inégalités pour promouvoir l'égalité, en accordant à certains un traitement préférentiel. La discrimination positive a été créée aux États-Unis non seulement en faveur des descendants d'esclaves mais aussi pour tous les citoyens discriminés du fait de leur sexe ou de leur origine ethnique. Le premier à avoir utilisé cette expression est le président américain Kennedy.

obligatoire, le législateur , pour garantir la présence des femmes ou des minorités, a établi des dispositions législatives dans la Constitution ou la loi électorale, déterminant un quota de sièges leur étant réservés. C'est le cas, par exemple, de l'Irak, du Soudan, de la Jordanie, de l'Ouganda, du Bangladesh.

793 De nombreuses conventions internationales ont encouragé les pays à établir ces quotas, surtout ceux en faveur des femmes. La CEDAW[1059], convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, adoptée le 18 décembre 1979 et entrée en vigueur le 3 septembre 1981, oblige les États signataires à prendre des mesures permettant aux femmes de participer à la vie politique et d'accéder aux postes de décision. L'Irak a été de ceux qui ont signé l'accord entré comme loi dans le système législatif du pays. La CEDAW précise que ce n'est pas une discrimination injuste que de prendre des mesures favorisant la réalisation de l'égalité que cet article décrit en ces termes:

«1. L'adoption par les États parties de mesures temporaires spéciales visant à accélérer l'instauration d'une égalité de fait entre les hommes et les femmes n'est pas considérée comme un acte de discrimination tel qu'il est défini dans la présente Convention, mais ne doit en aucune façon avoir pour conséquence le maintien de normes inégales ou distinctes; ces mesures doivent être abrogées dès que les objectifs en matière d'égalité de chances et de traitement ont été atteints.

2. L'adoption par les États parties de mesures spéciales, y compris de mesures prévues dans la présente Convention, qui visent à protéger la maternité n'est pas considérée comme un acte discriminatoire[1060]».

794 La décision n°15 de 1990 du Conseil économique et social des Nations Unies a appelé à la participation des femmes à hauteur de 30% dans les postes de décision, à l'encouragement de la société à changer des positions négatives à l'égard des femmes et à obtenir des mesures pour y arriver, la première étant d'instaurer un régime de quotas. De même la 4ème Conférence mondiale sur

---

1058

Rapport non publié de la mission de la commission électorale irakienne dirigée par le juge Qasim Alaboodi aux élections au parlement danois 15 septembre 2011.

1059

CEDAW est un sigle pour Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women.

1060

Article 4 de la CEDAW.

les femmes de Pékin en 1995, au paragraphe 190, a appelé les gouvernements du monde à accroître la participation des femmes aux prises de décision pour atteindre un minimum de 30%[1061].

795 A la lumière de tout cela la Constitution irakienne de 2005 a pris une orientation nouvelle qui est plutôt une discrimination en faveur des femmes : «La loi électorale vise à atteindre un pourcentage de la représentation des femmes d'au moins un quart des membres du Conseil des Représentants»[1062]. Cette orientation est appliquée dans de nombreuses lois, les lois électorales garantissent la présence d'au moins 25% de femmes et d'autres quotas pour minorités ethniques et religieuses. La loi n° 16 de 2005 pour les élections au Conseil des Représentants impose que, dans chaque liste d'élus, un siège sur quatre soit attribué à une femme, quel que soit le nombre de voix qu'elle ait pu obtenir. Lors des élections de l'Assemblée Nationale[1063], qui ont eu lieu en 2005 et selon la loi électorale n°96 de 2004, il y eut 87 femmes élues sur un total de 275 sièges, soit une représentation de 31%. Le nombre des femmes élues au Conseil des Représentants, selon la loi électorale n°16 de 2005, fut de 70 soit 27% des sièges. Les femmes ont emporté 25% des sièges aux élections de 2010, qui se déroulaient sous la loi électorale n°26 de 2009, 82 sièges sur 325 étaient obtenus par des femmes.

796 De même, pour les minorités ethniques et religieuses cette loi impose qu'un quota minimum soit réservé aux composantes suivantes[1064]:

- Les chrétiens ont cinq sièges pour représenter les circonscriptions de Bagdad, Ninive,

---

1061

La quatrième conférence mondiale sur les femmes s'est tenue sous l'égide de l'ONU à Pékin en Chine du 4 au 15 septembre 1995. Le nom officiel de cette conférence est «La quatrième conférence mondiale sur les femmes: Lutte pour l'Égalité, le Développement et la Paix». 189 gouvernements, plus de 5 000 représentants et 2 100 Organisations non gouvernementales (ONG) ont fait le déplacement pour y assister.

1062

Article 49- 4 de la Constitution irakienne de 2005.

1063

« Assemblée nationale » est le nom de l'assemblée provisoire élu avant la rédaction de la Constitution de 2005.

1064

Article 15-3 de la loi n°26 de 2009.

Kirkuk, Erbil, Dohuk.
- Les Yézidis ont un siège pour Ninive
- Les sabéens-mandéens ont un siège pour Bagdad
- Les shabaks ont un siège pour Ninive

Ceci sans préjudice des sièges qu'ils auraient pu remporter en plus.

797 Si la question des quotas pour les élections parlementaires est une exception claire au principe d'égalité, comme l'article 49-4 le précise, la question est posée de savoir si la même règle s'applique aux élections locales pour lesquelles il n'y a pas de texte constitutionnel justifiant les quotas. La Cour Suprême Fédérale a été saisie de ce problème : le Conseil des Représentants lui a demandé si la règle des quotas, qui vaut pour les élections au Conseil des Représentants, s'applique aussi aux élections aux conseils régionaux. N'est-ce pas en contradiction avec les articles de la Constitution, en particulier l'article 14 sur l'égalité et l'article 16 sur l'égalité des chances? La Cour Suprême fédérale a répondu par la décision n° 13/T/2007 du 31 juillet 2007 : «La Cour Suprême Fédérale trouve que la règle à suivre pour expliquer un article dans une disposition législative, est obligatoirement de commencer par étudier tous les articles de cette disposition, y compris pour la Constitution, pour en comprendre la philosophie et le but poursuivi par le législateur. En ce qui concerne l'article 49-4 de la Constitution de la République de l'Irak, il est manifeste que le législateur vise à assurer aux femmes une représentation d'au moins un quart des membres au Conseil des Représentants. La Cour Suprême Fédérale estime que de la même façon ceci doit s'appliquer aux conseils régionaux en raison de l'unité des objectifs et de l'unité des compétences en matière législative. Cela ne contredit pas le principe d'égalité énoncé à l'article 14 de la Constitution, il est, au contraire, en accord avec lui dans la situation actuelle»[1065].

798 Cette décision a obligé les lois électorales irakiennes à appliquer ce principe dans leurs dispositions. La «loi des élections des départements, des districts et des sous-districts» n° 36 de 2008 fixe à 25% minimum le pourcentage des quotas des femmes. Cette loi traite des quotas des minorités auxquelles elle attribue[1066]:

- 4 sièges à Bagdad répartis entre chrétiens, sabéens-mandéens, kurdes faili et

---

1065

Décision publiée sur le site officiel de la Cour, disponible sur, http://www.iraqfsc.iq/ar/node/265, page consultée le 19 novembre 2013.

1066

Article 52 de la loi des élections des départements, des districts et des sous-districts» n° 36 de 2008.

turkmènes.
- 3 sièges à Ninive répartis entre chrétiens, yézidis et shabaks.
- 1 siège pour les chrétiens à Bagdad.
- 1 siège pour les kurdes faili à Wasit.

Pour les districts :

- 1 siège par district attribué aux sabéens-mandéens de Bassorah, d'Amara et de Rusafa.
- 1 siège à Mossoul pour les yézidis et les shabaks.
- 1 siège par district attribué aux chrétiens à Bassorah, Mossoul, Amara, Rusafa et Karkh.

799 La lecture de ces résultats peut poser un problème si on s'en tient à la lettre du principe d'égalité. En effet pour obtenir un siège, par exemple à Bagdad, un homme a besoin d'obtenir, en moyenne, 10000 voix et une femme seulement 2000. A cause de ce système on a même remplacé des hommes élus par beaucoup plus de voix que des femmes pour respecter les quotas. Le même système s'applique aux quotas des minorités (chrétiens, sabéens, etc…) pour lesquelles le nombre moyen de voix nécessaires pour obtenir un siège est beaucoup moins important que celui exigé pour les autres groupes. Mais l'entorse faite au principe de l'égalité a pour but de rétablir, dans les faits, une égalité quelque peu malmenée de la représentation de la moitié de la population, les femmes.

- Les discriminations interdites

800 Bien que le régime juridique légitime quelques discriminations en faveur de certains groupes, il en interdit d'autres. Ainsi à Kirkuk, région qui, à la suite des «manœuvres démographiques» du régime de Saddam Hussein, est peuplée d'Arabes, de Kurdes et de Turkmènes, on a voulu, par une loi, répartir les emplois publics entre ces trois ethnies[1067]. Ce fut l'occasion pour la Cour Suprême Fédérale d'annuler des alinéas de la loi n°36 de 2008 sur «les élections des départements, des districts et des sous-districts». L'alinéa 1 de l'article 23 disait que «les élections, dans la province de Kirkuk, les districts et les sous-districts qui la composent, se font après avoir partagé équitablement le pouvoir dans l'administration, la sécurité et la fonction publique, y compris le poste de président du Conseil général et ceux du gouverneur et du vice-gouverneur, entre les trois principales composantes de la population. La composante majoritaire au conseil régional choisit celui de ces trois postes qu'elle veut». L'alinéa 2 du même article disait : «Un comité de six membres composé de deux membres de chacune des trois composantes principales de Kirkuk, tous députés au Conseil des Représentants, se fait par le choix de l'ensemble des députés de chacune de

1067

Cette question a été abordée dans la première partie de ce travail.

ces ethnies au Conseil des Représentants, avec la participation, pour le choix, des députés chrétiens de Kirkuk. Ce comité se formera au plus tard le 1er novembre 2008. Le comité a le droit de demander l'aide de deux experts de chacune de ses composantes et des représentants des autres blocs parlementaires et des ministères concernés à titre de conseils, avec l'aide des Nations Unies. Le comité prend ses décisions selon le «principe de compatibilité» (accord de toutes les composantes), à condition que ces décisions ne soient pas contraires à aucun article de la Constitution irakienne concernant Kirkuk. Le comité présente son rapport au Conseil des Représentants».

801 Le 26 août 2013 la Cour Suprême Fédérale a rendu la décision n° 24: «La loi incriminée oblige à un partage équitable du pouvoir dans l'administration, la sécurité et la fonction publique entre les trois principales composantes de la population à Kirkuk. Ainsi cette loi exclut les citoyens, qui n'appartiennent pas à ces trois composantes, des charges dans ces domaines y compris la fonction publique ce qui viole les dispositions de l'article 16 de la Constitution irakienne de 2005 qui dispose: «L'égalité des chances est un droit garanti à tous les Irakiens, l'État s'assure que les mesures nécessaires pour atteindre cet objectif sont prises». Donc la loi qui limite la participation aux fonctions publiques à trois composantes est inconstitutionnelle. De plus la loi comporte quelque ambiguïté sur le terme «composantes essentielles», elle ne précise pas qui sont ces composantes ni les critères de leur sélection.

Elle est donc contraire à l'article 14 qui précise que: «Les Irakiens sont égaux devant la loi sans discrimination fondée sur le sexe, la race, l'appartenance ethnique, l'origine, la couleur, la religion, la secte, la croyance ou l'opinion, le statut économique ou social». Par conséquent la limitation par la loi incriminée de l'accès aux charges publiques réparties entre les «trois composantes essentielles» viole l'article 14. D'autre part il n'y a pas eu de recensement de la population de Kirkuk. On ignore donc les proportions des composantes. C'est pourquoi la loi répartissant équitablement les charges publiques entre les composantes est contraire à l'article 16 de la Constitution car cette «répartition équitable» limite l'égalité des chances de tous les Irakiens prévue dans cet article.

802 La Cour Suprême Fédérale estime que l'alinéa 2 de l'article 23 viole, de la même façon que l'alinéa 1, les dispositions constitutionnelles quand il dit : «Un comité de six membres composé de deux membres de chacune des trois composantes principales de Kirkuk.. ». Cet article limite donc, lui aussi, l'accès aux fonctions du comité aux trois composantes essentielles, ce qui viole le principe de l'égalité des chances de tous les Irakiens affirmé dans l'article 16. De tout ce qui précède il ressort que les alinéas 1 et 2 de l'article 23 de la loi des élections des départements, des districts et des sous-districts n° 36 de 2008 contrevient aux dispositions des articles 14 et 16 de la Constitution

de l'Irak de 2005. Puisqu'aucune loi qui contredirait les droits et libertés fondamentaux énoncés dans la Constitution ne peut être promulguée (art.2-1, b et c), la Cour Suprême Fédérale déclare inconstitutionnels les alinéas 1 et 2 de l'article 23 de la loi des élections des départements, des districts et des sous-districts n° 36 de 2008»[1068].

803 Par ailleurs la législation irakienne, héritée d'un ensemble de lois promulguées avant l'entrée en vigueur de la Constitution de 2005, contient un certain nombre de dispositions discriminatoires. L'étude de la réserve de l'Irak à l'égard de certains articles de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la CEDAW[1069], éclaire la connaissance de ces dispositions. L'Irak a été de ceux qui ont signé la CEDAW entrée comme loi dans le système législatif du pays sous le numéro 66 de 1986, mais il avait émis des réserves sur les articles 2 f, 2 g, 9 et 16.

L'article 2 de la CEDAW concerne l'obligation faite aux États de mettre en œuvre l'élimination de la discrimination envers les femmes dans leurs constitutions nationales et leurs dispositions législatives et d'inscrire dans tous ces textes le principe de l'égalité entre les hommes et les femmes. Il précise : «Les États parties condamnent la discrimination à l'égard des femmes sous toutes ses formes, conviennent de poursuivre par tous les moyens appropriés et sans retard une politique tendant à éliminer la discrimination à l'égard des femmes et, à cette fin, s'engagent à:

- a) inscrire dans leur constitution nationale ou toute autre disposition législative appropriée le principe de l'égalité des hommes et des femmes, si ce n'est déjà fait, et à assurer par voie de législation ou par d'autres moyens appropriés, l'application effective dudit principe ;

- b) adopter des mesures législatives et d'autres mesures appropriées assorties, y compris des sanctions en cas de besoin, interdisant toute discrimination à l'égard des femmes ;

- c) instaurer une protection juridictionnelle des droits des femmes sur un pied d'égalité avec les hommes et garantir, par le truchement des tribunaux nationaux compétents et d'autres

---

1068

Décision publiée sur le site officiel de la Cour, disponible sur, http://iraqfsc.iq/ar/node/305, page consultée le 20 novembre 2013.

1069

Dans le monde cent quatre vingt six pays ont signé ce texte. Toutefois onze pays arabes ont émis des réserves, parmi ces pays certains n'ont visé que quelques articles, d'autres ont indiqué qu'ils ne mettraient pas en œuvre les articles non conformes à la loi islamique. Dix-neuf pays arabes sur vingt-deux ont adhéré à cet accord Le dernier pays ayant signé est le Qatar le 19 avril 2009.

institutions publiques, la protection effective des femmes contre tout acte discriminatoire ;

- d) s'abstenir de tout acte ou pratique discriminatoire à l'égard des femmes et faire en sorte que les autorités publiques et les institutions publiques se conforment à cette obligation;

- e) prendre toutes mesures appropriées pour éliminer la discrimination pratiquée à l'égard des femmes par une personne, une organisation ou une entreprise quelconque;

- f) prendre toutes les mesures appropriées, y compris des dispositions législatives, pour modifier ou abroger toute loi, disposition réglementaire, coutume ou pratique qui constitue une discrimination à l'égard des femmes;

- g) Abroger toutes les dispositions pénales qui constituent une discrimination à l'égard des femmes»[1070].

804 L'Irak avait émis des réserves sur les deux derniers alinéas de cet article[1071]: elles s'expliquent par le fait que certains articles des lois irakiennes sur le statut personnel, le code pénal et le code civil n'assurent pas l'égalité complète entre les hommes et les femmes. Les discriminations les plus importantes se trouvent dans deux articles du code pénal irakien et dans trois alinéas d'un article du code civil.

Dans le code pénal irakien n° 111 de 1969, des articles sont porteurs de discriminations:

- une femme coupable d'adultère et son partenaire sont passibles d'emprisonnement. La sanction est la même pour l'homme s'il a commis l'adultère à son domicile conjugal[1072].

Selon cette disposition si l'époux commet l'adultère il n'est passible d'emprisonnement que dans la mesure où cela se passe au domicile conjugal, si c'est en dehors de ce lieu ce n'est pas sanctionné en tant que crime. Pour l'épouse, en revanche, où que soit commis l'adultère, au domicile conjugal ou hors de ce domicile, l'acte est considéré comme un crime. Nous pouvons estimer qu'il s'agit là d'une violation du principe d'égalité entre les hommes et les femmes. C'est également une

1070

Voir le site officiel de: United Nations Inter - agency Network on Women and Gender Equality (IANWGE), disponible sur, http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/fconvention.htm, page consultée le 30 novembre 2013.

1071

Alinéas f et g de l'article 2 de la CEDAW.

1072

Article 377 du code pénal n° 111 de 1969.

violation de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ratifié par l'Irak.

- «sera puni d'un emprisonnement d'au plus trois ans celui qui, ayant surpris sa femme…en flagrant délit d'adultère, ou dans le même lit qu'un partenaire, a tué les deux , ou l'un des deux, ou a infligé aux deux , ou à l'un des deux ,une blessure ayant entraîné la mort ou une invalidité permanente[1073]».

Cet article donne à l'époux coupable des circonstances atténuantes qui allègent considérablement la peine, alors qu'une épouse, dans les mêmes circonstances, ne sera l'objet d'aucune indulgence et sera condamnée à la peine maximale prévue dans ce cas. C'est ici encore une violation du principe d'égalité entre les hommes et les femmes et de l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques comme on l'a vu pour l'article 377 du code pénal irakien.

La différence de traitement des cas d'adultère, selon que le coupable est un homme ou une femme, trouve peut-être son explication dans la loi sur le statut personnel, inspiré de la loi islamique, qui autorise la polygamie: ainsi en tuant une femme qu'elle trouverait avec son mari, une épouse tuerait peut-être une épouse légitime mais secrète. Les circonstances accordées au mari surprenant sa femme en flagrant délit d'adultère ne pourraient pas s'appliquer à l'épouse dans une situation semblable.

805 Par ailleurs le code civil irakien n°40 de 1951 comporte un article qui organise les lois concernant les couples étrangers résidant en Irak, les époux étant de nationalités différentes:

- la loi qui s'applique pour les conséquences du contrat de mariage y compris les conséquences financières est celle de l'État de l'époux[1074].
- s'il y a divorce ou séparation, la loi qui s'applique est celle du pays de l'époux au moment du début de la procédure ou du divorce[1075].
- les questions de filiation, de tutelle parentale et les autres responsabilités et obligations entre parents et enfants sont réglées selon les lois du pays du père[1076].

1073

Article 409 du code pénal n° 111 de 1969.

1074

Article 19-2 du code civil irakien n°40 de 1951.

1075

Article 19-3 du code civil irakien n°40 de 1951.

1076

- dans les cas prévus ci-dessus si l'un des époux, mari ou femme, est Irakien au moment du contrat de mariage c'est la loi irakienne qui s'applique[1077].

Selon les alinéas de cet article, le droit civil irakien renvoie, lorsque les deux époux sont étrangers, aux règles en vigueur dans le pays de l'époux. Ce peut-être considéré comme une discrimination envers les femmes.

806 L'autre réserve de l'Irak porte sur l'article 9 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), quant à lui, est consacré au droit de la femme de transmettre sa nationalité à ses enfants et il dit:

- «1. Les États parties accordent aux femmes des droits égaux à ceux des hommes en ce qui concerne l'acquisition, le changement et la conservation de la nationalité. Ils garantissent en particulier que ni le mariage avec un étranger, ni le changement de nationalité du mari pendant le mariage ne change automatiquement la nationalité de la femme, ni ne la rend apatride, ni ne l'oblige à prendre la nationalité de son mari ce qui concerne la nationalité de leurs enfants.

- 2. Les États parties accordent à la femme des droits égaux à ceux de l'homme en ce qui concerne la nationalité de leurs enfants»

La réserve de l'Irak sur cet article est liée au fait que les constitutions antérieures à celle de 2005 et les lois adoptées sur leur base refusaient la citoyenneté irakienne à un enfant né de mère irakienne et de père étranger, l'enfant portant le nom de son père et ayant sa nationalité.

807 On note à cet égard que la réserve de l'Irak sur l'article 9 perd actuellement sa raison d'être puisque la Constitution de 2005 déclare: «est Irakienne toute personne née d'un père irakien ou d'une mère irakienne. C'est réglementé par la loi»[1078]. La loi, dès 2006, a d'ailleurs donné aux femmes le droit de transmettre à leurs enfants leur nationalité au même titre que les hommes[1079].

L'article 16 de la même convention, traitant du mariage et des questions s'y rattachant, a été lui

---

Article 19-4 du code civil irakien n°40 de 1951.

1077

Article 19-5 du code civil irakien n°40 de 1951.

1078

Article 18-2 de la Constitution irakienne de 2005.

1079

Loi de la nationalité n° 26 de 2006.

aussi l'objet de réserves de la part de l'Irak. On peut y lire: «1. Les États parties prennent toutes les mesures nécessaires pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans toutes les questions découlant du mariage et dans les rapports familiaux et pour assurer, en particulier, sur la base de l'égalité de l'homme et de la femme:

- a) le même droit de contracter mariage;

- b) le même droit de choisir librement son conjoint et de ne contracter mariage que de son libre et plein consentement;

- c) les mêmes droits et les mêmes responsabilités au cours du mariage et lors de sa dissolution;

- d) les mêmes droits et les mêmes responsabilités en tant que parents, quel que soit leur état matrimonial, pour les questions se rapportant à leurs enfants; dans tous les cas, l'intérêt des enfants sera la considération primordiale;

- e) les mêmes droits de décider librement et en toute connaissance de cause du nombre et de l'espacement des naissances et d'avoir accès aux informations, à l'éducation et aux moyens nécessaires pour leur permettre d'exercer ces droits;

- f) les mêmes droits et responsabilités en matière de tutelle, de curatelle, de garde et d'adoption des enfants, ou d'institutions similaires, lorsque ces concepts existent dans la législation nationale; dans tous les cas, l'intérêt des enfants sera la considération primordiale;

- g) les mêmes droits personnels au mari et à la femme, y compris en ce qui concerne les choix du nom de famille, d'une profession et d'une occupation;

- h) les mêmes droits à chacun des époux en matière de propriété, d'acquisition, de gestion, d'administration, de jouissance et de disposition des biens, tant à titre gratuit qu'à titre onéreux.

- 3. Les fiançailles et les mariages d'enfants n'auront pas d'effets juridiques et toutes les mesures nécessaires, y compris des dispositions législatives, seront prises afin de fixer un âge minimal pour le mariage et de rendre obligatoire l'inscription du mariage sur un registre officiel».

Ce qui motive, vraisemblablement, les réserves irakiennes est la différence de situation des hommes et des femmes dans les questions de divorce et dans la loi de statut personnel. En effet les dispositions législatives nationales irakiennes, bien qu'elles donnent aux femmes l'égalité des droits avec les hommes dans la plupart des domaines, comme le choix du conjoint, la demande de séparation en cas de maltraitance, le travail, la santé, l'éducation etc…, contiennent tout de même quelques textes qui constituent une discrimination à l'égard des femmes.

Les réserves de l'Irak à l'égard de l'article 16 de cette convention donnant dans le mariage, et tout

ce qui s'y rapporte, les mêmes droits aux femmes et aux hommes, s'expliquent par le fait que l'Irak a précisé toutes ces questions dans la «loi de statut personnel». Dans les motivations de cette loi on déclare qu'elle est basée, pour un certain nombre de ses articles, sur la loi islamique, sur ce qui est acceptable par les pays musulmans et sur les principes juridiques de la jurisprudence irakienne[1080].

808 Une lecture attentive de cette loi montre que, malgré le souci du législateur de trouver un équilibre entre les principes de la loi islamique relatifs à la famille et les conventions internationales, il existe une certaine discrimination envers les femmes. La loi n'a pas reconnu aux hommes le droit à la polygamie, contrairement à d'autres pays arabes islamiques. Elle est même considérée comme un crime passible d'un emprisonnement d'un an ou d'une amende. Cependant il peut y avoir polygamie si un juge l'a autorisée, au regard d'une raison valable (impossibilité d'avoir des enfants avec l'épouse ou absence de vie conjugale pour cause de maladie), et après avoir vérifié que le mari peut subvenir aux besoins financiers de ses épouses. La loi précise que le mari doit avoir un comportement «juste» envers ses épouses, ce qui sous-entend répartir équitablement son temps et ses ressources entre ses épouses, et c'est un juge qui décidera de «la justice» de son comportement.

809 Sont aussi en accord avec les dispositions des conventions internationales les mesures protégeant hommes et femmes d'un mariage précoce ou forcé par l'enregistrement du mariage devant un juge. L'âge minimum pour se marier est fixé à 18 ans pour les deux conjoints, mais si un mineur, homme ou femme[1081], de plus de 15 ans, veut se marier, il faut en faire la demande à un juge qui, avec l'autorisation du tuteur, le père en général, et au vu d'un certificat médical attestant la possibilité d'un mariage, permettra cette union[1082]. La loi a également exigé l'enregistrement des mariages au tribunal et les mariés doivent donner leur identité, leur âge et fournir un certificat médical prénuptial[1083]. Le mariage hors de ce cadre juridique est interdit, de même que le mariage forcé, que la coercition s'exerce sur le mari ou sur la femme.

1080
Article 1 de la loi de statut personnel n° 188 de 1958.

1081
Article 7-1 de la loi de statut personnel n° 188 de 1958.

1082
Article 8-1 de la loi de statut personnel n° 188 de 1958.

1083
Article 10 de la loi de statut personnel n° 188 de 1958.

810 La loi de statut personnel donne la garde des enfants, en cas de divorce, en principe à la mère qui, même si elle se remarie, conserve son droit de garde[1084].

En revanche cette loi confie toujours la tutelle des enfants au père ou à son représentant ou, s'il est décédé, au grand-père paternel ou à son représentant. En cas de décès du père et du grand-père paternel la tutelle est confiée au tribunal. Ce texte ne cite pas la mère comme tutrice.

L'article organisant la question de l'héritage dans cette loi est basé dans la majorité des cas sur la loi islamique qui donne en principe aux hommes le double de ce qui échoit aux femmes, mais ce n'est pas une règle absolue:

- il y a égalité entre le père et la mère héritant d'un fils décédé qui avait lui-même un fils.

- des frère et sœur utérins auront la même part au décès de leur mère si le frère n'a aucun héritier.

Cependant cette égalité connaît deux exceptions: au décès de leur père les fils auront deux fois plus que les filles et un mari héritera de son épouse décédée deux fois plus qu'une femme au décès de son mari[1085].

La raison de cette inégalité entre enfants d'un défunt vient de ce que la responsabilité financière repose sur les hommes. Dans un couple elle est donnée au mari, (même si sa femme est beaucoup plus riche que lui), s'il meurt la femme n'ayant pas la responsabilité financière de ses enfants n'aura qu'une part de l'héritage du mari, le reste sera pour les enfants dont l'héritage, s'ils sont mineurs, servira à subvenir à leurs besoins sans qu'on touche à l'héritage de la femme. La loi confirme cette disposition quand elle dit: «chacun est responsable de ses propres ressources financières, sauf l'épouse qui dépend de son mari»[1086] , et «une fille dépend de son père jusqu'à son mariage[1087]».

1084
Article 57 de la loi de statut personnel n° 188 de 1958.

1085
Articles 86 jusqu'à 91de la loi de statut personnel n° 188 de 1958.

1086
Article 58 de la loi de statut personnel n° 188 de 1958.

1087
Article 59 de la loi de statut personnel n° 188 de 1958.

811 Nous constatons que la plupart de ces lois, antérieures à la Constitution de 2005 et qui étaient à la base des réserves de l'Irak à l'égard de la CEDAW, ne sont pas conformes à la Constitution. Un certain nombre d'entre elles a été annulé par la promulgation de nouvelles lois, alors que d'autres restent en vigueur comme il est prévu par la Constitution «Les lois existantes restent en vigueur, à moins que annulées ou modifiées en conformité avec les dispositions de la présente Constitution[1088]». La Cour Suprême Fédérale n'ayant pas exercé son contrôle faute d'avoir été saisie de ces questions la loi de statut personnel de 1958 reste toujours en vigueur.

812 La nouvelle Constitution donne aux femmes le plein droit de participer à la vie politique, elle le précise: «Les citoyens, hommes et femmes, ont le droit de participer aux affaires publiques et de jouir de droits politiques, y compris le droit de vote, d'élire, et de se présenter aux élections[1089]». Elle accorde aussi aux femmes un quota d'au moins un quart des sièges dans les assemblées législatives, que ce soit le Conseil des Représentants, comme le prévoit la Constitution, ou des conseils régionaux, comme l'a précisé la Cour Suprême Fédérale. Dans la transmission de la nationalité le père et la mère jouissent des mêmes droits «est Irakienne toute personne née d'un père irakien ou d'une mère irakienne. C'est réglementé par la loi[1090]». En ce qui concerne les lois de statut personnel et l'influence des lois islamiques - c'est là la question la plus complexe- la Constitution donne à chacun la liberté d'adhérer au statut personnel, qui porte sur les questions du mariage, du divorce, de la pension alimentaire et de l'héritage, de son choix «Les Irakiens sont libres de s'engager pour leur statut personnel selon leurs religions, doctrines, croyances ou choix, cela est réglementé par la loi[1091]».

813 Les réserves de l'Irak envers la CEDAW n'ont plus actuellement de base législative et ont donc perdu leur raison d'être :

- pour l'article 2 de la CEDAW, traitant de l'égalité entre les femmes et les hommes, l'Irak a

---

1088

Article 130 de la Constitution irakienne de 2005.

1089

Article 20 de la Constitution irakienne de 2005.

1090

Article 18-2 de la Constitution irakienne de 2005.

1091

Article 41 de la Constitution irakienne de 2005.

pris des mesures législatives conformément à la Constitution. Mais il reste quelques mesures discriminatoires envers les femmes dans les lois pénales. Il faut simplement que ces lois soient soumises à l'examen de la Cour Suprême Fédérale pour qu'elles soient déclarées inconstitutionnelles. La réserve sur cet article tombera alors d'elle-même.

- la réserve sur l'article 9-2, qui indique que la femme, tout autant que l'homme, peut transmettre sa nationalité, est annulée autant par la Constitution que par la loi.
- la réserve sur l'article 16 de la CEDAW, consacré à l'égalité dans le mariage et les problèmes connexes, vient du fait que la loi sur le statut personnel prévue dans l'article 41 de la Constitution n'a pas été votée. Quand elle existera, puisque la Constitution reconnaît le libre choix du statut personnel, la loi garantira la liberté de choix plutôt que l'égalité. La Cour Suprême Fédérale a la responsabilité de rectifier les lois de statut personnel actuelles. C'est un travail de longue haleine, le contrôle de constitutionnalité des lois étant relativement récent.
- de la part des États, la CEDAW n'autorise pas les réserves qui seraient incompatibles avec ses objectifs : « Aucune réserve incompatible avec l'objet de la présente Convention ne sera autorisée[1092] ».

b) Droit à la vie

814 Le droit à la vie est un droit fondamental confirmé par de nombreuses conventions internationales. Son importance est liée au besoin d'exister de chacun, il répond à l'élan vital de tout homme et de nombreuses questions cruciales concernent ce droit, comme l'avortement, l'euthanasie, la peine de mort, et représentent un objectif prioritaire pour des organisations internationales lors de leurs congrès et conférences. D'où la place de choix qui lui est donnée dans des conventions d'importance mondiale.

815 Ainsi la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, dès le début, déclare: «Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne »[1093].

816 Le Pacte relatif aux droits civils et politiques, abordant divers aspects de ce droit, précise avec beaucoup plus de détails:

- « 1. Le droit à la vie est inhérent à la personne humaine. Ce droit doit être protégé par la loi. Nul ne peut être arbitrairement privé de la vie.

1092

Article 28-2 de la CEDAW.

1093

Article 3 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.

3946

- 2. Dans les pays où la peine de mort n'a pas été abolie, une sentence de mort ne peut être prononcée que pour les crimes les plus graves, conformément à la législation en vigueur au moment où le crime a été commis et qui ne doit pas être en contradiction avec les dispositions du présent Pacte ni avec la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide. Cette peine ne peut être appliquée qu'en vertu d'un jugement définitif rendu par un tribunal compétent.

- 3. Lorsque la privation de la vie constitue le crime de génocide, il est entendu qu'aucune disposition du présent article n'autorise un État partie au présent Pacte à déroger d'aucune manière à une obligation quelconque assumée en vertu des dispositions de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide.

- 4. Tout condamné à mort a le droit de solliciter la grâce ou la commutation de la peine. L'amnistie, la grâce ou la commutation de la peine de mort peuvent dans tous les cas être accordées.

- 5. Une sentence de mort ne peut être imposée pour des crimes commis par des personnes âgées de moins de 18 ans et ne peut être exécutée contre des femmes enceintes.

- 6. Aucune disposition du présent article ne peut être invoquée pour retarder ou empêcher l'abolition de la peine capitale par un État partie au présent Pacte »[1094].

817 La Déclaration du Caire sur les droits de l'homme en islam exprime, en quelques courts alinéas, sans ambiguïté la valeur de la vie jusqu'à son terme naturel «a. La vie est un don de Dieu, garanti à tout homme. Les individus, les sociétés et les États doivent protéger ce droit contre toute atteinte. Il est défendu d'ôter la vie sans motif légitime ; b. Le recours à des moyens conduisant à l'extermination de l'espèce humaine est prohibé ; c. La préservation de la continuité de l'espèce humaine jusqu'au terme qui lui est fixé par Dieu est un devoir sacré ; d. L'intégrité du corps humain est garantie; celui-ci ne saurait être l'objet d'agression ou d'atteinte sans motif légitime. L'État est garant du respect de cette inviolabilité»[1095].

818 La Charte arabe consacre au droit à la vie un article « a. Le droit à la vie est un droit inhérent à toute personne humaine; b. La loi protège ce droit et nul ne sera privé arbitrairement de sa vie»[1096] . Suivi de deux autres traitant de la peine de mort que nous étudierons plus loin[1097].

819 De tout cela s'est inspirée la Constitution irakienne de 2005 qui dispose: «Chaque individu a droit à la vie, la sécurité et la liberté. La privation ou la restriction de ces droits est interdite, sauf en

---

1094

Article 6 du Pacte relatif aux droits civils et politiques.

1095

Article 2 de la Déclaration du Caire sur les droits de l'homme en islam.

3947

conformité avec la loi et fondée sur une décision rendue par une autorité judiciaire compétente[1098]». C'est la première constitution irakienne qui inscrive ce droit dans ses articles.

820 Le droit à la vie s'applique dans toutes les circonstances de la vie. D'où l'importance d'étudier la position de la Constitution et des lois irakiennes dans les domaines liés aux différentes étapes de la vie depuis la conception (position sur l'avortement) puis après la naissance (position sur les crimes d'assassinat, sur les questions d'euthanasie) et également dans le domaine de la protection de soi-même (position sur le suicide). Comme nous le verrons également, l'application de la peine de mort constitue l'exception la plus importante à l'exercice de ce droit à la vie.

- l'avortement a fait l'objet de trois articles du code pénal irakien.

821 La loi irakienne, pour en limiter le nombre, l'a considéré comme un crime passible d'emprisonnement et d'une amende pour ceux qui l'ont pratiqué et ceux qui les ont aidés[1099].

822 Dans le cas d'un avortement, délibéré de la part de la femme, la loi prévoit une peine d'emprisonnement d'un an pour la femme et d'une amende pour elle et la personne qui, à sa demande, l'a aidée, quelle que soit la méthode abortive. Si l'avortement entraîne la mort de la femme, la personne qui l'a pratiqué est passible de sept ans de prison, même si le fœtus n'est pas mort. Le fait que celui qui a pratiqué l'avortement, ou l'un de ses assistants, soit médecin, pharmacien, préparateur en pharmacie ou sage-femme, constitue une circonstance aggravante. En revanche, avorter d'un enfant conçu hors mariage est considéré comme une circonstance atténuante pour la femme, au motif qu'elle a voulu épargner la honte à sa famille dans une société qui n'accepte pas cette situation. Cette indulgence s'étend aux proches qui auraient aidé la femme à avorter dans la mesure où ils sont parents au premier ou au deuxième degré. Au-delà de ce degré de parenté la circonstance atténuante ne s'applique pas[1100].

1096

Article 2 La Charte arabe des droits de l'homme.

1097

Articles 6 et 7 La Charte arabe des droits de l'homme.

1098

Article 15 de la Constitution irakienne de 2005.

1099

Articles 417, 418, 419 du code pénal n° 111 de 1969.

3946

823 Dans le cas d'un avortement avec coercition sur la femme, la peine de ceux qui l'ont pratiqué va jusqu'à dix ans de prison. Si l'avortement conduit à la mort de la femme, ou si c'est le moyen abortif qui entraîne la mort, même si le fœtus survit, la peine infligée est de quinze ans de prison comme pour un assassinat. Est considéré comme circonstance aggravante le fait que l'avortement sous coercition ait été pratiqué par un médecin, un pharmacien, un préparateur en pharmacie ou une sage-femme qui seront alors condamnés, eux et leurs assistants, à la peine de prison suivie d'une interdiction d'exercer de trois ans au plus[1101]. Dans tous les cas l'avortement n'est plus considéré comme un crime s'il est motivé par un cas de détresse, par exemple un problème de santé de la mère.

824 Il semble que la loi irakienne ait pris une position particulièrement dure contre l'avortement à cause de l'atteinte au droit à la vie qu'il constitue et peut-être en raison de l'influence de la loi islamique qui le condamne fermement. La loi islamique accepte la contraception quel qu'en soit le moyen, elle fait la différence entre contraception et avortement: «La contraception est différente de l'avortement et de l'infanticide qui, eux, sont un crime contre quelqu'un qui existe déjà[1102]».

825 L'avortement est interdit car l'enfant dans le sein maternel est considéré comme un être humain qui serait déjà né, revêtu de la même valeur. Un tel acte est semblable à un assassinat. Ceci s'applique dès les premiers stades embryonnaires[1103].

826 Les juristes musulmans permettent l'avortement dans certains cas : «Si l'enfant met en danger la mère ou est un problème insurmontable pour la mère, dans ces cas l'avortement est permis à condition que l'âme ne soit pas encore entrée dans l'enfant. Si l'âme est entrée dans l'enfant, l'avortement est absolument interdit même dans les cas de détresse ou de problème

---

1100
Article 417 du code pénal n° 111 de 1969.

1101
Article 418 du code pénal n° 111 de 1969.

1102
Mahrous Nissar Gabe, L'avortement entre justification et décriminalisation, *AL-TAQANI,* vol. 24, 2011, p. 107 à 122.

1103
Haider Alaoui, Le droit à la vie et les défis contemporains, *Aperçus*, vol. 36, 2005, disponible sur, http://albasaer.org/index.php/post/228, page consultée le 2 mai 2013.

3947

insurmontable[1104]». Les juristes islamiques expliquent que l'enfant reçoit la vie après l'entrée de l'âme, soit au quatrième mois. Il a alors le droit à la vie au même titre que sa mère. On ne peut pas attenter à sa vie pour en sauver une autre[1105]. Ainsi, d'une façon générale, les juristes musulmans, l'avortement est interdit. Dans le cas de dommages graves deux cas se présentent : avant l'entrée de l'âme , c'est-à-dire le quatrième mois, c'est permis, après l'entrée de l'âme, c'est-à-dire après le quatrième mois, c'est interdit, la valeur de la vie de l'enfant étant la même que celle de la mère qui n'a pas de priorité sur la vie de l'enfant.

- l'assassinat est une autre atteinte au droit à la vie.

827 Comme la plupart des législations dans le monde, le code pénal en Irak a pris une position très ferme dans la répression du crime d'assassinat comme violence faite au droit à la vie. La sanction prévue est la peine de mort si le crime est accompagné de circonstances aggravantes, préméditation ou autres. En l'absence de ces circonstances aggravantes l'assassinat est puni de la réclusion à perpétuité[1106].

- L'euthanasie, autre type de mort donnée à quelqu'un, est actuellement l'objet de débats chez les juristes.

828 Bien que la loi ne donne aucune définition de l'euthanasie les linguistes la désignent comme «Acte d'un médecin qui provoque la mort d'un malade incurable pour abréger ses

---

1104

Sistani, *Le juste chemin*, op. cit., p.461.

1105

La réponse à la question de savoir quand l'âme entre dans l'enfant dépend de l'école philosophique. Les autorités musulmanes considèrent que c'est quatre mois après la conception que se fait cette entrée de l'âme, cet avis pouvant évoluer si les chercheurs scientifiques leur apportent d'autres arguments (réponse écrite par le bureau de Sistani à une question écrite du chercheur) donc l'avortement est permis avant quatre mois s'il y a danger pour la mère ou des raisons graves. Alors que pour les chrétiens l'entrée de l'âme se fait dès la conception, donc l'avortement est interdit quel que soit le cas, depuis la conception (réponse écrite à la question du chercheur par le Père Mallet o s b et donnant le point de vue du Vatican).

1106

Article 406 du Code pénal irakien.

souffrances ou son agonie, illégal dans la plupart des pays [1107]». La loi irakienne ne mentionne pas l'euthanasie mais les juristes, s'ils ont à en juger un cas, lui appliquent la même peine que celle prévue pour un assassinat. Cependant, dans des pays proches de l'Irak, au Liban et en Syrie par exemple, l'euthanasie est une circonstance atténuante[1108].

829 Quant à la position des lois irakiennes sur le suicide, il ne peut pas y avoir de sanctions au suicide réussi puisque l'auteur des faits est mort, ni pour une tentative de suicide. Mais les sanctions existent pour les auteurs d'incitations au suicide ou pour ceux qui aident à leur réalisation. La peine prévue est la prison. Cette peine devient celle qui punit un assassinat ou une tentative d'assassinat dans le cas où l'incitation et l'aide s'adressent à des mineurs de moins de dix-huit ans ou à des incapables majeurs[1109].

- la peine de mort est l'atteinte la plus grave au droit à la vie.

830 Le développement des organisations de défense des droits de l'homme accroît l'impact des mouvements abolitionnistes. La loi internationale des droits de l'homme protège le droit à la vie et plus précisément elle protège tout individu contre la privation arbitraire de la vie. Bien que le Pacte international relatif aux droits civils et politiques n'interdise pas la peine de mort, il la limite aux «crimes les plus graves» et ne permet pas qu'on l'inflige «à des mineurs ni à des femmes enceintes»[1110]. Le comité des droits de l'homme des Nations Unies interprète cet article comme une «suggestion forte pour une abolition souhaitable» et considère que la progression vers l'abolition de la peine de mort est une avancée vers la réalisation du droit à la vie[1111].

1107 Dictionnaire Larousse, disponible sur, http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/euthanasie/31769, page consultée le 3 mai 2013.

1108 Article 552 du Code pénal du Liban et article 538 du Code pénal de Syrie.

1109 Article 408du code pénal irakien.

1110 Article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

1111 Human rights Committee, General Comment No. 6: The right to life (art. 6): 04/30/1982. CCPR General Comment No. 6. (General Comments) .

831 Le deuxième Protocole facultatif au Pacte international relatif aux droits civils et politiques oblige les États partie à prendre toutes les mesures voulues pour abolir la peine de mort dans le ressort de leur juridiction[1112].

832 A l'époque l'Irak avait refusé officiellement de signer ce protocole et de supprimer la peine de mort. Mais après la chute du régime de Saddam Hussein, qui avait très largement appliqué la peine de mort (y compris à titre rétroactif … ![1113]), l'administrateur américain provisoire de la coalition en Irak, Paul Bremer, a publié un ordre pour le remplacement de la peine de mort par la prison à vie[1114].

833 Le gouvernement intérimaire irakien auquel l'Autorité Provisoire de la Coalition avait transféré le pouvoir en juin 2004 a rétabli la peine de mort pour certains crimes contre la sûreté intérieure de l'État, les dangers publics et les crimes contre la sécurité des transports et des communications, les enlèvements et les assassinats[1115].

834 Le code pénal irakien a adopté dans ses articles la peine de mort qu'il définit comme «la pendaison du condamné jusqu'à ce que mort s'ensuive»[1116]. Sont passibles de la peine de mort : les

---

1112

Articles 1 et 2 du deuxième protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visant à abolir la peine de mort, adopté et proclamé par l'Assemblée générale dans sa résolution 44/128 du 15 décembre 1989. Disponible sur: http://www2.ohchr.org/french/law/ccpr-death.htm, Page consultée le 23 septembre 2013.

1113

Le Conseil de commandement révolutionnaire dirigé par Saddam Hussein a annoncé dans sa résolution n °461, qu'il instituait la peine de mort, avec effet rétroactif pour ceux qui avaient adhéré au Parti Dawa.

1114

Ordre n°7 du 9 juin 2003.

1115

Ordre n° 3 de 2004.

1116

Article 286 du Code pénal irakien.

crimes contre la sécurité extérieure de l'État[1117], les crimes contre la sûreté intérieure de l'État[1118], les crimes contre les institutions de l'État[1119], les faux témoignages ayant entraîné la condamnation à mort d'une personne[1120], les crimes d'atteinte à la vie d'autrui[1121], les crimes de prises d'otages avec circonstances aggravantes[1122], les crimes de vol qualifié[1123] .

835 L'ordre n°3 de 2004 a réactivé certains articles du code pénal. Ces articles prévoyaient tous la peine de mort pour les crimes d'annulation de la Constitution, le renversement du gouvernement par un coup de force militaire, la désobéissance des militaires et des civils armés envers le gouvernement, l'occupation des bâtiments et ministères, la spoliation de la terre et le pillage des fonds publics ou privés, la résistance armée aux pouvoirs publics, la provocation à la guerre civile et confessionnelle, le sabotage des bâtiments gouvernementaux, des installations industrielles de l'État, des centrales électriques, des stations de pompage de l'eau, des transports, des ponts, des barrages ou des réseaux de collecte des eaux usées, des lieux publics destinés à des réunions ou des propriétés publiques ayant une grande importance pour l'économie nationale[1124].

1117
Articles 156, 164, 174, 175, 177 du Code pénal irakien.

1118
Articles 190, 197, 201 du Code pénal irakien.

1119
Article 223 du Code pénal irakien.

1120
Article 252 du Code pénal irakien.

1121
Article 406 du Code pénal irakien.

1122
Articles 421, 424 du Code pénal irakien.

1123
Articles 441, 442 du Code pénal irakien.

1124
Ce sont les articles 190, 191, l'alinéa 3 de l'article192, les articles 193, 194, 195, 196 et les alinéas

836 L'ordre n° 3 a également réactivé la peine de mort prévue pour la mise en danger de la vie des gens par la noyade (par exemple par une rupture de barrage) ou l'introduction dans les réseaux de distribution d'eau de substances ou de bactéries ou de tout autre chose causant de graves dommages à la santé publique[1125].

837 La peine de mort est aussi prévue pour les crimes contre la sécurité de la navigation aérienne et maritime, des trains, des bateaux, des avions, des ponts, des voies ferrées, rivières et canaux navigables, si le criminel a utilisé des explosifs pour perpétrer son crime et que cela a conduit à une catastrophe et entraîné mort d'homme[1126].

838 De la même façon l'article 406 réactivé par l'ordre n° 3 de 2004 punit l'assassinat par la peine de mort, ainsi que le font les alinéas b, c, d de l'article 14 de la loi sur les stupéfiants n° 68 de 1965, pour le commerce et le trafic de drogue. Le code pénal sanctionne les auteurs de kidnapping de la même peine[1127].

839 En raison de la multiplication des opérations terroristes en Irak après 2003, la loi antiterroriste n° 13 de 2005 a regroupé différents crimes de cette nature et a prévu pour eux la peine de mort. Une partie de ces crimes était déjà dans le code pénal. Cette loi les a classés en deux groupes :

1- Les «crimes terroristes» :

- violence, menaces dans le but de terroriser les gens en attaquant leur vie, leur sécurité et leurs biens.

- non-dénonciation de projets terroristes contre les biens publics et privés dans le but de créer l'insécurité et l'instabilité.

- organisation, direction de groupes armés terroristes et participation à ces groupes.

- menace pour attiser les conflits confessionnels ou la guerre civile en armant les citoyens.

---

1 et 2 de l'article 197 du Code pénal.

1125
Ce sont les articles 349 et 350-1 du Code pénal irakien.

1126
Ce sont les articles 354 et 355 du Code pénal irakien.

1127
Articles 421, 422, 423 du Code pénal irakien.

- attaques à main armée de services de la police, de l'armée, des services de sécurité, ainsi que de leurs communications et de leurs bases dans un but terroriste.

- attaques à main armée contre les ambassades et les missions diplomatiques étrangères en Irak, ainsi que les institutions irakiennes et les institutions et entreprises étrangères, les organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales travaillant en Irak.

- utilisation dans un but terroriste d'engins explosifs ou incendiaires pour tuer ou créer un climat de peur.

- enlèvement ou séquestration des personnes, chantage financier pour des motifs politiques, ethniques, religieux ou dans un but crapuleux menaçant la sécurité, l'unité nationale et encourageant le terrorisme[1128].

2- Les «crimes contre la sécurité de l'État»

- toute action terroriste menaçant l'unité nationale, la sécurité de la société, affectant la sécurité de l'État et affaiblissant les capacités des forces armées.

- tout acte conduisant au renversement du régime politique ou de la forme de l'État prévus par la Constitution.

- toute utilisation, dans un but criminel, des forces armées dans des zones portuaires ou aéroportuaires sans l'accord du gouvernement.

- toute incitation à l'insurrection contre le pouvoir constitutionnel, toute participation à un complot ou à un groupe formé dans ce but.

- toute demande, par personne ayant autorité sur des forces armées, de contrevenir aux ordres du gouvernement[1129].

840 Il revient au président de la République de ratifier les condamnations à mort. Ce pouvoir donné au président dépasse le cadre protocolaire. A plusieurs reprises il s'est opposé à une exécution[1130].

1128
Article 2 de la loi n°13 du 2005.

1129
Article 3 de la loi n°13 du 2005.

1130
Le Président Jalal Talabani a refusé plusieurs fois de signer les condamnations à mort: ce fut le cas pour l'ancien Premier Ministre Tariq Aziz qui avait été condamné à mort le 26 octobre 2010 par la Cour Supérieure Criminelle d'Irak et qui a bénéficié, en raison de son appartenance chrétienne, d'une demande de grâce du Pape Benoît XVI.

841 En relisant la liste des motifs de condamnation à mort dans le système juridique irakien, on constate qu'ils sont nombreux. Ce nombre élevé ne va pas dans le sens des organisations internationales qui militent pour l'abolition de la peine de mort ou la réservent pour les crimes les plus graves. Selon les statistiques de l'UNAMI (United Nations Assistance Mission for Irak) l'Irak est parmi les pays qui pratiquent le plus la condamnation à mort. Il vient après la Chine et l'Iran et avant l'Arabie Saoudite. De 2003, chute du régime de Saddam Hussein, à fin 2010, date de ces statistiques, il y a été prononcé 1145 condamnations à mort pour 1106 hommes et 39 femmes. Le système de justice pénale irakien a été l'objet de critiques de la part de l'ONU dans son rapport : «Les Nations Unies , selon les résolutions de l'Assemblée Générale 62/149 de 2007, 63/168 de 2009 et 65/205 de 2010 sur le moratoire dans l'application de la peine de mort, invite le gouvernement de l'Irak à établir un moratoire provisoire pour toutes les exécutions, en vue de les abolir et l'encourage à envisager de signer le deuxième Protocole International Relatif aux Droits Civils et Politiques (PIDCP) visant à abolir la peine de mort. Etant donnés les problèmes systémiques et les faiblesses rencontrées par le système de justice pénale en Irak, y compris les nombreuses preuves de contrainte exercée par les enquêteurs sur les détenus pour obtenir des aveux, la corruption et les abus possibles du processus juridique, peu de condamnations pour des infractions graves peuvent être considérées comme totalement fondées.

842 Dans ce contexte, la peine de mort étant irréversible et absolue, l'UNAMI invite fortement le gouvernement d'Irak à suspendre définitivement l'exécution de la peine de mort et à commuer toute condamnation à mort en emprisonnement à vie. Si l'Irak continue à appliquer la peine de mort il ne devrait le faire que dans le cas des crimes les plus graves. La protection des droits des condamnés à la peine de mort devraient être assurée, conformément aux lois internationales en vigueur, en particulier les normes minimum comme il est prévu dans la Résolution du Conseil Economique et Social 50 de 1984 du 25 mai 1984. En outre l'Irak a l'obligation de ne pas appliquer secrètement la peine de mort ni avec discrimination»[1131].

843 Le gouvernement irakien pourrait justifier le nombre élevé de condamnations en arguant du fait qu'il a à faire face à une situation hors norme avec une ampleur du terrorisme que ne connaissent pas d'autres pays. La majorité des condamnations à mort- sinon la totalité- a été

1130

1131
Rapport de l'UNAMI (mission d'assistance des Nations Unies en Irak), sur les droits de l'homme en Irak pour l'année 2010 publié en janvier 2011 disponible sur,http://unami.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=9hA1KMfch4I%3d&tabid=3174&language=en-US, page consultée le 23 avril 2014.

1131

prononcée contre des terroristes. Le gouvernement a confirmé à plusieurs reprises qu'il n'y avait aucun prisonnier d'opinion dans les geôles irakiennes. Le nombre des condamnations est directement lié à celui des actes terroristes. La diminution du nombre des condamnations sera dans les mêmes proportions que celle des actes terroristes. La région fédérale du Kurdistan qui jouit d'une grande stabilité par rapport au reste de l'Irak a établi un moratoire aux exécutions depuis 2008 et travaille sur un projet de loi au Parlement du Kurdistan abolissant définitivement la peine de mort[1132].

844 Une autre explication à la position de l'Irak, pour son refus de ratifier le deuxième Protocole International Relatif aux Droits Civils et Politiques (PIDCP) qui invite à supprimer cette peine, est qu'elle est conforme à la position de nombreux pays musulmans, surtout ceux pour lesquels l'islam est considéré comme une source législative dans leur constitution. En effet l'islam confirme cette sanction. La loi islamique, bien qu'elle ait reconnu la peine de mort, lui préfère une autre peine : celle des dommages et intérêts pour les proches de la victime comme on peut le lire dans le Coran: «Ô les croyants! On vous a prescrit le talion au sujet des tués: homme libre pour homme libre, esclave pour esclave, femme pour femme. Mais celui à qui son frère aura pardonné en quelque façon doit faire face à une requête convenable et doit payer des dommages de bonne grâce. Ceci est un allègement de la part de votre Seigneur, et une miséricorde. Donc, quiconque après cela transgresse, aura un châtiment douloureux. C'est dans le talion que vous aurez la préservation de la vie, ô vous doués d'intelligence, ainsi atteindrez-vous la piété[1133]». L'étude de ces versets et de tous ceux qui se rapportent à ce sujet dans le Coran, montre que, bien que la peine de mort soit prévue pour les assassins, on peut la remplacer par le «prix du sang»[1134].

845 La condamnation à mort de l'ancien président irakien Saddam Hussein est une des décisions les plus importantes émises par la justice irakienne après 2003. Elle a suscité une vague de réactions contraires de la part des partisans et des opposants à la peine de mort.

1132

Voir la déclaration du ministre irakien des droits de l'homme Mohammed Al Soudani, disponible sur, http://www.alhurra.com/content/iraq-execution/240519.html, page consultée le 23 avril 2014.

1133

Coran, versets 178 et 179 de la sourate 2.

1134

Mohammed Taha Hussein, La peine de mort dans la législation irakienne, *Journal du centre d'études de Kufa*, vol. 1, 2008, p. 209 -216.

846 Après avoir renversé le régime baasiste le 9 avril 2003, les États Unis ont annoncé en décembre de la même année qu'ils avaient capturé Saddam Hussein.

847 En octobre 2003 l'Autorité Provisoire de la Coalition, dirigée par Paul Bremer, avait pris l'ordre n° 48 du 10 octobre 2003 établissant une «Cour pénale irakienne compétente» pour juger les responsables de l'ancien régime.

848 L'Assemblée Nationale irakienne a voté la loi n° 10 de 2005 qui a changé le nom de la Cour en «Haute Cour pénale irakienne». Toutes les décisions de l'ancienne Cour ont été considérées comme valides selon cette loi[1135]. Les compétences de la Haute Cour s'appliquaient à toute personne, irakienne ou non-irakienne, résidant en Irak, coupable de génocide, de crimes contre l'humanité, de crimes de guerre dans la période allant du 17 juillet 1968, arrivée du parti Baas au pouvoir, jusqu'au 1er mai 2003, fin des opérations militaires des États Unis en Irak.

849 Saddam Hussein et sept de ses collaborateurs ont comparu le 28 novembre 2005 devant la Haute Cour sous l'inculpation d'assassinat envers 148 personnes dans la ville de Dujail en 1982[1136]. L'ex-président a été accusé d'avoir ordonné et supervisé le massacre de plus de 140 villageois chiites après une attaque de son cortège qui, en juillet 1982, traversait le village. La répression qui s'ensuivit, outre la mort des 140 personnes, fut l'emprisonnement pendant des années de centaines de femmes et d'enfants dans des camps situés dans le désert. On détruisit les palmeraies, base de l'économie locale et source de subsistance des familles de Dujail. Meurtres, tortures, frappes aériennes et d'artillerie accompagnèrent cette répression.

850 La Cour a garanti le principe de la défense de Saddam Hussein en rassemblant toute une équipe d'avocats pour plaider sa cause. Faisaient partie de ce groupe des avocats de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et des conseillers, dont de nombreux étrangers, tels l'ancien Premier Ministre malaisien Mahathir Mohamad, Aisha Khadafi, fille du dirigeant libyen, Khalil Naïmi ancien ministre de la Justice du Qatar et l'ancien Procureur général américain Clark. Toute cette équipe était dirigée par un avocat irakien.

851 L'ancien président irakien a également été accusé de crimes contre l'humanité, de l'invasion du Koweït, de la destruction des marais du sud de l'Irak, du génocide des Kurdes, de nettoyage ethnique, de meurtres d'opposants politiques.

1135

Article 38 de la loi n° 10 de 2005.

1136

Dujail, est situé à 60 km. de Bagdad.

3946

852 Le 5 novembre 2006 la Haute Cour pénale irakienne a condamné Saddam Hussein à la peine de mort par pendaison. L'ancien directeur du renseignement général et le président du tribunal révolutionnaire ont été condamnés à la même peine. Les autres responsables ont été condamnés à des peines de prison.

853 Le 26 décembre 2006 l'appel a confirmé les condamnations à mort. Le gouvernement devait donc appliquer la sentence dans les trente jours à compter du 26 décembre 2006. A l'aube du samedi 30 décembre 2006 l'ancien président Saddam Hussein a été pendu.

854 Malgré les garanties juridiques offertes à Saddam Hussein durant tout son procès (présence de toute une équipe d'avocats de la défense, diffusion du procès à la télévision, présence de nombreuses organisations internationales) des critiques se sont élevées. L'impartialité des juges a été mise en doute et une ingérence politique a été soupçonnée. On a souligné le fait que l'exécution avait eu lieu le jour d'une fête religieuse.

855 A travers le monde les réactions à l'exécution de Saddam Hussein ont été variables. Les États unis et le Koweït l'ont bien accueillie. D'autres pays l'ont désapprouvée, comme la Libye qui a décrété trois jours de deuil.

856 En fait derrière les réactions désapprouvant l'exécution de Saddam Hussein ne se cachait pas tant la défense du droit de la vie que la peur que cette condamnation d'un dirigeant arabe par son peuple et l'exécution de la sentence constituent un précédent dangereux dans les États arabes. C'était la première fois qu'un président arabe était jugé.

c) Droit à la sûreté

857 Dès 1764 Cesare Beccaria[1137] dans son «Traité des délits et des peines» écrivait: «Un homme ne peut être considéré comme coupable avant la sentence du juge et la société ne peut lui retirer la protection publique qu'après qu'il est convaincu d'avoir violé les conditions auxquelles elle lui avait été accordée» Ainsi la présomption d'innocence est liée au droit à la sûreté de la protection des lois.[1138]

858 Le droit à la sûreté acquiert une importance particulière dans les droits fondamentaux du fait qu'il y est associé au droit à la vie ainsi que le confirme la Déclaration Universelle des Droits de

---

1137

Cesare Beccaria Bonesana, marquis de Gualdrasco et Villareggio (né le 15 mars 1738 à Milan où il est mort le 28 novembre 1794), est un juriste, philosophe, économiste et homme de lettres italien rattaché au courant des Lumières. Dans *Des délits et des peines*, il fonde le droit pénal moderne et se signale notamment en développant la toute première argumentation contre la peine de mort.

l'Homme: «Tout individu a droit à la vie, à la liberté et à la sûreté de sa personne»[1139]. D'autres articles de la Déclaration universelle des Droits de l'Homme rattachés au droit à la vie, détaillent le droit à la sûreté: «Nul ne sera soumis à la torture, ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants[1140]», et «Nul ne peut être arbitrairement arrêté, détenu ou exilé[1141]».

859 Le Pacte International Relatif aux Droits Civils et Politiques porte lui aussi sur le droit à la sécurité et la présomption d'innocence: « 1. Tout individu a droit à la liberté et à la sécurité de sa personne. Nul ne peut faire l'objet d'une arrestation ou d'une détention arbitraire. Nul ne peut être privé de sa liberté, si ce n'est pour des motifs, et conformément à la procédure prévus par la loi. 2. Tout individu arrêté sera informé, au moment de son arrestation, des raisons de cette arrestation et recevra notification, dans le plus court délai, de toute accusation portée contre lui. 3. Tout individu arrêté ou détenu du chef d'une infraction pénale sera traduit dans le plus court délai devant un juge ou une autre autorité habilitée par la loi à exercer des fonctions judiciaires, et devra être jugé dans un délai raisonnable ou libéré. La détention de personnes qui attendent de passer en jugement ne doit pas être de règle, mais la mise en liberté peut être subordonnée à des garanties assurant la comparution de l'intéressé à l'audience, à tous les autres actes de la procédure et, le cas échéant, pour l'exécution du jugement. 4. Quiconque se trouve privé de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal afin que celui-ci statue sans délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale. 5. Tout individu victime d'arrestation ou de détention illégale a droit à réparation»[1142].

860 La Déclaration du Caire énonce le droit à la sûreté et à la dignité «tout homme a droit à ce

1138

Rémy Cabrillac, Marie Anne Frison – Roche et Thierry Revet, *Libertés et Droits fondamentaux*, 16ème édition, Paris, Dalloz, 2010, p. 528.

1139

Article 3 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.

1140

Article 5 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.

1141

Article 9 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.

1142

Article 9 du Pacte International Relatif aux Droits Civils et Politiques.

que sa dignité et son honneur soient sauvegardés de son vivant et après sa mort. L'État et la société se doivent de protéger sa dépouille mortelle et le lieu de son inhumation[1143]», ainsi que pour les personnes ne participant pas à des combats mais s'y trouvant involontairement présents «il est interdit, en cas de recours à la force ou de conflits armés, de tuer les personnes qui ne participent pas aux combats, tels les vieillards, les femmes et les enfants. Le blessé et le malade ont le droit d'être soignés; le prisonnier d'être nourri, hébergé et habillé. Il est défendu de mutiler les morts. L'échange de prisonniers, ainsi que la réunion des familles séparées par les hostilités constituent une obligation[1144]». Prolongeant sa réflexion elle aborde aussi la protection des moyens de subsistance permettant de garder la vie et la dignité «L'abattage des arbres, la destruction des cultures ou du cheptel, et la démolition des bâtiments et des installations civiles de l'ennemi par bombardement, dynamitage ou tout autre moyen, sont interdits[1145]».

861 La Charte arabe des droits de l'homme de 2004 reprend dans les mêmes termes les différents aspects du droit à la sûreté par l'interdiction des tortures «nul ne peut être soumis à des tortures physiques ou mentales ou à un traitement cruel, inhumain, humiliant ou dégradant[1146]» ou en demandant aux États parties de prendre des mesures pour protéger les individus contre la torture et les dédommager «chaque État partie protège tout individu relevant de sa juridiction de ce type de pratiques et prend des mesures efficaces pour les prévenir. Ces actes ou la participation à ces actes sont considérés comme des crimes imprescriptibles punis par la loi. Chaque État partie garantit dans son système juridique réparation à la victime d'un acte de torture et le droit à une réhabilitation et à une indemnisation[1147]».

862 Dans le sillage de ces textes la Constitution de 2005 confirme ces droits en ces termes: «Tout

---

1143

Article 4 de la déclaration du Caire.

1144

Article 3- a de la Déclaration du Caire.

1145

Article 3 - b de la Charte arabe des droits de l'homme.

1146

Article 8- a de la Charte arabe des droits de l'homme.

1147

Article 8 - b de la Charte arabe des droits de l'homme.

individu a droit à la vie, la sûreté et la liberté. La privation ou la restriction de ces droits est interdite, sauf en conformité avec la loi et fondée sur une décision rendue par une autorité judiciaire compétente[1148]». Les stigmates des atteintes à la sûreté des individus, sous l'ancien régime qui a gouverné l'Irak, sont visibles dans l'énumération de tous les aspects du droit à la sûreté. Ils ont été inscrits dans la Constitution alors que leur place aurait dû être habituellement dans des lois. Or, ici, pas moins de treize alinéas leur sont consacrés:

«Premièrement: le pouvoir judiciaire est indépendant et aucun pouvoir n'est au-dessus de lui à l'exception de la loi.

Deuxièmement: il n'y a pas de crime ou de peine, hors ceux désignés par la loi. La peine est uniquement pour un acte que la loi considère comme un crime lorsqu'il est perpétré. Une peine plus sévère que la peine applicable au moment de l'infraction ne peut être imposée.

Troisièmement : intenter une action en justice est un droit protégé et garanti pour tous.

Quatrièmement: le droit à la défense est sacré et garanti dans toutes les phases de l'enquête et du procès.

Cinquièmement: l'accusé est innocent jusqu'à preuve du contraire dans un procès juridique et équitable. L'accusé ne peut être jugé pour le même crime une deuxième fois après un acquittement, sauf si de nouvelles preuves sont fournies.

Sixièmement: toute personne a le droit d'être traitée avec justice dans les procédures judiciaires et administratives.

Septièmement: la procédure d'un procès est publique sauf si le tribunal décide le huis clos.

Huitièmement: la sanction est personnelle.

Neuvièmement: les lois ne doivent pas avoir d'effet rétroactif, sauf stipulation contraire, cette exception ne comprend pas les lois sur les impôts et taxes.

Dixièmement: les lois pénales ne doivent pas avoir d'effet rétroactif, sauf s'il est dans l'intérêt de l'accusé.

Onzièmement: le tribunal désigne un avocat pour l'accusé d'un crime ou d'un délit s'il n'a pas d'avocat de la défense et c'est aux frais de l'État.

Douzièmement:

- A. la détention arbitraire est interdite.

1148

Article 15 de la Constitution irakienne de 2005.

- B. il interdit d'emprisonner ou d'arrêter dans des lieux non conçus à ces fins, conformément aux lois carcérales de protection de la santé et de la société, et sous réserve de l'autorité de l'État.

Treizièmement: les documents préliminaires de l'enquête doivent être soumis au juge compétent dans un délai ne dépassant pas vingt-quatre heures à partir du moment de l'arrestation de l'accusé dont la garde à vue peut être prolongée une seule fois et pour la même période[1149]».

863 Le contenu du premier alinéa de cet article consacre l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport aux autres pouvoirs, principe généralement précisé dans les constitutions, et sur lequel la Constitution irakienne a particulièrement insisté : «Les juges sont indépendants, il n'y a aucune autorité au-dessus d'eux, sauf celle de la loi. Il n'est permis à aucune autorité d'intervenir dans la magistrature ou l'administration de la justice[1150]».

Ce texte et d'autres consacrés à la justice ont conduit à la création du Conseil Supérieur de la Magistrature dont dépendent les juges. Ils sont ainsi libérés de la domination du pouvoir exécutif qu'exerçait, à travers le Ministère de la Justice, l'ancien régime. Ceci ouvre la voie à la garantie du droit à la sûreté.

Les alinéas suivants de cet article sont très détaillés, le législateur ayant sans doute voulu constituer un filet de sécurité en les inscrivant dans la Constitution et prévenir un retour aux pratiques du passé qui avait vu les tribunaux spéciaux se multiplier. Pour inscrire la réalisation du principe de la présomption d'innocence dans les lois irakiennes, des mesures de droit procédural ont été prises tant dans l'étape de l'enquête en amont du procès que dans celle du procès.

- Garanties de l'accusé en amont du procès

864 C'est un stade important qui prépare le procès et aura des conséquences sur son équité. Aussi le système judiciaire a-t-il prévu des garanties:

- 1. La citation à comparaître : l'accusé est cité à comparaître devant l'autorité compétente à une date précise. La loi exige que soit envoyée une convocation à l'accusé, qui ne peut être contraint que s'il refuse de s'y rendre[1151].

1149

Article 19 de la Constitution irakienne de 2005.

1150

Article 88 de la Constitution irakienne de 2005.

1151

L'article 87 du Code de procédure pénale.

- 2. L'arrestation ne peut se faire sans mandat d'arrêt de l'autorité compétente que représentent le juge d'instruction, la cour compétente ou un organisme désigné par la loi. Un mandat d'arrêt n'est obligatoire que pour des actes punis de plus d'un an de prison. L'arrestation est autorisée sans mandat d'arrêt, dans le cas de flagrant délit, d'évasion après l'arrestation, après condamnation par contumace, en cas d'ébriété entraînant des troubles à l'ordre public ou en ce qui concerne des personnes qui ont manifestement commis un délit ou un crime intentionnellement et qui n'ont pas de domicile connu[1152]. De même l'attaque d'un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions rentre dans ce cadre d'arrestation possible sans mandat d'arrêt. Le responsable local de la police a le droit d'arrêter sans mandat un prévenu qu'il soupçonnerait d'entraver l'instruction s'il restait libre ou de s'enfuir[1153].

- 3. Garanties pendant l'arrestation

L'arrestation est une des mesures graves prises à l'encontre d'un accusé parce qu'elle le touche dans sa liberté. La Constitution irakienne a protégé les personnes contre une arrestation arbitraire «Il est interdit d'arrêter quelqu'un ou de l'interroger, sauf décision de justice»[1154].

Le juge d'instruction ou le tribunal ont le droit d'arrêter un prévenu pendant une période de vingt-quatre heures à quinze jours. Ils ont un pouvoir discrétionnaire pour renouveler cette période qui ne peut excéder le quart du temps maximum d'emprisonnement prévu pour l'acte dont on accuse le prévenu, dans tous les cas elle ne doit pas être de plus de six mois. Si le juge estime que l'arrestation doit durer au-delà de six mois, la Cour pénale doit donner son avis: soit la prolongation au-delà de six mois, sans toutefois dépasser le quart de la peine encourue pour cet acte, soit libérer sous caution. La loi donne à l'accusé la possibilité de faire appel de la décision prise à son encontre[1155].

- 4. Garanties lors de l'interrogatoire

1152
Article 102 du Code de procédure pénale.

1153
Article 50 du Code de procédure pénale.

1154
Article 37 de la Constitution irakienne de 2005.

1155
Article 109 du Code de procédure pénale.

3946

L'interrogatoire ne peut être mené que par un juge d'instruction ou par des enquêteurs travaillant sous sa supervision. Il doit être fait pendant les vingt-quatre premières heures de l'arrestation du prévenu. La présence d'un avocat est obligatoire. Tout membre de la fonction publique, ayant torturé ou donné l'ordre de torturer un prévenu pour le faire avouer, est passible de peines de prison[1156]. L'aveu obtenu par la force est sans valeur[1157].

- 5. Garanties dans la perquisition

La perquisition du domicile de l'accusé est une étape importante qui touche à la vie privée des hommes et au caractère sacré du foyer, comme le souligne la Constitution irakienne: «Le caractère sacré du foyer est protégé. Le foyer ne peut être perquisitionné, fouillé ou violé, sauf par une décision judiciaire conformément à la loi[1158]». Il faut des garanties pour l'accusé quand on procèdera à cette étape. La perquisition doit être faite par le juge d'instruction ou un enquêteur ou un fonctionnaire mandatés par le juge conformément à la loi[1159]. La fouille d'une femme doit être faite par une femme[1160].

- 6. Garanties pour le déféré à la justice

Après avoir achevé l'instruction, le juge décide soit de déférer l'accusé à la justice soit de fermer le dossier et classer la plainte sans suite. Le classement sans suite est possible lorsque l'acte reproché à l'accusé ne tombe pas sous le coup de la loi, le plaignant retire sa plainte, si la loi l'autorise, s'il est mineur l'accusé est considéré comme non responsable pénalement de ses actes[1161].

1156
Article 333 du Code de procédure pénale.

1157
Article 218 du Code de procédure pénale.

1158
Article 17-2 de la Constitution irakienne de 2005.

1159
Article 72-b du Code de procédure pénale.

1160
Article 80 du Code de procédure pénale.

1161
Article 130 du Code de procédure pénale.

3947

- garanties de l'accusé durant le procès

865 Quand il y a suffisamment d'éléments pour engager un procès, l'accusé est présenté à la cour compétente; ici commence une nouvelle étape qui doit être, elle aussi, entourée de garanties pour l'accusé.

- 1. L'accusé doit être présenté à la cour sans menottes, sinon on porte atteinte à la dignité de sa personne ce qui est une violation du droit de l'accusé à se défendre. La cour doit prendre les mesures nécessaires au maintien de la sécurité dans le prétoire[1162].

- 2. Le procès doit se dérouler en public, cette garantie est établie par la Constitution qui a prévu que: «La procédure d'un procès est publique sauf si le tribunal décide le huis clos[1163]». En suivant ce principe les lois irakiennes, dans le code de procédure pénale et le code de l'organisation judiciaire, ont adopté la publicité du procès sauf si le juge décide le huis clos pour éviter, par exemple, des problèmes de sécurité par divulgation de secrets ou des atteintes à l'honneur d'une famille dans des affaires de mœurs. La loi de la Cour pénale a également accepté que la radio et la télévision retransmettent les audiences pour rendre le procès public[1164].

- 3. Compte-rendu du déroulement du procès

Toutes les mesures et décisions prises au procès doivent être rapportées par écrit et enregistrées. Il faut qu'à chaque page des minutes du procès figurent la signature du juge ou du président du tribunal avec la date et la publicité du procès ou du huis clos[1165].

- 4. Le droit à la défense et à la présence d'un avocat

La Constitution irakienne de 2005 confirme le droit à la défense : «Le tribunal désigne un avocat pour l'accusé d'un crime ou d'un délit s'il n'a pas d'avocat de la défense et c'est aux frais de

---

1162
Article 156 du Code de procédure pénale.

1163
Article 19-7 de la Constitution irakienne de 2005.

1164
Article 152 du Code de procédure pénale et article 5 du Code 160 de 1979 d'organisation judicaire.

1165
Article 222 du Code de procédure pénale.

l'État[1166]». De même que les lois irakiennes établissent qu'on ne peut prendre aucune mesure à l'encontre d'un accusé en l'absence de son avocat et, s'il n'a pas d'avocat, la cour doit en désigner un, commis d'office, aux frais de l'État[1167].

- 5. L'impartialité du juge

La loi interdit à un juge ayant des liens familiaux avec une des parties de juger une affaire. Il ne le peut pas, non plus, s'il donne son avis avant le procès, s'il a déjà été juge, expert, ou témoin dans cette affaire[1168], ou même s'il s'agit de quelqu'un qui travaille chez lui, habite avec lui ou ayant échangé avec lui fréquemment des cadeaux[1169].

866 En dépit de toutes ces procédures constitutionnelles et juridiques qui garantissent le droit à la sûreté de la personne, il y a un écart considérable entre les principes et la pratique. Peut-être qu'une des raisons de cette situation se trouve dans le lourd héritage légué à l'Irak par les régimes précédents avec des institutions et une culture juridique faibles.

On peut aussi constater que les attaques graves et constantes contre l'Irak, qui depuis 2003 ont fait beaucoup de victimes, par des organisations radicales utilisant la violence pour atteindre leurs objectifs, ont eu pour conséquence de durcir les institutions de sécurité et d'entraîner une moins grande application des normes juridiques. Le rapport sur les droits de l'homme publié par la mission d'assistance des Nations Unies en Irak se réfère à certains de ces faits lors de l'examen semestriel de la situation en Irak: «Le droit international contraignant sur l'Irak exige que la procédure soit respectée en ce qui concerne l'arrestation, l'accusation, la détention et le procès de tous les individus se trouvant sur le territoire et relevant de la compétence de l'État. L'article 9 du Pacte International Relatif aux Droits Civils et Politiques reconnaît le droit à la liberté et à la sûreté de la personne. Il interdit l'arrestation et la détention arbitraires, exige que toute privation de liberté se fasse conformément à la loi, et oblige les parties à permettre à ceux qui sont privés de liberté de

---

1166
Article 19-11 de la Constitution irakienne de 2005.

1167
Article 123 du Code de procédure pénale.

1168
Article 91 du Code de procédure civile.

1169
Article 93 du Code de procédure civile.

contester leur emprisonnement auprès des tribunaux.

867 Ces dispositions s'appliquent quelle que soit la justification de la peine d'emprisonnement et de la même façon aux personnes arrêtées ou emprisonnées en raison de poursuites pénales de terrorisme….Dans un geste important l'Irak est devenu le vingtième État à ratifier la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, le 23 novembre 2010. La Convention prévoit que «nul ne sera soumis à une disparition forcée» et que «aucune circonstance exceptionnelle, quelle qu'elle soit, qu'il s'agisse de l'état de guerre ou de menace de guerre, d'instabilité politique intérieure ou de tout autre état d'exception, ne peut être invoquée pour justifier la disparition forcée». Selon le Conseil des Droits de l'Homme de l'ONU «la détention secrète équivaut à une disparition forcée. L'Irak a un lourd passé de disparitions forcées dans les régimes antérieurs et à cause de la guerre et de la violence continue. La ratification de cette Convention est un signal important du gouvernement irakien qu'il a l'intention de s'attaquer aux cas des centaines de milliers de personnes qui sont toujours portées disparues en Irak. La Constitution de l'Irak et les lois irakiennes relatives à l'arrestation, la détention et le procès reconnaissent plusieurs des droits mentionnés ci-dessus, mais la pratique n'est pas toujours conforme aux exigences»[1170].

d) Le droit à la nationalité

868 Le droit de l'individu à jouir d'une nationalité est premier parmi les droits politiques. La nationalité est un lien juridique et politique qui lie l'individu à l'État. «La nationalité, appartenance à la population constitutive d'un État, conditionne, pour chaque individu, l'étendue des droits dont il a jouissance. Le national d'un État déterminé a sur le territoire de cet État la plénitude des droits civils et politiques…l'individu sans nationalité est par définition un étranger en tout pays, et un étranger de la pire condition puisqu'il ne bénéficie de la protection d'aucun État et ne peut se prévaloir d'aucun traité diplomatique conclu par son État d'origine. Aussi le droit à la nationalité surgit-il comme une exigence de la conscience universelle[1171]».

869 La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme a énoncé ce droit en ces termes: «tout individu a droit à une nationalité. Nul ne peut être arbitrairement privé de sa nationalité, ni du droit

---

1170
Rapport de l'UNAMI (mission d'assistance des Nations Unies en Irak), sur les droits de l'homme en Irak, 2010, publié en janvier 2011 disponible sur, http://unami.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=9hA1KMfch4I%3d&tabid=3174&language=en-US, page consultée le 2 avril 2013.

1170

1171
Paul Lagarde, *Libertés et Droits fondamentaux*, 16ème édition, Paris, Dalloz, 2010, p. 309.

de changer de nationalité»[1172]. De la même façon le Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose: «tout enfant a le droit d'acquérir une nationalité »[1173].

870 L'idée du droit à la nationalité n'apparaît pas dans la Déclaration du Caire qui a un point de vue religieux. Les individus y sont considérés plus comme appartenant à un groupe religieux, qui par définition ne connaît pas de frontières, qu'à une nation.

871 La Charte arabe des droits de l'homme donne une place importante au droit à la nationalité reconnue comme droit absolu «toute personne a droit à une nationalité et nul ne peut être déchu arbitrairement ou illégalement de sa nationalité[1174]». La transmission de la nationalité par la mère qui est un sujet sensible (peu de pays arabes acceptent ce mode de transmission) est limitée par la Charte à ce qui est autorisé par la législation locale. Elle ne la reconnaît donc pas comme droit absolu « les États partie prendront, conformément à leur législation relative à la nationalité, les mesures qu'ils jugeront appropriées pour permettre à l'enfant d'acquérir la nationalité de sa mère en tenant compte dans tous les cas de l'intérêt de l'enfant[1175]».

872 De la même façon le droit à la bi-nationalité est reconnu mais limité, lui aussi, aux procédures juridiques du pays «nul ne se verra dénier le droit d'acquérir une autre nationalité compte dûment tenu des procédures juridiques en vigueur dans son pays[1176]».

873 La Constitution de 2005 a traité du droit à la nationalité dans un article détaillé en six alinéas, elle cite ce droit comme base de la citoyenneté «La nationalité irakienne est un droit pour tous les Irakiens et la base de leur citoyenneté»[1177]. A cet égard, nous pouvons étudier le système

1172
Article 15 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.

1173
Article 24-3 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

1174
Article 29 a de la Charte arabe des droits de l'homme.

1175
Article 29 b de la Charte arabe des droits de l'homme.

1176
Article 29 c de la Charte arabe des droits de l'homme.

1177

juridique irakien de la nationalité considérée comme un droit fondamental.

- Tout individu a-t-il droit à la nationalité irakienne ?

874 La Constitution irakienne attribue à chaque Irakien le droit d'avoir la nationalité irakienne et définit qui est Irakien: «est Irakienne toute personne née d'un père irakien ou d'une mère irakienne. C'est réglementé par la loi»[1178]. La loi de la nationalité n° 26 de 2006 explique cette disposition.

La nationalité, dans beaucoup de pays, peut être donnée par deux moyens: la filiation (droit du sang) ou le lieu de naissance (droit du sol). La loi irakienne a suivi ces deux méthodes.

- La nationalité irakienne par la filiation ou « jus sanguinis »

875 La première filiation mentionnée dans la Constitution est la filiation par le père ou la mère. La loi de la nationalité n° 26 de 2006 l'a redit: «est considéré comme Irakien, qui est né d'un père irakien ou d'une mère irakienne». Selon ce texte la transmission de la nationalité irakienne n'est plus limitée au seul père, la mère peut, elle aussi, transmettre à son enfant sa nationalité. C'est une étape importante que ce droit soit reconnu par la Constitution de 2005. Aucune constitution antérieure n'avait donné ce droit aux mères irakiennes et les lois irakiennes avaient confirmé cette interdiction. En 1986, quand l'Irak avait ratifié la convention sur l'élimination de toutes les discriminations à l'égard des femmes (CEDAW), il avait émis des réserves sur l'article 9 consacré au droit des femmes à transmettre leur nationalité à leurs enfants.

Depuis l'entrée en vigueur de la Constitution de 2005 et la loi de la nationalité n° 26, cette réserve n'a plus aucun fondement juridique, à tel point que le gouvernement irakien a proposé un projet de loi au Conseil des Représentants pour supprimer cette réserve. La suppression de la réserve a été votée en 2011.

Ce texte a amélioré l'application du principe de l'égalité entre les individus et empêché l'apatridie. La loi s'est penchée sur le cas des enfants nés hors d'Irak d'une mère irakienne et d'un père inconnu ou apatride leur donnant la possibilité de choisir, dans un délai d'un an au moment de leur majorité, la nationalité irakienne avec l'accord du ministre de l'intérieur[1179].

Article 18-1 de la Constitution irakienne de 2005.

1178

Article 18-2 de la Constitution irakienne de 2005.

1179

Article 4 de la loi de la nationalité.

- la nationalité irakienne par la naissance en Irak ou « jus soli »

876 La loi sur la nationalité donne à un enfant né en Irak de père et mère inconnus la nationalité irakienne. Cette disposition inclut le cas d'un enfant trouvé en Irak, sauf si on peut prouver qu'il est né dans un autre pays[1180].

Pour éviter l'apatridie la loi irakienne étend l'octroi de la nationalité irakienne au cas d'un enfant né en Irak d'un père étranger, lui-même né en Irak et y résidant au moment de la naissance de son enfant, à condition que l'enfant, parvenu à la majorité, en fasse la demande avec l'accord du ministre de l'intérieur[1181].

- La nationalité par la naturalisation

877 La loi accorde la nationalité irakienne à un étranger qui en fait la demande, sous réserve de certaines conditions et de l'accord du ministre de l'intérieur. Il faut que le demandeur[1182] :

a- soit majeur de plus de 18 ans
b- soit légalement entré en Irak et y réside au moment de sa demande de naturalisation.
c- qu'il ait légalement résidé en Irak depuis dix ans de façon consécutive.
d- qu'il ait une bonne conduite, une bonne réputation et un casier judiciaire vierge.
e- qu'il ait les moyens de vivre.
f- soit indemne de maladies contagieuses.

878 De façon analogue pour un étranger ayant épousé une Irakienne ou une étrangère ayant épousé un Irakien, l'octroi de la nationalité irakienne se fait sur les mêmes critères sauf la durée de résidence en Irak, ramenée à cinq ans et la persistance de la vie commune du couple[1183].

La loi de la nationalité en Irak interdit à un Irakien par naturalisation de devenir ministre ou membre du parlement avant l'expiration d'un délai de dix ans à compter de la date de la naturalisation[1184].

1180
Article 3 de la loi sur la nationalité.

1181
Article 5 de la loi sur la nationalité.

1182
Article 6 de la loi sur la nationalité.

1183
Article 7 de la loi sur la nationalité.

879 D'autre part un Irakien par naturalisation ne peut pas devenir président ou vice-président[1185]. Le priver d'un poste à haute responsabilité comme celui de président ou vice-président est contraire au principe d'égalité entre les citoyens tel que la Constitution le précise : «Les Irakiens sont égaux devant la loi sans discrimination fondée sur le sexe, la race, l'appartenance ethnique, l'origine, la couleur, la religion, la secte, la croyance ou l'opinion, le statut économique ou social[1186]».

Une telle disposition a un impact négatif sur le lien qui devrait exister entre le citoyen naturalisé et son nouveau pays, alors qu'il supporte les mêmes charges que les autres Irakiens.

880 Toutefois la loi a exclu de l'accès à la nationalité irakienne les Palestiniens qui en feraient la demande. Elle justifie cette exception comme moyen de garantir le retour des Palestiniens dans leur patrie. Cette exception est le reflet du conflit israélo-arabe commencé dès le début de la création de l'État d'Israël en 1948. La Ligue des États Arabes dans le Protocole de Casablanca, sur le traitement des réfugiés palestiniens, ratifié par les pays arabes le 11 septembre 1965, a pris la décision qui invite les pays d'accueil des réfugiés palestiniens à les traiter, dans leurs droits civiques, sociaux et économiques ainsi que leur droit au travail et de déplacements, comme les nationaux de ces pays. Mais en revanche il les appelle à ne pas les naturaliser et à leur donner un document de voyage, spécifique des Palestiniens, identique quel que soit le pays d'accueil, pour préserver leur identité.

Sur ces bases les lois irakiennes ont refusé la naturalisation aux Palestiniens. Mais, après l'entrée en vigueur de la Constitution de 2005, un problème a surgi. Que faire dans le cas d'un enfant né d'une mère irakienne et d'un père palestinien? Le ministère l'intérieur, en invoquant la loi de la nationalité, a refusé d'accorder la nationalité irakienne aux enfants nés dans ce cas : «Il est interdit d'accorder la nationalité irakienne aux Palestiniens comme garantie du droit de retour dans leur pays d'origine[1187]». La Cour administrative a confirmé la décision du ministre comme conforme à la loi. Mais la Cour Suprême fédérale, dans une décision historique, a invalidé la décision de la Cour

---

1184
Article 9-2 de la loi sur la nationalité.

1185
Article 9-3 de la loi sur la nationalité.

1186
Article 14 de la Constitution irakienne de 2005.

1187
Article 6-2 de la loi sur la nationalité.

administrative et l'a obligée à suivre la Constitution disant dans sa décision : «Qui est né d'un père irakien ou d'une mère irakienne est considéré comme Irakien, avec la primauté du droit. Il a donc droit à la nationalité irakienne quelle que soit la nationalité de l'autre parent»[1188].

881 La Constitution mentionne une autre exception à l'octroi de la citoyenneté irakienne. Il s'agit du cas de la naturalisation dont le but serait de changer la composition démographique. Cette disposition est nouvelle par rapport aux anciennes constitutions de l'Irak. En arrière-plan de ce texte il y a des problèmes sensibles liés à la stratégie que l'ancien régime a suivie en Irak. La mémoire de déplacements forcés subis par certaines populations reste vive et a incité les législateurs à écrire un texte empêchant que se renouvelle ce qui furent de véritables déportations. Au nord de l'Irak, comme à Kirkuk par exemple, l'ancien régime a chassé beaucoup de Kurdes de leurs terres dans le but de changer la composition démographique, en amenant dans cette riche région une population qui lui était favorable. De même que ce régime a expulsé des millions de familles chiites en 1979 au cours d'une grande campagne visant à changer la démographie irakienne.

Pour tenter de réparer les méfaits de cette politique, la loi enjoint de réexaminer toutes les décisions de naturalisation irakienne accordées par l'ancien régime[1189].

- Un Irakien peut-il être arbitrairement déchu de sa nationalité ?

882 Les régimes irakiens successifs ont utilisé la suppression de leur nationalité comme sanction pour les opposants politiques. Donc beaucoup d'Irakiens se sont vus privés de leur nationalité au seul motif de délit d'opinion. De nombreux penseurs, poètes, autorités religieuses, hommes politiques[1190] etc… ainsi que, dans certains cas, tous les membres d'une ethnie ont été privés de leur nationalité[1191].

883 La Constitution de 2005 a tenu compte de ce passé douloureux en interdisant de façon absolue la privation de la nationalité irakienne, et ceux qui en auraient été privés ont le droit

---

1188

Décision de la Cour Suprême Fédérale n° 4-T-2007 du 27 avril 2007.

1189

Article 6 de la loi sur la nationalité.

1190

Comme le cas très connu de Mohammed Mahdi Al Jawahiri (1899 - 1997), grand poète célèbre dans tout le monde arabe, qui, pour avoir refusé d'écrire un poème à la gloire de Saddam Hussein, s'est vu retirer sa nationalité irakienne.

d'exiger son rétablissement[1192].

La loi de la nationalité a confirmé cette disposition : «Tout Irakien à qui la nationalité irakienne a été supprimée, pour des motifs politiques, raciaux ou religieux, peut la retrouver après qu'il en ait fait la demande. En cas de décès, ses enfants, qui ont perdu leur nationalité puisque leur père ou leur mère en avait été déchu, peuvent s'ils en font la demande, la retrouver[1193]».

884 Ces dispositions protègent de façon importante les Irakiens contre la privation de leur nationalité. Toutefois cette garantie absolue ne s'applique qu'à la nationalité par filiation. Quant à la nationalité par naturalisation la Constitution permet de la retirer dans les cas prévus par la loi[1194].La loi de la nationalité cite deux cas: soit parce que le naturalisé travaille contre la sécurité et l'intégrité de l'État, soit il a fait de fausses déclaration sur lui ou sa famille au moment de la démarche de naturalisation. Dans ces deux cas, les fautes reprochées doivent être établies par une décision juridique[1195]. Dans tous les cas la personne concernée peut faire appel de ces décisions devant la Cour administrative. Garantie importante de ce droit fondamental, la loi donne aux personnes le droit de faire appel de la décision de la Cour administrative devant la Cour Suprême Fédérale.

- Un Irakien peut-il changer de nationalité ?

885 Une marque caractéristique de la Constitution de 2005 par rapport aux constitutions antérieures de l'Irak est la possibilité, constitutionnellement reconnue aux Irakiens, d'avoir plusieurs nationalités: «un Irakien peut avoir plusieurs nationalités. Toute personne qui assume une

---

1191
Ce fut le cas des Kurdes Feylis dont on a supprimé la nationalité à cause de leur opposition politique.

1192
Article 18-3-a de la Constitution irakienne de 2005.

1193
Article 18 -1 de la loi sur la nationalité.

1194
Article 18-3-b de la Constitution irakienne de 2005.

1195
Article 15 de la loi sur la nationalité.

charge de sécurité ou de souveraineté à un niveau élevé doit renoncer à toute autre nationalité acquise. Ceci est réglementé par la loi[1196]». Par cet article la Constitution a ouvert la porte à la bi nationalité ou la pluri nationalité des Irakiens. La loi, censée expliquer la Constitution, n'a pas précisé ce que l'article 18-4 désignait par une charge de sécurité ou de souveraineté à un niveau élevé. Quelles sont les charges visées par ce texte? Une telle imprécision peut être la source de problèmes dans l'explication de cette disposition.

886 En fait la reconnaissance du droit des Irakiens à avoir plusieurs nationalités a un côté positif. Elle est peut-être la réponse à la situation de ceux qui durent émigrer à l'étranger durant les années de dictature et qui, pour un assez grand nombre d'entre eux, avaient acquis, en plus de leur nationalité irakienne, la nationalité du pays qui les avait accueillis. Cependant l'interprétation, dans un sens large de la deuxième partie de l'article 18-4 et en particulier du terme «de niveau élevé» peut poser un problème. Les Irakiens binationaux devraient abandonner la nationalité non irakienne pour exercer de hautes charges, au risque de priver l'Irak d'un grand nombre de talents s'ils n'y consentaient pas.

887 En même temps que la loi de la nationalité autorise les Irakiens à être binationaux, elle leur permet également d'abandonner la nationalité irakienne s'ils en font la demande par écrit[1197].

Le cas d'une femme irakienne épousant un non Irakien est également prévu: l'épouse peut acquérir la nationalité de son conjoint, tout en gardant sa nationalité irakienne, sauf si elle a exprimé par écrit le désir de l'abandonner[1198].

Dans tous les cas les Irakiens qui ont renoncé à leur nationalité peuvent, au cas d'un retour légal dans leur pays, la récupérer après un an de résidence en Irak. La demande de récupération de la nationalité doit être faite avant l'expiration de la période d'un an de résidence et ce droit ne peut être utilisé qu'une fois[1199].

e) Droit à la vie privée

888 Le droit à la vie privée est la pierre angulaire de la liberté personnelle et l'un des piliers des

1196
Article 18-4 de la Constitution irakienne de 2005.

1197
Certains pays d'accueil n'acceptant pas la bi nationalité, par exemple l'Allemagne, des Irakiens ayant pris la nationalité du pays où ils vivaient ont dû abandonner leur nationalité irakienne.

1198
Article 12 de la loi sur la nationalité.

droits de l'homme et des libertés publiques. Il est donc nécessaire que ce droit soit respecté par les autorités comme par les particuliers, en même temps que sa protection assurée par la Constitution et la loi.

889 L'inviolabilité de la vie privée est un des axes des textes internationaux et des constitutions intérieures des États. La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme dit: «Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes à son honneur et à sa réputation. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes»[1200]. Le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques le confirme : «1. Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation. 2. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes»[1201].

890 La Déclaration du Caire sur les droits de l'homme reconnaît à tout homme le droit de voir sa dignité préservée de son vivant et même dans la mort «tout homme a droit à ce que sa dignité et son honneur soient sauvegardés de son vivant et après sa mort. L'État et la société se doivent de protéger sa dépouille mortelle et le lieu de son inhumation [1202]».

891 La Charte arabe de 2004, elle aussi, confirme ce droit que la loi doit protéger «a. Nul ne fera l'objet d'immixtion arbitraire ou illégale dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteinte à son honneur ou à sa réputation; b. Toute personne a droit à la protection de la loi contre une telle immixtion ou atteinte[1203]»

1199
Article 10-3 de la loi sur la nationalité.

1200
Article 12 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.

1201
Article 17 du Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques.

1202
Article 4 de la Déclaration du Caire.

1203
Article 21 a de la Charte arabe des droits de l'homme.

3946

892 La Constitution irakienne de 2005, contrairement aux constitutions antérieures, donne à ce droit un caractère constitutionnel en soulignant l'inviolabilité du foyer qui ne peut être perquisitionné et fouillé que sur décision de justice quand elle dit : «I. Toute personne a droit à la vie privée tant que cela ne va pas à l'encontre des droits d'autrui et de la moralité publique. II. Le caractère sacré du foyer est protégé. Le foyer ne peut être perquisitionné, fouillé ou violé, sauf par une décision judiciaire conformément à la loi»[1204], de même que la liberté de communication et de correspondance, sous quelque forme que ce soit, ainsi que leur secret doivent être assurés sauf décision de justice sur la base d'une nécessité reconnue juridiquement. Cette liberté fera l'objet d'un paragraphe séparé[1205].

893 En examinant les dispositions constitutionnelles on note que le respect de la vie privée connaît certaines limites qui lui ont été imposées en tenant compte des droits d'autrui et de la moralité publique. Donc la moralité publique constitue les limites de ce droit et détermine son étendue en équilibrant le besoin de vie privée pour l'individu et celui de sécurité, d'ordre etc… pour la société. Il est difficile de trouver une définition exacte du terme moralité publique. «L'expression moralité publique désigne les normes de bonne ou mauvaise conduite appliquées par une collectivité ou une Nation ou en son nom. La moralité publique renvoie donc aux valeurs fondamentales d'une société et à la notion de bien et de mal. Cette définition ne permet cependant pas d'identifier le contenu de la moralité publique et de déterminer l'étendue de l'acception… Le contenu de la moralité publique n'est pas universel, mais varie au contraire d'un pays à un autre car la moralité est fortement liée au milieu culturel de chaque pays»[1206].

Notons que la moralité publique varie au cours du temps, ce qui dans le passé a été considéré

1204

Article 12 de la Constitution de l'Irak 2005.

1205

Article 40 de la Constitution irakienne de 2005 : «La liberté de communication et de correspondance, postale, télégraphique, téléphonique, électronique et autres est garantie, elles ne peuvent être contrôlées, mises sur écoute ou divulguées, à l'exception de nécessité juridique et de sécurité par une décision de justice».

1206

Jeanne DUPENDANT, « L'exception de moralité publique: l'apport de la jurisprudence européenne à l'interprétation de l'article XX a du GATT », Interactions droit international et européen, disponible sur, http://m2bde.u-paris10.fr/content/lA9 , page consultée le 21 avril 2013.

1206

3947

comme contraire à la moralité publique est peut-être accepté maintenant ou inversement. On peut donc dire que c'est un terme relatif dont le sens varie d'une communauté à l'autre et d'une époque à l'autre. Le texte constitutionnel irakien ne fait que le citer sans l'expliciter. Peut-être que ce serait plus clair si la Constitution ou une loi en donnait une définition ou en précisait les limites. Mais le législateur l'a simplement cité. Ainsi puisque ni la Constitution ni la loi n'ont eu recours à une définition de la «moralité publique» d'une part et n'ont pas fixé une norme précise d'autre part, nous pouvons dire que c'est une idée assez «élastique» qui, laissée sans autre précision, peut conduire à des violations du droit à la vie privée.

894 Le grand développement des moyens de communication, de prises d'images etc… a étendu le domaine concerné par le droit à la vie privée. Cependant s'il est vrai que le citoyen ordinaire bénéficie de l'extension du domaine du droit à la vie privée, la multiplication des médias a un effet inverse sur les personnes publiques qui, à cause du regard des caméras ou des propos des journalistes etc…, voient ce domaine privé se rétrécir. Le droit à la vie privée, d'une certaine façon, est donc relatif.

Tout cela demande à être organisé par des législations qui ne sont pas encore mises en place dans le système juridique irakien. La jurisprudence, dans ce domaine, est peu abondante. Le législateur n'a pas encore abordé la protection de la vie privée face à ces avancées techniques, sauf sous forme de références dans quelques lois, comme le code pénal, concernant l'inviolabilité du domicile et l'intégrité du corps. Il doit donc suivre le rythme de cette évolution des médias et de la communication pour rédiger des textes clairs et détaillés concernant la vie privée.

f) Droit de participer aux affaires publiques

895 La participation des citoyens dans la gestion des affaires publiques de leur pays est un droit essentiel que, d'ailleurs, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 avait confirmé : «Toute personne a le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis. Toute personne a droit à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays. La volonté du peuple est le fondement de l'autorité des pouvoirs publics; cette volonté doit s'exprimer par des élections honnêtes qui doivent avoir lieu périodiquement, au suffrage universel égal et au vote secret ou suivant une procédure équivalente assurant la liberté du vote»[1207].

896 De même le Pacte relatif aux droits civils et politiques avait explicité ce droit : «Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions

---

1207

Article 21 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.

déraisonnables: a. De prendre part à la direction des affaires publiques, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis; b. De voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs; c. D'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays»[1208].

897 La Déclaration du Caire sur les droits de l'homme en islam a écrit un article sur ce droit de participation aux affaires publiques : «tout homme a le droit de participer directement ou indirectement à la gestion des affaires publiques de son pays. Il a également le droit d'assumer des fonctions publiques conformément aux dispositions de la Charria[1209]».

898 La Charte arabe des droits de l'homme de 2004 détaille ce droit dans ses différents aspects, activité politique ou participation aux fonctions publiques : «

a. Tout citoyen a le droit de pratiquer librement une activité politique;
b. Tout citoyen a le droit de participer à la direction des affaires publiques, directement ou par l'intermédiaire de représentants librement choisis;
c. Tout citoyen a le droit de se porter candidat ou de choisir ses représentants dans des élections libres et régulières et dans des conditions d'égalité entre tous les citoyens assurant la libre expression de sa volonté;
d. Tout citoyen a le droit de bénéficier de la possibilité d'accéder dans des conditions d'égalité avec les autres aux fonctions publiques de son pays dans le respect de la parité des chances;
e. Toute personne a le droit de constituer librement des associations avec d'autres et d'y adhérer;
f. Tout citoyen a le droit à la liberté de réunion et à la liberté de rassemblement pacifique;
g. L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société respectueuse des libertés et des droits de l'homme pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la sûreté publique, la santé publique ou la moralité publique ou pour sauvegarder les droits et les libertés

1208
Article 25 du Pacte relatif aux droits civils et politiques.

1209
Article 23 de la Déclaration du Caire.

d'autrui[1210]».

899 La Constitution irakienne de 2005 a également souligné le droit des citoyens à participer aux affaires publiques. Le concept de participation aux affaires publiques est un concept large qui concerne l'exercice du pouvoir politique en particulier dans les mesures législatives, exécutives et administratives, il couvre tous les aspects de la gestion publique ainsi que la formulation et la mise en œuvre de la politique au niveau international, national, régional et local. La Constitution et d'autres lois sont censées spécifier la répartition des pouvoirs et les moyens par lesquels les citoyens exercent leur droit de participation. Dans le système juridique irakien on trouve la place accordée au droit à la participation essentiellement dans les règles du droit de vote. La règle juridique du droit de vote a connu une grande évolution avec l'entrée en vigueur de la Constitution de 2005. Les lois électorales reposent sur une base constitutionnelle qui favorise le développement de la participation de toutes les composantes du peuple irakien.

900 La Constitution organise l'exercice de ce droit comme moyen de participation pour les citoyens:

- «Premièrement: Le Conseil des Représentants est composé d'un nombre de membres, au ratio d'un siège pour 100.000 Irakiens, représentant l'ensemble du peuple irakien. Ils sont élus au scrutin direct, général, secret. La représentation de toutes les composantes du peuple y est maintenue.

- Deuxièmement: Un candidat au Conseil des Représentants doit être un Irakien de complète capacité.

- Troisièmement: Une loi réglemente les conditions requises pour le candidat, l'électeur et toutes les activités liées aux élections.

- Quatrièmement: La loi électorale vise à atteindre un pourcentage de la représentation des femmes d'au moins un quart des membres du Conseil des Représentants.

- Cinquièmement: Le Conseil des Représentants promulgue une loi traitant du remplacement de ses membres en cas de démission, de licenciement ou de mort.

- Sixièmement: Il est interdit de cumuler un siège au Conseil des Représentants avec toute autre charge ou position officielle[1211]».

901 Sur la base de ce texte constitutionnel sont nées les lois électorales les plus importantes qu'ait connues l'Irak. Pour la première fois un organisme spécial a été créé pour organiser et

1210

Article 24 de la Charte arabe des droits de l'homme.

superviser les élections la «Haute Commission Electorale» (HCE), indépendante du gouvernement et sous la supervision du Conseil des Représentants[1212]. La HCE a publié plusieurs règlements électoraux pour organiser les élections et le référendum. Depuis 2004 elle a supervisé toutes les élections.

902 Les lois irakiennes après 2005 ont mis des conditions aux candidatures aux élections. Ces conditions s'expliquent par le passé de l'Irak et par les guerres qui ont tant fait souffrir le pays. Il s'agit d'empêcher la candidature de membres du parti Baas qui a exercé sa dictature entraînant tant de drames. On peut considérer qu'on restreint un droit de participation aux affaires publiques mais il faut bien comprendre que c'est une précaution pour protéger l'avenir comme la dénazification l'a été en Allemagne. La Constitution a établi cette restriction: «Toute entité ou programme qui adopte le racisme, le terrorisme, les accusations d'infidélité ou le nettoyage ethnique, ou qui y incite, leur prépare le terrain, en fait l'apologie, les favorise ou les justifie, en particulier le parti Baas saddamiste en Irak et ses symboles, quelle que soit leur dénomination, ne peuvent pas faire partie de la politique pluraliste en Irak. C'est réglementé par la loi[1213]». Et dans un autre article elle précise les postes interdits aux membres du parti Baas: «Le candidat au poste de Président de la République, le Président et les membres du Conseil des Ministres, le Président et les membres du Conseil des Représentants, le Président et les membres du Conseil de la Fédération, leurs homologues dans les régions ou des membres des commissions judiciaires et d'autres postes concernés par les lois de débaathification, en vertu de la loi, ne doivent pas avoir été l'objet de procédures de débaathification»[1214].

903 D'autre part les lois électorales irakiennes, en tenant compte de conventions internationales

1211
Article 49 de la Constitution irakienne de 2005.

1212
L'article 102 de la Constitution irakienne de 2005 dispose : « La Haute Commission aux Droits de l'Homme, la Haute Commission électorale indépendante et la Commission de l'intégrité sont considérées comme des commissions indépendantes soumises au contrôle du Conseil des Représentants, leurs fonctions sont régies par la loi».

1213
Article 7-1 de la Constitution irakienne de 2005.

1214
Article 135- 3 de la Constitution irakienne de 2005.

pour l'élimination des discriminations envers les femmes et pour leur assurer l'égalité avec les hommes, a fixé le nombre de sièges réservés aux femmes dans les conseils représentatifs à 25% du nombre total des sièges. Elles ont décidé de même d'attribuer des quotas aux minorités ethniques et religieuses permettant ainsi leur participation aux affaires publiques.

904 Le droit d'occuper un emploi dans la fonction publique est une manifestation importante du droit à participer aux affaires publiques. Pour garantir la concrétisation de ce droit souvent on établit des lois organisant l'accès à la fonction publique. En Irak la première loi réglementant cet accès date de 1939, elle avait pour objet les examens que les candidats devaient passer devant un comité de sélection des fonctionnaires[1215]. Plus tard une loi a organisé la formation et le fonctionnement de ces comités[1216]. Ces structures durèrent jusqu'en 1960. On créa alors un Conseil du Service Civil qui centralisait toutes les demandes d'accès à la fonction publique[1217]. Une méthode d'examen écrit et oral fut adoptée pour le recrutement, les personnes ayant déjà une expérience dans ce domaine ou titulaires d'un diplôme d'études supérieures ayant la possibilité de rentrer directement sur titre.

905 Avec l'arrivée au pouvoir du parti Baas le Conseil de commandement de la Révolution a pris plusieurs décisions contraires à la notion de fonction publique et à la liberté des individus d'accepter un travail ou d'en démissionner. Une résolution prévoyait de priver de son emploi dans la fonction publique un Irakien épousant une étrangère[1218]. Une autre résolution exigeait d'un étudiant postulant à un emploi de la fonction publique qu'il s'engage à rester au service de l'État pendant une période au moins égale au double de la durée de ses études[1219]. Une autre encore interdisait de démissionner des services de l'État pour aller dans le secteur privé ou pour fonder sa

---

1215
Loi n° 64 de 1939.

1216
Loi n° 23 de 1940.

1217
Loi n° 24 de 1960.

1218
Résolution 197 de 1968.

1219
Résolution n° 526 de 1978.

propre entreprise[1220]. Enfin il était interdit de démissionner des services de l'État avant un délai d'au moins dix ans[1221]. Ces dispositions ont été abrogées après 2003.

906 En 2005 la Constitution a établi un Conseil Fédéral de la Fonction Publique chargé des affaires de la fonction publique «Un conseil nommé Conseil fédéral de la fonction publique doit être établi, il se charge de régler les affaires de la fonction publique fédérale, y compris les nominations et les promotions; sa formation et ses compétences sont régies par la loi»[1222]. La loi établissant ce conseil lui attribuait l'exclusivité des nominations et promotions de la fonction publique sur la base des compétences professionnelles et de l'efficacité des candidats[1223].

g) Droit d'asile politique et refus de l'extradition des réfugiés politiques

907 Le droit à l'asile politique est lié à la crainte d'être persécuté dans son pays d'origine pour des motifs politiques. L'octroi de ce droit est variable suivant les pays.

Les textes internationaux ont manifesté par leurs dispositions le souci des nations libres vis-à-vis des réfugiés politiques. La Convention de 1951 relative à leur statut constitue le document-clé dans la définition du réfugié, ses droits et les obligations légales des États. Le protocole de 1967 a retiré les restrictions géographiques et temporelles de la Convention.

908 La Déclaration du Caire reconnaît le droit d'asile au réfugié et dit que «s'il est persécuté, il a le droit de se réfugier dans un autre pays. Le pays d'accueil se doit de lui accorder asile et d'assister sa sécurité, sauf si son exil est motivé par un crime qu'il aurait commis en infraction aux dispositions de la *chari'a*[1224]».

909 La Charte arabe des droits de l'homme de 2004 assortit ce droit de l'interdiction de

---

1220
Résolution n° 700.

1221
Résolution n°521 de 1983.

1222
Article 107 de la Constitution irakienne de 2005.

1223
Loi n° 4 de 2009.

1224
Article 12 de la Déclaration du Caire.

l'extradition «Chacun a le droit de demander l'asile politique à un autre pays pour échapper à la persécution; ce droit ne peut être exercé par une personne qui fait l'objet de poursuites pour une infraction de droit commun. Il est interdit d'extrader des réfugiés politiques[1225]».

910 La Constitution irakienne cite ce droit à l'asile politique et le détaille:

- « Premièrement: Aucun Irakien ne sera livré à des agents ou des puissances étrangers.

- Deuxièmement: Une loi doit réglementer le droit d'asile politique en Irak. Il est interdit de livrer un réfugié politique à un agent étranger ou de le renvoyer de force dans le pays qu'il a fui.

- Troisièmement : L'asile politique ne doit pas être accordé à une personne accusée de crimes internationaux ou terroristes ou à toute personne qui a infligé des dommages à l'Irak[1226]».

911 Ce texte reflète sans doute le passé d'un grand nombre d'Irakiens sous la dictature de Saddam Hussein durant laquelle des milliers d'Irakiens durent fuir leur pays pour échapper à la persécution. La question de l'asile était donc très présente à l'esprit des rédacteurs, nombre d'entre eux ayant été des réfugiés politiques.

Le premier alinéa interdit de livrer un Irakien à un pays étranger. Dans l'esprit des textes internationaux il est également interdit, dans le deuxième alinéa, de livrer un réfugié politique à des agents étrangers ou de le renvoyer dans le pays qu'il a fui, sauf s'il a commis des crimes internationaux ou terroristes ou s'il a agi contre l'Irak.

912 Cette restriction du droit d'asile aux terroristes est déjà présente dans la résolution du Conseil de Sécurité prise après les attentats du 11 septembre 2001 : «Demande à tous les États de prendre d'urgence des mesures afin d'appliquer pleinement la résolution 1373 (2001) et de s'entraider à cet effet, et souligne l'obligation qu'ont les États de refuser tout soutien financier et toutes autres formes d'appui aux terroristes et à ceux qui appuient le terrorisme et de refuser de leur donner refuge»[1227].

1225
Article 28 de la Charte arabe des droits de l'homme de 2004.

1226
Article 21 de la Constitution irakienne de 2005.

1227
Résolution 1373 (2001), adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4385e séance, le 28 septembre 2001, disponible sur, http://www.coe.int/t/dlapil/codexter/Source/UNSC%20Res%201373(2001)%20F.pdf, page consultée le 7 janvier 2014.

913 Toutefois on note que jusqu'ici l'Irak n'a pas adopté de loi expliquant ce droit et son application, et la jurisprudence dans ce domaine est rare.

Du fait que l'Irak n'a pas de nouvelles lois relatives à la protection des réfugiés politiques, le gouvernement irakien n'a pas signé la Convention de 1951 ni le Protocole de 1967. La protection des réfugiés est toujours régie par la loi des réfugiés politiques de 1971.

Bien que le gouvernement irakien ait préparé un projet de loi sur les réfugiés tenant compte des recommandations du Haut Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés HCR), la loi n'a pas encore été votée. En l'absence d'un cadre national global, le traitement des demandes d'asile est fait par le HCR qui décide du statut des demandeurs d'asile. Le rapport des Nations Unies a salué le respect du gouvernement irakien envers les décisions du HCR : «Le Gouvernement de l'Irak respecte dans une large mesure les décisions du HCR. Les réfugiés et les demandeurs d'asile reçoivent emploi, éducation et soins médicaux. Le HCR encourage le gouvernement irakien à garantir le respect du principe de non-extradition forcée»[1228].

914 Les rapports des Nations Unies indiquent que fin décembre 2012 il y avait en Irak 98 778 réfugiés et 5133 demandeurs d'asile au HCR. Ces personnes se répartissent entre diverses origines : palestinienne, iranienne, turque et syrienne[1229].

Avec la crise syrienne l'Irak a vu arriver un flux de réfugiés qui, en janvier 2014, avait atteint le nombre de 220 000[1230].

915 La présence des résidents, au camp d'Achraf, des Moudjahiddines du Peuple d'Iran est une des questions complexes posées à l'Irak. Saddam Hussein avait accordé aux factions du Mouvement des Moujahiddines un camp, le camp d'Achraf, pour les aider dans leur lutte contre l'Iran. En 2003 après la chute de Saddam Hussein, à la suite de l'entrée des troupes américaines en Irak, le désarmement des résidents du camp et leur protection ont été pris en charge par les États-Unis. Puis

---

1228
Report on Human Rights in Iraq: July - December 2012, disponible sur,http://unami.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=c0RN7BHx9mc%3d&tabid=3174&language=en-US, page consultée le 23 avril 2014.

1228

1229
Report on Human Rights in Iraq: July - December 2012, disponible sur : http://unami.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=c0RN7BHx9mc%3d&tabid=3174&language=en-US, page consultée le 23 avril 2014.

1229

1230
Conférence de presse du Secrétaire Général des Nations Unies, Ban Ki Moon, avec le Président du Conseil des Ministres irakien à Bagdad le 13 janvier 2014.

l'Irak, après la sortie des troupes étrangères, a assuré cette protection. Le camp a pris un nouveau nom «camp du Nouvel Irak». En 2011 le gouvernement irakien a pris la décision de chasser cette organisation du territoire irakien. Il a justifié sa décision par le fait que cette organisation était considérée comme terroriste. L'organisation était placée sur la liste des organisations terroristes par les États-Unis d'Amérique en 1997, par le Conseil de l'Union européenne en 2002 et par le Home Office britannique. La Constitution irakienne, en effet, interdit la présence de bases terroristes sur le territoire irakien[1231].

Le représentant spécial des Nations Unies en Irak a signé un protocole d'entente avec le gouvernement irakien le 22 décembre 2009. Pour faciliter le départ des membres de ce camp pacifiquement vers un nouveau camp en attendant de quitter l'Irak, le gouvernement irakien a créé un lieu près de Bagdad, le Camp Liberté .Il a accepté que les Nations Unies représentées par le HCR se chargent d'examiner le statut de ces personnes et trouvent des solutions pour faciliter leur départ d'Irak. Ce protocole confirme qu'on ne peut pas les renvoyer de force en Iran.

2) Les droits économiques, sociaux et culturels

916 Les droits économiques, sociaux et culturels représentent les droits de « deuxième génération» alors que les droits civils et politiques, définis les premiers, sont de « première génération »[1232].

Bien que la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 ait cité un grand nombre de droits économiques, sociaux et culturels, comme le droit au travail, le droit à la sécurité sociale, le droit à l'éducation etc…. et bien qu'également le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 ait cité aussi quelques droits économiques, sociaux et culturels, l'ONU a choisi de publier pour les droits économiques sociaux et culturels un pacte indépendant. Le partage en deux pactes internationaux des droits, civils et politiques d'une part, économiques, sociaux et

---

1231

Article 7-2 de la Constitution irakienne de 2005: «L'État s'engage à combattre le terrorisme sous toutes ses formes et à travailler pour protéger ses territoires de l'existence de bases, de voies de passage ou de champs d'activités terroristes».

1232

Même si cette classification en «générations» a pu être critiquée par certains auteurs, elle porte en elle le reflet de l'histoire : la première génération des droits a été consacrée au moment des révolutions américaine et française à la fin du XVIII° siècle. La deuxième génération est venue à partir de la révolution industrielle et la troisième génération a été définie vers les années 1970.

culturels d'autre part, tient à la situation du monde quand on les a rédigés. Deux blocs se faisaient face: le bloc de l'Ouest à économie de marché a mis l'accent sur les droits civils et politiques, le bloc de l'Est à économie planifiée se sentait plus concerné par les droits économiques, sociaux et culturels.

917 Derrière cette distinction en deux pactes peut-être y a-t -il l'idée que les droits économiques, sociaux et culturels sont ceux qui semblent demander le plus d'investissement de l'État par la construction de structures permettant l'exercice de ces droits, alors que les droits civils et politiques, davantage liés aux idées et à la simple absence d'atteinte à la liberté individuelle de la part de l'État en demanderaient peu. Mais ce n'est pas totalement vérifiable: les droits civils et politiques nécessitent eux aussi l'investissement de l'État dans des structures qui permettent de les exercer[1233].

918 Dans la ligne de cette distinction, la Constitution irakienne de 2005 a traité les droits en deux sections: droits civils et politiques d'une part, droits économiques, sociaux et culturels d'autre part. Ceux-ci comprennent plusieurs droits de la deuxième génération et ils abordent, avec le droit de l'environnement, les droits de troisième génération.

En ce qui concerne les droits économiques, la Constitution irakienne a adopté une position opposée à celle qu'ont pu prendre les constitutions antérieures, depuis 1958, début de l'ère républicaine, à travers les différents régimes. Elles étaient principalement influencées par l'idéologie socialiste qui accompagnait l'expansion du communisme à l'époque. Selon le texte de la Constitution de 1958 la propriété avait une «fonction sociale», elle a limité l'acquisition de terres agricoles[1234]. La loi de la réforme agraire, adoptée ensuite, a fixé la surface maximum des propriétés agricoles à cent hectares en zone humide et deux cents hectares en zone plus sèche[1235].

919 Dans le même esprit la Constitution de 1964 adopta la théorie de l'économie dirigée par

---

1233

Voir dans ce sens, *Questions fréquemment posées concernant les droits économiques, sociaux et culturels*, publié par le Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, fiche n° 33 en 2008, disponible sur, http://www.unscn.org/layout/modules/resources/files/FactSheet33fr_2.pdf , page consultée le 1 avril 2014.

1234

Article 13 de la Constitution irakienne de 1958.

1235

Loi n°30 de 1958.

l'État: «L'État dirige l'économie nationale selon un plan global établi par une loi[1236]». Puis a commencé la nationalisation de nombreuses entreprises et usines au profit de l'État[1237].

920 La Constitution de 1970 a confirmé ce principe en faisant état, sans ambiguïté, de son projet socialiste: «L'État planifie et dirige l'économie en vue de mettre en place un système socialiste basé sur une recherche scientifique et révolutionnaire[1238]». Elle ajoutait: «Les ressources naturelles et les moyens de production appartiennent aux personnes investies par l'autorité centrale de la République d'Irak, les investissements étant directement liés aux exigences de la planification globale de l'économie nationale[1239]».

921 Dans une évidente violation du droit de propriété, plusieurs décisions du Conseil de commandement de la Révolution, dirigé par Saddam Hussein, ont été prises prévoyant des sanctions ou confisquant les propriétés mobilières et immobilières à l'encontre de ceux qui s'opposaient au système politique[1240]. Des «tribunaux révolutionnaires» ont décidé de priver des citoyens de leurs biens personnels. L'État a appliqué cette constitution en plusieurs étapes touchant ainsi de nombreux secteurs comme le pétrole, l'agriculture, l'assurance etc…

922 La Constitution de 2005, qui a pris des dispositions opposées aux constitutions antérieures, a reconnu le droit de propriété et tout ce qui en découle, tant dans l'utilisation que l'exploitation des biens privés sauf lorsque l'intérêt général exige une expropriation mais avec une juste indemnisation:

1236
Article 8 de la Constitution irakienne de 1964.

1237
Loi n°99 de 1964.

1238
Article 12 de la Constitution irakienne 1970.

1239
Article 13 de la Constitution irakienne 1970.

1240
Une des résolutions, la n ° 1315 en 12 février 1984, prévoyait la confiscation des biens mobiliers et immobiliers et un emprisonnement de moins de 15 ans pour toute personne qui vendait au- dessus des cours fixés par l'État.

- « Premièrement: La propriété privée est protégée. Le propriétaire a le droit de l'utiliser, l'exploiter et d'en disposer dans les limites de la loi.

- Deuxièmement: L'expropriation n'est pas permise, sauf à des fins d'utilité publique en contrepartie d'une juste indemnisation, réglementée par la loi.

- Troisièmement:

A. Chaque Irakien a le droit d'acquérir des biens partout en Irak. Aucun étranger ne peut posséder des biens immobiliers, sauf exception prévue par la loi.

B. L'acquisition des biens dans le but de changer le peuplement est interdite[1241]».

923 D'autre part le texte de 2005 a voulu insister sur la réforme de l'économie irakienne quand il dit: «L'État garantit la réforme de l'économie irakienne, conformément aux principes économiques modernes, pour assurer le plein investissement de ses ressources, la diversification de ses sources, l'encouragement et le développement du secteur privé[1242]», et sur la transition vers une économie libérale de marché: «L'État garantit l'encouragement des investissements dans les différents secteurs, c'est réglementé par la loi[1243]».

924 Sur cette base constitutionnelle la transition progressive vers une économie libérale se fait par des processus juridiques établis par l'État. La loi de l'investissement, n° 13 de 2006, est l'une des plus importantes. Elle fixe les objectifs à atteindre: l'encouragement des secteurs privés, irakiens et étrangers, à investir en Irak en leur fournissant les moyens nécessaires à la mise en place de projets d'investissement et à l'amélioration de leur compétitivité comme prévu par cette loi pour les marchés nationaux et étrangers[1244].

925 En ce qui concerne les droits sociaux la Constitution irakienne suit l'esprit des conventions internationales, en particulier le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et

---

1241
Article 23 de la Constitution irakienne de 2005.

1242
Article 25 de la Constitution irakienne de 2005.

1243
Article 26 de la Constitution irakienne de 2005.

1244
Article 2 de la loi n° 13 de 2006.

culturels, mais avec pour certains droits plus de détails que ne le fait le Pacte.

Le premier droit énoncé est le droit au travail, ainsi que la réglementation des relations employeur-employés et le droit de fonder des syndicats :

- «Premièrement : Le travail est un droit pour tous les Irakiens afin de leur assurer une vie digne.

- Deuxièmement : La loi réglemente les relations entre employés et employeurs sur des bases économiques et le respect des règles de la justice sociale.

- Troisièmement : L'État garantit le droit de fonder des syndicats et des associations professionnelles et de s'y affilier, conformément à la loi »[1245].

926 Ainsi la Constitution charge l'État de donner des possibilités de travail sans distinction entre les individus, laissant à une loi le soin de fixer en détail les relations entre les travailleurs selon les règles économiques et de justice sociale, y compris la sécurité sociale et l'indemnisation des accidents du travail. De plus le texte de la Constitution permet aux travailleurs de constituer des syndicats défendant leurs intérêts et garantit ce droit ainsi que la libre circulation de la main d'œuvre et des capitaux dans le pays : «L'État garantit la libre circulation de la main-d'œuvre irakienne, des biens et des capitaux entre les régions et les départements, c'est réglementé par la loi »[1246]. Cette caution constitutionnelle empêche que s'établissent des obstacles à cette circulation.

927 Comme la Constitution précédente, la Constitution de 2005 a omis de parler du droit de grève, mais les diverses lois du travail l'ont reconnu à la condition de respecter les règles édictées par ces lois. La loi du travail n° 71 de 1987, en vigueur jusqu'ici permet la grève à la condition d'informer le Ministre du Travail et des Affaires sociales et le Président de la Fédération des syndicats de la décision d'organiser une grève, en indiquant les motifs du mouvement et en prenant les dispositions de maintien de l'ordre public et de la protection des outils de production.

Actuellement un nouveau projet de loi du travail est en discussion au Conseil des Représentants, pour qu'il soit plus conforme aux nouvelles normes de la Constitution et du droit international.

928 La Constitution aborde également les droits liés à la famille, la maternité, l'enfance, le grand âge, l'éducation de la jeunesse, les droits des enfants envers leurs parents et des parents envers leurs

---

1245

Article 22 de la Constitution irakienne de 2005.

1246

Article 24 de la Constitution irakienne de 2005.

enfants. Elle interdit l'exploitation économique des enfants et toute forme de violence dans la famille, l'école et la société :

- «Premièrement: A. La famille est le fondement de la société, l'État protège son intégrité ainsi que ses valeurs religieuses, morales et nationales. B. L'État garantit la protection de la maternité, de l'enfance et du grand âge, s'occupe des enfants et des jeunes, et leur fournit les conditions appropriées pour développer leurs talents et leurs capacités.

- Deuxièmement: Les enfants ont droit, de la part de leurs parents, à l'éducation, aux soins et à la scolarisation. Les parents ont droit, de la part de leurs enfants, au respect et aux soins en particulier en cas de besoin, d'invalidité et de vieillesse.

- Troisièmement: L'exploitation économique des enfants sous toutes ses formes est interdite, l'État prend les mesures nécessaires pour assurer leur protection.

- Quatrièmement: Toutes les formes de violence et d'abus dans la famille, l'école et la société sont interdites»[1247].

929 Il est vrai que le texte consacré à la famille est plus développé que dans les constitutions précédentes mais l'emploi d'expressions générales comme «valeurs religieuses, morales et nationales» n'apporte pas de précisions réelles, car il ne définit pas ces valeurs qui restent un peu floues.

930 Le droit à la sécurité sociale, et donc à la protection de la santé, peut être considéré comme un des plus importants parmi les droits sociaux énoncés dans la Constitution qui charge l'État de la sécurité sociale et de la protection de la santé, que ce soit pour les individus ou le groupe familial, comme pour les personnes les plus vulnérables (les enfants et les femmes) «L'État garantit à l'individu et la famille - en particulier aux enfants et aux femmes - la sécurité sociale et médicale, le minimum vital pour une vie libre et digne, en leur assurant un revenu convenable et un logement approprié[1248]». D'autres catégories fragiles de la société sont citées comme devant être bénéficiaires d'une aide sociale et médicale «l'État garantit aux Irakiens la sécurité sociale et sanitaire en cas de vieillesse, de maladie, d'incapacité de travail, pour les sans-abri, les orphelins ou les chômeurs. Il les protège contre l'ignorance, la peur et la pauvreté, leur fournit un logement et des programmes

---

1247

Article 29 de la Constitution irakienne de 2005.

1248

Article 30 I de la Constitution irakienne de 2005.

spéciaux de soins et de réadaptation, c'est réglementé par la loi»[1249].

931 La Constitution a également souligné le rôle que devait assurer l'État dans la prévention et le traitement des maladies en donnant aux Irakiens les moyens d'exercer ce droit «Tout Irakien a droit aux soins de santé. L'État prend en charge la santé publique et fournit les moyens de prévention et de traitement en construisant différents types d'hôpitaux et d'établissements de santé»[1250]. Mais elle garantit aussi aux personnes ou aux associations privées le droit de créer des établissements de santé[1251].

932 Dans le domaine de la protection de la santé, se distinguant des constitutions antérieures, la Constitution de 2005 a explicitement énoncé le droit à la protection de la santé. Le contexte de la vie des Irakiens souvent frappés dans leur chair par les violences de la guerre explique ce souci des rédacteurs de la Constitution: «Les personnes et organismes ont le droit de construire des hôpitaux, des cliniques ou centres privés de soins de santé sous la supervision de l'État, c'est réglementé par la loi»[1252]. Parmi les droits culturels, la Constitution souligne le droit à l'éducation, considéré comme fondamental en insistant sur l'obligation de la scolarité dans le primaire, que ce soit dans un établissement public ou privé, et la lutte contre l'analphabétisme. L'accent est mis sur la promotion de la recherche scientifique «à des fins pacifiques». Si le texte donne cette précision c'est qu'il rappelle «en creux», que le régime précédent avait consacré tous ses efforts de recherche à des fins militaires.

933 Le patrimoine culturel irakien reçoit une valeur constitutionnelle puisque les activités liées à la civilisation irakienne sont l'objet d'un article spécial: «L'État promeut des activités culturelles et des institutions en accord avec l'histoire de la civilisation et de la culture de l'Irak, et il cherche à favoriser les orientations culturelles proprement irakiennes»[1253].

934 Le sport, lui aussi, est consacré par la Constitution et l'État doit en permettre la pratique «La

---

1249 Article 30 II de la Constitution irakienne de 2005.

1250 Article 31-I de la Constitution irakienne de 2005.

1251 Article 31-II de la Constitution irakienne de 2005.

1252 Article 32 de la Constitution irakienne de 2005.

pratique du sport est un droit pour tous les Irakiens et l'État doit encourager ces activités et pourvoir à leurs besoins»[1254]. Dans les projets du texte constitutionnel publiés avant le référendum, le droit au sport n'apparaissait pas. Les groupes de sportifs ont protesté et obtenu qu'un article en garantisse l'exercice et que l'État soit chargé de construire des équipements où pratiquer des activités sportives[1255].

935 La Constitution de 2005 est la seule des constitutions de la région, ou parmi les constitutions antérieures de l'Irak, qui cite le droit à l'environnement qui est un « droit de troisième génération ». Elle le traite sous deux aspects: le droit des citoyens à jouir d'un environnement sain et la charge donnée à l'État de contribuer à son maintien et à protéger la biodiversité «Premièrement: Toute personne a le droit de vivre dans un environnement sain. Deuxièmement: L'État assume la protection de l'environnement et de la diversité biologique»[1256].

936 Bien que le droit à l'environnement présent dans la Constitution de 2005 soit à l'unisson des préoccupations mondiales, il est particulièrement justifié en Irak qui a vu son environnement subir des effets négatifs délibérés par l'ancien régime d'une part et du fait des guerres successives d'autre part. Les marais qui s'étendent sur 20000 km2 au sud de l'Irak sont l'exemple le plus frappant de l'atteinte portée à ce droit. Le «Programme Environnemental des Nations Unies 2004-2009» a discuté de ce sujet : « Les marais irakiens constituent l'écosystème des zones humides le plus étendu du Moyen Orient et ont une importance environnementale et socio culturelle. Situés dans la zone de confluence du Tigre et de l'Euphrate dans les gouvernorats de Bassora, Missan et Thiqar dans le sud de l'Irak, les marais irakiens consistent en un système de territoires humides interconnectés avec le marais central, marais Al Hammar et marais Al Hwaizeh (de 29°55 à 32°45 de latitude nord et de 45°25 à 48°30 de longitude est). La région des marais est reliée au Golfe par la rivière du Shatt Al Arab. Les marais irakiens ont été gravement endommagés, en grande partie

1253
Article 35 de la Constitution irakienne de 2005.

1254
Article 36 de la Constitution irakienne de 2005.

1255
Ce qu'il fit d'ailleurs à Bassora où a été édifié un superbe stade dont l'architecture s'inspire des palmiers.

1256
Article 33 de la Constitution irakienne de 2005.

par les actions délibérées du régime précédent. Les actions délibérées ont consisté à rendre plus contrôlables, par des barrages, des déviations de rivières et des drainages, ces marais où l'opposition politique trouvait refuge : ces drainages intentionnels peuvent avoir été motivés par des actions politiques contre les groupes opposés au régime précédent. D'autres buts pouvaient être aussi d'assurer la sécurité et le contrôle en détruisant les milieux naturels qui offraient des lieux où s'abriter et de forcer ainsi les habitants à une émigration. Ces actions ont conduit à la réduction systématique des marais et à endommager l'écosystème autant que le mode de vie des habitants. Au moment où le régime irakien précédent est tombé en 2003, les marais avaient été presque entièrement détruits. Le Programme des Nations Unies a averti la communauté internationale de la catastrophe visible sur les images satellites : 90% de la région des marais a déjà disparu et les experts estiment que, si des mesures urgentes ne sont pas prises dans les trois à cinq ans, le système environnemental des marais aura disparu[1257]».

937 Le gouvernement irakien a mis en place un ministère de l'environnement qui a travaillé avec les Nations Unies et la plupart des institutions internationales compétentes dans le domaine de l'environnement sur un certain nombre de projets visant à redonner vie aux marais. Les Nations Unies se sont engagées dans ces efforts.

Le programme des Nations Unies pour l'environnement s'engage à poursuivre sa coopération avec le gouvernement irakien pour répondre à ces défis. Il coopère avec l'UNESCO pour développer et établir un plan durable et à long terme pour gérer et préserver les marais irakiens en fonction de ce qu'exige leur inscription sur la liste du patrimoine mondial[1258]. La reconstitution des marais, sous le nom de «Paradis d'Eden», est arrivée à restaurer 50 % de site originel[1259]. Le gouvernement irakien

1257
Rapport du Programme Environnemental des Nations Unies, Support for Environmental management of the iraqi marshlands 2004 – 2009, publié en 2009, disponible sur, http://www.unwater.org/wwd10/downloads/Support_for_EnvMng_of_IraqiMarshlands_2004-9.pdf, page consultée le 2 avril 2014.

1257

1258
Préface écrite par Achim Steiner, sous-secrétaire général et directeur du programme environnemental des Nations Unies dans le *rapport du programme environnemental des Nations Unies sur les marais irakiens 2004-2009,* disponible sur,http://www.unwater.org/wwd10/downloads/Support_for_EnvMng_of_IraqiMarshlands_2004-9.pdf, page consultée le 7 avril 2014.

1258

1259
Le Président Obama a accueilli en juin 2013 l'ingénieur irakien, chargé du projet, qui venait de recevoir le Prix Goldman. Disponible sur,http://www.alliraqnews.com/2011-11-25-02-03-15/83252-2013-05-26-07-09-21.html, page consultée le 10 avril 2014.

1259

travaille également à réduire les impacts négatifs sur l'environnement dûs aux armes utilisées durant les guerres successives.

938 B. Les libertés

939 La liberté est un des sujets importants contenus dans les constitutions. La fondamentalité vient de ce que sans elle on ne peut pas exercer les droits dont on dispose. «Elle est la condition d'exercice d'autres droits de valeur constitutionnelle»[1260]. La Constitution de 2005 traite dans un chapitre spécial les nombreuses libertés qu'elle cite.

1) La liberté d'opinion et d'expression

940 La liberté d'exprimer ses opinions est une liberté fondamentale que les textes internationaux, ratifiés par l'Irak, ont confirmée : la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme[1261], le Pacte international relatif aux Droits civils et politiques[1262], la Déclaration du Caire sur les droits de l'homme en Islam de 1990[1263] et la Charte arabe des droits de l'homme de 2004[1264].

D'autres conventions comme la Convention américaine des Droits de l'Homme[1265], la Convention

---

1260
Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux, Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux, Paris, LGDJ, 2002, p. 527.

1261
Article 19 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.

1262
Article 19 du Pacte international relatif aux Droits civils et politiques.

1263
Article 22 de la Déclaration du Caire.

1264
Article 32 de la Charte arabe des droits de l'homme.

1265
Article 13 de la Convention américaine des Droits de l'Homme.

européenne des Droits de l'Homme[1266] et la Charte africaine des Droits de l'Homme[1267] ont exprimé cette liberté, ce qui reflète l'intérêt mondial pour cette question.

941 Le Pacte international relatif aux Droits civils et politiques codifie le cadre d'exercice de cette liberté :

- «1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.

- 2. Toute personne a droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.

- 3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires:

a) au respect des droits ou de la réputation d'autrui;

b) à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques »[1268].

942 Il faut d'abord remarquer que la liberté d'opinion n'est pas limitée, c'est une liberté absolue en toutes circonstances, elle inclut la liberté de changer d'opinion. Il est interdit d'user de discriminations envers quelqu'un en raison de ses opinions réelles ou supposées. Cet aspect de la liberté d'opinion implique la protection de toutes les opinions y compris les opinions politiques et religieuses et d'autres qui pourraient être opposées à celles de la majorité des habitants du pays ou à celles de l'État ou du parti au pouvoir. Mais la liberté d'expression de l'opinion peut être limitée. Toutefois lorsque l'État exerce cette limitation, il ne peut pas le faire en violation de «l'essence de ces libertés». Les lois limitant la liberté d'expression doivent respecter les conditions mises dans l'article 19-3 du Pacte international relatif aux Droits civils et politiques. Leur texte doit être clair et

---

1266

Article 10 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

1267

Article 9 de la Charte africaine des Droits de l'Homme.

1268

Article 19 du Pacte international relatif aux Droits civils et politiques.

précis afin que chacun connaisse s'il agit en dehors des limites de la loi[1269].

943 La distinction entre la liberté d'opinion et la liberté d'expression n'apparaît pas très clairement dans la Charte arabe des Droits de l'Homme de 2004 qui prévoit de pouvoir limiter les deux comme elle le dit :

a. La présente Charte garantit le droit à l'information et la liberté d'opinion et d'expression et le droit de rechercher, de recevoir et de répandre des informations par tout moyen, sans considération de frontières géographiques;

b. Ces droits et libertés sont exercés dans le cadre des principes fondamentaux de la société et sont soumis aux seules restrictions nécessaires au respect des droits et de la réputation d'autrui et à la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé publique ou de la moralité publique».[1270]

944 D'autre part la conférence des ministres de l'information de la Ligue arabe a adopté, en février 2008, «les principes de l'organisation de la transmission par satellite et de la réception dans la zone arabe». Selon ce document les médias s'engagent à respecter certaines règles telles que «ne pas nuire à la paix sociale et à l'unité nationale, à l'ordre et à la moralité publiques», le respect de la dignité humaine et les droits d'autrui, le respect de la vie privée, s'abstenir de toute incitation à la haine et à la discrimination fondée sur l'origine ethnique, la couleur, le sexe et la religion, s'abstenir de diffuser toute forme d'incitation au terrorisme (mais le document fait la distinction entre ceci et la résistance à l'occupation). Les médias doivent respecter des méthodes de dialogue et le droit de réponse. Ils doivent aussi tenir compte des besoins spéciaux de certains en utilisant des méthodes leur permettant l'accès à l'information (langage des signes pour les sourds). Toutefois le document ajoute d'autres critères assez imprécis et sujets à des interprétations tels: «l'attachement aux valeurs religieuses et morales de la communauté arabe», «s'abstenir de diffuser des propos contre Dieu lui-même ou les religions monothéistes, les prophètes, les doctrines et les symboles religieux spécifiques de chaque communauté», «s'abstenir de diffuser des programmes contenant des scènes

1269

Voir dans ce sens: Mervat Rishmawi, « Le droit à la liberté d'opinion et d'expression en termes de droit international », *Magazine électronique pour Amnesty International* : *bureau du Moyen-Orient et Afrique du Nord,* n° 16 – 2012, disponible sur, http://www.amnestymena.org/ar/Magazine/Issue16/righttofreedom.aspx , (page consultée le 20 décembre 2013).

1270

Article 32 de la Charte arabe des droits de l'homme de 2004.

ou des dialogues pornographiques ou des scènes explicitement sexuelles» ou «l'objectivité, la vérité pour respecter la dignité des nations et des peuples et leur souveraineté nationale, ne pas diffamer leurs dirigeants et leurs représentants»[1271].

945 Toutes ces limites à la liberté d'expression de l'opinion atteignent, dans la réalité, la liberté d'opinion. De nombreuses barrières sont dressées dans des termes assez flous qui peuvent être interprétés de bien des façons. Selon le régime du pays ils peuvent avoir un sens très large ou au contraire assez ponctuel. Cela s'applique également à la Déclaration du Caire qui fixe comme limites les principes de la *Chari'a* sans préciser lesquels : «Tout homme a le droit d'exprimer librement son opinion pourvu qu'elle ne soit pas en contradiction avec les principes de la *Chari'a*[1272]».

946 Les anciennes constitutions de l'Irak avaient inscrit la liberté d'opinion dans leurs textes, mais les limitations à ce droit étaient variables d'un texte à l'autre. La Constitution de 1925 disait que la liberté d'opinion était garantie dans les limites de la loi. A cette époque un certain nombre de lois ont dessiné un cadre général à ces limitations, comme le code pénal de 1938 qui prévoyait la «criminalisation de toute diffusion des doctrines communistes, bolcheviques, anarchistes et pornographiques ou similaires[1273]». La loi n° 20 de 1938, quant à elle, sanctionnait les publications diffamatoires.

947 Après la chute de la monarchie en 1958, les constitutions successives de 1958, 1964, 1968 et 1970 garantissaient la liberté d'opinion, mais ses paramètres et ses limites n'étaient pas très clairs. Le pouvoir avait imposé des restrictions à cette liberté, notamment à la liberté de la presse politique, et l'État avait la haute main sur les médias nationaux, tout autant que sur les médias étrangers à qui il avait fixé des limites strictes et dont il avait réduit l'entrée en Irak. Quant à la liberté de manifester le Code pénal irakien de 1969 avait prévu de lourdes peines pour les manifestants. Ce code prévoyait des amendes et des peines de prison allant jusqu'à un an de prison, ou l'une des

---

1271 Document publié par les ministres de l'information de la Ligue arabe à la réunion extraordinaire du Caire le 12 février 2008. Document proposé par l'Egypte et l'Arabie Saoudite, tous les États ont signé sauf le Qatar et le Liban.

1272 Article 22-a de la Déclaration du Caire.

1273 Article 78 le code pénal Baghdadi n° 15 de 1938.

deux peines, pour un rassemblement de plus de cinq personnes dans un lieu public au motif que la sécurité publique pouvait en être perturbée[1274]. Ne pas répondre à l'injonction de se disperser entraînait une peine de deux ans de prison et/ou une amende si les manifestants utilisaient la force ou la menace. La même peine était prévue pour toute personne ayant incité, apporté son aide ou participé à des manifestations. Le Conseil révolutionnaire de commandement a annulé la possibilité d'infliger l'amende ou la prison et n'a retenu que la possibilité de la prison[1275].

948 Après la chute du régime de Saddam Hussein en 2003, la liberté d'exprimer son opinion a connu des changements significatifs. La Constitution irakienne de 2005 a inscrit dans son texte la liberté d'opinion:

- «L'État garantit dans la mesure où elles n'attentent pas à l'ordre public et à la moralité:

A. la liberté d'expression des opinions par tous les moyens.

B. la liberté de la presse, de l'impression, de la publicité, des médias et de la publication.

C. la liberté de réunion et de manifestation pacifique. Ces libertés sont réglementées par la loi[1276]».

949 Avant même de citer la liberté d'expression d'opinion, le texte indique une limitation à cette liberté « l'ordre public et la moralité » expression relative et imprécise, d'autant que le Code civil irakien n'a pas défini ce que désignaient ces notions mais il a donné quelques exemples pour ce qui concerne l'ordre public[1277].

Mais la Constitution a cité de nombreux aspects de cette liberté : l'expression de l'opinion, la presse, l'impression, la publicité, les médias, la publication, les réunions et manifestations pacifiques.

1274

Les articles 220 et 222 le Code pénal irakien de 1969.

1275

Résolution du Conseil de commandement révolutionnaire irakien n° 30 de 1994.

1276

Article 38 de la Constitution irakienne de 2005.

1277

Article 130 du Code civil irakien.

950 La liberté de réunion et de manifestation pacifique a fait l'objet de l'ordonnance n° 19 de 2003 qui réformait le Code pénal de 1969 en considérant que celui-ci limitait indûment la liberté de manifester politiquement[1278]. Les conditions fixées par l'ordonnance pour une manifestation dans le respect de la loi sont: l'obtention d'une autorisation, délivrée par les autorités compétentes, indiquant le nombre de participants, la prévision d'une durée n'excédant pas quatre heures, si elle se déroule sur la voie publique, et un lieu à plus de cinq cents mètres d'une installation de services de sécurité ; le port d'armes ou d'objets pointus est interdit.

951 D'autre part la Conférence des ministres de l'information de la Ligue arabe a adopté, en février 2008, «les principes de l'organisation de la transmission par satellite et de la réception dans la zone arabe». Selon ce document les médias s'engagent à respecter certaines règles telles que «ne pas nuire à la paix sociale et à l'unité nationale, à l'ordre et à la moralité publiques», le respect de la dignité humaine et les droits d'autrui, le respect de la vie privée, s'abstenir de toute incitation à la haine et à la discrimination fondée sur l'origine ethnique, la couleur, le sexe et la religion, s'abstenir de diffuser toute forme d'incitation au terrorisme (mais le document fait la distinction entre ceci et la résistance à l'occupation). Les médias doivent respecter des méthodes de dialogue et le droit de réponse. Ils doivent aussi tenir compte des besoins spéciaux de certains en utilisant des méthodes leur permettant l'accès à l'information (langage des signes pour les sourds). Toutefois le document ajoute d'autres critères assez imprécis et sujets à des interprétations tels: «l'attachement aux valeurs religieuses et morales de la communauté arabe», «s'abstenir de diffuser des propos contre Dieu lui-même ou les religions monothéistes, les prophètes, les doctrines et les symboles religieux spécifiques de chaque communauté», «s'abstenir de diffuser des programmes contenant des scènes ou des dialogues pornographiques ou des scènes explicitement sexuelles» ou «l'objectivité, la vérité pour respecter la dignité des nations et des peuples et leur souveraineté nationale, ne pas diffamer leurs dirigeants et leurs représentants[1279]». Actuellement le Conseil des Représentants irakien discute d'une loi sur la liberté de réunion et de manifestation pacifique.

952 La liberté des médias a été le sujet d'une ordonnance qui a fondé la «Commission irakienne des médias et des communications» organe administratif indépendant du gouvernement. En même

---

1278

Cette ordonnance a annulé les dispositions des articles 220-222 du Code pénal de 1969.

1279

Document proposé par l'Egypte et l'Arabie Saoudite et publié par les ministres de l'information de la Ligue arabe à la réunion extraordinaire du Caire le 12 février 2008, tous les États ont signé sauf le Qatar et le Liban.

temps, le ministère de l'information, que le régime précédent avait utilisé pour contrôler les médias, a été supprimé. Cette ordonnance a souligné que la Commission des médias et des communications doit être guidée par l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, concernant la liberté d'expression qui comporte une responsabilité et des devoirs. La Commission doit également tenir compte de la réglementation et des recommandations de l'Union Internationale des Télécommunications (UIT)[1280] et se conformer à l'accord général sur le commerce des services (GATS). Cette ordonnance a établi également que la presse écrite n'avait pas besoin d'autorisation pour travailler en Irak[1281].

953 Cependant une autre ordonnance a interdit de publier des articles incitant à la violence, à la perturbation du régime civil, aux changements des frontières irakiennes par la force, à l'appel au retour du parti Baas au pouvoir[1282].

Un réseau des médias irakiens a été créé sur le modèle de la BBC : financé par l'argent public mais en tant qu'organisation non-gouvernementale. Le gouvernement irakien n'a pas de pouvoir sur la nomination du directeur du réseau ni sur sa politique»[1283].

954 Le virage important opéré par l'Irak après 2003 se reflète dans la naissance de médias libres,

---

1280

L'Union internationale des télécommunications (UIT) est l'agence des Nations unies pour le développement spécialisé dans les technologies de l'information et de la communication, basée à Genève (Suisse). Elle compte 193 États membres et 700 membres et associés du secteur. Il s'agit de la plus ancienne organisation intergouvernementale technique de coordination, puisqu'elle a été créée sous le nom d'Union internationale du télégraphe en 1865. Le développement du téléphone aidant, elle adopte son nom actuel en 1932 et se voit rattachée directement aux Nations Unies en 1947 .

1281

Ordonnance n° 65 de 2004.

1282

Ordonnance n° 14 - chapitre XII.

1283

La BBC (British Broadcasting Corporation) organe de média indépendant au Royaume Uni a été fondé en 1927. Le financement de ce grand réseau vient directement des citoyens britanniques par des taxes fixées par l'État sur chaque téléviseur de Grande-Bretagne.

l'émergence d'internet, la télévision par satellite, des communications par portable et autres, qui étaient tous interdits avant. Après 2003 des centaines de journaux, des chaînes de télévision, des stations de radio ont pu travailler librement, image de la réaction à la privation subie auparavant par les professionnels des médias.

En dépit de cette ouverture vécue après 2003, la situation n'est pas à l'abri des critiques. La mission de l'ONU en Irak a pu écrire : «La question du respect de la liberté d'expression en Irak est préoccupante. La mission de l'ONU en Irak (UNAMI) a reçu des rapports faisant état d'attaques constantes des journalistes, de harcèlement, d'intimidation et d'arrestations arbitraires en raison de leur travail. Ces actes sont l'œuvre d'extrémistes, de hors-la-loi, de responsables du gouvernement ou d'inconnus[1284]».

2) Liberté de fonder une association ou un parti politique

955 La liberté de fonder des associations ou des partis politiques est une liberté fondamentale confirmée par des textes internationaux. La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme consacre un article à la liberté, sans restriction, de créer des associations auxquelles nul n'est tenu d'adhérer[1285].

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques a insisté sur la liberté de réunion pacifique dont la restriction ne pouvait être faite que par des lois garantissant la sécurité nationale, la sûreté publique, l'ordre public, la moralité publique, les droits et libertés d'autrui[1286].

La Charte arabe des droits de l'homme, elle aussi, inscrit la liberté d'association dans son texte «Toute personne a le droit de constituer librement des associations avec d'autres et d'y adhérer[1287]».

956 En Irak la liberté de fonder des associations ou des partis politiques a varié selon les

---

1284
Report on Human Rights in Iraq: July - December 2012, disponible sur, http://unami.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=c0RN7BHx9mc%3d&tabid=3174&language=en-US, page consultée le 1 octobre 2013.

1284

1285
Article 20 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.

1286
Article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

1287
Article 24- e de la Charte arabe des droits de l'homme.

époques. Mais on peut dire que le multipartisme était déjà dans la Constitution de 1925 qui a confirmé la liberté des Irakiens à fonder des associations politiques et d'y adhérer[1288]. La loi des associations politiques promulguée en 1922, organisant le travail des associations et partis politiques qui participaient à la rédaction de la constitution, est restée en vigueur jusqu'en 1954 quand a été promulguée une nouvelle loi d'association politique. Cette loi, comme celle de 1922, considérait les partis politiques comme des associations. Elle donnait autorité au ministre de l'Intérieur pour autoriser les associations et les partis politiques et les contrôler, et interdisait aux fonctionnaires et aux étudiants des lycées et des facultés de s'inscrire à un parti[1289].

957 Avec l'entrée de l'Irak dans l'ère républicaine la Constitution, en 1958, n'a pas cité la liberté de fonder des partis politiques ou des associations. Malgré cela une loi sur les associations a été promulguée en 1960. Elle définissait les partis politiques comme «une association à but politique qui doit observer toutes les règles auxquelles les associations sont soumises». La fondation d'un parti ou d'une association politique devait être déclarée au ministère de l'Intérieur qui, au vu des statuts de l'association ou du parti, pouvait les refuser. La loi interdisait, plus encore que la précédente, l'inscription à un parti ou une association politique aux membres de l'armée et de la police, aux juges, aux diplomates, aux étudiants lycéens et collégiens et à tous les chefs d'unités administratives[1290].

Après le coup d'État du 18 novembre 1963 et la publication de la Constitution de 1964, le système politique a été influencé par le régime politique en vigueur en Egypte à cette époque. Il était interdit de fonder un parti politique et on s'est dirigé vers le système de parti unique. Ce régime a fondé «l'Union socialiste arabe», organisation semblable à celle de l'Egypte.

Après le coup d'État de 1968, la Constitution de 1970 donnait pourtant la liberté d'association politique. Malgré la promulgation la loi n° 30 de 1991, le régime de parti unique (parti Baas) a perduré jusqu'à la chute du régime en 2003. Quoi qu'il en soit, l'ère républicaine de 1958 à 2003 n'a pas vu une seule élection à la présidence de l'Irak.

958 La Constitution irakienne de 2005 aborde la liberté de fonder des partis ou des associations

---

1288

Article 12 de la Constitution de 1925.

1289

La loi n° 63 de 1955 avait été précédée par le décret n° 19.

1290

Loi n° 1 de 1960.

politiques. Le premier alinéa dit : «La liberté de constituer des associations et des partis politiques et d'y adhérer est garantie, c'est réglementé par la loi». Le deuxième alinéa précise : « Il est interdit de forcer quiconque à adhérer à un parti, une société ou un mouvement politique, ou de le forcer à continuer son appartenance à cet organisme[1291]».

Cependant une restriction à cette liberté d'association politique est apportée: «Toute entité ou programme qui adopte le racisme, le terrorisme, les accusations d'infidélité ou le nettoyage ethnique, ou qui y incite, leur prépare le terrain, en fait l'apologie, les favorise ou les justifie, en particulier le parti Baath saddamiste en Irak et ses symboles, quelle que soit leur dénomination, ne peuvent pas faire partie de la politique pluraliste en Irak. C'est réglementé par la loi[1292]».

959 L'ordonnance en 2004 sur les partis et les organismes politiques a tracé le cadre législatif organisant le travail des partis politiques. Cette ordonnance est antérieure à la Constitution, mais c'est elle qui a donné la possibilité de créer des partis politiques, leur permettant de faire une campagne en vue d'élections. Grâce à elles un comité de rédaction de la Constitution, constitué d'élus du peuple irakien, a pu être formé. Cette ordonnance est restée en vigueur jusqu'ici. Elle donne une définition de «l'entité politique»: toute association, y compris les partis politiques, composée d'électeurs coopérant volontairement sur la base d'idées, d'intérêts ou d'avis communs dans le but d'exprimer leurs intérêts, d'étendre leur influence, de présenter un candidat pour postuler à une charge publique, à la condition que cette association soit officiellement reconnue comme «entité politique» par la Commission électorale ; une entité politique peut être constituée d'une seule personne et se présenter à une élection sous réserve de la ratification de la Commission électorale[1293].

960 La Constitution et l'ordonnance de 2004 permettent de définir les caractéristiques juridiques requises pour les partis politiques en Irak :

1- la reconnaissance de la liberté des individus à se réunir et à fonder des partis politiques.
2- ces rassemblements doivent être à but pacifique.
3- l'interdiction de tout rassemblement incitant à la violence, la haine, la discrimination raciale,

---

1291

Article 39 de la Constitution irakienne 2005.

1292

Article 7-1 de la Constitution irakienne 2005.

1293

Paragraphe 1 de l'ordonnance n° 97 de 2004.

le terrorisme, ou en faisant l'apologie. Et la Constitution cite le «parti Baas saddamiste».[1294]

4- la participation des forces armées à la vie politique est réduite à la seule expression de leur vote, à l'exclusion de toute candidature ou participation à une campagne pour un candidat.
5- la liberté d'adhérer à un parti ou de le quitter est garantie sans aucune restriction ou contrainte.

Ces caractéristiques sont très proches de celles qu'on trouve dans les conventions internationales. Le Pacte relatif aux droits civils et politiques[1295] et la Convention américaine relative aux droits de l'homme[1296] ont interdit, eux aussi, l'incitation à la haine, la violence et la discrimination. La Constitution irakienne de 2005 est allée encore plus loin en y ajoutant une autre interdiction, celle de parti « Baas saddamiste », quelle que soit sa dénomination, et derrière cette précision supplémentaire on devine le poids de l'histoire douloureuse de l'Irak sous le régime de Saddam Hussein.

961 Actuellement, en l'absence d'une loi organisant les partis politiques, leur financement et toutes leurs activités, l'ordonnance de 2004 reste la seule référence juridique. Avant chaque élection en Irak la Commission électorale consacre une période à l'inscription des « entités politiques », terme générique appliqué à tout parti ou groupement d'opinion. Ces entités politiques ont le droit de se regrouper pour former des alliances qui, elles-mêmes, se regrouperont pour constituer, après les élections, des coalitions.

962 La Constitution de 2005, en ce qui concerne l'interdiction faite aux forces armées de participer à la vie politique, a adopté la même attitude que la Convention européenne des droits de l'homme[1297] et que la Convention américaine relative aux droits de l'homme[1298].

Après la chute du régime de Saddam Hussein on a vu une floraison de partis : en 2005, pour les premières élections législatives, la commission électorale a recensé deux cent vingt- huit partis qui

---

1294

La précision « saddamiste» est sans doute liée au souci du législateur de ne pas créer un problème avec la Syrie qui est dirigée par le parti Baas.

1295

Articles 20 et 21 du Pacte relatif aux droits civils et politiques.

1296

Article 13-5 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

1297

Article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme.

sont allés aux élections regroupés en vingt et une coalitions. En 2010 ils étaient encore plus nombreux, deux cent quatre-vingt-dix-sept, et ont formé douze grandes coalitions pour les élections[1299].

963 Pour ce qui est des associations autres que politiques, qu'il s'agisse de syndicats, d'associations professionnelles, d'organisations non gouvernementales etc…, les anciennes lois irakiennes les avaient regroupées avec les partis politiques. Elles avaient donc été soumises aux mêmes lois que celles qui concernaient les partis politiques et cela dura jusqu'en 2000 où une loi spécifique, différente de celle des partis politiques, leur fut réservée[1300].

La Constitution de 2005 consacre un article spécial aux associations: «L'État tient à renforcer le rôle des institutions de la société civile, à soutenir, développer et préserver leur indépendance dans la mesure où elles utilisent des moyens pacifiques pour atteindre leurs objectifs légitimes, c'est réglementé par la loi[1301]».

Entre la chute de Saddam Hussein et l'entrée en vigueur de la Constitution de 2005, l'ordonnance n° 45 de 2003 réglait les modalités de travail des associations en Irak ; en 2004 un bureau, lié au ministère de la Planification, s'en est chargé. Il a été autorisé à superviser l'enregistrement des associations non-gouvernementales. Après l'installation du premier gouvernement irakien sous la Constitution de 2005 et en raison de la multiplication des associations, un ministère spécial a été créé pour les affaires des associations non-gouvernementales. Le bureau dont nous venons de parler était lié à ce ministère. En 2010 une loi a organisé l'enregistrement des associations. Elle a fondé des services des associations non-gouvernementales comme organes chargés de leur enregistrement et liés au secrétariat général du Conseil des Ministres. Cette loi a donné à ces services trois objectifs

---

1298

Article 16 de la Convention américaine relative aux droits de l'homme.

1299

Voir le site officiel de la Haute Commission Electorale en Irak, disponible sur, http://www.ihec.iq/ar/index.php/political.html, page consultée le 13 octobre 2013.

1300

Loi n° 13 de 2000.

1301

Article 45-1 de la Constitution irakienne de 2005.

essentiels[1302] :

1- Renforcer le rôle des organisations non-gouvernementales, les soutenir, les développer et maintenir leur indépendance conformément à la loi.
2- Promouvoir la liberté des citoyens à constituer des organisations non-gouvernementales et à y adhérer.
3- Créer un mécanisme pour l'enregistrement des organisations non-gouvernementales irakiennes et étrangères.

La création de ces organisations a connu un très grand développement, mille huit cent quatre organisations selon la nouvelle loi n° 12 de 2010 ont été enregistrées en 2013[1303].

964 Abordons maintenant une caractéristique originale dans la Constitution de 2005 par rapport aux constitutions antérieures: le souci du législateur pour le développement des tribus et des clans irakiens les a amenés à rédiger un article énonçant que «L'État tient au développement des tribus et des clans irakiens, est attentif à leurs besoins compatibles avec la religion et la loi. Il promeut leurs nobles valeurs humaines de façon à contribuer au développement de la société. Il interdit les traditions tribales qui sont en contradiction avec les Droits de l'Homme[1304]».

965 Pour une meilleure compréhension de ce texte, il est nécessaire de rappeler les circonstances historiques de sa naissance. Jusqu'au début du XXème siècle les tribus irakiennes ont exercé un rôle important dans la vie publique de l'Irak. Comme l'Irak était une partie de l'Empire Ottoman, il n'y avait pas d'autorité politique nationale. C'était, en somme, une organisation administrative tribale, chaque zone étant dirigée par une tribu particulière. La multiplicité des tribus en Irak représentait la diversité des habitants, Arabes, Kurdes et Turkmènes et la diversité des religions. Chaque tribu avait à sa tête un chef choisi en raison de son âge ou de sa sagesse, habituellement un grand propriétaire terrien. On lui donnait le titre de «*sheikh*»[1305].

1302
Article 2 de la loi n° 12 de 2010.

1303
Voir le site officiel des ONG, disponible sur, http://www.ngoao.gov.iq/default.aspx, page consultée le 20 octobre 2013.

1304
Article 45-2 de la Constitution irakienne de 2005.

1305
Après la première guerre mondiale quand les Britanniques ont géré les territoires qui avaient fait

Chaque tribu avait ses traditions, sa culture, ses coutumes, basées sur leur religion et leur ethnie, héritage des générations précédentes. Chacune avait aussi sa politique pour régler ses affaires et trouver des solutions aux conflits et aux différends. Il y avait donc en l'absence d'un contrôle juridique de l'État, au sens où nous l'entendons actuellement, une forme de réglementation coutumière, si on peut dire, pour les questions locales.

A l'intérieur d'une même tribu il y avait des règles coutumières pour régler les conflits entre particuliers. Il en existait aussi pour les conflits entre tribus. Chaque chef de tribu, devenu en quelque sorte arbitre, prenait des décisions qui avait un tel poids moral qu'on se devait de les respecter. Le rôle politique de ces tribus est clairement apparu lors de l'occupation britannique de l'Irak en 1914-1918. La résistance à la présence britannique a atteint son apogée en 1920 lorsque les tribus formèrent des groupes pour lutter contre l'occupation anglaise.

966 Après la fondation de l'Irak moderne, à la suite de la première guerre mondiale, les institutions juridiques et constitutionnelles ont commencé à voir le jour. L'État a formé une armée moderne dans laquelle se sont engagés des membres des tribus ; les institutions juridiques (tribunaux, juges) se faisaient grâce aux étudiants irakiens qui avaient étudié à l'étranger, des établissements d'enseignement ont été créés et d'autres institutions au fur et à mesure des besoins de l'État. Malgré la mise en place des institutions, beaucoup de gens étaient habitués à se référer aux coutumes tribales pour résoudre leurs différends. En face de cela l'État a été obligé de promulguer une loi des tribus. Lorsque des particuliers s'adressaient, pour régler leurs conflits, à un chef de tribu, l'avis qui leur était donné avait une valeur d'arbitrage mais la décision finale revenait aux autorités gouvernementales.

967 Les traditions variaient d'une tribu à l'autre, il y avait pourtant des coutumes communes pour régler des différends. Par exemple dans un conflit une délégation de la tribu du coupable allait demander à la tribu de la victime un délai pour préparer une réconciliation et éviter une vengeance. Après ce délai, la délégation du coupable allait dans la tribu de la victime et, ensemble, ils désignaient un sage ou le chef d'une autre tribu qui devait prendre une décision. Cette décision avait un poids moral très fort que les deux parties respectaient. Si coupable et victime étaient de la même tribu, le chef de la tribu prenait la décision pour régler le problème. Même si on trouve dans les

---

partie de l'empire ottoman, ils ont fondé de nouveaux États dans la région du Golfe en faisant un partage entre les chefs de tribus qui dirigeaient cette zone. Ainsi le sheikh de la tribu de Saud devint le dirigeant de l'Arabie Saoudite et régit la zone de Médine et la Mecque. De même le sheikh Zaïd est devenu chef d'Abu Dhabi devenu Emirat arabe, le sheikh Kalifa est devenu celui de Bahreïn. La même chose s'est faite pour le Qatar et le Koweït.

traditions tribales beaucoup de valeurs de justice et de générosité, il y a aussi des verdicts injustes, opposés aux principes de la religion qui ont une grande valeur dans la société comme la priorité qu'un homme a de demander sa cousine en mariage et qui, en cas de refus de la jeune fille, lui interdit d'épouser un autre homme sans l'autorisation de celui qu'elle a refusé. Les autorités religieuses ont lutté contre le mariage forcé qui existe dans ce cas.

Une autre situation opposée aux droits de l'homme et à la loi religieuse est l'utilisation des femmes comme «dommages de guerre», la tribu vaincue étant obligée de donner des femmes à la tribu victorieuse pour des mariages sans dot et sans l'accord des femmes[1306].

968 Quand l'Irak est entré dans l'ère républicaine en 1958, l'influence des tribus a diminué. La promulgation de la loi de réforme agraire, en réduisant la taille des propriétés terriennes de la majorité des chefs de tribus et en répartissant les terres entre les paysans, a été une révolution qui a marqué un tournant pour l'influence tribale dans la vie publique irakienne. Elle a en effet considérablement diminué, en même temps que le prestige de la magistrature a augmenté, ce qui a conduit les gens à utiliser les voies de la justice institutionnelle[1307].

Avec la diminution de la dimension tribale, la notion tribale est passée d'une appartenance territoriale à une appartenance familiale. Les noms et les coutumes des tribus ont persisté comme patrimoine. Certaines habitudes tribales sont restées présentes dans le comportement des individus jusqu'à aujourd'hui.

969 A la chute de Saddam Hussein, les institutions irakiennes se sont effondrées, l'influence des tribus a repris de la vigueur dans certains domaines. Elles ont joué un rôle important dans l'Ouest de l'Irak, à la frontière de la Syrie, dans la lutte contre Al Qaïda. Les chefs des grandes familles, qu'on peut appeler des tribus, ont constitué des groupes armés pour aider l'armée qui était affaiblie, parce qu'elle était en pleine restructuration après avoir été supprimée par le gouverneur civil américain Paul Bremer.

1306

Dans les lois islamiques ce sont les hommes qui apportent la dot. Epouser une femme, sans le consentement de son père et sans apporter de dot, humiliait la famille de la femme. Dans le cas présent le but était d'humilier la tribu vaincue.

1307

Khaled Issa Taha, « Les tribus irakiennes et leur rôle historique », *Dialogue civilisé*, n° 1660, 1 septembre 2006, disponible sur, http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=74303 , page consultée le 1 novembre 2013.

Devant cette situation le constituant, lui-même, a été obligé de reconnaître le rôle historique des tribus dans la société irakienne. Mais par ailleurs il s'est soucié du respect de l'autorité de l'État. Donc le texte constitutionnel rend hommage «aux nobles valeurs» des tribus tout en dénonçant les traditions qui seraient contraires aux droits de l'homme.

Suivant cette disposition, l'État a organisé plusieurs conférences pour les tribus ainsi que la création d'un conseil supérieur, lié au Conseil des Ministres, pour «promouvoir leurs nobles valeurs» comme faisant partie du patrimoine irakien.

3) La liberté de circulation

970 La liberté de circulation et de résidence est une des libertés fondamentales énoncées dans la plupart des conventions internationales. La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme dispose: «Toute personne a le droit de circuler librement et de choisir sa résidence à l'intérieur d'un État. Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans son pays[1308]».

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques énonce :

- «1. Quiconque se trouve légalement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.

- 2. Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.

- 3. Les droits mentionnés ci-dessus ne peuvent être l'objet de restrictions que si celles-ci sont prévues par la loi, nécessaires pour protéger la sécurité nationale, l'ordre public, la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui, et compatibles avec les autres droits reconnus par le présent Pacte.

- 4. Nul ne peut être arbitrairement privé du droit d'entrer dans son propre pays[1309]».

La Déclaration du Caire, elle aussi, garanti cette liberté mais comme dans d'autres articles elle la limite au cadre de la *chari'a* «Tout homme a droit, dans le cadre de la Charria, à la liberté de circuler et de choisir son lieu de résidence à l'intérieur ou à l'extérieur de son pays [1310]». Cette

---

1308

Article 13 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.

1309

Article 12 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

1310

Article 12 de la Déclaration du Caire sur les droits de l'homme.

3946

restriction est liée au fait que certaines jurisprudences islamiques ne permettent pas à une femme de voyager sans l'autorisation de son mari[1311].

La Charte arabe des droits de l'homme de 2004 élargit ce droit par rapport à la Déclaration du Caire : «Nul ne peut être arbitrairement ou illégalement empêché de quitter un pays quel qu'il soit, y compris son propre pays, interdit de séjour dans une région donnée, ou obligé à séjourner dans ledit pays[1312]».

971 D'une façon large la Constitution irakienne de 2005, en réponse aux limitations imposées dans le passé sous l'ancien régime de Saddam Hussein, dispose: «Chaque Irakien a la liberté de circulation, voyage et séjour à l'intérieur et l'extérieur de l'Irak. Deuxièmement: Il est interdit d'exiler aucun Irakien, de le déplacer ou le priver de revenir dans sa patrie[1313]».

Cet article donne la liberté de circulation à l'intérieur et à l'extérieur de l'Irak sans aucune limite. Si l'accent a été mis sur cette liberté de circulation (qui n'est pas explicitée dans la Constitution française par exemple[1314]), c'est parce que cette liberté a été refusée aux Irakiens par l'ancien régime. Le pouvoir avait interdit le voyage à de larges catégories de la population : médecins et détenteurs de diplômes supérieurs enseignant dans des universités ne pouvaient pas quitter l'Irak. Puis le Conseil de commandement de la Révolution, pendant la guerre Irak-Iran, a interdit les voyages hors d'Irak à tous les Irakiens . Après, l'interdiction a été levée mais une taxe de sortie du

---

1311

Dans certains pays islamiques, comme le Soudan et l'Arabie saoudite, une femme seule doit présenter avec son passeport l'autorisation de son mari pour pouvoir voyager à l'extérieur du pays.

1312

Article 27 a de la Charte arabe des droits de l'homme.

1313

Article 44 de la Constitution irakienne de 2005.

1314

«Aucun texte constitutionnel ne consacre explicitement le droit à l'admission des Français sur le territoire national….en revanche les instruments internationaux auxquels la France est partie consacrent ce droit » .Voir : Patrick Wachsmann, *Libertés publiques*, op. cit., p. 362. Voir aussi : Dominique Turpin, *Libertés publiques et Droits fondamentaux,* op. cit., p 181 : «La liberté d'aller et venir est un principe de valeur constitutionnelle …. une des composantes essentielles de la liberté individuelle».

3947

territoire a été imposée. Elle était de 15000 dinars en 1993, de 40000 en 1994, pour atteindre 400000 dinars en 1996 (à titre de comparaison le salaire mensuel moyen était de 6000 dinars). La situation perdura jusqu'à la Résolution du Conseil de commandement de la Révolution n° 238 du 31 octobre 2002[1315].

972 La Constitution énonce ensuite l'interdiction «d'exiler aucun Irakien, de le déplacer, de le priver de revenir dans sa patrie[1316]». De même que le premier alinéa de cet article avait en arrière - plan le souvenir des restrictions de déplacement, cet alinéa a été inspiré par les violations pratiquées par l'ancien régime qui avait banni certains Irakiens et interdit leur retour dans leur patrie.

Le régime de Saddam Hussein a procédé en trois étapes pour le bannissement. La première phase a consisté en des déplacements de populations ayant pour but de remplacer les Kurdes par des Arabes, militants du Baas, à Kirkuk, en utilisant des incitations financières en faveur des Arabes. La deuxième phase a été le bannissement d'Irakiens du centre et du sud du pays au prétexte que leurs ancêtres n'étaient pas Arabes malgré[1317] le fait qu'en majorité ils étaient Irakiens depuis des générations. La troisième phase a débuté avec la fin de la guerre du Golfe en 1991 : des milliers de familles irakiennes, du centre et du sud de l'Irak, ont été déportées en prétextant qu'elles avaient participé au soulèvement *shabaniyya* en 1991. Certaines familles sont encore dans des camps de réfugiés à la frontière saoudienne[1318].

973 La liberté de circulation a servi de support à la décision du 24 novembre 2008 de la Cour Suprême Fédérale, décision rare dans les pays arabes et sans précédent dans le système judiciaire irakien. Le député Mithal Al Alusi a vu, le 14 septembre 2008, son immunité parlementaire levée et il lui a été interdit de voyager et d'assister aux séances du Conseil des Représentants au motif qu'il s'était rendu en Israël pour assister à une conférence sur la lutte anti-terroriste. Parce qu'il considère

---

1315

Voir le Journal Officiel de l'Irak n°3956 du 11 novembre 2002.

1316

Article 44 deuxième alinéa de la Constitution irakienne de 2005.

1317

Cette mesure visait les chiites, opposants au régime, en arguant du fait qu'ils étaient d'origine iranienne.

1318

Ali Al Shukri, op. cit., p. 237.

que l'Irak n'a pas de relations diplomatiques ni commerciales avec Israël, et qu'Israël occupe la terre palestinienne depuis 1948, le Conseil des Représentants a pris cette décision.

974 Le député a fait appel auprès de la Cour Suprême Fédérale qui indique dans les attendus de sa décision que : «La Cour estime que ce sujet est régi par l'article concernant les libertés traitées dans le Chapitre II de la Partie II de la Constitution. L'article 44-1 dit «Chaque Irakien a la liberté de circulation, voyage et séjour à l'intérieur et l'extérieur de l'Irak». Après une lecture attentive de ce texte la Cour constate qu'il garantit pour chaque Irakien la liberté de circulation dans et hors d'Irak, sans limite ni condition. De plus il est interdit de « contredire cette liberté » par une loi, un règlement ou une directive, comme le précise l'article 2-1 -C …. En conséquence la Cour Suprême Fédérale a annulé la décision du Conseil des Représentants»[1319].

975 La Constitution de 2005 a amené une grande évolution en inscrivant la liberté de circulation sans aucune limite. Les femmes irakiennes voyagent librement sans être tenues de présenter une autorisation de leur mari (ou de leur tuteur). D'une façon générale les Irakiens se déplacent comme bon leur semble à l'intérieur ou hors des frontières de l'Irak et ils ne sont pas exilés au motif qu'ils auraient une ascendance étrangère, parfois très lointaine. Enfin dans le cas du député Al Alusi, la Cour Suprême Fédérale a pleinement joué son rôle de gardienne de la Constitution. La liberté de circulation est inscrite sans aucune limite. Aller en Israël, quel que soit le contentieux qui existe entre ce pays et ses voisins, n'est donc pas interdit. En annulant la décision du Conseil des Représentants qui avait levé l'immunité parlementaire du député Al Alusi à la suite de son voyage en Israël, la Cour Suprême Fédérale a vraiment affirmé que la Constitution est la loi suprême de l'État et que nul ne peut la contredire. Dans le contexte actuel c'était une décision courageuse qui a fait passer la Constitution avant la tension qui pouvait exister entre les deux pays en cause.

4) La liberté de communication et de correspondance

976 La liberté de communication et de correspondance est une des libertés inhérentes à la personne humaine et à la protection de la vie privée. L'importance de cette liberté augmente au même rythme que le développement des moyens techniques qui peuvent violer la vie privée et la confidentialité des communications.

Cette liberté est confirmée par plusieurs textes internationaux. La Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, notamment, énonce: «Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes à son honneur et à sa réputation.

1319 Décision de la Cour suprême Fédérale n° 34 de 2008, disponible sur, http://www.iraqja.iq/krarat/appeal/2008/34_fed_2008.pdf, page consultée le 10 février 2013.

1319

Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes[1320]».

977 La Constitution irakienne garantit la liberté de communication et de correspondance : «La liberté de communication et de correspondance, postale, télégraphique, téléphonique, électronique et autres est garantie, elles ne peuvent être contrôlées, mises sur écoute ou divulguées, à l'exception de nécessité juridique et de sécurité par une décision de justice»[1321].

Elle a cité les moyens de communications actuellement connus (postaux, télégraphiques, électroniques, téléphoniques) mais elle a laissé la porte ouverte aux progrès technologiques qui pourraient survenir dans ce domaine en écrivant «et autres». Elle a également souligné l'interdiction de la mise sur écoute, du contrôle et de la divulgation des communications, avec cette limite que constitue la nécessité d'assurer la sécurité du pays mais à la condition qu'une décision de justice l'autorise. Cette condition étant destinée à garantir que le pouvoir n'exploite pas cette possibilité de contrôle abusivement.

5) Liberté de choix du statut personnel

978 La liberté de choix du statut personnel est particulièrement importante dans les droits et libertés énoncés dans la Constitution de 2005. Elle concerne l'individu, comme nous l'avons déjà vu, dans ce qui le touche le plus : mariage, divorce, héritage, domaines strictement personnels. La Constitution dispose que «Les Irakiens sont libres de s'engager pour leur statut personnel selon leurs religions, sectes, croyances ou choix, cela est réglementé par la loi[1322]». Comme la religion n'est pas absente de cet article, on a étudié en détail cette liberté de choix au chapitre précédent.

6) Liberté de pensée, de conscience et de croyance

979 La liberté de pensée, de conscience et de croyance est une des libertés fondamentales de l'homme qui implique la liberté de l'individu à choisir les valeurs qui définissent sa relation à l'existence et à la vie, sa capacité à avoir une indépendance relative par rapport à la société. Le plus souvent la religion est considérée comme une dimension essentielle de la relation de l'individu à l'existence. De plus elle est un espace de manifestation de la vie sociale. C'est ce qui peut expliquer

1320
Article 12 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.

1321
Article 40 de la Constitution irakienne de 2005.

1322
Article 41 de la Constitution irakienne de 2005.

que la liberté de pensée, de conscience et de croyance soit liée à la liberté religieuse, ce qui les fait paraître comme synonymes. Ces libertés se situent pratiquement à la frontière entre le choix individuel et le poids de l'environnement social.

980 Les textes internationaux relatifs aux droits de l'homme ont traité, en particulier, de la liberté de pensée, de conscience et de croyance en lui donnant une place importante parmi les libertés. La Déclaration Universelle des Droits de l'homme énonce «Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion». Elle ajoute une explication de cette liberté quand elle dit : «Ce droit implique la liberté de changer de religion ou de conviction ainsi que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction seule ou en commun, tant en public qu'en privé, par l'enseignement, les pratiques, le culte et l'accomplissement des rites[1323]». La déclaration cite la liberté de conscience entre la liberté de pensée et la liberté de religion indiquant que ces libertés sont imbriquées et, de ce fait, empêchant toute confusion ou réduction ou expansion de la portée de ces libertés.

981 Dans le même esprit l'accent est mis sur la liberté de pensée, de conscience et de croyance, dans l'article 18 du Pacte relatif aux droits civils et politiques qui confirme cette liberté en énonçant : «Toute personne a droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion». Il expose aussi quatre données de base dans cette liberté :

- la liberté d'avoir une religion ou une conviction de son choix.

- la liberté de la manifester individuellement ou collectivement, en privé ou en public, selon les rites de son choix.

- l'interdiction de la contrainte portant atteinte à ces libertés.

- la possibilité de restreindre la manifestation de la religion qu'on a adoptée, dans la mesure où cela est nécessaire et prévu par la loi pour protéger «la sécurité, l'ordre et la santé publique, la morale, les libertés et droits fondamentaux d'autrui»[1324].

982 Une observation générale du Comité des Droits de l'Homme sur l'article 18 du Pacte international des droits civils et politiques explique que cet article s'adresse non seulement aux adeptes des religions traditionnelles mais vise beaucoup plus largement «les convictions théistes, non théistes et athées, ainsi que le droit de ne professer aucune religion ou conviction. Les termes

---

1323

Article 18 de la Déclaration Universelle des Droits de l'homme.

1324

Article 18-3 Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

conviction et religion doivent être interprétés au sens large. L'article 18 n'est pas limité, dans son application, aux religions traditionnelles ou aux religions et croyances comportant des caractéristiques ou des pratiques institutionnelles analogues à celles des religions traditionnelles. Le Comité est donc préoccupé par toute tendance à faire preuve de discrimination à l'encontre d'une religion ou d'une conviction quelconque pour quelque raison que ce soit, notamment parce qu'elle est nouvellement établie ou qu'elle représente des minorités religieuses susceptibles d'être en butte à l'hostilité d'une communauté religieuse dominante»[1325].

983 La Conférence internationale sur les Droits de l'Homme qui s'est tenue à Téhéran du 29 avril au 13 mai 1968 affirme que tout individu, quelle que soit sa race ou sa langue, a droit sans aucune discrimination à la liberté de pensée et de conscience[1326].

984 Bien que la Déclaration, en 1981, sur l'élimination de toutes les formes de discrimination fondée sur la religion et la conviction[1327], soit une recommandation faite aux États sans caractère contraignant, elle n'en demeure pas moins le texte international le plus important dans le domaine de l'affirmation de la liberté de pensée, de conscience et de croyance. Elle donne une définition claire de cette liberté et de ses conséquences telles que la liberté de manifester sa religion ou sa conviction et de pratiquer les rites qui s'y rattachent[1328]. Elle confirme les dispositions de l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La Déclaration précise que la discrimination fondée sur la religion ou la conviction est une offense à la dignité humaine et un désaveu des principes de la charte des Nations Unies; elle ajoute que toute discrimination pour des motifs religieux est une violation des droits de l'homme et des libertés fondamentales proclamés

---

1325
Observation générale No 22 (48) (art. 18), adoptée par le Comité des Droits de l'Homme à sa 1247ème séance (Quarante-huitième session), le 20 juillet 1993. Disponible sur, http://www.arabhumanrights.org/publications/tbased/ccpr/freedom-thought-religion-comment%2022-93f.pdf, page consultée le 15 février 2014.

1325

1326
Paragraphe 5 de la Proclamation de la Conférence de Téhéran.

1327
Proclamée par l'Assemblée générale des Nations Unies le 25 novembre 1981, résolution 36/55.

1328
Voir l'article 1 de la Déclaration sur l'élimination de toutes formes de discrimination fondée sur la religion et la conviction.

dans la Déclaration Universelles des Droits de l'Homme[1329].

Même si cette Déclaration de 1981 n'est pas contraignante, des pays ont émis des réserves à son sujet. La Roumanie, la Pologne, la Tchécoslovaquie et l'ex-URSS ont estimé que la Déclaration ne tenait pas assez compte des convictions athées. En plus la Roumanie, la Syrie, la Tchécoslovaquie et l'ex-URSS ont fait une réserve sur certains articles qui contredisaient leur législation nationale. L'Irak, au nom de l'Organisation de la Conférence Islamique, a émis des réserves sur l'application de tout article ou texte qui violerait la loi islamique la *chari'a* ou une législation basée sur la *chari'a* . La Syrie et l'Iran se sont associés à cette réserve[1330].

985 Des organisations régionales, notamment la Conférence Islamique, dans la Déclaration du Caire sur les droits de l'homme en islam du 5 août 1990, et la Ligue des États Arabes, dans la Charte arabe des droits de l'homme de 2004, ont traité de la liberté de pensée, de conscience et de croyance. Nous constatons que la question abordée dans ces textes suscite des préoccupations. La liberté de quitter l'islam pour une autre religion, ce que les musulmans considèrent comme une apostasie, soulève de graves problèmes politiques et religieux.

986 Beaucoup de musulmans se sentent concernés par l'article 18 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 qui a été adopté à la demande d'un délégué chrétien libanais, en dépit de la forte opposition des délégués musulmans qui étaient présents. Peut-être qu'une explication des réserves faites par les pays musulmans sur les textes internationaux sur la liberté religieuse tient au fait que les musulmans considèrent que ce sont des textes visant à changer leur religion : «La relation établie avec des étrangers chrétiens, commerçants (chrétiens), missionnaires et militaires, à l'époque coloniale, qui voulaient propager le christianisme, est toujours présente à l'esprit. Le soutien actif que les missionnaires recevaient de l'étranger suscitait des craintes et du ressentiment chez les musulmans[1331]».

1329

Voir l'article 3 de la Déclaration sur l'élimination de toutes formes de discrimination fondée sur la religion et la conviction.

1330

Voir la Bibliothèque électronique des Droits de l'Homme, Université du Minnesota, disponible sur, http://www1.umn.edu/humanrts/arabic/SGreligion.html, page consultée le 20 février 2014.

1331

Professeur Shad Salem Faruqi, article présenté au «Forum pour établir la Constitution». Forum consultatif pour le gouvernement du Soudan 2-25 mai 2011, Khartoum, Soudan.

987 Une autre explication est liée à la position de la loi islamique, la *chari'a* , sur le changement de religion des musulmans pour une autre religion. On peut dire que, pour toutes les jurisprudences islamiques, il y a consensus pour considérer l'abandon de l'islam par un musulman comme un péché. Mais il y a divergence d'opinion sur les conséquences que cela entraîne pour celui qui a enfreint cet interdit: l'apostasie est-elle un crime sanctionné par la loi ou seulement un péché? Si elle est un crime, est-il passible de la peine de mort ou d'une peine moindre ? Il y a trois avis chez les musulmans:

- Tout d'abord l'apostasie est passible de mort. Certains textes religieux vont dans ce sens. Ils suggèrent de conseiller à l'apostat de revenir à l'islam, s'il n'accepte pas il sera puni d'emprisonnement et s'il persiste dans sa décision c'est la peine de mort qui sera appliquée. Cet avis a été adopté par certains; il est basé sur quelques textes de *haddith* (discours du Prophète) parmi les plus importants dans le «*Sahih Muslim*» qui est un des plus grands recueils de *haddith* de l'islam sunnite[1332].
- Le deuxième avis estime que l'apostasie est un crime passible d'une peine qui dépend du pouvoir discrétionnaire du juge. Cet avis est celui de certains érudits musulmans qui puisent dans le Coran des références prônant la tolérance et la non-coercition envers les non-musulmans. Pour les musulmans subsiste l'obligation absolue de respecter leur foi. Cet avis a été adopté par certaines autorités musulmanes comme Ibn Taymiyya et Ibrahim Al Nakha'i Al Beigi[1333].
- Le troisième avis comporte des nuances selon les écoles :

a - l'apostasie est un péché mais on ne peut pas le sanctionner par la mort, sauf si elle a pour but de faire la guerre aux musulmans. Les partisans de cette opinion pensent que le *haddith* qui prévoit la peine de mort (comme on l'a vu pour le premier avis) n'est pas sûr. C'est le point de vue adopté par certains savants contemporains tels que Sheikh Alsaeni, éminent érudit chiite[1334].

1332

Voir l'imam Muslim, *Sahih Muslim, haddith* n° 3 : 506-507.

1333

Cité par le Professeur Shad Salem Faruqi, op. cit.

1334

Ayatollah Youssef Alsaeni (né en 1937) à Ispahan, Iran. C'est une autorité chiite proche de Khomeiny, avis disponible sur, https://groups.google.com/forum/#!topic/albaseera/aivUb_OlrIw, page consultée le 25 février 2014.

3946

b - le Sheikh Qaradawi, penseur des Frères Musulmans, fait la distinction entre une apostasie, publiée dans des écrits et diffusée, encourageant les gens à quitter l'islam, et une apostasie sans publicité. Le premier type d'apostasie doit, selon lui, entraîner une sanction très lourde, comme celle qui a été infligée à Salman Rushdie[1335]. Une sanction lourde est destinée à éradiquer l'apostasie et à dresser un barrage contre la sédition, pense-t-il[1336].

c - le chef du Conseil islamique suprême chiite au Liban, Muhammad Mahdi Shams Al Din, l'un des plus importants savants chiites estime qu'il y a deux niveaux dans l'apostasie. Il fait la distinction entre l'apostasie comme conviction personnelle et l'apostasie comme combat culturel. Pour la première il ne prévoit aucune sanction, pour la deuxième il prévoit une sanction pour trahison et guerre contre la société. Si la *chari'a* acceptait l'apostasie, elle légitimerait son auto - destruction ce qui inacceptable pour toute religion, estime-t-il[1337].

988 Toutes ces positions de la jurisprudence islamique, globalement, se retrouvent malgré la différence des sanctions prévues pour refuser l'apostasie. Elles ont eu un fort impact pour que ne soit pas reconnue de façon absolue la liberté de croyance par les États musulmans qui y voyaient une menace pour leur spécificité religieuse.

989 La Déclaration du Caire sur les droits de l'homme en islam, approuvée le 5 août 1990 par le Conseil des ministres des Affaires Etrangères de l'Organisation de la Conférence islamique, a confirmé que l'islam était une religion innée et a condamné toute forme de contrainte visant à obliger l'homme à abandonner sa religion : «L'Islam est la religion de l'innéité. Aucune forme de contrainte ne doit être exercée sur l'homme pour l'obliger à renoncer à sa religion pour une autre ou

---

1335

Ahmed Salman Rushdie né en 1947 à Bombay, britannique d'origine indienne, diplômé de Cambridge, a écrit son roman « Les versets sataniques » en 1988. La célébrité de ce roman tient aux problèmes qu'il a causés dans le monde musulman où il a été considéré comme une insulte au Prophète. Rushdie a été l'objet d'une condamnation à mort de la part de Khomeiny.

1336

Avis disponible sur, https://groups.google.com/forum/#!topic/albaseera/aivUb_OlrIw, page consultée le 1 mars 2014.

1337

Montadar Sheikh Ahmed, *La liberté religieuse : dispositions sur l'apostasie entre la liberté d'opinion et l'existence de la communauté musulmane*, disponible sur, https://groups.google.com/forum/#!topic/albaseera/aivUb_OlrIw, page consultée le 1 mars 2014.

3947

pour l'athéisme; il est également défendu d'exploiter à cette fin sa pauvreté ou son ignorance[1338]».

990 La Charte arabe des droits de l'homme est plus explicite sur la liberté de pensée, de conscience et de croyance, mais elle ne lui donne pas une garantie absolue puisqu'elle légitime une limitation par la loi ou une disposition législative intérieure d'un État, comme l'énonce cette charte:

« a. Toute personne a droit à la liberté de pensée, de croyance et de religion, qui ne peut faire l'objet d'aucune restriction non prévue par la loi.

b. La liberté de manifester sa religion ou ses convictions ou de pratiquer individuellement ou collectivement les rites de sa religion ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société tolérante, respectueuse des libertés et des droits de l'homme pour la protection de la sûreté publique, de l'ordre public, de la santé publique ou de la moralité publique ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui.

c. Les parents ou les tuteurs assurent librement l'éducation religieuse et morale de leurs enfants»[1339].

991 Le manque de reconnaissance absolue de la liberté de pensée, de conscience et de croyance se retrouve dans certaines constitutions nationales des pays arabes. La position des constitutions arabes sur la liberté de conscience et de croyance varie en fonction du rôle qu'elles donnent à l'islam. Bien que dans presque toutes les constitutions des pays arabes, sauf le Liban, l'islam soit religion officielle de l'État, la place qu'il a comme source législative est différente suivant l'expérience de chaque pays. Ceci, ajouté aux écarts entre les explications des différents avis, a conduit à des divergences, parfois des contradictions, dans les lois de ces pays et donc dans la façon de traiter la question de la liberté de pensée, de conscience et de croyance et des conséquences de cette liberté.

992 Certains États ne donnent pas de place dans leur constitution au respect de cette liberté. C'est le cas de l'Arabie Saoudite dans la Loi fondamentale de 1992 qui est considérée comme la Constitution de ce pays. Cette loi donne à l'islam le statut de religion du pays, le Coran et les discours du Prophète (la *Sunna*) celui de constitution[1340] . Elle affirme que le roi tire son autorité du

---

1338

Article 10 de la Déclaration du Caire sur les droits de l'homme en islam.

1339

Article 30 de la Charte arabe des droits de l'homme.

1340

Coran et de la Sunna[1341] et que la défense de la foi musulmane est le devoir de tout citoyen.

993 D'autres États ne voient pas d'opposition entre le fait que l'islam soit la religion officielle et que soit reconnue la liberté de croyance. Tel est le cas de la Constitution de la Tunisie de 1959 qui inscrit dans le préambule la fidélité aux enseignements de l'islam et indique clairement que l'islam est la religion de l'État[1342] en même temps qu'elle confirme que la République tunisienne garantit la liberté de conscience et protège le libre exercice des cultes sous réserve qu'ils ne troublent pas l'ordre public[1343]. La Constitution algérienne, elle aussi, indique que la liberté de conscience et la liberté d'opinion sont inviolables[1344], interdit de fonder des partis politiques sur la base religieuse[1345], tout en faisant de l'islam la religion de l'État[1346]. La Constitution égyptienne de 2011 suit la même voie.

994 D'autres États n'ont pas cité la liberté de conscience dans leur constitution. Celle du Maroc, modifiée en 2011, malgré le climat d'ouverture qui a caractérisé la préparation de la modification de la Constitution marocaine actuelle, n'a pas parlé de liberté de croyance et de conscience. La Mauritanie, elle aussi, omet de citer, parmi les droits et libertés, la liberté de croyance mais elle donne l'islam comme religion du peuple et de l'État[1347].

Article 1 de la Loi Fondamentale de l'Arabie Saoudite de 1992.

1341

Article 7 de la Loi Fondamentale de l'Arabie Saoudite de 1992.

1342

Article 1 de la Constitution de la Tunisie de 1959.

1343

Article 5 de la Constitution de la Tunisie de 1959.

1344

Article 36 de la Constitution algérienne de 1996.

1345

Article 42 de la Constitution algérienne de 1996.

1346

Article 2 de la Constitution algérienne de 1996.

1347

995 Le texte constitutionnel jordanien après avoir établi l'islam religion d'État, déclare que l'État protège la liberté de culte, conformément aux coutumes observées dans le pays à condition qu'il ne viole pas l'ordre public ni les bonnes mœurs, mais sans aucune référence à la liberté de croyance[1348].

996 Originale par rapport aux autres constitutions du monde arabe, la Constitution du Liban donne une grande place aux libertés, elle cite dans son préambule que «le Liban est une république démocratique, parlementaire, fondée sur le respect des libertés publiques, en premier lieu la liberté d'opinion et de conscience». Elle ajoute que «La liberté de conscience est absolue. En rendant hommage au Très-Haut, l'État respecte toutes les confessions et en garantit et protège le libre exercice à condition qu'il ne soit pas porté atteinte à l'ordre public. Il garantit également aux populations, à quelque rite qu'elles appartiennent, le respect de leur statut personnel et de leurs intérêts religieux[1349]»

997 La liberté de pensée, de conscience et de croyance, et tout ce qui est lié à la liberté religieuse sont en Irak des sujets sensibles et à multiples facettes .Bien que toutes les constituions précédentes aient assuré la liberté de croyance, elles lui ont fixé comme limites de ne pas troubler l'ordre, la sécurité et la moralité publique. Ce fut le cas de la Constitution de l'ère monarchique et des constitutions provisoires successives de l'ère républicaine.

L'Irak a souffert sous les anciens régimes surtout sous le régime totalitaire du parti unique, le Baas, qui a commis de graves violations de cette liberté. Les organisations internationales de défense des droits de l'homme, comme Amnesty International ou d'autres associations compétentes, ont relevé de nombreux abus[1350]. La peine de mort avait été prévue pour les adeptes de la religion bahaïe[1351].

Constitution de 1991 modifiée le 25 Juin 2006.

1348

Articles 2, 7 et 14 de la Constitution jordanienne de 1952.

1349

Article 9 de la Constitution du Liban de 1926.

1350

Souvent sous prétexte de préserver l'ordre et l'intérêt publics.

1351

Décision du Conseil de commandement révolutionnaire en 1970.

Au Journal Officiel on a enregistré les décisions à leur encontre: la religion bahaïe a été frappée d'interdiction, les biens de ses adeptes confisqués, la mention bahaïe fut supprimée des registres d'état civil déjà existants et devait être remplacée par l'affiliation à l'une des trois religions abrahamiques, judaïsme, christianisme ou islam. Un grand nombre de bahaïes a été emprisonné et, enfin, après 1970, des peines de mort ont été prononcées et exécutées contre des groupes d'adeptes de cette religion[1352].

998 Les restrictions de liberté de croyance ont également porté sur d'autres religions, en particulier sur le chiisme. La censure et les autodafés ont frappé tous les écrits chiites. Cette répression a continué et en est arrivée à profaner des lieux saints du chiisme à la suite du soulèvement de 1991 contre le gouvernement de Saddam Hussein. Les chrétiens, les juifs, les sabéens, les yézidis rencontraient eux aussi des obstacles dans leur pratique religieuse, la publication de journaux de ces communautés était interdite, l'usage de leurs langues était banni etc…

Ce passé était présent à l'esprit des rédacteurs de la Constitution de 2005 et on en trouve un écho dans plusieurs articles qui ont pour but d'empêcher ces restrictions abusives. Le caractère remarquable de cette Constitution par rapport à celles qui l'ont précédée tient au fait qu'elle a reconnu la liberté absolue de pensée, de conscience et de croyance: «Chaque individu a la liberté de pensée, de conscience et de croyance[1353]». Et «Premièrement: Les adeptes de toutes les religions et les sectes sont libres dans: A- la pratique des rites religieux, y compris les rites Husseini. B- la gestion des biens de mainmorte, leurs affaires et leurs institutions religieuses, c'est réglementé par la loi. Deuxièmement: L'État garantit la liberté de culte et la protection des lieux de culte[1354]». Dans la même démarche un article protège cette liberté: «L'État garantit la protection de l'individu contre la coercition intellectuelle, politique et religieuse[1355]».

1352

Ali Mamouri, « Les bahaïes: une minorité non reconnue en Irak », *Iraq Pulse*, 1 août 2013, disponible sur, http://www.al-monitor.com/pulse/ar/contents/articles/originals/2013/08/iraq-bahais-persecution-religious-minority.html , page consultée le 5 avril 2014.

1353

Article 42 de la Constitution irakienne de 2005.

1354

Article 43 de la Constitution irakienne de 2005.

1355

999 Donc la Constitution de 2005 reconnaît de façon absolue la liberté de pensée, de conscience et de croyance, ce qui est une avancée significative en direction des textes internationaux sur les droits de l'homme. Cette reconnaissance est renforcée par l'interdiction de promulguer des lois contredisant les libertés énoncées dans la Constitution[1356].

1000 Une question importante se pose pour l'application pratique de cette liberté : ce texte garantit-il la liberté absolue de changer de religion? Le système juridique irakien impose l'inscription de la religion sur les registres d'état-civil, donc si quelqu'un change de religion il doit faire changer l'inscription sur le registre d'état-civil, ce qui ne peut se faire qu'avec une décision d'un juge. Pour l'instant le Conseil des Représentants n'a pas voté de loi règlementant ce cas et la jurisprudence de la Cour Suprême Fédérale est assez pauvre dans ce domaine.

La loi de l'état-civil de 1972, en vigueur jusqu'ici, permet le changement de religion seulement pour les non-musulmans[1357]. De plus elle règle la religion des enfants mineurs qui prennent la religion du parent, père ou mère, musulman[1358].

Mais pour les musulmans c'est la loi de statut personnel de 1959 qui s'applique. Cette loi cite la loi islamique comme deuxième source législative[1359], qui s'impose en l'absence de textes législatifs. Ce qui fait donc craindre que, systématiquement, les juges appliquent la loi islamique pour interdire un changement de religion.

Cependant certains juristes se réfèrent au fait que «l'Irak a ratifié le Pacte international relatif aux droits civils et politiques par une loi, n° 193 de 1970, publiée au Journal Officiel de la République d'Irak le 7 octobre 1970. En conséquence les principes du Pacte font partie intégrante du système juridique national de l'Irak, comme l'indique la loi irakienne sur les traités internationaux n° 111 de

---

Article 37-2 de la Constitution irakienne de 2005.

1356
Article 2-1-c de la Constitution irakienne de 2005.

1357
Article 20-2 de la loi n° 65 de 1972.

1358
Article 21-3 de la loi n° 65 de 1972.

1359
Article 1 -2 de la loi de statut personnel n° 188 de 1959.

1979, article 2. Les juges ne doivent donc pas se référer à une source secondaire comme la loi islamique dans la question du changement de religion, alors qu'existent des textes prioritaires, article 18 du Pacte. En outre les dispositions constitutionnelles sont claires et explicites à cet égard et doivent être appliquées. L'État, en vertu de la Constitution, a pour mission de protéger l'individu contre la coercition intellectuelle, politique et religieuse (article 37-2). La Constitution a de façon indiscutable, inscrit la liberté de pensée, de conscience et de croyance (article 43)»[1360]

1001 Les tribunaux irakiens ont une attitude contradictoire avec ces dispositions affirmant la liberté. Le tribunal de première instance à Karrada (Bagdad) a eu à traiter un cas qui illustre ce manque de clarté en empêchant un adulte de changer de religion. Dans une famille chrétienne, le père s'est converti à l'islam. Sa femme et ses fils majeurs ont refusé de le suivre dans cette démarche. Un enfant mineur, en application de la loi de 1972, est devenu automatiquement musulman. Arrivé à l'âge adulte ce jeune homme a souhaité redevenir chrétien. Le tribunal lui a refusé ce retour à sa religion d'origine. La Cour de Cassation a confirmé cette décision, en citant comme motif : «l'islam interdit l'apostasie et la punit»[1361].

Malheureusement il n'a pas été fait appel devant la Cour Suprême Fédérale de cette décision qui est en violation avec le principe d'une liberté fondamentale inscrite à l'article 43 de la Constitution et en contradiction avec l'article 37-2 protégeant l'individu contre la coercition.

1002 Il reste à souligner une autre problématique soulevée par cette question. Peut-être que reconnaître la liberté de changer de religion pour un musulman serait contraire à l'article 2-1-A qui interdit de promulguer des lois contre les dispositions essentielles de l'islam. Mais dans le même article il est interdit de promulguer des lois contre les libertés et droits fondamentaux énoncés dans la Constitution article 2-1-C. On pourrait penser que la Constitution comporte une contradiction interne, mais en fait la définition des «dispositions essentielles», comme on l'a vu au chapitre III, ne touche pas le domaine de la foi. Donc dans ce cas la liberté de conscience et de croyance est garantie de façon absolue par la Constitution.

1003 Les dispositions de l'article 43 visent à protéger la liberté de croyance : «I. Les adeptes de toutes les religions et les sectes sont libres dans:

1360

Entretien du chercheur avec le juge Hadi Aziz, conseiller du président de la Cour Suprême Fédérale, Bagdad septembre 2012.

1361

Décision de la Cour fédérale de cassation n ° 285 - 2008 du 31 décembre 2008.

A- la pratique des rites religieux, y compris les rites Husseini.

B- la gestion des biens de mainmorte, leurs affaires et leurs institutions religieuses, c'est réglementé par la loi.

II. L'État garantit la liberté de culte et la protection des lieux de culte[1362]».

1004 Il est le reflet de l'histoire vécue sous l'ancien régime qui avait réprimé les rites *husseinis* de la majorité chiite, mis la main sur la gestion des fondations religieuses et les avait exploitées à son profit, et avait violé de nombreux lieux saints.

Les rites *husseinis* avaient été interdits: il s'agissait de cérémonies commémorant à Kerbala la mort en 680 de Hussein, troisième imam des chiites, tué par le calife omeyyade lorsque Hussein s'était révolté contre son pouvoir. Cette mort avait eu lieu dans des conditions particulièrement terribles, au cours d'une révolte de Hussein et de son entourage de soixante- dix-sept personnes contre une armée forte de trente mille hommes. Par la suite cet épisode dramatique a revêtu un caractère symbolique, celui du soulèvement d'un petit groupe contre un pouvoir injuste. Le pouvoir de Saddam Hussein voyait avec défiance ces rassemblements et les surveillait de très près, ainsi pour repérer, en cas de troubles, ceux qui y avaient participé, il avait ordonné, par exemple, de marquer des pèlerins rentrant à Kerbala, par une pulvérisation de colorant sur la tête. L'identification des «fauteurs de troubles» était ainsi rendue plus facile.

Les rites *Husseinis* ont donc pratiquement été interdits sous le régime de Saddam Hussein, d'où l'importance de leur inscription dans la Constitution de 2005 comme on le verra. Actuellement cette commémoration rassemble des foules immenses et on comptait dix-huit millions de participants en 2012[1363].

1005 De même le deuxième alinéa de cet article, qui prévoit «L'État garantit la liberté de culte et la protection des lieux de culte», est le reflet de la violation des lieux saints de plusieurs religions, surtout les sanctuaires chiites après le soulèvement de 1991.

Déjà, dès l'exposé des principes fondamentaux, la Constitution affirmait le devoir de l'État de protéger les lieux saints et patrimoniaux : «Les lieux saints et les sites religieux en Irak sont des

---

1362

Article 43 de la Constitution irakienne de 2005.

1363

Le gouverneur de Karbala a publié ce chiffre dans une conférence de presse. Parmi les pèlerins 350000 étrangers de 36 pays étaient présents en 2012, en 2013 ils étaient 1400 000.

structures religieuses et patrimoniales. L'État s'engage à assurer et maintenir la sainteté de ces lieux et à y garantir la libre pratique du culte[1364]».

L'ancien régime avait restreint les droits d'administration des biens de mainmorte pour toutes les religions et avait nommé des fidèles du régime comme gestionnaires des lieux religieux au sein d'un ministère des cultes. Ces fonctionnaires étaient plus proches du régime que des fidèles. C'est la raison pour laquelle la Constitution de 2005 a consacré un article aux biens de mainmorte.

1006 Les premières déclarations des droits de l'homme avaient posé les bases des déclarations ultérieures en énonçant les droits et libertés essentiels. Puis, sous l'influence du développement de la notion de «droits de l'homme», les déclarations contemporaines ont allongé considérablement la liste des droits et libertés.

La Constitution irakienne de 2005 a suivi cette évolution. Bien qu'elle ne fasse pas une référence explicite aux déclarations ou conventions internationales, elle a cité des droits présents dans ces textes. La fondamentalité leur est donc attribuée pour la seule raison qu'ils sont dans la Constitution.

Section 2. La protection des droits et libertés fondamentaux

1007 Dans la plupart des systèmes plusieurs possibilités s'offrent pour protéger les droits et libertés fondamentaux. Nous pouvons classer, dans le système irakien, les protections en deux catégories: les protections juridiques (1) et les protections non juridiques (2).

1008 I. PROTECTIONS JURIDIQUES

1009 La Constitution irakienne, sommet de la pyramide juridique de l'État, offre les plus importantes garanties des droits et libertés. Les principes constitutionnels essentiels de leur protection, principe de la séparation des pouvoirs, primauté du droit et contrôle de la constitutionnalité des lois prévu par la Constitution, après une longue période où on l'avait négligé, sont reconnus.

La complexité de toute modification des droits et libertés dans la Constitution est également un moyen de protection. Il faut en effet que deux mandats parlementaires se soient écoulés, que les deux tiers des membres du Conseil des Représentants et un référendum les aient approuvées et que le Président les ait ratifiées, pour que des modifications soient adoptées[1365]. Exiger toutes ces étapes rend plus grande la stabilité du texte constitutionnel.

1364 Article 10 de la Constitution irakienne de 2005.

1010 De plus, la promulgation de lois contredisant les droits et libertés est interdite[1366]. Ceci est dit en tout début de Constitution ce qui le met en valeur et fait ressortir l'importance accordée à la protection de ces droits et libertés qui deviendra la pierre angulaire du travail de la Cour Suprême Fédérale. La Constitution limite leur restriction en indiquant que seule une loi peut le faire «dans la mesure où elle ne viole pas l'essence du droit ou de la liberté[1367]».

Cependant des circonstances exceptionnelles, mettant en danger l'existence même d'un État, peuvent amener à instituer un état d'urgence qui dégage le pouvoir exécutif des obligations constitutionnelles spécifiques à chaque État. L'exécutif peut ainsi prendre très rapidement les mesures nécessaires à la survie du pays. La plupart des constitutions prévoient ce cas et le Pacte international relatif aux droits civils et politiques consacre également un article à cette situation[1368].

1011 En Irak, bien que la Constitution de 2005 ait reconnu le principe de la nécessité de recourir, parfois, à l'état d'urgence, elle l'a assorti d'un cadre précis et assez contraignant qui n'exclue pas le

---

1365
Article 126 de la Constitution irakienne de 2005.

1366
Article II-1-c de la Constitution irakienne de 2005.

1367
Article 46 de la Constitution irakienne de 2005.

1368
Article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dit : «1. Dans le cas où un danger public exceptionnel menace l'existence de la nation et est proclamé par un acte officiel, les États parties au présent Pacte peuvent prendre, dans la stricte mesure où la situation l'exige, des mesures dérogeant aux obligations prévues dans le présent Pacte, sous réserve que ces mesures ne soient pas incompatibles avec les autres obligations que leur impose le droit international et qu'elles n'entraînent pas une discrimination fondée uniquement sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion ou l'origine sociale. 2. La disposition précédente n'autorise aucune dérogation aux articles 6, 7, 8 (par. 1 et 2), 11, 15, 16 et 18. 3. Les États parties au présent Pacte qui usent du droit de dérogation doivent, par l'entremise du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, signaler aussitôt aux autres États parties les dispositions auxquelles ils ont dérogé ainsi que les motifs qui ont provoqué cette dérogation. Une nouvelle communication sera faite par la même entremise, à la date à laquelle ils ont mis fin à ces dérogations».

rôle de la représentation nationale :

- approbation des deux tiers des élus du Conseil des Représentants à une demande conjointe du Président de la République et du Président du Conseil des Ministres[1369] .
- limitation à 30 jours de l'état d'urgence qui ne pourra être prolongé qu'en reprenant toute la procédure[1370].
- un rapport sur les mesures prises pendant l'état d'urgence doit être fait par le Président du Conseil des Ministres au Conseil des Représentants dans les 15 jours après la fin de l'état d'urgence[1371].

Ces conditions constituent une protection des droits et libertés et, bien sûr, derrière ces garde-fous destinés à garantir les libertés publiques, se profile le spectre de la peur de la dictature du régime précédent. Les rédacteurs de la Constitution ont voulu rendre impossible le retour de cette période tragique.

1012 Les lois touchant aux droits et libertés des individus incluent de nombreux moyens assurant leurs garanties qui tiennent leur valeur de la Constitution sur laquelle elles sont basées. Ces droits sont nombreux et leurs garanties variées, selon la loi qui les concerne. Les garanties les plus importantes se trouvent dans le code pénal et le code de procédure pénale. De la découverte d'un crime à sa sanction, le cheminement juridique est balisé par des règles qui garantissent les droits de la défense, de l'accusation, le déroulement du procès etc…On a étudié les garanties assurées par ces lois dans l'étude du droit de sûreté.

1013 Les moyens judiciaires, à travers plusieurs instances, sont les plus efficaces pour protéger les droits et libertés puisqu'il est de leur compétence d'appliquer les lois tant aux gouvernés qu'aux gouvernants. En séparant les pouvoirs, la Constitution reconnaît et assure l'indépendance de la justice[1372].

1369

Article 61-9-A de la Constitution irakienne de 2005.

1370

Article 61-9-B de la Constitution irakienne de 2005.

1371

Article 61-9-C de la Constitution irakienne de 2005.

1372

Article 47 de la Constitution irakienne de 2005.

Le pouvoir judiciaire en Irak s'exerce à plusieurs niveaux : constitutionnel à la Cour Suprême Fédérale, administratif à la Cour Administrative et Ordinaire au sommet de laquelle se trouvent la Cour de Cassation et le Procureur général.

Nous allons essayer d'expliquer ces moyens juridictionnels de protection des droits et libertés à travers l'étude du contrôle sur le pouvoir législatif, c'est-à-dire le contrôle de constitutionnalité des lois (A) et le contrôle administratif (B).

1014 A. Le contrôle de constitutionnalité des lois

1015 La Cour Suprême Fédérale, la plus haute instance judiciaire en Irak, a pour compétence le contrôle de constitutionnalité des lois, l'explication des dispositions de la Constitution et d'autres compétences prévues par la Constitution. Conformément à la Loi Administrative de Transition, la Cour Suprême Fédérale a été mise en place par la loi n° 30 de 2005. Cette loi prévoit que la Cour Suprême Fédérale, siégeant à Bagdad, exerce ses fonctions de façon indépendante, sans aucune autorité au-dessus d'elle, sauf la loi. La Constitution irakienne de 2005 confirme l'existence de la Cour Suprême Fédérale et ses caractéristiques qu'elle détaille comme celles d'un «organe indépendant financièrement et administrativement »[1373]. Elle est composée de «juges, d'experts en jurisprudence islamique et de juristes»[1374]. Etant donné l'importance de la Cour Suprême Fédérale, dans la protection des droits et libertés, la Constitution et les lois ont pris des mesures garantissant l'indépendance de la Cour et de ses juges:

- les juges ne sont pas révocables sauf dans les cas prévus par la loi.[1375]

- aucune limite d'âge maximum n'est fixée pour siéger à la Cour Suprême fédérale. Le Président et les membres de la Cour peuvent demeurer en fonction autant qu'ils le souhaitent. C'est une exception dans la fonction publique irakienne, aucun fonctionnaire ne continuant son service au-delà de la limite fixée[1376].

- le salaire et les indemnités du Président et des membres de la Cour sont du même niveau que ceux d'un ministre. Lorsqu'ils prennent leur retraite, 80% de leur salaire leur est maintenu à

1373
Article 92-1 de la Constitution irakienne de 2005.

1374
Article 92-2 de la Constitution irakienne de 2005.

1375
Article 97 de la Constitution irakienne de 2005.

vie, sauf pour ceux qui auraient démissionné sans l'accord du Président de la République, ou s'ils ont été condamnés pour crime ou corruption[1377].

- L'indépendance financière et administrative de la Cour est un principe reconnu par la Constitution[1378] et affirmé dans la loi de la Cour Suprême Fédérale[1379].

1016 Bien qu'elle soit de création récente, la Cour Suprême Fédérale irakienne a déployé une activité remarquable, dans le domaine de la protection des droits et libertés fondamentaux, par le contrôle des lois. Elle a joué un rôle dans plusieurs domaines, en particulier celui des droits politiques (droit de vote, droit de poser sa candidature, droit de la nationalité) comme nous l'avons vu en étudiant la liste des droits et libertés fondamentaux. Ce travail de la Cour Suprême Fédérale confirme la primauté de la Constitution, protège sa suprématie et garantit les droits et libertés des individus.

1017 La Cour actuelle, malgré l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, fonctionne encore selon la loi n ° 30 de 2005 basée sur la loi administrative de transition, en attendant que le Conseil des Représentants ait adopté une loi régissant ses travaux sur la base de la Constitution.

Certes la Cour Suprême Fédérale fonctionne selon une loi antérieure à la Constitution, mais d'une part l'article 130 prévoit ce cas[1380], d'autre part cela a permis d'éviter un vide juridique qui aurait été préjudiciable au contrôle de constitutionnalité des lois votées pendant cette période.

Mais on peut regretter qu'un organe aussi essentiel que la Cour Suprême fédérale, chargé de contrôler le pouvoir, soit entaché d'une certaine faiblesse. La composition prévue par la

---

1376
Loi n° 30 de 2005.

1377
Article 6-2 de la loi n° 30 de 2005.

1378
Article 92 de la Constitution irakienne de 2005.

1379
Article 1 de la loi n° 30 de 2005.

1380
Article 130 de la Constitution irakienne de 2005 dit: «Les lois existantes restent en vigueur, à moins que annulées ou modifiées en conformité avec les dispositions de la présente Constitution».

Constitution, posant un problème aux partis politiques en désaccord sur les proportions des juges, experts en jurisprudence islamique et juristes, n'a pas encore été l'objet d'une loi votée par le Conseil des Représentants. Ce qui, dans les faits, n'empêche pas actuellement le fonctionnement de la Cour.

1018 B. La Cour Administrative

1019 Le principe d'un État de droit signifie que son travail administratif doit être soumis à la loi, ce qui suppose qu'il soit contrôlé par des juristes. Le contrôle juridique sur les actes du pouvoir administratif est un des moyens efficaces pour garantir les droits et libertés des individus. Ce contrôle soumet l'administration au droit, renforçant ainsi la protection des citoyens. Le contrôle sur les actes administratifs du pouvoir exécutif s'exerce soit par des juges ordinaires soit par des juges spécialisés, juges administratifs, selon les pays.

1020 En Irak, la juridiction administrative a été créée en 1989 et depuis cette date elle est séparée des juridictions ordinaires, et une Cour administrative, considérée comme un moyen essentiel du respect des lois, a été établie. La loi explique le fonctionnement de ce tribunal, ses compétences qui recouvrent l'examen de la validité des décisions administratives, des ordres donnés par l'administration et les dommages et intérêts s'il y a faute de sa part[1381].

Mais dès sa création, en 1989, cette Cour administrative était entachée d'une anomalie puisqu'elle était rattachée au Ministère de la Justice et donc au pouvoir exécutif. En outre la loi n° 106 lui interdisait d'examiner les décisions du Président de la République ni celles prises en application de ses directives.

Il est évident que la Cour Administrative de l'époque avait un pouvoir limité, ce qui est contraire au principe qui veut que l'administration doive être soumise à la loi. La porte était alors ouverte à l'arbitraire et à la violation des droits et libertés des individus.

1021 La Constitution de 2005 s'est intéressée à la justice administrative lui reconnaissant une valeur constitutionnelle en donnant la possibilité de créer un «Conseil d'État» chargé de la justice administrative[1382]. De plus, à l'article précédent, la Constitution précise qu'aucune décision ou

---

1381 Article 7-2 de la loi n° 106 de 1989.

1382 Article 101 de la Constitution irakienne de 2005.

mesure administrative ne peut être protégée de l'appel[1383]. En outre la loi de la Cour Suprême Fédérale autorise un particulier à faire appel d'une décision de la Cour Administrative auprès de la Cour Suprême.

Mais jusqu'à présent aucune nouvelle loi organisant les tribunaux administratifs ou créant le «Conseil d'État», selon la Constitution de 2005, n'a été votée. Le rôle de la justice administrative en Irak est donc peu efficace pour protéger les droits et libertés des individus.

1022 II. PROTECTIONS NON JURIDIQUES

1023 La protection non juridique des droits et libertés est exercée par des organismes tant internes qu'externes à l'Irak. Ils sont compétents dans le domaine de la protection des droits et libertés des citoyens et de la surveillance de leur respect par l'État, selon les critères de la Constitution et des conventions internationales auxquelles l'Irak est partie. Nous allons étudier la protection interne (A) et externe (B).

1024 A. La protection interne

1025 Les expériences internationales de l'existence d'institutions consacrées aux droits et libertés fondamentaux varient considérablement dans la forme et dans le statut : il peut s'agir d'un organisme indépendant du gouvernement, d'un ministère des droits de l'homme, d'un département spécialisé dans un ministère etc… En Irak les moyens internes de protection des droits et libertés de l'homme sont multiples et reflètent l'intérêt croissant dont ils sont l'objet[1384].

1) Protection par le pouvoir législatif

a) La Haute Commission irakienne aux droits de l'homme

1026 Pour la première fois dans l'histoire de l'Irak une commission des droits de l'homme, indépendante du gouvernement et liée au Conseil des Représentants est établie par un texte constitutionnel : «La Haute Commission aux Droits de l'Homme, la Haute Commission électorale indépendante et la Commission de l'intégrité sont considérées comme des commissions indépendantes soumises au contrôle du Conseil des Représentants, leurs fonctions sont régies par la

1383
Article 100 de la Constitution irakienne de 2005.

1384
D'autres moyens de protection ne peuvent pas être négligés : le poids de l'opinion publique, les médias, la société civile etc….

loi[1385]».

1027 En décembre 2008 le Conseil des Représentants a voté la loi qui définit la base juridique de la création de la Haute Commission et ses compétences. Dans son préambule la loi dit que le but de la création de cette Commission est de «promouvoir une culture des droits de l'homme en Irak, de les protéger et les renforcer, de les garantir et de surveiller les violations dont ils pourraient être l'objet». Elle définit les buts de cette Commission:

- assurer la protection et la promotion des droits de l'homme en Irak,
- protéger les droits et libertés énoncés dans la Constitution, les lois et les conventions internationales ratifiées par l'Irak,
- consolider et développer les valeurs et la culture des droits de l'homme[1386].

1028 La loi établit la méthode de formation de cette Commission: un comité d'experts composé de quinze membres représentant le Conseil des Représentants, le Conseil des Ministres, le Conseil de la magistrature, des organisations de la société civile, le Bureau des Nations Unies pour les droits de l'homme en Irak, qui sont chargés de choisir le conseil des commissaires dirigeant cette Commission[1387].

Selon ce processus le Conseil des Représentants en 2011 a formé ce comité d'experts. Après quelques mois de discussions, entretiens personnels, évaluations et participation active du Bureau des Nations Unies, la liste des commissaires a été présentée au Conseil des Représentants pour qu'il la ratifie.

Conformément à cette loi le Conseil des commissaires, composé de onze membres et de trois suppléants, devait compter un tiers de femmes et un siège réservé aux minorités[1388]. L'application de cette disposition concernant les sièges réservés aux femmes a posé un problème….mathématique ! Diviser onze (nombre des membres titulaires) ou quatorze (membres titulaires et suppléants) par

---

1385
Article 102 de la Constitution irakienne de 2005.

1386
Article 3 de la loi n° 53 de 2008.

1387
Article 7 de la loi n° 53 de 2008.

1388
Article 8 de la loi n° 53 de 2008.

trois était impossible. Le comité d'experts a décidé d'accorder quatre sièges aux femmes, bien que le représentant des Nations Unies à ce comité ait proposé de leur donner cinq sièges, comme nombre entier le plus proche. Enfin quelques organisations féministes ont contesté la décision devant la Cour Suprême Fédérale qui a décidé d'attribuer cinq sièges aux femmes[1389].

1029 Après la ratification de la liste des onze commissaires et trois suppléants, le premier comité indépendant du gouvernement, consacré aux droits de l'homme, était né. La loi a donné des pouvoirs à la Commission des droits de l'homme dont les plus importants sont:

- Recevoir les plaintes des individus, des groupes et des organisations de la société civile pour les atteintes aux droits de l'homme, avant et après l'entrée en vigueur de la loi de la Commission, tout en respectant la stricte confidentialité de l'identité des plaignants.
- Faire des enquêtes préliminaires sur les violations des droits de l'homme dont elle aurait été informée.
- Vérifier la validité des plaintes reçues par la Commission et éventuellement mener des enquêtes préliminaires
- Renvoyer les affaires liées aux violations des droits de l'homme devant le ministère public pour une action en justice, si tel est l'avis de la Commission.
- Visiter les prisons et tous les autres lieux de ce type, sans avoir besoin d'une autorisation préalable des autorités.
- Rencontrer les condamnés et les détenus et recenser, s'il y a lieu, les cas de violations des droits de l'homme et informer les autorités compétentes afin qu'elles prennent les mesures juridiques appropriées[1390].

1030 La création récente de la Commission ne permet pas d'évaluer l'efficacité de son travail dans le domaine de la protection des droits et libertés fondamentaux en Irak, mais les rapports de l'ONU indiquent que la Commission a commencé et, avec l'aide directe du Bureau des Nations Unies en Irak et de la plupart des commissions des droits de l'homme dans le monde, beaucoup d'ateliers de formation des cadres, ainsi que des spécialistes, les préparent à leur travail[1391].

1389

Décision de la Cour Suprême Fédérale le 19 septembre 2012.

1390

Article 4 de la loi n° 53 de 2008.

1391

Report on Human Rights in Iraq: July - December 2012, disponible sur, http://unami.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=c0RN7BHx9mc%3d&tabid=3174&language=en-US, page consultée le 10 mars 2014.

b) Comité parlementaire des droits de l'homme

1031 Le règlement intérieur du Conseil des Représentants établit le comité des droits de l'homme au Parlement irakien[1392].

Il est chargé de défendre les droits de l'homme, d'éliminer de la législation les textes qui leur sont contraires et de travailler à la réforme de ces textes pour garantir un respect réel des droits de l'homme en Irak. Il supervise les instances gouvernementales pour s'assurer qu'elles respectent ces droits et il forme des commissions d'enquête pour les sujets qui sont de leur ressort. Le comité parlementaire des droits de l'homme en Irak a exercé son activité selon deux axes : l'axe législatif avec l'examen des projets de lois pour s'assurer qu'ils ne comportaient pas de violation des droits de l'homme mais qu'ils les renforçaient, l'axe de la supervision par des questions et des interrogatoires des responsables de l'exécutif[1393].

2) Protection par le pouvoir exécutif

a) Le ministère des droits de l'homme

1032 Le ministère des droits de l'homme en Irak a été établi en septembre 2003 par le premier gouvernement irakien, formé sous l'autorité de la coalition après la chute de Saddam Hussein. Il a été créé sur la base de l'ordonnance n° 60 de 2003. Dans son préambule elle indique, parmi les raisons d'être de ce ministère, qu'elle reconnaît les longues souffrances du peuple irakien par les violations impressionnantes de ses droits et libertés fondamentaux. Elle reconnaît aussi que l'application du droit, la protection des droits et libertés fondamentaux de l'homme et la réactivation des valeurs irakiennes traditionnelles pour un traitement humain, sont des facteurs efficaces de stabilité politique et sociale de l'Irak.

Cette ordonnance a mis en place les fonctions les plus importantes du ministère :

- travailler à instaurer un climat favorable aux droits de l'homme et à empêcher leur violation.
- émettre les recommandations nécessaires à la mise en place de nouvelles institutions ou à la réforme des anciennes par une gestion efficace de la prévention des violations des droits de l'homme.
- mettre en place des programmes d'assistance au peuple irakien pour l'aider à se remettre des

1392 Article 70-12 du règlement intérieur du Conseil des Représentants.

1393 Voir le site officiel du Conseil des Représentants, le Comité des droits de l'homme au Parlement irakien, disponible sur, http://ar.parliament.iq/LiveWebsites/Arabic/Committees/Temp1/Search.aspx?ComLiveID=12&Theme=DarkBlue, page consultée le 12 mars 2014.

atrocités commises par le régime baasiste.

- faire le lien entre le gouvernement irakien, le Bureau des Nations Unies des droits de l'homme et la Commission des Nations Unies sur la condition de la femme et d'autres organisations internationales spécialisées dans la défense des droits de l'homme. Il conseille le législateur pour que les projets de loi soient compatibles avec la loi internationale des droits de l'homme y compris les conventions internationales auxquelles l'Irak est partie[1394].

1033 C'est sur cette base que le ministère des droits de l'homme travaille actuellement. Il a établi plusieurs services compatibles avec ces objectifs: un service de surveillance du respect des droits de l'homme, un service pour liquider l'héritage de leur violation, un service de diffusion de la culture des droits de l'homme et d'éducation dans ce sens. Ses bureaux sont installés dans tous les départements de l'Irak. Au sein du gouvernement du Kurdistan il existe aussi une commission des droits de l'homme.

b) Services des droits de l'homme dans des ministères

1034 A la proposition du ministère irakien des droits de l'homme en 2006, des bureaux de droits de l'homme ont été établis dans chaque ministère pour devenir ses bras exécutifs. Les fonctions essentielles de ces bureaux sont de développer un environnement propice aux droits de l'homme et à en diffuser la culture.

Petit à petit ces bureaux, dans certains ministères, ont pris de l'ampleur et sont devenus par eux-mêmes des services. En développant leur travail ils ont également développé la formation de cadres compétents. Leur présence a acquis un poids de plus en plus important dans certains ministères tels ceux de l'Intérieur, de la Défense, de la Justice, de la Santé, de l'Education, de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique, du Travail et des Affaires sociales, du Logement, du Développement et des Affaires Etrangères.

L'institut national des droits de l'homme lié au ministère des droits de l'homme en Irak est chargé de la formation du personnel de ces services et du développement de leurs programmes. Un rapport est rédigé chaque année sur la réalité des droits de l'homme à destination du ministre des droits de l'homme et des organisations internationales qui œuvrent dans ce domaine[1395].

3) Protection par les organisations de la société civile

1035 La société civile joue un rôle croissant dans le monde, dans la mesure où elle est devenue un partenaire des gouvernements et des organisations internationales dans de nombreux domaines, en particulier celui des droits de l'homme.

1394

Deuxième chapitre de l'ordonnance n° 60 de 2003.

On voit l'importance de son rôle dans des conférences et des sommets internationaux. En Irak les organisations de la société civile, depuis 2003, ont connu un développement remarquable de leur travail. L'atmosphère d'ouverture qui s'est emparée de l'Irak à cette époque a eu un effet bénéfique sur l'évolution de ces organisations, de même que le vote de nombreuses lois garantissant leur indépendance et leur liberté d'action.

De plus elles ont reçu le soutien financier d'autres pays et d'organismes internationaux, leur permettant de promouvoir des activités en faveur des droits de l'homme. On peut classer ces organisations en trois groupes[1396]:

- des organisations des droits de l'homme

1036 Elles sont des acteurs essentiels dans la mise en œuvre des programmes des droits de l'homme et ont un rôle direct dans leur partenariat avec le gouvernement irakien et les organisations internationales spécialisées dans ce domaine.

Beaucoup disposent de moyens techniques performants grâce aux Nations Unies et d'autres organisations internationales. Cet ensemble d'organisations a un rôle dans le dialogue social pour faire évoluer l'attitude face aux droits de l'homme et tenter de réformer certains comportements du public contraires aux droits de l'homme.

- organisations liées aux droits de l'homme

1037 Ce sont des organisations qui s'impliquent dans quelques aspects des droits de l'homme, par exemple des organisations consacrées aux problèmes des femmes, aux enfants, au développement des cultures, aux services sociaux. Ces organisations ont un rôle de proposition de lois portant sur

---

1395

L'institut national des droits de l'homme a été fondé le 1er janvier 2008 comme institut lié au ministère des droits de l'homme. Ses objectifs sont de consolider les concepts des droits de l'homme, de sensibiliser à la culture des droits civils, politiques, économiques, sociaux, culturels et environnementaux, selon la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et les autres textes internationaux . Voir le site officiel de l'Institut, disponible sur : http://nihriraq.com/, page consultée le 15 mars 2014.

1396

Cette classification a été proposée par le Plan national pour les droits de l'homme, adopté par le Conseil des ministres irakien pour l'année 2012-2013, disponible sur, http://www.humanrights.gov.iq/uploads/pdf/al%20lgna/al%20kota%20watniia.pdf, page consultée le 22 mars 2014.

leur domaine d'activité. Elles ont, pour aider le développement des droits de l'homme, une expérience de terrain.

- Autres organisations de la société civile

1038 Elles ne sont pas liées directement aux droits de l'homme, mais s'y intéressent par le biais du développement et des questions sociales qui ont pour conséquence de renforcer les droits de l'homme.

4) Protection par l'opinion publique

1039 L'opinion publique agit efficacement pour la défense des droits de l'homme et des libertés fondamentales par l'observation critique du travail du pouvoir exécutif et en dénonçant leurs violations par tous les moyens disponibles. Elle s'exprime de diverses manières et son impact dépend du système politique du pays, un impact fort dans des pays démocratiques, faible ou nul dans des régimes totalitaires ou des dictatures.

1040 En Irak après 2003, l'ouverture a permis à l'opinion publique d'avoir une influence. Les organisations de la société civile, les partis politiques et bien d'autres groupes pouvaient diffuser leurs idées dans la presse et les médias. Une opinion publique informée par ces moyens s'est constituée et a joué un rôle majeur dans la mobilisation des masses. Par des moyens inconnus autrefois, Twitter, Facebook etc…, l'information immédiate, en cas de violation des droits de l'homme, mobilise considérablement l'opinion publique et élargit son influence. Le pouvoir, actuellement, est bien obligé d'en tenir compte.

1041 Le rapport sur les droits de l'homme rédigé par la Mission d'Assistance des Nations Unies pour l'Irak (UNAMI) en 2012, a souligné la bonne évolution de l'opinion publique en faisant l'éloge des manifestations qui se sont déroulées pacifiquement et qui ont parfois porté des fruits. Le rapport visait des manifestations comme celle de Kirkuk organisée par l'Association de l'Espoir pour obtenir une représentativité accrue des femmes dans les conseils d'administration des districts et des quartiers de la ville. A Bassora une manifestation fut organisée pour protester contre le manque d'électricité, une autre à Bagdad contre l'achat, par le gouvernement, d'armes alors que certaines personnes souffrent de la faim, ou contre le manque de services. D'autres manifestations visaient la décision du gouvernement de remplacer l'aide alimentaire, distribuée par l'État, par le versement d'argent aux bénéficiaires de cette aide. Les manifestants ont obtenu gain de cause et le gouvernement est revenu sur sa décision. Sur la place Tahrir à Bagdad, des travailleurs ont protesté contre la corruption, le système administratif et financier, pour l'amélioration des conditions de travail et de nouvelles lois pour la retraite et la sécurité sociale. A Anbar et dans d'autres villes, les demandes des manifestants portaient sur l'abrogation des lois anti-terroristes et pour exiger une

enquête sur les violences infligées aux accusés.

La mission de l'ONU, en revanche, a été préoccupée par certains projets de lois touchant les sources de l'opinion publique: «La mission a joint sa voix à celles de certains groupes de la société civile et aux lobbys des médias, pour exprimer sa préoccupation au gouvernement face à certains projets de lois, concernant la liberté d'expression et d'information, qui ne sont pas conformes aux normes internationales.

1042 Parmi ces projets celui de la criminalité informatique, connue sous le nom de «criminalité sur internet» était, à cause des restrictions qu'il contenait, critiqué par les organisations internationales, la société civile et la société internationale. Le Conseil des Représentants l'a annulé. Malgré cela il y a d'autres projets de lois au Conseil des Représentants qui ne répondent pas aux normes internationales comme le projet de loi de la Commission Nationale de l'Information et celui sur la liberté d'expression, de réunion et de manifestation».[1397]

Tout cela souligne une évolution importante de l'opinion publique qui ne se manifestait pas auparavant en Irak.

1043 B. La protection externe

1044 La protection externe des droits et libertés fondamentaux, aux niveaux international et régional, dépend du poids des organismes qui délivrent des recommandations et des décisions ayant pour objectif de faire obstacle aux violations des droits. Le rôle de ces organismes dans la protection des droits et libertés, en Irak, est donc à préciser.

1) Niveau international (UNAMI) [1398]

1045 Les Nations Unies sont l'organisation clé qui, à travers le monde et par le travail de ses différentes branches, traite des questions des droits de l'homme.

Outre le Conseil de Sécurité et l'Assemblée Générale, les Nations Unies disposent de branches directement liées au sujet des droits et libertés. Le Conseil économique et social a été institué en

---

1397

Report on Human Rights in Iraq, july-december 2012 UNAMI Human Rights Office/ OHCHR Baghdad, disponible sur, http://unami.unmissions.org/LinkClick.aspx?fileticket=c0RN7BHx9mc%3d&tabid=3174&language=en-US, page consultée le 20 mars 2014.

1398

UNAMI, United Nations Assistance Mission for Iraq ou en français MANUI.

3946

1946 selon la Charte des Nations Unies[1399]. Dépendant de ce Conseil, la Commission des droits de l'homme est organisée sur la base de la Charte[1400]. Des Commissions d'enquête et d'autres comités ont été établis selon les conventions des Nations Unies sur les droits de l'homme: la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale en 1965, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques en 1966, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes en 1979.

Ces dispositifs ont un rôle actif dans l'élaboration de rapports et le suivi de la promotion des droits de l'homme partout dans le monde.

1046 Mais c'est sur le rôle et l'efficacité de ces organismes en Irak que nous allons concentrer notre étude et, en particulier, sur les efforts consentis par les organismes internationaux au sommet desquels se trouvent les Nations Unies. Dans une période cruciale de la vie politique de l'Irak les Nations Unies ont joué un rôle essentiel et continuent à le jouer, ce rôle s'appliquant aux droits de l'homme. Après 2003, les Nations Unies, conformément à la décision du Conseil de Sécurité, ont établi une mission d'assistance spéciale (UNAMI) en Irak pour aider le Secrétaire Général à s'acquitter de son mandat[1401].

Depuis, la mission de l'ONU a rempli ses fonctions. En 2007, de grands changements sont survenus dans la mission des Nations Unies et son rôle s'est élargi avec la décision du Conseil de Sécurité : «Le Conseil de Sécurité réaffirmant qu'il importe que l'Organisation des Nations Unies, notamment la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Irak (UNAMI), soutienne le Gouvernement et le peuple irakiens en ce qu'ils œuvrent à renforcer les institutions d'un régime représentatif, favoriser le dialogue politique et la réconciliation nationale, se concilier les pays voisins, aider les groupes vulnérables, notamment les réfugiés et les personnes déplacées, et promouvoir la défense des droits de l'homme et la réforme du système judiciaire et juridique»[1402]. Sa mission, prévue pour un an, est renouvelée depuis par les décisions 1830 de 2008, 1883 de 2009, 1936 de 2010.

1399

Chapitre X de la Charte des Nations Unies.

1400

Article 68 de la Charte des Nations Unies.

1401

Voir la résolution 1500 de 2003 adoptée par le Conseil de Sécurité, à sa 4808ème séance le 14 août 2003.

3947

1047 L'envoyé spécial des Nations Unies dirige cette mission[1403]. Il est entouré de deux assistants : l'un pour les affaires politiques, électorales et constitutionnelles[1404], l'autre pour le domaine du développement et de l'aide humanitaire[1405].

Cette mission a exercé un rôle essentiel dans le soutien des Irakiens lors de l'élaboration et de l'adoption d'une nouvelle constitution en 2005. Elle a aidé le pays à organiser des élections nationales à deux reprises au cours de cette même année ainsi que pour celles de 2009 et 2010. Depuis la création de la Haute Commission Electorale en 2007, les Nations Unies ont apporté une aide technique à cette institution. La mission UNAMI travaille avec les ministères et les institutions judiciaires irakiennes et les associations de la société civile pour renforcer et consolider le système de protection des droits de l'homme, et former une Haute Commission indépendante des droits de l'homme en Irak. La mission a également publié un rapport biannuel sur l'état des droits de l'homme en Irak. Un bureau spécial de l'UNAMI consacré aux droits de l'homme à Bagdad, travaille avec le gouvernement et les membres de la société civile irakienne afin de soutenir la promotion, le respect et la protection des droits de l'homme en Irak de manière indépendante. Le bureau qui représente aussi le Haut- Commissariat des Nations Unies pour les droits de l'homme agit en coopération avec d'autres programmes ou organisations des Nations Unies pour s'assurer que les libertés fondamentales des Irakiens sont des éléments clés de leurs activités[1406].

1048 En collaboration avec le gouvernement et la société civile, le bureau des droits de l'homme

1402

Voir la résolution 1770 de 2007 adoptée par le Conseil de Sécurité, à sa 4808ème séance.

1403

Depuis août 2013 le Secrétaire Général des Nations Unies a nommé à ce poste NicolaÏ Mladenov, ancien ministre des Affaires Etrangères de Bulgarie.

1404

A ce poste en 2013 Monsieur Georgi Posten, ancien ministre des Affaires Etrangères et ambassadeur de Hongrie en Iran et au Vietnam.

1405

Actuellement Madame Jacqueline Badcock du Royaume Uni.

1406

Voir le site officiel de l'UNAMI, disponible sur, http://unami.unmissions.org/ , page consultée le 1 avril 2014.

concentre son activité sur des domaines essentiels, tels la primauté du droit, la protection des civils contre les effets des conflits armés, la violence, et pour la protection des femmes, des enfants, des minorités et des personnes ayant des besoins spéciaux. Tout aussi importante est la protection de la liberté d'expression, les droits sociaux, culturels et économiques. Le bureau fournit des conseils et une assistance au gouvernement de l'Irak et aux membres de la société civile en ce qui concerne les mécanismes internationaux des droits de l'homme y compris les procédures spéciales pour le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. Il a examiné la conformité de l'Irak avec ses obligations internationales liées aux droits de l'homme et au sujet de laquelle un rapport de ce Conseil est rédigé tous les quatre ans.

1049 Le personnel du Bureau des droits de l'homme l'UNAMI, visite les prisons, les centres de détention, les maisons d'hébergement, les orphelinats, dans tout l'Irak, de façon régulière, afin d'évaluer les conditions matérielles dans ces centres et de faire des recommandations pour les améliorer et sur la façon de respecter les droits de l'homme. Pour aider à renforcer les autorités nationales dans l'application des lois irakiennes sur les droits de l'homme, l'UNAMI a formé les forces de sécurité sur leur obligation légale en matière de respect des droits des détenus. Elle a également formé les procureurs sur leurs obligations concernant la protection des droits des détenus et le respect des normes d'un jugement équitable.

Le siège de la mission UNAMI se trouve à Bagdad avec des bureaux à Bassora dans le sud et à Kirkuk et Erbil dans le nord, mais aussi hors d'Irak au Koweit, à Amman et à Téhéran.

Elle a un personnel constitué de 1090 fonctionnaires (439 internationaux et 631 locaux) et le budget de 2012 était de l'ordre de 173 millions de dollars[1407].

2) Niveau régional (le Comité arabe des droits de l'homme)

1050 A travers le monde on a vu naître, dans un passé récent, des Conventions régionales des droits de l'homme, qu'elles soient européenne, américaine ou africaine. Ces accords ont souvent prévu des organismes de protection pour les droits qu'ils énonçaient.

L'Irak est membre fondateur de la Ligue des États arabes, par conséquent il est engagé par la Charte arabe des droits de l'homme qui est entrée en vigueur le 16 mars 2008. Selon cette Charte un Comité des droits de l'homme a été établi. Son objectif est de contrôler la situation des droits de l'homme dans les États parties à la Charte et la façon dont ils appliquent les articles consacrés à ces droits. Il vérifie que les États prennent les mesures nécessaires pour appliquer les droits de l'homme

1407 Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Irak, Faits et chiffres, disponible sur, http://unami.unmissions.org/Default.aspx?tabid=2835&language=en-US, page consultée le 1 avril 2014.

et les mettre en œuvre[1408].

1051 Le Comité est composé de sept membres élus au scrutin secret, tous ressortissants des États parties à la Charte, il ne peut pas y avoir plus d'un élu pour chaque État partie. Ils doivent être élus parmi des personnalités compétentes jouissant d'une expérience dans le domaine des droits de l'homme et ne peuvent être réélus qu'une fois. Les États parties s'engagent à veiller à ce que les membres du Comité jouissent de l'immunité nécessaire à l'exercice de leurs fonctions. Ils doivent être protégés de toute pression morale ou matérielle ou de poursuites judiciaires du fait des positions qu'ils pourraient avoir prises en tant que membres du Comité. Conformément à la Charte, ils exercent leur mandat de quatre ans à titre personnel en toute impartialité et en toute conscience[1409].

1052 Le Comité a commencé ses travaux au siège permanent de la Ligue des États arabes au Caire. Ils ont examiné les rapports du statut des droits de l'homme dans les États membres. La Charte a établi un mécanisme de travail du Comité :

- Les États parties doivent présenter leur premier rapport au Comité dans un délai de un an à partir de l'entrée en vigueur de la Charte. Les rapports suivants devront être remis tous les trois ans. Le Comité peut demander des compléments d'information.
- Le Comité transmet aux États membres les orientations de fond et de forme des rapports. Cette méthode permet de rédiger un rapport complet sur la situation des droits de l'homme dans les États membres et leur conformité avec la Charte.
- Le Secrétaire général de la Ligue des États arabes, après avoir reçu le rapport de chaque État, le transmet au Comité. Le Comité prépare des observations en vue de la discussion.
- Le Comité discute, avec la délégation de l'État partie, de son rapport. Il lui fait part de ses observations et de ses recommandations.
- Le Comité transmet un rapport annuel contenant ses observations et ses recommandations au Conseil de Ligue des États arabes par la voie du Secrétaire général.
- Les rapports du Comité sont des documents publics largement diffusés[1410].

1053 Pour assurer la réalité des droits et libertés leur protection est prévue à différents niveaux. La

---

1408

Article 45 de la Charte arabe des droits de l'homme de 2004.

1409

Voir article 45 de la Charte arabe des droits de l'homme.

1410

Article 45 a, b, c, d, e et f de la Charte arabe des droits de l'homme.

protection interne par les pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif, propres à l'Irak, s'est considérablement développée par la Haute Commission des droits de l'homme, le ministère des droits de l'homme et des commissions présentes dans de nombreux corps de l'État. Mais l'organisme le plus important est constitué par la Cour Suprême Fédérale. Une faiblesse de cette protection vient des lois en vigueur dans ce domaine qui sont déjà anciennes et attendent que de nouvelles lois soient votées et aussi de la « jeunesse » des organisations des droits de l'homme.

Les protections extérieures internationales ont un grand impact surtout celle de l'UNAMI qui apporte à cette tâche la caution des Nations Unies. Les protections au niveau régional sont beaucoup moins efficaces.

Conclusion du chapitre II

1054 Le grand développement des droits et libertés dans la Constitution de 2005 est un changement remarquable par rapport aux constitutions antérieures. Il trouve sa source dans le souhait des rédacteurs de donner à ces concepts une valeur constitutionnelle qui les mette à l'abri des violations commises dans le passé tragique qu'a connu l'Irak sous les régimes précédents.

1055 Cette valeur est renforcée, dans la Constitution, par l'interdiction d'édicter des lois contre les droits et libertés qui y sont énoncés et dont l'étendue est globalement à l'image de ce qu'on trouve dans les grands textes internationaux : la Déclaration Universelles des Droits de l'Homme et les deux Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques, sociaux et économiques.

1056 La Constitution irakienne accorde aux droits et libertés une étendue plus large que celle qu'ils occupent dans les grands textes régionaux : la Déclaration du Caire sur les droits de l'homme en islam en 1991 et la Charte arabe des droits de l'homme de 2004. Ces textes régionaux imposent de nombreuses limites à l'exercice des droits et libertés, que ce soit celles de la *chari'a* ou celles des législations intérieures des États, de plus les moyens de garantir les droits et libertés n'y sont pas très efficaces.

Dans la liste des droits et libertés énoncés dans la Constitution de 2005 on trouve des sujets sensibles dans les pays à majorité musulmane et arabe: la reconnaissance de la liberté absolue de pensée, de croyance et de conscience, ce qui conduit à la liberté religieuse, est un de ces sujets.

L'autre point fort de la nouveauté, par rapport au passé et la majorité des pays musulmans, est la liberté d'opter selon la religion, doctrine, croyance ou choix pour un statut personnel spécifique pour les questions touchant le mariage, le divorce, l'héritage.

La longueur de la liste des droits tient aussi au fait que de nouveaux droits, absents de la majorité des constitutions de la région, sont apparus tel le droit au sport ou le droit à un environnement sain qui appartiennent à la troisième génération des droits.

L'étendue notable des droits et libertés donne de l'importance au principe de l'interdiction d'édicter des lois les contredisant en élargissant son domaine d'application[1411]. De nombreux registres des activités humaines bénéficient ainsi d'une protection qu'ils n'auraient pas eue sans cela.

1057 La protection des droits et libertés a été prévue de manière impérative par la Constitution. Elle a interdit de les restreindre par des lois qui violeraient l'essence du droit ou de la liberté, allusion aux dérives de l'ancien régime qui annonçait dans sa Constitution des droits que des lois réduisaient comme peau de chagrin.

Une autre garantie pour les libertés et les droits vient du processus contraignant de l'établissement de l'état d'urgence par le pouvoir exécutif. Des étapes précises sont obligatoires. La demande conjointe des deux têtes de l'exécutif doit obtenir l'approbation des deux tiers des élus du Conseil des Représentants. Cette situation d'urgence ne peut pas être prolongée au-delà de trente jours. Le risque de violences faites aux libertés et droits fondamentaux est donc fortement diminué[1412].

1058 Il existe aussi une garantie efficace, internationale cette fois: la présence d'un Bureau des Nations Unies avec à sa tête l'envoyé spécial du Secrétaire Général. Ce Bureau, à gros budget et nombreux fonctionnaires internationaux, au-delà de son rôle consultatif et de conseil, a une influence forte sur le respect des droits et libertés en Irak. Il apporte la caution des Nations Unies et, par son rapport biannuel, note les progrès ou les défaillances dans ce domaine. Ainsi il est devenu un acteur essentiel sur la scène irakienne: sa participation au choix des dirigeants de la Haute Commission irakienne aux droits de l'homme est établie par une loi irakienne. Le HCR, organisme des Nations Unies et travaillant avec ce Bureau, étudie et décide, par délégation du gouvernement irakien, le statut des demandeurs d'asile. Le Bureau des Nations Unies se charge également de la promotion des droits de l'homme auprès des policiers, des juges etc...

1059 Malgré tout, des problèmes sérieux subsistent face à la réalité des droits de l'homme en Irak. Les lois les organisant n'ont pas encore vu le jour, ce qui pour l'instant affaiblit leur portée. En l'absence de nouvelles lois ce sont des lois anciennes qui s'appliquent et on sait qu'elles ne respectaient guère des domaines tels ceux de l'égalité ou de la liberté religieuse, par exemple.

Ces problèmes sont aggravés par la «jeunesse» de la Cour Suprême Fédérale qui, bien que très active, n'a pas eu encore la possibilité de «nettoyer » les lois des marques des violences faites aux

---

1411

Article 2 de la Constitution irakienne de 2005.

1412

Article 61-9 de la Constitution irakienne de 2005.

3946

principes constitutionnels.

3947

Conclusion de la partie II

La Constitution irakienne de 2005 est une expérience originale dans les pays musulmans. Elle a su établir des conditions de coexistence entre les dispositions essentielles de l'islam, les droits et libertés et les principes démocratiques. En respectant la dimension religieuse, elle est parvenue à intégrer les droits et libertés tels qu'ils sont énoncés dans de nombreux textes internationaux.

Cette Constitution est le fruit d'une lente maturation qui s'est faite dans une zone géographique particulière entre deux grands pays, la Turquie et l'Iran, et dans le cadre d'une histoire faite de luttes d'influences.

A la suite des évolutions opposées de ses voisins, l'Irak a établi une Constitution s'inspirant de leurs expériences mais avec le souci de ne tomber dans les excès ni de l'un ni de l'autre: ni une laïcité complète, ni un État religieux. L'Irak a donc rédigé une constitution qui est le dénominateur commun acceptable par les deux lignes de pensée.

La légitimité du système démocratique moderne, ou plus précisément la coexistence de ce système avec l'islam ou son opposition à l'islam, demeure depuis longtemps une question qui menace la stabilité politique des pays musulmans. Beaucoup d'élites religieuses de ces pays ne trouvent pas de légitimité à ces systèmes politiques. Ils craignent une occidentalisation forcée ne correspondant pas à la réalité de la société. Ainsi, la plupart des systèmes politiques modernes souffrent d'une image inacceptable aux yeux d'une large partie de la société[1413].

A la suite d'événements historiques marquants, les pays musulmans ont vu l'émergence d'une école inspirée par les avis d'un certain nombre de penseurs islamiques majeurs qui croient qu'il n'y a pas de contradiction entre l'islam et la démocratie[1414].

La Constitution irakienne de 2005 a été influencée par cette pensée. La réflexion du penseur islamique Al Nahini était sans doute présente à l'esprit des rédacteurs de cette Constitution qui a établi un système où le Parlement élu, émanation du peuple, a le pouvoir suprême et la compétence à édicter des lois, sous réserve qu'elles n'aillent pas contre les dispositions essentielles de l'islam.

1413
Dans ce contexte Hassan Al Banna, fondateur des Frères Musulmans, a dit : « S'il n'y a pas de gouvernement islamique, tous les musulmans sont pécheurs», voir l'Encyclopédie historique officielle des Frères musulmans, disponible sur,http://www.ikhwanwiki.com/index.php?title=%D8%AD%D8%B3%D9%86_%D8%A7%D9%84%D8%A8%D9%86%D8%A7, page consultée le 12 avril 2014.

1413

1414
L'avis d'Al Nahini, comme on l'a vu, a été la base théorique de la révolution constitutionnelle de l'Iran qui a permis l'établissement de la Constitution iranienne de 1906.

3946

Mais la Constitution de 2005 ajoute un autre volet au texte en donnant aux droits et libertés une large étendue et une valeur égale à celle de l'islam.

Dans l'équilibre de ces deux volets, islam et droits de l'homme, réside l'originalité de cette Constitution, équilibre protégé par une Cour Suprême qui compte parmi ses membres, côte à côte, des experts de jurisprudence islamique et des juristes.

Sans doute cette approche aide-t-elle la Constitution, par sa prise en compte des diversités, à maintenir une coexistence pacifique entre les membres de la société irakienne.

Certes, ce texte constitutionnel n'est pas exempt d'imperfections. Pour une nouvelle expérience il n'est pas anormal que quelques manques subsistent. Mais la porte est ouverte aux possibilités d'amendement et de perfectionnement. Cependant le plus important est de travailler pour protéger cette expérience.

3947

Conclusion générale

La Constitution irakienne de 2005 est un tournant important dans l'histoire constitutionnelle de l'Irak. Elle est une occasion exceptionnelle de reconstruire l'État irakien sur une base moderne. Malgré les difficultés, internes ou externes, face à son application, la Constitution de 2005 est en avance sur les Constitutions précédentes et même sur les Constitutions de la région dans le contenu des dispositions et des principes de la démocratie. Elle a réussi à assurer le transfert pacifique du pouvoir à travers l'organisation de plus de trois élections législatives et la formation de plusieurs gouvernements conformément aux résultats de ces élections.

Le choc de l'invasion d'une partie du territoire irakien, le 9 juin 2014, par les membres d'une organisation qui s'est autoproclamée Daesh[1415], a suscité une prise de conscience, tant en Irak qu'à l'étranger, de la nécessité absolue de se baser sur la Constitution pour maintenir un État de droit.

Sur le plan strictement irakien une telle situation a amené les groupes politiques de toutes tendances, les divers groupes religieux et les communautés ethniques à mener des dialogues approfondis. Ces réunions et ces échanges ont voulu dépasser les conflits antérieurs qui avaient abouti au résultat tragique que l'on constate. Ils ont eu pour but de corriger certaines erreurs du passé. De ces dialogues est né un nouveau gouvernement qui a obtenu la confiance du Conseil des Représentants pour le programme qu'il a élaboré[1416]. L'élection du nouveau Président de la République et du Président du Parlement, la formation du gouvernement se sont déroulées dans le respect du calendrier constitutionnel.

Le programme de gouvernement confirme que la Constitution de 2005 est la seule référence pour la réforme des institutions de l'Irak. Il comporte un calendrier précis de proposition de lois au pouvoir législatif afin de compléter les institutions de l'État, comme le Conseil de la Fédération, ou à les mettre en place selon les modalités prévues par la Constitution, comme la Cour Suprême Fédérale. Il garantit l'indépendance du pouvoir judiciaire et l'équilibre de la représentation des communautés

---

1415

Daesh est un acronyme de « Daoula Aslamia fi Eraq wa Shame » ce qui veut dire « État Islamique en Irak et au levant ».

1416

Ce cinquième cabinet ministériel après la chute de Saddam Hussein est dirigé par Haider Al Abadie. Binational Irakien- Anglais ayant fait un doctorat d'ingénierie en Angleterre, membre du parti Al Dawa.

dans la gestion de l'État. Il assure que seront élargies les compétences des régions et des départements en organisant les relations avec le centre comme le prévoit la Constitution[1417].

De façon très claire les partis politiques irakiens se sont rassemblés pour affirmer que la Constitution n'était pas mise en question par l'invasion de Daesh et qu'elle restait la seule référence.

A l'étranger, ce respect, malgré les circonstances tragiques, que les Irakiens ont eu pour leur Constitution a suscité une série d'encouragements qui se sont manifestés par des démarches diplomatiques.

Le sommet de l'OTAN, les 4 et 5 septembre 2014, qui s'est tenu à Network au Pays de Galles, a discuté d'une alliance internationale pour soutenir l'Irak. Le 11 septembre 2014, le Président des États-Unis, Barack Obama, dans son discours à l'occasion de l'anniversaire des attentats de 2001, a précisé que la constitution de l'alliance encourageant l'Irak faisait partie de la stratégie des États-Unis. La visite du Président de la République française, François Hollande, à Bagdad et l'organisation à Paris de la Conférence pour la paix et la sécurité en Irak, avec la participation des quatre pays ayant droit de veto aux Nations Unies et de nombreux autres pays, ont manifesté la volonté de la France d'être de ceux qui soutiennent la démocratie en Irak. C'est un revirement par rapport à 2003 de la position française qui, cette fois, s'appuie sur la légitimité que lui donnent la demande du gouvernement irakien puis les décisions du Conseil de Sécurité. Le 24 septembre 2014, le Secrétaire Général des Nations-Unies, Ban Ki-Moon, en ouvrant la 69ème séance de l'Assemblée Générale, a souligné la nécessité de soutenir l'Irak dans sa lutte contre le terrorisme. Le Conseil de Sécurité a donné un cadre officiel dans sa résolution 2178 à l'aide à apporter à l'Irak dans sa lutte contre Daesh[1418]. L'encouragement apporté aux jeunes institutions démocratiques irakiennes rencontre donc un consensus international.

Cependant une question se pose après ces soutiens internes et externes : la Constitution de 2005 est-elle « la » solution pour un Irak stable à long terme ou n'est-elle qu'une étape sur la route de la division de l'État irakien voire sa désintégration?

1417

Les articles 1, 5 et 6 du programme gouvernemental voté par le Conseil des Représentants le 8 septembre 2014.

1418

Résolution 2178 du Conseil de Sécurité à sa 7272e séance, le 24 septembre 2014.

Au cœur de cette double question, le fédéralisme, caractéristique essentielle de cette Constitution, joue un rôle majeur. La présence au sein d'un même État de différentes ethnies et religions peut constituer un apport positif ou poser un problème difficile selon la façon dont est géré l'État. L'Irak, pays multi ethnique et multi religieux, a vu cette diversité devenir progressivement la source de problèmes menaçant l'unité et la cohésion de l'État. Le fédéralisme adopté par la Constitution de 2005 a été la formule retenue pour reconstruire l'État irakien en assurant la représentation et la participation de tous.

En 2003 après la chute de Saddam Hussein la situation de l'Irak était catastrophique. Le pays, opprimé pendant trente ans, avait été ravagé par des attentats, l'occupation étrangère etc… Seul le territoire au nord du 36ème parallèle vivait presque normalement : le Kurdistan qui avait subi, à l'indignation de la conscience internationale, les attaques barbares de Saddam Hussein, avait été mis à l'abri en 1991 après la guerre du Golfe. Cette limite imposée aux actions du régime baasiste, par la décision 688 du Conseil de Sécurité, était une mesure humanitaire[1419].

En 2005 les constituants ont donc dû tenir compte d'une situation qui durait depuis quatorze ans. Le Kurdistan, majoritairement peuplé de Kurdes mais aussi de chrétiens, turkmènes etc… avait une expérience assez longue de l'autonomie. Il n'aurait pas accepté de revenir dans le giron d'un État unitaire dont le souvenir était si douloureux. Cependant devenir une unité fédérale gardait les liens avec Bagdad tout en respectant l'autonomie kurde.

Le choix du fédéralisme s'est imposé non pas pour des motifs ethniques ou religieux mais pour garder l'unité de l'État irakien.

Plus de 40% des pays du monde vivent sous le régime fédéral sans que cela conduise à la division. D'autres pays que l'Irak ont fait ce choix pour garder l'unité : ainsi l'Inde, après la sécession du Pakistan et du Bangladesh en 1948, a voulu par le choix du fédéralisme en 1949 maintenir l'unité du vaste sous-continent indien. En revanche un régime unitaire ne garantit pas qu'il n'y ait pas de division. Le Soudan, État unitaire, a été divisé en deux États, le Soudan et le Soudan du Sud[1420].

La jouissance de liberté dans la gestion accordée à chaque région, en lui permettant de ne pas subir

1419
Résolution du Conseil de Sécurité de l'ONU n ° 688 du 5 avril 1991.

1420
Après le référendum d'autodétermination du 15 janvier 2011, le Soudan du Sud a fait sécession de la République du Soudan le 9 juillet 2011.

la seule influence du centre, supprime des tensions entre les composantes du pays. Cela contribue à renforcer l'unité nationale. La gestion décentralisée est au plus près des problèmes et des besoins. Elle répond mieux aux attentes des régions. Elle respecte les traditions de chaque composante et l'efficacité des décisions locales en est renforcée.

Bien que le fédéralisme ait été adopté constitutionnellement en 2005, son application sur le terrain rencontre des difficultés. Il n'y a qu'une seule unité fédérale, le Kurdistan, mais la Constitution a ouvert la porte à la création d'autres unités par un référendum demandé par un tiers des membres du Conseil législatif d'un ou plusieurs départements ou le dixième des électeurs de ces territoires[1421]. C'est ce qui explique les projets, dont on parle de temps en temps, de formation d'autres unités fédérales dans d'autres zones.

La création d'unités fédérales se fait à partir de départements, mais ceux-ci ont vu leurs frontières administratives modifiées sous le régime du parti Baas ce qui complique la situation actuellement. Les départements kurdes ont été amputés de certains territoires qui ont été rattachés à des régions sunnites voisines. Les départements chiites ont subi le même sort. Ces modifications des zones administratives se sont accompagnées de déplacements de populations : des Arabes remplaçant des Kurdes dans des zones riches en pétrole comme Kirkuk. Ainsi des Kurdes ou des chiites ont vu leurs zones se réduire ou ils sont passés sous administration sunnite. Ces zones s'appellent dans la Constitution « territoires contestés ». La Constitution a fixé les étapes des consultations concernant leur sort : la normalisation et le recensement qui devaient se terminer par un référendum à Kirkuk et dans d'autres territoires avant le 31 décembre 2007[1422]. Mais aucun référendum n'a été organisé à cause du refus des partis sunnites.

Le Président Talabani a présenté un projet, en octobre 2011, qui devait redéfinir les limites administratives des départements en revenant à ce qu'elles étaient avant l'arrivée au pouvoir du parti Baas en 1968. Le refus des partis sunnites, qui pourtant n'avaient pas la majorité, a empêché le consensus nécessaire au consociativisme respecté par les dirigeants irakiens pour le vote d'une loi.

Donc actuellement l'État fédéral irakien n'a qu'une région fédérale et quinze départements avec des

---

1421

Article 119 de la Constitution irakienne de 2005.

1422

Article 140 de la Constitution irakienne de 2005.

pouvoirs qui sont pratiquement ceux d'une région (un exécutif avec un gouverneur élu par un législatif, élu par une élection générale des habitants des départements). Le conseil législatif peut voter des lois locales ayant priorité sur la législation nationale sauf dans les domaines de compétence exclusive du centre[1423].

Dans les faits il n'y a pas de zones ethniquement ou religieusement « pures », même si le Kurdistan majoritairement kurde est une exception dont on vient d'expliquer la raison particulière.

Daesh, en occupant la plupart des zones à majorité sunnites qui ont échappé au contrôle du pouvoir fédéral de Bagdad, a changé la donne. Dans un climat d'une extrême violence cette invasion brutale a chassé ou exterminé les minorités de ces zones. Les chrétiens, les chiites, les Yézidis, les Turkmènes chiites ne sont plus présents ni actifs dans ces territoires. De leur côté les Kurdes, profitant de la faiblesse du pouvoir central, ont contrôlé les « territoires contestés » à majorité kurde à Kirkuk et dans d'autres villes.

Ces éléments encourageront peut-être l'établissement d'une région sunnite quand le climat se sera apaisé. On pourrait imaginer que ce soit une réponse au sentiment de marginalisation éprouvé par les sunnites vis-à-vis du pouvoir majoritairement chiite de Bagdad. Cette exclusion ressentie est sans doute à l'origine de la chute sans combat de ces régions entre les mains de Daesh. Les Kurdes, quant à eux, en face de la faiblesse du pouvoir central et dans ce climat de chaos, ont annexé les « territoires contestés », peuplés en partie de Kurdes. Ils ont d'une certaine façon, appliqué l'article 140 de la Constitution…mais sans procéder à un référendum. Bagdad n'a pas voulu entrer en conflit avec les Kurdes qui sont ses partenaires dans la lutte contre Daesh. En ce qui concerne les chiites, ils se trouveraient, si une unité fédérale sunnite était créée, dans une situation qui serait pratiquement la même qu'une unité fédérale chiite soit fondée ou pas. Ils constitueraient en effet la seule composante de la zone restante, avec des éléments autres mais sans réel poids démographique. On serait alors devant un État fédéral avec trois unités basées sur l'ethnie ou la religion.

Or les actions meurtrières de Daesh depuis son arrivée en Irak le 9 juin 2014 sont une démonstration effrayante de ce que peut entraîner l'établissement d'une zone « pure » ethniquement ou religieusement : le « nettoyage » et son cortège d'exactions. La formation d'unités fédérales ne devrait se faire que sur des critères géographiques.

La division de l'Irak en trois régions fédérales sunnite, chiite et kurde était déjà dans le projet des États-Unis basé sur le rapport de Biden, actuellement vice-président des États-Unis, et par Gelb,

1423

Ces pouvoirs sont énumérés dans l'article 110 de la Constitution irakienne de 2005.

ancien Président du conseil des relations extérieures. Ce rapport est devenu une loi non contraignante votée par le Congrès américain le 26 septembre 2007. Il avait été publié sous le titre « L'unité par l'autonomie en Irak » (Unity Through Autonomy in Iraq). Il comparait l'Irak à la Bosnie, où une telle solution avait été utilisée dans les années quatre vingt dix du siècle dernier, après une guerre civile dévastatrice. Elle avait conduit à de bons résultats dans la mesure où les composantes de la population de Bosnie, après des années de cette solution, s'étaient rapprochées et tendaient à s'unifier. Il était prévu de créer trois régions fédérales avec une administration autonome, le gouvernement de chaque région étant responsable de la gestion des affaires internes, promulguant les lois et assurant la sécurité intérieure de la région. Le gouvernement fédéral établi à Bagdad serait chargé de la protection des frontières, des affaires étrangères et des ressources pétrolières. Les zones multiethniques et multiconfessionnelles du reste de l'Irak seraient sous la protection de la police nationale multiethnique et de la police internationale[1424].

Mais une telle division de l'Irak ne serait pas sans risque. Outre un risque de conflit ethnique ou religieux entre les unités fédérales, il peut également se faire que le refus du centre d'accorder toujours plus d'avantages à une unité devienne la source d'un chantage à la sécession.

Pourtant le point le plus important se situe sur un autre plan. Créer une unité fédérale sunnite en Irak, dans la zone limitrophe de la Syrie, est un projet qui aurait l'agrément des États-Unis, de la Turquie et de certains pays arabes comme l'Arabie saoudite et la Jordanie. En effet cette unité sunnite romprait « l'arc chiite » constitué de l'Iran, l'Irak, la Syrie alaouite (proche des chiites) et le sud du Liban. Elle isolerait les chiites, de l'Irak et de l'Iran, des alaouites de Syrie et des chiites du sud Liban. Mais, bien sûr, l'Iran et la Syrie s'opposeraient à un tel projet.

Une autre source de conflits menaçant l'unité de l'Irak pourrait venir de la façon dont chaque unité fédérale serait traitée par ses « amis » comme un territoire indépendant. Très récemment des pays, voulant soutenir la lutte contre Daesh, ont livré des armes aux « peshmergas kurdes[1425] » sans passer par le gouvernement fédéral, donnant ainsi l'impression qu'ils considéraient le Kurdistan comme un État indépendant et non comme une unité fédérale de l'Irak.

1424

Joseph R. Biden Jr et Leslie H. Gelb, *Rapport sur l'unité par l'autonomie en Irak*, op. cit.

1425

Terme utilisé par le Gouvernement régional du Kurdistan pour qualifier les forces de sécurité régionale au Kurdistan irakien.

Malgré tout on pourrait considérer que l'éclatement de l'Irak en plusieurs États indépendants serait une bonne solution. Une unité fédérale irakienne sunnite ou kurde pourrait certes devenir un État indépendant mais il serait « prisonnier » de ses voisins. Il aurait, il est vrai, des ressources pétrolières sans toutefois avoir de façade maritime pour les exporter et il dépendrait du bon vouloir des pays voisins. L'enfermement d'un territoire dont la survie passe obligatoirement par l'exportation de ses productions par voie maritime, constituerait inévitablement une des sources de conflit avec les pays voisins.

Parmi les conséquences de la création de pays « enfermés » existe la possibilité d'un échec. On en a un exemple avec le cas du Soudan du Sud, riche en pétrole mais sans aucun accès à la mer. Malgré l'appui international qui l'a accompagnée, la création du Soudan du Sud se révèle être un échec en raison de conflits politiques internes mais aussi de sa dépendance par rapport à ses voisins.

Un autre risque est que le territoire nouvellement défini comme indépendant s'étende sur des pays voisins comme pourrait le faire une zone sunnite irakienne qui irait rejoindre une zone sunnite syrienne. Le même phénomène pourrait se produire pour la zone kurde s'unissant à la zone kurde syrienne avec le projet de constituer un État kurde indépendant. Une telle situation entraînerait des conflits régionaux.

Sans aller jusqu'au choix de l'indépendance par une unité fédérale, certains systèmes fédéraux connaissent des difficultés quand ils ont basé la formations des unités sur des critères ethniques ou religieux et non sur la géographie.

Le Nigéria en est le parfait exemple. Après l'indépendance en 1960, la forme fédérale de l'État a été adoptée. Trois régions ont été formées sur la base ethnique d'après les trois principaux groupes, les Haoussas-Fulani au nord, les Yorubas au sud-ouest et les Ibos au sud-est. Parmi les facteurs expliquant l'échec de la démocratie constitutionnelle au Nigéria, l'absence d'un véritable parti national et les liens de certains partis avec l'islam ou le christianisme ont joué un rôle. Ce système n'a pas été en mesure de préserver l'unité et la stabilité du Nigéria. De nombreux conflits, guerres internes et coups d'État se sont succédé pour en arriver à la fragmentation des trois unités fédérales en douze en 1966, puis dix-neuf en 1976, vingt et une en 1987 et enfin trente-six en 1996[1426].

1426

Voir AKAAYAR AYUA Ignatius et DAKAS C.J. Dakas, « La République fédérale du Nigeria», *Un Dialogue mondial sur le fédéralisme*, volume 1, disponible sur http://www.forumfed.org/pubs/dmlivre1_8.pdf , page consultée le 27 septembre 2014.

3946

La formation d'unités fédérales sur base religieuse ou ethnique en Irak pourrait, en diminuant le sentiment d'appartenance nationale, amener le même phénomène qu'au Nigéria.

On imagine aisément que les conflits religieux ou ethniques seraient exacerbés. En plus du « nettoyage ethnique », il y aurait des risques d'intervention extérieure sous le prétexte de défendre des coreligionnaires. Dans la région le cas s'est déjà produit l'Arabie Saoudite étant venue soutenir les sunnites de Bahreïn en face d'une révolte chiite dans le climat d'un printemps arabe[1427]. La diversité à l'intérieur de l'Irak est à l'image de la diversité des pays entourant l'Irak et on pourrait craindre de telles interventions de la part des pays voisins.

La Constitution de 2005 présente une garantie solide pour garder l'unité dans la diversité. Elle offre la possibilité d'une grande autonomie, avec l'assurance qu'à Bagdad le Conseil de la Fédération défendrait les intérêts de chaque région qui pourrait naître sur base géographique à partir des départements. Le nouveau gouvernement de Haider Al Abadie travaille à l'établissement de ce Conseil dont la loi le formant n'avait pas encore été votée.

Sunnites et Kurdes voient donc la création de ce qui, auprès du gouvernement fédéral, prendra, mieux qu'auparavant, leurs intérêts en compte. Ce Conseil prévu par la Constitution complètera les institutions permettant aux diverses communautés de vivre dans un climat à la fois libre et solidaire, en profitant de la richesse des ressources, sans avoir à subir la loi d'un marché dépendant d'un seul acheteur du pétrole. Lorsque l'unité fédérale kurde a vendu, en contournant le gouvernement fédéral, son pétrole à la Turquie, elle l'a vendu à vil prix. Si la vente est faite par le centre, elle se fait dans de meilleures conditions qui profitent à l'ensemble de la nation.

Le respect de la Constitution et son application loyale et complète ouvrent la voie à un État qui peut devenir un exemple pour la région. L'article 111 en précisant que « Le pétrole et le gaz sont la propriété de tout le peuple de l'Irak de toutes les régions et les départements» donne à tous les départements leur part de revenus, répartis en fonction du nombre d'habitants. Le gouvernement fédéral construit au sud d'autres ports qui vont augmenter les capacités d'exportation du pétrole. Ces installations profiteront à l'économie de tout l'Irak. Si certains départements n'utilisaient pas les dispositions de la Constitution, qui leur sont favorables, en se séparant, on pourrait dire qu'ils se suicident en choisissant ce qu'ils auraient cru être une liberté mais qui se révélerait une servitude. Ils perdraient les avantages d'une juste répartition de la manne pétrolière pour se soumettre aux exigences d'un marché qu'ils n'auraient pas choisi.

1427

Cette intervention a eu lieu le 13 mars 2011 et a réprimé violemment l'opposition.

Les tragédies vécues en Irak à l'arrivée de Daesh donnent un éclat particulier à l'article 2 de la Constitution. Le respect des droits fondamentaux et des principes de la démocratie, au même titre que celui des dispositions essentielles de l'islam, est la porte d'entrée de la Constitution. Il permet de mettre en commun toutes les richesses intellectuelles, les apports culturels et patrimoniaux. Pourra-t-on réparer les pertes immenses que Daesh a déjà infligées ? Un État refermé sur lui-même, sans accorder la moindre valeur à la diversité, dépérit comme un organe privé de l'oxygène que lui apporte la circulation sanguine. Alors qu'en donnant à toutes ses composantes la possibilité de vivre et de s'exprimer, il s'enrichit et se développe. L'esprit de la diversité reconnue anime la Constitution de 2005 sans affaiblir le sentiment national. Ainsi on a pu entendre dans les manifestations s'opposant à Daesh scander le slogan « Chiites, sunnites, chrétiens, kurdes et yézidis nous sommes tous des Irakiens ». C'était le consociativisme vivant. Alors que dans les zones prises par Daesh les milliers d'Irakiens qui ont réussi à fuir sont partis, spoliés de tous leurs biens, et ont emporté en eux toutes les potentialités qu'ils auraient pu déployer en Irak.

La Constitution de 2005 est la seule base possible pour que vive l'Irak enrichi de toutes les nuances de communautés ayant les mêmes droits et les mêmes devoirs.

Bibliographie

Sauf indication particulière le classement a été fait par l'ordre alphabétique des auteurs.

I. Ouvrages généraux et dictionnaires

- ABDERRAZIQ Ali, *L'islam et les fondements du pouvoir*, Le Caire, 1925.
- ABDUL HAMID Saeb, *La succession du Prophète entre avis du conseil et nomination par les textes*, Beyrouth, Fondation du message.
- ABDUL ZAHRA Atheir Idriss, *L'avenir de l'expérience constitutionnelle en Irak*, 1ère éd., Beyrouth, Dar albsair, 2011.
- ALABODI Qassem, *L'immuable et le variable dans le système fédéral*, 1ère éd., Erbil (Irak), Haji Hashim, 2007.
- ALABODI Qassem, *L'impact des systèmes électoraux dans le régime politique : une étude comparative de l'expérience irakienne*, 1ère éd., Amman (Jordanie), Dar Ward, 2012.
- ALALAWI Hassan, *Les Chiites et l'État-nation en Irak*, 1ère éd., Ruh alami, 2006.
- ALASFI Mohammed Mahdi, *La tutelle du pouvoir*, 1ère éd., Téhéran, Andicha, 1995.
- ALBAGHDADI Abdelqaher, *Les principes de la religion*, Istanbul, 1928.
- ALBARET Mélanie, DECAUX Emmanuel, LEMAY-HEBERT Nicolas, PLACIDI-FROT Delphine, *Les grandes résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies*, 1e éd., Paris, Dalloz, 2012.
- ALBADRI Sami, *Biographie du Prophète*, 1ère éd., Qom (Iran), Dar alfiqh, 2002.
- ALBADRI Sami, *Des soupçons et des réponses*, 4e éd., Qom (Iran), Dar alfiqh, 2001.

- ALBAQUILLANI Abou Baker, *Préliminaire*, le Caire, 1946.
- ALFADEL Monder, *Problèmes de la Constitution irakienne*, 1ère éd., Erbil (Irak), Aras, 2010.
- ALFUKIECKI Hany*, Les repaires de la défaite: mon expérience dans le Parti Baas arabe socialiste*, 1e éd., Londres, 1993.
- ALGHAZALI Abu Hamid, *Idées directrices de la foi*, Le Caire, 1909.
- Al HAERI Kadem, *Principes du gouvernement islamique*, Chambre islamique pour l'impression, l'édition et la distribution, 1e éd., Beyrouth, 1979.
- ALHAKIM Mohammed Saïd, *La tragédie de Taf,* 2ème éd., Najaf (Irak), Association al Hikma, 2009.
- ALHAKIM Mohammed Baqir, *La loi islamique entre théorie et application*, 1ère éd., Qom (Iran), Almanar, 1992.
- ALHASSANI Abdul Razzaq, *Histoire des gouvernements*, 1ère éd., Saîda (Liban), 1964, vol. 3.
- ALHILALI Ali Hadi, *La théorie générale de l'interprétation de la Constitution : les tendances de la Cour suprême fédérale dans l'interprétation de la Constitution irakienne*, 1ère éd., Bagdad, Alsanhori, 2011.
- ALHINDAWY Jawad, *Le droit constitutionnel et les systèmes politiques*, 1ère éd., Beyrouth, 2006.
- ALJAAFARI Ibrahim, *Expérience du pouvoir*, 1ère éd., Beyrouth (Liban), Centre d'études du Levant, 2008.
- AL JABRI Mohammed Abed, *La religion, l'État et l'application de la chari'a,* Beyrouth, Centre d'études de l'unité arabe, 2004.
- ALJADA Raad Naji, *Développements constitutionnels en Irak*, 1e éd., Bagdad, Beit Al Hikma, 2004.
- ALJAWAD Najwa Salih, *L'autorité religieuse et le nouvel Irak : la dialectique de la religion et de la politique*, 1ère éd., Bagdad, 2010.
- ALJENDI Abdul Halim, *L'Imam Jafar al-Sadeq*, Le Caire, 1977.
- ALKAFAWI Abu Albaiqa, *La globalité*, Fondation du message, Damas, 2011.
- ALKHOEI Abu al-Qasim, transcription d'Ali Al Gharawi, *La perche la plus solide*, 4ème éd., Fondation pour perpétuer la pensée d'Al Khoei, Ninive, 2009.
- ALLOWAADI Ahmed, *Réflexions sur la pensée politique islamique*, 1e éd, Beyrouth, Al Ghadir, 2002.
- ALMAJLISI Mohammed Baqir, *Mer de lumière*, Tome 18, 2ème éd., Beyrouth, al Wafa, 1983.
- ALMALAT Shibli, *Aggiornamento de la jurisprudence islamique*, Beyrouth, Al Nahar, 1998.
- ALMAWARDI Abu al-Hasan Ali, *Ordonnance du gouvernement,* 1e éd., Koweït, Dar Ibn Qutaiba, 1989.
- ALMODHAFFAR Mohammed Rida, *Le chiisme tel quel: ses tenants et ses aboutissants (Les croyances du chiisme),* Traduit en français et édité par Abbas Ahmad al Bostani, Publication de la Cité du Savoir, Canada, 2005.
- ALMODHAFFAR Mohammed Rida, *Al saqifa (l'auvent)*, Dermk, 2e éd., Beyrouth.
- ALNAHINI Muhammad Hussaun, *Réveille la nation et blanchis la religion*, Bagdad, 1909.
- ALQARADAWI Yusuf, *L'éducation politique chez Hassan al-Banna*, 1e éd., Le Caire, Wahba, 2007.

- ALSADR Mohammed Baqir, *L'Islam mène à la vie*, Ministère de l'Orientation islamique, Téhéran, 1982.
- ALSADR Mohammed Baqir, *Recherche sur la tutelle*, Maison des publications de rencontres, Beyrouth, 1979.
- ALSAMARRAI Younis, *Histoire de la ville de Samarra*, vol II, 1e éd., Bagdad, Dar albasri, 1971.
- ALWARDI Ali, *Aperçus de l'histoire sociale de l'Irak moderne*, vol. , 1e éd., Bagdad, Al Irchad, 1969.
- AMARH Mohammed, *La chute de l'extrémisme laïque*, Le Caire, Dar El Shorouk, 1995.
- ASHMAWI Mohamed Said, *L'islam politique*, Le Caire, Sina, 1992.
- BATATU Hanna, *Les classes sociales et les mouvements révolutionnaires dans l'Empire Ottoman jusqu'à l'établissement de la République*, 1er vol., 1ère éd., Qom, Bibliothèque Nationale Iranienne, 2005.
- BEAUD Olivier, *Théorie de la fédération,* 2e éd., Paris, PUF, 2009.
- BERBERES Kamel, *La gouvernance locale*, Création de l'Université des Etudes de l'édition et de la distribution, Beyrouth, 1996.
- CARCASSONNE Guy, *Petit dictionnaire de droit constitutionnel*, 1ère éd., Paris, Edition du Seuil, 2014.
- CROISAT Maurice, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines,* 3ème éd., Montchrestien, Paris, 1999.
- DENIZEAU Charlotte, *Droit des libertés fondamentales,* 2ème éd., Paris, Vuibert, 2012.
- Dictionnaire le Robert de poche, Paris, 2009.
- FARNSOARTH Alan, L'entrée dans le système judiciaire des États-Unis d'Amérique, *La bibliothèque moderne du Caire*, Le Caire.
- BORELLA François, *Eléments de droit constitutionnelle,* Paris, presses de Sciences Po, 2008.
- FISK Robert, *La Grande Guerre pour la civilisation,* 1ère éd., La Découverte, 2006.
- FLEYFEL Antoine, *Géopolitique des chrétiens d'Orient*, 1ère éd., Paris, L'Harmattan, 2013.
- GICQUEL Jean et GICQUEL Jean-Eric, Droit constitutionnel et institutions politique, 26ème éd., Montchrestien, Paris, 2012.
- HAERI Kadem, *La tutelle du pouvoir dans la période de l'occultation,* 1ère éd., Qom (Iran), forum de la pensée islamique, 1993.
- HAERI Yazdi Mehdi, *Philosophie et gouvernement*, Iran, Shady, 1995.
- KADHAFI Mouammar, *Livre Vert*, 11e éd., Tripoli, 1986.
- KHOMEINY Rohalla, *Le gouvernement islamique*, Beyrouth, l'Association culturelle islamique de connaissance, 2e éd., 2008.
- LAGARDE Paul, *Libertés et Droits fondamentaux*, 16ème éd., Paris, Dalloz, 2010.
- Le Petit Larousse illustré, 2012, Paris.
- Le Petit Robert : dictionnaire de la langue française, 2012, Paris.
- LEWIS Bernard, *Le langage politique de l'Islam*, 1ère éd., Paris, Gallimard, 1988.
- Lexique des termes juridique, 20e éd., Paris, Dalloz.
- LIJPHART Arend, *Democracy in Plural Societies : A Comparative Explanation*, New Haven, Yale University Press, 1977.
- MALAT Shibley, *Renouvellement de la jurisprudence islamique*: *Muhammad Baqir al*-Sadr *entre Najaf et les chiites du monde,* Beyrouth, Daralnhar, 1998.

- MAUDUDI Abul Ala, *Codification de la Constitution islamique*, 8e éd., Damas, Fondation du Message, 1980.
- MERVIN Sabrina, *Histoire de l'islam: fondements et doctrines*, Flammarion, Paris, 2010.
- MUTAHHARI Murtada, *L'imamat*, Beyrouth, Umm Al Qura, 3e éd., 2003.
- NAJI Makie, *La Cour Suprême Fédérale en Irak*, 1e éd., Najaf (Irak), 2007.
- OSMAN Mohammed Fathi, *Quelques sources de la pensée politique islamique*, Fondation du Message, Beyrouth, 1979.
- QABBANJI Ahmed, *L'accession au pouvoir de l'imam Ali, par un texte ou par un choix* ? 1ère éd., Qom (Iran), Danafajr, 2002.
- GUERARD Stéphane, *Regards croisés sur la liberté de conscience*, Paris, L'Harmattan, 2010.
- SANHOORI, *La jurisprudence du califat et son évolution*, Organisme égyptien du livre, 2e éd., 1993.
- SCELLE George, *Précis du Droit des Gens*, Paris, Sirey 1932.
- SHAHATTA Abdel Fattah, *La démocratie entre la Troisième Théorie Universelle et les concepts contemporains*, Centre international d'études et de recherche du Livre Vert, 1e éd., Tripoli, 1986.
- SHAMSEDDINE Mohammed Mehdi, *Le système de gouvernance dans l'Islam*, 7e éd., Beyrouth, Fondation Internationale pour la publication, 2000.
- SHIRAZI Muhammad, *La jurisprudence du pouvoir dans l'Islam*, 1ère éd., Qom (Iran), Dar Coran.
- SCHMITT Carl, *Théorie de la constitution*, Paris, PUF, 1993.
- SHUPER Hassan, *Parti islamique Dawa*, vol. 1, 2ème éd., Beyrouth, Al Maaref, 2009.
- SISTANI Ali, *Les chemins des justes,* Vol 1, 4ème éd., Beyrouth, maison almuarikh Alarabi, 1998.
- THUAL François, *Géopolitique du Chiisme*, 1ère éd., Beyrouth (Liban), Farabi, 2007.
- TIJANI Mohammed, *Les chiites sont les vrais fidèles de la sunna*, centre de recherche religieuse, Najaf, 2000.
- TURPIN Dominique, *Libertés Publiques et Droits Fondamentaux*, Paris, Sup'Foucher, 2009.
- TURPIN Dominique, *Droit constitutionnel,* 2e éd., Paris, PUF, 2007.
- WAZIRI Mahmoud, *Le système de gouvernement dans l'Islam,* 1ère éd., Beyrouth, Dar alwala, 2008.
- WILEY Joyce N, *The Islamic Movement of Iraqi shi'as*, 1ère éd., Bagdad, Dar Alkitab, 2011.
- ZALOOM Abdul Alqidam, *Le système de gouvernement dans l'Islam*, 6ème éd., Le Caire, 2002.
- ZHAHER Aadel, *Les fondements philosophiques de la laïcité*, Beyrouth, Saqi, 1993.

II. Ouvrages spéciaux, monographies, thèses, mémoires

- ABDUL JABBAR Faleh, Contradictions de la constitution permanente, *Le dilemme de la Constitution : critique et analyse*, Institut d'Etudes Stratégiques, Beyrouth 2006, p. 63.
- ABDUL WAHAB Azhar, Droits et libertés publiques dans les constitutions irakiennes, thèse doct. Droit public : Université de Bagdad, 1983.
- AL DJIBRINE Abdullah bin Abdul Aziz, *Résumé de la foi islamique*, 3ème éd., Riyad (Arabie Saoudite), Institut supérieur à Djeddah, 2008.

- AL HINDAWI Jawad, *Révision corrective des dispositions de la Constitution fédérale de l'Irak*, 1ère éd., Beyrouth, Dar Alrafiden, 2006.
- AL HINDAWI Jawad, *Le contrôle de la Constitution et sa nécessité à être exercée par le Conseil constitutionnel*, 1ère éd., Beyrouth, Dar Alrafiden, 2006.
- Al MALLAH Hachim, *The Governmental System of the Prophet Mohamed*, thèse soutenue à l'Université de St. Andrews (Ecosse) Royaume-Uni, 1971.
- ALQABAA Abdul Rahman bin Abdul Aziz, *Données utiles au chercheur religieux*, 1ère éd., Riyad (Arabie Saoudite), Bibliothèque nationale roi Fahd, 2005.
- AL YAQOOBI Ali, La Constitution irakienne de 2005 : la diversité reconnue et assumée, 1ère éd., Saarbrüken (Allemagne), Ed. universitaires européennes, 2012.
- BARRO Robert J et Mc CLEARY Rachel M, Which Countries Have State Religions? Harvard University, 2005.
- BARZANI Saywan, *La question du Kurdistan Irakien*, thèse doct. Science Politique : Université Paris I, 2006.
- CABRILLAC Rémy, FRISON- ROCHE Marie-Anne et REVET Thierry, *Libertés et Droits fondamentaux*, 16ème édition, Paris, Dalloz, 2010.
- Centre Noun de traduction et d'édition, *Recherche sur la tutelle d'al faqih,* Beyrouth, l'Association de la connaissance culturelle islamique 1999.
- Centre Noun de traduction et d'édition, *Tutelle d'al faqih dans l'ère de l'occultation*, Beyrouth, l'Association de la connaissance culturelle islamique, 2009.
- FADELLE Joseph, *Le prix à payer*, Paris, Pocket, 2012.
- FAVOREU Louis (dir.), *Droit constitutionnel,* 13ème éd., Paris, Dalloz, 2010.
- Fondation des perspectives d'études et de recherche de l'Irak*, Études sur la constitution irakienne,* 1ère éd., Najaf (Irak), 2008.
- Fondation des perspectives d'études et de recherche de l'Irak*, Recherche sur le fédéralisme,* 1ère éd., Najaf (Irak), 2007.
- Forum mondial de rapprochement inter islamique, *Le Gouvernement selon le point de vue de la doctrine islamique*, 1ère éd., Téhéran, 1998.
- HAMON Francis et TROPER Michel, *Droit constitutionnel,* 34e éd., Paris, LGDJ, 2013
- Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme*, Questions fréquemment posées concernant les droits économiques, sociaux et culturels*, fiche n° 33 en 2008.
- Institut d'Etudes Stratégiques, *Le dilemme de la Constitution : critique et analyse*, 1ère éd., Beyrouth, Euphrate, 2006.
- KABOGLÜ Ibrahim, cours de l'Université Marmara (Istanbul), *Le système constitutionnel de Turquie*, disponible sur, http://www.unicaen.fr/recherche/mrsh/files/systemeConstitutionnelTurc.pdf.
- KHAIR Antoine, Les fondements du pouvoir dans les constitutions des pays du monde arabe, Beyrouth, 2006.
- KHCHKUL Yamamah*, Le système juridique de la création des unités fédérales et l'organisation en Irak : une étude comparative*, Mémoire présenté à la Faculté de Droit - Université de Mustansiriya (Bagdad), 2010.
- Le Monde des Religions, *L'islam*, Paris, Albin Michel, 2013.
- MATHIEU Bertrand et VERPEAUX Michel, *Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux*, Paris, LGDJ, 2002.

- Ministère irakien des Affaires Etrangères, *La rédaction des constitutions dans les pays du printemps arabe*, le Caire, 5 décembre, 2012.
- POUILLE André, *Libertés publiques et droits de l'homme,* 15e éd., Paris, Dalloz, 2004.
- RAMAZAN Nuraddin, *La Paradiplomatie du Kurdistan Irakien : Le rôle des entités sub-étatiques dans les relations internationales*, 1ère éd., Berlin, Editions Universitaires Européennes, 2013.
- ROBERT Jacques et OBERDORFF Henri, *Libertés fondamentales et droits de l'homme*, 4ème éd., Paris, Montchrestien, 1999.
- SALHI Maha Bahgat, *Le jugement de la constitutionnalité du texte législatif et son rôle dans la promotion de la primauté du droit*, 1ère éd., Bagdad, Bait alHikma, 2011.

III. Revues, ouvrages collectifs, articles de presse et colloques

A. Revues

- ALBERJI Yaqoob, « Rôle de Alnaraqi dans le développement de la théorie de la tutelle d'al faqih », *Jurisprudence de Ahl al-Bayt (Specialized Quarterly on Islamic Jurisprudence),* Vol 7, n 25, 2002, p14 à 15.
- AL ANSARI Mustafa, « Al Sadr et la Constitution islamique », *Jurisprudence de Ahl al-Bayt* (Specialized Quarterly on Islamic Jurisprudence), Vol 5, n 20, 2001, p. 292.
- AL OBEIDI Omar, « Conflit entre la Grande-Bretagne et la Russie sur l'Iran », *Le dialogue civilisé*, n ° 3603, le 10 janvier 2012, disponible sur, http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=290966, page consultée le 11 février 2013.
- AL SAADAWI Khudair Hussein, « L'Irak de l'influence soviétique à l'hégémonie américaine », *Dialogue civilisé*, vol. 2339, mis en ligne le 7 novembre 2008, disponible sur, http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=140561, page consultée le 3 mars 2013.
- CROISAT Maurice, « Le fédéralisme d'aujourd'hui : tendances et controverses», *Revue française de Droit constitutionnel*, n° 19, 1994, p. 451.
- GABE Mahrous Nissar, « L'avortement entre justification et décriminalisation », *AL-TAQANI,* vol. 24, 2011, p. 107 à 122.
- HABEEB Tommy, « Massoud Barzani et une stratégie visant à établir un État kurde », *Dialogue civilisé,* vol. 1731, mis en ligne le 11 novembre 2006, disponible sur, http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=80550 , page consultée le 1 mars 2014.
- HART Vivian, L'expérience constitutionnelle de l'Afrique du Sud, *Dossier irakien* - revue documentaire et politique, Fondation Irakienne pour le développement et la démocratie, p. 81.
- HUSSEIN Abdelkhalq, « Le sectarisme de l'époque républicaine Al Kassimi et Alarefi », *Dialogue civilisé*, vol. 3226, mis en linge le 25 décembre 2010, disponible sur, http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=239526, page consultée le 22 mars 2013.
- HUSSEIN Mohammed Taha, « La peine de mort dans la législation irakienne », *Journal du centre d'études de Kufa*, vol. 1, 2008, p. 209 -216.
- KLEBES- PELISSIER Anne, « La délimitation des pouvoirs entre l'État fédéral et les États fédérés », *Revue française de Droit constitutionnel*, n° 34, 1998, p. 277.
- KOLB Robert, « L'occupation en Irak depuis 2003 et le pouvoir du Conseil de Sécurité des Nations Unies », *Revue internationale de la Croix Rouge*, vol 90, n° 869, mars 2008, p. 228.

- LE PILLOUER Arnaud, « La notion de régime d'assemblée et les origines de la classification de régimes politiques », *Revue française de Droit constitutionnel*, n° 58, avril 2004, p. 305.
- RAHIMI Babak, United States Institute of Peace, « L'ayatollah al-Sistani et la démocratisation de l'Irak après le Baas », *The Dialogue of Thought*, Volume 6, Mai 2007.
- ROY Olivier, « Islamisme et nationalisme », *Pouvoirs*, n°104, janvier 2003, p. 45.
- SINARDET Dave, « Le fédéralisme consociatif belge : vecteur d'instabilité ? », *Pouvoirs : revue française d'études constitutionnelles et politiques,* n° 136, 2011, p. 21.
- TAHA Khaled Issa, « Les tribus irakiennes et leur rôle historique », *Dialogue civilisé*, n° 1660, 1 septembre 2006, disponible sur, http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=74303
- TURPIN Dominique, « Le système constitutionnel au service de la stabilité et de la démocratie: l'exemple de l'expérience française », *Journal of Legal Sciences (faculté de Droit de Bagdad)*, n° 2 de 2012, p. 381, traduction en arabe par Ali Al Yaqoobi.
- YOUNIS Khaled, « La question kurde dans l'équation internationale et son rôle dans l'avenir du Moyen-Orient », *Dialogue civilisé*, vol. 558, mis en ligne le 8 septembre 2003, disponible sur, http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=9116, page consultée le 30 mai 2013.

B. Ouvrages collectifs

- ALDALI Abdel-Ghani, « Une vue comparative de la Constitution de 1925 et la Constitution de 2005 », *Le dilemme de la Constitution : critique et analyse*, Institut d'Etudes Stratégiques, 2006, p. 18.
- AL KHEON Rashid, La Constitution irakienne et la loi du statut personnel, *Le dilemme de la Constitution : critique et analyse*, Institut d'Etudes Stratégiques, 2006, p. 215.
- AL JIBOURI Aadil, « L'application du système fédéral en Irak: entre les exigences de la réalité et le calcul des intérêts », *Recherche sur le fédéralisme*, vol.4, Bagdad, 2007, p. 171
- AL-TAI Mahmoud, « Identité de l'Irak dans les constitutions irakiennes et les constitutions de certains pays arabes : une étude comparative », *Les études sur la Constitution irakienne*, Bagdad, vol.6, 2008, p. 447.
- BRANEATI Dawn, « Le fédéralisme aidera-t-il le gouvernement à stabiliser l'Irak*? »,* *Recherches sur le fédéralisme,* vol. 4, p. 235.
- BROWN Nathan, Commentaires analytiques sur la Constitution, *Le dilemme de la Constitution : critique et analyse*, Institut d'Etudes Stratégiques, Beyrouth 2006.
- SHUKRI Ali, « Le Président de la République de l'Irak est- il à la tête d'un régime parlementaire ou présidentiel? », *Études sur la Constitution irakienne*, vol. 6, 2008, p. 265.
- SHUKRI Ali, « La Constitution irakienne: les droits et libertés publiques, *Études sur la Constitution irakienne »*, vol. 6, 2008, p. 273
- ZAKI Mohammed, « La Loi de statut personnel n° 188 de 1959 : ses avantages, ses inconvénients et ses amendements », *Le dilemme de la Constitution: critique et analyse,* Institut d'Etudes Stratégiques*,* 2006, p. 255.

C. Articles de presse

Classés par ordre chronologique

- Mohamed Taha Hussein, Le système fédéral est-il devenu de facto la forme d'État en Irak?, *Journal de l'Irak- papiers juridiques*, Téhéran, novembre 1999.
- ADHADH Kamel, « Le fédéralisme : la partition et la fin de l'Irak », *Al Zaman*, Bagdad, 26 septembre 2006.
- ALBAGHDADI Ahmed Aziz, « L'avenir de notre richesse pétrolière perdue dans le système fédéral », *Dar al Salam*, numéro 251, 5 octobre 2006.
- *« Les chiites en Arabie Saoudite: de l'exclusion à l'intégration »*, Agence CNN le 4 juillet 2007.
- TALABANI Jalal, « Mémoires du président Talabani », *Journal Moyen Orient*, n° 11219, le 16 août 2009.
- « Le soulèvement de 1991 de l'Irak »: l'absence d'organisation et de leadership et la victoire du dictateur! », le journal Alsabah, Bagdad, 15 mars 2011.
- NICOULLAUD François, « L'Irak n'est pas mort, il peut sortir plus fort de la crise actuelle », *Le Figaro*, le 23 août 2014.

D. Colloques

Classés par ordre chronologique.

- Séminaire «Compétences du pouvoir fédéral et des pouvoirs régionaux», Centre d'études et de recherche Imam Shirazi à Bagdad, 3 août 2006.
- LUIZARD Pierre-Jean et HOURCADE Bernard, « L'arc chiite entre mythe et réalité », *Les cafés géopolitiques*, lnstitut Français de Géopolitique, Université de Paris 8, le 5 avril 2007.
- AL ARADAWI Khaled Aliyua, « Le fédéralisme et la démocratie consociative : le cas de l'Irak », document présenté à la conférence sur le fédéralisme en Irak organisée par la Faculté de Droit et Sciences Politiques, Université de Salah Al Din (Erbil, Irak) en coopération avec l'Université de De Paul (Chicago, USA) et le bureau de la région du Kurdistan pour les études fédérales du 28 et 29 avril 2010.
- FARUQI Shad Salem, article présenté au «Forum pour établir la Constitution». Forum consultatif pour le gouvernement du Soudan 2-25 mai 2011, Khartoum, Soudan.
- AL DAKHIL Ahmed, *L'impact des principes islamiques dans les lois fiscales irakiennes*, Recherche présentée à la huitième conférence de la finance et de l'économie islamique à Doha (Qatar), du 19 au 21 décembre 2011, disponible sur, http://conference.qfis.edu.qa/app/media/341.
- Institut Max Planck de Droit Comparé - Heidelberg- Allemagne, «le Fédéralisme en Irak» les 24 et 25 juillet 2012.

- DARWICH Adli Hussein, « La crise de l'Irak : absence de la nation historique », *Forum Bahr al-Ouloum*, n°1, octobre 2012.
- ABDUL- MAHDI Adel, « La crise de l'Irak : absence de projet national », *Forum Bahr al-Ouloum*, n°2, novembre 2012.
- AL ADEEB Ali, « La crise de l'Irak : sa raison culturelle et historique », *Forum Bahr al-Ouloum*, n°3, décembre 2012.
- CHALABI Ahmed, La crise de l'Irak : ses multiples raisons dont l'essentielle est l'argent, Forum Bahr al-Ouloum, n°4, février 2013.

- AL JAAFARI Ibrahim, « La crise de l'Irak : absence de volonté d'une solution », *Forum Bahr al-Ouloum*, n°5, mars 2013.
- MOHIUDDIN Nazih, Communication non publiée à la Conférence sur le dialogue interreligieux organisée par l'Université Humboldt de Berlin, le 27 juin 2013, retranscription du chercheur.
- Académie de géopolitique de Paris, colloque international sur l'avenir politique et sécuritaire en Irak, le 6 octobre 2014, communication du chercheur Ali Al Yaqoobi, « le fédéralisme irakien à l'épreuve des événements actuels ». disponible sur, http://www.academiegeopolitiquedeparis.com/index.php/en/ .

IV. Publications électroniques, sites internet

A. Publications électroniques

- ABARA Mohammed Hassan, « Rédaction du Mécelle tel qu'il est », *Centre de Recherche de l'Ibadisme*, disponible sur, http://www.taddart.org/?p=12736.
- AGHA Sanaan Ahmed, «Originalité des Turkmènes», *Encyclopédie des Turkmènes d'Irak*, mis en ligne le 11 novembre 1997, disponible sur, http://www.alturkmani.com/alturkman/asalat.htm, page consultée le 1er février 2014.
- AKHAMIS Hanan, « Les racines des Kurdes », *Divan al Arabe*, vol. 2, mis en ligne le 19 décembre 2004, disponible sur, http://www.diwanalarab.com/spip.php?article7466, page consultée le 12 mai 2014.
- ALADHAMI Mohammad Muzaffar, « Les racines de l'expérience parlementaire en Irak », *Centre irakien d'études stratégiques*, disponible sur, http://www.iraqnewspaper.net/news.php?action=view&id=9576.
- ALALEAOA Abdullah, « Les racines du problème kurde », *Encyclopédie de la connaissance*, disponible sur, http://www.aljazeera.net/NR/exeres/CF2F4A64-F891-47C0-9078-ABE929D48AB1.htm, page consultée le 30 mai 2014.
- ALAOUI Haider, « Le droit à la vie et les défis contemporains », *Aperçus*, vol. 36, 2005, disponible sur, http://albasaer.org/index.php/post/228.
- AL ASSADI Ali Abd al-Hadi, « L'État du Prophète et sa légitimité », disponible sur, http://www.baghdadtimes.net/Arabic/?sid=26546.
- AL BAGHDADI Saad, « Les racines de l'idéologie raciste en Irak », disponible sur, http://www.annabaa.org/nbanews/68/346.htm.
- AL BANNA Hassan, « Lettre à la cinquième Conférence du mouvement des Frères musulmans », *Encyclopédie des Frères musulmans*, disponible sur, http://www.ikhwanwiki.com/index.php?title, page consultée le 29 mars 2013.
- ALCIRBESAA Saleih, « Le concept de l'Imamat selon les chiites et les sunnites », *Centre islamique de rayonnement d'études et de recherches islamiques*, disponible sur, http://www.islam4u.com/ar/maghalat/.
- AL HAERI Kadem, « A quoi sert l'allégeance à un infaillible? » disponible sur, http://alhaeri.org/main.php?p=lib&bid=35&pid=1#lib.
- AL HAMDANI Hamid, « Révolution du 14 Juillet: Abdul-Karim Kassem et le mouvement kurde », *Centre du Chercheur Académique,* mis en ligne le 7 juillet 2007, disponible sur : http://www.alba7es.com/Page1009.htm, page consultée le 30 mars 2014.

- Al HARID Afaf, « Sources de la législation islamique », *Ministère des affaires islamiques et des dotations de sensibilisation et de conseil saoudite*, disponible sur, http://www.al-islam.com/Content.aspx?pageid=1210&ContentID=2656.
- AL KASIR Kamal, « La Constitution irakienne : les positions arabes et internationales », *Aljazeera,* disponible sur, http://www.aljazeera.net/specialfiles/pages/ca6036b9-76f7-4a67-981d-969c0470eb10.
- ALMIARHUN Zaid Abdul Jalil, « La Turquie et la question de Kirkuk », *Riyad*, vol. 14171, mis en ligne le 13 avril 2007, disponible sur, http://www.alriyadh.com/2007/04/13/article241356.html, page consultée le 13 février 2014.
- ALRFRAFI Mohammed, « La conviction et l'identité dans les constitutions arabes: une lecture exploratoire des premiers articles », disponible sur, http://www.middle-east-online.com/?id=125673.
- AL SAADI Thomas, « Mullah Mustafa Barzani: un bel exemple de leadership et de loyauté envers le peuple kurde », Londres, le 1er Juillet 2008, disponible sur http://www.t-alsaadi.co.uk/, page consultée le 21 mars 2012.
- AL SAHLANIE Haider, « La jurisprudence de la représentation parlementaire », *Centre d'études et de recherche sur la jurisprudence*, Najaf, disponible sur, http://www.alfaqaha.net/home/art678.html.
- AL SAYYID Omar, « Du concept de la nation en un siècle », disponible sur, http://hadaracenter.com/pdfs/%D8%AD%D9%88%D9%84%20%D9%85%D9%81%D9%87%D9%88%D9%85%20%D8%A7%D9%84%D8%A7%D9%85%D8%A9%203_1.pdf
- ALSHAAHA Abdul Wahad Mansour, « La Déclaration Universelle et les pactes internationaux relatifs aux droits de l'homme et la position du royaume saoudite », *Aljazirah*, disponible sur, http://www.al-jazirah.com/2006/20061230/ar8.htm.
- ALTOHMA Salman Hadi, « Najaf et la révolution constitutionnelle », disponible sur, http://www.haydarya.com/maktaba_moktasah/21/book_35/01.htm.
- AL WAELI Ahmed, « L'identité du chiisme », *Réseau Mondial Chiite*, disponible sur : http://alseraj.net/a-k/aqaed/halt/pa7.html , page consultée le 5 juin 2014.
- ASAAD Abdel-Rahman, « La Turquie: le conflit entre l'islam et la laïcité », disponible sur, http://alarabnews.com/alshaab/GIF/12-12-2003/a13.htm.
- BARAKAT Yasser Khaled, « Le fédéralisme en Irak: une méthode pour assurer l'unité nationale », *Centre du Futur pour la recherche et les études*, disponible sur, www.mediya.net , page consultée le 2 juin 2012.
- BURDY Jean-Paul, « Le traité de Sèvres (10 août 1920): une construction diplomatique inapplicable », *Questions d'Orient – Questions d'Occident,* disponible *sur,https://sites.google.com/site/questionsdorient/turquie-etempireottoman/traite-de-sevres-1920 , (page consultée le 21 mars 2014).*
- EMBRY Jason, « L'insurrection en Irak peut tarder en raison de l'inaction des États-Unis en 1991 », *Seattlepi*, Washington, mis en ligne le 4 avril 2003, disponible sur, Http://www.seattlepi.com/national/article/Uprising-in-Iraq-may-be-slow-because-of-US-1111482.php, page consultée le 24 mars 2013.

- FAILI Nasser Hamad, « Étapes de la politique d'arabisation, et des changements démographiques à Kirkuk: origines et objectifs», *Centre Gilgamesh d'études et de recherche kurdes*, mis en ligne le 20 juillet 2009, disponible sur: http://www.gilgamish.org/viewarticle.php?id=studies-20090720-19953, page consultée le 1er février 2014.
- Fondation mondiale pour le rapprochement des écoles de pensée islamiques, « La pensée politique chiite: analyse de l'évolution de la pensée politique chez les autorités religieuses chiites », disponible sur, http://www.taqrib.info/arabic/index.php?option=com_content&view=article&id=861:1390-02-28-12-58-15&catid=78:1389-05-25-06-44-09&Itemid=248.
- HUNAYD Pedary, « La ville de Kirkuk: richesse et conflits ethniques », disponible sur, http://www.egynews.net/wps/portal/profiles?params=46813, page consultée le 13 février 2014.
- HUSSEIN Abdul Khaliq, « Le racisme à l'époque monarchique », disponible sur, http://www.abdulkhaliqhussein.nl/index.php?news=411.
- JAMIL Salem, « La Déclaration du Caire: document complémentaire ou alternative? », disponible sur, http://jamilsalem.blogspot.fr/2012/12/blog-post.html
- JAWAD Saad Naji, « Kurdes de l'Irak et crise d'identité », *Aljazeera*, disponible sur, http://www.aljazeera.net/Portal/Templates/Postings/PocketPcDetailedPage.aspx?PrintPage=True&GUID={B6E3AB4D-DA19-4BB4-9F70-887E28DE6E56}, page consultée le 17 janvier 2013.
- JAWMAL Sayyar, « Chrétiens d'Irak: historique de leur rôle national et culturel », *Publication de l'Association de l'Est*, disponible sur, http://www.vsdo.at/christen_2_ar.htm, page consultée le 15 janvier 2013.
- JOHNS Dave, « Les crimes de Saddam Hussein », disponible sur, http://www.pbs.org/frontlineworld/stories/iraq501/events_uprising.html, page consultée le 5 janvier 2013.
- KANHAN Ahmed, « Notre crise civilisationnelle à la lumière du dessein de Dieu dans la création », *Centre de recherche et d'information au Qatar*, disponible sur, http://www.islamweb.net/newlibrary/display_umma.php?lang=&BabId=15&ChapterId=15&BookId=226&CatId=201&startno=0.
- MAMOURI Ali, « Les bahaïes: une minorité non reconnue en Irak », *Iraq Pulse*, 1 août 2013, disponible sur, http://www.almonitor.com/pulse/ar/contents/articles/originals/2013/08/iraq-bahais-persecution-religious-minority.html
- MAOLOOD Mohammad Omar, « La nouvelle loi sur l'autorité judiciaire est une grande étape dans le processus d'indépendance du pouvoir judiciaire dans le Kurdistan d'Irak », disponible sur, http://www.mojkurdistan.com/A_Direje.aspx?Babet=Birubochun&Jimare=158&Nawnishan =, page consultée le 14 mai 2013.
- MARDAN Anouar Wajdi, « Turkmènes irakiens: Qui sont-ils et quelles sont leurs revendications? », *Kifaia*, mis en ligne le 24 février 2004, disponible sur, http://www.mafhoum.com/press7/197S22.htm, page consultée le 1 février 2014.

- MARI Fairist, « Les Kurdes entre les sunnites et les chiites : l'exemple de l'Irak », *Aljazeera*, mis en ligne le 23 mai 2007, disponible sur, http://www.aljazeera.net/opinions/pages/6e2d97b0-d6b9-4769-b1f4-4b7cdcee5b9a, page consultée le 6 janvier 2013.
- MATAR Hamza, « L'histoire de la vie du chef Mustafa Barzani », *Centre Gilgamesh pour les études et recherches kurdes*, disponible sur: http://www.gilgamish.org/viewarticle.php?id=kurdish_persons-20070303-818, mis en ligne le 3 mars 2007, page consultée le 30 avril 2014.
- MAZIRI Shaaban, « La question kurde dans le premier quart du XXe siècle et la non - reconnaissance des droits des Kurdes par les Alliés », *Gilgamish center for Kurdish Studies and Research*, vol. 5, mis en ligne le 5 mars 2012, disponible sur : http://gilgamish.org/printarticle.php?id=25816, (page consultée le 21 mars 2014).
- MOUSELO Noureddine, « La proportion des Turkmènes entre questions? et exclamations! », *Encyclopédie de la Mésopotamie*, disponible sur, http://www.nahrain.com/d/news/02/07/10/nhr0710n.html, page consultée le 1er février 2014.
- QZHANGA Fouad Youssef, « Les chrétiens en Irak », le Vatican, le 25 Juillet 2008, disponible sur, http: / / www.zenit.org/ Aretsela 3168 L = Arabe?, page consultée le 11 avril 2012.
- RAJAB Ahmed, « Position de la Ligue arabe sur le projet irakien de former des régions », *le Caire*, disponible sur, http://www.iraqhurr.org/content/article/1662930.html , page consultée le 11 juin 2012.
- RISHMAWI Mervat, « Le droit à la liberté d'opinion et d'expression en termes de droit international », *Magazine électronique pour Amnesty International* : *bureau du Moyen-Orient et Afrique du Nord,* n° 16 – 2012, disponible sur, http://www.amnestymena.org/ar/Magazine/Issue16/righttofreedom.aspx.
- SAMER Abdul Latif, «La question de Kirkuk: examen des enjeux stratégiques et solutions proposées», *The Turkmen Tribune*, disponible sur, http://www.turkmentribune.com/Kerkuk/9.html, page consultée le 12 février 2014.
- SHAFIQ Shakir, *Les Kurdes en Iran*, disponible sur, http://www.aljazeera.net/NR/exeres/B0695124-9172-4457-BA09-2B928A0D49E3.htm, page consultée le 12 avril 2012.
- SHAMS ALDIN Mohammed, « Espace de l'interprétation et les zones de vide législatif », Pensée et héritage Muhammad Mahdi Shams al-Din, disponible sur, http://www.wasatonline.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4915:2011-10-20-11-07-54&catid=51:2011-10-26-12-41-46&Itemid=132.
- SHEIKH AHMED Montadar, « La liberté religieuse : dispositions sur l'apostasie entre la liberté d'opinion et l'existence de la communauté musulmane », disponible sur, https://groups.google.com/forum/#!topic/albaseera/aivUb_OlrIw.
- TAWFIQ Subhi Nazim, « Abdul-Salam Muhammad Aref comme je l'ai vu », *Journal de la conscience arabe*, vol. 8, mis en ligne le 3 mars 2008, disponible sur : http://elw3yalarabi.org/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=58, page consultée le 30 mars 2014.
- TOHME Saadi, « Les leçons pour l'avenir à travers le soulèvement de mars », mis en ligne le 4 mars 2003, Londres, disponible sur, http://www.t-alsaadi.co.uk, page consultée le 12 mars 2013.

- THOMA Tomas, « Mémoires », partie 38, disponible sur, http://alnnas.com/THEKRIAT/1jsf38.htm.
- TORKER Fawzi, « Safavides et l'État safavide », *Divan Al Arabe*, mis en ligne le 21 Janvier 2007, disponible sur, http://www.diwanalarab.com/spip.php?article7571, page consultée le 5 mars 2013.
- WISAM Joseph, « Projet de département de Ninive: le chaînon manquant », Réseau d'information Zhaara, disponible sur : http://www.zahrira.net/?p=9532, page consultée le 23 janvier 2013.
- YUSUF Bassam Mohammed, « *La question kurde en Syrie* », disponible sur, http://almoslim.net/node/85575 , page consultée le 15 avril 2012.
- ZAKI André, « L'islam politique, la citoyenneté et les minorités: l'avenir des chrétiens arabes dans le Moyen-Orient », *Publié par le site Philosophes Arabes*, disponible sur, http://www.arabphilosophers.com/Arabic/adiscourse/aarabic/arabic_articles/Identity/Arab_Christ_Identity.htm, page consultée le 12 janvier 2013.

B. Sites internet

Classés par ordre alphabétique de la notion importante de l'intitulé du site.

- http://www.al-shia.org/html/ara/others/?mod=monasebat&id=319, (Centre mondial **Ahl** Albait pour l'information).
- http://www.aljazeera.net/specialfiles/pages/e9299d1c-3213-4ca6-8331-7388bfa87449 (centre de Recherches et d'Etudes **d'Aljazeera**).
- http://www.wdl.org/ar/item/212/, (The **Archaeological** Map of Iraq).
- http://www.inciraq.com/index.php?id=69162 (Site du **Congrès** national irakien).
- site officiel du **Conseil** des Ministres irakiens, disponible sur, http://www.pmo.iq/ArticleShow.aspx?ID=536.
- http://nihriraq.com/. (site de l'Institut national des **droits** de l'homme en Irak).
- http://www1.umn.edu/humanrts/arabic/SGreligion.html,(Bibliothèque électronique des **Droits** de l'Homme, Université du Minnesota).
- http://www.ihec.iq/ar/index.php/political.html. (site de la Haute Commission **Electorale** en Irak).
- http://www.ikhwanwiki.com/index.php?title=%D8%AD%D8%B3%D9%86_%D8%A7%D9%84%D8%A8%D9%86%D8%A7. (site de l'encyclopédie historique officielle des **Frères** musulmans).
- http://www.darah.info/WebTrAdminBody.aspx?trtype=7. (**King** Abdul Aziz fondation for Recherche and Archives*)*.
- http://www.krg.org/articles/detail.asp?rnr=252&lngnr=14&smap=04020000&anr=32237. (Site du Gouvernement Régional du **Kurdistan** d'Irak).
- http://www.ngoao.gov.iq/default.aspx, (site des **ONG** en Irak).
- http://ar.parliament.iq/LiveWebsites/Arabic/Committees/Temp1/Search.aspx?ComLiveID=12&Theme=DarkBlue. (site du Conseil des **Représentants** - le Comité des droits de l'homme au Parlement irakien-).
- http://parliament.iq/index.php?newlang=arabic (site du Conseil Irakien des **Représentants**).
- http://ncajustice.org. (Site de la commission de la **responsabilisation** et la justice en Irak).
- http://www.sistani.org/arabic/archive/273 (site du bureau de **Sistani**).

- http://www.iraqja.iq/viewd.440/ (site de la Cour **Suprême** Fédérale irakienne).
- http://unami.unmissions.org/ (site officiel d**e l'UNAMI***)*.

V. Législations, rapports et textes internationaux

A. Législations

1) Législation de l'Irak

Classées par ordre chronologique.

- Constitution irakienne (loi fondamentale de 1925)
- Le code pénal Baghdadi n° 15 de 1938.
- Loi n° 64 de 1939.
- Loi n° 23 de 1940.
- Code civil de l'Irak de 1951 numéro 45.
- Constitution irakienne de 1958.
- Loi n°30 de 1958.
- Loi numéro 188 de statut personnel de 1959.
- Loi n° 24 de 1960.
- Loi n° 1 de 1960.
- Constitution irakienne de 1964.
- Loi n°99 de 1964.
- Constitution irakienne du 21 Septembre 1968.
- Résolution du Conseil de commandement de la Révolution 197 de 1968.
- Code pénal n° 111 de 1969.
- Résolution du Conseil de commandement de la Révolution n° 526 de 1978.
- Code 160 de 1979 d'organisation judicaire.
- Résolution du Conseil de commandement révolutionnaire irakien n ° 461 le 31 mars 1980.
- Résolution du Conseil de commandement de la Révolution n°521 de 1983.
- Résolution du Conseil de commandement de la Révolution n ° 1315 du 12 février 1984.
- Loi n° 106 de 1989.
- Décision du Parlement du Kurdistan n° 22 du 4 octobre 1992.
- Loi n ° 1 de 1992.
- La loi n ° 3 de 1992.
- Résolution du Conseil de commandement révolutionnaire irakien n° 30 de 1994.
- Loi n° 13 de 2000.
- Résolution n 137 du Conseil de Gouvernance irakien adoptée le 29 décembre 2003.
- Ordre n°7 du 9 juin 2003.
- Ordonnance de l'APC n° 60 de 2003.
- Loi Administrative de Transition de 2004.
- Ordonnance de l'APC n° 65 de 2004.
- Ordonnance de l'APC n° 14 de 2004.
- Ordonnance de l'APC n° 97 de 2004.
- Loi n ° 56 de 2004.

- Ordre n° 3 de 2004.
- Loi électorale n°16 de 2005.
- Constitution irakienne de 2005
- Loi n° 30 de 2005 de la Cour Suprême fédérale.
- Règlement de procédure de la Cour Suprême Fédérale n ° 1 de 2005.
- loi n°13 du 2005.
- loi n° 10 de 2005.
- Résolution de La Cour Suprême Fédérale, numéro 278 / T / 2006 du 6 décembre 2006.
- Loi n° 3 de 2006.
- Loi de la nationalité n° 26 de 2006.
- Loi n ° 11 de 2007.
- Loi n ° 23 de 2007.
- Décision de la Cour Suprême Fédérale n° 4-T-2007 du 27 avril 2007.

- Décision de la Cour Suprême fédérale n° 34 de 2008.
- Décision de la Cour suprême Fédérale n° 34 de 2008.
- Loi « La responsabilité et la justice » n ° 10 de 2008.
- Loi n° 53 de 2008.
- Loi n ° 13 de 2008.
- Loi n ° 21 de 2008.
- Loi n ° 36 de 2008.
- Décision de la Cour fédérale de cassation n ° 285 - 2008 du 31 décembre 2008.
- loi n° 53 de 2008.
- Loi n° 4 de 2009.
- Loi n° 12 de 2010.
- Loi du vice-président de la République n ° 1 de 2011.
- Loi n ° 30 de 2011.
- Loi n ° 31 de 2011.
- Loi n° 1 de 2011.
- Décision de la Cour Suprême Fédérale le 19 septembre 2012.
- Code de procédure pénale
- Code de procédure civile

- Résolution du Conseil de commandement de la Révolution n° 700.
- Règlement intérieur du Conseil des Représentants.

2) Législation d'autres pays

Classées par ordre alphabétique des pays concernés.

- Constitution **afghane** de 2004.
- Constitution de la République **Algérienne** Démocratique et Populaire de 1996 (modifiée par la loi n° 08-19 du 15 novembre 2008 portant révision constitutionnelle).
- Loi fondamentale de la République fédérale **d'Allemagne** du 23 mai 1949.

- Loi fondamentale de gouvernance de **L'Arabie saoudite** de 1992.
- Constitution de la République **Arabe Sahraoui** 2003.
- Constitution de l'**Argentine** de 1994.
- Constitution du Royaume de **Bahrein** de 2002.
- Constitution de la République Fédérale Islamique des **Comores** adoptée par référendum le 23 décembre 2001.
- Constitution de **Djibouti** de 1992.
- Constitution de **l'Egypte** de 2012.
- Constitution des **Emirats Arabes** Unis 1971.
- Constitution des **États-Unis** de 1787.
- Loi n° 105–338— du 31 octobre 1998, (Public Law 105–338 105th Congrès des **États-Unis**), Authenticated US Government Information GPO, 112 STAT. 3178.
- Loi du 7 juillet 1977 de la **France**, article L.O. 127 C. élect.
- Constitution **iranienne** de 1979.
- Constitution de la République **italienne** de 1948.
- Constitution **jordanienne** de 1952.
- Constitution du **Koweït** de 1962.
- Constitution du **Liban** de 1926.
- Code pénal du **Liban.**
- Constitution du Royaume de **Libye** de 1951.
- Résolution adoptée par le Congrès Général du Peuple **libyen** le 2 mars 1977.
- Constitution du Royaume du **Maroc** de 2011.
- Constitution **mauritanienne** de 1991.
- Loi fondamentale de gouvernance du sultanat **d'Oman** de 1996.
- Constitution **Ottomane** de 24 Juillet 1908.
- Constitution du **Pakistan** de 1962.
- Constitution du **Qatar** de 2004.
- Constitution de la **Somalie** de 1960.
- Constitution de la République du **Soudan** de 2005.
- Constitution de la Confédération **Suisse** du 18 avril 1999.
- Constitution de la **Syrie** de 2012.
- Code pénal de **Syrie**.
- Constitution de la République **Tunisienne**, Loi n o 59-57 du 1 juin 1959
- Constitution du **Yémen** de 1991.

B. Rapports et textes internationaux

Classés par ordre chronologique.

- Accords Sykes-Picot signés le 16 mai 1916, entre la France et la Grande-Bretagne.
- Armistice, signé le 30 octobre 1918 à la fin de la première guerre mondiale entre l'Empire Ottoman et les vainqueurs.
- Traité de Sèvres signé le 10 août 1920 à Sèvres entre les Alliés et l'Empire ottoman.
- Accord irako-britannique de 1922**.**

- Traité de Lausanne signé le 24 juillet 1923 à Lausanne (en Suisse) entre la Turquie, d'une part, et la France, l'Italie, l'Angleterre, le Japon, la Grèce, la Roumanie, le royaume de Serbie, le royaume de Croatie et les Slovènes, d'autre part.
- Convention (n° 29) sur le travail forcé de 1930.

- Charte de la Ligue des États arabes 1945.
- Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide, (résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies 260 A (III) du 9 décembre 1948).
- Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948.
- Convention sur le droit d'organisation et de négociation collective, 1949 (N° 98).
- Convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération de 1951.

- Pacte de Bagdad signé le 24 février 1955 par l'Irak, la Turquie, le Pakistan, l'Iran et le Royaume-Uni et en 1958 les États-Unis.
- Convention (n° 105) sur l'abolition du travail forcé de 1957.
- Convention internationale sur l'élimination de la discrimination raciale, (résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies 2106 A(XX) du 21 décembre 1965).
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, (résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966).
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques, (résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies 2200 A (XXI) du 16 décembre 1966).

- Conférence internationale sur les Droits de l'Homme de Téhéran 29 avril - 13 mai 1968.
- Accords d'Alger du 6 mars 1975 entre l'Irak et l'Iran.
- Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 18 décembre 1979, prise par l'Assemblée générale des Nations Unies.

- Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, (résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies 39/46 du 10 décembre 1984).
- Accord de Taëf, signé le 22 octobre 1989.
- Convention relative aux droits de l'enfant, (résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies 44/25 du 20 novembre 1989).

- Déclaration du Caire des droits de l'homme en islam du 5 août 1990.
- Résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies 661 de 6 août 1990.
- Résolution du Conseil de Sécurité de l'ONU n ° 688 du 5 avril 1991.
- Convention sur la diversité biologique (CDB), (sommet de la Terre à Rio de Janeiro en 1992).
- Observation générale No 22 (48) (art. 18), adoptée par le Comité des Droits de l'Homme à sa 1247ème séance (Quarante-huitième session), le 20 juillet 1993.
- Résolution 986 du Conseil de Sécurité de l'ONU prise le 14 avril 1995.
- Convention d'Ottawa du 5 décembre 1997.
- Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques et le protocole de Kyoto du le 11 décembre 1997.
- Convention sur les pires formes de travail des enfants n° 182 de 1999.

3946

- Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants, du 25 mai 2000.
- Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés, le 25 mai 2000.
- Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée et protocoles s'y rapportant 2000.
- Résolution 1373 (2001), adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4385e séance, le 28 septembre 2001.
- Résolution du le Conseil de Sécurité 1483 du 22 mai 2003.
- Résolution 1500 de 2003 adoptée par le Conseil de Sécurité, à sa 4808ème séance le 14 août 2003.
- Résolution 1511 (2003), adoptée par le Conseil de Sécurité à sa 4844e séance, le 16 octobre 2003.
- Résolution n ° 1483 du Conseil de Sécurité des Nations Unies de 2003.
- Rapport du Secrétaire Général présenté en application du paragraphe 24 de la résolution 1483 (2003) et du paragraphe 12 de la résolution 1511 (2003) du Conseil de sécurité - n S/2003/1149.
- Convention des Nations unies contre la corruption, (résolution de l'Assemblée générale des Nations unies 58/4 du 31 octobre 2003).
- Charte arabe des droits de l'homme de 2004.
- Rapport de la mission exploratoire des Nations Unies, « La transition politique en Irak », S/2004/140.
- La transition politique en Irak : rapport de la mission exploratoire des Nations Unies S/2004/140.
- Résolution 1546 adoptée par le Conseil de Sécurité à sa 4987e séance, le 8 juin 2004.
- Rapport présenté par le Secrétaire général en application du paragraphe 30 de la résolution 1546 (2004), Nations Unies S/2005/141.
- Rapport des Nations Unies n ° S/2005/373 du 7 juin 2005.
- Rapport présenté par le Secrétaire Général des Nations Unies en application du paragraphe 30 de la résolution 1546 (2004), S/2005/373,7 juin 2005.
- Rapport de l'Institut américain de la paix aux États-Unis USIP « la Constitution irakienne prévoit de futurs problèmes » le 23 août 2005.
- Rapport de l'Office des Nations Unies à Bagdad, septembre 2005.
- Rapport de l'International Crisis Group « Démantèlement de l'Irak » n ° 19 du 26 Septembre 2005.
- Rapport «La question chiite en Arabie saoudite » publié par « La communauté internationale pour résoudre une crise » (ICG) à Bruxelles en 2005.
- Rapport présenté par le Secrétaire Général des Nations Unies en application du paragraphe 30 de la résolution 1546 (2004), S/2005/766, 7 décembre 2005.
- Convention pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées du 20 décembre 2006.

- Résolution 1770 de 2007 adoptée par le Conseil de Sécurité, à sa 4808ème séance.
- JAMES Paul et NAHOURI Wisiline, La guerre et l'occupation en Irak: rapport des organisations non gouvernementales, Centre d'études pour l'unité arabe, Beyrouth, 2007.

3947

- Joseph R. Biden Jr et Leslie H. Gelb, Rapport sur l'unité par l'autonomie en Irak 2007.
- Traité SOFA entre les États-Unis d'Amérique et la République de l'Irak 2008.
- Rapport du Programme Environnemental des Nations Unies, Support for Environmental management of the iraqi marshlands 2004 – 2009*,* publié en 2009.
- Rapport de l'UNAMI (mission d'assistance des Nations Unies en Irak), sur les droits de l'homme en Irak, 2010, publié en janvier 2011.
- Rapport de l'UNAMI (mission d'assistance des Nations Unies en Irak), sur les droits de l'homme en Irak pour l'année 2010 publié en janvier 2011.
- Rapport publié par le Financial Times, États-Unis, citant un expert de l'étude géologique américaine à la «Conférence des mines et minéraux» tenue à Londres en septembre 2011.
- Rapport non publié de la mission de la commission électorale irakienne dirigée par le juge Qasim Alaboodi aux élections au parlement danois 15 septembre 2011.
- Report on Human Rights in Iraq: July - December 2012.
- Décision du Conseil de Sécurité des Nations Unies n° 2170 du 15 août 2014.

VI. Entretiens, interviews et discours

A. Entretiens

Classés par ordre alphabétique des personnes interviewées.

- Entretien du chercheur avec le Monsieur Adil ABDUL MAHDI, vice président de l'Irak, juillet 2011.
- Entretien du chercheur avec le juge Qasim AL ABOODI, directeur exécutif de la Haute Commission Electorale en Irak. Bagdad, Mars 2011.
- Entretien du chercheur avec le juge Hadi AZIZ, conseiller du président de la Cour Suprême Fédérale, Bagdad septembre 2012.
- Entretien du chercheur avec le Ministre du pétrole Ibrahim BAHR ALOULOUM, août 2013.
- Entretien du chercheur avec le Dr. Ahmed CHALABI chef du Congrès National Irakien, Bagdad, juillet 2013.
- Entretiens du chercheur avec le Dr. Humam HAMOUDI, président du Comité de rédaction de la Constitution et, actuellement, vice président du Conseil des Représentants, Bagdad, mars 2011, janvier 2012 et 20 octobre 2013.
- Entretien du chercheur avec le député Yonadam KANNA, membre de l'Assemblée constituante irakienne, secrétaire général du Mouvement démocratique assyrien, le plus important des partis chrétiens juillet 2012.
- Entretien du chercheur avec le juge Midhat Al MAHMOOD, président de la Cour Suprême Fédérale en Irak, septembre 2012.
- Entretien du chercheur avec le Père MALLET, o s b, donnant le point de vue du Vatican sur les questions de bioéthique. Randol, France, septembre 2012.
- Entretien du chercheur avec le cardinal Jean- Louis TAURAN, chargé du dialogue interreligieux au Vatican, Rome, septembre 2012.

B. Interviews et discours

Classés par ordre chronologique.

- Déclaration de la fondation du Congrès national irakien à Salah Al Din en 1992.
- Interview de Tarek AZIZ avec le journal Italien « La Repubblica » en 1997, disponible sur, http://www.mafhoum.com/press7/197S22.htm.
- Déclaration politique à la conférence de l'opposition irakienne de Londres en 2002.
- Interview du roi de Jordanie ABDALLAH II, le 8 décembre 2004 avec le Washington Post.
- Conférence de presse l'ambassadeur américain KHALILZAD à Bagdad le 23 août 2005.
- Interview du Président irakien Jalal TALABANI par des journalistes à Londres, le 8 octobre 2005.
- Discours de Nouri AL MALIKI, devant le Congrès américain le 27 Juillet 2006.

- Discours de Nouri AL MALIKI lors d'une conférence à Bagdad au cours de sa campagne pour les élections législatives le 23 mai 2009, la section arabe de la BBC.
- Discours du Président TALABANI lors d'une réunion avec une délégation de la province de Diyala, le 25 mai 2009, disponible sur, http://www.iraqiparty.com/news_item/2962/.
- KANNA, Interview avec « Radio mondiale Pays-Bas », octobre 2010, disponible sur, http://www.rnw.nl/arabic/article/510649.
- Déclaration du Président de la République TALABANI du 7 février 2011.
- Interview d'AL MALIKI, par la chaîne d'information «Al Iraqia» le 29 octobre 2011.
- Interview du Premier Ministre turc ERDOGAN, le 14 septembre 2011, à chaîné égyptienne Télé Dream lors de sa visite en Egypte.
- Déclaration du Vice-président de l'Iran Rahimi, le 30 avril 2012, disponible sur, http://www.shafaaq. com/sh2/news/iraq-news/40178-2012-04-30-07-23-17.html.
- Discours du grand imam Dr. Ahmed AL TAYEB d'Al Azhar (Egypte), le 14 septembre 2012.
- Conférence de presse du Secrétaire Général des Nations Unies, Ban KI MOON, avec le Président du Conseil des Ministres irakien à Bagdad le 13 janvier 2014.
- Déclaration de Turhan ALMUFTI, ministre d'État aux Affaires provinciales et leader du Front turkmène, disponible sur, http://torhanmufti.com/?p=251.
- Déclaration de Nermin OTHMAN, ministre de l'Environnement et leader du Front Kurde, disponible sur, http://torhanmufti.com/?p=251.
- Noah FELDMAN, Approche constitutionnelle dans le monde musulman, Interview disponible sur, http://www.siironline.org/alabwab/hewarat%2806%29/003.htm.
- Déclaration de Mahmoud GHOSLAN, porte-parole des Frères Musulmans et membre de l'assemblée constituante, disponible sur, http://www.alarabiya.net/articles/2012/12/08/253901.html.
- Déclaration du ministre irakien des droits de l'homme Mohammed AL SOUDANI, disponible sur, http://www.alhurra.com/content/iraq-execution/240519.html.
- Déclaration d'AL MALIKI à la télévision irakienne, disponible sur, http://www.al-nnas.com/ARTICLE/is/3conk2.htm.
- Déclaration du Bureau de la présidence du Kurdistan, Adnan SALHI, *Division fédérale: le rejet, l'acceptation, la situation*, disponible sur, http://www.al-nnas.com/ARTICLE/is/3conk2.
- Déclarations du vice-Premier ministre irakien de l'Energie Hussain AL SHAHRISTANI, disponible sur, http://www.alquds.co.uk/?p=115890.
- Déclarations du vice-président de la région du Kurdistan Imad AHMED, disponible sur, http://www.aljazeera.net/ebusiness/pages/251535a4-1ab1-4796-8ec9-093bae270b39
- Déclaration du fils de l'Emir du Koweït, Sabah al-Ahmad NASSER, ministre des affaires de la Maison Royale disponible sur,

http://www.alsumarianews.com/ar/iraq-politics-news/-1-40342.html.

A

Abbassides : 568, 586,595

Abdel Nasser (Gamal): 138, 140, 695

Abderraziq (Ali): 566, 574, 594

Abdul Hamid II : 673

Abdul Majid : 672, 673

Accord du 15 novembre 2003 : 223, 228, 230

Al Andalussi : 593

Al Aqaba : 567, 577

Al Bakr (Ahmad) : 141, 146

Al Banna (Hassan) : 562, 634

Al Baquillani : 593

Al Hakim (Muhsin) : 674

Ali Bin Ali Talib (l'imam Ali): 590, 591, 596, 597

Al- Jaafari (Ibrahim) : 490

Al Jabri : 568

Al Khoei : 619, 626

Allaoui (Iyad) : 205

Allégeance : 569, 570, 576, 577, 578, 579, 590, 591, 596

Al Machrutta : 638

Al Mahdi : 597.

Al Maliki (Nouri) : 282, 542 et s.

Al Mawardi : 593.

Al Sadr (Mohammed Baqir) : 184, 606, 636.

Amendement : 94 et s., 140, 214, 234, 254, 261, 296 et s., 385, 524, 640, 744, 1018.

Anfal : 208, 330.

Annan (Kofi) : 227.

An Nawawi : 593.

Aref (Abdel Salam) : 135.

Assemblée Constituante : 14, 15, 101, 180, 664, 665.

Assyriens : 120, 311, 691, 693.

Atatürk : 62, 126, 653, 720.

Autorité Provisoire de la Coalition : 44, 107, 211 et s., 220, 223, 227, 228, 230 et s., 239 et s., 794, 808.

Aziz (Tarek) : 162.

B

Barzani (Massoud) : 156, 424.

Barzani (Mustapha) : 131et s., 137, 146 et s., 162, 163.

Bay'a : 591.

Biden : 281, 1032.

Bouteflika : 148.

Brahimi (Lakhdar) : 227, 240.

Bremer (Paul) : 212 et s., , 216, 219, 344, 527, 676, 793, 808, 929.

C

Califat : 66, 97, 109, 172, 173, 558, 561, 566, 582, 588 et s., , 593 et s., 598, 625, 627, 647, 718

Chalabi (Ahmed) : 202, 205.

Chaldéens : 120, 691.

Chari'a : 580, 593, 630, 636 et s., 641, 654, 681, 723, 750, 905, 930, 944, 947, 1010.

Chûrâ : 604 et s., 608.

Collèges électoraux : 224, 229, 230, 650.

Conférence de Londres : 206, 209.

Conférence de Salah Al Din : 40, 49, 200.

Conseil de la Fédération : 56, 86, 310, 317 et s., 325, 328, 473, 474, 501, 507, 521, 523, 525, 545, 547, 863, 1022, 1042.

Conseil de gouvernement irakien : 44, 194, 213 et s., , 218 et s., 222, 224, 226, 231.

Conseil des Ministres : 24, 71, 180, 242, 282, 302,

326, 352 et s., 370, 387, 395, 401, 402, 412 et s., 419, 422 et s., , 441 et s., 487 et s., , 506, 507, 508, 514, 515, 518, 519, 530, 536, 541, 542, 547, 726, 737, 743, 863, 929, 970, 983.

Conseil Supérieur de la Magistrature : 360, 391, 428, 502, 824.

Conseil de la Présidence : 23, 166, 234, 235, 237, 238, 325, 327 et s., 501, 522, 523, 525.

Conseil des Représentants : 56, 94, 110, 192, 195, 261, 296 et s., 310 et s., 324, 325, 328, 330 et s., 335, 344 et s., 355 et s., 362, 369, 370, 397, 400, 403, 412, 436, 442, 449, 466, 474, 487 et s., 997 et s., 514 et s., 521 et s., 530, 542, 545, 546 et s. 678 et s. 737, 756 et s., 761, 773, 836, 871 et s., 888, 911, 933 et s. 960, 968, 970, 975, 981 et s., 1011, 1021.

Cour Suprême Fédérale : 63, 64, 72, 90, 100, 110, 242, 349 et s., 359 et s., 363, 368 et s., 416, 440, 473, 475, 479, 501 et s., 516, 518, 525, 529 et s., 548, 553, 651, 680 et s., 723, 758, 761 et s., 772 et s., 841, 845, 933 et s., 960 et s., 969, 972, 978, 983 , 1013, 1022.

D

Débaasification : 250, 254, 339, 344, 439.

Déclaration politique de la conférence de l'opposition irakienne : 206

Démocratie consociative : 7, 9, 67, 69, 71, 91, 108, 197, 202, 235, 238, 250, 264, 484, 509 et s., 518, 521, 530, 531, 535 et s., 541 et s., 549 et s., 555.

Djihadistes : 174.

Dohuk : 124, 137,190, 311, 757.

E

Empire Ottoman : 12, 18, 125 et s., 159, 172, 174, 176, 191, 556, 586, 590, 631, 638, 641, 647 et s., 661, 672, 684, 690.

Erbil : 124, 136, 157, 160, 190, 204, 311, 757, 1003

États-Unis : 38, 40 et s., 152, 157, 200 et s., 495, 655, 807, 809, 816.

F

Faqih : 109, 174, 585 et s., 600 et s., 623, 626 et s., 649

Fatwa : 174, 197, 585, 643, 645, 650.

Fayçal Ier : 12, 13, 15, 18, 130, 180, 196, 631

Fédéralisme : 7, 52, 56, 69 et s., 80, 119, 154, 158, 202 et s., 236, 250, 254, 262 et s., 268, 270 et s., 273 et s., 281, 283 et s., 287, 298, 309, 333, 414, 473, 479, 513, 529, 545, 553, 656, 1024 et s.

Frères musulmans : 562, 625, 634, 664 et s., 719, 947.

G

Gaz : 161, 250, 464 et s., 478, 1044

Guerre du Golfe : 37, 39 et s., 107, 117, 151, 154, 185, 190, 194, 201, 203, 258, 407, 552, 932, 1025.

H

Halabja : 150, 204, 208

Hamoudi (Humam) : 246, 301, 321

Haute Commission Electorale : 862, 1001.

Hussein (Saddam) : 3,31, 36, 40 et s., 49, 53, 81 et s., 93, 97, 107, 118 et s., 145, 148, 150, 157 et s., 163 et s., 184 et s., 193 et s., 200 et s.,206, 209, 212 , 216, 257, 259, 261, 272, 280, 344, 407, 410, 425, 483, 495, 527, 676, 761, 793, 802, 806 et s., 810 et s., 813 et s., 872, 876, 882, 908, 920 et s., 929 et s., 958, 964, 987, 1025.

I

Identité : 68, 116, 193, 219, 251, 254, 511 et s., 568, 649, 656, 684 et s. 770, 841, 984.

Imamat : 583, 597 et s., 625.

Infaillible : 569, 606, 618, 619, 626.

Iran : 37, 62, 73, 81 et s., 109, 124, 129, 131 et s., 139, 143, 146 et s., 155, 174, 184, 187, 204, 216, 286, 495 et s., 536, 539, 558, 561 et s., 608, 623 et s., 637 et s., 643, 647 et s., 653 et s., 666, 719 et s., 743, 802, 876, 931, 944, 1014, 1034.

K

Kassem (Karim) : 20, 22, 131 et s., 162, 183.

Khadafi (Muammar) : 632

Khalizad (Zalmay) : 206, 253, 654

Khomeiny : 174, 608, 610, 612, 614, 616, 627, 653.

Kirkuk : 93, 124, 137, 146, 160 et s., 190, 194, 198, 236, 250, 275, 278, 283, 311, 417, 757, 761et s., 842, 932, 996, 1003, 1029 et s.

Kufa : 586

Kurdes faylis : 171

Kurdistan : 53, 55, 81, 93, 95, 124 et s., 131, 133, 137, 144 et s., 162 et s., 168 et s., 170, 185, 194, 198, 203, 205 et s., 250, 258, 275, 277 et s., 281 et s., 287, 289, 295, 298, 333, 405 et s., 417, 420 et s., 461, 465 et s., 473 et s., 539, 736, 804, 988, 1025 et s., 1028, 1030, 1035.

L

La Mecque : 12, 568, 570, 577, 591, 605.

Ligne de Bruxelles : 128.

Ligue des États Arabes : 122, 215, 241, 251, 254, 284, 693 et s., 697, 712 et s., 841, 945, 1004, 1006.

Loi islamique : 104, 207, 580, 593 et s., 609, 613, 620 et s., 626, 628, 630, 633, 658 , 661 et s., 670 et s., 675, 679, 765, 768 et s., 785, 805, 944, 947, 960 et s.

Loi de Libération de l'Irak : 40, 107, 203, 205, 259.

M

Massoum (Fouad) : 215.

Mécelle : 661, 672, 673.

Medhat Pasha : 640.

Médine : 564, 567 et s., 570, 575 et s., 586, 591.

Mossoul : 97, 120, 124, 126 et s., 137, 160, 169 et s., 190 et s., 194 et s., 417, 641 et s., 686, 759.

Moustabidda : 645.

Muhammad Ibn Abd Wahhab : 631

N

Nahini : 619, 623, 647 et s., 650 et s., 1016.

Najaf : 19, 219, 227, 626, 638, 645, 649, 674.

O

Occultation : 597 et s., 601, 611 et s., 619 et s., 624, 627, 718.

Omeyyades : 159, 586, 595.

P

Pacha (Méhemet Ali) : 631, 661.

Pacte de Bagdad : 133 et s.

Pancasila : 629.

Parlement kurde : 154, 408.

Parti Al Dawa : 184, 188, 636.

Parti Baas : 20, 25, 27, 29, 31, 36 et s., 39, 141, 184, 187, 192 et s., 197, 20 et s., 344, 526, 674, 728, 809, 863, 866, 913, 917, 920, 932, 957, 1029.

Parti Démocratique du Kurdistan : 131, 133, 137, 149, 156.

Perses : 127, 510, 693.

Peshmergas : 135, 1035.

Pétrole : 127, 133 et s., 137, 146, 156, 161, 164, 204, 236, 250, 275, 278, 281, 283, 285, 464 et s., 478, 882, 1029, 1037, 1043 et s.

Prophète : 64, 109, 172, et s., 562 et s., 605, 608 et s., 631, 635 et s., 661, 663 et s., 682, 718, 904, 947, 952.

R

Rapport « L'unité par l'autonomie en Irak » : 281, 1032.

Rashidi : 586, 590, 595, 635.

Référendum : 13, 22, 44 et s., 55, 95, 114, 119, 126 et s., 130, 167, 170, 200, 218 et s., 223, 237 et s., 246 et s., 254 et s., 257, 260 et s., 296 et s., 302, 304, 321, 396, 411 et s., 419, 470, 488, 524, 632, 650, 692, 703, 862, 895, 968, 1028 et s.

Régime d'assemblée: 484, 509, 549.

S

Sabéens-Mandéens : 757, 759.

Salafisme : 174.

Shabak : 311.

Shamseddine (Mohammed Mehdi) : 623

Sistani : 216, 219, 221 et s., 229 et s., 278, 619, 626, 649 et s., 656.

Société des Nations : 126, 128

Souleimaniye : 124, 127, 137, 157

Statut personnel : 641, 658, 661, 667, 671 et s., 676 et s., 721, 726, 765, 768, 771 et s., 938, 956, 960, 1010.

Sunna : 172, 580, 589, 594, 631, 718, 952.

T

Talabani (Jalal) : 137 et s., 149, 156 et s., 222, 336, 490 et s., 534, 540, 1029.

Traité d'Alger : 149.

Traité de Lausanne : 126

Traité de Sèvres : 126, 144

Turkmènes : 120, 122, 124, 168 et s., 207 et s., 246, 250, 420, 510, 534, 542, 691, 693, 759, 761, 925, 1026, 1030.

Turquie : 62, 14, 81, 124, 126 et s., 155, 165, 169 et s., 187, 283, 536, 539, 558, 561 et s., 628 et s., 637 et s., 647, 653, 655 et s., 684, 720, 1014, 1034, 1042.

U

Ummur hasbiya : 618 et s.,

Union Patriotique du Kurdistan : 149, 156.

Union soviétique : 129, 131, 143, 162, 170, 186, 458.

V

Veto mutuel: 69, 71, 264, 513, 521, 523, 530.

W

Wahhabisme : 631.

Willayat al faqih : 109, 626.

Wilson : 178 et s.

Y

Yézidis :127, 171, 207, 246, 311, 510, 656, 691, 693, 757, 759, 1030, 1045.

Z

Zone de vide législatif : 585 et s., 620

Annexes

I. Cartes

1. Carte de l'Irak [1428]

2. Carte des zones pétrolifères irakiennes[1429]

1428

Carte publiée par le Ministère des Affaires Etrangères Français, disponible sur, http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/irak/ , page consultée le 7 septembre 2014

1429

Carte publiée par Association Thucydide, disponible sur, http://www.thucydide.com/realisations/utiliser/cartes/irak/petrole.htm , page consultée le 7

3946

3. Carte du Moyen Orient : l'Irak et ses voisins[1430]

septembre 2014.

1430

Carte publiée par Google map, disponible sur, http://www.google.fr/imgres?imgurl, page consultée le 7 septembre 2014.

3947

Europe
Asie
Turquie
Asie
Chypre
Liban
Syrie
Iran
Jordanie
Israël
Koweït
Arabie Saoudite
Emirats Arabes Unis
Bahreïn
Qatar
Oman
Afrique

II. Constitution irakienne de 2005 (traduction française)[1431].

Constitution de la République de l'Irak

Préambule

Au nom de Dieu : celui qui fait miséricorde, le miséricordieux

(Nous avons ennobli les fils d'Adam)

Nous, peuple de la Mésopotamie, patrie des apôtres et des prophètes, lieu de repos des imams vertueux, berceau de la civilisation, demeure des maîtres de l'écriture, et foyer de la numération, sur notre terre la première loi faite par l'homme a été adoptée, et le plus ancien pacte de gouvernance équitable a été gravé, et sur notre sol les saints et les compagnons du Prophète ont prié, les philosophes et les savants ont théorisé, et les écrivains et les poètes ont excellé.

Reconnaissant le droit de Dieu sur nous, et en réponse à l'appel de notre patrie et des citoyens, de nos dirigeants religieux et nationaux et de la détermination des nos grandes autorités, de nos dirigeants et politiciens, et au milieu de l'appui international de nos amis et de ceux qui nous aiment ,pour la première fois dans notre histoire ,par millions, hommes et femmes, jeunes et vieux se sont rendus aux urnes le 30 Janvier 2005, invoquant les douleurs de l'oppression sectaire infligée par la clique autocratique et inspirés par les tragédies des martyrs de l'Irak, chiites et sunnites, Arabes, Kurdes , Turkmènes et toutes les autres composantes du peuple, se rappelant les ténèbres des ravages des villes saintes et du Sud dans le soulèvement shabaniyya, brûlés par les flammes de la douleur des fosses communes, des marais, d'Al-Doujaïl et d'autres, et dénonçant les souffrances de l'oppression raciale dans les massacres de Halabcha, Barzan, Anfal et des Kurdes fayli, et se remémorant les épreuves des Turkmènes à Bashir et les souffrances de la population de la région de l'Ouest, comme dans les autres régions de l'Irak où la population a souffert de la liquidation de ses dirigeants, ses symboles, et ses sheikhs , du déplacement de ses travailleurs

1431
Publiée au Journal Officiel de la République de l'Irak, numéro 4012, le 28 décembre 2005, Traduction française d'Ali AL YAQOOBI et Martine de Goër.

qualifiés et de l'assèchement de ses viviers culturels et intellectuels ,alors nous avons cherché main dans la main et au coude à coude à créer notre nouvel Irak, l'Irak de l'avenir, sans sectarisme, racisme, particularisme, discrimination ni exclusion.

Les accusations d'être infidèles, et le terrorisme ne nous ont pas empêchés de marcher en avant pour construire une nation de droit, le sectarisme et le racisme ne nous ont pas arrêtés dans notre marche commune pour renforcer notre unité nationale, en suivant le chemin du transfert pacifique du pouvoir, l'adoption d'une voie de répartition équitable des ressources, et d'offre de chances égales pour tous.

Nous, peuple de l'Irak, qui nous relevons juste de notre chute, et qui regardons avec confiance vers l'avenir dans un régime républicain, fédéral, démocratique, pluraliste, avons résolu, avec la détermination de nos hommes, femmes, personnes âgées et jeunes, de respecter la primauté du droit, d'établir la justice et l'égalité, de mettre de côté la politique d'agression, de prêter attention aux femmes et à leurs droits, aux personnes âgées et à leurs préoccupations, aux enfants et à leurs besoins, de propager la culture de la diversité, et de désamorcer le terrorisme.

Nous, peuple de l'Irak, avons pris la résolution, à travers le spectre de toutes nos composantes, librement et par choix, de nous unir pour l'avenir, de prendre des leçons d'hier pour demain, et d'adopter cette Constitution permanente, à travers les valeurs et les idéaux des messages célestes et les conclusions de la science et de la civilisation de l'homme.

Le respect de cette Constitution garantit à l'Irak l'union libre des personnes, des terres et de la souveraineté.

Partie un

Les principes fondamentaux

Article 1:

La République de l'Irak est un État fédéral unifié, indépendant avec pleine souveraineté dont le régime de gouvernance est républicain, représentatif (parlementaire), démocratique. Cette Constitution est le garant de l'unité de l'Irak.

Article 2:

Premièrement: l'Islam est la religion officielle de l'État et une des sources fondamentales de la législation:

A. Aucune loi ne peut être édictée qui contredirait des dispositions essentielles de l'Islam.

B. Aucune loi ne peut être édictée qui contredirait des principes de la démocratie.

C. Aucune loi ne peut être édictée qui contredirait des droits et libertés fondamentaux énoncés dans la présente Constitution.

Deuxièmement: Cette Constitution garantit l'identité islamique de la majorité du peuple irakien et garantit les pleins droits religieux de tous les individus, pour la liberté de croyance et la pratique religieuse, comme les chrétiens, les yézidis ou les sabéens mandéens.

Article 3:

L'Irak est un pays comportant plusieurs ethnies, religions et doctrines. Il est membre fondateur et actif de la Ligue des États arabes, est engagé par sa charte et fait partie du monde islamique.

Article 4:

Premièrement: La langue arabe et la langue kurde sont les deux langues officielles de l'Irak; on garantit le droit des Irakiens à éduquer leurs enfants dans leur langue maternelle, comme le turkmène, le syriaque et l'arménien, dans les établissements publics d'enseignement conformément aux directives éducatives, ou dans une autre langue dans des établissements d'enseignement privé.

Deuxièmement: La portée de l'expression « langue officielle » et la façon d'appliquer les dispositions du présent article sont définies par une loi qui inclut :

A. La publication du Journal Officiel, dans les deux langues.

B. Les discours, conversation, et expression dans les domaines officiels, tels que le Conseil des Représentants, le Conseil des Ministres, les tribunaux et les conférences officielles, dans l'une des deux langues.

C. L'authentification des documents officiels et de la correspondance dans les deux langues et la délivrance des documents officiels dans les deux langues.

D. L'ouverture d'écoles qui enseignent les deux langues, conformément aux directives éducatives.

E. D'autres domaines imposés par le principe de l'égalité comme les billets de banque, les passeports et les timbres.

Troisièmement : Les institutions fédérales et les organismes officiels dans la région du Kurdistan utilisent les deux langues.

Quatrièmement : La langue turkmène et la langue syriaque sont deux autres langues officielles dans les unités administratives dans lesquelles elles sont celles de la majorité de la population.

Cinquièmement: Chaque région ou département peut adopter une autre langue locale comme langue officielle supplémentaire si la majorité de sa population en décide ainsi dans un référendum général.

Article 5:

La loi est souveraine et le peuple est la source de l'autorité et de la légitimité, exercée par un scrutin secret, général, direct et à travers ses institutions constitutionnelles.

Article 6 :

Le transfert pacifique du pouvoir doit être fait par les moyens démocratiques stipulés dans la présente Constitution.

Article 7 :

Premièrement: Toute entité ou programme qui adopte le racisme, le terrorisme, les accusations d'infidélité ou le nettoyage ethnique, ou qui y incite, leur prépare le terrain, en fait l'apologie, les favorise ou les justifie, en particulier le parti Baas saddamiste en Irak et ses symboles, quelle que

soit leur dénomination, ne peuvent pas faire partie de la politique pluraliste en Irak. C'est réglementé par la loi.

Deuxièmement: L'État s'engage à combattre le terrorisme sous toutes ses formes et à travailler pour protéger ses territoires de l'existence de bases, de voies de passage ou de champs d'activités terroristes.

Article 8:

L'Irak respecte les principes de bon voisinage et s'engage à la non-ingérence dans les affaires intérieures d'autres États, cherche à régler les différends par des moyens pacifiques, établir des relations sur la base d'intérêts mutuels et de réciprocité et le respect de ses obligations internationales.

Article 9:

Premièrement:
A- Les forces armées irakiennes et les services de sécurité sont composés des composantes du peuple irakien en tenant dûment compte de l'équilibre et de la représentation sans discrimination ni exclusion. Ils sont soumis au contrôle de l'autorité civile, ils défendent l'Irak, ne sont pas un moyen d'oppression du peuple irakien, ne s'immiscent pas dans les affaires politiques et ne jouent aucun rôle dans le transfert du pouvoir.

B- Il est interdit de former des milices militaires hors du cadre des forces armées.

C- Les forces armées irakiennes et leur personnel, y compris le personnel militaire travaillant dans le ministère de la Défense ou tout département subordonné ou organisation, ne peuvent pas se présenter aux élections à des postes politiques, faire campagne pour des candidats ou participer à d'autres activités interdites par le Règlement du Ministère de la Défense. Cette interdiction inclut les activités du personnel mentionné ci-dessus agissant à titre personnel ou professionnel, mais ne doit pas porter atteinte au droit de ces personnes à exprimer leur vote dans les élections.

D-Le Service national de Renseignement irakien doit recueillir des informations, évaluer les menaces à la sécurité nationale, conseiller le gouvernement irakien, être sous le contrôle civil et supervisé par le pouvoir législatif. Il doit agir conformément aux lois et aux principes reconnus des Droits de l'Homme.

E-Le gouvernement irakien respecte et met en œuvre les obligations internationales de l'Irak relatives à la non-prolifération, au non- développement, à la non- production et la non-utilisation des armes nucléaires, chimiques et biologiques, et interdit que soient développés, fabriqués, produits et utilisés leurs équipements, leurs matériaux, leurs technologies et leurs systèmes de communication.

Deuxièmement: Le service militaire est réglementé par la loi.

Article10:

Les lieux saints et les sites religieux en Irak sont des structures religieuses et patrimoniales. L'État s'engage à assurer et maintenir la sainteté de ces lieux et à y garantir la libre pratique du culte.

Article11:

Bagdad est la capitale de la République d'Irak.

Article12:

Premièrement: Une loi réglemente le drapeau, l'hymne national et l'emblème de l'Irak de manière à symboliser les composantes du peuple irakien.

Deuxièmement: Une loi réglemente les honneurs, les jours fériés, les fêtes religieuses et nationales et les calendriers de l'hégire et grégorien.

Article 13:

Premièrement: Cette Constitution est la loi suprême par excellence en Irak, elle est obligatoire dans tout l'Irak, sans exception.

Deuxièmement: Il est interdit de promulguer une loi qui contredirait la présente Constitution. Sera considéré comme nul tout texte dans n'importe quelle constitution régionale ou tout autre texte juridique qui contredirait la Constitution.

Partie deux

Les droits et les libertés

Chapitre Un

Les droits

Section I : Les droits civils et politiques

Article 14:

Les Irakiens sont égaux devant la loi sans discrimination fondée sur le sexe, la race, l'appartenance ethnique, l'origine, la couleur, la religion, la doctrine, la croyance ou l'opinion, le statut économique ou social.

Article 15:

Tout individu a droit à la vie, la sûreté et la liberté. La privation ou la restriction de ces droits est interdite, sauf en conformité avec la loi et fondée sur une décision rendue par une autorité judiciaire compétente.

Article 16:

L'égalité des chances est un droit garanti à tous les Irakiens, l'État s'assure que les mesures nécessaires pour atteindre cet objectif sont prises.

Article 17:

Premièrement: Toute personne a droit à la vie privée tant que cela ne va pas à l'encontre des droits d'autrui et de la moralité publique.

Deuxièmement: Le caractère sacré du foyer est protégé. Le foyer ne peut être perquisitionné, fouillé ou violé, sauf par une décision judiciaire conformément à la loi.

Article 18:

Premièrement: La nationalité irakienne est un droit pour tous les Irakiens et la base de leur citoyenneté.

Deuxièmement: Est Irakienne toute personne née d'un père irakien ou d'une mère irakienne. C’est réglementé par la loi.

Troisièmement :

A. il est interdit de priver un Irakien de naissance de sa nationalité irakienne pour une raison quelconque, et ceux qui en auraient été privés ont le droit d'exiger son rétablissement, et ceci est réglementé par la loi.

B. il est possible de retirer la nationalité irakienne de citoyens naturalisés dans les cas prévus par la loi.

Quatrièmement: Un Irakien peut avoir plusieurs nationalités. Toute personne qui assume une charge de sécurité ou de souveraineté à un niveau élevé doit renoncer à toute autre nationalité acquise. Ceci est réglementé par la loi.

Cinquièmement: la nationalité irakienne ne doit pas être accordée dans un but de politique de peuplement qui perturbe la composition démographique de l'Irak.

Sixièmement: les dispositions concernant la nationalité sont régies par la loi. Les juridictions compétentes examineront les réclamations découlant de ces dispositions.

Article 19:

Premièrement: Le pouvoir judiciaire est indépendant et aucun pouvoir n'est au-dessus de lui à l'exception de la loi.

Deuxièmement: Il n'y a pas de crime ou de peine, hors ceux désignés par la loi. La peine est uniquement pour un acte que la loi considère comme un crime lorsqu'il est perpétré. Une peine plus sévère que la peine applicable au moment de l'infraction ne peut être imposée.

Troisièmement : Intenter une action en justice est un droit protégé et garanti pour tous.

Quatrièmement: Le droit à la défense est sacré et garanti dans toutes les phases de l'enquête et du procès.

Cinquièmement: l'accusé est innocent jusqu'à preuve du contraire dans un procès juridique et équitable. L'accusé ne peut être jugé pour le même crime une deuxième fois après un acquittement, sauf si de nouvelles preuves sont fournies.

Sixièmement: Toute personne a le droit d'être traitée avec justice dans les procédures judiciaires et administratives.

Septièmement: La procédure d'un procès est publique sauf si le tribunal décide le huis clos.

Huitièmement: La sanction est personnelle.

Neuvièmement: Les lois ne doivent pas avoir d'effet rétroactif, sauf stipulation contraire, cette exception ne comprend pas les lois sur les impôts et taxes.

Dixièmement: Les lois pénales ne doivent pas avoir d'effet rétroactif, sauf s'il est dans l'intérêt de l'accusé.

Onzièmement: Le tribunal désigne un avocat pour l'accusé d'un crime ou d'un délit s'il n'a pas d'avocat de la défense et c'est aux frais de l'État.

Douzièmement:
A. La détention arbitraire est interdite.

B. Il interdit d'emprisonner ou d'arrêter dans des lieux non conçus à ces fins, conformément aux lois carcérales de protection de la santé et de la société, et sous réserve de l'autorité de l'État.

Treizièmement: Les documents préliminaires de l'enquête doivent être soumis au juge compétent dans un délai ne dépassant pas vingt-quatre heures à partir du moment de l'arrestation de l'accusé dont la garde à vue peut être prolongée une seule fois et pour la même période.

Article 20:

Les citoyens, hommes et femmes, ont le droit de participer aux affaires publiques et de jouir de droits politiques, y compris le droit de vote, d'élire, et de se présenter aux élections.

Article 21:

Premièrement: Aucun Irakien ne sera livré à des agents ou des puissances étrangers.

Deuxièmement: Une loi doit réglementer le droit d'asile politique en Irak. Il est interdit de livrer un réfugié politique à un agent étranger ou de le renvoyer de force dans le pays qu'il a fui.

Troisièmement: L'asile politique ne doit pas être accordé à une personne accusée de crimes internationaux ou terroristes ou à toute personne qui a infligé des dommages à l'Irak.

Section II: les droits économiques, sociaux et culturels

Article22:

Premièrement: Le travail est un droit pour tous les Irakiens afin de leur assurer une vie digne.

Deuxièmement: La loi réglemente les relations entre employés et employeurs sur des bases économiques et le respect des règles de la justice sociale.

Troisièmement: L'État garantit le droit de fonder des syndicats et des associations professionnelles et de s'y affilier, conformément à la loi.

Article 23:

Premièrement: La propriété privée est protégée. Le propriétaire a le droit de l'utiliser, l'exploiter et d'en disposer dans les limites de la loi.

Deuxièmement: L'expropriation n'est pas permise, sauf à des fins d'utilité publique en contrepartie d'une juste indemnisation, réglementée par la loi.

Troisièmement:
A. Chaque Irakien a le droit d'acquérir des biens partout en Irak. Aucun étranger ne peut posséder des biens immobiliers, sauf exception prévue par la loi.

B. L'acquisition des biens dans le but de changer le peuplement est interdite.

Article 24:

L'État garantit la libre circulation de la main-d'œuvre irakienne, des biens et des capitaux entre les régions et les départements, c'est réglementé par la loi.

Article 25:

L'État garantit la réforme de l'économie irakienne, conformément aux principes économiques modernes, pour assurer le plein investissement de ses ressources, la diversification de ses sources, l'encouragement et le développement du secteur privé.

Article 26:

L'État garantit l'encouragement des investissements dans les différents secteurs, c'est réglementé par la loi.

Article 27:

Premièrement: Les biens publics sont sacrés, et leur protection est le devoir de chaque citoyen.

Deuxièmement: La loi règlemente les dispositions relatives à la préservation des biens d'État, leur gestion, les conditions de leur utilisation et les limites minimales de leur cession.

Article 28:

Premièrement: Les taxes ou les redevances ne seront pas perçues, modifiées, collectées ou exemptées, sauf par la loi.

Deuxièmement : Les personnes à faible revenu seront exemptées de taxes de manière à garantir la préservation du revenu minimum nécessaire pour vivre. C'est réglementé par la loi.

Article 29:

Premièrement:
A. La famille est le fondement de la société, l'État protège son intégrité ainsi que ses valeurs religieuses, morales et nationales.

B. L'État garantit la protection de la maternité, de l'enfance et du grand âge, s'occupe des enfants et des jeunes, et leur fournit les conditions appropriées pour développer leurs talents et leurs capacités.

Deuxièmement: Les enfants ont droit, de la part de leurs parents, à l'éducation, aux soins et à la scolarisation. Les parents ont droit, de la part de leurs enfants, au respect et aux soins en particulier en cas de besoin, d'invalidité et de vieillesse.

Troisièmement: L'exploitation économique des enfants sous toutes ses formes est interdite, l'État prend les mesures nécessaires pour assurer leur protection.

Quatrièmement: Toutes les formes de violence et d'abus dans la famille, l'école et la société sont interdites.

Article 30:

Premièrement: L'État garantit à l'individu et la famille - en particulier aux enfants et aux femmes - la sécurité sociale et médicale, le minimum vital pour une vie libre et digne, en leur assurant un revenu convenable et un logement approprié.

Deuxièmement: L'État garantit aux Irakiens la sécurité sociale et sanitaire en cas de vieillesse, de maladie, d'incapacité de travail, pour les sans-abri, les orphelins ou les chômeurs. Il les protège contre l'ignorance, la peur et la pauvreté, leur fournit un logement et des programmes spéciaux de soins et de réadaptation, c'est réglementé par la loi.

Article 31:

Premièrement: Tout Irakien a droit aux soins de santé. L'État prend en charge la santé publique et fournit les moyens de prévention et de traitement en construisant différents types d'hôpitaux et d'établissements de santé.

Deuxièmement: Les personnes et organismes ont le droit de construire des hôpitaux, des cliniques ou centres privés de soins de santé sous la supervision de l'État, c'est réglementé par la loi.

Article 32:

L'État prend soin des personnes handicapées et de celles ayant des besoins spéciaux et veille à leur rééducation afin de les réinsérer dans la société, c'est réglementé par la loi.

Article 33:

Premièrement: Toute personne a le droit de vivre dans un environnement sain.

Deuxièmement: L'État assume la protection de l'environnement et de la diversité biologique.

Article 34:

Premièrement: L'éducation est un facteur fondamental pour le progrès de la société et un droit garanti par l'État. L'enseignement primaire est obligatoire et l'État garantit qu'il luttera contre l'analphabétisme.

Deuxièmement: L'éducation gratuite à tous ses stades est un droit pour tous les Irakiens.

Troisièmement: L'État encourage la recherche scientifique à des fins pacifiques au service de l'humanité et soutient l'excellence, la créativité, l'invention, et les différents aspects de l'ingéniosité.

Quatrièmement : L'enseignement public et privé est garanti, c'est réglementé par la loi.

Article 35:

L'État promeut des activités culturelles et des institutions en accord avec l'histoire de la civilisation et de la culture de l'Irak, et il cherche à favoriser les orientations culturelles proprement irakiennes.

Article 36:

La pratique du sport est un droit pour tous les Irakiens et l'État doit encourager ces activités et pourvoir à leurs besoins.

Chapitre deux

Les libertés

Article 37:

Premièrement:

A. La liberté de l'homme et sa dignité sont protégées.

B. Il est interdit d'arrêter quelqu'un ou de l'interroger, sauf décision de justice.

C. Toutes les formes de torture psychologique et physique et de traitements inhumains sont interdites. Les aveux obtenus sous la contrainte, la menace ou la torture n'ont aucune valeur, la victime a le droit de demander réparation, conformément à la loi, pour le dommage matériel et moral qu'elle a subi.

Deuxièmement: L'État garantit la protection de l'individu contre la coercition intellectuelle, politique et religieuse.

Troisièmement: Le travail forcé, l'esclavage, la traite négrière, la traite des femmes ou des enfants et le commerce du sexe sont interdits.

Article 38:

L'État garantit dans la mesure où elles n'attentent pas à l'ordre public et à la moralité:

A. la liberté d'expression des opinions par tous les moyens.

B. la liberté de la presse, de l'impression, de la publicité, des médias et de la publication.

C. la liberté de réunion et de manifestation pacifique, Ces libertés sont réglementées par la loi.

Article 39:

Premièrement: La liberté de constituer des associations et des partis politiques et d'y adhérer est garantie, c'est réglementé par la loi.

Deuxièmement: Il est interdit de forcer quiconque à adhérer à un parti, une société ou un mouvement politique, ou de le forcer à continuer son appartenance à cet organisme.

Article 40:

La liberté de communication et de correspondance, postale, télégraphique, téléphonique, électronique et autres est garantie, elles ne peuvent être contrôlées, mises sur écoute ou divulguées, à l'exception de nécessité juridique et de sécurité par une décision de justice.

Article 41:

Les Irakiens sont libres de s'engager pour leur statut personnel selon leurs religions, doctrines, croyances ou choix, cela est réglementé par la loi.

Article 42:

Chaque individu a la liberté de pensée, de conscience et de croyance.

Article 43:

Premièrement: Les adeptes de toutes les religions et les doctrines sont libres dans:

A- la pratique des rites religieux, y compris les rites Husseini.

B- la gestion des biens de mainmorte, leurs affaires et leurs institutions religieuses, c'est réglementé par la loi.

Deuxièmement: L'État garantit la liberté de culte et la protection des lieux de culte.

Article 44:

Premièrement: Chaque Irakien a la liberté de circulation, voyage et séjour à l'intérieur et l'extérieur de l'Irak.

Deuxièmement: Il est interdit d'exiler aucun Irakien, de le déplacer ou le priver de revenir dans sa patrie.

Article 45:

Premièrement: L'État tient à renforcer le rôle des institutions de la société civile, à soutenir, développer et préserver leur indépendance dans la mesure où elles utilisent des moyens pacifiques pour atteindre leurs objectifs légitimes, c'est réglementé par la loi.

Deuxièmement: L'État tient au développement des tribus et des clans irakiens, est attentif à leurs besoins compatibles avec la religion et la loi. Il promeut leurs nobles valeurs humaines de façon à contribuer au développement de la société. Il interdit les traditions tribales qui sont en contradiction avec les Droits de l'Homme.

Article 46:

La pratique de l'un quelconque des droits ou libertés énoncés dans la présente Constitution ne peut être restreinte ou limitée sauf par une loi ou sur la base d'une loi, pour autant que ces limitations ou restrictions ne violent pas l'essence du droit ou de la liberté.

Partie trois
Les pouvoirs fédéraux

Article 47:

Le pouvoir du gouvernement fédéral est composé des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, qui exercent leurs compétences et leurs tâches sur la base du principe de la séparation des pouvoirs.

Chapitre un
Le pouvoir législatif

Article 48:

Le pouvoir législatif fédéral est composé du Conseil des Représentants et du Conseil de la Fédération.

Premièrement: Le Conseil des Représentants

Article 49:

Premièrement: Le Conseil des Représentants est composé d'un nombre de membres, au ratio d'un siège pour 100.000 Irakiens, représentant l'ensemble du peuple irakien. Ils sont élus au scrutin direct, général, secret. La représentation de toutes les composantes du peuple y est maintenue.

Deuxièmement: Un candidat au Conseil des Représentants doit être un Irakien de complète capacité.

Troisièmement: Une loi réglemente les conditions requises pour le candidat, l'électeur et toutes les activités liées aux élections.

Quatrièmement: La loi électorale vise à atteindre un pourcentage de la représentation des femmes d'au moins un quart des membres du Conseil des Représentants.

Cinquièmement: Le Conseil des Représentants promulgue une loi traitant du remplacement de ses membres en cas de démission, de licenciement ou de mort.

Sixièmement : Il est interdit de cumuler un siège au Conseil des Représentants avec toute autre charge ou position officielle.

Article 50:

Chaque membre du Conseil des Représentants prête le serment constitutionnel suivant devant le Conseil avant d'assumer ses fonctions:

« Je jure par Dieu Tout-Puissant de remplir mes fonctions et les responsabilités juridiques avec dévouement et intégrité et de préserver l'indépendance et la souveraineté de l'Irak, de sauvegarder les intérêts de son peuple, d'assurer la sécurité de ses terres, ciel, eau et richesses et de son système fédéral et démocratique. Je m'efforcerai de protéger les libertés publique et individuelle, l'indépendance du pouvoir judiciaire, je m'engage à mettre en œuvre la législation fidèlement et de manière neutre. Dieu m'en est témoin »

Article 51:

Le Conseil des Représentants établit son règlement intérieur pour organiser son travail.

Article 52:

Premièrement: Le Conseil des Représentants décide, par une majorité des deux tiers, l'authenticité de l'appartenance de ses membres dans les trente jours à compter de la date de dépôt d'une objection.

Deuxièmement: La décision du Conseil des Représentants peut être contestée devant la Cour suprême fédérale dans les trente jours à compter de la date de sa délivrance.

Article 53:

Premièrement: Les séances du Conseil des Représentants seront publiques à moins que, pour des raisons de nécessité, le Conseil n'en décide autrement.

Deuxièmement: Les procès-verbaux des séances sont publiés par des moyens appropriés par le Conseil.

Article 54:

Le Président de la République convoque le Conseil des Représentants par un décret présidentiel dans les quinze jours à compter de la date de la ratification des résultats de l'élection générale. Le doyen d'âge préside la première séance pour élire le président du Conseil et ses deux adjoints. Ce délai ne peut être prolongé de plus que le délai susmentionné.

Article 55:

Le Conseil des Représentants élit à sa première séance son président, puis son premier vice-président, puis le second, à la majorité absolue du nombre total des membres du Conseil, par vote direct et secret.

Article 56:

Premièrement: Le mandat électoral du Conseil des Représentants est de quatre années civiles, à compter de sa première séance et se termine à la conclusion de la quatrième année.

Deuxièmement: Le nouveau Conseil des Représentants est élu quarante-cinq jours avant la conclusion du précédent mandat électoral.

Article 57:

Le Conseil des Représentants siège chaque année, avec deux sessions législatives, d'une durée totale de huit mois. Le règlement intérieur définit la méthode pour convoquer les sessions. La session à laquelle le budget général est présenté ne prend pas fin avant l'approbation du budget.

Article 58:

Premièrement: Le Président de la République, le Président du Conseil des Ministres, le Président du Conseil des Représentants, ou cinquante membres du Conseil des Représentants peuvent convoquer le Conseil à une séance extraordinaire. La réunion se limite aux sujets qui ont nécessité sa convocation.

Deuxièmement: La session législative du Conseil des Représentants peut être prorogée pour une période maximale de 30 jours pour effectuer les tâches qui requièrent une prolongation, à la demande du Président de la République, du Président du Conseil des Ministres, du Président du Conseil des Représentants ou de cinquante membres du Conseil des Représentants.

Article 59:

Premièrement: Le quorum du Conseil des Représentants est atteint par la majorité absolue de ses membres.

Deuxièmement: Les décisions, prises durant les séances du Conseil des Représentants, le sont à une majorité simple, quand le quorum est atteint, sauf stipulation contraire.

Article 60:

Premièrement: Les projets de loi sont présentés par le Président de la République et le Conseil des Ministres.

Deuxièmement: Les propositions de loi sont présentées par dix membres du Conseil des Représentants ou par l'une de ses commissions spécialisées.

Article 61:

Le Conseil des Représentants est compétent en ce qui suit:

Premièrement: L'adoption de lois fédérales.

Deuxièmement: La supervision de l'efficacité du pouvoir exécutif.

Troisièmement: L'élection du Président de la République.

Quatrièmement: La régulation du processus de ratification des traités et accords internationaux par une loi, qui est adoptée par une majorité des deux tiers des membres du Conseil des Représentants.

Cinquièmement: L'approbation de la nomination de ce qui suit:

A. Le Président et les membres de la Cour fédérale de Cassation, le Procureur Général et le Président de la Commission de contrôle judiciaire à la majorité absolue, sur proposition du Conseil Supérieur de la Magistrature.

B. Les ambassadeurs et ceux qui ont des charges spéciales, sur proposition du Conseil des Ministres.

C. Le chef d'état-major de l'armée, ses adjoints, ceux du grade de la division de commandement et au-dessus, et le directeur du service de renseignement, sur proposition du Conseil des Ministres.

Sixièmement:

A. L'interrogatoire du Président de la République, à la demande motivée de la majorité absolue des membres du Conseil des Représentants.

B. La destitution du Président de la République, par une majorité absolue des membres du Conseil des Représentants, après sa condamnation par la Cour suprême fédérale dans l'un des cas suivants:

1-Parjure du serment constitutionnel.

2-Violation de la Constitution.

3-Haute trahison.

Septièmement:

A. Un membre du Conseil des Représentants peut s'adresser au Président du Conseil des Ministres et aux ministres sur toute question relevant de leur spécialité et chacun d'eux doit répondre aux questions des membres. Seul le membre qui a posé la question a le droit de se prononcer sur la réponse.

B. Un groupe d'au moins vingt-cinq membres du Conseil des Représentants peut soulever une question générale pour en discuter afin de clarifier la politique et l'efficacité du Conseil des ministres ou d'un des ministères et la présenter au Président du Conseil des Représentants, le Président du Conseil des Ministres ou les ministres fixent la date avant le Conseil des Représentants pour en discuter.

C. Un membre du Conseil des Représentants, avec l'accord de vingt-cinq membres, peut ordonner une enquête auprès du Président du Conseil des Ministres ou d'un des ministres pour leur demander des comptes sur les questions relevant de leur autorité. Il n'y aura pas débat sur l'enquête avant au moins sept jours à partir de la date de demande d'enquête.

Huitièmement:

A. Le Conseil des Représentants peut retirer sa confiance à l'un des ministres à la majorité absolue et il sera considéré comme démissionnaire à compter de la date de la décision de retrait de confiance. Un vote de confiance envers un ministre ne peut se faire, sauf à sa demande ou à la demande signée par cinquante membres, après que le ministre a comparu aux fins d'interrogatoire devant le Conseil. Le Conseil ne délivre pas ses décisions concernant la demande avant au moins sept jours à compter de la date de la demande.

B.

1- Le Président de la République peut demander au Conseil des Représentants de retirer sa confiance au Président du Conseil des Ministres.

2- Le Conseil des Représentants peut retirer sa confiance au Président du Conseil des Ministres à la demande d'un cinquième de ses membres. Cette demande ne doit pas être faite sans une enquête réalisée sur le Président du Conseil des Ministres et après au moins sept jours à compter de la date de présentation de la requête.

3 - Le Conseil des Représentants décide de retirer sa confiance au Président du Conseil des Ministres à la majorité absolue du nombre de ses membres.

C. Le Gouvernement est réputé démissionnaire en cas de retrait de confiance au Président du Conseil des Ministres.

D. Dans le cas d'un vote de retrait de confiance au du Conseil des Ministres dans son ensemble, le Président du Conseil des Ministres et les ministres gardent leurs charges pour exécuter les affaires courantes pour une période ne dépassant pas trente jours jusqu'à ce qu'un nouveau

Conseil des ministres soit formé conformément aux dispositions de l'article 76 de la présente Constitution.

E. Le Conseil des Représentants a le droit de remettre en cause les responsables des commissions indépendantes selon les mêmes procédures que celles concernant les ministres. Le Conseil a le droit de les relever de leur fonction à la majorité absolue.

Neuvièmement:

A. L'approbation de la déclaration de guerre et de l'état d'urgence se prend à la majorité des deux tiers et à la demande conjointe du Président de la République et du Président du Conseil des Ministres.

B. L'état d'urgence est déclaré pour une période de trente jours et peut être prolongé, chaque fois après approbation.

C. Les pouvoirs nécessaires auront été délégués au Président du Conseil des Ministres lui permettant de gérer les affaires du pays pendant la période de déclaration de guerre et l'état d'urgence. Ces pouvoirs doivent être réglementés par une loi qui ne contredise pas la Constitution.

D. Le Président du Conseil des Ministres présente au Conseil des Représentants les mesures prises et les résultats au cours de la période de la déclaration de guerre et de l'état d'urgence dans les 15 jours à compter de la date de sa fin.

Article 62 :

Premièrement : Le Conseil des Ministres présente le projet de loi de budget général et les clôtures des comptes au Conseil des Représentants pour approbation.

Deuxièmement: Le Conseil des Représentants peut procéder à des transferts entre les sections et chapitres du budget général et réduire le total de ses montants, il peut suggérer au Conseil des ministres que soit augmenté le total des dépenses lorsque cela est nécessaire.

Article 63:

Premièrement: Une loi réglemente les droits et privilèges du Président du Conseil des Représentants, ses deux adjoints et les membres du Conseil des Représentants.

Deuxièmement:
A. Un membre du Conseil des Représentants jouit de l'immunité pour les déclarations faites alors que le Conseil est en session, il ne peut faire l'objet de poursuites devant les tribunaux pour une telle déclaration.

B. L'arrestation d'un membre du Conseil des Représentants est interdite au cours de la session du Conseil des Représentants, à moins qu'il soit accusé de crime et que le Conseil des Représentants ait donné son consentement pour lever son immunité, par une majorité absolue des membres, ou s'il est pris en flagrant délit de crime.

C. L'arrestation d'un membre du Conseil des Représentants est interdite en dehors de la session du Conseil des Représentants, à moins qu'il soit accusé d'un crime, avec le consentement du Président du Conseil des Représentants à la levée de son immunité ou s'il est pris en flagrant délit de crime.

Article 64:

Première ment: Le Conseil des Représentants peut être dissous par une majorité absolue de ses membres, soit à la demande d'un tiers de ses membres soit à la demande du Président du Conseil des Ministres avec le consentement du Président de la République. Le Conseil ne sera pas dissous au cours de la période durant laquelle le Président du Conseil des Ministres est interrogé.

Deuxièmement: Lors de la dissolution du Conseil des Représentants, le Président de la République convoque des élections générales dans le pays dans un délai n'excédant pas soixante jours à compter de la date de sa dissolution. Le Conseil des Ministres, dans ce cas, est considéré comme démissionnaire et continue à diriger les affaires courantes.

Deuxièmement: Le Conseil de la Fédération

Article 65:

Un conseil législatif sera créé sous le nom de « Conseil de la Fédération » constitué des représentants des régions et des départements qui ne sont pas organisés en région. La formation

du Conseil de la Fédération, les conditions pour en être membre, ses compétences, et tout ce qui s'y rattache, sont réglementées par une loi, adoptée par une majorité des deux tiers des membres du Conseil des Représentants.

Chapitre deux

Le pouvoir exécutif

Article 66:

Le pouvoir exécutif fédéral est composé du Président de la République et du Conseil des Ministres et exerce ses pouvoirs conformément à la Constitution et à la loi.

Section I : Le Président de la République

Article 67:

Le Président de la République est le Chef de l'État, symbole de l'unité du pays, il représente la souveraineté du pays. Il garantit l'attachement à la Constitution et à la préservation de l'indépendance de l'Irak, la souveraineté, l'unité et la sécurité de ses territoires, conformément aux dispositions de la Constitution.

Article 68:

Un candidat à la Présidence de la République doit:

Premièrement: Etre Irakien de naissance, né de parents irakiens.

Deuxièmement: Etre qualifié et âgé de plus de quarante ans.

Troisièmement: Avoir une bonne réputation et une expérience politique, être connu pour son intégrité, sa droiture, son équité et sa loyauté envers la patrie.

Quatrièmement: Etre exempt de toute condamnation pour un crime impliquant de la turpitude.

Article 69:

Premièrement: Une loi réglemente les dispositions de la candidature au poste de Président de la République.

Deuxièmement: Une loi réglemente les dispositions du choix d'un ou plusieurs vice-présidents de la République.

Article 70:

Premièrement: Le Conseil des Représentants élit un Président de la République parmi les candidats à une majorité des deux tiers du nombre de ses membres.

Deuxièmement: Si aucun des candidats n'obtient la majorité requise, les deux candidats qui ont obtenu le plus grand nombre de voix sont mis en concurrence et celui qui recueille la majorité des voix dans la seconde élection est déclaré Président.

Article 71:

Le Président prête le serment constitutionnel devant le Conseil des Représentants selon la formule prévue à l'article 50 de la Constitution.

Article 72:

Premièrement: Le mandat du Président de la République est limité à quatre ans. Il peut être réélu une deuxième fois seulement.

Deuxièmement:
A- Le mandat du Président de la République cesse à la fin de la législature du Conseil des Représentants.

B- Le Président de la République continue d'exercer ses fonctions jusqu'à la fin de l'élection du nouveau Conseil des Représentants et sa réunion, à condition que le nouveau Président de la République soit élu dans les trente jours à compter de la date de la première séance du conseil.

C- Au cas où le poste de Président de la République devient vacant pour quelque raison, un nouveau Président est élu pour la période restante du mandat du Président.

Article 73:

Le Président de la République exerce les pouvoirs suivants:

Premièrement: Accorder une grâce spéciale sur la recommandation du Président du Conseil des Ministres, à l'exception de tout ce qui concerne une demande privée ou en faveur de ceux qui ont été condamnés pour avoir commis des crimes internationaux, du terrorisme ou de la corruption administrative et financière.

Deuxièmement: Promulguer les traités et accords internationaux après l'approbation du Conseil des Représentants. Ces traités et accords internationaux sont considérés comme ratifiés après quinze jours à compter de la date de réception.

Troisièmement: Ratifier et promulguer les lois adoptées par le Conseil des Représentants. Les lois sont considérées comme ratifiées après quinze jours à compter de la date de réception.

Quatrièmement: Appeler les élus du Conseil des Représentants à se réunir dans un délai ne dépassant pas les quinze jours de la date d'approbation des résultats des élections et dans les autres cas prévus par la Constitution.

Cinquièmement: Attribuer des médailles et des décorations sur la recommandation du Président du Conseil des Ministres conformément à la loi.

Sixièmement: Accréditer les ambassadeurs.

Septièmement: Promulguer des décrets présidentiels.

Huitièmement: Ratifier les condamnations à mort prononcées par les tribunaux compétents.

Neuvièmement: Exercer les fonctions de haut commandement des forces armées pour les cérémonies et à des fins d'honneur.

Dixièmement: Exercer les autres pouvoirs présidentiels prévus par la présente Constitution.

Article 74:

Une loi fixe le traitement et les indemnités du Président de la République.

Article 75:

Premièrement: Le Président de la République a le droit de présenter sa démission par écrit au Président du Conseil des Représentants, elle sera considérée comme effective au bout de sept jours à compter de la date de sa présentation au Conseil des Représentants.

Deuxièmement: Le vice-président remplace le Président en cas d'absence.

Troisièmement: Le vice-président remplace le Président de la République au cas où le poste du Président devient vacant pour quelque raison que ce soit. Le Conseil des Représentants doit élire un nouveau Président dans un délai n'excédant pas trente jours à compter de la date de la vacance.

Quatrièmement: Dans le cas où le poste de Président de la République devient vacant, le Président du Conseil des Représentants remplace le Président de la République au cas où il ne dispose pas d'un vice-président, à la condition qu'un nouveau Président soit élu au cours d'une période n'excédant pas trente jours à compter de la date de la vacance et en conformité avec les dispositions de la présente Constitution.

Section II : Le Conseil des Ministres

Article 76:

Premièrement: Le Président de la République charge le candidat du groupe majoritaire parlementaire de la formation du Conseil des Ministres dans les quinze jours à compter de la date de l'élection du Président de la République.

Deuxièmement: Le Président du Conseil des Ministres désigné procède à la désignation des membres de son Conseil des Ministres dans un délai n'excédant pas trente jours à compter de la date de sa désignation.

Troisièmement: le Président de la République charge un nouveau candidat pour la Présidence du Conseil des Ministres dans les quinze jours si le Président du Conseil des Ministres désigné ne parvient pas à former le cabinet pendant la période précisée à l'alinéa " deux" de cet article.

Quatrièmement: Le Président du Conseil des Ministres désigné présente les noms des membres de son cabinet et le programme ministériel au Conseil des Représentants. Il est réputé avoir acquis sa confiance s'il est approuvé tant pour le choix de chaque ministre que pour le programme ministériel à la majorité absolue.

Cinquièmement: Le Président de la République charge un autre candidat de former le cabinet ministériel dans les quinze jours au cas où le cabinet n'a pas remporté le vote de confiance.

Article 77:

Premièrement: Les conditions pour assumer le poste de Président du Conseil des Ministres sont les mêmes que pour le Président de la République, à condition qu'il ait un diplôme universitaire ou son équivalent et plus de trente-cinq ans.

Deuxièmement: Les conditions pour assumer le poste de ministre sont les mêmes que celles pour les membres du Conseil des Représentants, à condition qu'il soit titulaire d'un diplôme universitaire ou son équivalent.

Article 78:

Le Président du Conseil des Ministres est le responsable exécutif direct de la politique générale de l'État et le commandant en chef des forces armées. Il dirige le Conseil des Ministres, préside ses réunions et a le droit de révoquer les ministres, avec le consentement du Conseil des Représentants.

Article 79:

Le Président et les membres du Conseil des Ministres prêtent le serment constitutionnel devant le Conseil des Représentants selon la formule prévue à l'article 50 de la Constitution.

Article 80:

Le Conseil des Ministres exerce les pouvoirs suivants:

Premièrement: Planifier et exécuter la politique générale de l'État, les projets généraux, superviser le travail des ministères et des services non associés à un ministère.

Deuxièmement: Proposer des projets de loi.

Troisièmement: Délivrer des règlements, instructions et décisions pour mettre en œuvre les lois.

Quatrièmement: Préparer le projet de budget général, les comptes de clôture et les plans de développement.

Cinquièmement: Recommander au Conseil des Représentants d'approuver la nomination des Ministres adjoints, des ambassadeurs, des hauts fonctionnaires de l'État, du chef d'État- Major des forces armées et de ses adjoints, des commandants de division ou d'un grade au-dessus, du Directeur du Service national de renseignement et des chefs des institutions de sécurité.

Sixièmement: Négocier des accords et traités internationaux et les signer ou désigner toute personne habilitée à le faire.

Article 81:

Premièrement: Le Président de la République prend la charge du Président du Conseil des Ministres dans le cas où le poste devient vacant pour quelque raison que ce soit.

Deuxièmement: Si l'événement mentionné dans "le premièrement" de cet article se produit, le Président charge un autre candidat de former le cabinet dans un délai ne dépassant pas quinze jours, conformément aux dispositions de l'article 76 de la présente Constitution.

Article 82:

Une loi réglemente les traitements et indemnités du Président et des membres du Conseil des Ministres et de toute personne de leur grade.

Article 83:

La responsabilité du Président du Conseil des Ministres et des Ministres devant le Conseil des Représentants est commune et personnelle.

Article 84:

Premièrement: Une loi réglemente le travail des institutions de sécurité et du Service National de Renseignement et définit leurs fonctions et leurs pouvoirs, ils exercent leurs activités conformément aux principes des Droits de l'Homme et sont soumis à la supervision du Conseil des Représentants.

Deuxièmement: Le Service national de renseignement est joint au Conseil des Ministres.

Article 85:

Le Conseil des Ministres établit les règlements internes pour organiser les travaux qui s'y font.

Article 86:

Une loi réglemente la formation des ministères, de leurs fonctions, de leurs spécialisations et les pouvoir du ministre.

Chapitre trois

Le pouvoir judiciaire

Article 87:

Le pouvoir judiciaire est indépendant. Les tribunaux des différents types et niveaux assument ce pouvoir et rendent des décisions conformément à la loi.

Article 88:

Les juges sont indépendants, il n'y a aucune autorité au dessus d'eux, sauf celle de la loi. Il n'est permis à aucune autorité d'intervenir dans la magistrature ou l'administration de la justice.

Article 89:

Le pouvoir judiciaire fédéral est composé du Conseil supérieur de la Magistrature, de la Cour suprême fédérale, de la Cour fédérale de cassation, du Procureur Général, de la Commission de surveillance Judiciaire et d'autres tribunaux fédéraux qui sont réglementés conformément à la loi.

Section I : Le Conseil supérieur de la Magistrature

Article 90:

Le Conseil supérieur de la Magistrature supervise les affaires des commissions judiciaires. La loi précise le mode de sa formation, ses pouvoirs et les règles de son action.

Article 91:

Le Conseil supérieur de la Magistrature exerce les pouvoirs suivants:

Premièrement: Gérer les affaires de la magistrature et superviser la magistrature fédérale.

Deuxièmement: Désigner le président et les membres de la Cour fédérale de Cassation, le Procureur général et le président de la Commission de contrôle de la magistrature et les présenter au Conseil des Représentants pour approuver leur nomination.

Troisièmement: Proposer le projet de budget annuel du pouvoir judiciaire fédéral et le présenter au Conseil des Représentants pour approbation.

Section II : La Cour suprême fédérale

Article 92:

Premièrement : La Cour suprême fédérale est un organe judiciaire indépendant financièrement et administrativement.

Deuxièmement: La Cour suprême fédérale est composée d'un nombre de juges, experts en jurisprudence islamique et de juristes, dont le nombre, la méthode de sélection et le travail à la Cour sont fixés par une loi adoptée à la majorité des deux tiers des membres du Conseil des Représentants.

Article 93:

La Cour suprême fédérale a compétence sur les éléments suivants:

Premièrement: Le contrôle de constitutionnalité des lois et règlements en vigueur.

Deuxièmement: L'interprétation des textes de la Constitution.

Troisièmement: Le règlement de questions qui découlent de l'application des lois fédérales, décisions, règlements, instructions et procédures publiés par le pouvoir fédéral. La loi garantit au Conseil des Ministres, aux personnes concernées et autres, le droit de recours direct à la Cour.

Quatrièmement: Le règlement des litiges qui surviennent entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des régions et des départements, les municipalités et les administrations locales.

Cinquièmement: Le règlement des litiges qui surgissent entre les gouvernements des régions et les départements.

Sixièmement: Les accusations dirigées contre le Président de la République, le Président du Conseil des Ministres et les ministres, c'est réglementé par la loi.

Septièmement : La ratification des résultats définitifs des élections générales pour siéger au Conseil des Représentants.

Huitièmement:

A. Le règlement des conflits de compétence entre la magistrature fédérale et les institutions judiciaires des régions et des départements qui ne sont pas organisés en région.

B. Le règlement des conflits de compétence entre les institutions judiciaires des régions et des départements qui ne sont pas organisés en région.

Article 94:

Les décisions de la Cour suprême fédérale sont définitives et obligatoires pour toutes les autorités.

Section III : Dispositions générales

Article 95:

La création de tribunaux spéciaux ou extraordinaires est interdite.

Article 96:

La loi réglemente formation des tribunaux, leurs types, leurs niveaux, leur compétence, le mode de désignation et les conditions de travail des juges et des procureurs, leur déontologie et leur retraite.

Article 97:

Les juges ne sont pas révocables, sauf dans les cas prévus par la loi. Cette loi déterminera les dispositions particulières qui leur sont liées et réglementera les enquêtes disciplinaires.

Article 98:

Il est interdit à un juge et à un procureur général de :

Premièrement: Cumuler une position judiciaire avec des positions législatives et exécutives ou tout autre emploi.

Deuxièmement: Adhérer à un parti ou une organisation politique ou effectuer toute activité politique.

Article 99:

Une loi réglemente la justice militaire et précise les compétences des tribunaux militaires, qui sont limitées à des crimes de nature militaire commis par des membres des forces armées et des forces de sécurité, dans les limites fixées par la loi.

Article 100:

Il est interdit de rédiger des lois protégeant toute mesure ou décision administrative de l'appel.

Article 101:

Un Conseil d'État peut être établi, spécialisé dans les fonctions de justice administrative, émettant des avis, les rédigeant et représentant l'État et diverses commissions publiques devant la justice, sauf en cas d'exceptions prévues par la loi.

Chapitre Quatre

Les commissions indépendantes

Article 102:

La Haute Commission aux Droits de l'Homme, la Haute Commission électorale indépendante et la Commission de l'intégrité sont considérées comme des commissions indépendantes soumises au contrôle du Conseil des Représentants, leurs fonctions sont régies par la loi.

Article 103:

Premièrement: La Banque centrale d'Irak, le Bureau de contrôle des finances, la Commission des médias et de la communication, et les commissions des biens de mainmorte sont des institutions financièrement et administrativement indépendantes, le travail de chacune de ces institutions est régi par la loi.

Deuxièmement: La Banque centrale d'Irak est responsable devant le Conseil des Représentants. Le Bureau de contrôle des finances et la Commission des médias et de la communication sont rattachés au Conseil des Représentants.

Troisièmement: Les commissions de dotation sont rattachées au Conseil des Ministres.

Article 104:

Une commission nommée Fondation des Martyrs doit être établie et rattachée au Conseil des Ministres, ses fonctions et compétences sont réglées par la loi.

Article 105:

Une commission publique doit être établie pour garantir les droits des régions et des départements qui ne sont pas organisés en région pour assurer leur participation équitable à la gestion de diverses institutions fédérales de l'État, des missions, des bourses, des délégations et conférences régionales et internationales. La commission est composée de représentants du gouvernement fédéral et des représentants des régions et des départements qui ne sont pas organisés en région, c'est réglementé par une loi.

Article 106:

Une commission publique doit être établie par une loi pour le contrôle et l'attribution du financement fédéral. La commission est composée d'experts du gouvernement fédéral et des représentants des régions et des départements, elle assume les responsabilités suivantes:

Premièrement: Vérifier la répartition équitable des subventions, aides et prêts internationaux conformément au droit des régions et des départements qui ne sont pas organisés en région.

Deuxièmement: Vérifier l'utilisation optimale et la répartition des ressources financières fédérales.

Troisièmement: Garantir la transparence et la justice dans l'attribution des fonds aux gouvernements des régions et des départements qui ne sont pas organisés en région conformément aux pourcentages fixés.

Article 107:

Un conseil nommé Conseil fédéral de la fonction publique doit être établi, il se charge de régler les affaires de la fonction publique fédérale, y compris les nominations et les promotions; sa formation et ses compétences sont régies par la loi.

Article 108:

D'autres commissions indépendantes peuvent être établies par la loi, en fonction des besoins et nécessités.

Partie quatre

Les compétences des pouvoirs fédéraux

Article 109:

Les pouvoirs fédéraux préservent l'unité de l'Irak et son intégrité, son indépendance, sa souveraineté et son système démocratique fédéral.

Article 110:

Les pouvoirs fédéraux ont compétence exclusive dans les domaines suivants:

Premièrement: La formulation de la politique étrangère et la représentation diplomatique, la négociation des traités et accords internationaux, les politique de la dette leur signature et conclusion, et la formulation de la politique économique et commerciale extérieure souveraine.

Deuxièmement: L'élaboration politique de la sécurité nationale et sa mise en œuvre, y compris l'établissement des forces armées et leur gestion pour assurer, protéger et garantir la sécurité des frontières de l'Irak et sa défense.

Troisièmement: La formulation des politiques fiscales et douanières, l'émission de la monnaie, la régulation de la politique commerciale à travers les frontières régionales et les départements en Irak, l'établissement du budget national de l'État, la formulation de la politique monétaire et l'établissement d'une banque centrale et son administration.

Quatrièmement: La régulation des normes de poids et mesures.

Cinquièmement: Les questions de régulation de la nationalité, de naturalisation, de résidence et du droit de demander l'asile politique.

Sixièmement: La réglementation de la politique des fréquences de diffusion et du courrier.

Septièmement: L'élaboration du projet budgétaire général et d'investissement.

Huitièmement : La planification des politiques en matière de sources d'eau venant de l'extérieur de l'Irak et de garantie du débit de l'eau et de sa juste distribution à l'intérieur de l'Irak conformément aux lois et conventions internationales.

Neuvièmement: Le recensement et les statistiques générales de la population.

Article 111:

Le pétrole et le gaz sont la propriété de tout le peuple de l'Irak de toutes les régions et les départements.

Article 112:

Premièrement: Le gouvernement fédéral procède à la gestion du pétrole et du gaz extraits des champs actuels, avec les gouvernements régionaux et les départements de production, à condition qu'il distribue les revenus de manière équitable proportionnellement à la répartition de la population dans toutes les régions du pays, en attribuant une allocation spéciale pour une durée déterminée aux régions ayant subi des dommages et qui ont été injustement privées des leurs par l'ancien régime, et de ce fait ont subi des dommages, de manière à assurer un développement équilibré dans les différentes régions du pays, cela est réglementé par une loi.

Deuxièmement: Le gouvernement fédéral, le gouvernement de région et les départements de production , formulent ensemble les nécessaires politiques stratégiques pour développer la richesse pétrolière et gazière d'une manière qui se réalise au plus grand bénéfice du peuple irakien en utilisant les techniques les plus avancées des principes du marché et en encourageant l'investissement.

Article 113:

Antiquités, sites archéologiques, bâtiments culturels, manuscrits et pièces sont considérés comme des trésors nationaux relevant de la compétence des autorités fédérales et sont gérés en coopération avec les régions et les départements, cela est réglementé par la loi.

Article 114:

Les compétences suivantes sont partagées entre les autorités fédérales et les autorités régionales:

Premièrement: Gestion de la douane, en coordination avec les gouvernements des régions et dans les départements qui ne sont pas organisés en région, cela est réglementé par une loi.

Deuxièmement: Gestion des principales sources d'énergie électrique et leur distribution.

Troisièmement: Formulation d'une politique de l'environnement pour assurer la protection de l'environnement de la pollution et préserver la propreté, en coopération avec les régions et les départements qui ne sont pas organisés en région.

Quatrièmement: Formulation des politiques de développement et de planification générale.

Cinquièmement: Formulation d'une politique de santé publique, en coopération avec les régions et les départements qui ne sont pas organisés en région.

Sixièmement: Formulation de la politique d'enseignement et d'éducation publique, en consultation avec les régions et les départements qui ne sont pas organisés en région.

Septièmement: Formulation de la politique des ressources internes en eau et régulation garantissant leur juste répartition, cela est réglementé par une loi.

Article 115:

Toutes les compétences non prévues dans les compétences exclusives du pouvoir fédéral appartiennent aux pouvoirs des régions et des départements qui ne sont pas organisés en région.

En ce qui concerne les autres compétences partagées entre le pouvoir fédéral et la région, la priorité, en cas de litige, est donnée à la loi des régions et des départements qui ne sont pas organisés en région.

Partie cinq

Les Pouvoirs des Régions

Chapitre Un

Les Régions

Article 116:

Le système fédéral de la République d'Irak est composé d'une capitale, de régions et des départements décentralisés, ainsi que des administrations locales.

Article 117:

Premièrement: La présente Constitution reconnaît, dès son entrée en vigueur, la région du Kurdistan, avec ses pouvoirs actuels, comme une région fédérale.

Deuxièmement: La présente Constitution reconnaît les nouvelles régions qui seront établies conformément à ses dispositions.

Article 118:

Le Conseil des Représentants adopte, dans un délai ne dépassant pas six mois à compter de la date de sa première séance, une loi qui définit les procédures d'exécution pour former des régions, à la majorité simple des membres présents.

Article 119:

Un ou plusieurs départements ont le droit de fonder une région, sur une demande soumise à référendum, demande présentée par l'une des deux méthodes suivantes:

Premièrement: Une demande d'un tiers des membres du conseil de chaque département ayant l'intention de former une région.

Deuxièmement: Une demande présentée par un dixième des électeurs dans chacun des départements ayant l'intention de former une région.

Article 120:

Chaque région adopte une constitution propre qui définit la structure des pouvoirs de la région, ses autorités et les mécanismes pour l'exercice de ces autorités, à condition qu'elle ne contredise pas cette Constitution.

Article 121:

Premièrement: Les pouvoirs régionaux ont le droit d'exercer les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, conformément aux dispositions de la présente Constitution, sauf pour les compétences exclusives des pouvoirs fédéraux.

Deuxièmement: Les pouvoirs régionaux ont le droit de modifier l'application de la loi fédérale dans leur région dans le cas d'une contradiction entre les lois fédérales et régionales sur une question qui n'entre pas dans la compétence exclusive du pouvoir fédéral.

Troisièmement: Les régions et les départements reçoivent une part équitable des recettes nationales suffisante pour s'acquitter de leurs responsabilités et devoirs, compte tenu de leurs ressources, leurs besoins et le pourcentage de leur population.

Quatrièmement: Des bureaux pour les régions et les départements seront établis dans les ambassades et les missions diplomatiques, afin de suivre les affaires culturelles, sociales et de développement.

Cinquièmement : Le gouvernement régional est responsable de toutes les autorités administratives qui pourvoient aux besoins de la région, en particulier la création et l'organisation de forces de sécurité intérieure de la région telles que la police, les forces de sécurité et les gardes de la région.

Chapitre deux
Les départements qui ne sont pas organisés en région

Article 122:

Premièrement: Les départements sont composés d'un certain nombre de districts, de sous-districts et de villages.

Deuxièmement: Aux départements qui ne sont pas organisés en région sont accordés de larges pouvoirs administratifs et financiers pour leur permettre de gérer leurs affaires conformément au principe de l'administration décentralisée, c'est réglementé par la loi.

Troisièmement: Le gouverneur, qui est élu par le conseil de département, est le plus haut fonctionnaire du département qui exerce les pouvoirs autorisés par le conseil.

Quatrièmement: Une loi réglemente l'élection du conseil du département et du gouverneur, et leurs pouvoirs.

Cinquièmement: Le conseil du département n'est pas sous le contrôle ou la surveillance d'un ministère ou d'une institution non liée à un ministère, il a des finances indépendantes.

Article 123:

Les pouvoirs exercés par le gouvernement fédéral peuvent être délégués à des départements ou vice versa, avec le consentement des deux, c'est réglementé par la loi.

Chapitre trois
La capitale

Article 124:

Premièrement: Bagdad dans ses frontières municipales est la capitale de la République d'Irak et constitue, dans ses frontières administratives, le département de Bagdad.

Deuxièmement: Le statut de la capitale est réglementé par une loi .

Troisièmement: La capitale ne peut pas fusionner avec une région.

Chapitre Quatre
Les administrations locales

Article 125:

Cette Constitution garantit les droits administratif, politique, culturel et éducatif des ethnies diverses, telles que Turkmènes, Chaldéens et Assyriens, et tous les autres mandants, cela est réglementé par la loi.

Partie Six

Les dispositions finales et transitoires

Chapitre Un

Les dispositions finales

Article 126:

Premièrement: Le Président de la République et le Conseil des Ministres collectivement, ou un cinquième (1/5) des membres du Conseil des Représentants, peuvent proposer de modifier la Constitution.

Deuxièmement: Les principes fondamentaux mentionnés dans la partie un et les droits et libertés mentionnés à la partie deux de la Constitution ne peuvent être modifiés sauf après deux mandats parlementaires successifs, avec l'approbation des deux tiers des membres du Conseil des Représentants, l'approbation du peuple par un référendum général et la ratification par le Président de la République dans les sept jours.

Troisièmement : D'autres articles non stipulés dans l'alinéa «deux» du présent article ne peuvent pas être modifiés, sauf avec l'approbation des deux tiers des membres du Conseil des Représentants, l'approbation du peuple par un référendum général et la ratification par le Président de la République dans les sept jours.

Quatrièmement: Les articles de la Constitution ne peuvent être modifiés si cette modification diminue les compétences des régions, qui ne sont pas de la compétence exclusive des autorités fédérales, sauf avec l'approbation de l'autorité législative de la région concernée et l'approbation de la majorité de ses citoyens exprimée dans un référendum général.

Cinquièmement:

A- Une modification est considérée comme ratifiée par le Président de la République après l'expiration de la période mentionnée dans les alinéas «deux» et «trois» du présent article, au cas où il ne la ratifie pas.

B- Un amendement entrera en vigueur à la date de sa publication au Journal Officiel.

Article 127:

Le Président de la République, le Président et les membres du Conseil des Ministres, le Président du Conseil des Représentants, ses deux adjoints, les membres du Conseil des Représentants, les membres du pouvoir judiciaire et ceux qui ont des fonctions spéciales ne peuvent pas user de leur influence pour acheter ou louer des propriétés de l'État, louer ou vendre leurs biens à l'État, poursuivre l'État pour ces biens ou conclure un contrat avec l'État au prétexte d'être des entrepreneurs de construction, des fournisseurs ou des concessionnaires.

Article 128:

Les lois et les décisions de justice sont promulguées au nom du peuple.

Article 129:

La loi est publiée au Journal Officiel et entrera en vigueur à la date de sa publication, sauf mention contraire.

Article 130:

Les lois existantes restent en vigueur, à moins qu'annulées ou modifiées en conformité avec les dispositions de la présente Constitution.

Article 131:

Chaque référendum mentionné dans la présente Constitution est considéré comme réussi s'il a l'approbation de la majorité des votants sauf mention contraire.

Chapitre deux

Les dispositions transitoires

Article 132:

Premièrement: L'État garantit les soins pour les familles des martyrs, les prisonniers politiques et les personnes lésées par les pratiques oppressives de la dictature du défunt régime.

Deuxièmement: L'État garantit l'indemnisation des familles des martyrs
et des blessés à la suite d'actes terroristes.

Troisièmement: Une loi réglemente les questions mentionnées aux alinéas « un » et « deux » du présent article.

Article 133:

Le Conseil des Représentants adopte à sa première séance les règlements de l'Assemblée nationale de transition jusqu'à ce qu'il adopte son propre règlement intérieur.

Article 134:

Le Haut tribunal pénal irakien poursuit ses fonctions en tant qu'organe judiciaire indépendant, en examinant les crimes de l'ancien régime dictatorial et de ses responsables. Le Conseil des Représentants a le droit de le dissoudre par une loi après l'achèvement de ses travaux.

Article 135:

Premièrement: La Haute Commission Nationale de Débaassification poursuit ses fonctions en tant que commission indépendante, en coordination avec le pouvoir judiciaire et les institutions de l'exécutif dans le cadre des lois régissant ses fonctions. La commission est jointe au Conseil des Représentants.

Deuxièmement: Le Conseil des Représentants a le droit de dissoudre cette commission, à l'issue de sa mission, à la majorité absolue.

Troisièmement: Le candidat au poste de Président de la République, le Président et les membres du Conseil des Ministres, le Président et les membres du Conseil des Représentants, le Président et les membres du Conseil de la Fédération, leurs homologues dans les régions ou des membres des commissions judiciaires et d'autres postes concernés par les lois de « débaassification», en vertu de la loi, ne doivent pas avoir été l'objet de procédures de « débaassification».

Quatrièmement : Les conditions énoncées à l'alinéa « trois » du présent article resteront en vigueur à moins que la commission indiquée à l'alinéa « un » du présent article soit dissoute.

Cinquièmement: La simple appartenance au parti Baas dissous ne doit pas être considérée comme une base suffisante pour la saisine de la cour, un membre bénéficie de l'égalité devant la loi et de la protection à moins qu'il soit sous le coup des dispositions de la « débaasification » et de ses décrets.

Sixièmement: Le Conseil des Représentants forme un comité parlementaire parmi ses membres pour superviser et examiner les procédures exécutives de la Haute Commission de Débaasification et des institutions de l'État, pour garantit leur justice, l'objectivité, la transparence et examine leur cohérence avec les lois. Les décisions du comité sont soumises à l'approbation du Conseil des Représentants.

Article 136:

Premièrement: La Commission des Revendications de Propriété poursuit ses fonctions en tant que commission indépendante, en coordination avec le pouvoir judiciaire et les institutions de l'exécutif, en conformité avec la loi. Cette commission est jointe au Conseil des Représentants.

Deuxièmement: Le Conseil des Représentants a le droit de dissoudre la commission par un vote à la majorité des deux-tiers de ses membres.

Article 137:

L'application des dispositions des articles ayant trait au Conseil de la Fédération, où qu'il soit cité dans la présente Constitution, est reportée jusqu'à ce que le Conseil des Représentants rende une décision par un vote à la majorité des deux tiers, après son premier mandat tenu après l'entrée en vigueur de cette Constitution.

Article 138:

Premièrement: L'expression «le Conseil de la Présidence» remplace l'expression «le Président de la République» partout où ce dernier est mentionné dans la présente Constitution; les dispositions relatives au Président de la République sont réactivées après le premier mandat qui suit l'entrée en vigueur de la présente Constitution.

Deuxièmement:
A. Le Conseil des Représentants élit le Président de l'État et deux vice-présidents qui formeront un Conseil appelé le «Conseil de la Présidence» qui est élu sur une seule liste et à la majorité des deux tiers.

B. Les dispositions pour révoquer le Président de la République dans la présente Constitution s'appliquent au Président et aux membres du Conseil de la Présidence.

C. Le Conseil des Représentants peut destituer un membre du Conseil de la Présidence à la majorité des trois quarts du nombre de ses membres pour des raisons d'incompétence et de malhonnêteté.

D. Dans le cas d'un siège vacant au Conseil de la Présidence le Conseil des Représentants élit un remplaçant par un vote à la majorité des deux tiers de ses membres.

Troisièmement: Les membres du Conseil de la Présidence sont soumis aux mêmes conditions en tant que membres du Conseil des Représentants et doivent de plus:

A. Etre âgés de plus de quarante ans.

B. Jouir d'une bonne réputation, d'intégrité et de droiture.

C. Avoir quitté le parti Baas dissous, dix ans avant sa chute, au cas où il était un membre de celui-ci.

D. Ne pas avoir participé à la répression des soulèvements de 1991 ni à « Al-Anfal » et ne pas avoir commis de crime contre le peuple irakien.

Quatrièmement: Le Conseil de la Présidence rend ses décisions à l'unanimité et les membres peuvent déléguer leurs pouvoirs à l'un des deux autres membres.

Cinquièmement:
A- Une loi et des décisions adoptées par le Conseil des Représentants sont transmises au Conseil de la Présidence pour approbation à l'unanimité et leur promulgation dans les dix jours suivant la transmission au Conseil de la Présidence, à l'exception des dispositions des articles 118 et 119 qui se rapportent à la formation des régions.

B-Dans le cas où le Conseil de la Présidence ne les approuve pas, la loi et les décisions sont renvoyées au Conseil des Représentants pour réexaminer les questions en litige et voter à leur sujet par la majorité de ses membres, puis être envoyées pour la deuxième fois au Conseil de la Présidence pour approbation.

C- Au cas où le Conseil de la Présidence n'approuve pas la loi et les décisions pour la deuxième fois dans les dix jours de la réception, la loi et les décisions sont renvoyées devant le Conseil des

Représentants, qui a le droit de les adopter par une majorité des trois cinquièmes de ses membres, qui ne peut être contestée, et elles sont considérées comme ratifiées.

Sixièmement: Le Conseil de la Présidence exerce les pouvoirs du Président de la République prévus par la présente Constitution.

Article 139:

Le Président du Conseil des Ministres a deux vice-présidents au cours du premier mandat électoral.

Article 140:

Premièrement: Le pouvoir exécutif prend les mesures nécessaires pour compléter la mise en œuvre des exigences de tous les alinéas de l'article 58 de la loi Administrative de Transition.

Deuxièmement: La responsabilité imposée au pouvoir exécutif du gouvernement de transition de l'Irak, prévue à l'article "58" de la loi Administrative de Transition, est transmise au pouvoir exécutif élu conformément à la présente Constitution, à condition qu'il réalise complètement la normalisation et le recensement qui se termineront par un référendum à Kirkuk et dans d'autres territoires contestés, afin de déterminer la volonté de leurs citoyens, avant le 31 Décembre 2007.

Article 141:

Les lois adoptées dans la région du Kurdistan depuis 1992 restent en vigueur, les décisions prises par le gouvernement de la région du Kurdistan -y compris les décisions de justice et les contrats- sont considérées comme valables si elles ne sont pas modifiées ou annulées conformément aux lois de la région du Kurdistan par l'organe compétent dans la région et à condition qu'elles ne soient pas en contradiction avec la présente Constitution.

Article 142:

Premièrement: le Conseil des Représentants désigne, parmi ses membres, au début de ses travaux, un comité représentant les principales composantes de la société de l'Irak avec la mission de présenter au Conseil des Représentants, dans un délai ne dépassant pas quatre mois, un rapport contenant des recommandations sur les amendements nécessaires qui pourraient être apportés à la Constitution, le comité est dissous après qu'une décision ait été prise quant à ses propositions.

Deuxièmement: Les amendements proposés sont présentés ensemble au Conseil des Représentants pour un vote. Ils sont considérés comme approuvés avec l'accord de la majorité absolue des membres du Conseil.

Troisièmement: Les amendements apportés par le Conseil des Représentants, en vertu de l'alinéa « deux » du présent article, sont présentés au peuple pour un référendum dans un délai n'excédant pas deux mois à compter de la date de leur approbation par le Conseil des Représentants.

Quatrièmement: Le référendum sur les articles modifiés est un succès s'il est approuvé par la majorité des votants et s'il n'est pas rejeté par les deux tiers des votants de trois ou plus des départements.

Cinquièmement: Les dispositions du présent article sont des exceptions par rapport à l'article 126 qui précise comment modifier la Constitution jusqu'à l'adoption des amendements décidés dans cet article.

Article 143:

La loi administrative de L'État irakien pour la période de transition et son annexe sont annulées après la formation du nouveau gouvernement, à l'exception des dispositions de l'alinéa A de l'article 53 et de l'article 58 de cette loi.

Article 144:

Cette Constitution entrera en vigueur après approbation du peuple par un référendum général, la publication au Journal Officiel et la formation du gouvernement conformément à la présente Constitution.

III. « Irak Liberation Act » de 1998 (traduction française[1432])

Loi de 1998 (PL. 105-338) pour la Libération de l'Irak

Le 31 octobre 1998

Loi

Qui vise à établir un programme de soutien pour une transition à la démocratie en Irak

Qui doit être promulguée par le Sénat et la Chambre des Députés des États Unis d'Amérique lors de la réunion de leur congrès commun.

SECTION I- TITRE COURT

Cette loi peut être nommée « Loi de la Libération de l'Irak de 1998 »

SECTION 2- LES CONSTATATIONS

Le Congrès fait les constatations suivantes :

1)- Le 22 septembre 1980, l'Irak a envahi l'Iran, commençant une guerre de huit ans pendant laquelle l'Irak a utilisé des armes chimiques contre l'armée iranienne et des missiles balistiques contre les villes iraniennes.

2)- En février 1998, l'Irak a, pendant la campagne de l'Anfal, déplacé de force de leurs habitats les civils kurdes demeurant dans leurs villages, tuant ainsi selon les estimations entre 50 000 et 100 000 Kurdes.

3)- Le 16 mars 1998, l'Irak a utilisé des armes chimiques contre ses opposants, la population civile kurde irakienne de la ville d'Halabja, tuant environ 5000 Kurdes civils et causant de nombreuses malformations de naissance des nouveau-nés qui affectent la ville à ce jour.

1432

Traduction publiée par: Barzani Saywan, *La question du Kurdistan Irakien*, thèse doct. Science Politique : Université Paris I, 2006.

4)- Le 2 août 1990, l'Irak a envahi le Koweit : une période de sept mois d'occupation a commencé, pendant laquelle ont été commis de nombreux crimes et abus contre des civils koweitiens. Lors de sa retraite, l'Irak a incendié les puits de pétrole au Koweit.

5)- Les hostilités de l'opération « tempête du désert » ont pris fin le 28 février 1991, et, en conséquence, l'Irak a accepté les conditions du cessez-le-feu précisées dans la résolution 687 (3 avril 1991) du Conseil de Sécurité des Nations Unies qui exigeait de l'Irak, entre autres, la divulgation complète de ses programmes d'armement de destruction de masse, l'autorisation du démantèlement des armes fabriquées d'après ces programmes et une surveillance de longue durée ainsi qu'à un contrôle de ce démantèlement sur une longue durée.

6)- En avril 1993, l'Irak a organisé un complot qui a échoué et visait l'assassinat de l'ancien Président Georges Bush lors de sa visite au Koweït (14 au 16 avril 1993).

7)- En octobre 1994, l'Irak a déplacé 80 000 soldats dans les régions situées près de la frontière du Koweït, créant ainsi une menace imminente d'une nouvelle invasion ou d'une attaque contre le Koweït.

8)- Le 31 août 1996, l'Irak a éliminé plusieurs de ses adversaires en aidant une fraction kurde à prendre la ville d'Erbil, siège du gouvernement régional kurde.

9)- Depuis 1996, l'Irak a refusé systématiquement aux inspecteurs de l'armement de la Commission Spéciale des Nations Unies sur l'Irak (UNSCOM) l'accès aux facilités indispensables et aux documents. A plusieurs reprises, l'Irak a mis en danger la sécurité des opérations héliportées de l'UNSCOM qui transportait son personnel en Irak et s'est obstiné dans une attitude de fraude et de dissimulation en ce qui concerne l'historique de ses programmes d'armes de destruction de masse.

10)- Le 5 août 1998, l'Irak a arrêté toute coopération avec l'UNSCOM et, en conséquence, a menacé de mettre fin aux activités de surveillance à long terme menées par l'Agence Internationale de l'Energie Atomique et de l'UNSCOM.

11)- Le 14 août 1998, le Président Clinton a signé la Loi Publique 105-235 qui déclarait que le gouvernement irakien était en violation et en rupture inacceptables de ses obligations internationales et recommandait au Président de prendre toutes mesures appropriées conformément à la Constitution et les lois appropriées des États Unis afin de contraindre l'Irak à la soumission et au respect de ses obligations internationales.

12)- Le 1er mai 1998, le Président Clinton a signé la Loi Publique 105-174 qui permet la disponibilité de 5 000 000 USD pour aider l'opposition démocratique irakienne dans ses activités telles que l'organisation, la formation, la communication, la diffusion de l'information et la mise en œuvre effective ainsi que l'exploitation des accords d'entente entre les groupes d'opposition et la compilation des informations destinées à l'inculpation des responsables irakiens pour crimes de guerre et faits similaires.

Section 3 - OBJECTIFS DU CONGRES CONCERNANT LA POLITIQUE DES ÉTATS UNIS ENVERS L'IRAK

La politique des États Unis se doit de soutenir tout effort visant à éliminer du pouvoir le régime dirigé par Saddam Hussein en Irak et de promouvoir l'émergence d'un gouvernement démocratique afin de remplacer ce régime.

SECTION 4 - APPUI POUR UNE TRANSITION A LA DEMOCRATIE EN IRAK

(a) L'AUTORITE QUI FOURNIT L'AIDE

Le président peut accorder les aides suivantes aux organisations démocratiques d'opposition irakiennes conformément à la section 5 :

(1)SOUTIEN PAR LES MOYENS DE TRANSMISSION

(A) Soutien financier apporté à ces organisations pour la diffusion en Irak de leurs émissions de radio et de télévision.

(B) Un budget de 2 000 000 USD est alloué à l'Agence d'Information des États Unis pour l'année fiscale 1999 afin de mener à bien ce paragraphe.

(2) ASSISTANCE MILITAIRE

(A) Le Président est autorisé à gérer la diminution des stocks d'armement du Département de la Défense, des services de la Défense du Département de la Défense et gérer l'éducation et la formation militaires en faveur de ces organisations.

(B) La valeur globale de l'aide déterminée dans ce paragraphe ne peut dépasser 97 000 000 USD (comme défini dans la section 644(m) de la Loi d'Assistance à l'Etranger de 1961).

(b)L'AIDE HUMANITAIRE

Le Congrès recommande au Président de confier aux autorités existantes et conformément à la Loi d'Assistance à l'Etranger de 1961, la charge de fournir l'aide humanitaire aux personnes vivant dans les régions de l'Irak contrôlées par les organisations désignées dans la section 5 et tout particulièrement de répondre aux besoins des personnes qui s'y sont installées après avoir fui leurs régions sous contrôle du régime de Saddam Hussein.

(b) LA RESTRICTION A L'AIDE

Aucune aide sous la présente section ne sera fournie à un groupe dans une de ces organisations définie par la section 5 si un tel groupe est engagé dans une coopération militaire avec le régime de Saddam Hussein au moment de la distribution de l'aide.

(d) LES EXIGENCES DE LA NOTIFICATION

Le Président doit informer les comités du Congrès désignés dans la section 634A de la Loi d'Assistance à l'Etranger de 1961 au moins quinze jours avant chaque échéance de l'aide définie dans la présente section et conformément aux procédures en application pour la reprogrammation de la notification sous la section 634A.

(e) REMBOURSEMENT RELATIF A L'AIDE MILITAIRE

(1) EN GENERAL

Les articles de Défense, les services de la Défense, l'éducation militaire et l'apprentissage décrits dans la sous-section (a) (2) seront rendus disponibles sans remboursement au Département de la Défense sauf dans le cas où les fonds sont retenus conformément au paragraphe (2).

(2)AUTORISATION D'APPROPRIATION

Il est autorisé d'approprier au Président et pour chacune des années fiscales 1998 et 1999 les sommes qui peuvent être nécessaires au remboursement des sommes correspondant aux demandes acceptées, aux fonds ou aux comptes de valeurs (comme défini dans la section 644(m) de la Loi d'Assistance à l'Etranger de 1961), des articles de la Défense, des

services de la Défense ou de l'éducation et de l'apprentissage militaire qui ont été définis dans la sous-section (a) (2).

(f) LA DISPONIBILITE DES FONDS

(1) Les sommes autorisées à être récupérées sous la présente section peuvent être disponible jusqu'à la dépense.

(2) Les sommes autorisées à être récupérées sous la présente section sont à additionner aux sommes disponibles par ailleurs pour les besoins décrits dans cette section.

(g) L'AUTORITE QUI FOURNIT L'AIDE

Les activités décrites dans cette section 5 (qui inclut des activités de nature similaire à celles décrites dans la sous-section (b)) peuvent être prises nonobstant aucune autre disposition de loi.

SECTION 5. DESIGNATION DE L'ORGANISATION DEMOCRATIQUE D'OPPOSITION IRAKIENNE.

(a) DESIGNATION INITIALE

Au plus tard quatre-vingt-dix jours après la date de la promulgation de cette loi, le Président désignera une ou plusieurs organisations démocratiques d'opposition irakiennes que le Président aura jugé satisfaire aux critères stipulés dans la sous-section (c) et jugé apte à recevoir l'aide prévue dans la section (4).

(b)DESIGNATION DES ORGANISATIONS ADDITIONNELLES

Après la désignation initiale et à tout moment, le Président peut, conformément à la sous-section (a) désigner une ou plusieurs organisations démocratiques d'opposition irakienne additionnelle que le Président juge satisfaire aux critères précisés dans la sous-section (c) pour être éligible et recevoir l'aide définie par la section 4.

(c)CRITERES DE DESIGNATION

3946

1061 En désignant une organisation conforme à la présente section, le Président prendra uniquement en considération les organisations qui :

1- rassemblent un large éventail d'individus, de groupes ou les deux, opposés au régime de Saddam Hussein ; et
2- se sont engagés pour des valeurs démocratiques, le respect des droits de l'homme, des relations paisibles avec les voisins de l'Irak, le maintien de l'intégralité territoriale de l'Irak et le maintien de la coopération entre les démocrates opposés au régime de Saddam Hussein.

(d) LES EXIGENCES DE NOTIFICATION

Au moins quinze jours avant la désignation d'une organisation démocratique d'opposition irakienne et conformément à cette section, le Président notifiera les comités du Congrès désignés par la section 634A de la Loi d'Assistance à l'Etranger de 1961 de sa proposition de désignation conformément à la procédure d'application de la reprogrammation des notifications relatives à la sous-section 634A.

SECTION 6. LE TRIBUNAL DE CRIMES DE GUERRE POUR L'IRAK

Conformément à la section 301 de la Loi d'Autorisation des Relations avec l'Etranger, les Années fiscales 1992 et 1993 (Loi Publique 102 138), la résolution de la Chambre de la Concurrence n° 137, 105ème Congrès (approuvée par la Chambre des Députés le 13 novembre 1997), et la Résolution de la Concurrence du Sénat n° 78, 105ème Congrès (approuvée par le Sénat le 13 mars 1998), le Congrès invite le Président à demander aux Nations Unies la constitution d'un tribunal international pour inculper de crimes de guerre, poursuivre et emprisonner Saddam Hussein et d'autres fonctionnaires irakiens qui se sont rendus responsables de crimes contre l'humanité, de génocides et d'autres violations criminelles de droit international.

SECTION 7. AIDE A L'IRAK APRES LE REMPLACEMENT DU REGIME DE SADDAM HUSSEIN

Dans l'esprit du Congrès, après la chute du régime de Saddam Hussein, les États Unis devront aider à la transition de l'Irak à la démocratie en fournissant une aide humanitaire immédiate et substantielle au peuple irakien, en fournissant l'aide à la transition à la démocratie aux partis irakiens et aux mouvements irakiens en vue des objectifs démocratiques et en réunissant les créanciers étrangers de l'Irak pour trouver une réponse multilatérale à la dette extérieure de l'Irak contractée par le régime de Saddam Hussein.

3947

SECTION 8. REGLE DE CONSTRUCTION

Rien dans cette Loi ne sera instruit qui autorise ou interprète l'emploi des Forces Armées des États Unis (sauf cas prévu dans la section 4(a) (2)) en application de cette loi.

I. La transition politique en Irak: Rapport de la mission exploratoire dirigée par M. Lakhdar Brahimi, Conseiller spécial du Secrétaire général des Nations Unies[1433].

I. Introduction

Le Secrétaire général a dépêché une mission exploratoire en Irak pour la période allant du 6 au 13 février 2004. Cette initiative faisait suite aux entretiens qu'il avait eus à New York le 19 janvier 2004 avec le Conseil de gouvernement et l'Autorité provisoire de la Coalition, et répondait à l'attente des deux parties ainsi que de nombreuses organisations et personnalités Irakiennes, au nombre desquelles l'Ayatollah Ali Sistani, personnalité religieuse chiite influente.

2. La mission était dirigée par Lakhdar Brahimi, Secrétaire général adjoint qui exerce les fonctions de Conseiller spécial auprès du Secrétaire général, et se composait de sept membres, dont des spécialistes des questions électorales du Département des affaires politiques (voir appendice I).

3. Lors de leur séjour en Irak, les membres de la mission ont rencontré de très nombreux Irakiens: dirigeants politiques (aussi bien ceux représentés au Conseil de gouvernement que ceux qui sont actuellement en marge du processus politique), responsables religieux, chefs de clan, membres d'organisations non gouvernementales, d'associations féminines, d'organismes professionnels, et d'organismes de défense des droits de l'homme, et universitaires. Ils se sont également entretenus avec les membres du Conseil de gouvernement, M. Paul Bremer, Administrateur de l'Autorité provisoire de la Coalition, et Sir Jeremy Greenstock, Représentant spécial du Royaume-Uni pour l'Irak. À Amman, les membres de la mission ont rencontré Ross Mountain, le Représentant spécial du Secrétaire général par intérim, et quelques membres de son équipe. Une délégation des Nations Unies, composée de Lakhdar Brahimi, Ross Mountain et Jamal Benomar, a également assisté à la réunion des ministres des affaires étrangères des pays voisins de l'Irak (Koweït, 14 et 15 février 2004).

1433

Rapport publié par le Conseil de sécurité des Nations Unies, référence S/2004/140.

4. Les membres de la mission exploratoire de l'ONU sont reconnaissants à tous les Irakienspour l'accueil chaleureux qu'ils leur ont réservé et leur empressement à les rencontrer et à discuter les idées et options avancées pour aider leur pays à trouver sa voie. Ils remercient également le Conseil de gouvernement et l'Autorité provisoire de la Coalition de leur hospitalité et de l'appui qu'ils leur ont apporté (transport, hébergement et sécurité).

5. L'insécurité n'a pas permis à la mission de se déplacer hors de Bagdad autant qu'elle l'aurait souhaité. En fait, même dans la capitale, prendre contact avec des Irakiens et parvenir à les rencontrer n'a pas toujours été facile à cause encore de l'insécurité. Les membres de la mission ont cependant pu se faire une idée de ce que pensaient un grand nombre d'Irakiens. La composante technique de la mission a eu des échanges approfondis avec des groupes d'experts et d'universitaires Irakiens et des membres de partis politiques qui avaient fait des recherches sur la possibilité d'organiser des élections dans les circonstances actuelles.

6. Ces larges consultations ont permis à la mission de mieux cerner la situation politique et l'évolution politique qui a résulté du débat sur le gouvernement de transition et de se forger une opinion sur certains points qu'elle avait pour tâche d'examiner. D'un bout à l'autre du spectre politique et social, les interlocuteurs de la mission ont été presque unanimes à estimer que l'Organisation des Nations Unies devait faciliter le processus de transition en apportant au besoin une aide technique et en favorisant la réalisation d'un consensus sur les divers points examinés

II. La situation actuelle en Irak

7. Les deux attentats meurtriers perpétrés contre la police et les forces de sécurité Irakiennes pendant le séjour de la mission montrent si besoin est que la rébellion continue de menacer la sécurité de tous les Irakiens. On sait peu de choses des responsables de ces attentats, mais ils semblent résolus à faire échec à toute tentative d'édification d'un Irak stable et pacifique. Il n'empêche que nous commençons à assister à un tout début d'activité des partis politiques qui infléchit la dynamique des élites politiques et des groupements communautaires. À l'évidence, les questions de sécurité sont inextricablement liées à l'évolution politique.

8. De nombreux signes indiquent que la classe politique à tendance à se morceler. Le sectarisme gagne du terrain et les relations intercommunautaires révèlent une polarisation politique de plus en plus intense, cependant que n'interviennent dans le processus politique qu'un petit nombre de personnages plus ou moins crédibles. Ces rivalités parmi les élites se déroulent sur fond de chômage massif, notamment parmi les jeunes hommes, qui constituent un groupe très important.

De nombreux interlocuteurs ont également évoqué la montée du désenchantement et de la colère. Il n'en demeure pas moins que l'ampleur des enjeux fait de l'Irak un pays dynamique où les idées et les discussions politiques foisonnent. Des Irakiens ont soumis à la mission de nombreuses propositions et idées, depuis le rétablissement de la monarchie pour sortir de la crise jusqu'à la mise en place d'un gouvernement de transition composé de technocrates aux pouvoirs limités, en passant par la tenue d'une conférence des chefs de clan en vue de constituer un gouvernement et l'organisation d'une convention nationale ou d'une table ronde afin d'aider les principales parties prenantes à se mettre d'accord.

9. Par ailleurs, l'importance historique de la situation actuelle est profondément ressentie. Parmi les Sunnites et dans les élites laïques, certains ont le sentiment qu'ils assistent à une rupture décisive de l'équilibre des pouvoirs, et qu'ils se retrouveront perdants dans les nouveaux arrangements politiques. De nombreux Chiites ont le souci d'éviter que ne se reproduise la situation de 1922, année qui pour eux a marqué leur éloignement du pouvoir et le début des persécutions. Ils sont déterminés à redresser la barre et à garantir l'émancipation politique de leur communauté. D'autres, parmi les populations kurdes, sachant que leur situation s'est grandement améliorée depuis le début des années 1980 et après la première guerre du Golfe, craignent que les nouveaux arrangements ne remettent en cause cet acquis. Les groupes minoritaires, quant à eux, estiment qu'un système majoritaire ne pourrait que les desservir considérablement, tandis que les associations de femmes redoutent que les acquis qu'elles doivent aux régimes laïques ne soient remis en question par un régime dominé par des partis à composante religieuse. Par exemple, le Conseil de gouvernement a décidé en décembre d'abroger le Code civil et de donner aux autorités religieuses ses compétences en matière de droit de la famille. Bien que cette décision n'ait pour le moment pas acquis force de loi, les femmes y voient un mauvais présage.

10. Cette mouvance suscite des attentes, mais aussi des craintes, des tensions et de la méfiance. Il y a lieu d'espérer que les différents courants politiques donneront naissance à un consensus sur un nouveau système de gouvernance ouvert à tous, qui satisfera ceux qui aspirent à l'émancipation politique et à une place dans la vie publique, mais qui protégera aussi les droits des minorités et autres groupes au sein d'une entité nationale en évitant les dangers du règne de la majorité. Toutefois, à moins que les parties prenantes - Irakienset non-Irakiens- ne se préoccupent sans tarder de régler ensemble les questions les plus pressantes, notamment celles touchant la sécurité, les tensions existantes pourraient attiser les dissensions civiles et la violence. Tous

doivent s'employer à prévenir l'escalade de la violence intercommunautaire et à favoriser le retour de la confiance, et la poursuite de la coopération, travail laborieux et de longue haleine.

III. L'Accord du 15 novembre et le processus de transition politique

11. L'Irak est à la croisée des chemins sur le plan politique. Le 15 novembre 2003, l'Autorité provisoire de la Coalition et le Conseil de gouvernement ont signé un accord relatif au processus politique afin d'accélérer le transfert de souveraineté de l'Autorité provisoire de la Coalition à une administration Irakienne, qui doit avoir lieu à la fin de juin 2004 au plus tard. Les incidences politiques de cet accord ont motivé l'envoi de la mission exploratoire de l'Organisation des Nations Unies en Irak.

12. L'Accord du 15 novembre énonce les conditions de la dissolution de l'Autorité provisoire de la Coalition et de l'entrée en fonctions d'une assemblée de transition et d'un gouvernement provisoire. Toutefois, des personnalités Irakiennes, dont de nombreux membres du Conseil de gouvernement, et un certain nombre de groupes politiques et religieux se sont déclarés opposés à l'élection des membres de l'assemblée de transition par des collèges électoraux. Nombreux sont ceux qui, comme l'Ayatollah Sistani, se sont fermement prononcés pour un mode de scrutin direct et ont soutenu qu'il était possible d'organiser des élections suffisamment crédibles avant le 30 juin 2004.

13. Bien que de nombreux Irakiens aient contesté la légitimité et la légalité de l'Accord du 15 novembre, il convient de noter que la plupart des Irakiens consultés par la mission ont souligné que celui-ci répondait aux attentes du peuple Irakien, pour autant qu'il prévoyait une transition rapide vers la mise en place d'un gouvernement provisoire, le rétablissement de la souveraineté de l'Irak et la dissolution de l'Autorité provisoire de la Coalition. De vives réserves ont été exprimées au sujet de certaines dispositions de l'Accord, mais le débat a surtout porté sur la question des élections, laquelle a suscité de graves tensions qu'il convient de dissiper si l'on veut qu'une concertation fructueuse soit consacrée aux autres points très importants encore en suspens.

14. Il s'agit notamment de définir sur quoi portera la Loi fondamentale en cours d'élaboration ; de préciser quelles institutions seront en place pendant la période intérimaire ; de décider quel système fédératif adopter, et à quelle échéance ; de déterminer quels devraient être les pouvoirs du gouvernement provisoire après le 30 juin 2004 ; de préciser quelles seront les relations entre l'assemblée nationale prévue par l'Accord et l'assemblée constituante qui sera élue en mars 2005 ;

enfin, de savoir quel sera le statut des forces de la Coalition après le 30 juin 2004. Ces questions, et bien d'autres, ne pourront être convenablement traitées qu'une fois une décision prise sur les élections.

15. Il reste que l'Accord entre dans certains détails, et dicte certaines des principales dispositions de la Loi fondamentale, engageant le futur législateur. En particulier, le Conseil de gouvernement doit rédiger la Loi fondamentale en " concertation étroite " avec l'Autorité provisoire de la Coalition. Selon l'Accord du 15 novembre, la Loi fondamentale définira " le champ d'action et la structure du gouvernement de transition dans un Irak souverain " et prévoira que les dispositions sur lesquelles le Conseil de gouvernement et l'Autorité provisoire de la Coalition se seront mis d'accord " ne pourront pas être amendées ". Elle définira également " les organes de la structure nationale ", " la façon dont seront choisis les représentants servant dans ces organes " et " les critères applicables aux candidats ", parmi lesquels pourront figurer des membres du Conseil de gouvernement. En fait, c'est un projet de constitution provisoire qui doit être rédigé et approuvé par le Conseil de gouvernement, en accord avec l'Autorité provisoire de la Coalition. Certains Irakiens estiment que le Conseil de gouvernement ayant le pouvoir de déterminer la structure des organes politiques nationaux, ses membres ne sauraient, sans conflit d'intérêts, fixer les règles de leur propre appartenance aux institutions futures.

16. Par ailleurs, l'accord prévoit un État fédéral, traite de la séparation et de l'étendue des pouvoirs des entités centrale et décentralisées, prévoit une déclaration des droits visant aussi le corps législatif, ainsi qu'un système de contrôle judiciaire, et une date d'expiration. Or, ni le peuple Irakien ni des représentants élus par lui n'ont pu débattre de ces questions ni se prononcer à leur sujet. D'après l'Accord, la Loi fondamentale est censée fixer les échéances, mais certaines dates butoirs sont déjà spécifiées dans l'Accord. Ainsi, la Loi fondamentale doit en principe être approuvée avant le 28 février 2004, les élections à l'assemblée de transition sont censées se dérouler d'ici au 31 mai 2004 et l'assemblée doit prendre ses fonctions le 30 juin 2004 au plus tard, en même temps que sera dissoute l'Autorité provisoire de la Coalition, l'élection de l'assemblée constituante devra avoir lieu au plus tard le 15 mars 2005, et la date limite pour les élections en vue de la constitution d'un gouvernement national est le 31 décembre 2005.

17. L'Accord comprend également une partie relative à des arrangements de sécurité dont la nature n'est pas spécifiée et qui confèrent " une grande latitude " aux forces de la Coalition pour le maintien de l'ordre. Qui plus est, il prévoit que le futur gouvernement provisoire devra respecter des accords - dont la nature est encore inconnue - qui auront été conclus entre l'Autorité provisoire

de la Coalition et le Conseil de gouvernement. De nombreux Irakiens avec lesquels les membres de la mission se sont entretenus ont souligné que seul un gouvernement de transition légitime ou un gouvernement constitué à l'issue d'élections serait habilité à conclure des accords bilatéraux de sécurité avec la Coalition et estimé que toute autre option ne serait pas légitime et donnerait l'impression que la conclusion des accords de sécurité manquait de transparence et éludait la question des responsabilités.

18. Une bonne partie de l'Accord est consacrée à l'assemblée nationale de transition, organe législatif auquel serait transférée la souveraineté de l'Irak. Pour ce qui est du gouvernement provisoire, l'assemblée nationale est censée élire les membres de l'exécutif et nommer les ministres. L'Accord est muet sur le mode de désignation du chef de l'exécutif et sur les fonctions qui seront dévolues à ce dernier. Les membres de l'assemblée nationale de transition ne seraient pas élus au suffrage direct, mais par un collège électoral où les gouvernorats seraient représentés sur la base du pourcentage de la population qui y réside. La sélection des candidats au collège électoral serait organisée et approuvée par des comités composés de représentants nommés par le Conseil de gouvernement et les conseils provinciaux et locaux.

19. Les Irakiens opposés à ce plan font valoir que les conseils provinciaux et locaux ont tous été créés et sont tous soutenus par l'appareil militaire de la Coalition et que même si le Conseil de gouvernement est censé être dissous, ses membres n'en seraient pas moins éligibles à l'assemblée de transition, alors même qu'ils auraient arrêté les modalités des élections. De nombreux interlocuteurs Irakiensont également appelé l'attention de la mission sur le fait que l'Accord prévoit l'entrée en fonctions de deux assemblées d'ici au mois de mars 2005 - une assemblée législative nationale de transition dont les membres auront été " sélectionnés " et une assemblée constitutionnelle dont les membres auront été élus - toutes deux fonctionnant en parallèle, ce qui risque de susciter des dissensions politiques.

20. On se souviendra que l'impasse politique actuelle a pour origine la controverse soulevée en juin 2003 par l'annonce que la constitution de l'Irak serait rédigée par une convention constituante dont les membres auraient été choisis par l'Autorité provisoire de la Coalition, ce qui a amené l'Ayatollah Sistani à lancer une " fatwa " pour obtenir qu'une assemblée constituante élue soit chargée de rédiger la constitution du pays.

IV. Principales observations

21. Comme mentionné plus haut, l'on se trouve dans l'impasse sur la question du choix entre un mode de scrutin direct et le système de collèges électoraux prévu par l'Accord. À la fin des longs entretiens qu'a eus la mission, tant au niveau politique qu'au niveau technique, le consensus qui émergeait en Irak était qu'il serait extrêmement difficile, et peut-être même dangereux, de chercher à organiser des élections générales avant le 30 juin 2004. Il y avait aussi consensus sur le fait que le système de collèges électoraux, tel qu'actuellement conçu, ne pouvait être une option viable. L'Autorité provisoire de la Coalition elle-même admet qu'il ne serait guère faisable de chercher à appliquer ce système, qui est totalement étranger aux Irakiens. D'autres options doivent être trouvées, mais cela ne peut être fait que par les Irakiens eux-mêmes à travers le dialogue et la recherche d'un consensus.

22. Il va sans dire que personne ne conteste l'importance des élections. Premièrement, le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays est un droit fondamental. Il est proclamé et garanti par la Déclaration universelle des droits de l'homme et par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et il est reconnu dans de nombreux autres traités et de nombreuses autres déclarations. Les pays et les peuples du monde entier savent que des élections libres et équitables sont un jalon essentiel dans le processus de démocratisation et un important moyen de donner au peuple, qui est le fondement du pouvoir gouvernemental lui-même, la possibilité d'exprimer sa volonté.

23. Deuxièmement, tous les Irakiens s'accordent à estimer que la tenue d'élections est une étape importante sur le long chemin devant mener à la mise en place d'un système de gouvernement démocratique reposant sur la prééminence du droit. Les élections en elles-mêmes ne constituent pas la démocratie. Elles ne sont pas une fin mais une étape - il est vrai essentielle - sur la voie d'un Irak pacifique, stable et uni. De nombreux débats ont été consacrés à l'établissement d'une assemblée législative provisoire. En fait, nombre d'Irakiens ont émis des doutes sur le fait qu'une assemblée législative soit nécessaire pour une brève période de transition. Ne serait-il pas plus simple et plus efficace de rechercher un consensus sur la mise en place d'un gouvernement provisoire chargé d'expédier les affaires courantes, qui serait doté de pouvoirs clairement définis et limités en vue de préparer le pays pour des élections libres et équitables, de le gérer pendant la période de transition et d'accompagner le processus ?

24. Comme indiqué dans le rapport technique détaillé figurant à l'appendice II au présent rapport, des élections ne pourront être tenues qu'environ huit mois au minimum après l'achèvement du cadre juridique. Si les travaux devaient débuter immédiatement et si le consensus politique

nécessaire était obtenu assez rapidement, il serait possible de tenir des élections d'ici à la fin de l'année 2004. Dans ces conditions, serait-il nécessaire d'élire, deux ou trois mois plus tard, une assemblée constitutionnelle ? La plupart des Irakiens avec lesquels la mission s'est entretenue étaient convaincus qu'une seule assemblée pourrait très bien remplir à la fois les fonctions d'assemblée législative et d'assemblée constituante. Le délai fixé pour l'achèvement de la constitution ne s'en trouverait pas affecté.

25. De nombreux interlocuteurs ont déclaré qu'il fallait trouver de nouvelles idées débouchant sur un processus transitoire plus transparent et plus largement ouvert en vue de la mise en place d'un gouvernement provisoire d'union nationale. Dans ce contexte, de nombreux Irakiensont en outre souligné qu'il devrait s'agir d'un gouvernement largement représentatif, non fondé sur des quotas, et qu'idéalement il devrait être composé principalement de technocrates compétents.

26. De nombreuses autres idées ont été avancées. Il a notamment été suggéré de proroger le mandat du Conseil de gouvernement de sorte qu'il puisse servir de gouvernement intérimaire entre le 30 juin 2004 et les élections nationales, ou de porter le nombre de ses membres de 150 à 200 pour en faire un organe législatif transitoire qui élirait le gouvernement provisoire. Certains Irakiens ont instamment prié l'Organisation des Nations Unies d'envisager sérieusement l'idée d'une conférence nationale, actuellement préconisée par des personnalités irakiennes respectées. Ils estiment qu'en réunissant des représentants de toute la société irakienne, une conférence nationale offrirait un moyen plus légitime d'établir un gouvernement transitoire. Ils ont reconnu qu'une telle formule ne serait pas pleinement démocratique, mais ont fait valoir qu'elle permettrait néanmoins une large participation. Des critères et un règlement intérieur concernant la participation devraient être établis. Mais, en règle générale, sont invités à participer à une conférence nationale tous les types de groupes politiques et sociaux, et une telle conférence fonctionne sur la base de la transparence démocratique. La conférence produirait une série de principes applicables pendant la période de transition (mais non pas une constitution) et rechercherait un accord sur un gouvernement provisoire d'unité nationale.

27. Pour d'autres interlocuteurs, une conférence nationale pourrait servir à modifier et approuver le projet de loi fondamentale. Suivant le règlement intérieur et le mode de fonctionnement retenus, elle pourrait, selon certains, être transformée ultérieurement en assemblée nationale provisoire. Un certain nombre d'Irakiens ont émis l'avis que l'Organisation des Nations Unies pourrait faciliter le processus de réalisation d'un consensus débouchant sur un accord concernant une conférence nationale et pourrait ensuite convoquer la conférence.

28. D'autres étaient favorables à ce qu'une instance plus restreinte, telle qu'une table ronde, englobant les principaux groupes politiques, professionnels, religieux et autres représentant la société Irakienne dans toute sa diversité, soit chargée de rechercher un consensus sur la mise en place d'une autorité à laquelle seraient confiées les affaires courantes et la gestion du processus de transition après le 30 juin 2004, l'accent devant être mis en particulier sur les processus électoral et constitutionnel. Selon ce point de vue, une table ronde pourrait élaborer des arrangements intérimaires crédibles permettant d'assurer la protection des droits de l'homme et le déroulement d'un processus d'élaboration de la constitution participatif.

29. De nombreux Irakiens ont souligné que de nouvelles initiatives devaient être prises d'urgence pour rétablir la confiance, promouvoir l'ouverture et explorer de nouvelles options. D'autres Irakiens ont affirmé qu'une autre façon de sortir de l'impasse serait que l'Organisation des Nations Unies, agissant en partenariat avec les Irakiens, l'Autorité provisoire de la Coalition et les voisins de l'Irak, aide les Irakiens à parvenir à un consensus sur un cadre politique qui produirait une " feuille de route " pour le transfert du pouvoir et qu'elle aide à mettre en place un gouvernement transitoire pour faire aboutir la feuille de route.

V. Le processus électoral

30. Le processus électoral est analysé en détail dans l'analyse technique réalisée par les membres de la mission chargés de l'assistance électorale (voir appendice II).

31. Dans les démocraties avérées, il est facile d'estimer le calendrier d'un processus électoral puisque la plupart des cadres juridiques et institutionnels existent déjà. La machine étant en place et les règles du jeu étant bien définies et acceptées par toutes les parties prenantes, il suffit d'apporter un modeste appui pour affiner ce qui existe déjà avant d'entamer un processus électoral assorti de délais assez précis.

32. En revanche, dans les situations de transition, le processus électoral doit souvent partir de rien : il faut mettre en place tous les éléments requis pour permettre sa préparation et son déroulement. Le temps nécessaire pour satisfaire à ces préalables n'est pas toujours facile à évaluer, s'agissant en particulier de ceux impliquant un consensus politique. En conséquence, le calendrier pour l'organisation d'élections transitoires ne peut être approximativement évalué qu'à partir du moment où trois conditions importantes sont remplies : a) un cadre juridique est en place ; b) un cadre institutionnel est en place ; et c) les ressources voulues sont disponibles.

33. En Irak, aucune de ces conditions n'existe et le désaccord est considérable sur la plupart des aspects fondamentaux. En fait, la mission a constaté que le débat était essentiellement axé sur les aspects opérationnels, tels que les listes d'électeurs, alors que le cadre juridique et politique et les conditions de sécurité sans lesquels des élections ne peuvent avoir lieu étaient négligés.

34. Un calendrier électoral dépend nécessairement des modalités choisies pour le scrutin : en cas de circonscription unique (nationale) et de représentation proportionnelle avec scrutin de liste, les élections pourront être organisées plus facilement (et plus rapidement) qu'en cas de scrutin majoritaire uninominal dans de nombreuses circonscriptions. La question d'un fichier électoral est sensible, et l'option choisie pour l'établissement de listes électorales crédibles aura une incidence sur la longueur du processus.

35. Pour ce qui est de l'établissement de listes électorales crédibles, un certain nombre d'options différentes peuvent être essayées. Dans le passé, les listes électorales en Irak ont été établies à partir du recensement de la population. Cette option ne peut être retenue car on estime que, pour procéder à un recensement complet, il faudrait jusqu'à cinq ans, y compris le temps de préparation. En outre, l'affectation aux sections de vote pose dans cette formule de sérieux problèmes. Deux autres options sont disponibles : mener une opération d'inscription des électeurs sur les listes électorales (probablement la meilleure option) ou établir les listes à partir de bases de données existantes (telles que la base de données pour la distribution des cartes de rationnement). Néanmoins, il importe de noter que, dans ces deux cas, et en particulier dans le dernier, une période de validation est indispensable - c'est-à-dire une période au cours de laquelle les données initiales sont rendues publiques et rectifiées si nécessaire.

36. Comme on l'a mentionné, on peut procéder à une estimation générale sur la base de l'expérience acquise et des tâches qu'implique normalement l'élection d'un organe représentatif. Les étapes nécessaires à la préparation du processus comprendraient notamment la définition de toutes les procédures électorales et l'élaboration des manuels de procédure voulus ; l'enregistrement des partis politiques et/ou des candidats ; la réglementation du financement des partis politiques ; la réglementation de la campagne électorale ; l'accréditation d'observateurs électoraux ; la réalisation de campagnes d'information du public et d'éducation de l'électorat ; l'acquisition du matériel électoral et la constitution de lots (pour les diverses opérations électorales) ; le découpage des circonscriptions, la détermination de l'emplacement des bureaux de vote et la répartition des électeurs entre les bureaux ; et enfin la préparation logistique du scrutin, du dépouillement des votes et de l'établissement des résultats. De plus, s'il devait être

décidé de permettre l'inscription et le vote des Irakiens de l'étranger, il faudrait déterminer le cadre réglementaire et établir un plan opérationnel pour le vote à l'étranger.

37. Dans des pays se trouvant dans les mêmes conditions et présentant les mêmes caractéristiques que l'Irak, on peut dire que le temps minimum nécessaire pour préparer des élections transitoires crédibles serait au moins huit mois à partir du moment où les trois conditions susmentionnées sont réunies, c'est-à-dire une fois que les accords politiques ont été transformés en un cadre juridique, que les bases d'un organe chargé d'administrer le processus électoral ont été jetées, et que les ressources nécessaires ont été mises à disposition. Si l'on prévoit la tenue d'élections d'ici à janvier 2005, il faudrait que les accords de base qui formeraient la trame de la loi électorale soient réalisés d'ici à mai 2004.

38. Une amélioration de la sécurité est une condition préalable au déroulement d'élections libres et équitables en Irak. L'insécurité pourrait entraîner de graves troubles qui entraveraient l'administration du processus électoral, empêcheraient de tenir le calendrier établi et compromettraient en général la crédibilité du processus. Il est tout aussi important d'avoir un environnement qui permette le respect des droits civils et politiques des candidats, des parties et des électeurs, qui assure la liberté de la campagne électorale et le libre choix, et qui garantisse la liberté d'expression, d'opinion, d'information, de réunion, de mouvement et d'association pendant les élections. Même si les périodes de transition ne sont pas toujours les plus propices à des élections crédibles, des conditions minimales devraient être assurées pour faire en sorte que le processus soit couronné de succès et que ses résultats soient acceptés par toutes les parties. La sécurité est donc une condition essentielle pour assurer la légitimité du processus. Les conditions actuelles - qui font que la peur et l'anxiété sont généralisées dans la population - représentent un obstacle considérable au succès d'élections. L'existence de milices (en particulier si elles sont liées à des mouvements politiques) pourrait aussi être une source de coercition et d'intimidation qui compromettrait la crédibilité politique de l'opération.

39. Il importe que la campagne électorale et les élections elles-mêmes soient surveillées par des observateurs indépendants. Les règles applicables aux médias et les efforts de la part de la communauté internationale pour offrir des informations impartiales pourraient revêtir une importance cruciale. De plus, ces premières élections offriront l'occasion d'un apprentissage de la démocratie, des groupements locaux pouvant être formés pour surveiller les médias et les opérations de vote.

40. Il est courant de penser que les élections enclenchent un processus irréversible de démocratisation et qu'après des élections démocratiques, il est difficile de revenir à un régime autoritaire. On pense aussi souvent que les dirigeants qui bénéficient de la chute d'un régime autoritaire bénéficient également par la suite de la consolidation de la démocratie. Ces deux hypothèses sont inexactes. Des élections qui ne sont pas convenablement préparées et qui sont tenues sans que les meilleures conditions possibles soient réunies débouchent souvent sur des démocraties de pure façade et sur une radicalisation politique ; elles rendent plus difficile un compromis entre les parties prenantes et la constitution d'une coalition. Ceci est particulièrement vrai dans les situations où les institutions normalement associées à un État de droit sont faibles et incapables de gérer le débat et le conflit politiques.

VI. Conclusion

41. L'Irak doit mener à bien une transition difficile, consistant à endiguer la contestation politique en lui offrant des moyens d'expression s'inscrivant dans un cadre institutionnel. Cette transition implique que des décisions soient prises sur les limites et les pratiques du nouveau système politique, les droits et obligations des citoyens et le mode de représentation de la volonté populaire, afin que puisse se dégager un consensus sur l'avenir de l'État et que soit garanti le respect des principes universels, notamment ceux touchant les droits de l'homme et la démocratie.

42. L'héritage de 30 années de despotisme, l'absence des fondements mêmes de l'état de droit, une économie en ruine, un territoire dévasté, des institutions publiques elles aussi en ruine, une volonté de réconciliation politique vacillante et des dissensions entre certaines fractions de la population Irakienne : tels sont les redoutables défis que l'Irak doit aujourd'hui relever. Il souffre des maux classiques des pays qui n'ont pas vu s'épanouir la gouvernance démocratique : la pauvreté, le défaut quasi total d'expérience de la démocratie, et une tradition qui faisait de l'oppression et de la violence le moyen privilégié de maintenir la stabilité. Nous devons être réalistes quant aux perspectives de changement et au rythme des réformes ; il faut ménager le temps nécessaire pour qu'une vaste concertation aboutisse à un consensus sur un certain nombre de questions difficiles. Il est indispensable qu'une large concertation puisse avoir lieu sans précipitation. Toutefois, la mission a constaté avec satisfaction qu'après des dizaines d'années de régime autoritaire, les Irakiens sont extrêmement désireux d'entamer un nouveau chapitre de leur histoire et de trouver à leurs problèmes des solutions politiques à l'issue de concertations visant le

consensus. L'emploi très fréquent du terme " tawafuq " (c'est-à-dire recherche du consensus) lors des consultations que nous avons eues nous paraît significatif.

43. D'énormes obstacles devront être surmontés pour engager un processus politique légitime qui aboutira à la mise en place d'un gouvernement démocratique élu. Le rétablissement de la sécurité sur tout le territoire du pays, le rétablissement de la confiance parmi les Irakiens, la rédaction d'une constitution, la réalisation d'un consensus entre les différentes factions Irakiennes sont autant de problèmes incontournables. L'Organisation des Nations Unies s'y heurtera lorsqu'elle assumera le " rôle crucial " que le peuple Irakien et la communauté internationale affirment vouloir lui confier. La légitimité internationale de l'Organisation des Nations Unies ne suffira pas à garantir le succès du processus. Celui-ci dépendra, dans une très large mesure, du rôle que joueront les Irakiens et de leur volonté de composer dans l'intérêt de la nation Irakienne plutôt que pour servir des intérêts partisans ou personnels. Celui-ci dépendra aussi pour beaucoup du mandat que le Conseil de sécurité aura assigné à l'Organisation, de ce que celle-ci pourra faire effectivement et de la manière dont son action sera perçue par les Irakiens, les pays de la région et la communauté internationale, et bien entendu de la manière dont elle s'acquittera de sa tâche.

44. Les Irakiens sont profondément convaincus que plus tôt un gouvernement Irakien sera mis en place, mieux ce sera, car le peuple Irakien retrouvera ainsi sa dignité et le contrôle de sa destinée. Ils ne veulent donc aucun retard dans le rétablissement de la souveraineté Irakienne. Pratiquement tous les Irakiens avec lesquels la mission s'est entretenue ont souligné que le 30 juin 2004 était une date butoir qui devait être respectée.

45. Cela dit, ils reconnaissaient se trouver face à un très grave dilemme. Que ce soit au sein ou à l'extérieur du Conseil de gouvernement, les Irakiens semblaient s'accorder à penser qu'idéalement la souveraineté Irakienne devait être transférée à un gouvernement démocratiquement élu. Mais nombre d'entre eux reconnaissaient les risques, mis en lumière par notre mission, associés à des élections qui seraient tenues prématurément ; de l'avis de la mission, il faudra au moins huit mois pour préparer des élections crédibles en Irak une fois qu'un accord aura été réalisé sur le cadre juridique.

46. Il n'est donc pas possible de maintenir la date butoir du 30 juin 2004 si l'on veut faire en sorte que la souveraineté soit transférée dès le départ à un gouvernement démocratiquement élu.

47. Dans ce contexte, le consensus qui semble émerger est qu'un gouvernement provisoire devra être constitué d'ici au 30 juin 2004 par le biais d'un mécanisme autre que des élections au suffrage

direct. Bien qu'il puisse en théorie, être l'un de ces mécanismes, le système de collèges électoraux envisagé dans l'Accord du 15 novembre ne semble pas bénéficier chez les Irakiensd'un appui suffisant pour être encore une option viable. Il faudra travailler à la réalisation d'un consensus sur un autre mécanisme, en s'appuyant sur les discussions qui ont eu lieu jusqu'à présent.

48. Quelque soit le mécanisme finalement retenu pour la formation d'un gouvernement provisoire, il doit être bien entendu que celui-ci ne sera appelé à gouverner que pendant une courte période et devra céder la place, dès que possible, à un véritable gouvernement démocratiquement élu. Pour que ce gouvernement au plein sens du terme puisse être mis en place le plus rapidement possible, il faut que les préparatifs des élections soient engagés dès à présent, en commençant par la recherche d'un véritable accord sur le cadre juridique dans lequel elles se dérouleront.

49. C'est en dernier ressort au peuple Irakien qu'il appartient de trancher ces questions et d'appliquer les décisions prises. Il est plus que capable de le faire. L'Organisation des Nations Unies est disposée à jouer un second rôle - en aidant à faciliter le consensus politique ainsi qu'en offrant des conseils techniques concernant les élections - si le peuple Irakien le demande, si le Conseil de sécurité lui donne pour mandat de jouer ce rôle, et si des dispositions appropriées sont prises pour assurer la sécurité de notre personnel.

VII. Recommandations

50. Les recommandations du présent rapport sont les suivantes :

1. Comme il est indiqué plus haut, il y a en Irak un consensus sur la nécessité d'organiser des élections, considérées comme une étape indispensable sur la voie de la démocratisation et de la reconstruction. Personne ne doute de l'importance de la tenue d'élections. La formule du collège électoral telle qu'elle est actuellement envisagée n'est pas jugée viable et ne saurait remplacer des élections.

2. Il est impossible d'organiser des élections crédibles d'ici au 30 juin 2004. D'importants préparatifs sont en effet indispensables. Les élections doivent être bien préparées et doivent se dérouler dans les meilleures conditions possibles. Des entretiens qu'a eus la mission, tant

politiques que techniques, il ressort que les préparatifs prendront au moins huit mois après la mise en place du cadre juridique et institutionnel requis.

3. Cela implique que les parties prenantes Irakiennes se mettent d'accord sur le cadre juridique des élections le plus rapidement possible afin que puissent commencer les préparatifs des diverses opérations que comporte le processus électoral.

1. La mission s'est entendu dire qu'un accord politique sur le cadre juridique pourrait intervenir d'ici à mai 2004. En pareil cas, et sous réserve que les autres conditions soient remplies, des élections pourraient avoir lieu à la fin de 2004 ou au début de 2005. Dès la conclusion des accords de base, une date précise devrait être fixée pour le scrutin, compte tenu des astreintes de temps indiquées plus haut, et devrait être officiellement annoncée.

5. Afin que puisse commencer immédiatement le travail qui doit aboutir à la mise en œuvre d'un processus électoral bien organisé et pour permettre que le scrutin ait lieu à une date aussi rapprochée que possible, l'Organisation des Nations Unies recommande la création immédiate d'une commission électorale Irakienne autonome et indépendante. La commission électorale devra être dotée des ressources financières et humaines dont elle aura besoin pour entreprendre sans retard la planification et la préparation du processus

6. De nombreux Irakiens sont déjà acquis à l'idée d'une assemblée unique, dont les membres seraient élus à la fin de 2004 ou au début de 2005 et qui, d'une part, serait chargée de rédiger la future constitution du pays et, d'autre part, jouerait le rôle d'organe législatif principal. Cette formule présente de nombreux avantages, y compris du point de vue des coûts.

7. Il y a aussi consensus parmi les Irakiens sur le maintien au 30 juin 2004 de la date limite fixée pour le transfert de souveraineté à un gouvernement provisoire, et toutes les parties devraient coopérer pour que ce délai puisse être respecté.

8. Étant donné le moment envisagé pour les élections, les Irakiens (aussi bien les membres du Conseil de gouvernement que ceux qui ne sont pas associés au processus politique) et l'Autorité provisoire de la Coalition auront l'occasion et le temps d'approfondir leur dialogue sur la nature de l'entité au profit de laquelle s'opérera le transfert de souveraineté prévu d'ici au 30 juin 2004.

9. L'Organisation des Nations Unies est disposée à prêter son concours pour aider les Irakiens à se mettre d'accord sur les pouvoirs, la structure, la composition et le mode de désignation de cette entité gouvernementale provisoire.

10. L'Organisation des Nations Unies est aussi disposée à fournir des services consultatifs et une assistance technique afin d'aider les Irakiens à définir un cadre juridique pour les élections et à concevoir et mettre en œuvre les divers éléments du processus électoral.

11. La sécurité revêt une importance capitale aussi bien pour le succès de ce processus que pour la participation de l'Organisation des Nations Unies. Les pourparlers en cours avec le Conseil de gouvernement et l'Autorité provisoire de la Coalition doivent s'intensifier de sorte que les arrangements préalables à l'expansion des activités de l'Organisation des Nations Unies en Irak puissent être finalisés.

IV. Résolutions du Conseil de Sécurité des Nations Unies concernant l'Irak.

1. Résolution 1441 (2002)

Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4644e séance, le 8 novembre 2002

Le Conseil de sécurité,

Rappelant toutes ses résolutions pertinentes antérieures, en particulier ses résolutions 661 (1990) du 6 août 1990, 678 (1990) du 29 novembre 1990, 686 (1991) du 2 mars 1991, 687 (1991) du 3 avril 1991, 688 (1991) du 5 avril 1991,707 (1991) du 15 août 1991, 715 (1991) du 11 octobre 1991, 986 (1995) du 14 avril 1995 et 1284 (1999) du 17 décembre 1999, ainsi que toutes les déclarations pertinentes de son Président, *Rappelant également* sa résolution 1382 (2001) du 29 novembre 2001 et son intention de l'appliquer intégralement,

Considérant la menace que le non-respect par l'Iraq des résolutions du Conseil et la prolifération d'armes de destruction massive et de missiles à longue portée font peser sur la paix et la sécurité internationales,

Rappelant que sa résolution 678 (1990) a autorisé les États Membres à user de tous les moyens nécessaires pour faire respecter et appliquer la résolution 660 (1990) du 2 août 1990 et toutes les résolutions pertinentes adoptées ultérieurement et pour rétablir la paix et la sécurité internationales dans la région,

Rappelant également que sa résolution 687 (1991) imposait des obligations à l'Irak en tant que mesure indispensable à la réalisation de son objectif déclaré du rétablissement de la paix et de la sécurité internationales dans la région,

Déplorant que l'Irak n'ait pas fourni d'état définitif, exhaustif et complet, comme il est exigé dans la résolution 687 (1991), de tous les aspects de ses programmes de mise au point d'armes de destruction massive et de missiles balistiques d'une portée supérieure à 150 kilomètres et de tous les stocks d'armes de ce type, des composantes, emplacements et installations de production, ainsi que de tous autres programmes nucléaires, y compris ceux dont il affirme qu'ils visent des fins non associées à des matériaux pouvant servir à la fabrication d'armes nucléaires,

Déplorant également que l'Irak ait à plusieurs reprises empêché l'accès immédiat, inconditionnel et sans restriction à des sites désignés par la Commission spéciale des Nations Unies et par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), n'ait pas coopéré sans réserve et sans condition avec les inspecteurs des armements de la Commission spéciale et de l'AIEA, comme il est exigé dans la résolution 687 (1991), et ait finalement cessé toute coopération avec la Commission spéciale et l'AIEA en 1998,

3946

Déplorant l'absence depuis décembre 1998 de contrôle, d'inspection et de vérification internationaux en Iraq des armes de destruction massive et des missiles balistiques, comme l'exigeaient les résolutions pertinentes, alors que le Conseil avait exigé à plusieurs reprises que l'Iraq accorde immédiatement, inconditionnellement et sans restriction les facilités d'accès voulues à la Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations Unies créée par la résolution 1284 (1999) pour succéder à la Commission spéciale, et à l'AIEA, et regrettant la persistance de la crise dans la région et des souffrances du peuple irakien qui en a résulté,

Déplorant aussi que le Gouvernement iraquien ait manqué à ses engagements en vertu de la résolution 687 (1991) en ce qui concerne le terrorisme, de la résolution 688 (1991) pour ce qui est de mettre fin à la répression de sa population civile et d'autoriser l'accès des organisations humanitaires internationales à toutes les personnes ayant besoin d'aide en Irak, et en vertu des résolutions 686 (1991), 687 (1991) et 1284 (1999) pour ce qui est du rapatriement ou de la coopération pour l'identification des nationaux du Koweït et d'États tiers détenus arbitrairement par l'Irak, ou la restitution de biens koweïtiens saisis arbitrairement par l'Irak,

Rappelant que, dans sa résolution 687 (1991), il a déclaré qu'un cessez-le-feu reposerait sur l'acceptation par l'Iraq des dispositions de cette résolution, y compris des obligations imposées à l'Iraq par ladite résolution,

Résolu à assurer le respect complet et immédiat par l'Iraq, sans condition ni restriction, des obligations que lui imposent la résolution 687 (1991) et d'autres résolutions pertinentes, et rappelant que les résolutions du Conseil de sécurité constituent la référence pour apprécier le respect par l'Iraq de ses obligations,

Rappelant que le fonctionnement effectif de la Commission qui a succédé à la Commission spéciale et de l'AIEA est indispensable à l'application de la résolution 687 (1991) et d'autres résolutions pertinentes,

Notant que la lettre datée du 16 septembre 2002, adressée au Secrétaire général par le Ministre des affaires étrangères de l'Iraq, constitue une première étape nécessaire pour que l'Iraq rectifie ses manquements persistants aux résolutionspertinentes du Conseil,

Prenant note de la lettre datée du 8 octobre 2002, adressée au général Al-Saadi, du Gouvernement iraquien, par le Président exécutif de la Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations Unies et le Directeur général de l'AIEA, énonçant les modalités pratiques établies pour donner suite à leur réunion à Vienne, qui sont les conditions préalables à la reprise des inspections en Irak par la Commission et l'AIEA, et se déclarant extrêmement préoccupé par la persistance du Gouvernement iraquien à ne pas confirmer les modalités énoncées dans ladite lettre,

Réaffirmant l'attachement de tous les États Membres à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de l'Irak, du Koweït et des États voisins,

3947

Se félicitant des efforts que font le Secrétaire général et les membres de la Ligue des États arabes et son secrétaire général,

Résolu à assurer la pleine application de ses décisions,

Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1. *Décide* que l'Irak a été et demeure en violation patente de ses obligations en vertu des résolutions pertinentes, notamment la résolution 687 (1991), en particulier en ne collaborant pas avec les inspecteurs des Nations Unies et l'AIEA, et en ne prenant pas les mesures exigées aux paragraphes 8 à 13 de la résolution 687 (1991);

2. *Décide,* tout en tenant compte du paragraphe 1 ci-dessus, d'accorder à l'Irak par la présente résolution une dernière possibilité de s'acquitter des obligations en matière de désarmement qui lui incombent en vertu des résolutions pertinentes du Conseil, et décide en conséquence d'instituer un régime d'inspection renforcé dans le but de parachever de façon complète et vérifiée le processus de désarmement établi par la résolution 687 (1991) et les résolutions ultérieures du Conseil;

3. *Décide* qu'afin de commencer à s'acquitter de ses obligations en matière de désarmement, le Gouvernement iraquien, en plus des déclarations qu'il doit présenter deux fois par an, fournira à la Commission et à l'AIEA, ainsi qu'au Conseil de sécurité, au plus tard 30 jours à compter de la date de la présente résolution, une déclaration à jour, exacte et complète sur tous les aspects de ses programmes de développement d'armes chimiques, biologiques et nucléaires, de missiles balistiques et d'autres vecteurs tels que véhicules aériens sans pilote et systèmes de dispersion conçus de manière à être utilisés sur des aéronefs, y compris les dotations et les emplacements précis de ces armes, composants, sous- composants, stocks d'agents et matières et équipements connexes, l'emplacement et les activités de ses installations de recherche, de développement et de production, ainsi que tous les autres programmes chimiques, biologiques et nucléaires, y compris ceux que l'Iraq déclare comme servant à des fins autres que la production d'armes ou les équipements militaires;

4. *Décide* que de fausses informations ou des omissions dans les déclarations soumises par l'Iraq en application de la présente résolution et le fait à tout moment de ne pas se conformer à la présente résolution et de ne pas coopérer pleinement dans sa mise en oeuvre constitueront une nouvelle violation patente des obligations de l'Iraq et seront rapportés au Conseil aux fins de qualification conformément aux dispositions des paragraphes 11 et 12 ci-dessous;

5. *Décide* que l'Iraq permettra à la Commission et à l'AIEA d'accéder immédiatement, sans entrave, inconditionnellement et sans restriction à la totalité des zones, installations, équipements, relevés et moyens de transport qu'elles souhaitent inspecter, y compris sous terre, et d'accéder à tous les fonctionnaires et autres personnes que la Commission ou l'AIEA souhaitent entendre, selon des modalités ou à l'endroit que choisiront la Commission ou l'AIEA, dans l'exercice de leurs

mandats respectifs sous tous leurs aspects; décide en outre que la Commission et l'AIEA pourront à leur gré mener des entretiens dans le pays ou à l'extérieur, faciliter le voyage à l'étranger des personnes interrogées et des membres de leur famille et que, à la convenance de la Commission et de l'AIEA, ces entretiens pourront se dérouler sans la présence d'observateurs du Gouvernement irakien; donne pour instruction à la Commission et demande à l'AIEA de reprendre les inspections au plus tard 45 jours après l'adoption de la présente résolution et de le tenir informé dans les 60 jours qui suivront;

6. *Approuve* la lettre datée du 8 octobre 2002, adressée au général Al-Saadi, du Gouvernement iraquien, par le Président exécutif de la Commission et le Directeur général de l'AIEA, dont le texte est annexé à la présente résolution, et décide que le contenu de cette lettre aura force obligatoire pour l'Irak;

7. *Décide en outre* qu'en raison de l'interruption prolongée par l'Iraq de la présence de la Commission et de l'AIEA et afin qu'elles puissent accomplir les tâches énoncées dans la présente résolution et dans toutes les résolutions pertinentes antérieures, d'établir les règles révisées ou supplémentaires suivantes, qui auront force obligatoire pour l'Iraq, afin de faciliter leur travail en Irak :

– La Commission et l'AIEA détermineront la composition de leurs équipes d'inspection et veilleront à ce qu'elles comprennent les experts les plus qualifiés et les plus expérimentés disponibles;

– Tout le personnel de la Commission et de l'AIEA jouira des privilèges et immunités, correspondant à ceux des experts en mission, qui sont prévus par la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies et par l'Accord sur les privilèges et immunités de l'AIEA;

– La Commission et l'AIEA auront le droit d'entrer en Iraq et d'en sortir sans restriction, le droit de se déplacer librement, sans restriction et dans l'immédiat à destination et en provenance des sites d'inspection, et le droit d'inspecter tous sites et bâtiments, y compris d'accéder immédiatement, sans entrave, inconditionnellement et sans restriction aux sites présidentiels dans les conditions qui s'appliquent à tous les autres sites, nonobstant les dispositions de la résolution 1154 (1998) du 2 mars 1998;

– La Commission et l'AIEA auront le droit d'être informées par l'Irak du nom de toutes les personnes qui sont ou ont été associées aux programmes irakiens dans les domaines chimique, biologique, nucléaire et des missiles balistiques ainsi qu'aux installations de recherche, de développement et de production qui y sont rattachées;

– La sécurité des installations de la Commission et de l'AIEA sera assurée par un nombre suffisant de gardes de sécurité de l'Organisation des Nations Unies;

– La Commission et l'AIEA auront le droit, afin de bloquer un site à inspecter, de déclarer des zones d'exclusion, zones voisines et couloirs de transit compris, dans lesquelles l'Iraq interrompra les mouvements terrestres et aériens de façon que rien ne soit changé dans un site inspecté ou enlevé de ce site;

– La Commission et l'AIEA pourront utiliser et faire atterrir librement et sans restriction des aéronefs à voilure fixe et à voilure tournante, y compris des véhicules de reconnaissance avec ou sans pilote;

– La Commission et l'AIEA auront le droit d'enlever, de détruire ou de neutraliser, selon qu'ils le jugeront bon et de manière vérifiable, la totalité des armes, sous-systèmes, composants, relevés, matières et autres articles prohibés s'y rapportant, et de saisir ou de fermer toute installation ou tout équipement servant à leur fabrication; et

– La Commission et l'AIEA auront le droit d'importer et d'utiliser librement les équipements ou les matières nécessaires pour les inspections et de confisquer et d'exporter tout équipement, toute matière ou tout document saisi durant les inspections, sans que les membres de la Commission et de l'AIEA et leurs bagages officiels et personnels soient fouillés;

8. *Décide en outre* que l'Iraq n'accomplira ou ne menacera d'accomplir aucun acte d'hostilité à l'égard de tout représentant ou de tout membre du personnel de l'Organisation des Nations Unies ou de l'AIEA, ou de tout État Membre agissant en vue de faire respecter toute résolution du Conseil;

9. *Prie* le Secrétaire général de porter immédiatement la présente résolution à la connaissance de l'Irak, qui a force obligatoire pour ce pays, exige que l'Irak confirme, dans les sept jours qui suivront cette notification, son intention de respecter pleinement les termes de la présente résolution, et exige en outre que l'Irak coopère immédiatement, inconditionnellement et activement avec la Commission et l'AIEA;

10. *Prie* tous les États Membres d'accorder leur plein appui à la Commission et à l'AIEA dans l'exercice de leur mandat, notamment en fournissant toute information relative aux programmes interdits ou autres aspects de leur mandat, y compris les tentatives faites depuis 1998 par l'Iraq pour acquérir des articles prohibés et en recommandant des sites à inspecter, des personnes à interroger, ainsi que les conditions des entretiens, et des données à recueillir, le résultat de ces activités devant être porté à la connaissance du Conseil par la Commission et l'AIEA;

11. *Donne pour instruction* au Président exécutif de la Commission et au Directeur général de l'AIEA de lui signaler immédiatement toute ingérence de l'Irak dans les activités d'inspection ainsi que tout manquement de l'Iraq à ses obligations en matière de désarmement, y compris ses obligations relatives aux inspections découlant de la présente résolution;

12. *Décide* de se réunir immédiatement dès réception d'un rapport conformément aux paragraphes 4 ou 11 ci-dessus, afin d'examiner la situation ainsi que la nécessité du respect intégral de toutes ses résolutions pertinentes, en vue de préserver la paix et la sécurité internationales;

13. *Rappelle*, dans ce contexte, qu'il a averti à plusieurs reprises l'Irak des graves conséquences auxquelles celui-ci aurait à faire face s'il continuait à manquer à ses obligations;

14. *Décide* de demeurer saisi de la question.

Annexe

Texte de la lettre de MM. Blix et El Baradei

Commission de contrôle, de vérification et
d'inspection des Nations Unies
Le Président exécutif

Agence internationale de l'énergie atomique
Le Directeur général Le 8 octobre 2002

Mon général,

Au cours de nos récents entretiens à Vienne, nous avons discuté des arrangements pratiques nécessaires à la reprise des inspections de la Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations Unies et de l'Agence internationale de l'énergie atomique en Iraq. Comme vous le savez, à l'issue de notre réunion de Vienne, nous avons convenu d'une déclaration dans laquelle étaient mentionnés quelques-uns des principaux résultats obtenus, en particulier l'acceptation par l'Irak de tous les droits d'inspection prévus dans toutes les résolutions pertinentes du Conseil de sécurité. Il était indiqué que cette acceptation n'était assortie d'aucune condition.

Au cours de l'exposé que nous avons fait devant le Conseil de sécurité le 3 octobre 2002, des membres du Conseil ont proposé que nous établissions un document écrit énonçant toutes les conclusions auxquelles nous étions parvenus à Vienne. La présente lettre récapitule ces conclusions et vous demande votre accord à ce sujet. Nous ferons rapport en conséquence au Conseil de sécurité.

Dans la déclaration faite à l'issue des entretiens, il était précisé que la Commission et l'Agence internationale de l'énergie atomique auraient accès immédiatement, sans conditions et sans restrictions aux sites, y compris les sites dits « sensibles » dans le passé. Néanmoins, comme nous l'avons fait observer, huit sites présidentiels font l'objet de procédures spéciales aux termes d'un mémorandum d'accord de 1998. Si, comme pour tous les autres sites, l'accès immédiat, sans conditions et sans restrictions à ces sites était autorisé, la Commission et l'AIEA les inspecteraient avec le même sens élevé de leurs responsabilités.

Nous confirmons qu'il est entendu que la Commission et l'AIEA ont le droit de fixer le nombre des inspecteurs nécessaires pour inspecter tout site particulier. Ce nombre sera fixé compte tenu de l'importance et de la complexité du site inspecté. Nous confirmons également que l'Iraq sera informé de la désignation de sites additionnels – c'est-à-dire de sites qui n'avaient pas été déclarés par l'Iraq ni inspectés auparavant par la Commission ou l'AIEA – par une notification d'inspection fournie à l'arrivée des inspecteurs sur ces sites.

Son Excellence
Le général Amir H. Al-Saadi
Conseiller
Cabinet du Président
Bagdad
Irak

L'Iraq veillera à ce qu'aucun matériel, équipement, document ou autre article interdit ne soit détruit, si ce n'est en la présence des inspecteurs de la Commission et/ou de l'AIEA, le cas échéant, et sur leur demande.

La Commission et l'AIEA peuvent avoir des entrevues en Iraq avec toute personne dont elles pensent qu'elle pourrait disposer d'informations entrant dans le cadre de leur mandat. L'Iraq facilitera ces entrevues. Il appartient à la Commission et à l'AIEA d'en choisir les modalités ainsi que le lieu où elles se dérouleront.

La Direction nationale du contrôle sera, comme dans le passé, l'homologue en Irak des inspecteurs.

Le Centre de contrôle et de vérification continus de Bagdad sera installé dans les locaux de l'ancien Centre de contrôle et de vérification de Bagdad, dans les mêmes conditions. La Direction nationale du contrôle mettra gratuitement ses services à disposition pour leur remise en état.

La Direction nationale du contrôle fournira gratuitement :

a) des escortes pour faciliter l'accès aux sites inspectés et les communications avec le personnel devant être interviewé;

b) une ligne de communication directe ouverte 24 heures sur 24 pour le Centre de contrôle et de vérification continus de Bagdad dont les liaisons seront assurées par une personne de langue anglaise 24 heures sur 24, sept jours par semaine;

c) du personnel d'appui et des moyens de transport terrestre à l'intérieur du pays, selon les besoins; et

d) une aide pour le transport de matériels et d'équipement sur la demande des inspecteurs (matériel de construction, d'excavation, etc.).

La Direction nationale du contrôle mettra également à disposition des escortes au cas où les inspections auraient lieu en dehors des heures normales de travail, notamment pendant la nuit et les jours fériés.

Des bureaux régionaux de la Commission/AIEA pourront être créés, par exemple, à Basra et à Mossoul, à l'intention des inspecteurs. À cette fin, l'Irak fournira, gratuitement, des immeubles de bureaux, des logements pour le personnel et le personnel d'escorte approprié.

La Commission et l'AIEA peuvent utiliser tous modes de transmission, qu'il s'agisse de transmission téléphonique ou de transmission de données électroniques, y compris les réseaux satellites et/ou les réseaux intérieurs, avec ou sans possibilité de chiffrement. La Commission et l'AIEA peuvent également installer des équipements sur le terrain capables de transmettre directement des données au Centre de contrôle et de vérification continus de Bagdad, à New York et à Vienne (détecteurs, caméras de surveillance). L'Iraq facilitera ces travaux et ne perturbera d'aucune manière les communications de la Commission ou de l'AIEA.

L'Irak assurera gratuitement la protection physique de tout le matériel de surveillance et construira des antennes, pour la télétransmission des données, à la demande de la Commission et de l'AIEA. À la demande de la Commission, par l'intermédiaire de la Direction nationale du contrôle, l'Iraq allouera des fréquences pour le matériel de communication.

L'Irak assurera la sécurité de tout le personnel de la Commission et de l'AIEA.

Il offrira au personnel des logements sûrs et appropriés aux prix habituels. Pour leur part, la Commission et l'AIEA interdiront à leur personnel de résider dans des logements autres que ceux qui ont été sélectionnés en consultation avec l'Irak.

S'agissant des avions utilisés pour le transport de personnel et de matériel ainsi qu'aux fins d'inspection, il a été précisé que les avions utilisés par le personnel de la Commission et de l'AIEA arrivant à Bagdad seront autorisés à atterrir à l'aéroport international Saddam. Les points de départ des avions seront décidés par la Commission. La base aérienne de Rasheed continuera à être utilisée pour les opérations héliportées de la Commission et de l'AIEA. La Commission et l'Irak établiront des bureaux de liaison aérienne sur la base. L'Iraq fournira les locaux et installations d'appui

nécessaires à l'aéroport international Saddam et à la base de Rasheed. Comme par le passé, le carburant sera fourni gratuitement par l'Iraq.

S'agissant de la question des opérations aériennes en Iraq, par avion et par hélicoptère, l'Irak garantira la sécurité des opérations aériennes dans son espace aérien en dehors des zones d'exclusion aériennes. En ce qui concerne les opérations aériennes dans ces zones, l'Irak prendra toutes les mesures relevant de son contrôle pour assurer la sécurité des opérations.

Des hélicoptères pourront être utilisés, en fonction des besoins, pendant les inspections et pour exécuter des activités techniques, telles que la détection des rayons gamma, dans toutes les parties de l'Iraq sans restriction et sans exclusion d'aucune zone. Ils pourront également être utilisés à des fins d'évacuation médicale.

S'agissant de l'imagerie aérienne, la Commission souhaitera peut-être reprendre les vols de U-2 ou de Mirage. Les dispositions pratiques applicables seraient analogues à celles qui ont été appliquées dans le passé.

Comme auparavant, les visas du personnel arrivant en Iraq seront délivrés au point d'entrée au vu du laissez-passer des Nations Unies ou d'un certificat des Nations Unies; aucune autre formalité d'entrée ou de sortie ne sera exigée. La liste des passagers sera fournie une heure avant l'arrivée de l'avion à Bagdad. Le personnel de la Commission ou de l'AIEA, les bagages officiels ou personnels ne feront l'objet d'aucune fouille. La Commission et l'AIEA veilleront à ce que leur personnel se conforme aux lois iraquiennes interdisant l'exportation de certains articles, par exemple, les articles appartenant au patrimoine culturel national de l'Irak. La Commission et l'AIEA seront autorisées à faire entrer en Iraq – et en faire sortir – tous les articles et matériels dont elles ont besoin, y compris les téléphones par satellite et autres équipements. En ce qui concerne les échantillons, la Commission et l'AIEA les fractionneront, si possible, de manière à en donner une partie à l'Irak, tout en conservant l'autre partie à des fins de référence. Le cas échéant, les organisations enverront les échantillons à plusieurs laboratoires, pour les faire analyser.

Nous vous serions reconnaissants de bien vouloir confirmer que les arrangements susmentionnés correspondent fidèlement à nos entretiens de Vienne.

Naturellement, il se peut que nous ayons besoin de conclure d'autres arrangements pratiques au cours des inspections. Nous comptons, pour ces questions, comme pour les arrangements susmentionnés, sur la coopération de l'Irak à tous égards.

Veuillez agréer, mon général, les assurances de notre très haute considération.

Le Président exécutif de la Commission de contrôle,
de vérification et d'inspection des Nations Unies
(*Signé*) Hans **Blix**

Le Directeur général de l'Agence internationale
de l'énergie atomique
(*Signé*) Mohamed **ElBaradei**

2. Résolution 1483

Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4761e séance le 22 mai 2003

Le Conseil de sécurité,

Rappelant toutes ses résolutions antérieures sur la question,

Réaffirmant la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Irak,

Réaffirmant également qu'il importe de désarmer l'Iraq de ses armes de destruction massive et, à terme, de confirmer le désarmement de l'Irak,

Soulignant le droit du peuple iraquien de déterminer librement son avenir politique et d'avoir le contrôle de ses ressources naturelles, *se félicitant* de ce que toutes les parties concernées se soient engagées à appuyer la création des conditions lui permettant de le faire le plus tôt possible et *se déclarant résolu* à ce que le jour où les Iraquiens se gouverneront eux-mêmes vienne rapidement,

Encourageant le peuple irakien dans les efforts qu'il déploie pour former un gouvernement représentatif, fondé sur l'état de droit et garantissant la justice et des droits égaux à tous les citoyens iraquiens, sans considération d'appartenance ethnique, de religion ou de sexe, et *rappelant* à cet égard la résolution 1325 (2000) du 31 octobre 2000,

Se félicitant des premiers pas du peuple iraquien à cette fin et *prenant note* de la déclaration de Nassiriya, en date du 15 avril 2003, et de la déclaration de Bagdad du 28 avril 2003,

Résolu à ce que les Nations Unies jouent un rôle crucial dans le domaine humanitaire, dans la reconstruction de l'Iraq et dans la création et le rétablissement d'institutions nationales et locales permettant l'établissement d'un gouvernement représentatif,

Prenant note de la déclaration des ministres des finances et des gouverneurs des banques centrales du Groupe des sept pays les plus industrialisés, en date du 12 avril 2003, dans laquelle ceux-ci ont reconnu la nécessité d'un effort multilatéral pour aider à la reconstruction et au développement de l'Iraq, de même que celle d'une assistance du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale pour appuyer cet effort,

Accueillant avec satisfaction la reprise de l'aide humanitaire et les efforts que le Secrétaire général et les institutions spécialisées ne cessent de déployer pour fournir vivres et médicaments à la population iraquienne,

Se félicitant que le Secrétaire général ait désigné un conseiller spécial pour l'Irak,

Affirmant qu'il convient d'obliger l'ancien régime iraquien à répondre des crimes et atrocités qu'il a commis,

Insistant sur la nécessité de respecter le patrimoine archéologique, historique, culturel et religieux de l'Iraq et de continuer à assurer la protection des sites archéologiques, historiques, culturels et religieux, ainsi que des musées, bibliothèques et monuments,

Prenant note de la lettre que les Représentants permanents des États-Unis d'Amérique et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont adressée à son Président le 8 mai 2003 (S/2003/538) et reconnaissant les pouvoirs, responsabilités et obligations spécifiques de ces États en tant que puissances occupantes agissant sous un commandement unifié (l'« Autorité »), en vertu du droit international applicable,

Notant que d'autres États qui ne sont pas des puissances occupantes travaillent actuellement ou pourraient travailler sous l'égide de l'Autorité,

Se félicitant également de la volonté des États Membres de contribuer à la stabilité et à la sécurité en Iraq en fournissant personnel, équipement et autres ressources, sous l'égide de l'Autorité,

Préoccupé par le sort de nombreux Koweïtiens et ressortissants d'États tiers portés disparus depuis le 2 août 1990,

Considérant que la situation en Iraq, si elle s'est améliorée, continue de menacer la paix et la sécurité internationales,

Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1. *Appelle* les États Membres et les organisations concernées à aider le peuple iraquien dans les efforts qu'il déploie pour réformer ses institutions et reconstruire le pays et de contribuer à assurer la stabilité et la sécurité en Irak conformément à la présente résolution;

2. *Exhorte* tous les États Membres qui sont en mesure de le faire à répondre immédiatement aux appels humanitaires lancés par l'Organisation des Nations Unies et d'autres organismes internationaux en faveur de l'Iraq et à contribuer à répondre aux besoins humanitaires et autres de la population iraquienne en apportant des vivres et des fournitures médicales ainsi que les ressources nécessaires à la reconstruction de l'Iraq et à la remise en état de son infrastructure économique;

3. *Demande* à tous les États Membres de refuser de donner refuge aux membres de l'ancien régime iraquien présumés responsables de crimes et d'atrocités et de soutenir toute action visant à les traduire en justice;

4. *Demande* à l'Autorité, conformément à la Charte des Nations Unies et aux dispositions pertinentes du droit international, de promouvoir le bien-être de la population iraquienne en assurant une administration efficace du territoire, notamment en s'employant à rétablir la sécurité et la

stabilité et à créer les conditions permettant au peuple iraquien de déterminer librement son avenir politique;

5. *Demande* à toutes les parties concernées de s'acquitter pleinement de leurs obligations au regard du droit international, en particulier les Conventions de Genève de 1949 et le Règlement de La Haye de 1907;

6. *Appelle* l'Autorité et les organismes et personnes compétents à poursuivre les efforts menés pour localiser, identifier et rapatrier tous les Koweïtiens et ressortissants d'États tiers qui sont en Irak depuis le 2 août 1990, ou leurs dépouilles, ainsi que les archives koweïtiennes, ce que le précédent régime iraquien n'a pas fait et, à cet égard, *charge* le Coordonnateur de haut niveau, en consultation avec le Comité international de la Croix-Rouge et la Commission tripartite, de prendre, avec l'appui approprié du peuple iraquien et en coordination avec l'Autorité, des mesures pour s'acquitter de son mandat en ce qui concerne les Koweïtiens et ressortissants d'États tiers portés disparus et leurs biens;

7. *Décide* que tous les États Membres doivent prendre les mesures voulues pour faciliter la restitution, en bon état, aux institutions iraquiennes des biens culturels iraquiens et des autres objets ayant une valeur archéologique, historique, culturelle, scientifique ou religieuse, qui ont été enlevés illégalement du Musée national iraquien, de la Bibliothèque nationale et d'autres sites en Iraq depuis l'adoption de la résolution 661 (1990) du 6 août 1990, notamment en frappant d'interdiction le commerce ou le transfert de ces objets et des objets dont il y a de bonnes raisons de croire qu'ils ont été enlevés illégalement et *appelle* l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, Interpol et autres organisations internationales compétentes à faciliter la mise en oeuvre du présent paragraphe;

8. *Demande* au Secrétaire général de désigner un représentant spécial pour l'Irak qui aura, de façon indépendante, la responsabilité de faire régulièrement rapport au Conseil sur les activités qu'il mènera au titre de la présente résolution, de coordonner l'action des Nations Unies au lendemain du conflit en Iraq, d'assurer la coordination des efforts déployés par les organismes des Nations Unies et les organisations internationales fournissant une aide humanitaire et facilitant les activités de reconstruction en Iraq et, en coordination avec l'Autorité, de venir en aide à la population iraquienne en :

a) Coordonnant l'aide humanitaire et l'aide à la reconstruction apportée par les organismes des Nations Unies et les activités menées par ces derniers et les organisations non gouvernementales;

b) Facilitant le rapatriement librement consenti des réfugiés et des déplacés dans l'ordre et la sécurité;

c) Oeuvrant sans relâche avec l'Autorité, le peuple iraquien et les autres parties concernées à la création et au rétablissement d'institutions nationales et locales permettant la mise en place d'un

gouvernement représentatif, notamment en travaillant ensemble pour faciliter un processus débouchant sur la mise en place d'un gouvernement iraquien représentatif, reconnu par la communauté internationale;

d) Facilitant la reconstruction des infrastructures clefs, en coopération avec d'autres organisations internationales;

e) Favorisant le relèvement économique et l'instauration de conditions propices au développement durable, notamment en assurant la coordination avec les organisations nationales et régionales, selon qu'il conviendra, et avec la société civile, les donateurs et les institutions financières internationales;

f) Encourageant les efforts déployés par la communauté internationale pour que les fonctions essentielles d'administration civile soient assurées;

g) Assurant la promotion de la protection des droits de l'homme;

h) Appuyant les efforts déployés à l'échelle internationale pour rendre à nouveau opérationnelle la police civile iraquienne;

i) Soutenant les efforts menés par la communauté internationale pour promouvoir des réformes juridiques et judiciaires;

9. *Appuie* la formation par le peuple iraquien, avec l'aide de l'Autorité et en collaboration avec le Représentant spécial, d'une administration provisoire irakienne qui servira d'administration transitoire dirigée par des Iraquiens jusqu'à ce qu'un gouvernement représentatif, reconnu par la communauté internationale, soit mis en place par le peuple iraquien et assume les responsabilités de l'Autorité;

10. *Décide* qu'à l'exception des interdictions frappant la vente ou la fourniture à l'Iraq d'armes et de matériel connexe autres que ceux dont l'Autorité a besoin pour faire appliquer la présente résolution et d'autres résolutions sur la question, toutes les interdictions portant sur le commerce avec l'Iraq et l'apport de ressources financières ou économiques à ce pays imposées par la résolution 661 (1990) et les résolutions ultérieures pertinentes, y compris la résolution 778 (1992) du 2 octobre 1992, cessent de s'appliquer;

11. *Réaffirme* que l'Iraq doit honorer ses obligations en matière de désarmement, *encourage* le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et les États-Unis d'Amérique à tenir le Conseil informé de leurs activités dans ce domaine, et *souligne* que le Conseil a l'intention de réexaminer les mandats de la Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations Unies et de l'Agence internationale de l'énergie atomique énoncés dans les résolutions 687 (1991) du 3 avril 1991, 1284 (1999) du 17 décembre 1999 et 1441 (2002) du 8 novembre 2002;

12. *Prend acte* de la création d'un Fonds de développement pour l'Iraq, qui sera détenu par la Banque centrale d'Iraq et audité par des experts-comptables indépendants approuvés par le Conseil

international consultatif et de contrôle du Fonds de développement pour l'Iraq, et attend avec intérêt la réunion prochaine du Conseil international consultatif et de contrôle, qui comptera parmi ses membres des représentants dûment habilités du Secrétaire général, du Directeur général du Fonds monétaire international, du Directeur général du Fonds arabe de développement économique et social et du Président de la Banque mondiale;

13. *Note également* que les ressources du Fonds de développement pour l'Irak seront décaissées selon les instructions données par l'Autorité, en consultation avec l'administration provisoire iraquienne, aux fins prévues au paragraphe 14 cidessous;

14. *Souligne* que le Fonds de développement pour l'Iraq sera utilisé dans la transparence pour répondre aux besoins humanitaires du peuple iraquien, pour la reconstruction économique et la remise en état de l'infrastructure de l'Iraq, la poursuite du désarmement de l'Iraq, les dépenses de l'administration civile iraquienne et à d'autres fins servant les intérêts du peuple iraquien;

15. *Demande instamment* aux institutions financières internationales d'aider le peuple iraquien à reconstruire et à développer son économie et de faciliter les activités d'assistance de la communauté des donateurs dans son ensemble, et

se félicite du fait que les créanciers, notamment ceux du Club de Paris, sont disposés à chercher une solution aux problèmes de la dette souveraine de l'Irak;

16. *Prie également* le Secrétaire général de continuer, en coordination avec l'Autorité, à exercer les responsabilités qui lui ont été confiées par le Conseil de sécurité en vertu de ses résolutions 1472 (2003) du 28 mars 2003 et 1476 (2003) du 24 avril 2003 pendant une période de six mois suivant l'adoption de la présente résolution et, au cours de cette période, de mettre fin suivant les modalités les plus économiques aux opérations actuelles du programme « pétrole contre nourriture » (ci-après dénommé le « programme »), au Siège et sur le terrain, en remettant la responsabilité de l'administration des activités restantes du programme à l'Autorité, notamment en prenant les mesures nécessaires suivantes :

a) Prendre au plus tôt les dispositions voulues pour faciliter l'expédition et la livraison certifiée des marchandises civiles prioritaires définies par le Secrétaire général et des représentants désignés par lui, en coordination avec l'Autorité et l'administration provisoire iraquienne, dans le cadre des contrats approuvés et financés qui ont été conclus par le Gouvernement iraquien précédent, aux fins de l'assistance humanitaire du peuple iraquien, et en négociant, si nécessaire, les aménagements à apporter aux clauses et conditions des contrats et aux lettres de crédit correspondantes visés à l'alinéa d) du paragraphe 4 de la résolution 1472 (2003);

b) Examiner, compte tenu de l'évolution de la situation et en coordination avec l'Autorité et l'administration provisoire iraquienne, l'utilité relative de chaque contrat approuvé et financé pour déterminer s'il porte sur des articles nécessaires pour répondre aux besoins du peuple iraquien, dans

l'immédiat et pendant la reconstruction, et surseoir à l'exécution des contrats dont l'utilité aura été établie comme contestable ainsi que des lettres de crédit correspondantes jusqu'à ce qu'un gouvernement iraquien représentatif, reconnu sur le plan international, soit en mesure de décider pour son propre compte si ces contrats doivent être exécutés;

c) Soumettre pour examen au Conseil de sécurité, dans les 21 jours suivant l'adoption de la présente résolution, un budget de fonctionnement estimatif tenant compte des fonds déjà réservés dans le compte créé en application de l'alinéa

d) du paragraphe 8 de la résolution 986 (1995) du 14 avril 1995, en précisant :

i) Toutes les dépenses connues et prévisionnelles que l'Organisation des Nations Unies devra engager pour maintenir le fonctionnement des activités liées à l'application de la présente résolution, notamment les dépenses de fonctionnement et d'administration des institutions et programmes des Nations Unies chargés de l'application du programme au Siège et sur le terrain;

ii) Toutes les dépenses connues et prévisionnelles occasionnées par la clôture du programme;

iii) Toutes les dépenses connues et prévisionnelles occasionnées par la restitution des fonds du Gouvernement iraquien transférés par les États Membres au Secrétaire général en application du paragraphe 1 de la résolution 778 (1992) du 2 octobre 1992; et

iv) Toutes les dépenses connues et prévisionnelles relatives au représentant dûment habilité par le Secrétaire général à siéger au Conseil international consultatif et de contrôle pendant la période de six mois définie ci-dessus, après quoi ces dépenses seront à la charge de l'Organisation des Nations Unies;

d) Regrouper en un seul fonds les comptes créés en vertu des alinéas a) et b) du paragraphe 8 de la résolution 986 (1995);

e) De s'acquitter de toutes les obligations relatives à la clôture du programme qui n'ont pas encore été honorées, notamment en négociant, suivant les modalités les plus économiques, avec les parties ayant précédemment souscrit des obligations contractuelles à son égard au titre de ce programme, le versement de tous les montants à régler, lesquels seront imputés sur les comptes séquestres créés en application des alinéas a) et b) du paragraphe 8 de la résolution 986 (1995), et de déterminer, en coordination avec l'Autorité et avec l'Administration intérimaire irakienne, le statut futur des contrats passés par l'Organisation des Nations Unies et les organismes apparentés au titre des comptes créés en application des alinéas b) et d) du paragraphe 8 de la résolution 986 (1995);

f) De présenter au Conseil de sécurité, 30 jours avant la clôture du programme, une stratégie complète arrêtée en coordination étroite avec l'Autorité et l'Administration intérimaire iraquienne, qui permette de fournir toute la documentation pertinente et de transférer toute la responsabilité opérationnelle du programme à l'Autorité;

17. *Demande en outre* que le Secrétaire général transfère dans les meilleurs délais au Fonds de développement pour l'Iraq, un montant d'un milliard de dollars des États-Unis prélevé sur les soldes inutilisés des comptes créés en application des alinéas a) et b) du paragraphe 8 de la résolution 986 (1995), et qu'il restitue les fonds du Gouvernement iraquien que des États Membres avaient remis au Secrétaire général conformément au paragraphe 1 de la résolution 778 (1992), et décide qu'après déduction de toutes les dépenses occasionnées à l'ONU par l'expédition des marchandises sur lesquelles portent les contrats autorisés, et des dépenses afférentes au programme, qui sont visées à l'alinéa c) du paragraphe 16 ci-dessus, y compris les obligations résiduelles, tous les soldes des comptes séquestres créés en application des alinéas a), b), d) et f) de la résolution 986 (1995) seront transférés aussitôt que possible au Fonds de développement pour l'Irak;

18. *Décide* de mettre fin, à compter de l'adoption de la présente résolution, aux fonctions relatives aux activités d'observation et de surveillance entreprises par le Secrétaire général au titre du programme, y compris les activités de surveillance des exportations de pétrole et de produits pétroliers provenant d'Irak;

19. *Décide* de dissoudre à l'issue de la période de six mois visée au paragraphe 16 ci-dessus, le Comité créé en application du paragraphe 6 de la résolution 661 (1990), et *décide en outre* que le Comité recensera les personnes et les entités dont il est fait mention au paragraphe 23 ci-après;

20. *Décide* que toutes les ventes à l'exportation de pétrole, de produits pétroliers et de gaz naturel provenant d'Iraq effectuées après la date d'adoption de la présente résolution seront mises en conformité avec les pratiques optimales en vigueur sur le marché international, et auditées par des experts comptables indépendants faisant rapport au Conseil international consultatif et de contrôle visé au paragraphe 12 ci-dessus, afin de garantir la transparence, et *décide en outre* qu'hormis les fonds visés au paragraphe 21 ci-après, tous les produits de ces ventes seront versés au Fonds de développement pour l'Iraq, en attendant qu'un gouvernement iraquien représentatif et reconnu par la communauté internationale soit dûment constitué;

21. *Décide en outre* que 5 % des produits visés au paragraphe 20 ci-dessus seront versés au Fonds d'indemnisation créé en application de la résolution 687 (1991) du 3 avril 1991 et des résolutions ultérieures sur la question, et qu'à moins qu'un gouvernement iraquien représentatif, reconnu par la communauté internationale et le Conseil d'administration du Fonds d'indemnisation des Nations Unies, exerçant son autorité sur les moyens de s'assurer que les montants requis sont versés au Fonds d'indemnisation, n'en décident autrement, cette condition aura force obligatoire à l'égard de tout gouvernement iraquien représentatif, dûment constitué et reconnu par la communauté internationale et son successeur;

22. *Notant* qu'il importe d'établir un gouvernement représentatif reconnu par la communauté internationale en Irak et qu'il est souhaitable de restructurer rapidement la dette iraquienne comme il est indiqué au paragraphe 15 ci-dessus,

décide en outre que jusqu'au 31 décembre 2007, à moins que le Conseil n'en convienne autrement, le pétrole, les produits pétroliers et le gaz naturel provenant d'Irak ne pourront, jusqu'à ce que le titre les concernant soit transmis à l'acquéreur initial, faire l'objet d'aucune procédure judiciaire ni d'aucun type de saisie, saisie-arrêt ou autre voie d'exécution, que tous les États devront prendre toutes les mesures voulues dans le cadre de leurs systèmes juridiques nationaux respectifs pour assurer cette protection et que le produit de la vente de ces produits et les obligations y afférentes, ainsi que les avoirs du Fonds de développement pour l'Irak, bénéficieront de privilèges et immunités équivalents à ceux dont bénéficie l'Organisation des Nations Unies, à cela près que lesdits privilèges et immunités ne s'appliqueront pas aux procédures judiciaires à l'occasion desquelles il est nécessaire d'utiliser ce produit ou ces obligations pour réparer des dommages liés à un accident écologique, notamment une marée noire, survenant après la date d'adoption de la présente résolution;

23. *Décide* que tous les États Membres où se trouvent :

a) Des fonds ou d'autres avoirs financiers ou ressources économiques du Gouvernement irakien précédent ou d'organes, entreprises ou institutions publiques qui avaient quitté l'Iraq à la date d'adoption de la présente résolution, ou

b) Des fonds ou d'autres avoirs financiers ou ressources économiques sortis d'Irak ou acquis par Saddam Hussein ou d'autres hauts responsables de l'ancien régime iraquien ou des membres de leur famille proche, y compris les entités appartenant à ces personnes ou à d'autres personnes agissant en leur nom ou selon leurs instructions, ou se trouvant sous leur contrôle direct ou indirect, sont tenus de geler sans retard ces fonds ou autres avoirs financiers ou ressources économiques et, à moins que ces fonds ou autres avoirs financiers ou ressources économiques n'aient fait l'objet d'une mesure ou d'une décision judiciaire, administrative ou arbitrale, de les faire immédiatement transférer au Fonds de développement pour l'Irak, étant entendu que, sauf si elles ont été soumises autrement, les demandes présentées par des particuliers ou des entités non gouvernementales concernant ces fonds ou autres avoirs financiers transférés, peuvent être soumises au gouvernement représentatif de l'Iraq, reconnu par la communauté internationale; et *décide* en outre que les privilèges, immunités et protections prévus au paragraphe 22 s'appliqueront aussi à ces fonds, autres avoirs financiers ou ressources économiques;

24. *Prie* le Secrétaire général de faire rapport au Conseil à intervalles réguliers sur l'action menée par le Représentant spécial pour appliquer la présente résolution et les travaux du Conseil international consultatif et de contrôle et *encourage* les États-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni

de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord à informer le Conseil à intervalles réguliers des efforts qu'ils déploient dans le cadre de la présente résolution;

25. *Décide* d'examiner l'application de la présente résolution dans les 12 mois suivant son adoption et d'envisager d'autres mesures qui pourraient être nécessaires.

26. *Demande* aux États Membres et aux organisations internationales et régionales de concourir à l'application de la présente résolution;

27. *Décide* de rester saisi de la question.

3. Résolution 1511

Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4844e séance, le 16 octobre 2003

Le Conseil de sécurité,

Réaffirmant ses résolutions antérieures sur l'Iraq, notamment les résolutions 1483 (2003) du 22 mai 2003 et 1500 (2003) du 14 août 2003, ainsi que celles concernant les menaces contre la paix et la sécurité que constituent les actes terroristes, dont la résolution 1373 (2001) du 28 septembre 2001 et d'autres résolutions pertinentes,

Soulignant que la souveraineté de l'Iraq réside dans l'État iraquien, *réaffirmant* le droit du peuple iraquien de déterminer librement son avenir politique et d'avoir le contrôle de ses propres ressources naturelles, *se déclarant de nouveau résolu* à ce que le jour où les Iraquiens se gouverneront eux-mêmes vienne rapidement, et *reconnaissant* l'importance de l'appui international, en particulier de celui des pays de la région, des voisins de l'Iraq et des organisations régionales, pour faire avancer rapidement ce processus,

Considérant que l'appui international en faveur du rétablissement de la stabilité et de la sécurité est essentiel pour le bien-être du peuple iraquien et pour que tous les intéressés soient en mesure d'accomplir leur tâche dans l'intérêt du peuple iraquien, et *se félicitant* de la contribution que des États Membres ont apportée à cet égard en application de la résolution 1483 (2003),

Se félicitant que le Conseil de gouvernement de l'Iraq ait décidé de charger une commission constitutionnelle préparatoire d'organiser une conférence constitutionnelle qui élaborera une constitution consacrant les aspirations du peuple iraquien, et lui *demandant instamment* de mener à bien cette tâche rapidement,

Affirmant que les attentats terroristes perpétrés contre l'ambassade de Jordanie le 7 août 2003, le bureau des Nations Unies à Bagdad le 19 août 2003, la mosquée Imam Ali à Najaf le 29 août 2003 et l'ambassade de Turquie le 14 octobre 2003, ainsi que le meurtre d'un diplomate espagnol le 9 octobre 2003, constituent des attaques contre le peuple iraquien, l'Organisation des Nations Unies et la communauté internationale, et *déplorant* l'assassinat de Mme Akila al-Hashimi, morte le 25 septembre 2003, dans lequel il voit une attaque contre l'avenir de l'Iraq,

Rappelant et *réaffirmant* dans ce contexte la déclaration de son président en date du 20 août 2003 (S/PRST/2003/13) et sa résolution 1502 (2003) du 26 août 2003,

Constatant que si elle s'est améliorée, la situation en Iraq continue de menacer la paix et la sécurité internationales,

Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1. *Réaffirme* la souveraineté et l'intégrité territoriale de l'Iraq et *souligne* dans ce contexte que l'Autorité provisoire de la coalition (l'Autorité) exerce à titre temporaire les responsabilités, pouvoirs et obligations au regard du droit international applicable qui sont reconnus et énoncés dans la résolution 1483 (2003), jusqu'à ce qu'un gouvernement représentatif internationalement reconnu soit mis en place par le peuple iraquien et assume les responsabilités de l'Autorité, notamment suivant les dispositions envisagées aux paragraphes 4 à 7 et 10 ci-après;

2. *Se félicite* de la réaction positive qu'a inspirée à la communauté internationale, au sein d'instances comme la Ligue des États arabes, l'Organisation de la Conférence islamique, l'Assemblée générale des Nations Unies et l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, la mise en place du Conseil de gouvernement, largement représentatif, qui marque une étape importante vers la formation d'un gouvernement représentatif internationalement reconnu;

3. *Appuie* les efforts que fait le Conseil de gouvernement pour mobiliser le peuple iraquien, notamment en constituant un cabinet et en créant une commission constitutionnelle préparatoire afin de conduire un processus par lequel le peuple iraquien prendra progressivement en main ses propres affaires;

4. *Considère* que le Conseil de gouvernement et ses ministres sont les principaux organes de l'administration provisoire iraquienne, laquelle, sans préjudice de son évolution ultérieure, incarne la souveraineté de l'État iraquien durant la période intérimaire, jusqu'à ce qu'un gouvernement représentatif internationalement reconnu soit mis en place et assume les responsabilités de l'Autorité;

5. *Affirme* que l'administration de l'Iraq sera progressivement assurée par les structures à venir de l'administration provisoire iraquienne;

6. *Engage* l'Autorité, dans ce contexte, à remettre dès que possible les responsabilités et pouvoirs gouvernementaux au peuple iraquien et la *prie*, en coopération selon que de besoin avec le Conseil de gouvernement et le Secrétaire général, de lui rendre compte des progrès réalisés;

7. *Invite* le Conseil de gouvernement à lui communiquer, au plus tard le 15 décembre 2003, en coopération avec l'Autorité et, si les circonstances le permettent, le Représentant spécial du Secrétaire général, un calendrier et un programme aux fins de la rédaction d'une nouvelle constitution pour l'Iraq et de la tenue d'élections démocratiques conformément à cette constitution;

8. *Se déclare résolu* à ce que l'Organisation des Nations Unies, agissant par l'intermédiaire du Secrétaire général, de son Représentant spécial et de la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq, renforce son rôle crucial en Iraq, notamment en apportant des secours humanitaires, en favorisant des conditions propices à la reconstruction économique et au développement de l'Iraq à long terme, et en concourant aux efforts visant à créer et à rétablir les institutions nationales et locales nécessaires à un gouvernement représentatif;

9. *Prie* le Secrétaire général de continuer à suivre, si les circonstances le permettent, la ligne de conduite décrite aux paragraphes 98 et 99 du rapport du Secrétaire général en date du 17 juillet 2003 (S/2003/715);

10. *Prend note* de l'intention du Conseil de gouvernement d'organiser une conférence constitutionnelle et, conscient que la tenue de cette conférence constituera une étape importante de l'évolution vers le plein exercice de la souveraineté, demande qu'elle soit préparée dès que possible par le dialogue et la recherche d'un consensus à l'échelle nationale et *prie* le Représentant spécial du Secrétaire général de prêter les compétences uniques de l'Organisation des Nations Unies au peuple iraquien, au moment de la tenue de la conférence ou, si les circonstances le permettent, à l'occasion de la transition politique, notamment la mise en place de procédures électorales;

11. *Prie* le Secrétaire général de veiller à mettre à disposition les ressources de l'Organisation des Nations Unies et des organisations associées si le Conseil de gouvernement de l'Iraq en fait la demande et, si les circonstances le permettent, d'aider à donner effet au programme du Conseil de gouvernement visé au paragraphe 7 ci-dessus, et *encourage* les autres organisations compétentes en la matière à apporter leur concours au Conseil de gouvernement iraquien, si celui-ci en fait la demande;

12. *Prie* le Secrétaire général de lui faire rapport sur les responsabilités qui lui incombent au titre de la présente résolution, ainsi que sur l'élaboration d'un calendrier et d'un programme en application du paragraphe 7 ci-dessus et sur leur exécution;

13. *Considère* que la sécurité et la stabilité conditionnent l'aboutissement du processus politique envisagé au paragraphe 7 ci-dessus et l'aptitude de l'Organisation des Nations Unies à concourir véritablement à ce processus et à l'application de la résolution 1483 (2003), et *autorise* une force multinationale, sous commandement unifié, à prendre toutes les mesures nécessaires pour contribuer au maintien de la sécurité et de la stabilité en Iraq, notamment afin d'assurer les conditions nécessaires à la mise en oeuvre du calendrier et du programme, ainsi que pour contribuer à la sécurité de la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq, du Conseil de gouvernement de l'Iraq et des autres institutions de l'administration provisoire iraquienne, et des principaux éléments de l'infrastructure humanitaire et économique;

14. *Prie instamment* les États Membres de fournir une assistance au titre de ce mandat des Nations Unies, y compris des forces militaires, à la force multinationale visée au paragraphe 13 ci-dessus;

15. *Décide* de réexaminer les besoins et la mission de la force multinationale visée au paragraphe 13 ci-dessus un an au plus tard à compter de la date de la présente résolution, le mandat de la force devant en tout état de cause expirer au terme du processus politique décrit plus haut aux paragraphes 4 à 7 et 10 et *se déclare* prêt à examiner à cette occasion, en tenant compte des vues d'un gouvernement iraquien représentatif, internationalement reconnu, s'il est nécessaire de maintenir la force multinationale en fonction;

16. *Souligne* qu'il importe de constituer une force iraquienne de police et de sécurité efficace en vue de maintenir l'ordre et la sûreté et de combattre le terrorisme, ainsi qu'il est dit au paragraphe 4 de la résolution 1483 (2003), et *demande* aux États Membres et aux organisations internationales et régionales de concourir à l'instruction et à l'équipement des forces iraquiennes de police et de sécurité;

17. *Exprime* au peuple iraquien, à l'Organisation des Nations Unies et aux familles des membres du personnel de l'Organisation et des autres victimes innocentes tuées ou blessées lors de ces attentats meurtriers sa vive sympathie et ses sincères condoléances pour les pertes en vies humaines subies;

18. *Condamne sans hésitation* les attentats terroristes perpétrés contre l'ambassade de Jordanie le 7 août 2003, le bureau des Nations Unies à Bagdad le 19 août 2003, la mosquée Imam Ali à Najaf le 29 août 2003 et l'ambassade de Turquie le 14 octobre 2003, ainsi que le meurtre d'un diplomate espagnol le 9 octobre 2003 et l'assassinat de Mme Akila al-Hashimi, morte le 25 septembre 2003, et *souligne* que leurs auteurs doivent être traduits en justice;

19. *Demande* aux États Membres d'empêcher que des terroristes empruntent leur territoire pour pénétrer en Iraq, que des armes leur soient livrées et qu'ils bénéficient d'appui financier, et *souligne* qu'il importe de renforcer à cet égard la coopération des pays de la région, en particulier des voisins de l'Iraq;

20. *Lance un appel* aux États Membres et aux institutions financières internationales pour qu'ils renforcent les efforts qu'ils déploient en vue d'aider le peuple iraquien à reconstruire et à développer l'économie du pays, et *demande instamment* à ces institutions de prendre immédiatement des mesures afin de faire bénéficier l'Iraq, en collaboration avec le Conseil de gouvernement et avec les ministères iraquiens compétents, de toute la gamme de prêts et autres formes d'aide financière qu'elles offrent;

21. *Demande instamment* aux États Membres et aux organisations internationales et régionales d'appuyer l'entreprise de reconstruction de l'Iraq lancée lors des consultations techniques des Nations Unies le 24 juin 2003, notamment de faire de substantielles annonces de contributions lors de la conférence internationale de donateurs qui doit se tenir à Madrid les 23 et 24 octobre 2003;

22. *Demande* aux États Membres et aux organisations compétentes d'aider à répondre aux besoins du peuple iraquien en fournissant les ressources nécessaires à la remise en état et à la reconstruction de l'infrastructure économique de l'Iraq;

23. *Souligne* qu'il est indispensable de créer à titre prioritaire le Conseil international consultatif et de contrôle visé au paragraphe 12 de la résolution 1483 (2003) et réaffirme que le Fonds de développement pour l'Iraq doit être utilisé dans la transparence, conformément aux dispositions du paragraphe 14 de la résolution 1483 (2003);

24. *Rappelle* à tous les États Membres les obligations qui leur sont faites aux paragraphes 19 et 23 de la résolution 1483 (2003), en particulier celle d'assurer le transfert de fonds, autres avoirs financiers et ressources économiques au Fonds de développement pour l'Iraq dans l'intérêt du peuple iraquien;

25. *Prie* les États-Unis d'Amérique, au nom de la force multinationale visée au paragraphe 13 ci-dessus, de lui rendre compte, selon qu'il conviendra et tous les six mois au moins, des efforts et des progrès accomplis par cette force;

26. *Décide* de demeurer saisi de la question.

4. Résolution 1546

Adoptée par le Conseil de sécurité à sa 4987e séance, le 8 juin 2004

Le Conseil de sécurité,

Constatant avec satisfaction qu'une nouvelle phase de la transition de l'Iraq vers un gouvernement élu démocratiquement a débuté, et *attendant avec impatience* la fin de l'occupation et qu'un gouvernement intérimaire entièrement souverain et indépendant assume la pleine responsabilité et la pleine autorité dans le pays d'ici au 30 juin 2004,

Rappelant toutes ses résolutions pertinents (« relevant ») antérieures sur l'Iraq,

Réaffirmant l'indépendance, la souveraineté, l'unité et l'intégrité territoriale de
l'Iraq,

Réaffirmant aussi le droit du peuple iraquien de décider librement de son propre avenir politique et de contrôler ses propres ressources naturelles,

Conscient de l'importance de l'appui international, en particulier celui des pays de la région, des voisins de l'Iraq et des organisations régionales, pour le peuple iraquien dans les efforts qu'il déploie pour parvenir à la sécurité et à la prospérité, et notant que la bonne exécution de la présente résolution contribuera à la stabilité de la région,

Se félicitant des efforts faits par le Conseiller spécial du Secrétaire général pour aider le peuple iraquien à former le Gouvernement intérimaire de l'Iraq, comme indiqué dans la lettre du Secrétaire général en date du 7 juin 2004 (S/2004/461),

Prenant acte de la dissolution du Conseil de gouvernement de l'Iraq et s*e félicitant* des progrès accomplis dans la mise en œuvre des arrangements relatifs à la transition politique en Iraq mentionnée dans la résolution 1511 (2003) du 16 octobre 2003,

Se félicitant de l'engagement pris par le Gouvernement intérimaire de l'Iraq d'oeuvrer en vue d'un Iraq fédéral, démocratique, pluraliste et unifié, où les droits politiques et les droits de l'homme soient pleinement respectés,

Soulignant la nécessité pour toutes les parties de respecter et de protéger le patrimoine archéologique, historique, culturel et religieux de l'Iraq,

Affirmant l'importance de l'état de droit, de la réconciliation nationale, du respect des droits fondamentaux, notamment ceux des femmes, des libertés fondamentales et des principes démocratiques, y compris celui d'élections libres et régulières,

Rappelant la création, le 14 août 2003, de la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq (MANUI), et affirmant que les Nations Unies doivent jouer un rôle moteur s'agissant d'aider le peuple et le Gouvernement iraquiens à mettre en place les institutions d'un régime représentatif,

Constatant qu'un appui international au rétablissement de la stabilité et de la sécurité est une condition essentielle du bien-être du peuple iraquien et de l'aptitude de toutes les parties concernées à œuvrer en faveur du peuple iraquien, et saluant les contributions que les États Membres ont apportées dans ce sens en vertu des résolutions 1483 (2003) du 22 mai 2003 et 1511 (2003),

Rappelant le rapport que les États-Unis ont communiqué au Conseil de sécurité le 16 avril 2004 sur l'action menée et les progrès réalisés par la force multinationale,

Prenant acte de la demande formulée par le Premier Ministre du Gouvernement intérimaire de l'Iraq dans la lettre qu'il a adressée le 5 juin 2004 à son Président, qui figure en annexe à la présente résolution et dans laquelle il a souhaité que la présence de la force multinationale soit maintenue,

Reconnaissant également l'importance qu'il y a à ce que le Gouvernement souverain de l'Iraq donne son consentement à la présence de la force multinationale ainsi que l'importance d'une étroite coordination entre la force multinationale et ce gouvernement,

Se félicitant que la force multinationale soit disposée à continuer de concourir au maintien de la sécurité et de la stabilité en Iraq, à l'appui de la transition politique, particulièrement pour ce qui est des prochaines élections, et à assurer la sécurité de la présence des Nations Unies en Iraq, comme indiqué au Président du Conseil de sécurité par le Secrétaire d'État des États-Unis dans sa lettre du 5 juin 2004, qui figure en annexe à la présente résolution,

Notant que toutes les forces qui agissent en faveur du maintien de la sécurité et de la stabilité en Iraq se sont engagées à se conformer au droit international, y compris aux obligations qui découlent du droit international humanitaire, et à coopérer avec les organisations internationales concernées,

Affirmant qu'il est important que la communauté internationale concoure à la reconstruction et au développement de l'économie iraquienne,

Considérant les avantages que représentent pour l'Iraq les privilèges et immunités dont bénéficient ses recettes pétrolières et le Fonds de développement pour l'Iraq et sachant qu'il importe que le Gouvernement intérimaire de l'Iraq et ses successeurs puissent continuer à utiliser ce fonds après la dissolution de l'Autorité provisoire de la Coalition,

Considérant que la situation en Iraq continue à faire peser une menace sur la paix et la sécurité internationales,

Agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies,

1. Approuve la formation d'un gouvernement intérimaire souverain de l'Iraq, tel que présenté le 1er juin 2004, qui assumera pleinement d'ici le 30 juin 2004 la responsabilité et l'autorité de gouverner l'Iraq, tout en s'abstenant de prendre des décisions affectant le destin de l'Iraq au-delà de la période intérimaire, jusqu'à l'entrée en fonction d'un gouvernement de transition issu d'élections comme prévu au paragraphe 4 ci-après;

2. *Note avec satisfaction* que, d'ici le 30 juin 2004 également, l'occupation prendra fin, l'Autorité provisoire de la coalition cessera d'exister et l'Iraq retrouvera sa pleine souveraineté;

3. *Réaffirme* le droit du peuple iraquien de déterminer librement son propre avenir politique et d'exercer une autorité et un contrôle pleins et entiers sur ses ressources naturelles et financières propres;

4. *Approuve* le calendrier proposé pour la transition politique de l'Iraq vers la démocratie, prévoyant:

a) La formation d'un gouvernement intérimaire souverain de l'Iraq qui assumera la responsabilité et l'autorité de gouverner le pays d'ici le 30 juin 2004;

b) La convocation d'une conférence nationale représentative de la société iraquienne dans sa diversité;

c) La tenue d'élections démocratiques au suffrage direct, avant le 31 décembre 2004 si possible et en tout état de cause le 31 janvier 2005 au plus tard, à l'assemblée nationale de transition, qui aura notamment pour tâches de former un gouvernement de transition de l'Iraq et de rédiger une constitution permanente, pour aboutir à la formation, le 31 décembre 2005 au plus tard, d'un gouvernement élu conformément à ladite constitution;

5. *Invite* le Gouvernement de l'Iraq à examiner en quoi la convocation d'une réunion internationale pourrait contribuer au processus ci-dessus, et *note* qu'il se féliciterait de la tenue d'une telle réunion

à l'appui de la transition politique en Iraq et du relèvement du pays, pour le bien du peuple iraquien et dans l'intérêt de la stabilité dans la région;

6. *Demande* à tous les Iraquiens d'appliquer intégralement ces arrangements dans la paix, et à tous les États et toutes les organisations concernées de concourir à cette application;

7. *Décide* qu'en s'acquittant, autant que les circonstances le permettront, du mandat qui leur a été confié de venir en aide au peuple et au Gouvernement de l'Iraq, le Représentant spécial du Secrétaire général et la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq, agissant à la demande du Gouvernement iraquien :

a) Assumeront un rôle moteur pour ce qui concerne :

i) L'aide à apporter à l'organisation, au cours du mois de juillet 2004, d'une conférence nationale chargée de désigner les membres d'un Conseil consultatif;

ii) Le conseil et l'appui au Gouvernement intérimaire de l'Iraq, à la Commission électorale indépendante de l'Iraq et à l'Assemblée nationale de transition en vue de la tenue d'élections;

iii) La promotion du dialogue et de la recherche d'un consensus au niveau national à l'occasion de l'élaboration d'une constitution nationale par le peuple iraquien;

b) Assumeront également les tâches suivantes :

i) Conseiller le Gouvernement de l'Iraq quant à la mise en place de services administratifs et sociaux efficaces;

ii) Concourir à la coordination et à la livraison de l'aide à la reconstruction et au développement et de l'aide humanitaire;

iii) Promouvoir la protection des droits de l'homme, la réconciliation nationale et la réforme judiciaire et juridique en vue de renforcer l'état de droit en Iraq;

iv) Conseiller et assister le Gouvernement de l'Iraq dans le cadre de la planification initiale d'un recensement exhaustif;

8. *Se félicite* des efforts faits actuellement par le Gouvernement intérimaire de l'Iraq pour développer les forces de sécurité iraquiennes, notamment les forces armées iraquiennes (ci-après dénommées « les forces de sécurité iraquiennes »), qui seront placées sous son autorité et celle de ses successeurs et qui joueront un rôle de plus en plus grand dans le maintien de la sécurité et de la stabilité en Iraq, dont ils assumeront à terme la pleine responsabilité;

9. *Note* que c'est à la demande du nouveau Gouvernement intérimaire de l'Iraq que la force multinationale est présente dans le pays et renouvelle en conséquence l'autorisation qu'il a donnée à la force multinationale sous commandement unifié établie par la résolution 1511 (2003), compte tenu des lettres qui figurent en annexe à la présente résolution;

10. *Décide* que la force multinationale est habilitée à prendre toutes les mesures nécessaires pour contribuer au maintien de la sécurité et de la stabilité en Iraq conformément aux lettres qui figurent

en annexe à la présente résolution et où on trouve notamment la demande de l'Iraq tendant au maintien de la présence de la force multinationale et la définition des tâches de celle-ci, notamment en ce qui concerne la prévention du terrorisme et la dissuasion des terroristes afin que, entre autres, l'Organisation des Nations Unies puisse remplir son rôle d'assistance au peuple iraquien tel que défini au paragraphe 7 ci-dessus et que le peuple iraquien puisse appliquer librement et à l'abri de toute intimidation le calendrier et le programme fixés pour le processus politique et tirer parti des activités de reconstruction et de redressement;

11. *Se félicite à ce propos* des lettres qui figurent en annexe à la présente résolution, où il est notamment indiqué que des arrangements sont en cours de mise en place pour la création d'un partenariat en matière de sécurité entre le Gouvernement souverain de l'Iraq et la force multinationale et pour la coordination des activités de ceux-ci, et *note aussi*, à ce propos, que les forces de sécurité iraquiennes sont responsables devant les ministres iraquiens compétents, que le Gouvernement de l'Iraq est habilité à affecter des forces de sécurité iraquiennes à la force multinationale afin qu'elles participent à des opérations avec cette dernière et que les mécanismes de sécurité décrits dans les lettres serviront de cadres où le Gouvernement de l'Iraq et la force multinationale parviendront à un accord sur l'ensemble des questions fondamentales relatives à la sécurité et aux décisions de principe, y compris en ce qui concerne la politique relative aux opérations offensives de nature délicate, de sorte que les forces de sécurité iraquiennes et la force multinationale travaillent en plein partenariat grâce à une coordination et à une concertation étroites;

12. *Décide en outre* que le mandat de la force multinationale sera réexaminé à la demande du Gouvernement de l'Iraq ou douze mois après la date de l'adoption de la présente résolution et que ce mandat expirera lorsque le processus politique visé au paragraphe 4 ci-dessus sera terminé, et déclare qu'il y mettra fin plus tôt si le Gouvernement de l'Iraq le lui demande;

13. *Prend note* de l'intention exprimée dans la lettre du Secrétaire d'État des États-Unis qui figure en annexe de créer une entité distincte sous le commandement unifié de la force multinationale avec pour seule mission d'assurer la sécurité de la présence des Nations Unies en Iraq, *comprend* que l'application de mesures visant à assurer la sécurité du personnel des organismes des Nations Unies travaillant en Iraq nécessiterait des ressources importantes et *demande* aux États Membres et aux organisations concernées de fournir ces ressources, notamment en versant des contributions au financement de l'entité en question;

14. *Reconnaît* que la force multinationale aidera également à renforcer les capacités des forces et des institutions de sécurité iraquiennes, grâce à un programme de recrutement, d'instruction, d'équipement, d'encadrement et de suivi;

15. *Prie* les États Membres et les organisations internationales et régionales d'apporter une assistance à la force multinationale, notamment sous forme de forces militaires, si le Gouvernement de l'Iraq en est d'accord, pour répondre aux besoins du peuple iraquien en matière de sécurité et de stabilité, d'aide humanitaire et d'aide à la reconstruction, et pour soutenir l'action de la Mission d'assistance des Nations Unies pour l'Iraq;

16 *Souligne* combien il est important de mettre en place des services iraquiens efficaces de police, de surveillance des frontières et de protection des installations, sous l'autorité du Ministère de l'intérieur iraquien et, dans le cas du service de la protection des installations, d'autres ministères iraquiens, afin de maintenir la légalité, l'ordre et la sécurité, y compris pour ce qui est de la lutte contre le terrorisme, et prie les États Membres et les organisations internationales d'aider le Gouvernement de l'Iraq à développer les capacités de ces institutions iraquiennes;

17. *Condamne* tous les actes de terrorisme commis en Iraq, *réaffirme* les obligations qui incombent aux États Membres en vertu des résolutions 1373 (2001) du 28 septembre 2001, 1267 (1999) du 15 octobre 1999, 1333 (2000) du 19 décembre 2000, 1390 (2002) du 16 janvier 2002, 1455 (2003) du 17 janvier 2003 et 1526 (2004) du 30 janvier 2004 et des autres obligations internationales concernant notamment les activités terroristes menées en Iraq, à partir de l'Iraq ou contre des citoyens iraquiens et *renouvelle* expressément l'appel qu'il a lancé aux États Membres pour qu'ils empêchent le transit de terroristes à destination ou en provenance de l'Iraq, celui d'armes destinées à des terroristes et les opérations de financement à l'appui des terroristes, et souligne à nouveau combien il est important de renforcer la coopération des pays de la région, particulièrement les voisins de l'Iraq, à cet égard;

18. *Convient* que le Gouvernement intérimaire de l'Iraq jouera le rôle principal dans la coordination de l'aide internationale à l'Iraq;

19. *Se félicite* des efforts des États Membres et des organisations
internationales en réponse aux demandes d'assistance technique et de services d'expert du Gouvernement intérimaire de l'Iraq, pendant que le pays reconstruit son infrastructure administrative;

20. *Demande à nouveau* aux États Membres, aux institutions financières internationales et aux autres organisations de renforcer leur action afin d'aider le peuple iraquien à reconstruire et à développer l'économie du pays, y compris en fournissant des services d'experts internationaux et les ressources nécessaires à la faveur d'un programme coordonné d'assistance des donateurs;

21. *Décide* que les interdictions frappant la vente ou la fourniture à l'Iraq d'armes et de matériel connexe au titre des résolutions précédentes ne s'appliqueront pas aux armes ou au matériel connexe dont ont besoin le Gouvernement de l'Iraq ou la force multinationale aux fins de la présente résolution, *souligne* qu'il est important que tous les États se conforment rigoureusement à

ces modalités et *note* le rôle significatif des pays voisins de l'Iraq à cet égard, et *demande* au Gouvernement de l'Iraq et à la force multinationale de veiller chacun à ce que les modalités de mise en œuvre appropriées soient en place;

22. *Note* que rien dans le paragraphe précédent ne modifie les interdictions ou les obligations faites aux États concernant les articles spécifiés aux paragraphes 8 et 12 de la résolution 687 (1991) du 3 avril 1991 ou les activités décrites à l'alinéa f) du paragraphe 3 de la résolution 707 (1991) du 15 août 1991, et *réaffirme* son intention de réexaminer les mandats de la Commission de contrôle, de vérification et d'inspection des Nations Unies et de l'Agence internationale de l'énergie atomique;

23. *Demande* aux États Membres et aux organisations internationales de répondre aux demandes d'assistance iraquiennes à l'appui des efforts iraquiens tendant à la réinsertion des anciens combattants et membres de milices iraquiens dans la société iraquienne;

24. *Note* que, une fois dissoute l'Autorité provisoire de la Coalition, les ressources du Fonds de développement pour l'Iraq seront dépensées sous la seule autorité du Gouvernement intérimaire de l'Iraq, et *décide* que le Fonds de développement pour l'Iraq sera utilisé de manière transparente et équitable et dans le cadre du budget iraquien, notamment pour honorer les obligations qui n'ont pas encore été réglées, que les arrangements concernant le versement des produits de la vente à l'exportation de pétrole, de produits pétroliers et de gaz naturel, visés au paragraphe 20 de la résolution 1483 (2003), continueront de s'appliquer, que le Conseil international consultatif et de contrôle poursuivra ses activités de contrôle du Fonds de développement pour l'Iraq et comprendra comme membre supplémentaire doté du droit de vote plein et entier une personne dûment qualifiée désignée par le Gouvernement de l'Iraq, et que des mesures appropriées seront prises pour que se poursuive le versement des produits visés au paragraphe 21 de la résolution 1483 (2003);

25. *Décide en outre* que les dispositions du paragraphe précédent concernant le versement de produits dans le Fonds de développement pour l'Iraq et le rôle du Conseil international consultatif et de contrôle seront revues à la demande du Gouvernement intérimaire de l'Iraq ou douze mois après la date de l'adoption de la présente résolution, et deviendront caduques lorsque le processus politique défini ci-dessus au paragraphe 4 aura été mené à bien;

26. *Décide* que parallèlement à la dissolution de l'Autorité provisoire de la Coalition, le Gouvernement intérimaire de l'Iraq et ses successeurs assumeront les droits, responsabilités et obligations liés au programme « pétrole contre nourriture » qui ont été transférés à l'Autorité, y compris toutes les responsabilités concernant les opérations du programme et toutes obligations contractées par l'Autorité à ce titre, et seront chargés de faire certifier par une entité indépendante que les marchandises ont été livrées, et *décide aussi* qu'à l'expiration d'une période de transition de 120 jours à compter de la date de l'adoption de la présente résolution, il incombera au Gouvernement intérimaire de l'Iraq et à ses successeurs de certifier la livraison des marchandises au

titre de contrats dont la priorité aura été préalablement établie, cette certification étant réputée constituer l'authentification indépendante requise pour le déblocage des fonds liés à ces contrats, le cas échéant en consultation, de façon à garantir la bonne application de ces arrangements;

27. *Décide en outre* que les dispositions du paragraphe 22 de la résolution 1483 (2003) resteront d'application, si ce n'est que les privilèges et immunités visés dans ce paragraphe ne seront pas applicables à des jugements définitifs découlant d'obligations contractées par l'Iraq après le 30 juin 2004;

28. *Se félicite* que de nombreux créanciers, y compris ceux du Club de Paris, se soient engagés à trouver les moyens de réduire sensiblement la dette souveraine de l'Iraq, engage les États Membres ainsi que les organisations internationales et régionales à appuyer l'effort de reconstruction de l'Iraq, exhorte les institutions financières internationales et les donateurs bilatéraux à prendre des mesures immédiates pour fournir à l'Iraq l'éventail complet de leurs prêts et d'autres formesd'aide et d'arrangements dans le domaine financier, reconnaît que le Gouvernement intérimaire de l'Iraq est habilité à conclure et exécuter des accords de ce type et autres arrangements jugés nécessaires à cet égard, et prie les créanciers, les institutions et les donateurs de traiter ces questions en priorité avec le Gouvernement intérimaire de l'Iraq et ses successeurs;

29. *Rappelle* que les États Membres ont toujours l'obligation de geler certains fonds, avoirs et ressources économiques et de les transférer au Fonds de développement pour l'Iraq, conformément aux paragraphes 19 et 23 de la résolution 1483 (2003) et à la résolution 1518 (2003) du 24 novembre 2003;

30. *Prie* le Secrétaire général de lui rendre compte, dans les trois mois suivant la date de l'adoption de la présente résolution, des opérations de la MANUI en Iraq puis, tous les trois mois, des progrès accomplis en vue des élections nationales et de l'exécution de toutes les tâches de la MANUI;

31. *Prie* les États-Unis de lui rendre compte des efforts et progrès accomplis par la force multinationale, au nom de cette dernière, dans les trois mois suivant la date de l'adoption de la présente résolution, puis tous les trois mois;

32. *Décide* de rester activement saisi de la question.

Annexe

Texte de lettres adressées au Président du Conseil par le Premier Ministre du Gouvernement intérimaire de l'Iraq, Ayad Allawi, et le Secrétaire d'État des États-Unis, Colin Powell

Venant d'être nommé Premier Ministre du Gouvernement intérimaire iraquien, j'ai l'honneur de vous assurer de la volonté du peuple iraquien de mener à son terme le processus de transition

politique afin d'établir un Iraq libre et démocratique et celle de participer à la lutte contre le terrorisme et à sa prévention. Au moment où l'Iraq entre dans une nouvelle phase critique, qu'il retrouve sa pleine souveraineté et qu'il s'achemine vers des élections, il a besoin de l'aide de la communauté internationale.

Le Gouvernement intérimaire iraquien n'épargnera aucun effort pour s'assurer que ces élections seront libres, régulières et pleinement démocratiques. La sécurité et la stabilité demeurent des conditions du succès de notre transition politique. Il reste cependant en Iraq des forces qui sont opposées à l'avènement de la paix, de la démocratie et de la sécurité, et parmi ces forces figurent des éléments étrangers. Le Gouvernement est déterminé à en venir à bout et à mettre en place des forces de sécurité capables d'assurer au peuple iraquien un niveau adéquat de sécurité.

Jusqu'à ce que nous puissions assurer nous-mêmes notre sécurité, et en particulier la défense de l'espace terrestre, maritime et aérien de l'Iraq, nous sollicitons l'aide du Conseil de sécurité et de la communauté internationale. Nous demandons au Conseil de sécurité d'adopter une nouvelle résolution portant sur le mandat de la force multinationale pour contribuer à assurer la sécurité en Iraq, notamment par les tâches et selon les dispositions énoncées dans la lettre du Secrétaire du Département d'État, M. Colin Powell, au Président du Conseil de sécurité. Le Gouvernement iraquien prie le Conseil de sécurité d'examiner à nouveau le mandat de la force multinationale quand le Gouvernement transitoire iraquien en fera la demande ou dans un délai de 12 mois après l'adoption de la résolution. Pour que le Gouvernement iraquien s'acquitte de la responsabilité d'assurer la sécurité, j'ai l'intention d'établir des structures appropriées qui permettront à mon gouvernement et aux forces de sécurité iraquiennes d'assumer progressivement cette tâche. L'une de ces structures est le Comité ministériel pour la sécurité nationale, présidé par moi-même et composé du Premier Ministre adjoint et des ministres de la défense, de l'intérieur, des affaires étrangères, de la justice et des finances. Le Conseiller pour la sécurité nationale et le Directeur du service national iraquien du renseignement seront des membres consultatifs permanents de ce Comité. Cette instance définira les grandes lignes de la politique iraquienne en matière de sécurité.

Son Excellence
Monsieur Lauro L. Baja, Jr.
Président du Conseil de sécurité
Organisation des Nations Unies
New York, NY

J'ai l'intention d'inviter, selon le cas, le commandant de la force multinationale, son adjoint ou son représentant, ainsi que toutes autres personnalités appropriées à participer aux travaux de ce Comité

pour examiner les mécanismes de coopération et de coordination avec la force multinationale. Les forces armées iraquiennes (la police, la police des frontières et le service de la protection civile) relèveront du Ministre de l'intérieur ou d'autres ministres.

En outre, les ministres compétents et moi-même mettrons en place d'autres mécanismes de coordination avec la force multinationale. J'ai l'intention de créer, avec cette force, des organes de coordination aux niveaux national, régional et local; ils comprendront les commandants des forces de sécurité iraquiennes et des dirigeants civils; ils s'assureront que ces forces agiront en coordination avec la force multinationale sur toutes les questions portant sur la politique et les opérations en matière de sécurité, afin d'assurer l'unité de commandement des opérations militaires dans lesquelles les forces iraquiennes seraient engagées aux côtés de la force multinationale. En outre, la force multinationale et les dirigeants iraquiens se tiendront mutuellement informés de leurs activités, se consulteront régulièrement pour assurer une allocation et une utilisation efficaces du personnel, des ressources et des équipements, échangeront des renseignements et feront remonter les problèmes par leurs filières respectives de commandement selon les besoins. Les forces de sécurité iraquiennes assumeront progressivement des responsabilités plus grandes à mesure que les capacités iraquiennes augmenteront.

Les structures que j'ai décrites dans cette lettre seront les instances dans lesquelles la force multinationale et le Gouvernement iraquien se mettront d'accord sur l'ensemble des questions fondamentales relatives à la sécurité, et notamment la politique à suivre sur des opérations offensives délicates, et assureront une pleine coopération entre les forces iraquiennes et la force multinationale à la faveur d'une coordination et d'une consultation étroites. Comme se sont là des questions sensibles pour un certain nombre de gouvernements souverains, notamment l'Iraq et les États-Unis, elles devront être résolues dans le cadre d'un accord mutuel sur notre partenariat stratégique. Nous travaillerons étroitement, durant les semaines qui viennent, avec les dirigeants de la force multinationale pour nous assurer que nous disposerons bien d'un tel cadre stratégique convenu.

Nous sommes prêts à assumer pleinement la souveraineté de l'Iraq au 30 juin. Nous n'ignorons pas les difficultés avec lesquelles nous sommes aux prises, non plus que nos responsabilités devant le peuple iraquien. Les enjeux sont élevés et nous avons besoin pour réussir de l'aide de la communauté internationale. Nous demandons donc au Conseil de sécurité de nous aider en adoptant dès maintenant une résolution nous apportant le soutien nécessaire.

Je crois comprendre que les auteurs du projet de résolution se proposent d'annexer le texte de la présente lettre au projet de résolution à l'étude. Dans l'intervalle, je vous prie de bien vouloir communiquer le texte de la présente lettre aux membres du Conseil dès que possible.

(*Signé*) Ayad **Allawi**

Le Secrétaire du Département d'État
Washington

Le 5 juin 2004

Monsieur le Président,

Constatant que le Gouvernement iraquien a demandé à la force multinationale en Iraq de maintenir sa présence dans le pays, et après des consultations avec le chef du Gouvernement intérimaire iraquien, le Premier Ministre Ayad Allawi, j'ai l'honneur de vous confirmer que la force multinationale est disposée à continuer à contribuer au maintien de la sécurité en Iraq, notamment la prévention et la dissuasion du terrorisme et à la protection du territoire iraquien. La force multinationale aura pour mission d'aider le peuple iraquien à parachever la transition politique et de permettre aux Nations Unies et à la communauté internationale de travailler ensemble à la reconstruction de l'Iraq.

L'aptitude du peuple iraquien à atteindre ses objectifs dépendra beaucoup de la situation sur le plan de la sécurité en Iraq. Comme le montrent les événements récents, les insurgés, parmi lesquels figurent des éléments de l'ancien régime, des combattants étrangers et des milices illégales, continuent à menacer tous ceux qui travaillent au relèvement de l'Iraq.

La stabilité et la sécurité de l'Iraq dépendent de façon critique d'une coopération efficace entre la force multinationale et le Gouvernement iraquien souverain. Le commandant de la force multinationale travaillera en partenariat avec le Gouvernement iraquien souverain pour assurer la sécurité tout en reconnaissant et en respectant sa souveraineté. À cette fin, la force multinationale est disposée à participer aux discussions du Comité ministériel pour la sécurité nationale sur les grandes lignes de la politique en matière de sécurité, comme il est indiqué dans la mlettre datée du 5 juin 2004 du Premier Ministre Allawi, chef du Gouvernement intérimaire iraquien. Pour mettre cette politique en oeuvre et étant donné que les forces de sécurité iraquiennes relèvent de ministres iraquiens, la force multinationale coordonnera son action avec celle des forces de sécurité iraquiennes à tous les niveaux – national, régional et local – afin d'assurer l'unité de commandement des opérations militaires dans lesquelles les forces iraquiennes seraient engagées aux côtés de la force multinationale. En outre, celle-ci et les dirigeants iraquiens se tiendront mutuellement informés de leurs activités, se consulteront régulièrement pour assurer une répartition et une utilisation efficaces du personnel, des ressources et des équipements, échangeront des renseignements et feront, au besoin, remonter les problèmes le long de leurs chaînes de

commandement respectives. Nous travaillerons dans les instances décrites par le Premier Ministre Allawi dans sa lettre du 5 juin pour parvenir à un accord sur l'ensemble des questions fondamentales en matière de sécurité, notamment s'agissant des politiques relatives à des opérations offensives délicates, et nous assurerons une complète coopération entre la force multinationale et les forces iraquiennes, par une coordination et des consultations étroites.

Son Excellence
Monsieur Lauro L. Baja, Jr.
Président du Conseil de sécurité
Organisation des Nations Unies, New York

Selon les dispositions convenues, la force multinationale est prête à continuer à se charger d'un large ensemble de tâches afin de contribuer au maintien de la sécurité et d'assurer la protection des forces. Parmi ces activités figurent celles qui sont nécessaires pour contrecarrer les menaces que font peser, sur la sécurité, des forces qui cherchent à infléchir par la violence l'avenir politique de l'Iraq. Cela inclut des opérations de combat contre des membres de ces groupes, leur internement si nécessaire pour des raisons impératives de sécurité, et la poursuite de la recherche et du contrôle d'armes qui menaceraient la sécurité de l'Iraq. Un autre objectif consistera à former et à équiper les forces de sécurité iraquiennes, qui, de plus en plus, assumeront la responsabilité du maintien de la sécurité de l'Iraq. La force multinationale est également disposée, si nécessaire, à participer à la fourniture de l'aide humanitaire, à apporter un appui aux affaires civiles, et à mener des opérations de secours et d'aide à la reconstruction, à la demande du Gouvernement intérimaire iraquien et conformément aux résolutions antérieures du Conseil de sécurité.

En outre, la force multinationale est prête à établir en elle-même et à soutenir une force qui assurera la sécurité du personnel et des installations des Nations Unies. Nous avons consulté avec soin les responsables des Nations Unies concernant les besoins de sécurité des Nations Unies et sommes convaincus qu'une force de la taille de la brigade sera nécessaire pour aider les Nations Unies à assurer leur propre sécurité. Cette force sera placée sous le commandement et le contrôle du commandant de la force multinationale et ses missions consisteront à assurer la défense et la sécurité des périmètres des installations des Nations Unies et à assurer l'escorte des déplacements des membres de la mission des Nations Unies.

Pour continuer à contribuer à la sécurité, la force multinationale devra continuer à fonctionner dans un cadre qui lui confère et confère à son personnel le statut nécessaire pour accomplir leur mission, statut dans lequel les États contributeurs auront la responsabilité d'exercer leur compétence sur leur

personnel et qui assurera à la force multinationale le soin de prendre des dispositions relatives à ses équipements et à leur utilisation. Le cadre régissant actuellement ces questions est suffisant à cette fin. En outre, les forces constitutives de la force multinationale se sont engagées à agir en toutes circonstances conformément à leurs obligations en vertu du droit des conflits armés, qui inclut les Conventions de Genève.

La force multinationale est prête à continuer les efforts qu'elle fait actuellement pour aider à assurer un environnement sûr dans lequel la communauté internationale puisse remplir le rôle important qui lui revient dans la reconstruction de l'Iraq. En nous acquittant de ces responsabilités dans la période qui vient, nous agirons en reconnaissant et en respectant pleinement la souveraineté iraquienne.

Nous espérons que d'autres États et des organisations internationales et régionales aideront le peuple iraquien et le gouvernement d'un État iraquien souverain à aplanir les difficultés qui se présenteront dans l'édification d'un pays démocratique, sûr et prospère.

Les auteurs du projet de résolution se proposent d'annexer la présente lettre à la résolution sur l'Iraq à l'étude. Dans l'intervalle, je vous prie de bien vouloir communiquer le texte de la présente lettre aux membres du Conseil dès que possible.

(*Signé*) Colin L. **Powell**

Table des matières

1062..... 1. Les difficultés d'origine externe 11
1063..... 2. Les difficultés d'origine interne 11
1064..... I. Facteurs ethniques 13
1065..... II. Les facteurs religieux 14
1066..... III. Facteurs politiques 15
1067..... I. Cheminement politique avant 2003 15
1068..... II. Cheminement étatique vers la Constitution après 2003 16
1069..... A. Période de l'Autorité Provisoire de la Coalition (APC) de 2003 à 2004

.....16
1070.....255B. Période de la souveraineté
.....17
1071.....I. Le pouvoir fédéral et les signes de l'unité de l'État
.....19
1072.....A. La Constitution fédérale
.....19
1073.....1) Modification selon l'article 142
.....20
1074.....2) Modification selon l'article 126
.....20
1075.....B. Organisation du pouvoir législatif fédéral
.....20
1076.....1) Le Conseil des Représentants.
.....20
1077.....2) Le Conseil de la Fédération
.....20
1078.....C. Le pouvoir exécutif fédéral
.....21
1079.....1) la Présidence de la République
.....21
1080.....2) Le Conseil des Ministres
.....22
1081.....D. Le pouvoir judiciaire fédéral
.....22
1082.....1) Le Conseil supérieur de la Magistrature
.....22
1083.....2) La Cour Suprême Fédérale
.....22
1084.....E. Les commissions indépendantes
.....23
1085.....1) Organismes sous le contrôle du Conseil des Représentants, ou associés à lui ou responsables devant lui.....23
1086.....2) Organismes associés au Conseil des Ministres
.....24
1087.....3) Organismes non associés
.....24
1088.....424A. La formation des régions
.....24

1089.....1) Formation de la région du Kurdistan 24
1090.....2) Transformation d'un département en région 24
1091.....B. Signes de l'autonomie des régions 25
1092.....1) La constitution régionale 25
1093.....2) Signes de l'autonomie législative des régions 25
1094.....3) Signes de l'autonomie exécutive des régions 25
1095.....4) Signes de l'autonomie juridique des régions 25
1096.....III. Les départements non organisés en région 25
1097.....A. Le pouvoir législatif 25
1098.....1) Le pouvoir législatif dans les départements. 25
1099.....2) Les relations entre les départements et le pouvoir législatif fédéral 26
1100.....B. Le pouvoir exécutif 26
1101.....1) Le pouvoir exécutif dans les départements 26
1102.....2) Les relations entre le pouvoir exécutif des départements et le pouvoir exécutif fédéral 27
1103.....468C. Le pouvoir judiciaire 27
1104.....483A. Les compétences exclusives du pouvoir fédéral 27
1105.....485B. Les compétences communes au pouvoir fédéral et au pouvoir régional 28
1106.....I. Le régime politique 29
1107.....A. Rôle du pouvoir exécutif 29
1108.....1) Le Président de la République. 29

1109.....2) Le Président du Conseil des Ministres 29
1110.....B. rôle du pouvoir législatif 30
1111.....C. Relations Exécutif / législatif : nature du régime 31
1112.....II. Le consociativisme irakien, vecteur d'instabilité? 31
1113.....A. Le consociativisme en Irak 31
1114.....1) Large coalition gouvernementale. 31
1115.....2) Le droit de veto mutuel 31
1116.....3) La proportionnalité 32
1117.....B. La démocratie consociative en Irak, vecteur d'instabilité? 32
1118.....611A. Théorie du pouvoir dans la pensée sunnite 36
1119.....622B. Théorie du pouvoir dans la pensée chiite 36
1120.....1) Le pouvoir absolu d'al faqih 36
1121.....2) Pouvoir limité d'al faqih 37
1122.....I. Islam et constitution: divergence d'opinions 38
1123.....656A. L'hostilité à une constitution 38
1124.....660B. La coexistence avec une constitution 38
1125.....686A. L'islam religion officielle de l'État 39
1126.....691B. L'islam source de la législation 40
1127.....1) L'islam, source des lois 40
1128.....2) L'islam, limitation des lois

.....40
1129..... 715C. Identité de la société irakienne
.....41
1130..... 1) L'islam
.....41
1131..... 2) Le statut des minorités
.....41
1132..... 3) La langue officielle
.....41
1133..... 4) L'appartenance arabe
.....41
1134..... 768Elles sont de deux types. Les sources internes sont composées de la Constitution qui est la loi suprême et des lois nationales irakiennes. Les sources externes comprennent les traités internationaux et les conventions qui n'ont la valeur d'une loi que dans la mesure où ils sont ratifiés par l'Irak et votés par le Parlement.....44
1135..... 769A. Les sources internes
.....44
1136..... 1) La Constitution
.....44
1137..... 2) La législation nationale
.....44
1138..... 772B. Les sources externes
.....44
1139..... 784A. Les droits
.....45
1140.... 785Le chapitre des droits de la Constitution est subdivisé en deux: les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels.....45
1141..... 1) Les droits civils et politiques
.....45
1142..... 2) Les droits économiques, sociaux et culturels
.....51
1143..... 938B. Les libertés
.....52
1144..... 1) La liberté d'opinion et d'expression
.....52
1145..... 2) Liberté de fonder une association ou un parti politique
.....52
1146..... 3) La liberté de circulation
.....53
1147..... 4) La liberté de communication et de correspondance

.....53
1148.....5) Liberté de choix du statut personnel
.....53
1149.....6) Liberté de pensée, de conscience et de croyance
.....53
1150.....1014A. Le contrôle de constitutionnalité des lois
.....55
1151.....1018B. La Cour Administrative
.....55
1152.....1024A. La protection interne
.....55
1153.....1) Protection par le pouvoir législatif
.....55
1154.....2) Protection par le pouvoir exécutif
.....56
1155.....3) Protection par les organisations de la société civile
.....56
1156.....4) Protection par l'opinion publique
.....56
1157.....1043B. La protection externe
.....56
1158.....1) Niveau international (UNAMI)
.....56
1159.....2) Niveau régional (le Comité arabe des droits de l'homme)
.....56

Résumé :

La Constitution de 2005 est une étape essentielle dans l'histoire de l'Irak moderne. Des années de dictature et de régime de parti unique sous Saddam Hussein ont entraîné l'Irak dans une série de crises externes et internes. Le changement politique en 2003 et les événements qui l'ont suivi ont créé les conditions pour la reconstruction juridique de l'Irak. L'Assemblée Constituante a élaboré la Constitution que les Irakiens ont approuvée par une large participation au référendum du 15 octobre 2005. Ce travail a bénéficié du soutien de la communauté internationale et du Conseil de Sécurité de l'ONU. La Constitution a établi une forme fédérale de l'État et un régime « parlementaire » donnant de larges pouvoirs au Conseil des Représentants. Ces principes et l'application de la démocratie « consociative » ont garanti le respect du pluralisme, mais, par ailleurs, ils ont amplifié le sentiment d'appartenance à une composante au détriment de celui d'appartenance nationale. Malgré l'inachèvement des textes législatifs permettant l'application complète de la Constitution et de quelques-uns des piliers de la démocratie ce texte est arrivé à ce que soient organisées plusieurs élections, transmis pacifiquement le pouvoir et garantie la vie démocratique en Irak. Elle reste la meilleure chance pour rassembler les Irakiens.

Abstract :

The 2005 Constitution is an essential step in the history of modern Iraq. Years of dictatorship and one-party rule under Saddam Hussein led Iraq into a series of external and internal crises. Political change in 2003 and the events that followed have created the conditions for the legal reconstruction of Iraq. The Constituent Assembly drafted the Constitution that the Iraqis have approved by a large turnout in the referendum of 15 October 2005. This work was supported by the international community and the Security Council of the UN. The Constitution founded a federal form of government and a "parliamentary" system gives broad powers to the Council of Representatives. These principles and application of "consociational" democracy ensured respect for pluralism, but otherwise, they amplified the feeling of segmental membership at the expense of national belonging. Despite the incompleteness of legislation to the full implementation of the Constitution and some of the pillars of democracy, this text came to be that organized several elections, peacefully passed power and guarantee the democratic process in Iraq. It remains the best chance to gather the Iraqis.

Mot clefs:

Constitution, fédéralisme, Irak, consociativisme, chiites, sunnites, kurdes, Kurdistan, Islam.