

CONSTITUTION ET OPTIONS FÉDÉRALES EN IRAK : LE DÉFI KURDE

Rapport du Séminaire

Avec les professeurs Brendan O'Leary et John McGarry



Droits et Démocratie
Rights & Democracy

Centre international des droits de la personne et du développement démocratique
International Centre for Human Rights and Democratic Development

Droits et Démocratie

1001, boul. de Maisonneuve Est, Bureau 1100

Montréal (Québec) H2L 4P9 Canada

Tél. : (514) 283-6073 / Téléc. : (514) 283-3792

Courriel : dd-rd@dd-rd.ca

Site Web : www.dd-rd.ca

Droits et Démocratie (Centre international des droits de la personne et du développement démocratique) est une organisation indépendante canadienne investie d'un mandat international. Elle fait la promotion et la défense des droits de la personne et du développement démocratique tels que définis dans la Charte internationale des droits de l'homme. En coopération avec la société civile et des gouvernements, au Canada et à l'étranger, Droits et Démocratie amorce et soutient des programmes qui visent à consolider les lois et les institutions démocratiques, principalement dans les pays en voie de développement.

© Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, 2005.

Les opinions exprimées ici ne reflètent pas nécessairement le point de vue de Droits et Démocratie. Toute citation du présent texte est permise à condition que l'origine en soit mentionnée et qu'un exemplaire où elle apparaît soit fourni à Droits et Démocratie.

Cette publication est un compte rendu du séminaire organisé à Montréal le 24 septembre 2004. John McGarry est professeur en science politique et titulaire de la Chaire de recherche du Canada sur le nationalisme et la démocratie à l'université Queen's (Kingston, Ontario). Brendan O'Leary est professeur « Lauder » de science politique & directeur du Centre Solomon Asch pour l'études des conflits ethno-politiques à l'université de Pennsylvanie.

Coordonnateur du projet : Razmik Panossian, Directeur, politique, programmes et planification, Droits et Démocratie

Rapporteur du Séminaire : Lara Arjan

Traduction : Claudine Vivier

Production : Anyle Coté, Agente, Événements spéciaux et publications, Droits et Démocratie.

INTRODUCTION

La reconstruction des institutions irakiennes repose sur la négociation d'une constitution viable qui soit acceptable pour les diverses factions existant dans le pays. La rédaction d'une constitution est une entreprise délicate, difficile et potentiellement génératrice de tensions, mais devient un véritable tour de force dans les sociétés traversées par des divisions ethniques et confessionnelles.

Le processus d'élaboration d'une constitution dans l'Irak d'après-guerre s'est amorcé en février 2004, quand l'Autorité provisoire de la Coalition (APC) a engagé des négociations secrètes entre les parties dans le cadre du Conseil de gouvernement intérimaire irakien (CGI). Les participants à ces négociations devaient ébaucher un projet de constitution provisoire à adopter plus tard.

Droits et Démocratie a invité deux spécialistes de ces questions à un séminaire organisé dans ses locaux le 24 septembre 2004, à Montréal. Les professeurs Brendan O'Leary (Université de Pennsylvanie, États-Unis) et John McGarry (Université Queens, Canada) ont analysé le processus de négociations entourant la constitution provisoire irakienne — appelée Loi administrative de transition (LAT) — sous l'angle des revendications de la région kurde, dans le nord de l'Irak. Les deux conférenciers ont pris comme point de référence le Kurdistan irakien et ses problèmes face aux autorités centrales de Bagdad. Plus précisément, monsieur O'Leary a examiné comment les Kurdes ont formulé, en termes constitutionnels, leurs aspirations à l'auto-détermination, ainsi que les concessions qu'ils ont faites au cours des négociations. Il a analysé pour quelles raisons l'APC n'a pas fait valider la LAT. Monsieur McGarry, pour sa part, a analysé le modèle fédéral canadien en cherchant à en dégager des « leçons » susceptibles de servir pour l'Irak. Brendan O'Leary et John McGarry ont dirigé, avec Khaled Salih, la publication de l'ouvrage *The Future of Kurdistan in Iraq* (actuellement sous presse).

DEUX CONCEPTIONS DU FÉDÉRALISME

Les Kurdes sont arrivés à la table de négociations en revendiquant l'établissement d'une fédération plurinationale qui reconnaîtrait le Kurdistan comme région autonome, la langue kurde comme langue officielle et les Kurdes en tant que nation. Vu la discrimination et l'oppression exercées à l'endroit des Kurdes par les divers régimes qui se sont succédés à Bagdad, les dirigeants kurdes ont insisté pour conserver l'autonomie dont ils jouissent depuis la fin de la première guerre du Golfe. Ils ont préconisé un modèle de fédération hautement décentralisée et négocié leur autonomie en matière de fiscalité, de contrôle des ressources naturelles, de sécurité, ainsi qu'une pleine autorité sur les affaires publiques intérieures. Ils ont également réclamé un partage du pouvoir au sein du gouvernement central de Bagdad, en réclamant que le Kurdistan dispose d'un nombre équitable de portefeuilles à l'échelon fédéral.

Cette vision du fédéralisme tranche radicalement avec celle des Arabo-Irakiens, qui, elle, se fonde sur le modèle des 18 gouvernorats, une structure censée garantir qu'aucune des unités composant la fédération ne soit dominée par un groupe ethnique. Or, cette approche était inacceptable pour les dirigeants kurdes. Elle aurait divisé le Kurdistan et alimenté dissensions et rivalités parmi les Kurdes. De plus, le modèle de fédération défendu par les Arabes était beaucoup plus centralisé et aurait accordé des pouvoirs importants à l'appareil d'État central, plutôt qu'aux provinces.

LES CONCESSIONS DES KURDES

Même si l'accord constitutionnel a reconnu les Kurdes comme nation, élevé le kurde au rang de langue officielle et accordé aux Kurdes l'autonomie sur les régions kurdes, il a exigé des compromis de la part des différentes parties. Les concessions faites par les Kurdes portent sur le statut de Kirkouk, les frontières du Kurdistan, le statut des milices (les Pesh Merga) et le contrôle des ressources naturelles.

La LAT reste vague en ce qui touche aux frontières du Kurdistan. Celui-ci est reconnu comme une région fédérale autonome intégrale, mais en même temps, les 18 gouvernorats irakiens sont eux aussi reconnus comme des unités administratives, si bien que les frontières du Kurdistan chevauchent plusieurs gouvernorats. La LAT permet également à d'autres gouvernorats de se réunir pour former des régions, à l'exception de celui de Kirkouk, de manière à empêcher que ce dernier devienne officiellement une partie du Kurdistan dans un très proche avenir.

Les représentants kurdes tenaient absolument, lors des négociations, à faire en sorte que les milices Pesh Merga ne soient pas incorporées dans la future armée irakienne. À cause des politiques d'expulsion et de génocide perpétrées contre les Kurdes par les forces armées arabes, ils ont insisté pour conserver un contrôle direct sur leurs forces militaires. En conséquence, la LAT demeure vague sur le statut de ces milices.

D'autres parties aux négociations n'ont pas accepté la revendication kurde touchant le contrôle des ressources naturelles de leur région — les revenus du pétrole étant ici en jeu. Il y a eu compromis sur ce point et la LAT stipule que les revenus tirés des ressources naturelles doivent être distribués de manière équitable, proportionnellement à la population de tout le pays.

C'est la ratification de la Constitution qui a en fait constitué le point à négocier le plus litigieux. Au cours des pourparlers, les Kurdes ont déployé tous leurs efforts pour obtenir le droit de ratifier séparément la constitution permanente.

L'article 61(c), qui porte sur la ratification de la constitution, stipulait que celle-ci doit jouir d'un appui général dans l'ensemble de l'Irak et ne peut être ratifiée si trois gouvernorats votent contre à une majorité des deux-tiers. Pour les Chiïtes, cette disposition revenait à accorder un droit de veto aux groupes minoritaires sunnite et kurde. Les Chiïtes ont exprimé de vives réserves face à cet article et n'ont accepté de signer qu'à contrecœur, après en avoir délibéré avec l'ayatollah Sistani à Nadjaf.

Malgré ces négociations et les compromis sur lesquels elles ont débouché, les autorités américaines n'ont pas su faire valider la LAT à titre de constitution provisoire, et dans le processus de transfert de souveraineté au peuple irakien, elles l'ont abandonnée, laissant l'Irak dans un vide constitutionnel.

L'AVENIR DU KURDISTAN

Le fait que les États-Unis n'aient pas réussi à établir une base juridique pour la ratification d'une constitution permanente constitue une grande menace pour l'autodétermination des Kurdes. Deux thèses tentent d'expliquer cet échec, l'une l'attribuant à l'incompétence, l'autre à un virage politique calculé.

La thèse de l'« incompétence » soutient que les experts américains en droit international n'ont pas su faire valoir, devant l'administration Bush et à l'Autorité provisoire (APC), qu'en vertu des conventions des Nations Unies, les États-Unis — à titre de puissance occupante légale (fait confirmé après l'invasion illégale de l'Irak) — n'ont aucun droit de rédiger un projet de constitution. En revanche, la thèse du « calcul politique » soutient que les États-Unis ont ainsi cherché à apaiser l'opinion publique chiite et n'ont pas voulu défendre jusqu'au bout le Kurdistan.

Les États-Unis auraient pu assurer la validation de la LAT de deux façons : soit en l'intégrant à la résolution du Conseil de sécurité transférant officiellement la souveraineté aux Irakiens, ou encore en faisant en sorte qu'Iyad Allaoui, le Premier ministre intérimaire, légifère de manière à faire de la LAT la constitution provisoire. Malheureusement, les États-Unis n'ont fait ni l'un ni l'autre.

Cette situation, combinée à la décision des Américains d'empêcher les Kurdes d'accéder à la présidence ou au poste de Premier ministre, a mis en péril les acquis obtenus par les Kurdes. Ceux-ci, à ce stade, avaient le choix entre deux stratégies : se retirer du gouvernement central ou faire sécession. Les dirigeants kurdes ont choisi la première option.

Lorsque les Kurdes ont menacé de se retirer du gouvernement central, on a créé pour eux le poste de vice-premier ministre sans portefeuille, et Iyad Allaoui a promis de mettre la LAT en application durant son mandat. On a ainsi obtenu une solution de compromis à court terme, mais cette solution est jugée précaire dans la mesure où elle ne fait pas de la LAT un texte juridique ayant force exécutoire.

En l'absence d'une constitution provisoire en Irak, on risque fort de voir le pays se diriger vers des affrontements en janvier 2005, moment où sont prévues des élections. Ces conflits pourraient être évités si les dirigeants irakiens à Bagdad reconnaissaient l'importance des compromis qu'ont fait les parties en négociant la LAT.

Dans le cas probable d'un échec constitutionnel, les Kurdes seront tentés de privilégier l'option de la sécession ou encore de se retirer des institutions de Bagdad sans proclamer leur indépendance. Mais ces deux possibilités risquent d'avoir des conséquences très négatives. Ni les autorités de Bagdad, ni les États-Unis n'accepteront l'indépendance du Kurdistan irakien, sans parler les États voisins de Turquie et d'Iran. Il est par conséquent essentiel de revenir à la LAT et de trouver une solution constitutionnelle basée sur ses principes et sur les compromis auxquels elle a donné lieu.

LE FÉDÉRALISME CANADIEN : UN MODÈLE POUR L'IRAK?

Le concept de fédération est inscrit dans la LAT, quoique les parties aux négociations ne se soient pas mises d'accord sur la forme et la portée à donner au fédéralisme en Irak. Les parties arabes voulaient un système (avec les 18 gouvernorats) inspiré du modèle américain — reposant sur une population ethniquement homogène et un président disposant d'un solide pouvoir exécutif. Les Kurdes envisageaient un système fédéral tenant compte des divisions ethnico-nationales et offrant une grande marge d'autonomie aux régions — une fédération plurinationale.

Le fait d'appliquer le modèle du fédéralisme américain en Irak pose un problème fondamental. Aux États-Unis, aucune minorité ethnique ne se considère comme une nation séparée ou un « peuple » (à l'exception peut-être de certains peuples autochtones). En revanche, les Kurdes d'Irak se voient eux-mêmes comme une nation à part, enracinée dans son territoire ancestral, et ils sont profondément attachés à leur droit à l'auto-détermination.

Il est toutefois possible d'établir une certaine analogie entre les Kurdes d'Irak et les Québécois au Canada, malgré des différences fondamentales en termes d'expérience historique. On peut ainsi en venir à étudier le système fédéral canadien comme une expérience dont d'autres pays peuvent tirer des leçons. Le Québec, après tout, est une unité administrative constitutionnellement reconnue en tant que province, avec une culture et une société distinctes. De plus, le système fédéral canadien est hautement décentralisé et les provinces jouissent d'un degré d'autonomie appréciable.

Par exemple, les revenus du gouvernement fédéral canadien sont, toutes proportions gardées, inférieurs à ceux dont disposent les autorités fédérales dans d'autres systèmes analogues, à l'exception de celui de la Suisse. Les ressources naturelles, y compris le pétrole, relèvent de la compétence des provinces. Le gouvernement fédéral impose les revenus dans les provinces riches en ressources naturelles et en assure une répartition équitable par l'entremise d'un mécanisme de péréquation mutuellement accepté. Cette formule assure un même niveau de services publics dans tout le Canada, quel que soit le degré de richesse de la province.

Le système canadien assure en outre — par des lois ou des traditions non officielles — une représentation adéquate des Québécois à l'échelon fédéral. Par exemple, on s'attend généralement à ce que le Premier ministre canadien parle couramment les deux langues officielles, même s'il ne s'agit pas d'une loi. Trois des neuf juges de la Cour Suprême doivent provenir du Québec. Le français est reconnu comme langue officielle, au moins à l'échelon fédéral, et les services publics fédéraux doivent être fournis en anglais et en français. Il est aussi intéressant de noter que durant 34 des 36 dernières années, le poste de Premier ministre du Canada a été occupé par une personne du Québec. Ce sont là quelques exemples de «leçons» dont pourraient s'inspirer d'autres pays.

Bien entendu, le système canadien présente des aspects qui sont inapplicables à d'autres contextes. Bon nombre des pratiques politiques se fondent sur des traditions et non sur des lois écrites, et ces règles informelles ne sont pas juridiquement contraignantes. Étant donné l'absence de confiance entre Kurdes et Arabes, il est peu probable qu'une formule fondée sur une convention ou une tradition soit jugée acceptable par les Kurdes. Dans des situations comme celle de l'Irak, l'adoption de dispositions inscrites dans la constitution offre la meilleure garantie de protection juridique.

Les opposants aux modèles fédératifs plurinationaux soutiennent que ces systèmes génèrent des situations où les droits des autres minorités ethniques sont bafoués. Mais les droits des minorités peuvent être protégés, peu importe où résident leurs membres, s'il existe des mécanismes de protection suffisants. Au Canada, ces mécanismes sont assurés à l'échelon fédéral par la Charte canadienne des droits et par la Cour Suprême. À l'échelon provincial, les dirigeants québécois ont par exemple encouragé un type de nationalisme inclusif et élaboré une Charte québécoise des droits et libertés.

Il n'est pas question de faire du système politique canadien un « modèle » que les Irakiens doivent imiter. Aucun système politique ne peut en réalité servir de simple modèle à un autre pays dont les traditions, l'histoire et la culture politique sont radicalement différentes. Toutefois, le système fédéral canadien peut fournir des pistes et des leçons précieuses pour la mise en place d'un système fédéral viable et répondant aux aspirations des minorités dans le cadre d'un État plurinational ou multiculturel.

CONCLUSION

Lors des négociations constitutionnelles en Irak, les Kurdes ont défendu avec vigueur la formule d'une fédération plurinationale et décentralisée. Cette position allait à l'encontre de celle des dirigeants arabes de Bagdad. Après bien des discussions, les parties ont abouti à un compromis, la Loi administrative de transition, qui favorisait largement les Kurdes, même si elle laissait dans le flou un certain nombre de questions importantes. Les Kurdes étaient alors en mesure d'accéder à une large autonomie fondée sur le principe de l'auto-détermination.

Malheureusement, la Loi administrative de transition n'a pas été promulguée en tant que constitution provisoire de l'Irak, les États-Unis ayant abandonné le processus constitutionnel en n'assurant pas la validation de la LAT. Il en résulte un vide constitutionnel dangereux, une situation qui met en péril l'avenir de Kurdistan irakien en tant qu'entité autonome et séparée. La LAT demeure un cadre viable à partir duquel élaborer la future Constitution de l'Irak.

Si l'on veut voir l'Irak devenir un État viable, stable et démocratique après l'invasion américaine, sa Constitution — la loi fondamentale sur laquelle est construit le système politique — doit se fonder sur les principes d'un fédéralisme décentralisé garantissant les droits de la minorité kurde et, bien sûr, les droits de tous les citoyens irakiens.