



---

# Pakistan

*(République islamique du Pakistan)*

AISHA GHAUS-PASHA  
ET KAISER BENGALI\*

## 1 HISTOIRE ET ÉVOLUTION DU FÉDÉRALISME

Le Pakistan occupe une situation stratégique à la jonction du Moyen-Orient et de l'Asie. Il est bordé par l'Inde à l'est, par les républiques d'Asie centrale et la Chine au nord, par l'Afghanistan et l'Iran à l'ouest et par le golfe Persique et l'océan Indien au sud. Sa superficie est de 796 096 kilomètres carrés, et sa population compte plus de 140 millions d'habitants.

Le Pakistan actuel recouvre les territoires jadis occupés par la civilisation de la vallée de l'Indus, ce qui signifie qu'il s'agit d'une entité aux racines très anciennes. Depuis plus de 4 000 ans, la vallée de l'Indus constitue une entité sociopolitique distincte, tout en entretenant des rapports étroits avec l'Asie centrale à l'ouest et la vallée du Gange à l'est. À trois époques ne totalisant qu'environ 500 ans – sous l'Empire Maurya (323–180 avant J.-C.), l'Empire Moghol (1526–1857) et l'Empire britannique (1857–1947) – la région connut un régime centralisé.

---

\* Les auteurs remercient Mme Zainab Dossa pour son aide précieuse de chercheuse dans l'élaboration de ce texte, ainsi que Mme Saima Ismail pour y avoir apporté les révisions nécessaires.

L'année 1857 marque la fin de l'Empire Moghol qui déjà connaissait un déclin depuis quelques années. En fait, il avait perdu le contrôle sur plusieurs États qui acquièrent un statut indépendant ou quasi indépendant de 50 à 100 ans avant d'être soumis à l'Empire britannique. Le pouvoir britannique s'étendit sur la région avec l'occupation du Sind en 1843 et du Pendjab en 1849. Une grande partie de ce qu'on appelle aujourd'hui la Province de la Frontière du Nord-Ouest (NWFP) faisait partie du Pendjab et fut conquise par les Britanniques en 1849. Par contre, les tribus montagnardes passèrent sous la domination britannique seulement après la troisième guerre afghane en 1878. Quant au nord du Baloutchistan, il passa sous contrôle britannique en 1876.

Le Pakistan devint un État indépendant le 14 août 1947. Il comprenait à l'origine deux provinces, séparées par plus de 1 500 kilomètres de territoire indien : le « Pakistan occidental » formé de la Province de la Frontière du Nord-Ouest et du Sind, à majorité musulmane, du Pendjab occidental à majorité musulmane et de territoires incluant le Baloutchistan; le « Pakistan oriental » formé de la partie est du Bengale à majorité musulmane et du district de Sylhet à majorité musulmane dans la province d'Assam. Le nouveau pays englobait tous les États princiers qui tombaient sous sa juridiction. Les États de Hyderabad et de Junagadh, bien que peuplés largement d'Hindous, étaient gouvernés par des rois musulmans. Ils adhérèrent au Pakistan, mais furent occupés et annexés par l'Inde. L'accession de l'état du Jammu-et-Cachemire à majorité musulmane est une source de conflits entre le Pakistan et l'Inde<sup>1</sup>.

Les querelles entourant la création du Pakistan ainsi que sa géographie et sa démographie ont toujours commandé, et commandent encore, une solution fédérale. Cela n'a malheureusement pas été le cas. L'absence d'adhésion aux principes fédéraux d'organisation et de

---

<sup>1</sup> L'état du Jammu-et-Cachemire était à majorité musulmane, mais gouverné par un roi hindou. À l'époque où le Pakistan et l'Inde marchaient vers l'indépendance, la population du Jammu-et-Cachemire s'était révoltée contre ce roi tyrannique. Elle demanda au Pakistan de la soutenir dans sa lutte, alors que le roi se tourna vers l'Inde. Dans les jours qui suivirent l'indépendance, l'Inde et le Pakistan dépêchèrent leurs troupes et déclarèrent la guerre. L'Inde porta sa cause devant l'Organisation des Nations Unies qui décréta que c'était au peuple de déclarer par voie de plébiscite s'il voulait le rattachement à l'Inde ou au Pakistan.

gouvernance a provoqué une forte instabilité et des conflits, dont une guerre civile menant à la séparation du Pakistan oriental.

La création du Pakistan fut le point culminant de la lutte politique des musulmans de l'Inde britannique. Le mouvement se déroula en deux étapes. Dans la première, il s'agissait de préserver les droits des musulmans dans une Inde unie au moyen d'électorats séparés, d'une autonomie provinciale et d'une représentation adéquate au centre. L'Acte du gouvernement de l'Inde de 1935 (*Government of India Act of 1935*) mit fin à cette première étape. L'attitude du Congrès national indien a donné lieu à la deuxième étape de la lutte où les musulmans commencèrent à s'interroger sur la nature même du fédéralisme comme solution aux problèmes intercommunautaires chroniques de l'Inde. Les musulmans commencèrent à se considérer comme une nation distincte afin de déterminer leurs propres systèmes culturel, social, juridique et politique. C'est dans ce contexte que la résolution de Lahore de 1940, connue aujourd'hui comme la résolution du Pakistan, prôna la création d'un État séparé constitué des provinces à majorité musulmane de l'Inde britannique. L'échec du fédéralisme provoqua la séparation de l'Inde britannique, au milieu d'un climat de contestation civile à grande échelle.

L'essence même du fédéralisme fut insérée dans la résolution de Lahore. Aux élections de 1946, les provinces du Pendjab et du Bengale ont porté au pouvoir la Ligue musulmane (le parti à la tête de la lutte pour le Pakistan) par une victoire écrasante. L'Assemblée provinciale du Sind vota pour l'annexion au Pakistan alors que la Province de la Frontière du Nord-Ouest et le Sylhet votèrent par voie de référendum pour se joindre au Pakistan. Tous les États princiers dans ces territoires adhérèrent au Pakistan. L'Assemblée de l'État du Kalat vota d'abord pour l'indépendance, mais fut plus tard convaincue de faire partie du Pakistan. Ainsi, au Pakistan, ce furent les régions qui décidèrent d'établir une fédération plutôt qu'un pouvoir central accordant une autonomie provinciale à ses diverses unités constituantes.

Puisque le Pakistan était constitué de deux territoires séparés, le fédéralisme s'imposait alors à cause de la géographie même du pays. La séparation du territoire oriental (aujourd'hui le Bangladesh), en 1970, a fait du Pakistan un État certes distinct du point de vue linguistique et ethnique, mais géographiquement homogène. Aujourd'hui, le pays compte quatre provinces : Pendjab, Sind, Province de la Frontière du Nord-Ouest et Baloutchistan. La démographie du pays n'est pas équilibrée : le Pendjab comprend près de 56 pour cent de la population, et

*l'ensemble* des autres provinces, 44 pour cent. Dans une démocratie basée sur la loi de la majorité, cela signifie que chaque fois que le pays est polarisé selon les règles provinciales, trois provinces réunies représentent la minorité alors que la seule province majoritaire pourra faire adopter les résolutions. De fait, la composition démographique interprovinciale élimine l'idée d'un État unitaire ou même d'un État quasi fédéral.

## 2 DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES RELATIVES AU FÉDÉRALISME

C'est le gouvernement britannique qui a initié les premières démarches vers le fédéralisme par un ensemble de réformes constitutionnelles incorporées dans l'Acte du gouvernement de l'Inde en 1935. L'Acte instaurait un régime fédéral – ou quasi fédéral – hautement centralisé, contrôlé et dirigé par les fonctionnaires coloniaux, sous l'autorité souveraine de la Couronne britannique. Cette structure fédérale était instituée pour l'Inde, pays qui n'était ni libre ni indépendant, et appliquée par un pouvoir colonial se sentant obligé d'accorder une certaine autonomie à ses sujets tout en étant extrêmement méfiant à leur égard.

Lors de l'Acte d'indépendance de 1947 (*Independence Act of 1947*), le Pakistan adopta, en guise de constitution intérimaire, l'Acte du gouvernement de l'Inde de 1935, avec certaines modifications. De ce fait, le Pakistan hérita des Britanniques ses articles constitutionnels. La première Constitution, officiellement adoptée en 1956, a cependant été abrogée par les militaires deux ans plus tard. La deuxième Constitution, adoptée en 1962 par l'Assemblée nationale que contrôlaient les militaires, fut de nouveau abrogée par les militaires en 1968. Quant à la troisième Constitution, adoptée en 1973 par le premier Parlement élu au suffrage direct, elle est toujours en vigueur, en dépit de plus d'une suspension et de nombreuses modifications arbitraires de la part des militaires. Même si la Constitution inclut une structure fédérale, le Pakistan reste essentiellement un État unitaire et centralisé.

Selon le préambule (alinéa 2) de la Constitution de la République islamique du Pakistan, c'est Allah qui exerce la souveraineté, laquelle sera appliquée par les représentants du peuple. Dans les faits, toutefois, la souveraineté repose entre les mains des dirigeants militaires. Comme preuves de cette situation, nous pouvons citer l'abrogation répétée ou la suspension de la loi constitutionnelle et l'imposition d'un régime militaire, l'imposition par les militaires

de la Constitution de 1962, sans oublier les modifications à la Constitution de 1973 dictées par le pouvoir militaire, d'abord en 1985<sup>2</sup> et plus tard en 2002<sup>3</sup>.

Il y a quatre institutions dans la Constitution concernant les dispositions fédérales et traitant du partage des compétences et des fonctions entre le centre et les provinces. Ce sont: 1) la Chambre haute du Parlement (le Sénat) (article 59); 2) les listes des compétences fédérales et concurrentes (article 70 (4)); 3) le Conseil des intérêts communs (article 153); 4) la Commission nationale des finances (article 160).

La Constitution prévoit un Parlement fédéral bicaméral (articles 50, 51 et 59): l'Assemblée nationale, ou Chambre basse, représente le pays dans son ensemble; le Sénat, ou Chambre haute, représente les unités constituantes. Les membres de l'Assemblée nationale sont élus au suffrage direct par les citoyens adultes selon le système électoral uninominal majoritaire à un tour. Les 342 sièges à l'Assemblée nationale sont alloués en fonction de la population de chaque province, des régions tribales sous administration fédérale (FATA) et de la capitale fédérale. Le Sénat se compose de 100 membres et chaque province y est également représentée. Les quatre assemblées provinciales élisent 22 membres chacune, répartis en 14 membres généraux, 4 femmes et 4 technocrates. Les régions tribales sous administration fédérale élisent huit membres au suffrage direct. La capitale fédérale élit, tel

---

<sup>2</sup> Le régime militaire du général Zia ul Haq a accepté de remettre le pouvoir au Parlement (élu sous surveillance et contrôle militaires et sur une base non partisane) à condition qu'il décrète un huitième amendement à la Constitution. Les dispositions de la modification, spécifiées au chapitre XI, articles 238 et 239, furent entièrement respectées, quoique sous la contrainte. Le huitième amendement de la Constitution (1985) a modifié plus de 65 clauses, accordé l'immunité pour toutes les actions exécutantes posées par le régime militaire de 1977 à 1985, validé toutes les lois promulguées durant cette période et autorisé le président à dissoudre le Parlement et à révoquer à son gré les gouvernements élus. Parmi les lois validées, on retrouve certaines des lois religieuses les plus rétrogrades, qui ont des répercussions négatives sur les femmes et les minorités religieuses. Le pouvoir de révocation empêcha tout gouvernement élu de terminer son mandat.

<sup>3</sup> Le régime militaire du général Pervez Musharraf a organisé un référendum pour l'élire pour un mandat de cinq ans, contournant ainsi les dispositions prévues dans la Constitution concernant l'élection du président. Il émit ensuite le décret servant de cadre juridique (LFO 2002) afin de modifier la Constitution, passant outre aux dispositions à cet effet dans la Constitution. Ce décret modifia 29 autres dispositions de la Constitution.

que fixé par le président, quatre membres, dont deux membres généraux, une femme et un technocrate.

Selon la Constitution, le pouvoir se répartit en trois niveaux : exécutif, législatif et judiciaire. Mais, comme dans la plupart des États fédéraux, c'est le principe même de la répartition des juridictions entre le gouvernement central et les unités constituantes qui reste un facteur important dans le développement constitutionnel du Pakistan. La répartition des pouvoirs entre la fédération et les provinces est largement déterminée par deux listes : la liste des compétences fédérales (*Federal Legislative List*) et la liste des compétences concurrentes (*Concurrent Legislative List*). Le Parlement fédéral peut promulguer des lois concernant les 67 objets contenus dans la liste des compétences fédérales. Le Parlement fédéral et les assemblées provinciales peuvent tous deux promulguer des lois concernant les 47 objets contenus dans la liste des compétences concurrentes. Les questions non comprises dans ces deux listes sont considérées comme des affaires résiduelles et relèvent du domaine exclusif des provinces. Sauf les dispositions qui accordent des compétences résiduelles aux provinces et qui permettent à chaque province d'avoir sa propre assemblée législative, toutes les autres clauses assurent en principe l'hégémonie du gouvernement central sur les gouvernements des provinces.

Le gouvernement fédéral intervient fortement dans les rouages des gouvernements des provinces (articles 128, 145 et 152). Le gouvernement fédéral peut nommer le gouverneur dans chaque province, approuver la dissolution de l'Assemblée provinciale par le gouverneur, approuver la nomination d'un gouvernement provincial intérimaire par le gouverneur, confier des responsabilités à une province concernant l'un ou l'autre domaine de compétence du gouvernement central et donner des directives à une province. En outre, le gouvernement fédéral est habilité à nommer et à transférer les juges de la Haute Cour, le tribunal provincial le plus élevé et deuxième en importance après la Cour suprême au niveau fédéral (article 193). De plus, le gouvernement fédéral est autorisé à nommer le secrétaire en chef d'une province et le chef de la police provinciale, assumant ainsi le contrôle sur la fonction publique et la police provinciales. Les gouvernements fédéraux ont utilisé d'office les pouvoirs découlant de l'article 112 (2) pour dissoudre les assemblées provinciales et destituer les gouvernements provinciaux.

Même si la composition du Sénat sous-entend que les provinces sont représentées au gouvernement fédéral, le rôle du Sénat est sapé par l'article 73 qui lui refuse toute participation effective aux projets de loi de finances, y compris du budget fédéral. En réalité, le budget annuel peut seulement émaner de l'Assemblée nationale; le Sénat en reçoit

une copie aux fins de commentaires. L'Assemblée nationale peut faire adopter le budget en y incluant ou non les recommandations du Sénat. On nie au Sénat tout pouvoir décisionnel dans les questions d'emprunts, de garanties à donner de la part du gouvernement fédéral, même si un ou plusieurs gouvernements provinciaux peuvent subir des pertes relatives à tel ou tel prêt. On nie également au Sénat tout droit de regard sur la vérification des finances des gouvernements aussi bien fédéral que provinciaux.

Selon les listes de compétences législatives, même si les provinces n'ont pas juridiction sur la liste des compétences fédérales, le Parlement fédéral détient le pouvoir en matière de juridiction provinciale (article 142 (b)). Quand il y a conflit entre le Parlement fédéral et une assemblée provinciale dans un domaine relevant de la liste des compétences concurrentes, c'est l'autorité du Parlement qui prévaut (article 143); cette liste est donc en réalité devenue partie prenante de la liste des compétences fédérales. Le centre s'est approprié même le champ du gouvernement local qu'on ne retrouve sur aucune liste et qui, selon l'article 142 (c), dépend exclusivement de la juridiction des gouvernements provinciaux. En réalité, cela signifie que les gouvernements provinciaux ont tout simplement promulgué les ordonnances pertinentes sur les institutions locales, adoptant l'ébauche reçue du gouvernement fédéral. Il ressort que même si le pays est une fédération de principe, il est centralisé en pratique.

Selon le décret servant de cadre juridique (*Legal Framework Order, LFO, 2002*), l'établissement d'administrations locales et le transfert des compétences et de l'autorité politiques, administratives et financières sont maintenant devenus une exigence constitutionnelle (article 140 (a)) pour les gouvernements provinciaux. Les ordonnances du gouvernement provincial local imposées par le régime militaire en 2001, à l'époque de la suspension de la Constitution, prévoient la structure, les pouvoirs et les fonctions du gouvernement local. Ces ordonnances ont été ajoutées à la sixième annexe de la Constitution, laquelle stipule «qu'aucune loi ne sera ni modifiée, ni abrogée, ni amendée, sans la sanction préalable du président». Les ordonnances seront effacées de la Constitution en 2009. Cela signifie que, même si ce sont des ordonnances provinciales, les assemblées législatives provinciales ne sont pas libres de les modifier, les abroger ou les amender avant 2009.

En réalité, l'établissement d'un gouvernement local n'a pas transféré l'autorité administrative ou l'autonomie fiscale au plan local, et cela, à double titre. D'abord, c'est le gouvernement provincial qui nomme le personnel supérieur du gouvernement local et peut le déplacer à son gré. Deuxièmement, les gouvernements locaux ayant un

pouvoir infime d'imposition, ils sont presque entièrement redevables aux gouvernements provinciaux pour ce qui est du transfert de fonds. Comme les gouvernements provinciaux dépendent eux-mêmes des transferts fiscaux fédéraux, cela permet au gouvernement central d'influencer le cours du développement au plan local. Cela, sous la conduite du Bureau national de la reconstruction (*National Reconstruction Bureau*), un organisme non constitutionnel mis en place par le régime militaire, après le coup d'État de 1999.

Il existe deux importantes institutions qui sont indiquées dans la Constitution et qu'il faut souligner ici. La première, le Conseil des intérêts communs (*Council of Common Interests*), est mentionnée à l'article 153. C'est un organisme quasi exécutif composé des dirigeants exécutifs du centre et des provinces ou de leurs représentants. Il a pour fonction de définir et réglementer les politiques relatives aux domaines énumérés dans la liste des compétences fédérales (chapitre II) : les chemins de fer, l'huile minérale (par opposition aux huiles de palme, de ricin ou de tournesol utilisées pour l'huile de cuisson), le gaz naturel et l'électricité (ce dernier provenant de la liste des compétences concurrentes). Le Conseil a pour mandat d'arbitrer les querelles entre les provinces ainsi qu'entre le centre et une ou plusieurs provinces. On peut cependant mesurer l'efficacité du Conseil par le fait qu'il ne s'est réuni qu'une seule fois en une dizaine d'années (de 1988 à 1999).

La seconde institution, la Commission nationale des finances (*National Finance Commission*) (article 160), est un organisme conjoint fédéral-provincial ayant le mandat de s'occuper de distribuer les rentrées provenant des taxes fédérales. C'est une importante disposition compte tenu que la structure d'imposition est carrément biaisée du côté fédéral et que les impôts fédéraux s'élèvent à plus de 90 pour cent de toutes les taxes réunies. Cet état de choses est demeuré plus ou moins le même depuis les réformes constitutionnelles de 1935. Le centre détenant un quasi-monopole sur les cordons de la bourse, cela impose une contrainte sévère sur les activités économiques fédérales déjà fortement affaiblies.

L'article 70 (4 (43-53)) de la Constitution autorise le gouvernement fédéral à percevoir neuf catégories de taxes, d'impôts et de droits. Cela comprend des taxes sur : le revenu non agricole; le revenu corporatif; les achats et les ventes de biens importés, exportés, fabriqués et manufacturés pour la consommation intérieure; les capitaux fixes, le pétrole, le gaz naturel et les matériaux générateurs d'énergie nucléaire; le transport des marchandises et des passagers par train, mer ou air ainsi que les titres de transport et le fret. La juridiction fédérale comprend aussi les droits sur les importations, les exportations,

les droits d'accise, les droits sur l'immobilier et la propriété, les droits de succession, ainsi que les frais associés aux taxes susmentionnées.

Les droits d'enregistrement et la taxe sur les véhicules motorisés constituent la source principale des recettes des provinces. Il y a quelques années, le gouvernement fédéral a aboli la taxe de district sur les exportations et l'octroi municipal (un droit d'entrée sur les marchandises). Le gouvernement fédéral n'avait pas la juridiction constitutionnelle pour imposer pareille décision concernant le domaine résiduaire des provinces, mais une intrusion aussi flagrante est monnaie courante dans les relations fédérales-provinciales au Pakistan. En d'autres termes, les élus locaux n'ont pratiquement aujourd'hui aucune source de revenus et doivent se contenter presque exclusivement des subventions fédérales et provinciales pour faire face à leurs dépenses, y compris le paiement des salaires.

Les transferts provenant du fonds commun fédéral représentent la majeure partie des recettes des gouvernements provinciaux. Ces transferts se font d'après la prime qu'accorde la Commission nationale des finances tous les cinq ans. Le fonds commun fédéral à partager est constitué de tous les impôts perçus par le gouvernement fédéral, des droits d'accise fédéraux, et des droits d'exportation sur le coton. Le gouvernement fédéral retient 62,5 pour cent du produit net calculé après déduction de 5 pour cent en frais de recouvrement; les 37,5 pour cent restants sont répartis entre les quatre provinces. Un seul critère, celui de la population, sert de principe de distribution. Ainsi, selon le recensement de 1991, les quotes-parts de chaque province étaient les suivantes : Pendjab, 57,88 pour cent; Sind, 23,28 pour cent; Province de la Frontière Nord-Ouest, 13,54 pour cent; Baloutchistan, 5,30 pour cent.

Outre le fonds commun fédéral divisible, les provinces reçoivent les bénéfices nets, les redevances, les droits d'accise et, le cas échéant, une surtaxe de développement en matière de production ou d'extraction d'énergie hydraulique, de pétrole brut et de gaz naturel, sur la base de l'emplacement de la production. Deux provinces – Province de la Frontière du Nord-Ouest et Baloutchistan – reçoivent également des subventions spéciales en raison de leur sous-développement relatif. Même si de toute évidence la province du Sind – exception faite de la ville de Karachi – est sensiblement plus sous-développée que la Province de la Frontière du Nord-Ouest, elle ne reçoit pas de telles subventions.

Aux institutions décisionnelles en place s'est ajouté le Conseil national de sécurité (*National Security Council*), organe décrété par le Parlement. Dirigé par le président, il se compose du premier ministre, du président du Sénat, du président de l'Assemblée nationale, du chef de l'opposition à l'Assemblée nationale, des ministres

principaux des provinces, du président des chefs d'état-major réunis de l'armée, de la marine et de l'aviation. Le Conseil précise le rôle politique des forces armées, au sein desquelles deux provinces sur quatre sont à peine représentées. De plus, étant donné que le Conseil n'est pas formé selon des normes provinciales, il est théoriquement possible qu'une province soit représentée par son seul ministre principal. De cette manière, le Conseil amoindrit davantage l'autorité déjà mince du Sénat et pousse le pays vers la centralisation plutôt que vers le fédéralisme.

### 3 DYNAMIQUE POLITIQUE RÉCENTE

En plus des difficultés découlant du régime militaire, les finances et les recettes font partie du contentieux depuis quelques années. En 1997, l'octroi de la Commission nationale des finances a eu pour effet de diminuer les transferts fédéraux aux provinces de près de cinq pour cent, entraînant de sérieux problèmes pour les gestionnaires provinciaux. Cette perte est attribuable à une diminution des rentrées de l'impôt fédéral due à un recouvrement d'impôts moins élevé et à une dégradation de l'activité économique. En effet, pendant l'exercice financier 1998–1999, les recettes provenant des impôts se sont révélées inférieures d'un tiers par rapport aux prévisions de la Commission nationale des finances.

On croit que la vaste série de réformes menées par le gouvernement fédéral selon les modalités du programme de réajustement structurel du Fonds monétaire international (FMI) depuis 1997 serait à l'origine de la baisse des recettes anticipées. Ces réformes comprenaient des coupures massives des taux d'imposition, ce qui a entraîné une diminution des rentrées provenant des taxes de vente et des droits d'importation. Compte tenu de l'échec des mesures incitatives pour stimuler l'économie et de l'absence du redressement attendu de l'activité économique, les recettes ont encore diminué. Les recettes moins élevées provenant de l'impôt fédéral ont eu pour conséquence la diminution du fonds commun fédéral avec, comme corollaire, des transferts plus restreints aux provinces.

Il est important de souligner ici que ce sont les provinces qui ont fait les frais des réformes économiques et de la chute des rentrées fédérales, compte tenu de leur grande dépendance envers les transferts fédéraux. On sait qu'elles ont peu de voix au chapitre lors des décisions du gouvernement fédéral concernant la mise en œuvre des réformes économiques. Le Sénat est tenu à l'écart de l'élaboration des politiques économiques à cause de l'article de la Constitution qui écarte sa participation aux affaires financières.

Depuis l’indépendance, le Pakistan a essayé à maintes reprises d’édifier un modèle fédéral adapté aux diverses composantes de la société. Toutes les constitutions préconisaient un gouvernement de type fédéral, au moins en apparence. Cependant, un régime militaire aboutit *de facto* au retour à une forme unitaire de gouvernement. Telle est la situation aujourd’hui, malgré la présence d’un Parlement élu.

La violation constante des principes démocratiques et fédéraux par les militaires a considérablement mis à l’épreuve l’édifice politique du pays<sup>4</sup>. L’échec en 1970 d’une politique d’entente entre Islamabad et Dacca, les capitales respectives du territoire fédéral et de la province orientale, a conduit à l’éclatement<sup>5</sup> au terme d’une guerre civile de 21 mois, entraînant des milliers de morts, suivie d’une invasion de la part de l’Inde. Dans le Pakistan d’aujourd’hui, on retrouve aussi de graves tensions à l’image des querelles chroniques au sujet de l’allocation des recettes fédérales et des fonds de développement, de la répartition des emplois fédéraux dans la fonction publique et dans l’armée, et de la distribution de l’eau du réseau de l’Indus.

Pour que le Pakistan soit vraiment un État fédéral, il faudrait apporter trois modifications importantes à la Constitution. Il faudrait d’abord abolir la liste des compétences concurrentes pour augmenter de manière significative la juridiction résiduelle des provinces.

---

<sup>4</sup> Déjà en 1955, le gouvernement central avait imposé la fusion de toutes les provinces du territoire occidental pour former la province du Pakistan occidental. Il y avait désormais seulement deux provinces, le Pakistan occidental et le Pakistan oriental, comprenant respectivement 44 pour cent et 56 pour cent de la population. Cependant, la Constitution de 1956 a obligé le Pakistan oriental à accepter la parité avec le Pakistan occidental concernant la représentation au Parlement monocaméral, niant ainsi la nature même du fédéralisme.

<sup>5</sup> En 1969, la province du Pakistan occidental fut dissoute sous la pression du Pakistan oriental et les anciennes provinces du territoire occidental furent restaurées. Il y eut des élections générales en 1970 au suffrage universel, reconnaissant ainsi la majorité de 56 pour cent de la population du Pakistan oriental. Le chef de la Ligue Awami du Pakistan oriental, le cheikh Mujibur Rahman, remporta tous les sièges sauf deux au Pakistan oriental et, par conséquent, la majorité des sièges au sein du nouveau Parlement. Les militaires refusèrent toutefois de lui céder le pouvoir, annulèrent la session parlementaire prévue, et lancèrent une sévère répression contre la Ligue Awami. Les mesures brutales de mars 1970 conduisirent à la guerre civile qui prit fin en décembre 1970 par l’invasion de l’Inde et la déclaration d’indépendance de l’État du Bangladesh.

Deuxièmement, il faudrait reconnaître au Sénat et à l'Assemblée nationale des pouvoirs législatifs égaux, dont la juridiction sur les projets de loi de finances. Enfin, il faudrait prévoir une redistribution des compétences fiscales et la « provincialisation » de certaines bases d'imposition. Par-dessus tout, il est impératif que la Constitution perdure en tant que loi fondamentale du pays et que le régime militaire demeure soumis au gouvernement constitutionnel.

Les récents développements démontrent toutefois le contraire. À la suite de l'annonce des élections prévues en octobre 2002, une série de « manipulations » légales et constitutionnelles furent exercées afin de consolider davantage la mainmise des militaires sur les rênes du gouvernement. Trois de ces mesures méritent que l'on s'y attarde.

La première mesure fit des efforts pour paralyser les deux principaux partis politiques en introduisant des modifications<sup>6</sup> à certaines lois. D'abord, l'ordonnance du Bureau national de la responsabilité financière (2000) a été modifiée<sup>7</sup> de sorte à obliger un accusé à se présenter en cour en personne plutôt que d'être représenté par son avocat, à défaut de quoi l'accusé peut être reconnu coupable et passible de jugement. Tenant compte de cette modification, la Cour de la responsabilité financière (*Accountability Court*) condamna le dirigeant d'un des deux principaux partis politiques qui s'était exilé volontairement (le chef de l'autre principal parti politique a été condamné à l'exil, à la suite de procédures douteuses). Deuxièmement, le décret sur les partis politiques (2002) remplaça la Loi sur les partis politiques (*Political Parties Act, 1962*) pour empêcher toute personne, condamnée pour quelque délit que ce soit, de diriger un parti politique. Troisièmement, l'article 63 de la Constitution fut modifié<sup>8</sup>; on y ajouta une disposition empêchant quiconque condamné pour absence du tribunal, de se porter candidat aux élections. Quatrièmement, la Loi de la représentation du peuple (*Representation of People Act of 1974*) fut modifiée pour empêcher toute personne déjà premier ministre ou ministre principal pendant deux mandats, indépendamment de la durée, de se représenter pour un troisième mandat<sup>9</sup>. On intégra cependant une

---

<sup>6</sup> Toutes les modifications ont été promulguées par ordre de l'exécutif, sauf mention spéciale.

<sup>7</sup> Le régime militaire promulga l'ordonnance originale le 16 novembre 1999. L'ordonnance de 2000 amendant l'ordonnance du Bureau national de la responsabilité financière a été promulguée le 3 février 2000.

<sup>8</sup> Décret servant de cadre juridique 2002 (Décret du chef de l'exécutif n° 24).

<sup>9</sup> Le décret prévoyant les compétences recherchées pour exercer des charges publiques, 2002; promulgué le 6 juillet 2002.

autre modification pour dispenser d'anciens ministres en chef de ces restrictions, de façon à permettre à un ancien ministre en chef du Baloutchistan ayant exercé deux mandats d'être élu premier ministre<sup>10</sup>.

Selon la deuxième mesure, la Constitution suspendue à l'époque du coup d'État militaire du 12 octobre 1999, était en partie remise en vigueur<sup>11</sup>. L'article 63, qui prévoyait le cas des députés ayant perdu leur siège à cause de leur changement d'allégeance, était suspendu jusqu'à la tenue des élections du président et du président adjoint de l'Assemblée nationale, du premier ministre, des membres du Sénat, du président et du président adjoint du Sénat. Cette mesure devait permettre aux membres de l'opposition « collaborateurs » de voter pour les candidats « officiels ». À la suite de quoi, on remit l'article 63 en vigueur pour empêcher les membres de réintégrer leur parti.

Dans la troisième mesure, l'annexe 2 de l'article 41 de la Constitution prévoit qu'un collège électoral formé des membres du Sénat, de l'Assemblée nationale et des quatre assemblées provinciales, élise le président au scrutin secret. Les voix sont comptabilisées selon une formule où la majorité numérique des grandes provinces équivaut à celle des petites provinces<sup>12</sup>. Cependant, en 2002, le président fut élu par voie de référendum (décret du référendum, 2002), contournant ainsi le mode constitutionnel de scrutin prévu pour l'élection du président. Ensuite, on obtint *a posteriori* une validation constitutionnelle au moyen d'une modification constitutionnelle (le dix-septième amendement de la Constitution, 2004) prévoyant un seul et unique vote de confiance au président. Toutefois, la modification éliminait également les dispositions sur le scrutin secret et la formule. Cela est significatif en ce qui a trait au fédéralisme puisque les majorités numériques des deux plus grandes provinces, dominées par le parti au pouvoir,

---

<sup>10</sup> L'amendement au décret prévoyant les compétences recherchées pour exercer des charges publiques, 2002; promulgué le 26 octobre 2002.

<sup>11</sup> La quatrième disposition du décret servant de cadre juridique 2002, intitulée « Renouveau de la Constitution de 1973 », stipulait que « les dispositions de la Constitution, telles qu'amendées par ce décret ou tout autre décret éventuellement promulgué, peuvent être réhabilitées au jour choisi par le chef de l'exécutif, suivant un avis dans la Gazette officielle. De même, il peut déterminer d'autres jours, selon les diverses dispositions.

<sup>12</sup> La plus grande province, le Pendjab, occupe 183 sièges sur les 332 qui composent l'Assemblée nationale. L'Assemblée provinciale du Pendjab comprend 371 membres. Par contre, la plus petite province, le Baloutchistan, occupe 17 sièges à l'Assemblée nationale et compte 65 membres à l'Assemblée provinciale du Baloutchistan.

suffisaient au président pour remporter le vote de confiance face aux majorités des deux provinces plus petites, dominées par l'opposition.

#### 4 SOURCES DE RENSEIGNEMENTS SUPPLÉMENTAIRES

- Ahmed, Syed Jaffer, *Federalism in Pakistan: A Constitutional Study*, Karachi, Centre d'étude du Pakistan (*Pakistan Study Centre*), Université de Karachi, 1990.
- Ahsan, Aitzaz, *The Indus Saga and the Making of Pakistan*, Karachi, Oxford University Press, 1996.
- Imtiazi, I. A., « Organization Structure and Working of the Federal and Provincial Government in Pakistan », in Jameelur Rahman Khan (dir.), *Government and Administration in Pakistan*, Islamabad, O & M Division, Gouvernement du Pakistan, 1987.
- Mouvement social-démocrate (*Social Democratic Movement*), *Charter of Reforms*, Islamabad, 1997.
- Pakistan (Gouvernement du), *Constitution of the Islamic Republic of Pakistan*, Islamabad, 1973.
- Pakistan (Gouvernement du), Bureau de statistiques, sur Internet : <http://www.statpak.gov.pk>
- Rabbani, Mian Raza, *LFO: A Fraud on the Constitution*, Karachi, Q.A. Publishers, 2003.
- Zins, Max-Jean, *Le Pakistan, La quête de l'identité*, Paris, La Documentation française, 2002, 192 p.
- [http://www.ifri.org/files/politique\\_etrangere/PE\\_2\\_02\\_Abou\\_Zahab.pdf](http://www.ifri.org/files/politique_etrangere/PE_2_02_Abou_Zahab.pdf), article sur la politique

Tableau I  
Indicateurs politiques et géographiques

Capitale	Islamabad
Nombre et type d'unités constitutantes	4 provinces: Baloutchistan, Province de la Frontière du Nord-Ouest, Pendjab, Sind 6 régions tribales sous administration fédérale 1 territoire de la capitale: Territoire de la capitale fédérale (Islamabad)
Langue(s) officielle(s)	Anglais, ourdou
Superficie	796 096 km <sup>2</sup>
Superficie – plus grande unité constituante	Baloutchistan – 347 190 km <sup>2</sup>
Superficie – plus petite unité constituante	Province de la Frontière du Nord-Ouest – 74 521 km <sup>2</sup> (Islamabad – 907 km <sup>2</sup> )
Population totale	144 902 000 (2002)
Population de chaque unité constituante (% de la population totale)	Pendjab 55,6 %, Sind 23 %, Province de la Frontière du Nord-Ouest 13,4 %, Baloutchistan 5 %, Régions tribales sous administration fédérale 2,4 %, Islamabad 0,6 %
Régime politique – fédéral	République fédérale
Chef d'État – fédéral	Président: le général Pervez Musharraf, porté au pouvoir suite à un coup d'État militaire, le 12 octobre 1999. Sa présidence est confirmée lors d'un référendum tenu le 30 avril 2002. (C'est habituellement le Parlement qui élit le président.) Le président Musharraf préside le Conseil national de sécurité ( <i>National Security Council</i> ), organe auquel est présentement conféré presque tout le pouvoir décisionnel. Le Conseil se compose de chefs militaires, du premier ministre et des membres du Cabinet.
Chef de gouvernement – fédéral	Premier ministre: Mir Zafarullah Khan Jamali (23 novembre 2002). Choisi par le Parlement pour un mandat d'une durée de 4 ans.
Structure de gouvernement – fédéral	Bicaméral – Parlement: <i>Chambre haute</i> – Sénat, 100 sièges. Dans les provinces, les sénateurs sont élus au suffrage indirect par les assemblées provinciales pour un mandat d'une durée de 4 ans. Dans les régions tribales sous administration fédérale et le territoire de la capitale fédérale, ils sont élus au suffrage direct. Les dernières élections ont eu lieu les 24 et 27 février 2003. (Les prochaines élections auront lieu en février 2007.) <i>Chambre basse</i> – Assemblée nationale ( <i>National Assembly</i> ), 342 sièges. Les membres sont élus au suffrage populaire pour un mandat d'une durée de 4 ans.

Tableau I (suite)

	Des sièges sont réservés aux femmes et aux minorités non musulmanes. Les dernières élections ont eu lieu le 10 octobre 2002. (Les prochaines élections auront lieu en octobre 2006.)
Nombre de représentants à la Chambre basse du gouvernement fédéral pour l'unité constituante la plus peuplée	Pendjab – 183
Nombre de représentants à la Chambre basse du gouvernement fédéral pour l'unité constituante la moins peuplée	Baloutchistan – 17
Répartition des représentants à la Chambre haute du gouvernement fédéral	Les 4 provinces sont représentées de manière égale (22 membres chacune). Il y a 8 représentants élus au suffrage direct venant des régions tribales sous administration fédérale, et 4 du territoire de la capitale fédérale (Islamabad).
Partage des compétences	La liste des compétences fédérales ( <i>Federal Legislative List</i> ) de la Constitution attribue 67 compétences exclusives au gouvernement central dont la défense, les affaires étrangères, le commerce, les devises et les activités bancaires. La liste des compétences concurrentes ( <i>Concurrent Legislative List</i> ) comprend 47 compétences sur lesquelles le gouvernement fédéral et les assemblées provinciales peuvent tous deux légiférer, notamment l'environnement, l'immigration, l'agriculture, l'éducation, la santé, l'aide sociale, le réseau routier et le tourisme. En cas de conflit, la loi fédérale prévaut.
Compétences résiduelles	Les compétences résiduelles relèvent des provinces.
Tribunal constitutionnel (tribunal de dernière instance en matière constitutionnelle)	Cour suprême ( <i>Supreme Court</i> ). Les juges sont nommés par le président.
Régime politique – unités constituantes	Monocaméral – Assemblées provinciales, composées de 43 à 248 membres élus au suffrage populaire. Les assemblées provinciales possèdent elles aussi des sièges réservés aux minorités.
Chef de gouvernement – unités constituantes	Gouverneur et Conseil des ministres nommés par le président.

Tableau II

Indicateurs économiques et sociaux

PIB	291,8 milliards de \$ US à PPA (2002)
PIB par habitant	2 013,8 \$ US à PPA (2002)
Dette nationale extérieure	33,4 milliards de \$ US (30 septembre 2003)
Dette infranationale	s.o.
Taux de chômage national	7,8 % (30 juin 2002)
Unité constituante ayant le taux de chômage le plus élevé	Province de la Frontière du Nord-Ouest – 13,1 %
Unité constituante ayant le taux de chômage le plus faible	Sind – 5,15 %
Taux d'alphabétisation chez les adultes	44 % <sup>1</sup>
Dépenses nationales en matière d'éducation (% du PIB)	1,8 % (2000)
Espérance de vie (années)	60,44 (2001)
Recettes du gouvernement fédéral – impôts et sources connexes	903,4 millions de \$ US (2001)
Recettes des unités constitutantes – impôts et sources connexes	384,4 millions de \$ US (2001)
Transferts fédéraux aux unités constituantes	s.o.
Mécanismes de péréquation	La Commission nationale des finances ( <i>National Finance Commission</i> ) recommande la part des transferts fédéraux versée aux provinces, et l'octroi de subventions aux provinces. Les transferts du gouvernement fédéral représentent l'essentiel des recettes des gouvernements provinciaux.

*Sources*

- Ahmad, Nuzhat et Syed Ashraf, « Chapter 6 », *Pakistan : Intergovernmental Fiscal Transfers*, Banque asiatique de développement (BAD), 2001, sur Internet: [http://www.adb.org/Documents/Books/Intergovernmental\\_Fiscal\\_Transfers/chap\\_06.pdf](http://www.adb.org/Documents/Books/Intergovernmental_Fiscal_Transfers/chap_06.pdf)
- Banque asiatique de développement (BAD), « Key Indicators 2003 : Education for Global Participation – Regional Tables : Pakistan », sur Internet: [http://www.adb.org/Documents/Books/Key\\_Indicators/2003/default.asp](http://www.adb.org/Documents/Books/Key_Indicators/2003/default.asp)
- Banque du Pakistan, « Pakistan External Debt and Liabilities », 2003, sur Internet: <http://www.sbp.org.pk/ecodata/index.asp>
- Banque mondiale, « Quick Reference Tables : Data and Statistics », sur Internet: <http://www.worldbank.org/data/quickreference/quickref.html>
- Economist, The*, « Country Briefings : Pakistan », sur Internet: <http://www.economist.com/countries/Pakistan>

- Kardar, Shahid H, « Local Government Finance and Bond Markets », Ferguson & Co., Lahore, Banque asiatique de développement (BAD), 2003, sur Internet: [http://www.adb.org/Documents/Books/Local\\_Govt\\_Finance\\_Bond\\_Markets/pakistan.pdf](http://www.adb.org/Documents/Books/Local_Govt_Finance_Bond_Markets/pakistan.pdf)
- Mouvement des citoyens pour le fédéralisme aux Philippines (Citizens' Movement for a Federal Philippines), « Countries with federal system », sur Internet: <http://www.cmfp.ph/articlespdf/clairecarlos1.pdf>
- Nyrop, Richard F. (dir.), *Pakistan : A Country Study*, Bibliothèque du Congrès américain, 1983, sur Internet: <http://countrystudies.us/pakistan/1.htm>
- Pakistan, Bureau de statistiques, « Labour Force Participation Rates and Unemployment Rates by Area, Age and Sex », 2001–2002, sur Internet: [http://www.statpak.gov.pk/depts/fbs/publications/lfs2001\\_2002/t11.pdf](http://www.statpak.gov.pk/depts/fbs/publications/lfs2001_2002/t11.pdf)
- Pakistan (Gouvernement du), Bureau de statistiques, recensements (Population Census Organization), « Area, Population, Density and Urban/Rural Proportion by Administrative Units », 1998, sur Internet: [http://www.statpak.gov.pk/depts/pco/statistics/area\\_pop/area\\_pop.html](http://www.statpak.gov.pk/depts/pco/statistics/area_pop/area_pop.html)
- Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Rapport mondial sur le développement humain 2003 : Indicateur du développement humain*, sur Internet: [http://hdr.undp.org/reports/global/2003/francais/pdf/hdro3\\_fr\\_HDI.pdf](http://hdr.undp.org/reports/global/2003/francais/pdf/hdro3_fr_HDI.pdf)
- World Directory of Parliamentary Libraries : Pakistan*, Bundestag de l'Allemagne, sur Internet: <http://www.bundestag.de/bic/bibliothek/library/pakis.html>

*Note*

1 15 ans et plus