

Comment gouverner selon le régime politique de la Constitution de 1987 ?

Claude Moïse

Ce texte présente le schéma du régime politique de la Constitution de 1987. Il ne tient pas compte des amendements récents. Conçu originellement comme le plan d'un exposé d'introduction, il visait à proposer une base argumentaire dans la perspective de la révision constitutionnelle. Ce texte se termine par des observations induites de la mise à l'épreuve de la Constitution et des luttes politiques récentes. Pour une analyse critique plus poussée, on peut se référer au rapport synthèse Moïse/Hector de juillet 2007¹ et aux autres documents du groupe de travail composé d'Enex Jean-Charles, de Cary Hector et de Claude Moïse². Constitué par le président Préval en septembre 2007, ce groupe avait pour mission d'explorer avec les dirigeants des partis politiques représentés au Parlement les termes d'un consensus sur la question de la révision constitutionnelle.

A. Compte tenu de la répartition des pouvoirs et prérogatives dévolus par la Constitution, deux aspects fondamentaux se dégagent dont il faut tenir le plus grand compte pour comprendre les problèmes et embûches de la gouvernance.

1. ÉNUMÉRATION DES INSTITUTIONS

- Organes de l'État central (exécutif bicéphale, législatif bicaméral, judiciaire à paliers);
- Institutions indépendantes: CEP, CSC/CA, Commission de conciliation, Institut national de la réforme agraire (INARA), Protecteur du citoyen, universités;
- Collectivités territoriales à plusieurs niveaux emboîtés: CASEC, ASEC (section communale); conseil communal, assemblée municipale (commune); arrondissement; conseil départemental, assemblée départementale, assemblée interdépartementale (départements).

1. Claude Moïse et Cary Hector: *Rapport sur la question constitutionnelle et Annexes*, présenté le 17 juillet 2007 au Président de la République, M. René Préval, et diffusé par le Secrétariat général de la Présidence.

2. Enex Jean-Charles, Cary Hector et Claude Moïse: *Thèmes macro constitutionnels et une grille d'analyse micro-constitutionnelle*.

2. FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS

2.1. Au sein de l'exécutif: entre les deux têtes

Soit le président de la République, chef de l'État, et le gouvernement dirigé par le premier ministre (article 133).

- Il se trouve que le gouvernement constitué est responsable devant le Parlement, mais il est coincé entre, d'une part, le président de la République qui garde certaines prérogatives susceptibles d'influencer le travail du premier ministre (participation à la formation du gouvernement, direction du Conseil des ministres, promulgation des lois, droit d'objection, pouvoir de nomination à de hautes fonctions, y compris les directeurs généraux des ministères, etc.) et, d'autre part, chacune des deux Chambres dont les membres disposent, en plus du privilège de ratifier la formation du gouvernement, du droit de questionner, d'enquêter, d'interpeller et de censurer ce dernier. Une telle *imbrication* ne peut pas ne pas produire des effets indésirables, sinon nuisibles, sur la gouvernance.
- Elle est intrinsèquement perturbatrice lorsque le gouvernement n'est pas l'émanation d'un parti majoritaire au Parlement. Une certaine fragilité peut naître d'une évolution imprévisible des rapports entre les deux têtes de l'exécutif et aboutir à des chocs d'intérêts, conflits de personnalités, rupture. Et cela même lorsque la désignation du premier ministre, ratifiée ultérieurement par le Parlement, dépend au départ du choix du président de la République après consultation des présidents des deux Chambres.
- Autre cas de figure: le président de la République et le premier ministre, imposé par le fait d'une majorité parlementaire claire, sont de formation politique différente. Les rapports pourraient devenir malsains si le chef de l'État était tenté de se transformer au sein de l'exécutif en une sorte de chef suprême de l'opposition qui disposerait d'atouts constitutionnels pour mettre des bâtons dans les roues du gouvernement.

Bien entendu, il y a lieu de considérer que le chef de l'État disposerait d'un pouvoir considérable, pèserait de tout son poids sur le gouvernement si son parti dominait dans les Chambres. ►

2.2. Au sein du corps législatif : entre les deux branches

- Les deux Chambres sont indépendantes l'une de l'autre. Chacune jouit séparément des mêmes droits en ce qui concerne la ratification, le contrôle et les différentes formes de sanction du gouvernement.
- Il ne leur est fait obligation d'harmoniser leurs actes que pour la production des lois qui doivent être votées dans les mêmes termes. Il va sans dire qu'il se crée là plusieurs champs où les jeux d'intérêt et d'influence peuvent se développer et se télescoper.
- Là où il existe dissymétrie des rôles et des privilèges, c'est d'abord sur le terrain de l'Assemblée nationale que peuvent se manifester les effets de la disparité. En effet, par le jeu des majorités où l'effectif de la Chambre basse est plus que le triple de celui de la Chambre haute, on peut assister à des tiraillements, sinon à des dysfonctionnements, puisque l'Assemblée nationale est dépositaire de pouvoirs aussi importants que la révision de la Constitution, la ratification ou la sanction des accords ou traités internationaux, la promulgation de l'État de siège et le choix de trois membres du Conseil électoral permanent. Par ailleurs, le Sénat n'a pas à tenir compte de la Chambre basse dans l'exercice de ses nombreux autres privilèges (ratification de certaines nominations à de hautes fonctions, soumission au chef de l'État de noms de personnes à choisir pour combler des vacances au sein de la Cour de cassation, élection des membres de la Cour supérieure des comptes, etc.).

2.3. Entre l'exécutif et le législatif

- Il est clair que le déséquilibre des pouvoirs est ce qui est le plus dommageable dans la Constitution haïtienne. À part le président de la République qui est inatteignable, mais dont le pouvoir de dissuasion sur le Parlement est nul (le droit d'objection étant pratiquement inopérant), le gouvernement se trouve à la merci de chacune des deux Chambres sans aucune contrepartie.
- Il faut tenir compte du fait que le domaine de la loi n'étant pas limité et que l'inexistence d'une institution de recours (une cour constitutionnelle) étant constatée, le Parlement jouit d'une immunité politique absolue.
- On remarquera qu'il ne suffit que d'une chambre pour renverser un gouvernement, mais qu'il en faut deux – chacune séparément – pour en confirmer un présenté par un premier ministre ratifié.
- Cela, soit dit en passant, est l'illustration d'un élément souvent dénoncé de la culture politique haïtienne : la promptitude à détruire plutôt qu'à construire.

2.4. Entre les niveaux de pouvoir dans les collectivités territoriales

Citons la section communale, la commune, le département.

- La commune englobe les sections communales (article 67). Elle, et non la section communale, a l'autonomie administrative et financière (article 66). Elle constitue le pivot de la décentralisation. Tout part d'elle pour aboutir à la mise en place des pouvoirs régionaux. D'où la nécessité de définir clairement et dans un souci d'efficacité les rapports entre les entités de cette collectivité territoriale. Ce qui est sans doute du domaine de la loi.
- Il en est de même du président du conseil municipal (le maire) et de ses adjoints.
- Cette nécessité se fait sentir également dans la détermination légale des compétences respectives des assemblées et des organes de gestion dans chaque collectivité territoriale (ASEC/CASEC, conseil municipal/assemblée municipale, conseil départemental/assemblée départementale).

2.5. Entre l'exécutif, le législatif, le pouvoir judiciaire et les organes des collectivités territoriales

- a) Dans tous les cas, obligation est faite à l'État, donc au pouvoir central exécutif et législatif, de fournir aux collectivités des moyens de fonctionner (articles 64, 71). Les domaines de collaboration entre l'État et le département sont définis aux articles 81 et 83.
- b) Au conseil interdépartemental est réservée toute une section (articles 87 à 87-5). L'article 87 en fait un organisme qui assiste l'exécutif, a son entrée au Conseil des ministres.
- c) La mise en place du régime de la décentralisation relève du domaine de la loi, ce qui renforce les pouvoirs du Parlement.
- d) Les assemblées territoriales sont parties prenantes du processus de nomination des juges de paix, de première instance et d'appel.

Comment se présente le régime haïtien de la Constitution de 1987?

- a) Le Parlement tient à la fois : du régime britannique (emprise du pouvoir législatif sur l'exécutif, en particulier sur le gouvernement sans la confusion des deux pouvoirs, les parlementaires ne peuvent pas être ministres), de la tradition haïtienne (bicaméralisme, double délibération), du système américain (bicaméralisme dans lequel le Sénat détient des pouvoirs immenses) et du nouveau modèle apparenté au régime de la V^e République française, mais renforcé de prérogatives essentielles en ce qui concerne la formation ou la déchéance du gouvernement et sans les pouvoirs réels détenus par le chef de l'État français.

- b) Par ailleurs, l'organisation des collectivités territoriales se rapproche du modèle du centralisme démocratique, mais un centralisme non abouti. Des assemblées locales aux assemblées départementales desquelles émanerait un Conseil d'État qui élirait le gouvernement. On introduit de préférence une structure de pénétration au sein de l'exécutif dans l'élaboration des politiques publiques, l'assemblée interdépartementale.
- c) On n'a pas assez remarqué l'importance du jeu des partis politiques dans le fonctionnement du régime à cause de la faible implantation de ces derniers. Pourtant, ce régime en fait les moteurs institutionnels de la démocratie, à tous les niveaux de pouvoir et dans les principales institutions indépendantes. Il suffirait qu'un parti domine dans tous les compartiments de la gouvernance, de la base au sommet, des sections communales au Parlement et à la présidence, pour qu'il colore tous les lieux de pouvoir.
- d) Paradoxalement, on n'a pas poussé jusqu'au bout la logique fonctionnelle de ce régime. Autrement on devrait :
- 1) permettre au président de la République de former d'emblée un gouvernement si, après deux ou trois essais, il échoue à faire accepter par le Parlement un premier ministre ou à faire adopter la déclaration de la politique générale. Le gouvernement ainsi formé ne pourrait être censuré avant un an ;
 - 2) considérer la possibilité d'intégrer dans une réforme constitutionnelle éventuelle une clause de déblocage : si, après des élections générales – les plus importantes étant celles du renouvellement de la législature –, le pays n'accorde pas une majorité claire à un parti pour gouverner, c'est au président de la République élu au suffrage universel que devrait revenir le pouvoir de mettre en place un gouvernement, dans les mêmes conditions que précédemment ;
 - 3) enfin, tout en introduisant des corrections et des balises, accorder à la Chambre des députés seule la prérogative de ratifier un gouvernement.

B. Compte tenu de la répartition des forces après les élections de 2006, deux aspects se dégagent.

- 1 – Le président de la République a obtenu une majorité personnelle dans l'électorat, pas une majorité présidentielle dans les deux Chambres.
- 2 – Les partis pivots se démarquent de la multitude, mais même si on ne voit pas encore leur impact réel en termes d'organisation, d'orientation et d'influence sur les élus apparentés, on a des raisons de croire qu'ils constituent, dans la logique du régime politique de la Constitution de 1987, des acteurs potentiellement incontournables.

C. Compte tenu de l'histoire récente, des difficultés considérables du pays, du poids de la communauté internationale et de la société civile (société civile entendue ici en termes de forces vives organisées dans tous les compartiments de la société et non de représentations fictives), deux aspects se dégagent qui invitent à répondre aux préoccupations suivantes en leur donnant un traitement approprié.

1 – Rôle et influence des organisations de la société civile et du secteur des affaires comme acteurs incontournables. Comment les intégrer ?

2 – Poids de la communauté internationale (CI) et importance des relations avec elle.

Tous les schémas considérés peuvent se regrouper sous deux titres : l'institutionnel et le politique.

Ils appellent un leadership nouveau. Il convient alors de déterminer le format de l'exercice de ce leadership sous ses deux espèces, politique et institutionnelle.

Remarquons que le régime politique met en jeu trop de pouvoirs, pas toujours convergents (exécutif bicéphale, parlement bicaméral), en situation potentielle de conflit mutuel (collectivités territoriales, institutions indépendantes). D'où des équilibres précaires et des déséquilibres fréquents. Cas de figure propres à un régime non encore assis sur ses bases, à une institutionnalisation balbutiante. Faiblesse et précarité marquantes débutant dans une confusion générale des intérêts et des rôles dans un pays exsangue, ravagé par la misère.

Dans tous les cas, la manière de gouverner qui aurait des chances de succès réside dans une formule d'alliances clairement définies autour d'une vision, avec pour obligation de construire des consensus sur des questions majeures et de mettre en œuvre des politiques conjointement définies. Elle implique la recherche de partenariat au sein des organisations de la société civile et avec le secteur privé. Elle postule la promotion de blocs parlementaires solides gagnés à cette vision et portant des projets programmés et des calendriers d'exécution.

Faute d'une majorité présidentielle solide et cohérente, la gouvernance est menacée de dérive, exposée au télescopage des intérêts individuels et aux magouilles. Cela est vrai pour le quinquennat en cours aussi bien que pour après.

Enfin, faute de partis politiques bien ancrés dans l'espace social et démocratique, le sort de la gouvernance démocratique est menacé par l'émergence d'un leadership populiste et autocratique confinant à l'autoritarisme. C'est ce qui paraît probable aujourd'hui. Cela est vrai pour demain, mais demain est déjà dans aujourd'hui. ■

Historien et analyste politique, **Claude Moïse** a publié plusieurs ouvrages dont *Constitutions et luttes de pouvoir en Haïti* (en deux volumes, 1988-1990); *Repenser Haïti* (avec Émile Ollivier, 1992); *Une constitution dans la tourmente* (1994) et *La croix et la bannière – La difficile normalisation démocratique en Haïti* (2002). Son dernier titre, *Un pas en avant, deux pas de côté* (2011), rassemble en deux volumes ses chroniques d'éditorialiste au quotidien *Le Matin* de 2004 à 2008. À la demande du président de la République, il rédigea avec Cary Hector un *Rapport sur la question constitutionnelle* (2007). Enseignant à la retraite, Claude Moïse a été appelé à coordonner le Groupe de travail présidentiel sur la réforme constitutionnelle (février à août 2009). moyizo@yahoo.fr

