

# L'instabilité des institutions démocratiques post-1986 : triomphe du pactisme et oubli de l'esprit des lois

Eric Sauray

**Résumé :** Certains acteurs politiques haïtiens et certains penseurs ont coutume de se plaindre de la difficulté à instaurer la démocratie en Haïti alors que le pays est doté de toutes les institutions nécessaires. Ce constat semble nier le fait que, si la démocratie en Haïti ne peut pas se construire ou se consolider sans les institutions, il ne suffit pas d'avoir des institutions pour avoir la démocratie. Il faut que les acteurs politiques soient à la hauteur des exigences démocratiques qu'ils ont eux-mêmes fixées. Après avoir caractérisé les faiblesses des institutions post-1986, Eric Sauray fait appel à Montesquieu et à Portalis pour montrer qu'il existe des issues à condition que les acteurs politiques, la société civile et les citoyens retrouvent l'esprit des lois.



**Rezime :** Genyen kèk aktè sou teren politik Ayiti a epi kèk moun ki ap reflechi ki gen abitud plenyen sou difikilte ki genyen pou tabli demokrasi an Ayiti, poutan peyi a genyen enstitiyon esansyèl yo. Kalite konsta sa a sanble bliye, si nou pa kab tabli demokrasi a an Ayiti epi konsolide li, san enstitiyon yo, se pa senpman prezans enstitiyon yo ki kab garanti demokrasi a. Aktè politik yo dwe alawotè ekzijans domokratik yo tabli yomenm yo. Apre Eric Sauray fin demontre feblès enstitiyon ki kreye apre ane 1986 yo, li site Montesquieu epi Portalis pou li montre gen mwayen pou nou soti nan sa nou ye a, men aktè politik yo, sosyete sivil la, ak tout moun nan peyi a dwe respekte lespri lwa yo.

## 1. INTRODUCTION

Dans le préambule de la Constitution de 1987 amendée, il est précisé que le peuple haïtien proclame la Constitution pour entre autres « *garantir ses droits inaliénables et imprescriptibles à la vie, à la liberté et à la poursuite du bonheur; conformément à son Acte d'Indépendance de 1804 et à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 [...] Pour rétablir un État stable et fort [...] Pour implanter la démocratie qui implique le pluralisme idéologique et l'alternance politique et affirmer les droits inviolables du Peuple Haïtien [...] Pour assurer la séparation, et la répartition harmonieuse des pouvoirs de l'État au service des intérêts fondamentaux et prioritaires de la Nation*<sup>1</sup>. » Pour réaliser ce programme enchanteur, un ensemble de droits a été consenti aux citoyens et des institutions ont été mises en place. L'utopie consistait à croire que la mise en place d'institutions permanentes et indépendantes allait conduire Haïti sur la route de la démocratie. Vingt-huit ans après, il faut déchanter. Certains analystes font le constat que ces institutions ne fonctionnent pas de manière harmonieuse, quand elles ne sont pas bloquées. Il convient ici de s'interroger sur les principaux facteurs de ce blocage institutionnel et d'esquisser certaines solutions pragmatiques. Il convient également de se demander quels sont les fondements démocratiques des institutions post-1986. Qu'est-ce qui empêche leur bon fonctionnement, et que faire pour les redresser ?

Si nos questions peuvent être identiques à celles d'autres spécialistes, nos réponses seront divergentes, non pas seulement en

raison de nos disciplines scientifiques, mais par le désir d'apporter une analyse volontairement dissidente. En effet, si les réponses habituelles se contentent d'expliquer l'échec du système politique haïtien par ses institutions, le temps est peut-être venu d'apporter un autre éclairage et d'aborder enfin l'échec des hommes, soit en tant qu'acteurs du système politique, soit en tant que citoyens. Il s'agira, d'une part, de montrer qu'il ne suffit pas d'avoir des institutions pour avoir la démocratie. D'autre part, il s'agira de montrer que la norme constitutionnelle ne permet jamais d'obtenir un fonctionnement correct et efficient des institutions. Enfin, il sera démontré que l'instabilité des institutions n'est pas due à la Constitution. Elle est le résultat d'une pratique institutionnelle en décalage avec la norme et d'un comportement spécifique des acteurs politiques qui relève du pactisme. Dès lors, l'espoir d'un fonctionnement normal des institutions post-1986 passe par un changement de la nature du régime mis en place par la Constitution de 1987 et par un retour à l'esprit des lois.

## 2. DES INSTITUTIONS AU FONDEMENT DÉMOCRATIQUE FORT MAIS À L'INDÉPENDANCE PRÉCAIRE

### 2.1 Des institutions au fondement démocratique solide

L'apport original de la Constitution de 1987 réside dans la mise en place d'un ensemble d'institutions, les unes nouvelles et les autres renouvelées. Les institutions nouvelles qui nous intéressent ici sont notamment le Conseil électoral chargé

1. Préambule de la Constitution de 1987 amendée.

d'organiser et de contrôler toutes les opérations électorales ainsi que d'élaborer le projet de loi électorale. Jusqu'à sa disparition, il y avait également la Commission de conciliation, qui était appelée à trancher les différends qui opposent le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ou les deux branches du pouvoir législatif. Enfin, il faut mentionner l'Office de la protection du citoyen, dont le but est de protéger tout individu contre toutes les formes d'abus de l'administration publique. De même, avant qu'un Conseil constitutionnel soit créé à la faveur de la révision constitutionnelle de mai 2011, la Cour de cassation jouait ce rôle. Ces institutions devaient fonctionner à côté des institutions traditionnelles (le Parlement bicéphale, la Présidence de la République) et des fonctions déjà connues mais nouvellement codifiées (le premier ministre) compte tenu de la nature mixte du régime. Ces institutions ou plutôt ces autorités constitutionnelles indépendantes ont un fondement démocratique incontestable puisque le peuple a, par référendum, contribué à leur mise en place.

Ces institutions devaient être permanentes. Pourtant elles n'ont toujours été que provisoires et leur composition dépend, aujourd'hui encore, du bon vouloir des acteurs politiques. De même, elles devaient servir à régler les problèmes politiques entre les trois pouvoirs. Mais elles se sont avérées complètement inutiles. C'est le cas de la Commission de conciliation, qui a été supprimée lors de la révision constitutionnelle de mai 2011. Il faut donc admettre que les institutions nouvelles n'ont pas fonctionné parce que les Haïtiens n'ont pas l'habitude de déléguer à des institutions indépendantes des fonctions intimement liées à la répartition des pouvoirs. Or, ces délégations de pouvoirs entraînent un dépouillement des trois pouvoirs traditionnels au profit de nouvelles autorités. D'où la tentation des trois pouvoirs traditionnels de saboter les institutions indépendantes dont ils choisissent ou nomment les membres afin de détruire leur autorité.

## 2.2 Une indépendance toujours remise en cause

Les institutions post-1986 n'ont pas fonctionné de manière adéquate. Cela est dû au refus de leur indépendance. Ce refus se manifeste aussi bien dans le refus du juge électoral que dans la confusion des rôles entre les titulaires des trois pouvoirs. Le refus du juge électoral apparaît à travers la contestation systématique du Conseil électoral dans sa composition comme dans ses missions. Ainsi, cette institution qui devait être permanente reste provisoire depuis sa création en 1987 et il lui est toujours difficile d'organiser des élections dans les temps. De même, il lui est quasiment impossible de constater et de diffuser les résultats issus des élections qu'il a organisées parce qu'il est soupçonné de fraude. Les acteurs politiques lui dénie le droit de remplir ses missions avec indépendance et impartialité. Le tout est compliqué par le fait que toutes les élections se terminent dans des contestations dont le Conseil électoral gère le contentieux conformément à la Constitution. Il assume ainsi un rôle de juge et partie qui n'inspire pas confiance aux acteurs politiques.

L'incapacité d'organiser des élections dans les temps convenus entraîne un décalage systématique du calendrier électoral et un dysfonctionnement de l'ensemble des institutions. Cela gêne la mise en place ainsi que le fonctionnement des trois pouvoirs et les empêche de jouer leur rôle en ce qui concerne la mise en place et le fonctionnement des institutions dites indépendantes. Du fait de la nécessité de coopération entre les pouvoirs et les autorités indépendantes, on se retrouve dans un cercle vicieux qui peut être résumé de la manière suivante : pas d'élections = paralysie des trois pouvoirs = pas d'institutions indépendantes = pas d'élections. Tout ceci contredit l'esprit du régime instauré par la Constitution de 1987 et qui exige une coopération permanente entre les pouvoirs et entre les institutions. Dans les faits, il existe plutôt un conflit [1] permanent entre pouvoirs ou entre autorités ou entre les deux, ainsi qu'une tentation de voir le présidentielisme triompher. Or, les mécanismes de collaboration ont été institués pour combattre les excès du présidentielisme.

En outre, la pratique révèle une vraie confusion des rôles entre les titulaires des trois pouvoirs. Ainsi, le pouvoir législatif ne cesse de contester le pouvoir exécutif tandis que ce dernier cherche toutes les occasions de constater la caducité des mandats des parlementaires afin de se retrouver les mains libres. De ce fait, personne n'est à sa place. Chaque pouvoir veut jouer le rôle de l'autre sans jouer le sien. Nous ne sommes plus dans la confusion des pouvoirs, nous sommes dans la paralysie et le sabotage permanent des institutions ou des autorités les unes par les autres. De ce fait, les institutions sont faibles. Elles sont sabotées. Elles sont dépouillées. Elles sont asservies ou humiliées par les acteurs politiques, qu'ils soient gouvernants, gouvernés, opposants, membres zélés de la société civile, citoyens spectateurs, impuissants et lassés par les crises institutionnelles.

Enfin, il y a la propension des élites de tous ordres à créer de nouvelles normes qui, la plupart du temps, ne sont pas conformes aux prescrits constitutionnels, comme ce fut le cas de l'Accord d'El Rancho<sup>2</sup>. Mais, les élites en question sont celles qui refusent tout, y compris le juge électoral.

## 2.3 Le comportement des acteurs politiques comme obstacle à la démocratie

Chaque fois qu'il s'agit de s'interroger sur les difficultés à installer la démocratie en Haïti, il existe un risque de faire le procès des institutions. Mais le procès des institutions est une fausse piste. Il cache en réalité la défaillance des hommes, à savoir les acteurs politiques chargés de faire vivre les institutions, donc d'animer la démocratie. En d'autres termes, c'est le comportement des acteurs politiques qui constitue un obstacle à la démocratie. Les institutions n'y sont pour rien. Elles sont les victimes

2. Accord politique signé à l'hôtel El Rancho, Pétiyon-Ville, le 14 mars 2014 à l'issue d'un dialogue politique et institutionnel interhaïtien tenu du 24 janvier au 14 mars 2014, avec la médiation de la conférence épiscopale d'Haïti.

des difficultés qu'éprouvent les acteurs politiques à assumer leur rôle d'intermédiation, de structuration et de canalisation des revendications populaires. De ce fait, nous avons affaire à une société fragmentée où tous les liens sont altérés. Qu'il s'agisse du lien entre les citoyens, du lien entre les gouvernants et les gouvernés, du lien entre les pouvoirs ou du lien entre les institutions indépendantes, rien ne tient. Le désenchantement est total à cause des conflits de légitimité qui se sont accumulés entre les pouvoirs ou entre les autorités, entre les élites et le peuple.

Concrètement, les acteurs politiques empêchent le fonctionnement harmonieux des institutions par un ensemble d'obstacles : le refus de la séparation des pouvoirs, le refus du juge, le refus du contrôle. Cette paralysie caractérise un refus net de l'application de la norme constitutionnelle telle qu'elle existe. Il s'agit d'un vrai problème systémique.

### 3. POUR UN RETOUR À L'ESPRIT DES LOIS

Que faire face à la faiblesse des institutions ? Se poser la question du redressement des institutions, c'est se demander si les institutions actuelles peuvent être maintenues en l'état et si les crises incessantes ne sont pas la simple illustration d'une crise de régime. Les réponses à ces deux questions devraient à terme conduire les uns et les autres à se poser la question relative à la nature du régime. Toutefois, un préalable est indispensable. En effet, à bien y regarder, depuis 1986, une seule revendication est portée par tous les acteurs concernés. Il n'y a pas une demande pour la démocratie. Il n'y a pas une demande pour plus de droits fondamentaux. Il va de soi que cela est acquis même si la garantie est discutable. Les revendications ne portent que sur une seule chose : le dialogue. Cette revendication est portée depuis 1987. Chaque fois, cela donne lieu à des accords qui pourtant n'aident pas à résoudre les crises politiques incessantes. Ni les Accords de Governors Island<sup>3</sup>, ni la proposition<sup>4</sup> de l'Initiative de la Société civile pour une sortie de crise, ni l'accord de consensus sur la transition politique<sup>5</sup>, ni l'Accord d'El Rancho, ni les recommandations<sup>6</sup> de la Commission consultative n'ont permis de sortir définitivement des crises politiques. Ils n'ont fait que perpétuer une pratique qui, à travers des accords politiques ou des pactes, fait prévaloir l'informel politicien sur la

norme constitutionnelle. L'accord<sup>7</sup> tripartite du 29 décembre 2014 s'inscrit dans le cadre de ce pactisme.

La difficulté, c'est que le dialogue est demandé par les élites et que les tentatives de dialogue se font entre ces élites. Le peuple en est absent. La bourgeoisie des affaires aussi. Pourtant, cette bourgeoisie est présente puisque les dialogues se font dans ses hôtels, dans ses salons, dans ses jardins, avec ses intermédiaires et ses courtiers de la politique. Et c'est là un des aspects du drame : le dialogue qui est revendiqué est un dialogue dans lequel la bourgeoisie des affaires ne peut se cantonner à un rôle de témoin ou de courtier pour prélever son bénéfice, quels que soient les vainqueurs. En effet, le dialogue qui est revendiqué est un dialogue où devra se faire le procès de cette bourgeoisie qui a du mal à assumer son rôle parce qu'elle ne veut pas répondre de ce qui s'est passé depuis l'indépendance et depuis l'assassinat de Dessalines, le héros de l'indépendance. Mais, le dialogue ne peut pas avoir lieu parce que tous ceux qui ont leur mot à dire ne sont jamais invités à la table du dialogue ou, du moins, ne sont pas assis à la bonne place. Dès lors, la première piste à explorer est celle qui devrait amener les acteurs à comprendre ce qu'est ce besoin de dialogue. Tous les penseurs de toutes les disciplines devraient y apporter leur contribution. Cependant, tout travail sur l'institutionnel devra nécessairement passer par un dialogue interdisciplinaire pour comprendre ce qui se joue dans cette demande permanente de dialogue. Dialogue sur quoi ? Dialogue pourquoi ? Dialogue pour quoi (dans quel but) ? Les réponses permettront d'écrire le nouveau contrat social.

Par ailleurs, on constate que, depuis 1986, il y a une cristallisation des débats et des conflits politiques autour de la fonction présidentielle ou du titulaire du pouvoir exécutif qui explique, en partie, la paralysie institutionnelle. Or, en vertu de l'article 136 de la Constitution de 1987 amendée, le Président de la République est le garant de la stabilité des institutions. Mais il n'est pas respecté dans ce rôle. Les parlementaires sont persuadés que le Président de la République est fragile et qu'ils peuvent le déstabiliser, voire le renverser par le droit (procédure de destitution) ou par le fait (le forcer à démissionner ou même le chasser du pouvoir). Concrètement, la faiblesse des institutions post-1986 s'explique par le fait que le garant est contesté. Cependant, toute contestation du garant est une contestation du souverain. En politique, quand le souverain est contesté, et contestable, la seule porte de sortie honorable réside dans le changement de régime.

Il faut donc repenser les institutions en adoptant une méthode différente de celle adoptée en 1987. En effet, ceux qui ont rédigé la Constitution de 1987 l'ont fait en souvenir de leurs terres d'exil ou pour régler leur compte aux duvaliéristes. Ils ont oublié de prendre en compte l'histoire de leur pays et l'histoire

3. Accord signé par le président haïtien en exil, Jean-Bertrand Aristide, et le commandant en chef des forces armées, le général Raoul Cédras, le 3 juillet 1993.

4. Proposition en date du 16 février 2001 à la suite des élections contestées de mai 2000.

5. Accord signé le 4 avril 2004 entre le gouvernement haïtien, le Conseil des Sages, des partis politiques et des organisations de la société civile.

6. Recommandations formulées le 8 décembre 2014 par la commission consultative créée par un arrêté présidentiel en date du 28 novembre 2014 en vue de cerner la solution la plus crédible aux yeux de la nation, en vue d'une sortie de crise.

7. Accord signé par les représentants des trois pouvoirs pour résoudre la crise politique liée à la non-tenu des élections, à la demande de prolongation des mandats des parlementaires et à la formation du Conseil électoral.

constitutionnelle qui montrent que le régime présidentiel a majoritairement été la règle. Ils ont rempli leur mission de constituants sans se préoccuper de l'esprit des lois. Ils ont oublié de lire Portalis qui, dans le discours préliminaire sur le Code civil, explique la manière dont il a procédé. Il confesse avoir tenu compte du fait qu'à l'époque de la rédaction du Code civil, « à chaque instant, les changements naissent des changements et les circonstances, des circonstances. Les institutions se succèdent avec rapidité, sans qu'on puisse se fixer à aucune et l'esprit révolutionnaire se glisse dans toutes ». Mais, à son avis, avant de légiférer, il fallait se pénétrer de cette idée que « les lois ne sont pas de purs actes de puissance; ce sont des actes de sagesse, de justice et de raison. Le législateur exerce moins une autorité qu'un sacerdoce. Il ne doit point perdre de vue que les lois sont faites pour les hommes, et non les hommes pour les lois; qu'elles doivent être adaptées au caractère, aux habitudes, à la situation du peuple pour lequel elles sont faites<sup>8</sup> ». Ce faisant, Portalis montre qu'il avait lu Montesquieu, qui avait déjà indiqué la voie. Ainsi, dans le livre 19, chapitres 21 et 27 de *L'Esprit des lois*, Montesquieu exigeait que les lois soient conformes aux mœurs et aux manières des peuples.

Malheureusement, tout prouve que le régime mixte parlementaire instauré par la Constitution de 1987 amendée n'est pas conforme aux mœurs et aux manières sociopolitiques des Haïtiens. Dès lors, pour espérer sortir de la crise des institutions, pour espérer redresser les institutions, il faudrait retrouver l'esprit des lois. Il faudrait s'interroger sur les institutions et se demander si elles sont conformes à l'histoire, aux mœurs sociales et aux mœurs politiques d'Haïti. Pour espérer sortir de la crise politique permanente qui met à mal les institutions post-1986, il faudrait changer le régime afin qu'Haïti ait un régime conforme à son histoire et à son positionnement géopolitique. C'est la deuxième piste à explorer parce que la société a évolué depuis 1986. Le problème, c'est la rigidité de la Constitution qui complique l'exercice du pouvoir constituant dérivé. L'expérience de mai 2011 ayant montré les limites de l'amendement, l'abrogation semble être la seule solution envisageable.

8. Portalis, Jean-Étienne Marie (1844). *Discours et rapports sur le code civil*, [Précédé de] *Essai sur l'utilité de la codification* ([Reproduction en fac-similé]), J.-E. Marie Portalis; Frédéric Portalis, 1844, p. 4-5.

#### 4. CONCLUSION

Au terme de cette analyse, on doit se résoudre à constater que les institutions post-1986 existent. Mais elles ont été sabotées et n'ont pas joué leur rôle parce qu'elles étaient fondées sur l'illusion qu'il suffit de créer des institutions pour avoir la démocratie. Il est donc urgent que les acteurs politiques haïtiens comprennent que bloquer les institutions revient finalement à les mettre en échec, ce qui est un autre moyen de violer la Constitution et d'empêcher l'instauration véritable de la démocratie en Haïti. Toutefois, cette prise de conscience doit s'accompagner d'une prise en compte de la seule vraie demande de la société haïtienne depuis 1986, à savoir le dialogue. Ce dialogue réclamé en permanence pour une sortie de crise ou pour éviter le risque de chaos.

De manière un peu plus abstraite il est possible de dire que le cas haïtien nous met en présence d'une pratique de la norme qui révèle que le pactisme a mis la norme constitutionnelle en échec. Il constitue même la seule norme acceptée par les acteurs politiques et les citoyens. Ce pactisme donne naissance à un conflit permanent entre les pouvoirs ou entre les autorités. Ce conflit d'autorités entraîne à son tour une crise de la représentation, une crise de la gouvernance et une crise sociale, en définitive. Dès lors, avant d'espérer un fonctionnement harmonieux des institutions, il faudrait que les hommes politiques haïtiens commencent à changer eux-mêmes. En effet, le droit ne change pas la société. Il s'adapte à l'évolution de la société et fixe des limites. En d'autres termes, les institutions ne sont que des cadres. Leur dysfonctionnement relève d'abord de la faute des hommes. Pour espérer un jour instaurer la démocratie en Haïti, il faudrait que les acteurs politiques commencent par accepter que les institutions soient solides, permanentes et indépendantes. Il faudrait donc les revoir en respectant l'esprit des lois. C'est à ce prix qu'ils peuvent espérer les voir fonctionner de manière stable. Autrement, le pactisme triomphera toujours sur la norme constitutionnelle. ■

#### BIBLIOGRAPHIE

1 SAURAY, Eric (2007). *Haïti: Pouvoirs contre pouvoirs ou les mécanismes de fonctionnement d'une bossalocratie*, <http://www.alterpresse.org>.

**Eric SAURAY, Ph. D.**, détient un doctorat en droit public de l'Université Sorbonne Nouvelle – Paris 3 et a rédigé une thèse sur le premier constitutionnalisme latino-américain. Il est diplômé de l'École de Formation des Barreaux de la Cour d'Appel de Paris et est également avocat au Barreau du Val d'Oise et à la Cour d'appel de Versailles. Il possède une longue expérience en tant que juriste-conseil chez Natexis Banques Populaires (ci-devant NATIXIS) et de chargé de conformité à la Caisse d'Épargne Île-de-France. En outre, il est arbitre agréé par le Centre de Médiation et d'Arbitrage de Paris (CMAP). Après avoir enseigné la méthodologie de la note de synthèse à l'Institut d'Études Judiciaires de l'Université de Paris Nord (Paris 13), il enseigne le droit public des affaires dans cette même université. Il est aussi politologue. À ce titre, il est l'auteur des essais *Haïti: une démocratie en perdition* et *Les 28 chemins qui mènent à la richesse légitime*. Il est passionné par l'éthologie et s'intéresse notamment au comportement de l'araignée solitaire. [esauray@hotmail.com](mailto:esauray@hotmail.com)