

L'institution parlementaire dans la dynamique de la néopatrimonialisation de l'État démocratique en Haïti

Sandra Jean Gilles

Résumé : Le parlement haïtien propose à l'analyse, une réalité de structuration et de fonctionnement tout à fait passionnante. Cette institution concentre l'ensemble des contradictions majeures qui traversent le processus de transition démocratique en Haïti. Il s'est constitué au cours d'une dynamique institutionnelle faite de tensions, de conflits et de crises tant internes que dans son rapport avec les autres pouvoirs d'Etat. Ainsi, il n'a pas su participer à la modernisation de l'Etat et à la transition démocratique en Haïti.



Rezime : Yon analiz paleman ayisyen an demontre yon reyalyte ki pasyonan nan chapant li ak nan fonksyonman li. Enstitisyon sila a rasanble tout gwo kontradiksyon ki anndan pwosesis tranzisyon demokratik la an Ayiti. Yo te kreye li nan yon dinamik enstitisyonèl kote ki te gen anpil tansyon, konfli epi kriz nan mitan manm li yo tankou avèk lòt pouvwa Leta yo. Konsa, paleman an pa rive patisipe nan modènizasyon Leta a ak nan tranzisyon demokratik la an Ayiti.

1. INTRODUCTION

L'institution parlementaire retient plus généralement l'attention que ses corollaires dans le système démocratique contemporain. Si, pour la majorité des auteurs, elle est un mal nécessaire, surtout dans les sociétés dans lesquelles la démocratie s'est relativement bien consolidée, dans d'autres contextes spécifiques, son existence est littéralement mise ou remise en question. En Haïti et dans une perspective historique, le Parlement a connu un passé tumultueux qui explique en grande partie, un présent controversé augurant très probablement un futur des plus complexes. Ces différents parcours s'expriment à travers des enjeux formels et non formels de structuration, de jeux d'influence et des logiques d'action qui modèlisent leur fonctionnement. Ces facteurs se retrouvent en gestation dans une matrice sociopolitique pouvant accoucher d'une reconfiguration des positionnements institutionnels en Haïti. Pour le moment, nous nous contenterons de présenter ces éléments dans leur schéma d'interaction première et ce socle analytique va constituer le sommaire de cet article.

2. PROCESSUS DE CONSTRUCTION ET DE STRUCTURATION DU PARLEMENT HAÏTIEN

2.1 Les controverses de la gestation institutionnelle

L'histoire récente du Parlement est truffée de crises, de tensions et parfois même de conflits avec les autres pouvoirs ainsi qu'avec

la primature et le cabinet ministériel qui la renforce, mais plus particulièrement avec le pouvoir exécutif dans sa dimension administrative. D'aucuns pensent que l'institution a perdu de son prestige et de sa pertinence avec des législatures dont les profils parlementaires affichent une plus forte coloration populaire et présentent une gamme plus variée de compétences de vie, transversales et techniques. Le parcours scolaire est intégré dans un leadership politique à l'état brut qui, soit le nuance, soit le rend diffus. D'une contrainte de déliquescence institutionnelle projetée par son histoire longue de difficultés diverses, le Parlement est passé à une logique de résilience contrastée et sujette aux ressources et aux moyens disponibles.

2.2 Les choix rationalisés de la structuration du Parlement haïtien

La gamme des options de positionnement au sein de l'institution parlementaire demeure actuellement valide dans le cadre de cette récente législature. L'éventail des choix stratégiques oscille entre une dynamique contestataire se voulant positive et, en contraste, un alignement gouvernemental à toute épreuve frisant une totale absence de nuances. Ces deux pôles communiquent à travers un socle équilibré de l'action parlementaire réduite à sa plus simple expression en ces temps de troubles institutionnels. Cette typologie des prises de position au sein de l'institution parlementaire reste représentative de la trajectoire institutionnelle avec des enjeux de puissance ou de faiblesse en vertu des contextes spécifiques.

3. APPROCHES THÉORIQUES DES INSTITUTIONS PARLEMENTAIRES DANS UN CONTEXTE DE DÉMOCRATISATION COMPLEXE

3.1 Approche historique

Au sujet de l'approche historique, Claude Moïse déclare sans ambiguïté que l'institution parlementaire présente une très longue évolution qui reflète sans aucun doute l'intensité de notre formation économique, sociale et politique en tant qu'État. Le Parlement haïtien a expérimenté différents types d'appellations : « Chambre des représentants », en passant par « Chambre des communes » pour finir en « Chambre des députés ». Nous devons souligner que ces dénominations se trouvaient en activité au sein des grandes démocraties européennes et américaines. Le Sénat, dans son existence, son rôle et son importance, a toujours été sujet à des variations en lien direct avec les régimes politiques au cours de l'histoire d'Haïti. Celui-ci existe depuis 1806 et était doté à l'époque de pouvoirs à la fois législatifs et exécutifs [1]. La Chambre des représentants des communes sera créée en 1816, toujours d'après la même source.

La Constitution de 1843 a donc tardivement consacré l'Assemblée nationale, mais il faudra attendre celle de 1867 pour une véritable mise en marche. Il est judicieux de préciser aussi que la Constitution de 1843 a également consacré pour la première fois le principe de la souveraineté nationale détenue par le peuple et l'existence de trois pouvoirs indépendants les uns des autres. Malheureusement, cette constitution n'a pas pu entrer en application en dépit de la qualité révolutionnaire de ses prescrits. Ces derniers vont jouer un rôle de premier plan dans la constitution du droit public haïtien en léguant aux autres chartes constitutionnelles qui suivirent, un héritage spécifique relatif à l'Assemblée nationale et à l'indépendance des trois pouvoirs [2]. Le Parlement haïtien a donc navigué entre deux principaux modèles : le monocaméralisme et le bicaméralisme, lequel entrera en vigueur dans l'ère contemporaine avec la Constitution de 1987 avec une mise en effectivité formelle de l'Assemblée nationale. Nous proposons ici une chronologie en la matière, établie par Mirlande H. Manigat, à savoir :

- de 1806 à 1816 : monocaméralisme avec un Sénat omnipotent ;
- de 1816 à 1918 : bicaméralisme, en tenant compte des variations dans sa mise en application ;
- de 1918 à 1930 : monocaméralisme après la dissolution du Parlement par le président Sudre Dartiguenave, pendant l'occupation américaine ;
- de 1930 à 1957 : retour au bicaméralisme avec le rétablissement des Chambres ;
- de 1957 à 1986 : monocaméralisme avec la Chambre unique des Duvalier ;
- de 1987 à nos jours : rétablissement du bicaméralisme avec la Constitution de 1987.

Cependant, si le Parlement haïtien n'est pas systématiquement remis en cause en vertu du modèle existant, il est toutefois critiqué pour ses agissements et son inaction. Les périodes moratoires (1999 et éventuellement 2015) se succèdent dans une logique de crises plus ou moins structurelles qui ne se comptent plus. D'autres référentiels théoriques sont de mise afin d'approfondir l'analyse historique. Nous faisons référence ici à l'approche anthropologique.

3.2 Approche anthropologique des institutions

Marc Abèlès, dans son article sur l'anthropologie des institutions [3], présente une synthèse éclairante des résultats qu'il a obtenus dans le cadre de ses recherches sur le Parlement européen et la Commission européenne. Pour les besoins de notre propre compréhension du mode de fonctionnement du Parlement haïtien et surtout dans la dynamique de production des crises qui le structurent, nous allons reprendre les principaux déterminants de sa grille d'analyse. Nous mettons donc l'accent à la fois sur le profil des acteurs et leur catégorisation, sur leur rapport à l'espace institutionnel et politique ainsi que sur le temps marqué par les transitions législatives. Nous continuons de tenir compte de la tradition intellectuelle de cette institution. La profession d'avocat a toujours été vue et perçue comme la culture professionnelle par excellence de l'institution. Il nous faut toutefois souligner à grands traits que notre analyse demeure sensible aux figures contemporaines de la lutte pour l'égalité des sexes et à la façon dont ces dernières révèlent l'influence du processus de néopatrimonialisation sur le fonctionnement institutionnel [4].

3.3 Approche du droit constitutionnel

Cette dimension anthropologique s'est imbriquée et cristallisée à travers la logique du droit constitutionnel dans sa réalité normative, celle qui présente le droit constitutionnel comme étant l'ensemble des normes contenues au sein du document appelé « Constitution » qui, dans la hiérarchie de l'ordre juridique, se situent au sommet et ne peuvent être modifiées qu'au terme d'une procédure spéciale. Ce corpus fait référence aux règles de fond et de forme qui sont relativement nombreuses, les normes d'imposition ainsi que les normes particulières des droits de la personne. Ce mécanisme à la fois réglementaire et normatif reste effectivement la boussole de la gestion parlementaire qui se retrouve intensifiée par l'existence de la dimension anthropologique influençant l'évolution historique de cette institution. Le droit constitutionnel dans la pratique parlementaire reçoit en permanence une application qui peut-être approximative, sinon carrément illégale. Ces dernières années, le respect des normes constitutionnelles devient de plus en plus coûteux pour le Parlement, qui détient de moins en moins la capacité de fonctionner en toute légalité normative. Comment peut s'expliquer cette perte de la réponse positive aux normes ?

4. CARACTÉRISTIQUES FONDAMENTALES DES INSTITUTIONS DÉMOCRATIQUES EN HAÏTI

4.1 Les effets du néocolonialisme

Caroline Thériault pense que le retard constaté entre les pays industrialisés et les pays moins avancés ne cesse d'augmenter. Le colonialisme est responsable de la richesse des pays anciennement colonisateurs. Il est aussi un facteur incontournable du sous-développement des pays qui sont d'anciennes colonies, le processus de colonisation étant basé sur l'occupation militaire et l'exploitation des ressources humaines et naturelles à des fins économiques. Cette réalité peut très certainement donner naissance à des atrocités innommables. Ce processus, long dans son développement, a finalement débouché sur le néocolonialisme en passant par une grande période traversée par l'accession à l'indépendance d'un grand nombre de pays.

Haïti est la première république noire à expérimenter les nouveaux liens relatifs au néocolonialisme. Les nouveaux rapports des anciennes colonies avec les pays colonisateurs se font sur la base de la coopération internationale. Haïti se retrouve en plein dans ce schéma de structuration de l'action moderne des États. La France, l'Espagne et l'Angleterre sont représentées en Haïti et offrent une assistance financière et technique à la classe dirigeante pour mettre en œuvre des modèles de développement de moins en moins adaptés au contexte haïtien. Il faut aussi affirmer que des initiatives sont effectivement prises par certains gouvernements haïtiens : nous pouvons citer le premier mandat du président Aristide pour la construction de nouveaux modèles de développement endogène pour le pays. Cette réalité de crises et de conflits dans la quête des bonnes formules de gestion publique porte atteinte de manière subtile, au renforcement des institutions démocratiques comme le Parlement.

4.2 Le processus de néopatrimonialisation

Le processus de démocratisation s'est rapidement accompagné du développement du néopatrimonialisme en Haïti. Ce concept, dans sa phase traditionnelle et dans son âge contemporain, a été récompensé par une vague importante de recherches et d'études menées principalement en Afrique, mais également en Amérique latine. La version initiale de cette terminologie prévoyait une gestion personnalisée du pouvoir par un chef plus ou moins qualifié. L'État néopatrimonialisé est caractérisé exclusivement par les récompenses matérielles qui découlent très certainement d'un schéma de loyauté sans contrepartie liée à des qualifications supposées du chef au pouvoir [5]. Cette réalité sur le continent africain est liée aux États postcoloniaux tandis que dans les États d'Amérique latine et de la Caraïbe, elle trouve sa référence néopatrimoniale et patriarcale dans l'enracinement historique dans le système colonial espagnol, portugais et français, selon Crawford Young et Thomas Turner [6].

La gestion clientéliste du pouvoir façonne dans une grande mesure les pratiques institutionnelles en Haïti. Les scandales de corruption qui ont jalonné l'histoire du Parlement haïtien

illustrent parfaitement cet état de fait. Le renforcement institutionnel s'en trouve entravé et la qualité de la production législative s'amenuise de législature en législature. La culture institutionnelle s'en imprègne très fortement, et même si, à chaque étape du développement du Parlement, nous rencontrons un noyau dur porteur d'un projet de renforcement positif, ce dernier se retrouve torpillé ou neutralisé, plus généralement, par le contexte global du pays. C'est cette condition courante de la lutte pour le changement intentionnel qui règle les apports ponctuels de cette institution dans le cadre de l'égalité des sexes.

5. JEU D'INFLUENCES ET ADAPTABILITÉ DE L'INSTITUTION PARLEMENTAIRE EN HAÏTI

5.1 Le système international et le jeu des contraintes

Tous les parlements du monde se retrouvent connectés dans une logique à la fois séparée et intégrée de leur appartenance étatique. Nous faisons référence à l'Union interparlementaire et à l'Assemblée parlementaire paritaire ACP-UE (États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et Union européenne). Notre institution doit donc produire à la fois du sens et de la valeur ajoutée pour le système international et aussi du contenu concret dans le contexte interne. Nos législatures contemporaines ont fondamentalement assimilé la nécessité de valoriser cette appartenance et une compétition relativement visible s'est progressivement développée entre les parlementaires qui arrivent ou non à mettre à profit ce système de contraintes et aussi d'occasions d'asseoir une carrière parlementaire légitimée par le réseau international. L'ex sénateur, Moïse Jean-Charles, illustre à lui seul cette dimension de l'agir parlementaire internationalisé. À l'intérieur de celui-ci, les colorations idéologiques restent très intenses ; un socialisme édulcoré côtoie des tendances très variées d'un parlementarisme de droite. Le projet de renforcement de notre Parlement doit aussi composer avec l'existence de ce mouvement dynamique de récupération ou d'assimilation en sens et en valeur brute.

5.2 Les logiques des résultats à l'interne

Trois demandes ou compréhensions des demandes structurent la logique d'action des parlementaires : un parlementarisme à saveur de développement, le parlementarisme normatif renouvelé et un parlementarisme à la limite subversif. Ces trois corps d'objectifs sous-tendent à des rapports différents à l'espace parlementaire, au temps des législatures, et activent les différents profils des acteurs qui caractérisent une cohorte parlementaire plus systématiquement. Les résultats obtenus sur la base de ces repères sont critiqués d'un point de vue de droit institutionnel mais surtout dans une dimension anthropologique et historique qui renforce l'analyse institutionnelle en lui donnant un peu plus de relief. Les parlementaires qui vont se retrouver confinés dans ces trames d'action, par choix ou par défaut, vont aussi profiter du système de valorisation de ces tendances qui deviennent de plus en plus complexes.

5.3 Le poids des représentations sociales de cette institution au 21^e siècle

La vision du Parlement haïtien du 21^e siècle s'articule autour d'une institution en proie à de violentes crises et qui, paradoxalement, devient la garantie de l'institutionnalisation de la démocratie en Haïti. Il faut aussi rappeler que les tensions sont de nature à la fois exogène et endogène; les différentes crises des processus électoraux fragilisent le renouvellement du personnel parlementaire contraint à un régime en tiers. À cette difficulté structurelle, il faut ajouter les différents rythmes d'apprentissage et d'appropriation de la culture institutionnelle et de l'identité parlementaire. Ces divers « temps » de non-travail frustrant les invétérés et marginalisent les protagonistes; ils renvoient l'image d'une institution « torturée » par les incessants soubresauts de ses modalités de fonctionnement et de production.

6. LA GUERRE DES « MODÈLES » ET LES CONTRAINTES D'ÉMERGENCE DE LA DOCTRINE PARLEMENTAIRE HAÏTIENNE

6.1 Le modèle européen

Le parlementarisme est la forme gouvernementale la plus répandue, mais il est aussi tributaire de très grandes transformations à la fois dans sa dimension de légitimité et d'efficacité. Dans le cadre de cet article, nous nous bornons à présenter les deux principaux modèles ayant largement influencé notre construction parlementaire. Nous faisons référence dans un premier temps au modèle européen fondamentalement caractérisé par la légitimité territoriale et le pouvoir de faire la loi qui constituent les éléments de la puissance parlementaire. Ces deux piliers de l'action parlementaire nous sont très familiers en Haïti. La dimension fondamentale du mandat parlementaire est très intense et fait penser à d'anciens schémas d'organisation spatiale de l'époque des Indiens à l'instar des caciquats.

6.2 La doctrine américaine

Le modèle américain est conçu autour d'un régime présidentiel où le Parlement perd sa toute-puissance au profit d'une adaptation en vertu du leadership des personnalités présidentielles. Cette dimension est aussi caractérisée par une indépendance complète du pouvoir exécutif du législatif en passant par une organisation séparée des pouvoirs publics. Ainsi, pour Marcel Prélot, « l'essentiel du régime présidentiel réside [...] dans l'élection populaire du chef de l'État qui est en même temps chef du gouvernement¹ ». La logique d'un premier ministre est imputable à un régime parlementaire. Le Parlement tend donc à se muscler ou à s'affaiblir au contact de ce régime en lien avec les enjeux de la majorité parlementaire. L'institution parlementaire en Haïti présente cette configuration dans ses pratiques de collaboration avec le pouvoir exécutif, surtout dans les contextes

où une majorité parlementaire, même fragile, fait défaut. Ce qui est le cas de la dernière législature en date.

6.3 La jurisprudence à l'haïtienne

Le Parlement haïtien constitue une combinaison relativement valable des deux modèles dont nous avons esquissé les profils. Les parlementaires sont complètement imprégnés de la suprématie que leur a conférée la Constitution de 1987, que la loi d'amendement n'a pas pu entamer de manière substantielle. Les différentes crises et tensions qui ont traversé et continuent de secouer cette institution nuancent cette puissance qui, dans certains cas, se diversifie et affiche, tout de même, un profil institutionnel rencontré dans les régimes présidentielistes. Nous pouvons illustrer cette assertion en mettant en exergue la caducité du Parlement en janvier 1999. Les partisans de cette situation sous le gouvernement de René Préval étaient les mêmes que ceux qui s'y sont opposés en 2014, à l'instar de Dieuseul Simon Deras et de Moïse Jean-Charles, les contextes historiques n'étant pas les mêmes finalement. Le modèle en maturation historique depuis 1806 charrie toujours son lot de contraintes majeures à l'interne. Actuellement, nous assistons au morcellement en blocs du Sénat après son amputation de deux tiers de ses membres et dans un contexte de disparition de la Chambre basse. L'étape suivante peine donc à être clairement définie dans l'évolution institutionnelle en dépit de l'existence d'un accord tripartite signé le 29 décembre 2014 par les trois représentants suprêmes des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, évitant sans y parvenir, la mise en caducité du Parlement, consommée pour le 12 janvier 2015.

7. CONCLUSION

L'analyse de l'institution parlementaire présentée ici dans ses premières manifestations nous permet déjà de mettre en lumière la grande richesse en matière de production de connaissances et de modèles de compréhension pouvant s'appliquer aux autres institutions démocratiques, à l'instar de la présidence. Nous pensons très fortement que les enjeux de cette première investigation s'alignent parfaitement avec les démarches antérieures d'explication des phénomènes et des faits politiques en lien avec la transition démocratique en Haïti. Les prochaines étapes devront très certainement reprendre en profondeur les aspects historiques et institutionnels développés dans ce présent document en ayant à cœur d'élargir les champs de la recherche à d'autres paramètres et surtout en donnant une voix aux principaux acteurs concernés, en organisant des enquêtes de terrain à moyenne et à grande échelle. Ce déploiement méthodologique devra favoriser une meilleure appropriation de la vie et de la culture des institutions démocratiques et, par ricochet, du processus démocratique dans son intégralité et sa complexité. ■

1. Mirlande H. Manigat dans ses commentaires sur le présent article.

BIBLIOGRAPHIE

- 1 Mirlande H. Manigat, 2007. Entre normes et réalités, Le parlement haïtien de 1806 à 2006. Port-au-Prince, L'imprimeur II.
- 2 Mirlande H. Manigat, 2014. Commentaires critiques sur le présent article. Port-au-Prince, 2014, 6 pages.
- 3 Marc Abélès, 1995. «Pour une Anthropologie des Institutions», *L'Homme*, tome 35 n° 135. La formule canonique des mythes, p 65-85.

- 4 Piere W. Orelus, 2009. *Agony Of masculinity. Race, Gender Education and Patriarchy in the "New age of Racism"*, p. 88-103.
- 5 Daniel C. Bach, 1993. *États et sociétés en Afrique francophone*, Paris, Editions Economica.
- 6 Crawford, Young, 2012. *The postcolonial State in Africa. Fifty years of Independence (1960-2010)*, University of Wisconsin Press.

Sandra Jean-Gilles est détentrice d'un master 2 en Sciences Politiques et en Droit Public de l'Université de Nantes en France, et est en deuxième année de Doctorat en Sciences Politiques à l'Université Quisqueya de Port-au-Prince. Elle est aussi diplômée de l'Institut des Hautes Études Internationales et du Développement (IHEID) de la Belgique en Genre et Développement. Ses recherches portent sur le Genre et sur la Démocratisation dans les États Fragiles. Elle enseigne au Centre d'Études Diplomatiques et Internationales (CEDI) de Port-au-Prince et à l'Université Valparaiso (UV) de Port-de-Paix. Elle a une grande expérience en gestion des programmes et projets de développement au sein de l'Administration publique haïtienne ainsi qu'au niveau des organisations internationales œuvrant en Haïti à l'instar de la Banque Mondiale. sandrajeangillesabdon@gmail.com.

JobPaw  . C O M

Connecter professionnels, entreprises et universités
