



COMITE CONSULTATIF INDEPENDANT (CCI)

Note de cadrage

**Éléments pour l'élaboration
du Projet de la Nouvelle Constitution**



COMITE CONSULTATIF INDEPENDANT (CCI)

Éléments pour l'élaboration du Projet de la Nouvelle Constitution

Note de cadrage

Novembre 2020

Table des matières

I. Régime politique	6
1.1. Pouvoir exécutif	6
1.1.1. Expérience des pouvoirs de facto.....	6
1.1.2. Gouvernements sans Parlement	6
1.1.3. Gouvernement sans Premier Ministre	7
1.1.4. Premier Ministre légitime et un Chef de gouvernement de facto	7
1.1.5. Exécutifs intérimaires ou de transition	7
1.2. Pouvoir législatif	7
1.2.1. Le bicamérisme	7
1.2.2. Dysfonctionnements chroniques	8
1.3. Pouvoir judiciaire	9
1.3.1. L'article 175 de la Constitution.....	9
1.3.2. Risques d'abus de la part du Pouvoir politique	9
II. Gouvernance Administrative.....	10
2.1. La décentralisation de l'État	10
2.1.1. La tendance au centralisme	10
2.1.2. Mouvement démocratique des années 1970-1980	10
2.1.3. Déficit de cultures administratives et politiques appropriées	11
2.2. Des institutions indépendantes.....	11
2.2.1. Les caractéristiques propres aux institutions indépendantes.....	11
2.2.2. Liste des institutions indépendantes.....	12
III. Exercice des droits fondamentaux, de la citoyenneté et de la souveraineté	13
3.1. La multiplication des alternatives à la citoyenneté et à la souveraineté populaire	13
3.1.1. Coups d'État, violences électorales, insurrections armées, accords politiques	13
3.1.2. Des points problématiques	13
3.2. Prégnance des traumatismes passés : quelques exemples.....	14
3.2.1. L'interdiction de referendum	14
3.2.2. Procédure de décharge	15
3.2.3. La nationalité.....	15
IV. Enjeux, méthodologie et objectifs	16
4.1. L'état des initiatives autour de la question constitutionnelle.....	16
4.1.1. Les initiatives du Président René Préval.....	16
4.1.2. L'initiatives de la Chambre des députés de la 50 ^{ème} Législature	16
4.2. Le Comité consultatif indépendant mis en place par le Président Jovenel Moïse	17
4.2.1. Le consensus.....	17
4.2.2. Le dissensus.....	17
4.2.3. Procédure d'Amendement.....	17
4.3. Changement de Constitution.....	18
4.3.1. Sortie de la route de l'histoire.....	18
4.3.2. Reprendre le fil de l'histoire nationale.....	19
4.3.1. La constitutionnalité d'un acte de changement de Constitution	20
En guise de conclusion	21

Le 28 octobre 2020, l'Exécutif a pris en Conseil des ministres un Décret portant création du Comité consultatif indépendant pour l'élaboration du Projet de la nouvelle Constitution d'Haïti, composé de 5 membres. Cette décision fait suite au constat répété de la difficulté d'assurer l'application de la Constitution de 1987. Plus spécifiquement, il s'agit de l'existence d'une multitude d'obstacles à la mise en œuvre de ses trois principes centraux, lesquels cristallisent toutes les aspirations charriées par la mouvance populaire de revendications initiées à travers la lutte contre la dictature des années 1960-1980.

Le premier principe est « la souveraineté nationale [qui] réside dans l'universalité des citoyens » (article 58). Et le Citoyen est érigé en détenteur de cette souveraineté qu'il exerce en vertu de l'article 58 par l'élection de ses représentants que sont : le Président de la République, les membres du Pouvoir législatif et « les membres de tous autres corps ou de toutes assemblées prévues par la Constitution et par la loi ». Le second principe concerne les « droits inaliénables et imprescriptibles à la vie, à la liberté et à la poursuite du bonheur » (Préambule). Ce principe suppose l'existence d'une forme de contrat social axé sur une recherche permanente de compromis fragiles et évolutifs entre les différentes forces qui composent l'ensemble social autour, notamment : des dispositifs de pouvoir qui garantissent l'effectivité des règles organisant les rapports de telle sorte que chacun développe ses potentialités. Le troisième principe est celui d'« une nation haïtienne socialement juste, économiquement libre et politiquement indépendante » (Préambule). La réalisation de ce principe implique de mettre en place une bonne gouvernance administrative liée à des garanties en ce qui concerne l'exercice des droits fondamentaux, de la souveraineté et de la citoyenneté.

Rappelons, les premières élections générales pour impulser le processus de mise en place du nouveau système d'organisation de la vie civile et politique énoncé dans la Constitution de 1987 ont lieu le 29 novembre 1987. Ces élections se terminent dans le sang. Les nouvelles élections organisées le 17 janvier 1988 ont été contestées, certes. Mais, elles ont eu le mérite de permettre la mise en branle de ce processus, avec un premier Président élu et l'avènement de la 44^{ème} Législature sous son nouveau format. La suite est l'installation de crises devenues chroniques affectant, notamment : le fonctionnement du régime politique ; les mécanismes de la gouvernance administrative ; l'exercice des droits fondamentaux, de la souveraineté et de la citoyenneté. Avec en conséquence le blocage du processus de développement économique et social. C'est ainsi qu'Haïti traîne l'étiquette d'être le pays le plus pauvre de la Caraïbe et des Amériques.

Ces crises suscitent un certain nombre de questions qui agitent les milieux intellectuels haïtiens. Les réponses à ces questions sont pour l'essentiel axées sur les failles, les faiblesses, les contradictions et les incohérences de la Constitution de 1987. Vices qui se traduisent, notamment par : d'une part, des dysfonctionnements des pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire) ; d'autre part, la défaillance aussi bien des *mécanismes de décentralisation* (collectivités territoriales) que des *institutions indépendantes* destinées à organiser, réguler et contrôler des secteurs d'activités économiques et sociales. Il faut également noter la multiplication des formes d'insécurité liées à l'inexistence de mécanismes de protection des droits fondamentaux : qu'il s'agisse des droits économiques, sociaux et culturels, ou des droits civils et politiques. Il en découle la précarisation des conditions d'existence de la majorité des citoyens et l'incertitude rongant tous les milieux

socioprofessionnels, créant une prédisposition à la migration à l'étranger dans toutes les couches sociales.

Un nombre important de travaux apportent des analyses extrêmement pointues concernant ces problèmes qui caractérisent la Constitution de 1987. Tel est le cas des travaux du Groupe de travail sur la Constitution (GTC) mis en place par le Président Préval (2009), de la Commission spéciale sur l'amendement de la Constitution de la Chambre des députés (2018), des États généraux sectoriels de la nation, institués par le Président Moïse (2019), de l'Office de la Protection du Citoyen (2020). On peut également citer l'ouvrage de Claude Moïse, *Une Constitution dans la tourmente. Le nouveau régime politique haïtien et la crise nationale (1987-1993)* [1994], celui de Mme Mirlande Manigat, *Plaidoyer pour une nouvelle Constitution (1994)*.

La valeur ajoutée du nouveau Comité consultatif indépendant pour l'élaboration du Projet de la nouvelle Constitution d'Haïti pourrait résider dans l'extension des questionnements sur des aspects du problème de la Constitutions de 10987 jusqu'alors refoulés par les différents travaux susmentionnés, et bien d'autres. Il s'agit notamment de l'ambivalence des groupes sociaux vis-à-vis de certains enjeux constitutionnels.

Tout d'abord, la démocratie a été, on l'a vu, au cœur des revendications des mouvements sociaux des années 1960-1980. Mais, l'exercice de la souveraineté suscite la crainte de certains groupes privilégiés de perdre leurs privilèges politico-économiques ; et cela face à l'éventualité de l'avènement à la tête de l'État d'un Élu redevable au Peuple, faisant preuve de caractère. Ensuite, face à la confiscation du pouvoir par un Homme faisant régner la terreur, les divers groupes de la société ont adhéré sans réserve aux dispositions de la Constitutions de 1987 qui diluent le Pouvoir exécutif entre un Président de la République, Chef de l'État, et un Premier Ministre, Chef d'un Gouvernement redevable devant le Parlement tout puissant : l'idée d'édenter le Président de la République, faisant de lui une véritable « poupée », suscitait l'enthousiasme. Aujourd'hui, c'est avec le même enthousiasme qu'on adopte une position diamétralement : un régime présidentiel fort. Enfin, la tendance démocratique a conduit à l'option de la décentralisation. Mais, mais la prédominance d'un modèle d'affaires de certains groupes économiques hégémoniques axés sur la captation des ressources budgétaires et financières à travers la monopolisation des contrats administratifs milite pour une gestion centralisée des finances publiques : avec en conséquence la marginalisation de l'approche territoriale et sectorielle des politiques publiques.

Dans le même ordre d'idée, on peut évoquer une attitude favorable à l'intégration de la diaspora dans les affaires du pays. Mais, la perspective de la compétition pour les postes politico-administratifs listés dans la Constitution de 1987 conduit à l'attachement à la criminalisation de la « la Naturalisation acquise en Pays étranger » par des haïtiens d'origine. La déchéance de leur nationalité haïtienne est une manière de les mettre hors-jeu dans cette compétition. Le problème se pose dans les mêmes termes en ce qui concerne la décharge : celle-ci sert à éliminer les anciens premiers ministres, ministres et secrétaires d'État de la compétition pour les postes évoqués ci-dessus, en quantité toujours insuffisante.

Le trait principal des problèmes de la Constitution de 1987 liés à l'ambivalence des groupes sociaux est la création d'une situation d'indécision : dans certain cas, elle renferme des

dispositions et leurs contraires ; dans d'autres cas, elle contient des dispositions contredites par des prédispositions sociales.

I. RÉGIME POLITIQUE

La notion de régime politique est ici utilisée dans le sens formel, c'est-à-dire l'organisation des pouvoirs publics saisis sous l'angle du droit constitutionnel. Elle désigne plus spécifiquement les trois pouvoirs, exécutif, législatif et judiciaire, leur organisation et leurs rapports.

1.1. Pouvoir exécutif

L'application de la Constitution s'avère difficile, en ce qui concerne le Pouvoir exécutif bicéphale. Pouvoir qui est marqué par une tension permanente entre un président élu au suffrage universel, Chef de l'État, et un Premier Ministre nommé, chef de Gouvernement redevable devant le Parlement. Le Premier ministre est lui-même pris en tenaille entre le Président de la République détenant quelques leviers d'influence à travers certaines prérogatives en matières notamment de nomination des ministres, de présidence du Conseil des ministres, de promulgation des lois d'une part et, d'autre part, le Parlement dont les membres dans les deux chambres disposent des moyens de contrôle a priori et a posteriori sur les actes du Gouvernement.

A cette tension intrinsèque au mode d'articulation des deux têtes de l'Exécutif s'ajoutent des stratégies de pouvoir axés sur la marginalisation des citoyens dans le cadre de la compétition pour les postes au sein de l'appareil étatique. Les tensions inhérentes au mode d'articulation des pouvoirs et aux pratiques d'affrontement politique créent une situation d'inapplicabilité de la Constitution. Il en découle le recours permanent à des dispositions extraconstitutionnelles pour colmater les brèches de ce pouvoir en vue de le rendre plus ou moins fonctionnel.

1.1.1. Expérience des pouvoirs de facto

En effet, entre 1988 et 1991, on a assisté à une série de *pouvoirs de facto* liés aux coups d'État. Le Président de la République, Lesly F. Manigat, et la 44^{ème} Législature n'ont pas fait long feu. Ils n'ont tenu que six (6) mois. Ils sont emportés par un coup d'État conduit par le Général Henry Namphy, le 19 juin 1988. Le 18 septembre 1988, ce dernier est, à son tour, renversé par un autre coup d'État militaire qui a porté au pouvoir le Général Prosper Avril qui, lui-même, est contraint à la démission 10 mars 1990. Le pouvoir est remis au commandant des Forces Armées d'Haïti, le général Hérard Abraham, qui le transféra, trois jours plus tard, à Madame Ertha Pascal-Trouillot de la Cour de Cassation : soit le 13 mars 1990. Les deuxièmes joutes électorales tenues le 16 décembre 1990 sont remportées par le père Jean-Bertrand Aristide. Prêtant serment le 7 février 1991, il est victime du coup d'État du 30 septembre 1991 du Général Raoul Cédras qui conserve le pouvoir jusqu'au 15 octobre 1994.

Certaines crises débouchent quelquefois sur des bizarreries institutionnelles présentant quatre (4) cas de figure.

1.1.2. Gouvernements sans Parlement

Le premier concerne des *gouvernements sans Parlement* (fonctionnel). Tel est le cas : entre juin 1988 et janvier 1991, sous la présidence respectivement du Général Henry Namphy, du

Général Prosper Avril et de Madame Ertha Pacale Trouillot ; entre février et octobre 1995 sous la présidence de Jean-Bertrand Aristide ; entre janvier 1999 et août 2000 sous la présidence de René Garcia Préval ; entre le 12 janvier 2015 et le 11 janvier 2016 sous la présidence de Michel Joseph Martelly ; depuis janvier 2020, sous la présidence de Jovenel Moïse. Ce dernier vide institutionnel est, comme le précédent, lié au blocage au niveau du Parlement empêchant le vote de la loi électorale. D'où la non-tenue des élections qui auraient dû avoir lieu au mois d'octobre 2019.

1.1.3. Gouvernement sans Premier Ministre

Le deuxième cas de figure des bizarreries institutionnelles a trait à un *gouvernement sans Premier Ministre*. Ce cas est enregistré au cours de la période allant d'octobre 1997 à janvier 1999, suite à la décision du Premier Ministre, démissionné en juin 1997, de cesser de liquider les affaires courantes à partir d'octobre. En effet, les trois premiers ministres désignés ont successivement été rejetés par le Parlement. Le chef de l'État institutionnel, René Préval, fait alors office de chef de Gouvernement de facto.

1.1.4. Premier Ministre légitime et un Chef de gouvernement de facto

Le troisième cas de figure met en exergue un *Premier Ministre légitime et un Chef de gouvernement de facto* en la personne de Jacques Édouard Alexis. Certes, ce dernier est ratifié par les deux Chambres (décembre 98). Mais, sa Déclaration de politique générale n'a pas pu être votée par le Parlement, et cela en raison de la caducité du mandat de la Chambre des députés le 11 janvier 1999.

1.1.5. Exécutifs intérimaires ou de transision

Le quatrième cas de figure se rapporte à des *Exécutifs intérimaires* enregistrés avec : le général Hérard Abraham (10-13 mars 1990), Ertha Trouillot (avril 1990-février 1991), Boniface/Latortue (Mars 2004 - Avril 2006), Privert/Jean-Charles (février 2016-frévrier 2017).

1.2. Pouvoir législatif

1.2.1. Le bicamérisme

Le Parlement haïtien est bicaméral. Aux termes de son article 88, la Constitution de 1987 dispose que : « Le pouvoir législatif s'exerce par deux (2) Chambres représentatives. Une (1) Chambre des députés et un (1) Sénat qui forment le Corps Législatif ». Élus au suffrage universel direct au sein de chaque collectivité municipale, les députés représente directement le peuple : « La Chambre des députés est un corps composé de membres élus au suffrage direct par les citoyens et chargé d'exercer au nom de ceux-ci et de concert avec le Sénat les attributions du Pouvoir législatif » (article 89).

S'agissant du Sénat, le département constitue la circonscription électorale : « Le sénateur de la République est élu au suffrage universel à la majorité absolue dans les assemblées primaires tenues dans les Départements géographiques, selon les conditions prescrites par la loi électorale » (article 94-2). La réunion de la chambre des députés et du Sénat forme l'Assemblée nationale.

En ce qui concerne l'élection des sénateurs, il convient de noter un certain flou. L'article 89 par des « assemblées primaires tenues dans les Départements géographiques » pour élire les sénateurs. Dans la pratique, ils sont élus par le même corps électoral que celui des députés. Le Sénat est donc un doublon de la Chambre des députés. De plus, la confusion des prérogatives en matière de vote des lois aboutit à l'improductivité législative. En plus d'être coûteux et irritant, le Sénat n'a pas de justificatif politique en termes de représentativité.

1.2.2. Dysfonctionnements chroniques

Le Pouvoir législatif se caractérise par des dysfonctionnements chroniques. Ceux-ci sont liés à la fois aux conflits récurrents avec le Pouvoir exécutif et à la perturbation des processus électoraux.

La 44^{ème} législature issue des élections de 17 janvier 1988 n'a, on l'a vu, duré que six (6) mois. Le 20 juin, il est dissout par le Président Namphy qui met en place un Gouvernement militaire. Quant à la 45^{ème} législature sortie des élections du 16 décembre 1990, elle a survécu au coup d'État militaire (30 Septembre 1991-15 octobre 1994) contre le Président Jean-Bertrand Aristide, certes. Mais, elle est restée inopérante. La 46^{ème} Législature est marquée par le déraillement, au premier tour, des élections du 6 avril 1997 en vue de renouveler le tiers du Sénat. Cette crise électorale a atteint son paroxysme le 9 juin, avec la démission du Premier Ministre. Elle est renforcée par le blocage du processus électoral qui n'a pas permis de renouveler la Chambre des députés devenue caduque le 11 janvier 1999. Entre-temps, le Sénat n'a jamais pu être renouvelé. Il a fallu attendre le 21 mai 2000 pour voir de nouvelles élections organisées dans le pays. Il en a résulté la 47^{ème} Législature où seul le parti au pouvoir est représenté dans les deux Chambres (Chambre des députés et Sénat). Cette 47^{ème} Législature a été emportée dans la foulée événements du 29 février 2004 entraînant la chute du Président de la République, Jean-Bertrand ayant entamé un second mandat le 7 février 2001. Le 7 février 2006, de nouvelles élections générales ont permis l'avènement de la 48^{ème} Législature. Mais, les élections sénatoriales partielles en vue du renouvellement du tiers du Sénat n'a pu être organisées que le 19 avril et le 21 juin 2009. Le mandat de la 48^{ème} législature prit officiellement le 11 mai 2010.

C'est dans la confusion que la 49^{ème} Législature a inauguré sa première séance, le 2 mai 2011. Les députés présents protestent contre la mise à l'écart de 17 de leurs collègues à cause des problèmes enregistrés au niveau du processus électoral. Les résultats définitifs publiés le 20 avril ont été contestés et le Conseil électoral a dû surseoir à l'officialisation des données controversées. C'est aussi dans la confusion que prend fin le mandat de cette Législature, le 12 janvier 2015 : le Parlement est rendu dysfonctionnel avec le départ de l'ensemble des députés de la Chambre basse et de 10 sénateurs sur les 20 restants. Après une année d'absence du Parlement, le dimanche 10 janvier 2016, 92 députés issus des élections contestées des 9 août et 25 octobre 2015 prêtent serment, formant ainsi la 50^{ème} Législature. Son mandat prend fin en janvier 2020 sans avoir une nouvelle Législature, les élections prévues pour l'automne 2019 n'ayant pu avoir lieu pour des raisons diverses dont l'absence de Loi électorale et des troubles politiques.

1.3. Pouvoir judiciaire

1.3.1. L'article 175 de la Constitution

L'indépendance du Pouvoir est hypothéquée par les dispositions de l'article 175 de la Constitution qui fait dépendre la nomination des magistrats des politiques. Certes, les choix des politiques dans les nominations des magistrats est contraint au respect de certaines conditions par l'article 176. Il s'agit notamment de celles d'une formation initiale à l'École de la magistrature qui est créée. Cet article consacre pour ainsi dire l'idée du statut général de la magistrature impliquant l'exigence d'une formation spécialisée pour l'accès à cette fonction. D'autres contraintes liées à l'inamovibilité des magistrats sont énoncées dans l'article 177. Parmi ces contraintes, il convient de noter celles relatives : aux conditions dans lesquelles les magistrats peuvent être destitués, avoir une affectation nouvelle, même en cas de promotion, ou il peut être mis fin à leur service durant leur mandat.

1.3.2. Risques d'abus de la part du Pouvoir politique

En réalité, la faille que constitue l'article 175 favorise des abus de la part du Pouvoir politique. D'autant que certaines instances politiques devant intervenir dans le processus de nomination des magistrats n'ont jamais été mises en place. Il s'agit notamment des Assemblées départementales et des Assemblées communales. Ce qui a permis à des parlementaires de participer directement à la nomination des magistrats de leur circonscription. Il en découle une situation d'insécurité professionnelle pour les magistrats. Ils sont, comme toujours, nommables et révocables à merci. Cela montre bien que l'indépendance posée dans les textes n'est pas effective.

II. GOUVERNANCE ADMINISTRATIVE

La Gouvernance Administrative renvoie à deux préoccupations centrales :

1. L'administration du territoire et la fourniture de biens publics à la population tels que sécurité, santé et éducation (le principal levier est la décentralisation) ;
2. L'organisation, la régulation et le contrôle des secteurs d'activités politiques, économiques et socioculturels (le principal levier : les Institutions indépendantes).

2.1. La décentralisation de l'État

La décentralisation est l'une des principales nouveautés de la Constitution de 1987 : le transfert de compétences exercées par le pouvoir central vers les gouvernements locaux. Elle met fin à ce que d'aucuns considèrent comme un héritage de l'ancienne puissance coloniale : la centralisation de l'État.

2.1.1. La tendance au centralisme

Le centralisme correspond à une réaction aux tendances séditionnelles, sinon séparatistes, manifestes au lendemain de l'indépendance de 1804. D'où la conception d'un État très centralisé articulé autour d'un Homme fort à la tête de l'État. Cette préférence est motivée par le souci d'établir un pouvoir fort, capable de conjurer les menaces multiformes qui mettent en péril l'existence de la nouvelle nation : celles du retour des Français, des mouvements insurrectionnels inscrits dans les luttes de pouvoir entre des factions rivales de la nouvelle oligarchie créole, ainsi de suite. Mais, Dessalines, qui a inauguré cette formule de Gouvernement par la Constitution de 1805, va connaître une fin tragique. Son assassinat le 17 octobre 1806 débouche sur l'avènement d'un État transformé en patrimoine qui déchaîne les passions chez ceux qui se considèrent comme des « héritiers ». D'où le basculement du nouvel État dans une ambiance apocalyptique, faite de mouvements séditionnels, de guerres civiles, de massacres et de coups d'État et de scissions du pays à maintes reprises : 1806, 1810, 1869, 1888.

La centralisation de l'État, avec un homme fort à sa tête, est un rêve ; c'est une réaction à ce climat d'hostilité général qui met en péril le Centre politique émanant de la Révolution. Avec en conséquence, le blocage du développement harmonieux de la société, de son territoire et de son économie. Énoncé dans la Constitution de 1805, cette idée de centralisation de l'État est reprise dans toutes les constitutions haïtiennes. Mais, il a fallu attendre 1915-1934, avec l'occupation américaine, pour voir se concrétiser cette idée. Ce centralisme est l'un des facteurs ayant favorisé le long règne des Duvalier (1957-1986).

2.1.2. Mouvement démocratique des années 1970-1980

Les années 1970-1980 ont vu émerger un vaste mouvement démocratique. Mouvement qui fait une large place aux revendications populaires axées sur la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques et le renforcement de la capacité collective à traiter les problèmes communs à tous les niveaux. En réponse à ce mouvement, la constitution de 1987 consacre le principe de la décentralisation. Ainsi, sont créés quatre (4) paliers de pouvoir territorial qui sont dirigés par des conseils de trois (3) membres assistés d'assemblées :

1. Le Conseil d'Administration de la Section Communale » (CASEC) élu au suffrage universel pour 4 ans (article 63), assisté d' « une assemblée de la section communale » (article 63.1) ;
2. Le Conseil Municipal de trois (3) membres élus au suffrage universel pour 4 ans (articles 66, 68) assisté d'une « Assemblée municipale formée notamment d'un représentant de chacune de ses Sections communales » (article 67) ;
3. Le Conseil Départemental est élu au suffrage indirect par l'Assemblée Départementale (article 78) et assisté d' « une Assemblée départementale formée d'un (1) représentant de chaque assemblée municipale » (article 80) ;
4. Le « Conseil interdépartemental dont les membres sont désignés par les assemblées départementales à raison d'un (1) par département » a à sa tête un Exécutif (article 87).

2.1.3. Déficit de cultures administratives et politiques appropriées

Le processus de décentralisation bute sur un problème central mis en évidence dans le Rapport des états généraux de la nation. Il s'agit du déficit de cultures administratives et politiques appropriées. Certes, la Constitution de 1987, en son article 217, pose le principe de la décentralisation des finances : « Les Finances de la République sont décentralisées. La gestion est assurée par le Ministère y afférent ». Mais, les vieux réflexes forgés par l'expérience de l'État patrimonial demeurent : les ressources doivent servir à l'enrichissement personnel et non à l'investissement en vue de stimuler la croissance économique. Les élites politico-économiques consolidant leur pouvoir avec ce système de centralisme débridé impliquant un mode d'allocation et de la redistribution des ressources publiques et privées, bloquent ou détournent les velléités de décentralisation. Les ressources budgétaires sont insuffisantes. Il ne peut exister d'engagements crédibles à offrir de façon équitable ces ressources aux collectivités territoriales, ce qui justifie une centralisation de la gestion de ces ressources. C'est ainsi que, malgré le partage des compétences établi par la Constitution de 1987, les pratiques vont plutôt dans le sens de la mise sous tutelle des élus locaux par le pouvoir central par le biais du Ministère de l'intérieur et des collectivités territoriales. Les fonds collectés pour ces entités sont détournés vers d'autres choses. En conséquence, c'est le blocage de l'élan de développement de ces entités. En fin de compte, « la décentralisation n'est qu'un mot. Les aspirations des populations locales ne sont pas prises en compte. Les collectivités territoriales apparaissent en réalité plutôt comme un problème que comme une solution aux problèmes locaux ».

2.2. Des institutions indépendantes

2.2.1. Les caractéristiques propres aux institutions indépendantes

« Des institutions indépendantes » est le titre VI de la Constitution de 1987. Certes, comme le fait remarquer à juste titre Robenson Geffrard, « la Constitution ne donne pas une définition des institutions indépendantes, [et qu'] elle ne fait que les énumérer et nous renvoie à la loi ». Mais, en réalité, elles sont définies à la fois par leur statut et leurs prérogatives. D'une part, elles dépendent de la Constitution qui les a créées, et non de l'autorité hiérarchique d'un ministre. D'autant que les membres de leur Conseil d'administration ont rang de ministre. Les institutions indépendantes sont de cette façon placées hors des structures administratives au sens du droit administratif. D'autre part, elles disposent de pouvoirs de recommandation, de décision, de réglementation et de sanction, et cela par délégation de l'État. Ce qui permet au Gouvernement de

ne pas avoir à intervenir trop directement dans certains secteurs d'activités hautement spécialisées. Elles fonctionnent de manière collégiale. Leurs membres ne sont pas révocables par l'autorité qui les a nommés.

2.2.2. Liste des institutions indépendantes

Les institutions indépendantes sont :

1. Le Conseil électoral permanent (CEP) « chargé d'organiser et de contrôler en toute indépendance, toutes les opérations électorales sur tout le territoire de la République jusqu'à la proclamation des résultats du scrutin » (article 191) ;
2. La Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif (CSC/CA), chargée du « contrôle administratif et juridictionnel des recettes et des dépenses de l'État, de la vérification de la comptabilité des Entreprises de l'État ainsi que de celles des collectivités territoriales » (article 200) ;
3. Commission de Conciliation (remplacée par le Conseil constitutionnel par la dernière révision) « appelée à trancher les différends qui opposent le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif ou les deux (2) branches du pouvoir législatif (article 206) ;
4. L'Office de la Protection du citoyen (OPC), chargé « de protéger tout individu contre toutes les formes d'abus de l'Administration Publique » (article 207) ;
5. L'Université d'État d'Haïti chargée, à travers l'approbation technique du Conseil de l'Université d'État, donne le feu-vert à « l'autorisation de fonctionner des Universités et des Écoles Supérieures Privées » (article 211) ;
6. L'Académie haïtienne, chargée « de fixer la langue créole et de permettre son développement scientifique et harmonieux » (article 2013).

Le constat global est que ces institutions indépendantes, lorsqu'elles existent, sont défailtantes. Elles ne contribuent guère à l'organisation de leur secteur respectif. Elles passent souvent sous silence la violation des règles par les acteurs des secteurs contrôlés. Les sanctions contre les contrevenants sont rares, pour ne pas dire inexistant. Certaines de ces Institutions n'ont jamais été mises en place. Tel est le cas du Conseil constitutionnel créé par la dernière révision de la Constitution et du Conseil électoral permanent (CEP).

III. EXERCICE DES DROITS FONDAMENTAUX, DE LA CITOYENNETÉ ET DE LA SOUVERAINETÉ

L'exercice des droits fondamentaux constitue la base de la citoyenneté, de la souveraineté populaire. Ces droits sont en effet l'alpha et l'oméga de la Constitution de 1987 : « Le Peuple Haïtien proclame la présente Constitution : Pour garantir ses droits inaliénables et imprescriptibles à la vie, à la liberté et la poursuite du bonheur ; conformément à son Acte d'indépendance de 1804 et à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 ». Telle est la première affirmation du préambule de ladite Constitution. Cette proclamation prend tout son sens dans le contexte post-dictature où il s'est agi de réaffirmer les droits fondamentaux des citoyens et de mettre en place des mécanismes institutionnels destinés à garantir leur effectivité¹. Parmi ces droits figure la sûreté qui est le droit à la protection de la liberté individuelle, inspiré de l'habeas corpus britannique et consacré dès 1789. Disposition dont l'esprit est repris à l'article 26.2 de la Constitution de 1987.

3.1. La multiplication des alternatives à la citoyenneté et à la souveraineté populaire

3.1.1. Coups d'État, violences électorales, insurrections armées, accords politiques

Mais, depuis l'adoption de la Constitution le 29 mars 1987, on assiste à la multiplication des alternatives à la citoyenneté et à la souveraineté populaire qui s'offrent aux groupes attachés à l'État patrimonial, dont la capture constitue l'enjeu de leurs luttes de pouvoir. Il s'agit plus spécifiquement des pratiques de coups d'État, de violences électorales, des insurrections armées et des accords politiques : des stratégies d'accès au pouvoir, en dehors des élections dont le processus est souvent bloqué par des manœuvres multiformes.

Ces stratégies de confiscation de la souveraineté populaire ont des conséquences majeures. La principale concerne les dysfonctionnements chroniques du Pouvoir exécutif et du Pouvoir législatif mis en évidence ci-dessus.

3.1.2. Des points problématiques

Il faut également noter un certain nombre de questions qui sont, soit mal traitées, soit mal posées, soit absentes dans la Constitution. Parmi ces questions, les principales sont :

1. L'amendement de la Constitution dont le temps et la procédure sont verrouillés par des dispositions extrêmement rigides.
2. Le referendum marqué par le traumatisme des expériences douloureuses récentes, entraînant une réaction excessive (l'interdiction de referendum sur la Constitution).
3. La décharge transformée en instrument destiné à mettre hors-jeu des anciens premiers ministres et anciens ministres de la compétition pour les postes politico-administratifs listés dans la Constitution de 1987.

¹ Voir Commission Préparatoire à la Réforme du Droit et de la Justice (CPRDJ), *Document de Politique générale* (2ème version), p. 20.

4. Le mécanisme de nomination des membres du Conseil électoral permanent comportant le risque de confiscation de cet organe par le secteur politique hégémonique réalisant la concentration de tous les pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire). La méfiance qui en découle se traduit par une hostilité à l'égard de l'idée de nomination définitive de ces membres. Les deux tentatives en 2012 et en 2013 sont soldées par des échecs. Il faut noter le fait que, dans les contentieux électoraux, le Conseil électoral est juge et partie.
5. La nationalité marquée par les traumatismes historiques se manifestant par la criminalisation de « la naturalisation acquise en pays étranger », dont la sanction pour l'Haïtien d'origine est : la déchéance de sa nationalité.
6. L'intégration de la diaspora dans les affaires du pays dont le processus est bloqué par le souci d'éliminer le maximum de concurrents de la compétition pour les postes politico-administratifs listés dans la Constitution de 1987. Les Haïtiens d'origine restés au pays en ont fait leur apanage.

3.2. Prégnance des traumatismes passés : quelques exemples

3.2.1. L'interdiction de referendum

La première expérience du referendum concerne l'adoption de la Constitution de 1918. La principale nouveauté de cette Constitution est l'habilitation des étrangers à être propriétaires de terres en Haïti. C'est la destruction d'un tabou depuis 1804. Trois autres expériences traumatiques méritent d'être soulignées :

- 1961: le Referendum adoptant la prolongation du mandat de François Duvalier de 1963 à 1967 ;
- 1964: le Referendum adoptant l'amendement proclamant François Duvalier proclamer président à vie ;
- 1971: le Referendum adoptant l'amendement qui porte la reconnaissance de Jean-Claude Duvalier comme le successeur de son père.

Le caractère traumatique de ces expériences de référendum concernant la révision constitutionnelle tient à deux éléments fondamentaux.

- Le premier est la remise en cause d'un interdit fondateur : celui de la propriété foncière étrangère en Haïti par la Constitution de 1918.
- Le second élément concerne la présidence à vie, avec le droit du Président de désigner son successeur. On glisse alors vers le plébiscite. En effet, ces référendums ont été le signe avant-coureur du basculement dans un régime autoritaire.

L'absence de débat renforce le trauma lié à ces expériences ; trauma qui se manifeste par une réaction excessive qui, in fine, aboutit à la non reconnaissance de la qualité de souverain du Peuple haïtien qui doit décider en dernière instance de son orientation politico-économique à une Constitution et d'autres décisions majeures.

3.2.2. Procédure de décharge

Au cours de ces dernières années, la décharge constitue l'objet de préoccupation de tous ceux qui ont eu à occuper la fonction de Premier Ministre, de Ministre. Ces derniers dépendent, selon les termes de l'article 233, du Parlement qui « donne décharge », et cela annuellement.

La première trace de cette disposition se trouve dans la Loi du 26 août 1870 qui pose un hypothèque sur « les biens meubles et immeubles des fonctionnaires et employés de l'administration des finances et des comptables des deniers publics, des ordonnateurs et des comptables publics dès leur entrée en fonction. Cette Loi est une réaction à la corruption qui gangrenait l'État dès le lendemain de l'indépendance.

La Constitution de 1987 apporte une innovation : désormais, pour occuper certaines fonctions électives l'obtention de la décharge constitue l'une des conditions. Mais, dans la pratique, la décharge est utilisée pour mettre hors-jeu des anciens Premiers Ministres et des anciens ministres. Dans la pratique, le Parlement se sert de cette disposition pour éliminer des anciens Premiers ministres et anciens ministres de la compétition pour les mêmes postes : à chacun son tour.

3.2.3. La nationalité

Depuis la Constitution de 1874, certaines dispositions tendent à faire remonter à la surface de la conscience nationale des expériences traumatisantes refoulées. Tel est le cas de la nationalité.

Vers la fin du XIXe siècle, des commerçants, aussi bien étrangers que citoyens haïtiens naturalisés étrangers, prenaient l'habitude de réclamer à l'État d'Haïti des dédommagements exorbitants pour les pertes subies, et cela sous la menace des navires de guerres des puissances étrangères accostés dans la rade de Port-au-Prince. Ces pertes sont ordinairement liées à des émeutes qui se multipliaient dans la capitale à l'époque. C'est dans ce contexte que s'inscrit un certain nombre d'affaires rapportées dans les livres d'histoires d'Haïti, notamment : les affaires Luders, du capitaine Batch, pour ne citer que celles-là.

La perte de sa nationalité haïtienne consécutivement à l'acquisition de la nationalité d'un pays étranger est alors imposée comme une sanction à l'Haïtien d'origine. Cet acte est donc considéré comme un crime de « lèse-nation » : c'est arrière-fond de l'article 13, alinéa 1 de la Constitution de 1987, stipulant que : « la Nationalité haïtienne se perd par : La Naturalisation acquise en Pays étranger ».

Il faut noter une certaine pratique reposant sur la présomption de renoncement à sa nationalité haïtienne de l'Haïtien d'origine naturalisé étranger, et cela sans aucune forme de procès. Une fois naturalisé étranger, l'Haïtien d'origine est présumé renoncer à sa nationalité sans qu'il ait besoin de poser des actes et de prononcer des paroles en ce sens. C'est sur la base de cette présomption que des candidatures aux postes listés dans la Constitution de 1987 sont rejetées. L'affaire Dumarsais Siméus en 2005 en est un bon exemple.

IV. ENJEUX, METHODOLOGIE ET OBJECTIFS

4.1. L'état des initiatives autour de la question constitutionnelle

Ce projet d'élaboration d'une nouvelle Constitution pour le pays s'inscrit dans une longue réflexion autour de la révision de la Constitution de 1987.

4.1.1. Les initiatives du Président René Préal

La première Commission chargée de réfléchir sur la Constitution remonte à mars 2007. Cette commission s'est appuyée sur la consultation d'acteurs issus de secteurs pertinents de la vie nationale : gouvernement, parlement, justice, collectivités territoriales, partis politiques, syndicats, corps professionnels, patronat, droits humains, universités, etc. Il en est résulté le rapport Moïse/Hector remis au président de la République le 17 juillet 2007. Dans la foulée de ce rapport, un autre groupe de travail a été constitué en vue de poursuivre la réflexion avec des dirigeants de partis politiques. Démarré en décembre 2007, le travail de ce groupe a été interrompu en mars 2008 par la crise politique liée à la censure parlementaire du gouvernement de Jacques-Édouard Alexis. Le 18 février 2009, l'Exécutif a pris un arrêté présidentiel portant création de la Commission présidentielle dénommée Groupe de travail sur la Constitution (GTC). Cette décision est liée à la perspective de la dernière session de la 48^e législature (entre juin et septembre 2009) : moment pour déclencher le processus d'amendement. De ces travaux découle un rapport remis au président de la République le 19 juillet 2009. C'est sur la base de ce rapport qu'ont été réalisés les amendements de 2011.

Mais, le manque de résultat de la première opération de révision de la Constitution de 2011 conduit la Chambre des députés de la 50^e législature à mettre en place une Commission spéciale sur l'amendement de la Constitution de 9 membres présidé par Jerry Tardieu, le 29 mars 2017. Cette Commission a produit un important rapport en 2018 assorti d'un ambitieux Projet d'amendement articulé autour d'une trentaine propositions. Ce Projet n'a pas été voté par la dernière session de la 50^e législature (entre juin et septembre 2019).

4.1.2. L'initiatives de la Chambre des députés de la 50^{ème} Législature

Le 29 mars 2017, la Chambre des Députés a lancé les activités de la Commission d'amendement de la Constitution de 1987. Il s'agit d'une date symbolique, celle qui marque le 30^e anniversaire de cette Constitution ratifiée par le référendum populaire du 29 mars 1987. Cette démarche s'inscrit dans le cadre du déclenchement du processus de la révision de la Charte fondamentale, précisément au cours de la dernière session de la 50^e législature (entre juin et septembre 2019). C'est à ce moment que l'Exécutif ou l'une ou l'autre des deux Chambres législatives sont autorisés en vertu des articles 282 et 282-1 de la Constitution à proposer des amendements.

Par ailleurs, il faut noter la partie « gouvernance politique » du Rapport des États généraux sectoriels de la nation (EGSN) de mars 2019, faisant une large place aux problèmes de la Constitution de 1987. A cela s'ajoute le Rapport tiré du forum multisectoriel réalisé par l'Office de la Protection du Citoyen (OPC) les 12 et 13 août 2020 sur le thème : « Réforme constitutionnelle et régime politique ».

4.2. Le Comité consultatif indépendant mis en place par le Président Jovenel Moïse

4.2.1. Le consensus

Une chose est claire pour tout le monde : la Constitution de 1987 constitue une source de problèmes institutionnels et politiques. Ses failles, ses faiblesses, ses contradictions et ses incohérences ne sont plus un secret pour quiconque. Personne ne remet en question les conclusions de tous les rapports, articles et ouvrages, mettant en évidence les lacunes du mode d'articulation des pouvoirs de l'État qu'elle comporte. Les conséquences sont elles-mêmes bien connues : la faillite de l'État plonge le pays dans une insécurité totale. Les groupes armés sont exemplaires de l'effondrement de l'Autorité publique. Ils franchissent toutes les limites. Ils s'en prennent aux symboles de l'État : bâtiments publics, véhicules immatriculés service de l'État et officiel, etc. Ils transforment le kidnapping en une véritable industrie. L'anarchie ambiante a atteint son paroxysme au cours de la période dite « Peyi Lòk », 2018-2019 : la paralysie totale du pays grâce à l'usage de la terreur, s'attaquant à l'un des droits fondamentaux les plus sacrés. Il s'agit notamment de celui d'aller et de venir. Si bien que Mme Mirlande Manigat, l'une des grandes figures du constitutionalisme haïtien, a fait un long « *Plaidoyer pour une nouvelle Constitution* » qui garantit une plus grande cohérence dans l'articulation des pouvoirs, gage de l'autorité de l'État.

4.2.2. Le dissensus

Le dissensus éclate dès lors qu'il s'agit de toucher concrètement à la Constitution. Les amendements de 2011 se sont terminés dans la confusion la plus totale. Au moment du vote, c'est par téléphone que sont données les instructions concernant des articles à ajouter ou à soustraire du texte en discussion. Un Sénateur a même dû laisser la salle de séance pour protester contre l'introduction dans le rapport, à son insu, de certaines dispositions. Si bien qu'à la fin, on ne sait plus quelle version du texte a été effectivement approuvée.

Par ailleurs, le sérieux et la pertinence des 30 propositions de la Commission Tardieu pour amender la Constitution ont fait l'unanimité. Pour des raisons que la raison elle-même ignore, la Chambre des députés et le Sénat n'ont pas daigné se réunir en Assemblée Nationale pour statuer sur l'amendement proposé.

C'est tout naturellement que la décision de l'Exécutif de mettre en place le Comité consultatif indépendant pour l'élaboration du Projet de la nouvelle Constitution soulève des contestations. Le prétexte trouvé est celui dans l'inconstitutionnalité de la démarche. Autrement dit, le Président n'est pas autorisé à toucher à la Constitution. Cette position ne tient que s'il s'agit d'une procédure d'amendement qui est règlementée aux articles 282 et 284.2.

4.2.3. Procédure d'Amendement

Rappelons que la Constitution de 1987 institue un mécanisme d'amendement en trois temps : introduction, adoption et mise en vigueur.

Dans un premier temps, la proposition d'amendement est introduite par l'une des deux (2) Chambres ou par le Pouvoir Exécutif, au cours de la dernière Session Ordinaire d'une Législature ; proposition qui est publiée immédiatement sur toute l'étendue du Territoire, au Pouvoir Législatif. Ce Pouvoir a le droit de déclarer qu'il y a lieu d'amender la Constitution, avec

motifs à l'appui » (article 282), et ceci par une majorité « des deux (2/3) de chacune des deux (2) Chambres » (282.1).

Dans un second temps, la proposition est analysée et adoptée par « la première Session de la Législature suivante, les Chambres se réunissent en Assemblée Nationale et statuent sur l'amendement proposé » à « la majorité des deux (2/3) tiers des suffrages exprimés » (article 284.1). Laquelle majorité est calculée sur la base de la présence des deux (2/3) tiers au moins des Membres de chacune des deux (2) Chambres (article 284).

Dans un troisième temps, l'amendement obtenu est mis en vigueur après l'installation du prochain Président élu. Et la Constitution prescrit qu' « en aucun cas, le Président sous le gouvernement de qui l'amendement a eu lieu ne peut bénéficier des avantages qui en découlent » (article 284.2). En fin de compte le temps de l'amendement s'étend sur trois législatures.

Depuis le 13 janvier 2020, il n'y a plus de Parlement. Les élections qui devraient être organisées dans le courant du mois d'octobre 2019 pour renouveler la 50^{ème} législature et les deux tiers du Sénat n'a pas pu avoir lieu. Le blocage au niveau du Parlement n'a pas permis de voter la loi électorale. À cela s'ajoutent les agitations politiques culminant dans ce qui est appelé « *Peyi Lòk* ». D'où l'instauration d'un climat défavorable à la dynamique électorale. Haïti est arrivé à un carrefour où il doit choisir : soit demeurer dans la préhistoire des luttes de pouvoir, soit retrouver le chemin de l'histoire à travers une nouvelle Constitution.

4.3. Changement de Constitution

4.3.1. Sortie de la route de l'histoire

Dès le lendemain de l'indépendance, la nouvelle nation quitte la route de l'histoire qu'elle vient, elle-même, de forger. Il s'agit de l'impulsion d'un processus d'émancipation présupposant la construction d'un État capable d'en assurer le cours à travers le soutien au développement d'une économie prospère : la condition de la sauvegarde d'une souveraineté et d'une indépendance effectives. L'échec des tentatives de restauration de l'économie des plantations à travers le caporalisme agraire se traduit par le repli de la nouvelle oligarchie créole dans les villes pour vivre de ce que le commerce et la politique pouvaient offrir de sinécure².

La sortie de la route de l'histoire renvoie à l'instauration d'un certain type de « luttes de pouvoir »³ en rupture avec la visée de la Révolution de 1804. Ce n'est pas la définition des orientations qui assurent le mieux la maîtrise du destin collectif, ou l'historicité dans le sens tourainien qui est le mobile de ces luttes⁴. Ce qui est en jeu, c'est la captation des ressources à travers le contrôle de l'appareil étatique. Cette ambiance de prédation s'accompagne d'une excitation des passions les plus violentes et les plus implacables. D'autant que l'économie est, elle-même, paralysée par la logique prédatrice⁵ : elle crée assez peu de richesse et d'emplois

² Ans (de), André Marcel, 1987, *Haïti, paysage et Société*, Paris, Karthala.

³ Moïse, Claude, 1988, *Constitutions et luttes de pouvoir en Haïti : La faillite des classes dirigeantes (1804-1915)*, Montréal, Éditions du CIDIHCA.

⁴ Alain Touraine, *Pour la sociologie*, Paris, Points Seuil, 1974 ; Alain Touraine, *Le retour de l'acteur : essai de sociologie*, Paris, Fayard, 1984.

⁵ Jean, Fritz Alphonse, 2019, *Haïti : une économie de violence*, Port-au-Prince, Pédagogie Nouvelle ; Péan, Leslie J. R., 2000-2007, *Économie politique de la Corruption*, 4 tomes.

rémunérateurs⁶. L'accaparement des postes au sein de l'État devient de cette façon une question de vie et de mort. Ce sentiment est d'autant plus prégnant que les professionnels de la politique haïtienne désertent les activités professionnelles. D'où l'âpreté des luttes des postes. Dans cette arène, aucun belligérant ne s'avoue jamais vaincu. Toute victoire n'est que provisoire. En témoigne la série de coups d'État, d'affrontements violents permanents entre cliques politiques rivales et d'insurrections chroniques⁷ aboutissant, plus d'une fois, à la scission du pays.

En 1806, les luttes de pouvoir aboutissent à la création de deux États ennemis : le royaume du Nord du Roi Christophe et la République de l'Ouest de Pétion. En 1810, cette République est elle-même scindée en deux États. Suite à un différend avec le président Pétion, le général de division André Rigaud transforme sa circonscription dans le Sud en État indépendant. En outre, entre 1807 et 1820, il faut noter la soustraction d'une bonne partie du territoire de la Grand'Anse à la République de l'Ouest par le mouvement des paysans dirigé par Jean-Baptiste Goman⁸.

En 1869, les luttes de pouvoir tournent à la guerre civile. Encore une fois, c'est la scission du pays en trois Républiques : la République de l'Ouest, sous la présidence de Sylvain Salnave ; la République du Nord, présidée par le mulâtre Nissage Saget ; la République du Sud, sous la direction du noir Michel Domingue. En 1888, les populations du Nord, de l'Artibonite, et du Nord-Ouest décident de former leur propre Gouvernement sous le nom de « République Septentrionale d'Haïti » séparée de la République de l'Ouest : c'est une réaction à la mort du général Séide Thélémaque dans une sanglante échauffourée, dans la nuit du 28 septembre. Cet affrontement est lié au contexte électoral qui a vu l'accession au pouvoir de François-Denys Légitime à la présidence à la suite d'un vote d'une Assemblée constituante, le 16 décembre 1888. La scission n'a duré que neuf mois, certes. Mais elle laisse dans la société des séquelles très profondes. On en trouve une illustration dans la multiplication des foyers de rebellions à l'échelle du pays. Si bien que, entre la chute de Légitime, le 28 juillet 1889, et l'invasion américaine, le 28 juillet 1915⁹, Haïti connaît pas moins de dix chefs d'État, dont quatre en deux ans.

Comme nous venons de le voir, les élections de 1988 constituent le point de départ du processus d'instauration des nouvelles institutions démocratiques et de l'État de droit définies dans la Constitution de 1987. Mais, les vieilles pratiques et les vieux réflexes ont la vie dure. Ils créent une situation d'inapplicabilité de cette Constitution dont les failles, les contradictions et les incohérences sont transformées en opportunités par les aventuriers politiques désirant le pouvoir pour faire tourner la roue de la fortune.

4.3.2. Reprendre le fil de l'histoire nationale

Le Grand Choix à faire est, pour la nation haïtienne, tout simplement de renouer avec le fil de sa propre histoire telle que se manifeste en 1804. On en trouve une illustration dans le discours de la Proclamation de l'indépendance du 1^{er} janvier 1804 visant à étendre le pacte de l'Arcahaie aux impératifs d'intégration et de construction nationale. Extension qui justifie et légitime l'instauration d'une Autorité centrale. C'est à ce Pacte que se réfère en effet Dessalines lorsqu'il

⁶ Laleau, Wilson, 2019, *Haïti, Petro-Caribe et ses déraisons : Manifeste pour une éthique de responsabilité*, Amazon.

⁷ Pierre, Webster, 2004, *Il faut que les choses changent*, Montréal, CIDIHCA.

⁸ Hector, Michel, 2000, « État et société en Haïti 1806-1843 », in *Itinéraires*, op. cit.

⁹ Les américains ont mis le pays sous un protectorat, 1915-1934.

établit la nécessité d'un Gouvernement devant garantir l'empire de la liberté dans le nouveau pays rebaptisé Haïti, un nom indien. L'accord sur la nécessité de faire l'unité pour secouer le joug de l'esclavage et de la colonisation présuppose un projet global : celui de bâtir une nouvelle nation sur la base d'un contrat social qui établit les conditions du vivre ensemble dans la liberté. Projet dont dépend la pérennité de « l'union [qui] fait la force ». C'en est la base du succès de l'insurrection générale de 1791, aboutissant à l'abolition de l'esclavage du 29 août 1793 à Saint-Domingue et de celui de la bataille de Vertières, le 18 novembre 1803.

C'est dans cette voie historique que le Président Jovenel Moïse entend engager la nation haïtienne à travers une nouvelle Constitution. Aux termes de l'article 2 du Décret du 28 octobre 2020, cette Constitution doit « prendre en compte l'évolution du contexte institutionnel, politique, économique, social et culturel du pays ».

4.3.1. La constitutionnalité d'un acte de changement de Constitution

Si la constitutionnalité de l'amendement d'une Constitution dépend des dispositions relatives à cette procédure que comporte la Constitution elle-même. Tel n'est pas le cas d'un changement de Constitution. La constitutionnalité d'un tel acte est liée au rattachement à une norme méta-constitutionnelle : la souveraineté de la nation, un *pouvoir constituant nécessaire, inconditionné et auto-suffisant*. Plus précisément, la constitutionnalité du fait d'élaboration d'une nouvelle Constitution réside dans son rattachement à la souveraineté ; principe qui habilite le Peuple à se donner des règles pour s'auto-discipliner, s'auto-organiser et s'auto-gouverner, et donc s'adapter et s'orienter dans son environnement sujette à des changements permanents.

Les théories politiques libérales, d'inspiration rousseauiste et lockienne, définissent la souveraineté comme un attribut inséparable de la nation. Celle-ci apparaît de cette façon comme un *pouvoir constituant* s'affirmant dans l'activité d'autoréglementation, d'auto-organisation et d'auto-gouvernement. Cette idée trouve sa formulation la plus achevée dans l'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément ».

La même idée du *pouvoir constituant* lié à la souveraineté se retrouve dans les théories constitutionnalistes. Dans ces théories, le pouvoir constituant apparaît comme l'expression d'un pouvoir de fait. Autrement dit, c'est un pouvoir agissant en dehors du droit, plus précisément dans un contexte de non-droit. C'est un avatar de la vieille idée médiévale d'*Imperium*. Ce concept désigne la faculté d'exercer un pouvoir. Dans les derniers siècles du Moyen Âge, le *señorío real absoluto* de la part d'un roi qui, à la vue et au su de tous, est empereur en son royaume, est érigé en exemple destiné à illustrer la caractéristique d'un tel pouvoir. L'article 3 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen n'exprime pas autre chose que le transfert de la souveraineté du roi vers Peuple.

La *Théorie de la Constitution* du juriste allemand, Carl Schmitt, est la forme achevée de cette idée de *pouvoir constituant nécessaire, inconditionné et auto-suffisant*. Cela signifie, en terme philosophique, que ce pouvoir existe en et par lui-même. En d'autres termes, il n'est « pas lié à des formes juridiques et à des procédures ». Et Schmitt va même jusqu'à attribuer à ce

pouvoir la qualité d'être « toujours à l'état de nature »¹⁰. Cette spécificité, propre à l'homme qui ne s'est pas encore soumis aux lois civiles et politiques – selon les théories du contrat social – s'appliquerait alors au géniteur de la Constitution. Ainsi, est affirmée une rupture du pouvoir constituant avec le droit constitutionnel existant.

La souveraineté est la liberté d'autodétermination d'une nation. C'est l'accès à ce droit qu'ouvre la Révolution de 1804. Accès qui est signifié par un « acte d'autorité nationale », la Déclaration de l'indépendance : « Le peuple habitant l'île ci-devant appelée Saint-Domingue, convient ici de se former en État libre, souverain et indépendant de toute autre puissance de l'univers, sous le nom d'Empire d'Haïti », telle est la disposition de l'article 1^{er} de la Constitution du 20 mai 1805.

EN GUISE DE CONCLUSION

Un texte approuvé par un Peuple n'est tenu pour une Constitution que dans la mesure que ce dernier, en tant que souverain, a le droit absolu que lui confère la souveraineté : celui de se donner des règles au nom du Bien commun. Poser la question de changement de Constitution en termes de constitutionnalité conduit à s'interroger sur la place de la constitutionnalité dans la définition du Bien commun. Au lieu de dire « le Projet de changement de Constitution est anticonstitutionnel », la question est de savoir dans quelle mesure les protocoles de participation des citoyens aux discussions qui seront mis en œuvre permettent de parvenir à un compromis national sur ce qui constitue à l'heure actuelle le Bien commun de la nation haïtienne. Dans le latin juridique dont vient le terme compromis, le *compromissum* signifie la procédure d'accord entre partenaires s'en remettant à un tiers pour arbitrer leur différend.

Plus spécifiquement, ce Comité devra poursuivre la réflexion avec toutes les forces vives de la société haïtienne et de construire un compromis autour des axes principaux d'organisation de la vie civile et politique que comporte la Constitution. Plus spécifiquement, il s'agira d'« entendre ou consulter » toutes les forces vives de la nation, dans l'optique de parvenir à un grand compromis sur les grands enjeux constitutionnels liés, notamment :

1. Au régime politique ;
2. À la gouvernance administrative ;
3. À l'exercice des droits fondamentaux, la souveraineté et la citoyenneté.

Les protocoles de participation des citoyens aux discussions devront permettre de définir collectivement le Bien commun de la nation dans le contexte actuel que doit garantir la nouvelle Constitution, à travers ses dispositions liées aux trois grands enjeux susmentionnés. Il sera question de déterminer des options rationnelles dans le cadre de l'énonciation des dispositions relatives à ces enjeux.

¹⁰ Schmitt, Carl, 2008, *Théorie de la Constitution* (1928), Préface d'Olivier Beaud, Paris, Presses universitaires de France, coll. Quadrige, p. 212.

Programmation

Phase I (25 novembre au 17 décembre 2021)

1. Consultation des experts sur les questions suivantes :
 - Régime politique : configuration des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire et de leurs rapports ;
 - Gouvernance administrative : Décentralisation et Institutions indépendantes ;
 - Questions relatives à l'exercice des droits fondamentaux, de la souveraineté et de la citoyenneté.
2. Bilan de la documentation existante autour de la nouvelle Constitution.
 1. Synthèse des données émanant de la consultation et de la documentation existante.
 2. Rédaction du Projet.

Phase II (4 janvier au 26 février)

1. Soumission du Projet aux acteurs institutionnels et aux organisations de la société civile.
2. Examen des recommandations des organisations de la société civile.
3. Projet final.

Phase III (mars)

1. Mise en œuvre du processus du référendum.