

Note du Ministère des Affaires Étrangères aux Missions diplomatiques et Postes consulaires sur la réforme Constitutionnelle

Nécessité historique et politique

A la sortie de la dictature duvaliériste tri-décennale en 1986, Haïti faisait face à la nécessité d'organiser la société et l'État sur une base plus juste et démocratiquement fonctionnelle. De là est née, suite à un référendum populaire, la Constitution de 1987. Un peu plus de trente ans plus tard, l'élaboration d'une nouvelle constitution, plus conforme à nos aspirations démocratiques et nos propres réalités, apparaît comme une exigence partagée par tous les secteurs de la société haïtienne. Le peuple, par ses différentes interventions et manifestations, a clairement démontré qu'il comprend la nécessité et l'importance d'une nouvelle loi-mère pour le pays. Parce qu'il est un acte qui formalise le besoin du vivre-ensemble collectif et l'avenir en commun de la nation, l'élaboration d'une Constitution ou l'adoption d'une réforme constitutionnelle est à l'épicentre même de la refondation de l'État-nation et la consolidation de ses institutions.

La nécessité de cette nouvelle donne constitutionnelle fait aujourd'hui l'unanimité. Personne ne peut l'ignorer. Le pays a compris que la constitution est l'affaire de tous les citoyens autant que des acteurs engagés dans la lutte pour changer la vie réelle des gens.

Le peuple haïtien, au premier chef, souffre des chocs d'instabilité politique provoquée par la Constitution de 1987 elle-même. Les amis d'Haïti de la communauté internationale ont eux aussi acté la nécessité d'une nouvelle donne constitutionnelle. Selon le Bureau Intégré des Nations Unies en Haïti, dans un document intitulée « La réforme constitutionnelle – une opportunité pour relancer le pays, publié le 15 juin 2020, une réforme constitutionnelle profonde « permettrait de remédier aux défaillances du système de gouvernance actuel et de créer des conditions plus propices à la stabilité institutionnelle, à la bonne gouvernance, et au respect de l'État de droit. Trois caractéristiques plus que jamais indispensables à l'essor du pays. »

Malgré les bonnes intentions exprimées par les constituants de 1987, force est de constater les péripéties voire des impossibilités d'application de la Constitution de 1987 telle qu'elle a agencé les institutions et les pouvoirs de l'État. La réalité étant ce qu'elle est, les pratiques politiques, les modes de relations institutionnelles avec la chose publique et la Constitution de 1987 créent plus de difficultés qu'ils n'en résolvent.

Depuis des années le peuple est à la recherche de la démocratie et d'un régime politique stable lui permettant de vivre mieux. Les citoyens haïtiens demandent un système démocratique qui implique le pluralisme idéologique, l'alternance politique et l'affirmation de leurs droits inviolables. Cette exigence démocratique porte les Haïtiens à s'inscrire dans la pensée constitutionnelle moderne tout en aspirant à fortifier l'unité nationale, en éliminant toutes discriminations entre les populations des villes et des campagnes. Les Haïtiens ont ainsi opté pour l'acceptation de la communauté de langues et de culture, la reconnaissance du droit au progrès, à l'information, à l'éducation, à la santé, au travail et au loisir pour tous les citoyens et citoyennes. Ils croient qu'il était nécessaire d'assurer la séparation, et la répartition harmonieuse des pouvoirs de l'État au service des intérêts fondamentaux et prioritaires de la Nation et instaurer un régime gouvernemental basé sur les libertés fondamentales et le respect des droits humains, la paix sociale, l'équité économique, l'équité de genre, la concertation et la participation de toute la population de

toutes les forces vives d'Haïti aux grandes décisions engageant la vie nationale, par une décentralisation effective.

Pour autant, à cause de certaines distorsions dans l'articulation des pouvoirs d'État, la Constitution de 1987 peine à répondre à la demande d'apaisement politique auquel aspire le pays. De même, après plusieurs coups d'État et de dysfonctionnements intentionnels criants et des entorses aux droits fondamentaux de la personne, le Parlement a adopté, après 24 ans d'application du texte de 1987, la Loi constitutionnelle du 9 mai 2011 qui modifie certains articles de la Constitution. Cet amendement au lieu de corriger les lacunes déjà constatées a déséquilibré davantage les pouvoirs de l'État, désarticule le Pouvoir Exécutif et institutionnalise l'instabilité, désorganise le fonctionnement régulier des institutions publiques. Plus de 8 ans après la mise en application de la loi constitutionnelle de 2011, des voix se sont exprimées pour corriger ce handicap majeur au fonctionnement de l'État qui a des impacts malheureux sur la vie de la nation.

C'est en ce sens qu'à la fin du mandat de la 50e Législature un effort important a été fait pour apporter un deuxième amendement à la Constitution du pays, afin de l'adapter aux demandes de rééquilibrage des pouvoirs de l'État, de clarification des compétences et de responsabilisation des élus. Diverses entités de la société ont pris part à ces débats. Plusieurs projets de textes relatifs à la révision de la Constitution ont été élaborés. Les deux chambres du Parlement, chacune de leur côté, ont produit un document. L'Exécutif a également produit un document d'amendement. Les États Généraux Sectoriels de la Nation mis en place par le Président de la République au début de son mandat constitutionnel, avec les assises nationales qu'ils avaient organisées ont mis à jour des problèmes constitutionnels impactant négativement le bon fonctionnement de l'Etat.

En dépit de leur importance pour une meilleure organisation des institutions républicaines, ces documents n'ont pas été votés par le Parlement. Les problèmes que ces documents ont voulu résoudre sont toujours présents et continueront pour longtemps à handicaper le bon fonctionnement de l'Etat si le pays ne prend pas la décision nécessaire de se doter, une fois pour toute, d'une nouvelle Constitution en prenant en compte ces travaux et les consensus auxquels ils ont donné naissance.

Les crises sociopolitiques de ces dernières années ont un impact négatif sur les institutions en général et sur le débat démocratique en particulier. Il y a nécessité à ce que le gouvernement puisse prendre la décision de relancer le débat sur la Constitution dans l'opinion publique, mettre en place une assemblée constituante inclusive, participative et transparente et faire voter le nouveau texte constitutionnel par referendum.

En effet, après les opérations de déstabilisation baptisée « peyi lòk », les efforts entrepris pour la mise en place d'une équipe devant travailler pour doter le pays d'une nouvelle constitution ne font pas les titres de l'actualité. Or, il est important de doter le pays d'une nouvelle constitution, de rebâtir les structures institutionnelles et politiques dans ce contexte actuel où l'opportunité politique et conjoncturelle d'y parvenir nous semble favorable.

Dans cette perspective, le gouvernement adhère aux principes d'une campagne de sensibilisation en vue de remettre la question constitutionnelle dans le débat public, de structurer et d'outiller le Bureau du Coordonnateur du Dossier Constitutionnel, de constituer l'Assemblée constituante.

Le président Jovenel Moïse engage sa responsabilité d'homme d'État à reformer la

Constitution

Il existe aujourd'hui une fenêtre d'opportunité liée à la conjoncture et à la demande de changement, susceptible de permettre de redessiner la vie démocratique du pays. Cependant, persuadé de la nécessité de revisiter la Charte fondamentale, le président Jovenel Moïse n'a pas attendu l'entrée en fonction d'une commission constitutionnelle pour consulter des spécialistes et entreprendre à cette fin des démarches auprès des forces politiques et de la société civile.

De ces rencontres avec des associations et personnalités de la diaspora à l'occasion de ses tournées dans le pays et à l'étranger, il a senti le besoin de chercher à répondre aux aspirations des Haïtiens de l'intérieur et des compatriotes expatriés à jouer un rôle à part entière dans la relance du processus de développement national. Pour les compatriotes vivant en terre étrangère, il lui a été renvoyé l'interdiction constitutionnelle de la double nationalité comme un obstacle à l'occupation de certaines charges publiques. Ce qui nécessiterait un examen des modalités d'amendements dont on connaît la complexité et les difficultés.

Au pays même, le problème ne s'est pas vraiment posé et dans le débat électoral et dans l'évaluation conjoncturelle des questions nationales que le nouveau pouvoir aurait à affronter. Il n'en reste pas moins que, de la pression de la diaspora à l'évaluation du potentiel de confusion et de conflit de nombreuses clauses de la Constitution de 1987, versions originale et amendée, le chef de l'État a estimé nécessaire de profiter de la vacance des parlementaires – souvent hostiles à tout changement rationnel et légitime – pour convier à une réflexion approfondie sur la question constitutionnelle, soumettre la Charte à un examen rigoureux et avec la participation de l'ensemble des secteurs de la société de rédiger une nouvelle constitution et la soumettre au vote souverain du peuple haïtien.

Par-dessus tout, il convient, dans l'esprit du Chef de l'État, d'aborder cette démarche sous l'angle global de la vocation de la Constitution comme document premier de référence dans la relance du processus de démocratisation et de réforme de l'État. Dans la circonstance, il importe de faire preuve de rigueur et de sérénité certes, mais surtout d'esprit d'ouverture – condition nécessaire à la réussite de l'opération. Il convient de souligner que la réforme constitutionnelle n'est pas un acte illégal ni inconstitutionnel. Le projet en cours n'est pas d'amender la Constitution en dehors des normes, mais de proposer à la nation une nouvelle charte. Après la rédaction du document, la population aura à exprimer son approbation ou son rejet de la nouvelle constitution.

Pour dissiper les doutes sur les intentions du Président, il est important d'insister sur le fait que l'actuelle administration ne pourra nullement bénéficier des prescrits de la nouvelle charte.

Le Président tient, en dépit du prix à payer politiquement, à assumer sa responsabilité constitutionnelle de garantir un fonctionnement harmonieux et durable des institutions de l'État (article 136), en invitant tous les acteurs politiques et de la société civile à tirer les enseignements des péripéties de l'histoire constitutionnelle des trente dernières années et converger les efforts en vue de doter le pays d'une Constitution moderne. Il importe alors d'assurer les meilleures conditions de l'instauration de l'État de droit et de la gouvernabilité, de vérifier dans quelle mesure les prescrits constitutionnels peuvent par leurs formulations ou par l'articulation des pouvoirs créer des difficultés, d'explicitier le dilemme constitutionnel et offrir des éléments de réflexion aux acteurs sociaux et

politiques pour une prise de conscience de la nécessité d'une révision minutieusement préparée.

L'opération enclenchée en 2017-2019 avait donc pour but de solliciter l'attention des forces vives du pays sur ce qu'il faut appeler le dilemme constitutionnel. Une analyse sommaire du texte révèle que, en dépit du principe de responsabilité défini à l'article 136, le chef de l'État ne dispose pas d'instruments nécessaires pour faire face aux blocages éventuels ; pour y remédier, une pratique politique investie de fait tous les chefs d'État d'un pouvoir de crise, né de la non-tenue des élections. Depuis 1986, tous les locataires du Palais National bénéficient de cette pratique ; ce qui fait évoluer l'arsenal juridique du pays par l'adoption des décrets présidentiels.

A l'initiative du Président de la République, plusieurs rencontres de réflexion et de sensibilisation ont été organisées avec des représentants de différents secteurs sociaux, politiques et institutionnels, notamment les dirigeants de partis politiques représentés au Parlement et des groupes de parlementaires. À l'approche de la fin du mandat de la 50^e Législature, une commission présidentielle a préparé un projet d'amendement qui devait être soumis au vote du Parlement mais le processus n'a pas été abouti.

Aujourd'hui, il y a une occasion importante pour redonner au pays la possibilité de se redéfinir à travers un texte constitutionnel qui le permet d'entrer définitivement dans le 21^e siècle. L'entreprise à mettre en place c'est une révolution institutionnelle en dotant le pays d'un régime politique conforme à notre histoire constitutionnelle : un régime présidentiel classique permettant une collaboration harmonieuse entre les pouvoirs publics, un président qui gouverne, un parlement qui fait des lois et contrôle le pouvoir exécutif, un pouvoir judiciaire qui fait appliquer les lois, des autorités administratives qui, entre autres, appliquent les politiques publiques.

Le travail à faire est à la fois technico-constitutionnel et politico-institutionnel. L'approche privilégiée renvoie aux questions de fond du changement constitutionnel qui doit faciliter le fonctionnement harmonieux des pouvoirs de l'État, consolider les instances de contrôle, clarifier les champs des compétences et évacuer les éléments constituant le dilemme constitutionnel qu'a connu le pays au cours de ces trois dernières décennies.

L'ORGANISATION DES ÉLECTIONS

En raison de la situation de blocage appelé « pays lock » qui, au cours de l'année 2019, a paralysé les activités du pays et provoquant un climat d'insécurité généralisé, les élections législatives et locales n'ont pas pu avoir lieu en vue de remplacer les élus dont les mandats arrivaient à terme au cours de l'année 2020. Le 4 mars 2020, suite aux négociations avec les secteurs politiques du pays, sous l'égide du Bureau Intégré des Nations-Unies en Haïti (BINUH), le Président de la République a mis en place un nouveau gouvernement avec la mission précise d'œuvrer à l'organisation des élections législatives et locales au cours de l'année 2020. Quelques semaines plus tard, est arrivée la pandémie de la COVID19. L'administration a été obligée de concentrer toute son attention à la gestion de la pandémie en vue de limiter sa propagation et de l'enrayer dans le pays. Dans ce contexte de crise sanitaire au cours duquel le pays était fermé et les institutions fonctionnaient avec le personnel essentiel, il était impossible de préparer des élections pour la fin de l'année 2020.

Ainsi, l'année 2021 sera une année électorale. Il va falloir organiser des élections législatives partielles pour compléter le parlement, des élections locales pour remplacer les élus dont les mandats sont arrivés à terme durant le mois de juillet 2020 et l'élection

présidentielle pour élire un nouveau président qui doit entrer en fonction le 7 février 2022.

Il est important de souligner que la Constitution haïtienne ne confie pas au pouvoir Exécutif la tâche de mener l'ensemble du processus électoral. Le président de la République, étant le principal garant de la bonne marche des institutions, a certainement la grande responsabilité de s'assurer du respect des règles du jeu démocratique dont l'élection est un élément fondamental. Cependant, la mise en œuvre du processus (incluant le projet de loi électorale, le budget, la date des élections, la mise à jour des listes électorales, jusqu'aux résultats du scrutin), la Constitution la confie au Conseil électoral provisoire (CEP), une institution totalement indépendante. Comme le dispose l'article 191 de la Constitution, « Le [CEP] est 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 ».

Le 24 juillet 2020, à peine qu'on commençait à rouvrir le pays et évoquait les possibilités d'organiser les élections à la fin de l'année puisque le Gouvernement a mis des fonds disponibles pour le processus électoral dans le budget rectificatif publié le 8 juin 2020, les membres du CEP ont démissionné en bloc. Cette décision a donné un coup d'arrêt au processus. Il faut noter que le pays n'est toujours pas doté d'un Conseil électoral permanent comme le veut la Constitution. Depuis 1987, les CEP sont formés par le Président de la République avec des personnalités qui lui sont proposées par des secteurs politiques et de la société civile du pays.

Le Président de la République, prenant acte des démissions du 24 juillet, est rapidement entré en consultation avec les secteurs-clés qui avaient leurs représentants au sein du Conseil les invitant à désigner d'autres membres en vue de constituer le CEP qui doit organiser les prochaines élections.

Certaines organisations ont décidé d'envoyer des représentants pour constituer le nouveau CEP. D'autres ont refusé d'envoyer un membre pour former le Conseil. En application de l'article 289-2 de la Constitution qui dispose « En cas d'abstention d'un Corps ou organisation sus-visé, l'Exécutif comble la ou les vacances », d'autres organisations ont été invitées à soumettre des membres pour compléter la liste des membres du CEP.

Cette démarche va permettre de relancer les préparatifs pour entrer de façon résolue dans le processus des élections et mettre en branle la machine électorale. En effet, c'est le CEP qui, comme le veut l'article 191-1 de la Constitution, doit soumettre un projet de loi électorale que le président de la République publiera sous forme de décret électoral au journal officiel Le Moniteur. Ensuite, le CEP fera part au Gouvernement du budget nécessaire pour les élections. C'est aussi le CEP qui se chargera de l'établissement d'un calendrier électoral.

Ainsi, le Président de la République a, en vue de la relance du processus électoral, accompli ses tâches principales qui consistent à entreprendre les pourparlers pour former le CEP et publier les noms des membres du CEP. A présent, il attend du CEP le décret électoral et le calendrier des élections. D'aucuns diront que le CEP est formé d'inconnus – ajoutons de la capitale. L'article 193 stipule clairement les conditions pour être membre du CEP. La popularité dans le cercle de Port-au-Prince ne fait pas partie de ces critères. Le Président de la République est aussi conscient d'un autre élément qui peut entraver le processus : le climat sécuritaire. Depuis le 9 août 2020, dans le cadre du dialogue communautaire initié depuis quelques temps par le Président de la République, des

instructions fermes ont été passées et des mesures strictes seront prises en vue de renforcer les capacités d'action de la PNH de faire face à l'insécurité galopante. Le Président de la République exige une action intégrée de tous les corps concernés de l'État, de la justice comme des forces de l'ordre et de sécurité, afin de répondre au mieux au défi de l'insécurité en particulier pour la période des élections.

Le Président de la République cherche aussi le soutien international indispensable à la réalisation des élections. Au cours de la première semaine du mois d'août, le Ministre des Affaires Étrangères s'est rendu en mission à Washington D.C. en vue d'obtenir le soutien des alliés sûrs d'Haïti pour les élections. Il a spécialement rencontré le Secrétaire Générale et le Secrétaire General Adjoint de l'OEA ; l'administration haïtienne entend travailler en étroite collaboration avec l'OEA afin que les prochaines élections soient libres et inclusives. Enfin, le Président de la République sollicite du BINUH qu'il reprenne ses actions de facilitation et, au besoin, de médiation afin d'inciter les acteurs de l'opposition de bonne volonté à s'engager dans le processus électoral.

Remarques conclusives

L'Administration Moïse-Jouthe reconnaît la nécessité de doter le pays d'une nouvelle Constitution avec la participation des secteurs organisés de la société. Le nouveau texte constitutionnel doit être le fruit d'un compromis politique éclairé afin d'assurer la gestion cohérente de l'État. Car, le projet d'une nouvelle constitution n'est légitime que s'il incarne les intérêts et les aspirations du peuple. Voilà pourquoi le Président Jovenel Moïse lance un appel solennel à tous les secteurs vitaux de la nation à un sursaut patriotique, en surmontant leurs différends pour qu'ensemble le pays puisse continuer à parfaire sa santé démocratique et institutionnelle.

Le travail à faire doit également toucher le cœur de la normalisation-institutionnalisation du régime politique, concrétiser l'ordre libéral-démocratique mis en perspective par la Constitution qu'il faut renforcer. Pour cela, il appert d'apporter des corrections, des redressements ou éliminer des dysfonctionnements structurels, induits ou spéciaux. Les problèmes signalés commandent des solutions adéquates, consensuelles et élaborées en connaissance de cause. Ce qui, en contrepartie, oblige la mise en place d'une assemblée constituante constituée d'experts et de citoyens lucides désignés par les groupes organisés de la société pour rédiger un nouveau projet constitutionnel qui devra être adopté par la voie référendaire.

Il est important d'insister sur le fait que, contrairement à certaines prises de position faisant croire que le président de la République a violé la constitution de 1987, la nouvelle constitution réclamée par l'ensemble des secteurs de la société ne sera pas une version amendée de la constitution de 1987 (art. 284.3) et ne violera pas le caractère démocratique et républicain de l'État (art. 284.4). En d'autres termes, le peuple haïtien n'aura pas pour objectif d'amender ou de modifier la constitution en vigueur par la voie référendaire, ce qui serait une violation de la constitution, au sens de l'article 284.3 ; le référendum constitutionnel, étant l'instrument le plus démocratique qui soit, sera le moyen par lequel le peuple haïtien décidera souverainement de changer ou non la constitution en vigueur.

De même, le pays ne peut sous aucun prétexte rater cette occasion de renforcer sa démocratie à travers le respect de l'alternance politique. Les prochaines élections relèvent d'un enjeu fondamental pour la démocratie haïtienne : il s'agira pour le pays d'accepter la pédagogie de l'alternance démocratique, de rompre avec l'éternel retour aux pouvoirs de transition et de s'engager sur l'autoroute du succès et de la modernité démocratique.

Le Président de la République reste ouvert au dialogue avec tous les secteurs en vue de les encourager à participer aux élections de 2021 qui doivent être libres, honnêtes, transparentes et inclusives.

Le Ministère des Affaires Étrangères et des Cultes saisit l'occasion pour renouveler aux Chefs de Missions diplomatiques et Postes consulaires les assurances de sa considération distinguée.

Port-au-Prince, le 23 septembre 2020