

La participation citoyenne en Haïti

Par Jean Réno! Élie

Note sur l'auteur

Jean Réno! Élie est licencié en droit de l'université d'État d'Haïti (UEH). Il détient une maîtrise ès sciences du développement (UEH), une « maestria » en sociologie (FLACSO, México), ainsi qu'un doctorat en sociologie (UNAM, México).

Monsieur Élie s'est beaucoup investi au sein de l'administration universitaire. En outre, il a été Secrétaire Général de la Faculté des Sciences Humaines de l'UEH (1982-1987) et a effectué un mandat de Vice-recteur aux affaires académiques de l'UEH (1998-2002).

Sa production scientifique est abondante. Il a réalisé de nombreuses publications en français, en créole et en espagnol. Son plus récent livre, paru en 2008, a pour titre : *Participation, décentralisation, collectivités territoriales en Haïti. Travail législatif et Décisions administratives depuis 1987*.

**Publication de l'Alliance de recherche Innovation sociale et développement des communautés
(l'ARUC-ISDC)**

Série : Chaire Senghor, numéro 1



ISBN : 978-2-89251-370-7

Juin 2009

TABLE DES MATIÈRES

Avant-propos. La participation citoyenne : un regard sur l'ailleurs.....	1
Introduction.....	3
1. Les confusions courantes.....	3
2. La question de la décentralisation n'est pas nouvelle.....	4
3. La décentralisation n'est pas un point d'arrivée.....	4
4. Les collectivités territoriales.....	5
5. La démocratie et la représentation.....	6
6. Pour une sociologie législative.....	7
7. Les articulations entre les acteurs.....	9
a) Au niveau des collectivités territoriales.....	9
b) Au niveau national.....	10
En conclusion.....	10
Bibliographie.....	11

Avant-propos. La participation citoyenne : un regard sur l'ailleurs.

Le professeur Jean Rénoël Élie, de la Faculté des Sciences Humaines de l'Université d'État d'Haïti, nous a fait l'honneur d'être le premier conférencier dans le cadre des activités scientifiques tenues sous les auspices de la Chaire Senghor de la Francophonie de l'Université du Québec en Outaouais, le 19 mars 2009. Sa conférence qui fut conjointement organisée avec le Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES) et notre collègue Yves Vaillancourt de l'UQAM, avait pour thème « la territorialisation des politiques publiques dans l'espace de la Francophonie : le cas de la République d'Haïti ».

Le présent article découle non seulement de cette présentation, mais encore des riches échanges que le professeur Élie a entretenus avec son auditoire à la suite de sa conférence. Trois idées maîtresses me semblent ressortir du texte que nous propose ici le professeur Élie.

Premièrement, mentionnons la difficulté, à la fois méthodologique et pourrions-nous dire phénoménologique, d'opérer une comparaison internationale objective en matière de territorialisation des politiques publiques, et tout particulièrement d'observer le rôle central de la participation citoyenne dans ce processus. Paradoxalement, cette difficulté de comparaison est d'autant plus grande qu'elle s'opère au sein d'un même espace linguistique. Ce texte est la preuve vivante qu'un même concept renvoie à des bagages culturels, des traditions et des pratiques parfois très différentes d'un pays à l'autre. Alors que les Départements n'existent pas dans les structures québécoises, ils existent en France, mais ces derniers n'ont rien à voir avec les Départements, tel qu'ils sont conçus en Haïti. Autrement dit, derrière un même mot, se cache souvent des compréhensions singulières qu'il nous faut clarifier.

En deuxième lieu, mentionnons que le professeur Élie témoigne de l'étroite relation (du moins théorique) qui s'établit entre le développement des collectivités territoriales et

la manière d'établir les politiques publiques qui s'y destinent. C'est ainsi que la participation citoyenne sera à la fois tributaire d'un climat social donné, de structures territoriales données (section communale, commune, département), de mécanismes politiques balisés par la Constitution (bureau de parlementaire, pouvoir législatif, pouvoir exécutif) et de processus sociaux concurrents et parfois contradictoires (délocalisation, décloisonnement industriel, déconcentration, décentralisation). La « sociologie législative » qu'élabore le professeur Élie suppose une grille d'analyse qui repose sur l'observation des rapports sociaux, des processus décisionnels et du contenu des politiques publiques. Il y a dans ce triptyque une contribution méthodologique qui nous permet d'opérer, malgré les difficultés mentionnées plus haut, une comparaison internationale en matière de participation citoyenne et plus globalement encore, de gouvernance territoriale.

La lecture du texte du professeur Élie soulève enfin une troisième question : en quoi peut-on opérer, chez nous, au Québec et dans l'espace canadien, une inférence théorique à partir de l'expérience haïtienne? En d'autres termes, les pays du Sud sont-ils condamnés à une logique d'écholalie en fonction des concepts à la mode dans les pays du Nord, ou encore, le Sud peut-il – et c'est ce que nous souhaitons ardemment – contribuer à un savoir universel pouvant enrichir les pratiques des pays dit avancés ? Le texte du professeur Élie est une autre preuve accablante des limites de l'universalisme scientifique édicté par les penseurs du Nord. Haïti, État fragile, se heurte à des réalités politiques qui sont sans commune mesure avec la liberté d'expression et d'association que l'on retrouve au sein des vieilles démocraties occidentales.

Les propos du professeur Élie nous interpellent conséquemment sur ce point : comment penser la décentralisation, l'*empowerment* des collectivités locales et la participation citoyenne dans une société dont l'histoire a été profondément marquée par de nombreux régimes autoritaires, pour ne pas dire

totalitaires? On oublie trop facilement à quel point, dans un régime d'oppression, l'activisme et le militantisme deviennent rapidement une menace directe à l'intégrité physique, non seulement pour celles et ceux qui s'y adonnent, mais aussi pour les membres de leur famille respective. Lorsque l'engagement social a pour conséquence l'intimidation, il est particulièrement difficile de penser pouvoir vivre pleinement et sereinement une aspiration au changement et à l'émancipation sociale.

En ce sens, l'article du professeur Élie est non seulement un texte de nature académique d'une riche facture, il est aussi un message porteur d'espoir, une invitation pour la construction d'une « démocratie réelle ». En cela, comme en ceci, nous lui sommes reconnaissants de nous avoir fait partager le fruit d'une réflexion approfondie qui pose les jalons d'une meilleure compréhension des enjeux et défis de la participation citoyenne au sein de la plus ancienne République francophone d'Amérique.

Jean-François Simard
Titulaire de la Chaire Senghor de la
Francophonie
Université du Québec en Outaouais

Introduction

Dans le Préambule de la Constitution de 1987, on lit :

Le Peuple Haïtien proclame la présente Constitution [...] Pour instaurer un régime gouvernemental basé sur les libertés fondamentales et le respect des droits humains, la paix sociale, l'équité économique, la concertation et la participation de toute la population aux grandes décisions engageant la vie nationale, par une décentralisation effective.

On pourrait trouver dans ce paragraphe de la Charte Fondamentale de la matière pour beaucoup de discussions et pour beaucoup d'enseignements.

Dans le cadre de ce travail, nous nous intéressons à la décentralisation et à la participation, pour être plus précis, à la décentralisation pour la participation. Nous cherchons à comprendre les dimensions des concepts de décentralisation et de participation. Surtout, nous cherchons à comprendre les mécanismes de participation que cette Constitution invite à mettre en place. Nous cherchons à mettre au clair l'articulation nécessaire entre les instances pour la réalisation des instruments légaux, dans le cadre de la démocratie participative en construction. Nous faisons une proposition de sociologie législative.

Pour y arriver, dans un premier temps, nous attirons l'attention sur des confusions courantes, sur l'ancienneté de la question de la décentralisation, sur la portée du cadre de la décentralisation. Ensuite, nous présentons les caractéristiques de la décentralisation, nous discutons de la démocratie et de la représentation. Tout cela nous amène à la proposition de sociologie législative mentionnée et à une proposition d'articulations entre les différentes instances engagées dans le processus de la construction de la démocratie.

1. Les confusions courantes

Il est important, pour commencer, d'éviter des confusions sur le sens de la décentralisation. Souvent, on la confond avec la déconcentration, avec le décloisonnement industriel.

L'article 87.4 de la Constitution dispose que « La décentralisation doit être accompagnée de la déconcentration des services et du décloisonnement industriel au profit des départements ». La formulation même de l'article invite à faire la distinction entre décentralisation, déconcentration et décloisonnement industriel. Il est important aussi de bien saisir le sens de la délocalisation dont on parle beaucoup ces derniers temps.

La délocalisation consiste à déplacer des entreprises, pour chercher de meilleures conditions de main d'œuvre, d'obtention de matières premières ou de sécurité ; il s'agit, pour l'entrepreneur, de la protection de l'investissement ou de la recherche de plus hauts rendements.

Le décloisonnement industriel invite à faire en sorte que des installations industrielles existent dans tous les départements, pour un développement équilibré, pour la création de postes de travail dans tous les départements. On tient compte des caractéristiques locales, pour cela.

La déconcentration des services invite à apporter des services à la population, surtout à amener les centres fournisseurs de services le plus proche possible des différents segments de la population et d'éviter ainsi la macrocéphalie urbaine.

La décentralisation renvoie à la question du pouvoir, du pouvoir politique, à l'existence de pouvoirs locaux, c'est-à-dire, à la possibilité de prise de décisions au niveau local. Cela implique le développement de compétences locales, une claire définition des affaires propres des entités.

2. La question de la décentralisation n'est pas nouvelle

L'histoire de la décentralisation, c'est d'abord celle de la commune. En Europe, les débuts se situent à l'époque féodale. En Haïti, c'est d'abord la Constitution de 1843 qui a posé le principe de l'autonomie de la commune. Mais, tout de suite après, la Constitution de 1846 a imposé une marche arrière. Le même mouvement d'avancée et de recul s'est produit en 1867 et en 1874, en 1930 et 1932. Au niveau des constitutions de 1946, de 1950, de 1957, de 1964, de 1971, on parlait de l'autonomie communale. Mais, d'autres mécanismes, au niveau des textes constitutionnel même ou à celui des décisions administratives, annulaient de fait l'autonomie communale proclamée.

La Constitution de 1983 présente déjà la Commune comme une collectivité territoriale avec des attributions importantes. Cela constituait une avancée, en un certain sens. Mais, de nombreux mécanismes de contrôle politique empêchaient encore l'avancement de la décentralisation.

C'est surtout la Constitution de 1987 qui insiste sur la décentralisation. De plus, elle crée trois niveaux de collectivité territoriale imbriquées les unes dans les autres : la Section Communale, la Commune et le Département. La décentralisation avance au niveau des dispositions constitutionnelles, mais avec des mécanismes complexes. Les difficultés d'application sont nombreuses. Les prétextes pour ne pas faire avancer la décentralisation se multiplient.

3. La décentralisation n'est pas un point d'arrivée

Des difficultés d'application existent effectivement. Mais, le plus important à souligner est le manque d'intérêt pour la question au niveau des instances du Pouvoir Central. Les dirigeants ont souvent peur des conséquences de la décentralisation, dans un

pays marqué par l'exclusion. Les promoteurs n'ont toujours su trouver la bonne formule pour présenter la décentralisation aux responsables et aux citoyens en général. Si l'on excepte quelques timides initiatives, l'Université n'a pas joué son rôle dans la production de connaissances sur le thème, ni dans la préparation de professionnels capables de faire avancer la question.

Le militarisme et l'autoritarisme ont toujours été à la base de l'État haïtien. Mais la concentration des services à Port-au-Prince et la centralisation administrative sont des conséquences de l'occupation américaine (durant la période 1915-1934). Avant 1915, les provinces ont su prendre des dispositions pour fournir des services dans leurs juridictions respectives, sans avoir à recourir à l'Administration Centrale. Celle-ci, en beaucoup d'occasions, a dû négocier avec des hommes forts aux niveaux locaux, pour faire passer ses idées ou pour se maintenir.

Avec le duvaliérisme (1957-1986), la centralisation commencée en 1915 atteint son paroxysme. On parle de la République de Port-au-Prince ; pire, tout dépend d'un Président à vie, maître des vies et des biens. Cela ne veut pas dire, pour autant, que la décentralisation consiste à contrecarrer cette centralisation à outrance. On ne veut pas rétablir la situation d'avant 1915. Comme l'a démontré Georges Anglade (1982), dans *Atlas Critique d'Haïti*, avant 1915, on connaissait une régionalisation bien marquée avec un bon niveau d'autonomie des provinces. Mais cette régionalisation était aussi caractérisée par une exploitation à outrance de la majorité de la population et par l'exclusion de larges secteurs de la population.

La décentralisation doit offrir un cadre pour la construction d'une démocratie réelle, pour la participation de la population. Nous parlons de la démocratie participative. Certains intervenants parlent de la juxtaposition d'une démocratie participative et d'une démocratie représentative. Il ne s'agit pas de deux démocraties. La démocratie participative implique le respect des limites de la

représentation, un dépassement de la proposition de Sieyès sur le mandat des représentants, une extension de la citoyenneté à plus de membres possibles de la population, une continuité de l'état de citoyen au-delà de l'opération de vote de représentants.

La démocratie participative implique la maîtrise d'un cadre territorial pour la participation, un mode d'articulation de la population ou de segments de la population avec les instances de législation, de contrôle et d'administration. Il est alors important de discuter des caractéristiques des collectivités territoriales, de la démocratie et de la représentation, de l'articulation des acteurs pour l'élaboration des instruments légaux.

4. Les collectivités territoriales

Nous avons déjà dit que la Constitution de 1987 en crée trois niveaux : la section communale, la commune et le département. Pour avancer, rappelons qu'elles comportent un certain nombre de dimensions comme : la population, le territoire, le nom, les affaires propres, la question de l'autonomie, l'instance d'administration, l'instance de participation. Mais surtout, il faut se rappeler que les sections communales sont des composantes de communes et que celles-ci, à leur tour, sont des composantes de départements. Les articulations sont alors complexes.

Au niveau de la population, il faut chaque fois s'assurer de bien distinguer le niveau de référence. Un citoyen appartient à la fois à une section communale, à une commune et à un département. Il est important de savoir quand s'adresser à l'un de ces niveaux locaux d'administration ou à l'Administration Centrale.

La même obligation de distinguer avec soin le niveau de référence s'impose quand on s'intéresse à la dimension territoire des collectivités territoriales. Les collectivités territoriales sont construites sur des divisions territoriales déjà connues. Malheureusement, certaines de ces divisions territoriales naissaient

de préoccupations de contrôle militaire de la population. Il n'y avait pas à leur base une préoccupation d'aménagement du territoire, pour faciliter le développement économique et social. Dans le contexte haïtien d'aujourd'hui, les divisions administratives ne tiennent pas compte des réseaux de communication existants sur le terrain, ni de la position de centres de services, ni des nombreux micro climats dessinés par l'orographie ou l'hydrographie. Dans ces conditions, la participation citoyenne est en butte à des difficultés.

La distinction des affaires propres de chaque niveau est nécessaire et urgente ; sinon, la confusion s'installe et des conflits se développent entre les instances d'administration des différentes collectivités territoriales. La population perd avec la décentralisation, au lieu de gagner avec elle, quand on ne tient pas compte des affaires propres de chaque niveau de collectivité territoriale. Nous ne développons pas cette nuance ici, mais soulignons qu'on devrait distinguer des compétences *rationae materiae* et des compétences *rationae loci* de chaque entité.

La collectivité territoriale doit disposer de l'autonomie suffisante pour pouvoir s'occuper de ses affaires propres. Sinon, elle est simplement une circonscription administrative. Il n'y a pas de hiérarchie entre les conseils des collectivités territoriales, ni entre l'Administration Centrale et les collectivités territoriales. Les conflits entre les différents niveaux d'administration relèvent du Tribunal Administratif. Certaines compétences restent dans le lot des attributions de l'Administration Centrale, pour éviter le fractionnement de l'État.

Les collectivités territoriales disposent d'une instance d'administration élue par les citoyens. Elles sont des instances d'exécution et de représentation de la collectivité territoriale. Elles rendent compte à des instances de contrôle appelées assemblées. Celles-ci, en plus des missions de contrôle administratif au niveau de leur entité respective, disposent d'attributions spécifiques dans le choix des candidats aux

postes de juges (assemblées municipales pour les candidats aux postes de juges des tribunaux de paix, assemblées départementales, pour les candidats aux postes de juges aux tribunaux de première instance ou de cours d'appel) et dans la constitution d'institutions de niveau étatique comme le Conseil Électoral Permanent (chargé de l'organisation de toutes les élections) ou le Conseil de Conciliation pour connaître des conflits entre les pouvoirs ou entre les deux branches du Parlement.

5. La démocratie et la représentation

Alain Touraine (1994), dans *Qu'est-ce que la démocratie?*, estime que la démocratie participative manque de sagesse. Il ne développe pas, de manière directe, ce qu'il entend par «sagesse démocratique» ou «sagesse politique ». Mais, nous croyons comprendre; qu'il est pour l'idée de la souveraineté populaire, à condition qu'elle ne soit pas triomphante. C'est dire alors que les gouvernés peuvent réagir aux actes des gouvernants, mais toutes les initiatives viennent des derniers. Ont-ils toujours intérêt, ces derniers, dans la construction de la démocratie? Peut-on répondre oui, à cette question? On tomberait dans un juridisme, dans une acceptation aveugle des textes de loi. Or, les cas de lois injustes sont nombreux, or les changements de situation peuvent rendre une loi injuste à partir d'un moment donné. En répondant oui, on aurait une attitude peu moderne ; on ne serait pas porté à réfléchir sur sa situation et à chercher à la dépasser. Si la réponse est non, on ne peut pas être sûr que les gouvernants prendront toujours des initiatives dans le sens des intérêts de la majorité.

Dominique Schnapper (2000) nous rappelle l'idée de la représentation- miroir. On pourrait y recourir, pour empêcher la récupération de la démocratie par un secteur de la société. Mais, beaucoup de gens y verraient une dénaturation de la représentation. Celle-ci, pour eux, nous rappelle encore Madame Schnapper, implique que la société politique transcende les particularismes. De plus, selon nous, sur le plan

pratique, la recherche de la représentation-miroir, poserait des difficultés énormes, sur le plan technique. Il faudrait pouvoir déterminer, à la veille des élections, les différents groupes d'intérêt, avec leur effectif (et donc, accepter les différences) et déterminer le nombre de représentants en fonction du poids démographique relatif de ces groupes.

Jacques Capdevielle (2005) reconnaît que la démocratie représentative se trouve en difficulté. Il estime que, pour réparer la « panne » de la démocratie, il suffit de redonner du sens à la légitimité issue des élections. On resterait dans la ligne de la démocratie représentative classique. Mais, les représentants n'en profiteront-ils pas, à nouveau, pour utiliser le pouvoir plus dans leurs intérêts que dans ceux de la majorité des citoyens? Ceux-ci font-ils confiance? Les groupes dominants ne chercheront-ils pas toujours à récupérer les représentants? S'ils le tentent, ne réussiront-ils pas dans un bon nombre de cas?

Dans le texte plus haut cité, Alain Touraine propose que les individus deviennent les acteurs de leur histoire. Nous souscrivons à cette idée; sauf que, pour nous, il faut considérer les groupes de citoyens et non des poussières d'individus. Mais, comment obtenir cela, si l'on n'aide pas les citoyens et les groupes de citoyens à construire, à renforcer et à utiliser des canaux de participation? Nous sommes pour la démocratie participative.

Nous n'admettons pas, pour autant, que des dizaines, des centaines, des milliers ou même des dizaines milliers de personnes occupent les chaussées en se proclamant peuple souverain. Nous n'acceptons pas non plus des opérations de casses pour protester contre des mesures ou contre des autorités; la destruction des infrastructures et des équipements ne peut pas faire progresser. Nous devons plutôt les protéger. D'ailleurs, ils ont été acquis ou construits grâce à nos efforts.

Les manifestations de rue, menées pacifiquement peuvent servir à lancer des messages forts. Mais, elles ne peuvent, à elles seules, rendre la participation. Il faut, de

préférence, construire, améliorer et entretenir les canaux de participation. L'Université doit aider, pour y arriver.

6. Pour une sociologie législative

Il y a nécessité de tenir compte des aspirations et des préoccupations de la société et de recourir à des techniques sociologiques, dans l'élaboration de la loi, pour s'assurer de la meilleure orientation possible. En effet, les lois, dans un régime démocratique ou dans un processus de démocratisation naissent de besoins sociaux : besoins de formaliser des rapports sociaux en cours, besoins de créer des conditions pour l'avancement économique et social, besoins de mises en garde ou de protections contre des pratiques nuisibles à la société...

Ces besoins se définissent au niveau de la société. Les législateurs sont des représentants de la société, non des remplaçants des citoyens, encore moins des conquérants qui imposent leurs dictats aux citoyens. Une certaine articulation doit exister entre les législateurs et les citoyens. La souveraineté nationale appartient à l'universalité des citoyens.

Le rythme des changements est rapide au niveau des pratiques sociales. Des découvertes scientifiques, les mises au point de nouvelles technologies portent souvent à comprendre différemment certaines situations et à adopter de nouvelles attitudes. Il faudrait changer les représentants sur des périodes très courtes. Car, les nouvelles situations impliquent de nouvelles discussions avec ceux qui veulent devenir des représentants, pour que les citoyens soient surs de leurs choix. Nous ne pouvons même pas avancer une durée moyenne pour les mandats. En tout cas, on ne peut pas revenir avec des mandats d'une durée d'une année pour les postes principaux, comme au temps de la démocratie athénienne de l'Antiquité. La complexité des rapports, au niveau intra national comme au niveau international, ne le permettent pas aujourd'hui. Cela serait préjudiciable à la stabilité professionnelle des gens qui veulent occuper des postes de

représentants. De plus, ils n'auraient pas le temps d'acquérir l'expérience nécessaire pour bien s'acquitter de leurs tâches.

La démocratie participative permet de donner certaine garantie de stabilité (sur plusieurs années) aux représentants, tout en permettant aux citoyens de pouvoir suivre l'avancement des dossiers les plus importants et d'intervenir dans certaines situations. C'est pourquoi les canaux de participation existent ou doivent exister. C'est pourquoi, il est important de bien les articuler. C'est pourquoi aussi, le travail législatif mérite un suivi de la part des citoyens et plus qu'un suivi, une participation des citoyens et des groupes de citoyens.

Pour la construction et le fonctionnement de la démocratie participative, nous proposons le développement d'une sociologie législative. Car, s'il est important de comprendre les rapports nécessaires entre les différentes instances qui interviennent dans l'élaboration des lois; il est tout aussi important de veiller à la légitimité des lois, si l'on veut établir un régime démocratique.

Jean Carbonnier (1978) distingue une sociologie législative interne et une sociologie législative externe. La première traite, selon notre auteur, des applications concernant le contenu même des lois; c'est la sociologie législative par excellence, soutient-il. Mais qui s'en occupe? C'est là notre principale préoccupation.

La deuxième porte sur l'appui à donner, du dehors, au travail législatif et se subdivise en «sociologie antélégislative» et en «sociologie postlégislative». La sociologie antélégislative cherche à faire accepter la loi en préparation. Jean Carbonnier lui-même reconnaît qu'elle est proche de la propagande. La sociologie postlégislative est comme un «service après-vente», pour une meilleure consommation de la loi. Elle pourrait consister en des sessions de formation pour aider les utilisateurs à mieux comprendre la loi, pour mieux l'appliquer; cette sociologie postlégislative cherche alors à faire accepter une la loi déjà votée.

Le lecteur a noté que, avec ces propositions, Jean Carbonnier se situe dans une perspective de démocratie représentative classique. Les représentants font tout le travail d'élaboration de la loi. Il leur demande toutefois de soigner leurs relations avec les citoyens et de s'intéresser aux résultats, pour plus d'efficacité. Sieyès (1788) disait que le peuple ne peut vouloir que par ses représentants. Montesquieu (1748), lui, opinait que le peuple ne doit entrer dans le gouvernement que pour choisir ses représentants, ce qui est très à sa portée. La démocratie représentative a été récupérée par des groupes dominants (ceux-ci ont développé pour cela le marketing politique). Ou la démocratie n'a jamais été sous le contrôle de tous les citoyens effectivement (les restrictions au droit d'être élu ou même à celui de voter qu'on peut trouver dans les législations de différents pays en témoignent). C'est pourquoi souvent on dit démocratie bourgeoise pour parler de la démocratie représentative. C'est pour dire que les bourgeois la contrôlent, la mettent à leurs services.

Rappelons-le, nous nous situons plutôt dans une perspective de démocratie participative. Celle-ci comporte, en plus de la représentation, des canaux de participation, pour permettre à différents secteurs de faire des apports dans la réalisation du travail législatif, au moment opportun. Nous pensons nécessaire d'insister sur un travail de préparation des membres des différents secteurs de la population pour leur participation au processus d'élaboration de la loi, un travail d'habilitation des acteurs : membres du Gouvernement, parlementaires, groupes de socioprofessionnels, secteurs spécifiques, les citoyens et les citoyennes en général. Cela doit permettre de donner à la loi un contenu qui correspond aux besoins de la population ou, tout au moins, à ceux de la majorité, sans écraser la minorité. Il ne s'agit pas de porter les citoyens et les citoyennes à accepter déjà des lois en préparation, mais de solliciter d'eux ou d'accepter d'eux des apports à la réalisation des lois, de leur rappeler leurs responsabilités citoyennes. Après la promulgation, le travail sur la loi continue; mais, dans le but de la faire mieux connaître et

dans celui d'étudier ses effets, pour d'éventuelles corrections par de nouvelles lois.

Les citoyens, pour des raisons techniques, ne peuvent pas se réunir pour décréter la loi. Le Professeur C. B. McPherson a démontré que, même avec l'ordinateur, les citoyens ne peuvent pas participer tous ensemble, de manière directe, à l'élaboration des textes de loi. Ils ont besoin de représentants pour la formulation de la loi. Mais, ils veulent participer à la souveraineté nationale, ils restent des ci-toyens en permanence. Alors, des mécanismes d'élaboration de la loi doivent permettre cette participation et cette permanence de citoyenneté. Les représentants se rappelleront qu'ils sont des législateurs; ils portent la loi.

Les mécanismes d'élaboration de la loi, dans ce contexte, ne mettent pas en question la distinction entre projet de loi et proposition de loi. L'initiative des lois appartient au Pouvoir Législatif (des propositions de lois) et au Pouvoir Exécutif (des projets de lois). La formulation de la loi revient au Pouvoir Législatif.

Les pouvoirs (législatif et exécutif) peuvent procéder à des enquêtes sur des pratiques sociales, à des sondages d'opinion, pour déterminer des thèmes sur lesquels la nécessité de légiférer se fait sentir, pour connaître les positions des citoyens sur des sujets d'importance, pour évaluer l'application ou les impacts de certaines lois. Ils peuvent, dans certains domaines, adopter des lois de façon provisoire et les soumettre à l'essai. Pour tout cela, ils utilisent des techniques sociologiques. Ils peuvent aussi procéder à des référendums, dans certains cas.

Le Pouvoir Exécutif, pour sa mission législative, s'alimente de sa pratique d'administration. Pour cela, il fait compiler, traiter et analyser les rapports venant des différents ministères, des institutions indépendantes et des commissions spécifiques. Il se sert de ces travaux pour préparer ses projets de lois. Pour prendre un exemple, quand un ministère reconnaît l'exigence de litiges sur

les limites de divisions territoriales en certaines zones, il doit demander une analyse des causes et des portées de ces litiges, pour faciliter ou entreprendre des travaux sur l'aménagement du territoire.

Les membres du Parlement, de leur côté, maintiennent des contacts réguliers avec leurs mandants pour connaître les problèmes posés par des lois en vigueur, les besoins en législation, pour amasser les revendications et les réclamations des différents secteurs de la population. Ils utilisent pour cela le cadre des bureaux du député ou du sénateur qu'on rencontre dans toutes les circonscriptions. Ils formulent ainsi, avec les citoyens de leur circonscription, des idées de lois.

Tous ces travaux peuvent paraître difficiles et coûteux. Mais, pensons-nous, il y a une façon d'articuler les travaux universitaires (recherches des enseignants, mémoires et thèses des étudiants) avec la réalité, pour faciliter ces travaux, pour tout au moins les rendre moins difficiles.

7. Les articulations entre les acteurs

Sur le plan pratique, le plus important est d'adopter des démarches qui amènent les instances de gestion à bien s'occuper de leurs tâches et les instances législatives à trouver les contenus des textes avec les citoyens. On s'assure ainsi de la bonne gestion de la chose publique et de la légitimité des textes de loi, de leur applicabilité et de la promotion du sens de la responsabilité chez les citoyens /citoyennes. On doit veiller à la bonne articulation des acteurs au niveau des collectivités territoriales et au niveau national.

a) Au niveau des collectivités territoriales

Trois instances concourent à la gestion d'une collectivité territoriale : la Population, le Conseil d'Administration et l'Assemblée.

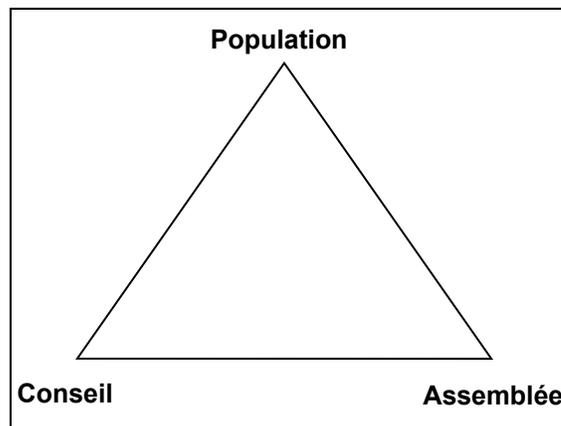
La population ou plus précisément, l'ensemble des citoyens d'une collectivité territoriale

donnée, s'occupe du choix du Conseil d'Administration, de façon directe (élections aux suffrages universels) dans les cas de la Section Communale et de la Commune (articles 63 et 66 de la Constitution), et par l'intermédiaire des membres des assemblées départementales, du choix des membres du Conseil d'Administration dans le cas du Département (article 78).

Les citoyens choisissent les membres de l'Assemblée de la Section Communale de façon directe. L'Assemblée Municipale est formée à partir des assemblées de section communale de la Commune, l'Assemblée Départementale à partir des assemblées municipales du Département (article 80).

Les citoyens et les citoyennes s'informent régulièrement des activités du Conseil d'Administration, pour pouvoir, au moment opportun donner leurs opinions sur leur gestion. Ainsi, ils assument leurs responsabilités citoyennes. Avant et après les sessions des assemblées, les citoyens participent à des discussions avec des membres des assemblées, pour aider ces derniers à former leurs opinions sur la gestion du Conseil et pour informer la population de l'état des dossiers.

Le Conseil d'Administration représente la population de la Collectivité Territoriale. Il administre les biens et les services qui en dépendent. Il informe les citoyens de son entité



de ses activités. S'il le juge nécessaire, il consulte la population sur certains dossiers (par des sondages d'opinion, par referendum ou par d'autres moyens).

L'assemblée s'informe des actes du Conseil d'Administration. Elle prononce des avis sur les actes du Conseil d'Administration. Ses membres cherchent à connaître les positions des citoyens/citoyennes sur les dossiers de leurs compétences et en discutent entre eux.

b) Au niveau national

Des idées de lois devraient prendre naissance aux bureaux des parlementaires. Les projets et propositions de lois méritent d'être discutés à ces bureaux, pour la participation des citoyens. Même si les parlementaires avaient fait campagne à partir de certaines idées, ils doivent les travailler avec les citoyens représentés, dans un cadre formel, avant de les porter au Parlement. Ainsi, ils se montrent de véritables représentants de leur circonscription. Car, ils doivent permettre à des secteurs qui ne les avaient pas votés de faire des remarques sur les idées de lois, pour un éventuel enrichissement de ces dernières. D'ailleurs, même ceux qui avaient accepté globalement les idées mises en avant par le candidat peuvent vouloir discuter de certaines nuances avec lui.

Dans la préparation des projets de loi interviennent des fonctionnaires. Ils rédigent les rapports et préparent des analyses et des propositions, au niveau des ministères. Le niveau d'approfondissement des questions dépend de leur sécurité d'emploi; ils peuvent se sentir plus ou moins liés à leur travail et avoir différents niveaux d'implication réelle. Mais, les ministres aidés de membres de leur cabinet prennent les dernières décisions. Souvent, ils font appel à des consultants, pour des analyses ponctuelles dans la préparation des projets de loi. Dans la transformation des projets de loi et des propositions de loi en lois votées, interviennent, au niveau du Parlement aussi, des fonctionnaires et des consultants. Mais, les parlementaires sont les principaux responsables de la formation des textes de loi. Ils doivent

participer attentivement au processus et se référer régulièrement à leurs mandants, pour plus de sécurité.

En définitive, dans le cadre de la démocratie participative, dans l'élaboration des lois interviennent le Pouvoir Législatif, le Pouvoir Exécutif, les bureaux des parlementaires, les parlementaires, des fonctionnaires au niveau de l'Administration Publique en général et à celui du Parlement, des professionnels entraînés à la légistique, les associations de citoyens, les citoyens et les citoyennes. Il est nécessaire de savoir articuler tout cela.

En conclusion

Depuis quelque temps, certains groupes organisent des manifestations qui plaident en faveur d'un nouveau contrat social en Haïti. Il y a effectivement nécessité de changer les rapports entre les citoyens et entre les groupes de citoyens dans ce pays. Mais, comment obtiendrons-nous ce nouveau contrat social? Il ne suffit pas de clamer que nous en voulons un. D'abord, discutons du contenu. Ou mieux, construisons ensemble le contenu.

Nous espérons que les promoteurs de cette idée veulent l'avènement d'un ordre démocratique dans ce pays. Il n'y a pas nécessité de faire tant de bruit (lors des passages et des arrivées de la « caravane du contrat social »), si l'on veut continuer avec l'exclusion, avec le mépris et l'exploitation de certains secteurs. Or, le nouveau contrat social aura un contenu démocratique, si les citoyens, dans leur majorité, participent consciemment, d'une façon ou d'une autre, à son élaboration.

Il ne suffit pas de dire qu'on va faire un contrat social pour garantir la paix sociale ou qu'on travaille dans l'intérêt de la majorité. Cette formule ne marche pas. D'ailleurs, elle cache souvent des intentions non avouées ou un paternalisme trop protecteur qui empêche de grandir. Reconnaissons la maturité des citoyens. Ou aidons les gens à assumer leur citoyenneté.

Les citoyens participent à l'élaboration du contrat social s'ils sont convaincus de la nécessité d'en avoir un et de leur capacité à y prendre part. Pour arriver à un véritable contrat social, nous devons penser à une extension de la citoyenneté c'est-à-dire, obtenir que tous les nationaux utilisent des canaux institutionnels, pour faire valoir leurs points de vue et exercent leur citoyenneté de manière effective. Cela veut dire développer une démocratie participative, cela veut dire reconnaître que les citoyens ont part effectivement à la souveraineté.

Alors, profitons des dispositions en ce sens qu'offre la Constitution de 1987, pour préparer la population à la tâche. Pour éviter que la prochaine constitution ne soit l'occasion de marche arrière sur la route de la démocratie. Mettons sur pied les institutions prévues; faisons fonctionner les canaux de participation. Ils auront déjà permis aux citoyens de s'exercer à la démocratie, d'assumer leurs responsabilités, de se préparer pour un nouveau contrat social, s'ils estiment cela nécessaire.

La Constitution de 1987 a été votée massivement. C'était déjà un pas important. Nous devons aller plus loin. La prochaine fois, nous devons mettre en place des mécanismes pour une large participation citoyenne à l'élaboration du texte de la Constitution. Entre temps, il y a un travail important d'éducation à faire. L'Université devrait assumer son rôle dans la construction de la démocratie.

Bibliographie

Anglade, Georges (1982). *Atlas critique d'Haïti*, ERCE et CRC, Montréal.

Cantave, Tony (1996). *Des principes-clés pour l'élaboration d'une loi-cadre sur les collectivités territoriales*, In HSI État de droit et décentralisation. Équipe HSI. Port-au-Prince.

Capdevielle, Jacques (2005). *Démocratie : la panne, La discorde*. Textuel, Paris.

Carbonnier, Jean (1978). *Sociologie Juridique*, Quatrième, PUF, (2004), Paris.

Casséus, Ernst P. (2004). *Dictionnaire géographique et toponymique de la République d'Haïti*, Imprimerie Deschamps, Port-au-Prince.

Commaïlle, Jacques (1994). *L'esprit sociologique des lois*, PUF, Paris.

Elie, Jean Rénoïl (2006). *Participation, Décentralisation, Collectivités Territoriales en Haïti. La Problématique*, PAPDA, Port-au-Prince.

Elie, Jean Rénoïl (2008). *Participation, Décentralisation, Collectivités Territoriales en Haïti. Travail législatif et Décisions administratives depuis 1987*, Impression L'Imprimeur II, Port-au-Prince.

McPherson, C. B. (1981). *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial Madrid Titre original: *The Life and Times of Liberal Democracy*. Traduction de Fernando Santos Fontel

Montesquieu, Louis de Secondat, Comte de (1979). *1748, De l'esprit des lois*, G.-F. Flammarion, Paris.

Schnapper, Dominique Avec la collaboration de Christian Bachelier (2000). *Qu'est ce que la citoyenneté?* Folio actuel, Gallimard, Paris.

Sieyès, Emmanuel J. (1989). 1789, *Qué es el Tercer Estado?* UNAM México. Texte original en français : *Qu'est-ce que le Tiers-état?* Traduction de José Rico Godoy.

Tocqueville, Alexis de, (1981). 1835, *De la démocratie en Amérique*, T. I, G. F. Flammarion, Paris.

Touraine, Alain (1994). *Qu'est ce que la démocratie?* Fayard, Paris.

Constitutions de 1843, 1846, 1849, 1867, 1874, 1879, 1889, 1918, 1932, 1935, 1946, 1950, 1957, 1964, 1983, 1987