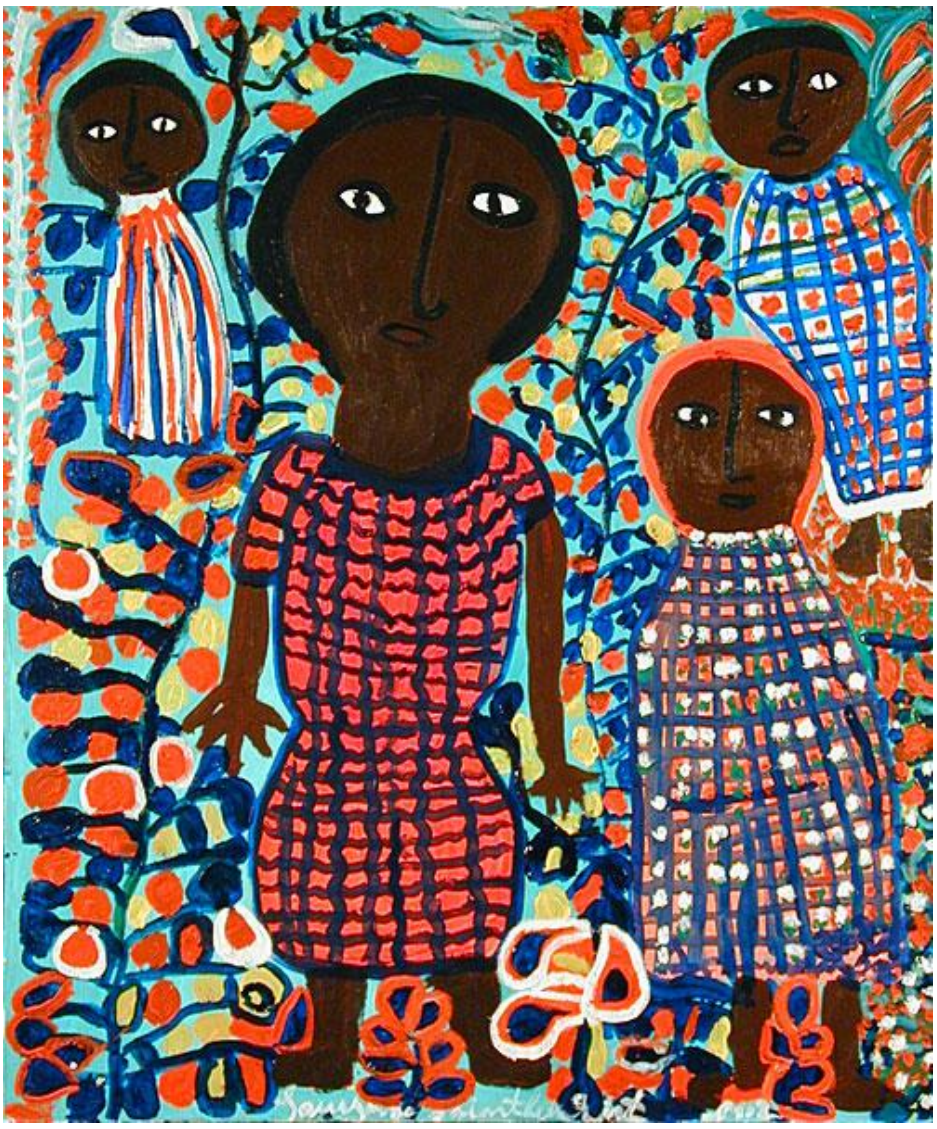
Les attributions du Parlement dans une société démocratique

Samuel MADISTIN

L'histoire des régimes politiques en Haïti est marquée par l'omnipotence du Pouvoir exécutif par rapport au Parlement. L'Exécutif a toujours cherché à domestiquer le Parlement. La période des Duvalier a été marquée par une telle confusion des Pouvoirs que le Parlement, réduit à une Chambre unique, n'a servi qu'à une simple caisse de résonnance de l'Exécutif. Cette expérience a profondément marqué les constituants de 1987.



Louisiane SAINT-FLEURANT, *Femme en rouge*, 2010

Depuis l'adoption de la Constitution de 1987, conçue autour de l'idée d'une rupture avec le passé et de la construction d'un État de droit démocratique, le Parlement n'a cessé d'attirer l'attention des chercheurs, des politiques comme objet d'études. L'instabilité caractérisant l'institution parlementaire et la non-reconduction, au cours des périodes de renouvellement, du mandat de la majorité des élus, les placent toujours dans des périodes assez longues de rodage après chaque élection, ce qui entrave l'efficacité des travaux et expose l'institution à des critiques sur son utilité effective dans une société démocratique. Cette perception est susceptible de saper dangereusement les bases d'un État de droit.

Que recouvre le concept d'État de droit ou de société démocratique ?

On ne peut pas séparer la naissance du concept d'État de droit à celle de l'apparition, à la fin du XVIII^{ème} siècle, des premières Constitutions écrites qui posent les principes d'organisation de la société politique et de l'État : l'égalité des individus, la priorité de la loi, expression de la volonté générale, la souveraineté démocratique. L'État de droit se défini donc comme un système juridique fondé sur ce texte, solennel et sacré, intouchable par les détenteurs du pouvoir, qui con-

sacre essentiellement l'existence antérieure à toute règle juridique, de droits de l'individu, inviolables et la création d'une organisation politique libérale aboutissant à une forme de gouvernement modéré.[1] C'est-ce que résume l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 « Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'à point de constitution».

Société démocratique, le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture

Ces deux objectifs de l'État de droit sont confirmés et explicités en des termes presqu'identiques par des arrêts de la Cour Interaméricaine des Droits de l'Homme (CIDH) et de la Cour Européenne des Droits de l'Homme (CEDH). Cette dernière, dans l'arrêt Handyside C/Royaume du 7 décembre 1976, présente les valeurs cardinales de la société démocratique que sont : le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture.

Dans l'exercice de ses attributions constitutionnelles, le Parlement à pour mission principale de sauvegarder ces valeurs.

Les fonctions du Parlement

L'organisation intérieure du Parlement se fait de manière à lui permettre de remplir ses deux principales fonctions : légiférer et contrôler l'action gouvernementale. Le Parlement est structuré en bureau de l'Assemblée, groupes politiques, commissions permanentes, conférence des présidents, commissions d'enquête et délégations parlementaires.

Légiférer (Fonction normative du Parlement)

L'État de droit suppose que le pouvoir s'exerce par les voies du droit et seulement par ces voies[2]. Dans une société démocratique, il faut un réseau normatif adapté aux besoins ne laissant aucune place à l'arbitraire ou à la possibilité aux gouvernants de détourner à leur profit la volonté générale.

La mission du Parlement est d'établir ces normes en veillant à leur harmonisation au corpus juridique général, d'où la nécessité de veiller à la cohérence interne et externe des textes législatifs et au respect des règles de la logistique.

Le Gouvernement propose, le parlement dispose

L'établissement des normes législatives requiert donc une expertise, la nécessité d'une équipe de travail pluridisciplinaire et des débours importants. Voilà ce qui explique – et ceci est vrai dans tous les pays du monde– que l'initiative des lois, est, dans la pratique, du ressort de l'Exécutif. Le Parlement n'intervient généralement que dans les amendements et le vote. Le Gouvernement a une priorité sur l'initiative des lois, sans en avoir le mo-nopole, à l'exception des lois de finance. Mais en définitive c'est le Parlement qui décide, d'où la formulé : le Gouvernement propose, le Parlement dispose.

L'efficacité du travail parlementaire est supportée par le Gouvernement, lequel doit avoir un agenda législatif et une majorité au Parlement. Du moins, il est souhaitable que le Parlement fonctionne avec deux grands groupes : une majorité et une opposition minoritaire. Légiférer, comme le dit le professeur Guy Carcassonne[3], c'est la priorité de la majorité dans le sens qu'elle prend la responsabilité particulière de la législation. Mais cette priorité ne veut pas dire exclusivité. L'opposition participe évidemment au vote des lois ne serait-ce que pour améliorer, par des amendements, la qualité des textes à adopter.

Fonctions de contrôle politique du Parlement

Il est universellement admis que légiférer et contrôler sont les deux fonctions traditionnelles du Parlement. Mais que recouvre la notion de contrôle ? La définition donnée par les professeurs Avril et Gicquel[4] est la suivante : « le terme de contrôle désigne les activités politiques des assemblées par opposition à leurs activités législatives et recouvre une grande diversité d'opérations, qui vont de la mise en jeu de la responsabilité du Gouvernement à la mise en accusation devant la Haute Cour de Justice en passant par les activités purement informatives ».

Contrôler est donc la priorité de l'opposition. Là aussi priorité ne veut pas dire exclusivité. Même si la majorité est liée à l'Exécutif par un pacte de solidarité politique, elle participe à la fonction de contrôle. Elle peut marquer des distances, des désaccords et adresser des reproches dans des proportions raisonnables c'est-à-dire sans aller à la rupture. Les faiblesses des partis politiques en Haïti peuvent expliquer que trop souvent des désaccords sont constatés entre des parlementaires et leurs partis. C'est plutôt rare de faire de tels constats dans les grandes démocraties.

Bruno Beaufumé[5] résume très justement l'expansion de la fonction de contrôle du Parlement, comme suit :

- Contrôle – sanction, c'est-à-dire l'arme absolue de la censure et de la sanction pénale ;
- Contrôle – vigilance, dont les objectifs sont moins la sanction que l'information et la surveillance ;
- Et enfin contrôle – influence, domaine en cours d'évolution et le plus riche en ambiguïtés.

Contrôle-vigilance et contrôle-sanction

Le Parlement dispose d'un certain nombre de techniques pour contrôler l'action gouvernementale telles les commissions d'enquête, les missions d'information, les délégations, les invitations, les convocations et les interpellations. C'est ce qui lui permet d'exercer son contrôle-vigilance et son contrôle-sanction quand c'est nécessaire.

Le contrôle-influence permet au Parlement d'exercer un certain contrôle sur la politique extérieure des gouvernements, longtemps chasse gardée de l'Exécutif, par le biais des missions d'informations à l'étranger et de sa participation dans des structures interparlementaires telles l'assemblée parlementaire ACP/UE (Afrique-Caraïbes-Pacifique/ Union européenne) qui se réunit tous les six mois alternativement dans un pays ACP et UE, l'UIP (l'Union Interparlementaire) qui est une sorte de Nations-Unies des parlements, l'assemblée parlementaire de la francophonie, l'Action mondiale des parlementaires,

Le contrôle – influence permet aussi de contrôler l'application des lois, domaine dans lequel le Parlement haïtien est extrêmement faible. On peut citer l'exemple de cette loi votée par le Parlement sur les frais scolaires depuis la Présidence de René Préval et qui n'est toujours pas promulguée plus de trois ans après son adoption. L'autre exemple le plus frappant est celui des députés de l'opposition réunis autour du bloc dénommé Parlementaires pour le Renforcement Institutionnel (PRI) qui a organisé une manifestation au local de la Primature contre la non-application de dispositions de lois budgétaires dans les circonscriptions des députés de l'opposition. Le Gouvernement aurait choisi d'exécuter des projets exclusivement dans des circonscriptions des députés de la majorité.

Ces agissements critiqués par plus d'un témoignent plutôt de l'inefficacité du Parlement dans le contrôle de l'application des lois pour lequel aucun mécanisme, à l'heure actuelle, n'est prévu. Il y a lieu de combler ce vide. Au lieu de (ou en plus de) chercher à empêcher le chef du Gouvernement de présenter son bilan à l'ouverture de la prochaine session parlementaire, le PRI aurait été mieux inspiré de présenter au vote de l'Assemblée parlementaire une proposition de loi sur les mécanismes de contrôle de l'application des lois. Les partis politiques représentés au Parlement pouvaient saisir cette occasion pour encadrer leurs élus dans la préparation d'un tel texte.

Il est évident que le Parlement n'exerce pas clairement sa fonction. Que faire ?

Le régime politique mis en place par la Constitution de 1987, tend au renforcement des partis politiques. Ils ont indéniablement le droit de participer à l'organisation du travail parlementaire. Les différents chefs de l'État qui se sont succédé depuis l'adoption de la Constitution ont toujours cherché à coopter les parlementaires et à affaiblir les partis politiques. Dans cette démarche, René Préval s'est montré le plus « adroit » en disloquant les partis politiques par la formation au Parlement du Groupe de la concertation des parlementaires progressistes (CPP) qui s'est ensuite transformée en plateforme politique (plateforme INITE) que la malice populaire appelle la plateforme Iniquité. La corruption et le chantage sont devenus des pratiques courantes au Parlement. Les groupes politiques se forment non par affinités politiques, mais par la nécessité de rechercher des intérêts ponctuels. Les partis politiques sont quasiment exclus du débat parlementaire. Ils devront reprendre le contrôle de leurs élus et animer les débats à partir de groupes mis en place par des accords politiques entre partis ayant des intérêts communs.

L'Exécutif et le Parlement haïtien doivent s'efforcer de ne porter aucune atteinte à l'État de droit en respectant la Constitution et la loi dans leurs agissements.

Notes :

[1] Voir Claude ERNERI : Droit constitutionnel et institutions politiques, les Cours de Droit, Paris, 1995, p.18

[2] Pierre PACLET, Institutions politiques, Droit constitutionnel, 15e édition, Armand Colin, Paris, 1996, p.125

[3] Guy CARCASSON in Union interparlementaire, séries rapports et documents, No 26, Genève 1996, p.16

[4] Droit parlementaire, Ed. Montchrestien, Paris, 1998, p.213

[5] UIP, Op. cit., p.30