

Pouvoir Judiciaire et État de droit en Haïti, exigences théoriques et contraintes politiques

Patrick PIERRE-LOUIS

Cet article examine les effets de la réception du modèle de l'État de droit et de l'indépendance judiciaire en Haïti. Partant de l'hypothèse que l'État de droit et l'indépendance judiciaire, ne sont pas des catégories neutres, il se donne comme cadre d'analyse le processus de réforme de la justice. Il tente ainsi de dégager le lien qui unit le politique au judiciaire tout en dépistant les illusions entretenues par l'effet de transposition de la doctrine de l'État de droit. L'article réévalue la réception des modèles à la lumière des difficultés de transposition normative et politique. Il entreprend de démontrer finalement que la méconnaissance des logiques profondes qui animent le fonctionnement des institutions publiques dans les pays en voie de développement, assimilés à tort à des États faibles, est une des sources de l'échec des expériences visant leur « démocratisation ».



Marie-Hélène CAUVIN, *La femme rouge*, 1990

La place centrale du Pouvoir Judiciaire au regard de l'État de droit est tellement bien assurée dans la doctrine légale et à ce point prégnante dans le discours social commun, qu'il peut paraître présomptueux, impudent, voire risqué de remettre en question cette configuration intellectuelle et institutionnelle érigée en paradigme moderne. L'existence d'un Pouvoir Judiciaire indépendant est en effet quasi-reconnue universellement aujourd'hui comme une condition nécessaire de matérialisation de l'État de droit.

Un tel consensus s'enracine dans la croyance qu'un système étatique, où les normes juridiques sont régulièrement appliquées par les tribunaux, garantit contre l'arbitraire et favorise une meilleure régulation du jeu politique, ainsi que du commerce des relations sociales en général.

Cependant, cette vision procède d'un libéralisme politique qui porte en lui l'idée, somme toute questionnable, qu'indépendance du Pouvoir Judiciaire se confond avec neutralité politique. Dans cet esprit, on tend à saisir l'exercice du Pouvoir Judiciaire indépendamment du champ politique. Une telle vision relève au mieux d'un idéalisme angélique qui neutralise un champ éminemment conflictuel.

Elle repose sur la prétention, liée au dogme de la séparation des pouvoirs, que le Pouvoir Judiciaire assurerait, une fois garantie son indépendance, un régime politique modéré (Althusser, 1974).

Or, tout semble indiquer que le Pouvoir judiciaire, communément présenté comme élément déterminant de l'État de droit, constitue également un primordial enjeu stratégique du jeu politique.

Pour tenter de mieux cerner cette ambivalence, on s'emploiera, dans un premier temps, à revenir sur la réception du concept d'État de droit en Haïti par un effort de généalogie critique. Dans un deuxième moment, on analysera le processus de la réforme de la justice durant les dix dernières années en cherchant à dépister les illusions entretenues autour de l'indépendance du Pouvoir judiciaire. Cette réflexion nous amènera à interroger les incertitudes qui pèsent sur la matérialisation de l'État de droit ainsi que sur les pathologies liées au phénomène de la réception des modèles en Haïti.

I. Généalogie critique de la réception du concept d'État de droit en Haïti

L'État de droit est considéré comme un des principaux idéaux politiques de notre temps. Selon une définition largement acceptée dans la littérature pertinente, l'État de droit implique que les mesures établissant les actions permises et prohibées ne relèvent pas des décisions discrétionnaires d'un individu, mais prennent plutôt la forme de lois encadrant les actions de chaque citoyen quelque soit son pouvoir ou statut (Chevalier, 1992).

Ces lois doivent être notamment générales, claires, cohérentes et publiques (Waldron, 2009). On

peut ainsi soutenir que l'État de droit se distingue par le fait que les citoyens sont à même de prévoir de manière certaine les conséquences de leurs actions parce que les décisions des gouvernants sont en conformité avec la norme constitutionnelle (Smulovitz, 1999). Mais une telle saisie ne dépasse pas un cadre essentiellement formaliste.

On peut encore postuler que l'État de droit incorpore l'idéologie des droits de l'homme et qu'il est appelé à se radicaliser sous la pression des sujets de droit (Pierre-Louis, 2001). Cette conception substantielle renvoie préférentiellement à un « État de droit social » comme alternative à la crise et à l'épuisement des modèles positivistes et jusnaturalistes (Ferrajoli, 2000).

La dynamique de changement traversant les mouvements sociaux et politiques, après la chute de la dictature en Haïti en 1986, a comporté non seulement un besoin de reconnaissance des droits fondamentaux mais également une exigence profonde de leur matérialisation

Sur la toile de fond de ces assises doctrinales, le cas d'Haïti paraît révélateur d'une ambivalence particulière. En effet, la transition vers la démocratie, qui peut être qualifiée d'entrée dans une certaine modernité politique, correspond en fait à un processus ambigu où le caractère endogène des initiatives nationales est continuellement concurrencé par l'intrusion d'agents exogènes. À l'analyse, il ressort, en premier lieu, que la dynamique de changement traversant les mouvements sociaux et politiques, après la chute de la dictature en Haïti en 1986, a comporté non seulement un besoin de reconnaissance des

droits essentiels mais également une exigence profonde de leur matérialisation.

De ce fait, la Constitution de 1987 qui en est la traduction formelle, détient, certes, une haute portée symbolique mais est, au départ, un instrument d'une importance déterminante destiné à contrer les décisions arbitraires et antipopulaires des dirigeants. Il y a donc une valeur pragmatique ajoutée à la loi fondamentale. C'est précisément dans ce contexte qu'il faut comprendre la portée originelle des notions de démocratie et d'État de droit. Mais, en second lieu, l'insertion de ces notions dans le discours politique après le coup d'État de 1991, sous l'influence croissante des puissances internationales se donnant un droit d'intervention humanitaire puis démocratique dans les affaires haïtiennes, va les détourner de cette acception originelle et imposer une certaine souplesse. Le discours de l'État de droit, épousant en ceci le schéma de la réception des codes napoléoniens, va être transposé en Haïti sans ancrage véritable dans les pratiques institutionnelles et politiques (Pierre-Louis, 2009). Dès lors, on assistera, pour ainsi dire, à une réécriture de ces notions. Sous le concept d'État de droit, se profilera le principe selon lequel les gouvernants édictent des lois auxquelles ils sont eux-mêmes assujettis (Ferejohn, 1999) et sous celui de Pouvoir Judiciaire, se logera une conception de l'indépendance statutaire du juge assimilée à la neutralité.

L'indépendance illusoire du Pouvoir Judiciaire

Dans ce cadre discursif pacifié, le lien doctrinal entre l'État de droit et la justice sera assuré par la quête de l'établissement d'un système de

freins et de contrepois où les droits individuels fermement établis sont protégés par un Pouvoir Judiciaire indépendant (Tocqueville, 1848). Se fondant sur cette lecture orthodoxe, les différentes missions des Nations Unies pour le renforcement de l'État de droit en Haïti vont adopter le schéma paternaliste selon lequel l'État de droit peut s'imposer du dehors (Bady, 2011). La transposition en Haïti du discours libéral qui informe les principes de l'État de droit et de l'indépendance du Pouvoir Judiciaire, sera ainsi justifiée comme un facteur de progrès.

En réalité, la séparation des pouvoirs est elle-même porteuse de l'illusion que le pouvoir serait un simple mécanisme de gestion des rapports sociaux d'où la politique, conçue en dernière instance comme capacité à décider, serait absente (Schmitt, 2006). Ce principe masquerait la logique profonde du pouvoir qui est de tendre nécessairement à l'unité (Saves, 1994). Il alimenterait en son fond le préjugé libéral selon lequel la gestion des conflits serait essentiellement de nature administrative et procédurale.

Considérant ces présupposés de l'approche libérale, il n'est pas anodin de constater que la Constitution de 1987 avait introduit un mode exceptionnel d'intrication du Pouvoir Exécutif et du Pouvoir Judiciaire par l'érection du Président de la Cour de cassation au titre de Chef d'État provisoire en cas de vide présidentiel (art. 149). La révision de cette Constitution, improprement qualifiée d'amendement (Pierre-Louis, 2009), n'anéantit un moment cette situation que pour la réintroduire sous d'autres habits en donnant au Pouvoir Judiciaire une faculté de représentation au Conseil Électoral Permanent. Loin de se réduire

à une simple fonction d'administration, ce mécanisme favorise la possibilité d'instrumenter politiquement ledit organe pour assurer le contrôle des élections. Il en va de même de la nomination des juges consécutive aux négociations entre Exécutif et Partis politiques représentés au Parlement et qui rend improbable une carrière judiciaire fondée sur l'évaluation professionnelle.

Les correctifs à une pareille situation ont cru pouvoir être trouvés dans la création d'un organe d'administration du Pouvoir Judiciaire. Cependant, les aventures législatives et politiques du Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire illustrent bien les désillusions résultant de l'expérience. Dans la pratique, l'organisation de l'indépendance du Pouvoir Judiciaire en Haïti, préconisée par la Constitution de 1987 et cristallisée dans les revendications citoyennes de justice, a tardé à prendre forme normative. Le poids d'une tradition centrée sur une vision hiérarchique du Pouvoir Judiciaire, associé à la dépendance traditionnelle au Pouvoir Exécutif, a longtemps fait barrage aux efforts tendant à sa matérialisation. Une culture juridique et judiciaire, à la fois corporatiste et conservatrice, n'a pas non plus favorisé le dépassement de cette situation. Ces facteurs de résistance n'ont pu, cependant, empêcher que la pression sociale force à inscrire l'indépendance du Pouvoir Judiciaire à l'agenda public. Dès 1996, les recommandations du rapport de la Commission Nationale Vérité et Justice en font une condition du fonctionnement démocratique des institutions mais sans lui donner un contenu spécifique. Allant plus loin, le document de politique générale du gouvernement en matière de justice, préparé en 1997, formule la réforme de la

justice dans une perspective globale et envisage l'instauration d'un organe consacrant l'indépendance du Pouvoir Judiciaire comme une des principales composantes de l'établissement de l'État de droit. Enfin, au début des années 2000, le Forum Citoyen pour la réforme de la justice, apporte, en quelque sorte, une validation sociale au thème de l'indépendance en l'identifiant comme un des axes vitaux sur lesquels doit porter l'effort de réforme.

L'abrogation du décret par le Parlement installé suite aux élections de 2005 sera l'expression d'une prise directe de la « communauté internationale », à travers la MINUSTAH, sur le processus haïtien de réforme institutionnelle

Ces éléments de politique publique ainsi formulés vont se traduire, par l'effet d'un concours particulier d'événements, en mesures normatives. Dans le vide institutionnel succédant au départ du Président Aristide en 2004, la période dite de transition sera marquée par une production frénétique de décrets. En l'absence d'un Parlement, il convient de noter que le décret de 2005 portant création du Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire, relevant pour certains d'une impulsion légitime mais exprimant, pour d'autres, une anomalie légale, marque un pas important. Il emporte, notamment, la définition du champ du CSPJ et, de manière concomitante, la déclinaison des compétences résiduelles du ministère de la Justice. Pourtant, en dépit de l'adoption du décret, le Conseil ne sera pas mis en place par l'utilisation discrétionnaire, par le Président de la République, de ses prérogatives constitutionnelles de nomination du Président de la Cour de Cassation, également président du CSPJ.

L'abrogation du décret par le Parlement installé à la suite des élections de 2005, sera l'expression d'une prise directe de la « communauté » internationale, par l'intermédiaire de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti, sur le processus haïtien de réforme institutionnelle. L'imixtion de cette dernière se soldera par le recours à des consultants étrangers dont le premier mouvement sera de remodeler le texte en l'infléchissant sur le modèle français du Conseil supérieur de la magistrature. Toutefois, la réappropriation du processus par la partie nationale, faisant suite à la mobilisation des tenants du système ainsi que des citoyens, conduira finalement à l'adoption du modèle d'indépendance du Pouvoir judiciaire déjà cimenté dans le décret de 2005 consacré avec l'adoption, en 2007, de lois sur la réforme de la justice et renforcé ensuite par l'élévation du Conseil au rang d'organe constitutionnel. Cet amendement, dont la constitutionnalité même demeure douteuse, sera entaché d'irrégularités qui auront paradoxalement pour effet d'instituer, de manière absolument illégitime, le Président de la République du moment en arbitre, donc en maître, en dernière instance, du processus de modification constitutionnelle. Au lieu de représenter un mécanisme de protection, la constitutionnalisation du Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire se fera sur la base de son engagement dans la mise en place du Conseil Électoral Permanent et deviendra *ipso facto* un enjeu majeur de la lutte en vue du contrôle des élections. Ainsi, comme par l'effet d'un retour du refoulé, le politique réinvestira le champ judiciaire, retrouvant une place qu'il n'avait jamais véritablement abandonnée et ramenant la neutralité postulée de l'organe judiciaire à son statut de fiction métaphysique.



Pascale MONNIN, *Sans titre*

L'État de droit incertain

Les difficultés à faire germer l'État de droit sur des territoires étatiques peuplés d'arbitraire, obligent à réinterroger la doctrine du gouvernement des lois ou le principe de la suprématie de la Loi (Kelsen, 1996). Mais, à bien considérer, la notion de l'État de droit est essentiellement théorique. En effet, l'idée d'un État soumis au droit escamote le fait que la loi est création humaine et émanation de groupes d'intérêts. Une règle ne saurait, de son seul énoncé, disposer d'une puissance de commandement. Comme elle ne peut s'auto-imposer, elle requiert, pour son actualisation, un pouvoir d'action. Prétendre que l'État se soumet à la loi comporte une contradiction dans les termes. L'assomption selon laquelle la loi serait au-dessus des hommes ou en dehors d'eux, suppose qu'abstraction a été faite de sa composante politique (Sánchez, 1999). Il faut donc changer de registre.

À l'encontre d'une perception formaliste, il peut sembler opportun de recourir à l'examen de ressorts de l'obéissance des gouvernants à la loi. En partant de l'analyse selon laquelle les gouvernants doivent avoir des incitations à honorer les prescrits de la loi, les raisons qui les poussent à agir de la sorte doivent être examinées de manière réaliste (Maravall, 1999). Par conséquent, il apparaît que la Constitution est importante pour l'État de droit non parce que les dirigeants ressentent une obligation morale à la respecter mais parce qu'elle tient lieu de mécanisme de coordination des actions sanctionnant les gouvernants, d'une part, et permettant aux individus, d'autre part, de juger de ce qui doit être considéré comme une importante transgression. De ce point de vue, la Constitution indique quand et comment agir contre le gouvernement. Ainsi, les motivations à répondre aux incitations de la loi revêtent un intérêt politique. C'est précisément dans ce sens que l'engagement des citoyens va déterminer l'intérêt des

gouvernants à se conformer à la loi. Ainsi, lorsque les citoyens développent une capacité à réagir de manière concertée aux transgressions à la loi par les gouvernants, ces derniers peuvent faire montre de réserves du fait des risques de sanction encourus.

En résumé, la conformité à la règle de droit est étroitement liée à l'importance de la pression sociale. De même qu'une Constitution est une coquille vide si elle n'est pas soutenue par les gouvernants, l'indépendance du Pouvoir Judiciaire est une formule creuse si les dirigeants élus et l'administration ne se conforment pas aux décisions de justice. L'État de droit ne peut donc exister que si les dirigeants sont portés à respecter les droits individuels.

Dans cet esprit, le système judiciaire sera performant lorsque le besoin de régulation des relations économiques et sociales le nécessitera ou lorsque la poussée du peuple revendicatif et des nouveaux sujets de droit sera suffisamment conséquente pour l'obliger le respect des règles. Il est évident, cependant, que les gouvernants peuvent bénéficier du support des groupes qui jouissent des transgressions à la loi. Dans le prolongement de cette perspective, il faut considérer que c'est seulement lorsqu'une coalition sociale est apte à policer le comportement de l'État et est puissamment crédible, que le parti au pouvoir, le Président ou souverain, sera susceptible de développer un intérêt propre à adhérer à la règle de droit (Diamond, 1999). L'importation de l'État de droit ou son imposition par voie de réception, de transposition ou d'adoption, ne peut, à l'évidence, produire cette contrainte. Au contraire, elle est porteuse de ses propres pathologies.

La cécité des défenseurs du transfert des modèles (Weingast, 2007) conduit à assimiler la situation des pays en voie de développement à un état pathologique justifiant les mouvements de réingénierie institutionnelle et les politiques de réforme. La métaphore médicale qui supporte ces conceptions est cependant malencontreuse et le phénomène de rejet dont s'accompagne souvent la translation des modèles bien réel. Loin d'être malades, ces États témoignent paradoxalement d'une grande efficacité parmi les mesures publiques qu'ils prennent pour assurer leur fonction de reproduction de rentes et de privilèges (Trouillot, 2010).

On doit donc conclure que les efforts pour « créer » la règle de droit et la démocratie échouent parce qu'ils ne prennent pas en compte la logique propre à ces États auxquels se trouve opposé un modèle désincarné de l'État de droit.

La violence, le manque de permanence institutionnelle, la personnalisation du pouvoir et son instrumentalisation par les oligarchies, sont des éléments structurants qui font obstacle au processus de réforme institutionnelle, notamment du Pouvoir Judiciaire, et escamotent l'établissement de l'État de droit et de la démocratie (Weingast, 2009). La méconnaissance du fonctionnement réel des institutions politiques et l'ignorance des fins qu'elles servent en vue du maintien du statu quo (Schmitt, 2007) expliquent en partie l'innocuité des médicaments que propose la « communauté » internationale aux pays comme Haïti pour éradiquer leurs pathologies présumées.

Références

- ACKERMAN, B. 2000. « The New Separation of Powers », *Harvard Law Review* 113: 633. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- ALTHUSSER, L. 1974. *Montesquieu, la politique et l'histoire*. Paris : Presses Universitaires de France.
- BADY, K., CALABRESI, S. 2011. « Is the separation of powers exportable? » *Harvard Journal of Law and Public Policy*, Vol. 33.
- CHEVALIER, J. 1992. *L'État de droit*. Paris : Montchrétien.
- FERRAJOLI, L. 2000. « Pasado y futuro del estado de derecho ». *RIFP/17*, pp. 31-45.
- FULLER, L. 1964. *The morality of law*. New Haven, Connecticut: Yale University Press.
- KELSEN, H. 1996. *Théorie générale des normes*. Paris : Presses Universitaires de France.
- MARAVALL, J., PRZEWORSKI, A. 2003. *Democracy and the Rule of law*, London: Cambridge University Press.
- PIERRE-LOUIS, P. 2000. « Émergence de nouveaux sujets de droit ». *L'Astrée*. Paris : Presses de Sorbonne.
- 2009. « Le système coutumier haïtien : pathologie des origines ou résistance au monisme juridico-étatique ? ». *Genèse de l'État haïtien*. Paris : Éditions de la Maison de l'Homme. p. 207-223.
- « L'amendement de la Constitution de 1987 en question », Palais de Justice, mars. 2009.
- SAVES, C. 1994. *Pathologie de la démocratie*. Paris : Imago.
- SKACH, C. 2007. « The Newest Separation of Powers: Semipresidentialism. » *International Journal of Constitutional Law*, Volume 5, Issue 1. Oxford University Press.
- SCHMITT, C. 2006. *The concept of the political: Four chapters on the Concept of Sovereignty*. University of Chicago Press.
- 2007. *The concept of the political*. Chicago: University of Chicago Press.
- TOCQUEVILLE, A. 1848. *De la démocratie en Amérique*. Paris : Pagnerre, Éditeur, Rue de Seine, 14 bis.
- 2011. *Le despotisme démocratique*. Paris : L'Herne.
- TROUILLOT, M. R. 2010. *Silencing the past*. Boston: Beacon Press.
- WALDRON, J. 2009. *The concept and the Rule of Law*, *Georgia L. Rev.* 1.
- WEINGAST, B. 2007. *The failure to transplant democracy, markets, and the rule of law into the developing world*.
2009. *The Rule of Law unplugged*. *Emory Law Journal*, June, 10.