



Est-il possible de modifier la constitution de l'Inde?

PAR PRASENJIT MAITI

Au cours de cette année, une commission spéciale chargée d'examiner la constitution de l'Inde fera connaître ses conclusions.

Dans son manifeste électoral de 1999, l'Alliance démocratique nationale, sous l'égide du parti Bharatiya Janata, promettait en effet de revoir la constitution indienne dans le cas de son élection au pouvoir.

M. Venkatachaliah, ancien juge de la cour suprême de l'Inde, a été nommé par le gouvernement à la tête de cette commission.

Le juge Venkatachaliah et ses collègues, parmi lesquels on compte plusieurs politiciens, juristes et journalistes, doivent proposer des mesures pour moderniser des institutions de gouvernance démocratique républicaine et parlementaire, solidement ancrées dans les traditions de l'Inde.

Ce travail a débuté au mois de janvier 2000 et le rapport devait paraître un an plus tard. Cependant, le gouvernement a accordé un délai de huit mois aux membres de la commission.

Un large mandat

La commission examine les rouages de la constitution indienne depuis son adoption en 1950 et formule des recommandations sur la façon de rajeunir cette institution.

Ses recommandations finales seront soumises au gouvernement de l'Inde et au parlement de l'Union. Elles constitueront le point de départ des discussions susceptibles de modifier la constitution à certains égards.

Le mandat de la commission se limite à définir une constitution proactive et sensible qui saurait s'adapter aux besoins changeants d'un « mode de gouvernance efficient, harmonieux et efficace » et à l'évolution socio-économique d'une nation en voie de modernisation et de « mondialisation ».

Ce mandat permet toutefois à la commission d'englober un certain nombre de champs d'action :

- étudier les méthodes et les moyens pour promouvoir les institutions démocratiques et favoriser leur imputabilité ;
- évaluer les réformes électorales ;
- examiner les enjeux de l'évolution socio-économique, du développement et de l'abolition de la pauvreté ;
- adopter des mesures constitutionnelles pour développer l'alphabétisation et la sécurité sociale ;
- analyser les relations fédérales-étatiques dans des domaines critiques comme l'intervention centrale « injustifiée » et le partage des revenus ;
- promouvoir un mode de gouvernement décentralisé par les panchayats (institutions locales de gouvernement autonome) ;
- augmenter les droits fondamentaux et les droits des minorités (musulmans, chrétiens, sikhs, etc.) de même que ceux des castes et des tribus ;
- exercer un contrôle légal sur les politiques fiscales et monétaires.

En ce qui touche les relations fédérales-étatiques, la commission s'est penchée sur des dossiers tels que :

- l'imposition de la « loi du président » suivant le blocage de la machinerie constitutionnelle dans les états ;
- la nomination de gouverneurs (les soi-disant agents du gouvernement central) au sein des états.

Des forces économiques globales

La commission s'inscrit dans un contexte de mondialisation.

Le gouvernement souhaiterait que les modifications à la constitution fassent état du rôle relativement nouveau de l'Inde en ce qui concerne sa présence dynamique et active sur la scène économique mondiale. Il sollicite des suggestions sur les réformes à engager pour aider l'Inde à modifier sa

structure gouvernementale et mieux répondre aux exigences de la Banque mondiale, du Fonds monétaire international et des investisseurs étrangers.

Dans une telle conjoncture, des éléments comme la bonne gouvernance, particulièrement au chapitre des finances, figurent au sommet de la liste des priorités de la commission.

Autrement dit, le gouvernement compte sur la commission pour lui indiquer comment circonscrire le rôle de l'État et établir un régime politique plus attirant aux yeux des marchés.

Espoirs et craintes

L'étude exhaustive d'une constitution si profondément enracinée a suscité beaucoup de craintes et d'anxiété.

L'établissement de la commission par le gouvernement de l'Alliance démocratique nationale a soulevé un débat national. Certains se sont interrogés sur la pertinence d'une décision aussi « monumentale » prise par un gouvernement de coalition qui n'a reçu aucun mandat en ce sens.

L'Alliance démocratique nationale est perçue comme un supposé régime « nationaliste hindou » de droite. Sa décision d'établir la commission Venkatachaliah a-t-elle provoqué la colère du Congrès national indien centriste, des partis de gauche comme le Parti communiste de l'Inde et le Parti communiste de l'Inde (marxiste) à l'échelle nationale, et de divers partis régionaux des états. L'opposition craint que cette révision constitutionnelle dissimule quelque projet—celui, par exemple, de la promotion du chauvinisme de la majorité hindoue et d'une plus grande persécution des minorités.

L'opposition souligne que le gouvernement de l'Alliance est lui-même instable et que sa décision repose plus sur des considérations politiques à court terme que sur une véritable affinité idéologique.

Les membres de l'opposition estiment que le gouvernement n'est pas légitimement

habilité à entreprendre un projet aussi ambitieux que celui d'un remaniement constitutionnel.

Pour sa part, le gouvernement de l'Alliance a maintes fois affirmé au peuple indien que ce processus n'aurait aucune incidence sur la structure fondamentale inaltérable de la constitution (définie par la Cour suprême en 1973 et en 1975), soit les objectifs décrits dans le préambule.

Concernant les *citoyens* et le processus de réforme constitutionnelle, les sondages d'opinion donnent un aperçu de leurs désirs (ou attentes).

Selon les sondages, les réformes devraient s'attacher en priorité aux domaines suivants :

- le système électoral
- les institutions axées sur l'imputabilité et la transparence politiques
- l'habilitation des femmes et des segments moins privilégiés de la société
- un mode de gouvernance décentralisé
- l'intervention centrale au niveau des états
- les relations fiscales fédérales-étatiques

Un demi-siècle d'expériences concrètes

La commission se heurte au fait que la constitution de l'Inde est un document redoutable. Celui-ci interdit, dans une large mesure, toute revue judiciaire inopinée excessive (comme c'est le cas aux États-Unis) ou des conventions informelles ou non écrites (comme c'est le cas au Royaume-Uni).

Quoiqu'il en soit, on peut espérer que l'examen de la constitution de l'Inde par la commission Venkatachaliah s'avérera utile, si tant est que l'exercice permette de tirer des leçons pratiques du fonctionnement de la constitution indienne depuis une cinquantaine d'années.

Aujourd'hui, la dynamique fédérale de l'Inde fournit de précieux indices permettant de cerner la configuration réelle de la politique. L'analyse d'une telle configuration permettra de mieux saisir les problèmes de la gouvernance de l'Inde et d'élaborer des techniques de négociation fédérale plus efficaces. 6

Tentatives antérieures de révision de la constitution

La révision officielle actuelle de la constitution de l'Inde n'est pas une première.

En 1948, le gouvernement indien formait la commission Dhar. Celle-ci recevait le mandat de tenter de réorganiser les états en fonction de la langue. Mais la commission penchait pour une réorganisation fondée sur l'efficacité administrative plutôt que sur la langue. En outre, le comité JVP de décembre 1948, qui comptait certains membres expérimentés du Congrès (le premier ministre Jawaharlal Nehru, le ministre du logement Vallabhbhai Patel et Pattavi Sitaramayya), présentait son rapport en avril 1948, dans lequel il rejetait l'idée de réorganiser les états en fonction de la langue.

Cependant, le gouvernement était « motivé » à l'idée de créer l'état de langue telugu d'Andhra Pradesh, dans le sud de l'Inde (1953) après la grève de la faim de 56 jours et la mort de l'activiste gandhien Potti Sriramulu, ainsi que l'agitation du peuple à l'égard de cet événement.

Nehru formait ensuite la commission de réorganisation des états le 22 décembre 1953. Fazl Ali, KM Panikkar et HN Kunzru y siégeaient. En novembre 1956, le gouvernement adoptait enfin une loi sur la réorganisation des états à la lumière du rapport de la commission. L'adoption de cette loi marquait le début de la réorganisation des états de l'Inde sur une base linguistique.

L'an dernier, trois nouveaux états ont été créés selon des considérations linguistiques et ethniques (voir **Fédérations**, vol. 1, no 3).

La commission des réformes administratives (1966-1970) examinait l'état des relations fédérales-étatiques en tant que composantes du régime de gouvernement démocratique fédéral de l'Inde.

Les relations fédérales-étatiques ont continué de nourrir l'inquiétude du

gouvernement fédéral au cours des années 70 et 80. Le 9 juin 1983, la première ministre Indira Gandhi (chef du parti qu'on appelle aujourd'hui le Congrès national indien) a été quasiment forcée par les partis d'opposition nationaux et régionaux d'établir la commission Sarkaria chargée de revoir le fonctionnement du régime fédéral indien.

Le rapport de la commission Sarkaria (du 31 octobre 1987) affirmait que «...les changements que nous avons proposés quant aux éléments fonctionnels des ententes union-états sont beaucoup plus substantiels... Tenant pour acquis la confiance mutuelle et l'entente entre les deux échelons de notre politique, nos recommandations...si instaurées, iront loin en vue de garantir le fonctionnement harmonieux des arrangements union-états basés sur les principes du fédéralisme coopératif. »

La commission Sarkaria ne recommandait pas la compression des pouvoirs fédéraux, ni le transfert des pouvoirs du fédéral aux états. Elle proposait plutôt au gouvernement fédéral de recourir à un processus consultatif pour tous les sujets communs (qui concernent à la fois le gouvernement de l'Inde et ceux des états). Du coup, la commission lançait l'idée du fédéralisme coopératif en Inde.

Enfin, la commission ne préconisait pas de révisions structurelles fondamentales à la constitution et des ententes institutionnelles qui auraient redéfini les réalités fédérales de l'Inde.

Elle concluait que la répartition des pouvoirs entre l'union et les états, telle que définie dans la constitution, arrivait à concilier la nécessité d'un gouvernement fédéral puissant au sein d'une société multiculturelle (soutenue par un pluralisme essentiel).

La constitution de l'Inde a fait l'objet de 79 modifications depuis son instauration (le 26 janvier 1950, date que l'on célèbre désormais comme la Journée de la république de l'Inde).