



Le fédéralisme mis en veilleuse

Aux Philippines, des modifications constitutionnelles déchaînent les passions

PAR YVONNE T. CHUA

Les Philippines se sont lancées dans une bataille juridique et politique touchant divers projets de modifications constitutionnelles. Les ardents débats portent tant sur la manière dont des changements devraient être entrepris que sur la nécessité de remplacer le système actuel (présidentiel, unitaire et bicaméral) par un système parlementaire unicaméral. Les échanges cinglants entre ceux qui adhèrent au projet de changement de charte (surnommée *cha-cha*) et ceux qui s'y opposent ont fait quelque peu oublier l'initiative proposant de doter le pays d'un système fédéral. Mais cela n'inquiète pas outre mesure l'un des plus ardents défenseurs du fédéralisme, M. Jose V. Abueva, président de la commission consultative composée de 55 membres qui a présenté des propositions d'amendements constitutionnels à la présidente, M^{me} Gloria Macapagal-Arroyo, en décembre dernier.

Les déplacements de M. Abueva à travers le pays, en sa qualité de conseiller de la Commission pour la modification de la Charte — créée par M^{me} Arroyo — l'ont convaincu que les Philippines souhaitent la modification de la Constitution et l'établissement d'un système de gouvernance régionale. Il considère que les frictions entre le gouvernement national de Manille et les politiciens locaux démontrent que les Philippines en ont assez des politiciens qui ne s'intéressent qu'à la capitale et qui se croient seuls capables de gérer le pays.

Plusieurs sondages d'opinion indiquent que la majorité des Philippines souhaitent conserver le droit d'élire directement leur président, ce dont ils seraient privés dans un système parlementaire. L'un des sondages révèle cependant qu'un nombre considérable de Philippines sont favorables à la formation de gouvernements régionaux — les précurseurs d'un État fédéral.

D'abord le parlementarisme, ensuite le fédéralisme

Si les partisans du *cha-cha* ne font pas campagne aussi ardemment pour le fédéralisme que pour le parlementarisme, c'est à dessein, explique M. Abueva : « La transition vers un système parlementaire est déjà contestée. Si vous y ajoutez le fédéralisme, cela ne passera pas. L'effet cumulatif entraînerait un changement trop radical. Nous n'avons cependant pas abandonné l'idée du fédéralisme ».

À l'heure actuelle, deux organisations — le mouvement citoyen *Sigaw ng Bayan* [l'Appel de la nation] et l'Union des autorités locales des Philippines (ULAP) — font campagne pour le parlementarisme, par le biais de ce que l'on appelle une initiative populaire pour des modifications constitutionnelles. Le lancement d'une initiative populaire requiert la signature de

Yvonne T. Chua enseigne le journalisme à l'Université des Philippines. Elle était directrice de la formation au Centre de journalisme d'enquête des Philippines de 1995 à 2006.



À Manille, des manifestants s'élèvent contre les changements à la charte (*cha-cha*).

douze pour cent de tous les électeurs inscrits et de trois pour cent au moins des électeurs de chaque circonscription, soit un total de cinq millions de signatures. Les deux groupes prétendent qu'ils en ont recueilli près de 6,3 millions. Une fois la validité des signatures vérifiée, les modifications constitutionnelles pourront être soumises à un référendum.

M. Abueva a expliqué que la question du fédéralisme s'est trouvée délibérément exclue de la procédure pour des raisons d'ordre technique. En effet, les deux groupes ne savaient pas si l'initiative populaire pour des changements constitutionnels pouvait également demander une révision de la Constitution. Ils se sont donc limités au parlementarisme. Le terme révision fait référence à la refonte de la Charte, alors que changements fait référence à des modifications ponctuelles.

Des groupes opposés au changement s'organisent

La pétition de *Sigaw ng Bayan* et de l'ULAP est actuellement entre les mains de la Cour suprême, et on attend une décision qui doit préciser si une nouvelle loi habilitante est nécessaire pour qu'une initiative populaire soit mise en application. En 1997, le haut tribunal avait statué que la loi en vigueur était inadéquate. Entre-temps, les groupes opposés à la révision de la Charte ont contesté la pétition, faisant valoir des signatures invalides et des défauts formels et fatals. En effet, seules deux personnes auraient apposé leur signature sur la pétition même, les signatures des électeurs se trouvant sur des pages jointes. Autre élément remis en cause, la participation de fonctionnaires pro-Arroyo à la pétition, ce qui en ferait une initiative plus gouvernementale que populaire.

Les partisans du *cha-cha*, dont M. Abueva, placent leurs espoirs dans une seconde voie bien plus rapide vers une réforme constitutionnelle : la convocation par le Congrès d'une assemblée

constituante, composée de la Chambre et du Sénat, qui aurait pour objectif de réviser la Constitution. « Si une assemblée constituante est convoquée, nous pourrions proposer toutes les modifications, y compris le fédéralisme », explique M. Abueva.

En vertu de la Constitution des Philippines, la convocation d'une assemblée constituante dans le but de réviser la Charte fondamentale doit être approuvée par une majorité qualifiée des trois-quarts de tous les membres du Congrès. Au début du mois de septembre, M. Jose de Venecia, président de la Chambre des représentants, a déclaré qu'il avait réussi à convaincre 204 des 236 députés de convoquer une telle assemblée. Peu après, la commission de la Chambre responsable des modifications constitutionnelles a adopté une résolution en ce sens. Les discussions en séance plénière débuteront sous peu.

La position des 24 membres du Sénat sur cette question est diamétralement opposée. En effet, une majorité sénatoriale a récemment adopté une résolution afin que le Sénat et la Chambre votent séparément en ce qui concerne la convocation d'une assemblée constituante ayant pour but de modifier la Constitution. Le blocage semble inévitable et devra probablement être tranché par les tribunaux.

Pour faire front tant à l'initiative populaire qu'à l'assemblée constituante, les opposants au *cha-cha* ont intensifié leur campagne destinée à contrecarrer les tentatives de révision de la Constitution. Au premier rang des opposants figure « STOP cha-cha », une coalition émanant de la société civile, de l'industrie, du milieu universitaire, de l'Église et du Parlement, menée par nulle autre que l'ancienne présidente, M^{me} Corazon Aquino. *One Voice* [Une voix] représente un autre groupe de citoyens, conduit celui-là par un ancien président de la commission électorale. L'épiscopat du pays a lui aussi tenté d'influencer le débat en rédigeant une lettre pastorale soutenant que le meilleur moyen de réviser la Charte, tout en garantissant une transparence totale ainsi qu'une discussion et une participation généralisées, consistait à réunir une convention constitutionnelle composée de délégués élus.

La transition vers un système parlementaire est déjà contestée. Si vous y ajoutez le fédéralisme, cela ne passera pas.
– José V. Abueva

La plupart des groupes réfractaires à la révision de la Constitution s'opposent à ce que des modifications soient effectuées tant et aussi longtemps que les problèmes de légitimité et de corruption frappant la présidente Macapagal-Arroyo ne seront pas résolus. Même le sénateur Aquilino Pimentel, partisan inconditionnel du fédéralisme et auteur de la loi qui a délégué plus de compétences aux collectivités locales, demeure fermement décidé à opposer le *cha-cha* jusqu'à la démission de la présidente.

Le scandale des enregistrements mine la présidence

La légitimité de la présidence de M^{me} Arroyo a été mise en doute lorsque des enregistrements de conversations qu'elle a tenues avec un commissaire aux élections durant la campagne de 2004 furent rendus publics en juin 2005. Au cours de ces entretiens, la présidente aurait tenté d'user de pratiques déloyales au détriment de son adversaire le plus sérieux, la vedette de cinéma, M. Fernando Poe fils, en influençant le commissaire aux élections. La présidence de M^{me} Arroyo a cependant survécu deux procédures de destitution, la dernière en août 2006. M. Abueva considère l'échec de la seconde tentative comme un signe que le pays souhaite tourner la page, et il souligne que de moins en moins de législateurs y sont favorables.

Quoi qu'il en soit, la Chambre sera bientôt saisie d'autres dossiers, parmi lesquels un projet de Constitution que sa Commission sur les modifications constitutionnelles doit débattre en séance plénière. Cette version diffère de celle à laquelle la commission consultative menée par M. Abueva avait mis la dernière main en décembre 2005. Le document de travail de la Commission prévoit expressément l'instauration d'un système fédéral compatible avec un système parlementaire unicaméral au plus 10 ans après l'approbation des modifications constitutionnelles. Il prévoit en outre la division des Philippines en un certain nombre d'« États indépendants » dotés de compétences en matière de défense nationale, de relations extérieures et de politique monétaire.

De son côté, la version élaborée par M. Abueva propose l'instauration de « territoires autonomes » permettant de compter au nombre des précurseurs d'un gouvernement fédéral non seulement des régions, mais également des provinces et des zones hautement urbanisées. Le processus de création d'un territoire autonome doit se dérouler en trois étapes : 1) une requête adressée au Parlement lui demandant de former un territoire autonome ; 2) l'adoption par le Parlement d'une loi fondamentale instaurant ce territoire, et 3) la validation de cette loi fondamentale par référendum. « Nous souhaitons procéder selon le principe du fédéralisme qui veut que l'autodétermination soit à la base de la formation d'une union », explique M. Abueva.

Les territoires autonomes proposés

À l'instar du Parlement monocaméral envisagé au plan national, un territoire

Suite à la page 19



– Forum Photo : Carl Siteren

Le sénateur Pimentel (à droite) n'appuiera pas les changements à la charte tant que la présidente, M^{me} Macapagal-Arroyo, n'aura pas démissionné.

Aux Philippines, des modifications constitutionnelles déchainent les passions

autonome devrait disposer de sa propre assemblée législative unicamérale dotée de compétences de base dans plus d'une douzaine de domaines :

- organisation administrative, planification, budget et gestion
- création de sources de revenus et finances
- agriculture et pêche
- ressources naturelles, énergie, environnement, questions autochtones, technologies appropriées et brevets
- commerce, industrie et tourisme
- marché du travail et emploi
- travaux publics, transports (à l'exception des chemins de fer), marine marchande et aviation
- santé et aide sociale
- éducation et développement de la langue, de la culture et des beaux-arts comme autant d'éléments de l'héritage culturel
- terres ancestrales et ressources naturelles
- logement, utilisation et développement du territoire
- aménagement et développement urbain et rural

Les dernières étapes menant au fédéralisme sont inscrites dans les dispositions transitoires de la Constitution, lesquelles ont été minutieusement élaborées par la Commission Abueva. Ainsi, lorsqu'au moins 60 pour cent des provinces philippines, des zones hautement urbanisées et des villes qui les composent auront entamé le processus de création de « territoires autonomes », le Parlement, donnant suite à une requête déposée par les assemblées régionales d'une majorité de ceux-ci, aura un an pour adopter une loi fondamentale instaurant la République fédérale des Philippines et faire des territoires autonomes des États fédérés.

M. Abueva reconnaît que la proposition de la commission consultative en ce qui concerne un système fédéral est très éloignée de ce que son Mouvement des citoyens pour des Philippines fédérales (CMPF) avait proposé à l'origine, soit la création de 12 États fédérés au cours d'une période transitoire de dix ans. « Il s'agissait d'un projet visionnaire. Pour se faire le champion du changement, il faut proposer une solution idéale. Bien entendu, dès qu'elle est confrontée aux politiciens, tout est remis en question. Nous nous y étions préparés, et ce qui s'est passé résulte d'un compromis », soutient M. Abueva. De toute évidence, il s'agit d'un compromis acceptable pour ce fédéraliste convaincu. 