

LE SYSTÈME PARLEMENTAIRE

LES ARCANES D'UN SYSTÈME dans lequel un Premier ministre peut être renversé, à une voix près, par le chef d'un gouvernement local ont de quoi surprendre. Le 17 avril 1999, le gouvernement Vajpayee a pourtant été mis en minorité dans ces conditions, en raison d'un vide juridique débouchant sur une violation de l'esprit de la Constitution¹. Cette crise gouvernementale est à bien des égards caractéristique des inquiétudes nouvelles que peut susciter le régime indien². Mais elle l'est aussi de sa vitalité. Car, en dépit de ce vote étonnant, le Premier ministre a immédiatement remis sa démission.

Si, en dépit de maintes prédictions, le système parlementaire indien s'est perpétué, cela tient peut-être au fait que, contrairement à ce qu'en disent ses détracteurs, il n'est pas vraiment calqué sur un régime de Westminster auquel il emprunte surtout des références et des principes. Son mode opératoire tire ses traits distinctifs de pratiques sociales qui, en le déformant, lui ont aussi permis de s'adapter. C'est dans le consensus de l'élite et avec l'adhésion populaire qu'implique la simple absence de large mouvement protestataire que les mécanismes constitutionnels d'équilibrage et de contrôle se sont transformés. En outre, chaque dérive a secrété des garde-fous. Parfois aussi opportunistes que les

1. Normalement, nul ne peut être membre de deux assemblées en même temps et un chef de gouvernement a six mois pour se faire élire ; mais, dans l'intervalle entre sa désignation comme chef de gouvernement et la notification de l'élection la validant, il peut demeurer membre d'une autre assemblée, à laquelle il a été préalablement élu.

2. Voir Max-Jean Zins, « La démocratie parlementaire indienne en question », *Les Études du CERI*, n° 25, mai 1997, et Christophe Jaffrelot, « Fin d'un "parti-État" ? Le Congrès et la démocratie indienne », *Les Études du CERI*, n° 6, septembre 1995.

réformes, ceux-ci ont jusqu'à présent permis de remettre la vie politique sur ses rails.

Sans doute les mécanismes correcteurs éprouvés peuvent-ils trouver leurs limites dans la rapidité de métamorphoses comme celle qui a fait du nationalisme hindou la principale force de l'Inde. Ce n'est pas par hasard que l'instabilité résultant, à partir de 1996, de la mutation en cours a suscité chez des experts l'idée de convoquer une nouvelle assemblée constituante³.

Cette fin de millénaire, qui marque également le cinquantenaire de l'État – la Constitution indienne, adoptée en décembre 1949, date du 26 janvier 1950 –, soulève donc de nouvelles interrogations sur ce parlementarisme, sa pratique historique et quelques correctifs spécifiques.

112 L'ARCHITECTURE D'ENSEMBLE

Se situant dans la continuité des réformes envisagées par le colonisateur le nouveau système politique allait être parlementaire et, au moment où s'unifiaient l'Inde britannique et l'Inde des princes sous protectorat, fédéral⁴.

Au départ, ses principales originalités visibles tenaient à l'établissement d'une République au sein du *Commonwealth*, à l'instauration d'un vrai suffrage universel⁵ dans des populations encore largement illettrées. D'autres caractéristiques étaient décisives : fédérale, l'Union indienne empruntait certains de ses traits distinctifs au modèle américain. C'est ainsi qu'elle plaçait à la tête du pouvoir judiciaire (pour le reste inspiré du modèle britannique) une Cour suprême compétente pour examiner la constitutionnalité des lois, mais aussi et surtout qu'elle incluait dans sa Constitution deux titres, l'un relatif aux « droits fondamentaux du citoyen », et l'autre relatif aux « principes directeurs de la Constitution », dans lesquels on pouvait retrouver un écho de l'universalisme américain. Mais, en Inde, les droits fondamentaux étaient explicitement exécutoires, l'article 13 déclarant la nullité de tout texte législatif y contrevenant ; et les principes directeurs, qui énonçaient les grandes lignes d'une politique de justice sociale, avaient surtout valeur

3. Suggestion notamment émise par le constitutionnaliste Subhash C. Kashyap, ancien secrétaire général de la Lok Sabha.

4. Voir Jean-Alphonse Bernard, *De l'Empire des Indes à la République indienne*, Paris, Imprimerie nationale, 1994.

5. Masculin et féminin.

de déclaration d'intention solennelle. Dernière originalité institutionnelle, le contrôle de l'organisation et de la régularité des élections était confié à une Commission des élections présidée par un commissaire en chef (*Chief Electoral Commissioner*) nommé par le président mais indépendant du pouvoir politique⁶. Celle-ci propose la date des élections, contrôle les fonctionnaires qui en assurent la régularité et déclare la nullité de consultations irrégulières.

Des dispositions d'une autre nature étaient spécifiques : celles qui instituaient, pour une période intérimaire de quarante ans, des quotas de sièges réservés pour les castes et tribus défavorisées répertoriées en tant que telles dans une liste annexée à la Constitution et celle qui instituait une exception au principe d'égalité devant la loi en précisant que rien ne pourrait faire obstacle à des mesures législatives tendant à instituer des quotas en faveur de catégories de citoyens arriérées mal représentées au sein de l'État.

113

LES CORRECTIFS UNITAIRES DE LA FÉDÉRATION

D'emblée limité par de nombreux contrepoids unitaires, le fédéralisme instituait ainsi deux niveaux de gouvernement responsables devant des assemblées élues au suffrage universel mais avec des différences sensibles. En premier lieu, les différences de prérogatives étaient bien marquées par le fait que seules les deux chambres fédérales, ensemble, méritaient le nom de Parlement. Par ailleurs, tandis que le chef de l'exécutif fédéral, le président de la République, était élu (pour cinq ans) par un collège électoral national (comprenant les deux assemblées du Parlement et les assemblées législatives des États, selon un système de représentation proportionnelle avec vote transférable), celui des États était nommé par le président⁷. Enfin, seul le gouvernement fédéral, ou plutôt le Conseil des ministres chargé d'assister le président avait un Premier ministre à sa tête. Les États étaient dirigés par de simples chefs de gouvernement (*Chief Ministers*). Dernière différence, les États pouvaient, selon les cas, avoir une ou deux assemblées tandis que le bicausalisme du Centre empruntait à l'héritage britannique.

6. Pendant longtemps, la Commission des élections n'a, en fait, eu qu'un commissaire.

7. Sauf dans le cas d'anciens grands États princiers conservés tels quels et d'États formés par le regroupement d'autres États princiers, jusqu'à la réorganisation des États de 1956. Certains d'entre eux ont eu à leur tête des « princes chefs de l'exécutif ».

Au sein du Parlement, en effet, la dimension fédérale se traduit par l'existence d'un Conseil des États (*Rajya Sabha*). Celui-ci, élu au suffrage indirect par les assemblées législatives des États, ne peut comprendre plus de 250 membres (245 actuellement). Il est renouvelable par tiers tous les deux ans⁸ et fonctionne, en fait, comme chambre haute d'un régime parlementaire unitaire. Ne plaçant pas les États sur un pied d'égalité par l'octroi d'un même nombre d'élus à chacun, ne disposant d'aucun pouvoir de blocage sur les sujets touchant à l'organisation du territoire⁹, il n'est que l'incarnation symbolique de la fédération. Celle-ci est cependant attestée par le fait que sa présidence est, de droit, confiée au vice-président de l'Union, élu selon le même mode de scrutin que le président mais par le seul Parlement.

114 La chambre basse, Lok Sabha, élue pour cinq ans au scrutin majoritaire à un tour, comprend 545 membres¹⁰. Elle est présidée par un *Speaker* élu qui, sur le modèle britannique, ne prend part aux votes qu'en cas de partage des voix. Elle seule peut mettre en jeu la responsabilité collective du gouvernement et faire l'objet d'une dissolution. La chambre basse est également prépondérante en matière de lois portant sur des questions monétaires ou de finances publiques. Celles-ci lui sont nécessairement soumises en premier ressort et, en cas de désaccord, le vote de la Rajya Sabha a seulement valeur d'avis. Les lois ordinaires, votées à la majorité des membres présents et votants, doivent l'être en des termes identiques par les deux assemblées, le président de la République pouvant les convoquer en session conjointe pour dégager une nouvelle majorité en cas de désaccord.

La répartition des compétences législatives au sein de la fédération délimite un domaine réservé au Parlement, un domaine des États, comprenant en gros ce qui concerne l'organisation locale de la vie économique – notamment l'agriculture –, et un domaine de double compétence – notamment en matière fiscale – dans lequel la fédération l'emporte sur les États en cas de contradiction entre les textes.

8. Avec, en outre, une douzaine de membres nommés par le président en fonction de leur éminence dans le monde intellectuel ou artistique.

9. En la matière, comme sur toute une série de points touchant à l'organisation des pouvoirs publics, à leurs relations, à l'organisation du territoire, les amendements à la Constitution supposent une ratification par plus de la moitié des assemblées législatives des États.

10. Elle ne peut pas comprendre plus de 552 membres. Le nombre d'élus par circonscription est périodiquement révisé par une commission spéciale en fonction des données des recensements. Le président peut nommer deux représentants des Anglo-Indiens.

La part d'imprévu des évolutions enregistrées

La Constitution indienne, l'une des plus longues et détaillées qui soient, malgré une procédure de révision exigeant simplement une majorité renforcée au Parlement¹¹, ne semblait guère laisser place à l'innovation. Les constituants avaient cherché à parer à tous les dysfonctionnements que le style d'une partie du personnel politique rendait prévisibles. Les mutations ont tenu à l'asymétrie croissante des institutions, des forces politiques et des parties composantes de l'Union. Un des moyens privilégiés de l'évolution fut la révision constitutionnelle : avec 85 amendements à la Constitution, on atteint une moyenne d'une révision et demie par an depuis 1950.

Dans la pratique, le premier trait qui fut vite mis à mal fut l'aspect fédéral. De 1950 à 1989, les tendances à la centralisation, à la concentration et à la personnalisation du pouvoir ont si bien transformé l'équilibre d'ensemble qu'on a qualifié le régime indien de quasi fédéral ou faussement fédéral. Cependant, au cours de la dernière décennie, l'éclatement de l'ancien système des partis et la régionalisation des forces politiques ont, libéralisation économique aidant, donné aux États un nouveau pouvoir de marchandage et déplacé le centre de gravité politique. Depuis, toujours présente, mais longtemps occultée par la prépondérance d'un gouvernement fédéral animé par un parti dominant¹², la tension entre pouvoir fédéral et pouvoirs locaux devient une donnée essentielle en période de majorités précaires. Elle a aussi une incidence sur les rapports entre les institutions fédérales.

115

Dans ces conditions, l'analyse de l'équilibre entre pouvoir central et pouvoirs locaux est un préalable à toute réflexion sur les caractéristiques propres du système parlementaire, de ses problèmes et des correctifs originaux qu'il a secrétés.

LA CENTRALISATION DU POUVOIR ET SES EFFETS DIFFUS

En fait, ce sont les dispositions constitutionnelles relatives à des situations en principe exceptionnelles qui soulignent le mieux les aspects potentiellement centralistes. Que les institutions d'un État soient dans

11. Vote par les deux assemblées en termes identiques, à la majorité des membres les composant et par les deux tiers des membres présents et votants des deux assemblées composant le Parlement.

12. Dans la plupart des États comme au niveau fédéral.

l'impossibilité de fonctionner ou qu'elles fonctionnent dans des conditions inconstitutionnelles et le président de la République peut soit décréter la *President's Rule* – prise en main des affaires de l'État par les institutions fédérales¹³ –, soit proclamer un état d'urgence, lequel s'applique à tout ou partie du territoire indien.

Ces rapports entre la fédération et les États touchent aussi directement aux problèmes de fonctionnement du parlementarisme car, dans les États, l'exécutif est en pratique l'émanation du gouvernement fédéral.

Le gouverneur de l'État, en principe indépendant du pouvoir fédéral, devient ainsi d'autant plus facilement l'exécutif de ses volontés politiques qu'il est de plus en plus souvent choisi parmi les personnalités politiques que celui-ci veut récompenser. S'il est d'un tempérament activiste, tout le porte à souhaiter, et préconiser, l'imposition de la *President's Rule* qui lui fait gouverner l'État au nom du président. Comme, par ailleurs, c'est en fait le Premier ministre qui prend les décisions, il a d'autant plus de moyens d'action sur la vie politique d'un État que les partis y sont divisés. Jouer entre les partis et les factions, faciliter les passages d'un parti à l'autre pour faire et défaire les majorités grâce à la *President's Rule*, et, le cas échéant, dissoudre, comme elle le permet, une assemblée trop divisée pour assurer un fonctionnement constitutionnel des pouvoirs publics, a souvent permis, depuis 1967, de changer les majorités locales¹⁴.

C'est ainsi que le mal endémique des « défections » (migration des élus vers un autre parti en cours de mandat) n'a cessé de se répandre jusqu'au vote du 52^e amendement à la Constitution, en 1980. Celui-ci, en donnant au président de l'assemblée en cause la faculté de renvoyer les élus devant les électeurs s'il constate qu'il s'agit de « défections » (opportunistes) et non de scissions, a, tant qu'elle a été efficace, limité le phénomène aux migrations de l'opposition vers le parti majoritaire. En effet, l'indépendance du *Speaker* est, elle aussi, devenue de plus en plus souvent sujette à controverse. Dans l'actuel climat d'instabilité, elle est largement inopérante.

13. Ses modalités d'application font que la traduction « gouvernement présidentiel » est impropre. En réalité, ce serait plutôt la « loi du président », à ceci près que, en fait, il intervient très peu dans sa gestion. Applicable pendant deux mois, elle doit être approuvée par le Parlement dans cet intervalle et dure six mois renouvelables une fois et, en cas d'état d'urgence, peut se prolonger jusqu'à un total de trois ans.

14. Balveer Arora et Douglas Verney signalent qu'entre 1950 et 1967 la *President's Rule* a été appliquée neuf fois ; entre 1967 et 1971, elle l'a été onze fois. Voir Balveer Arora et Douglas Verney, dir., *Multiple Identities in a Single State, Indian Federalism in a Comparative Perspective*, Delhi, Konark Publishers, 1995.

Les élus étant de plus en plus conscients de la précarité de situations électives auxquelles sont liés les multiples pouvoirs d'intervention qui permettent de soigner sa clientèle¹⁵, une professionnalisation croissante de la vie politique a accru les tendances à se concilier de puissants « patrons » représentant une garantie contre l'insécurité. A elle seule cette tendance aurait facilité la personnalisation du pouvoir du Premier ministre. Les déséquilibres institutionnels intrinsèques et le jeu combiné du scrutin majoritaire à un tour¹⁶, de charismes exceptionnels et de la massification de la vie politique ont d'abord fait d'un Premier ministre disposant d'une solide majorité dans le pays un potentat en puissance. *A contrario*, lorsque l'émiettement des forces politiques a fragilisé les majorités fédérales et que seuls les partis d'ancrage régional sont apparus solidement enracinés, ces phénomènes ont joué au plan local et donné à des chefs de gouvernement d'États ou à des dirigeants de forces régionales les moyens de tenir en otage le gouvernement central¹⁷.

117

UN PRÉSIDENT TOUR À TOUR IMPUISSANT ET VRAI « MAGISTRAT D'INFLUENCE »

Les rapports entre le président de la République et le Premier ministre se sont, comme ceux du Premier ministre et de sa majorité, révélés l'un des aspects les plus caractéristiques du caractère évolutif du régime. Pendant longtemps, la doctrine a été que le président n'avait pas de pouvoirs propres. Il est généralement lié par l'avis du Conseil des ministres¹⁸. La faculté de légiférer par ordonnances, ratifiables par le Parlement, lorsque le Parlement n'est pas en session, est en fait accordée au Premier ministre. Il en va de même concernant la déclaration d'un état d'urgence sur l'ensemble ou partie du pays. Promulguant les lois, il est tenu de le faire et peut seulement demander au Parlement ou au gouvernement de reconsidérer son vote ou sa décision. Le plus incontestable de ses pouvoirs propres est sans doute le droit de deman-

15. Ce qui, selon la théorie française de la représentation, peut paraître une déviation a été légitimé par le vote, à la fin de la législature précédente, d'une loi accordant à chaque député une dotation destinée à financer des travaux de développement pour sa circonscription. Curieusement, elle reste souvent inutilisée.

16. Celui-ci a, sauf lors des dernières consultations, régulièrement donné la majorité des sièges à des formations recueillant moins de la moitié des suffrages exprimés.

17. L'ancien chef de gouvernement du Tamil Nadu, à la tête d'une formation comptant 18 élus, a joué un rôle décisif avant de faire tomber, en 1999, le gouvernement central.

18. Il l'est explicitement depuis la réforme constitutionnelle de 1976.

der l'avis de la Cour suprême sur un texte législatif dont la constitutionnalité est controversée, mais cet avis, consultatif, n'a pas à être publié. Pour le reste, ses pouvoirs sont ceux de tout président en régime parlementaire : il est chef suprême des armées, dispose du droit de grâce et, en temps de crise et de majorités incertaines, décide à qui faire appel pour constituer une majorité.

Si la doctrine a évolué, c'est que l'instabilité politique a révélé le caractère parfois décisif du rôle purement politique lié à son pouvoir d'appréciation en cas de crise ministérielle. Celui-ci s'était déjà manifesté en 1979¹⁹. En 1990, lors de la chute du gouvernement de Vishwanath Pratap Singh²⁰, et depuis 1996, il est apparu qu'un président décidé à jouer un rôle a les moyens de le faire dès que le Premier ministre est affaibli. Tout récemment le président Kocheiril Raman Narayanan a notamment retardé
118 l'imposition de la *President's Rule* dans l'État du Bihar en demandant au gouvernement de reconsidérer sa décision, ce que celui-ci a fait²¹. Mais son influence tient à sa personnalité, à l'estime dont il jouit au sein de l'opposition, à son influence propre sur les chefs de gouvernement des États et aux réactions que suscitent dans l'opinion tous les actes déviants d'un gouvernement qui avait à son programme de moraliser la vie publique.

LE RÔLE CLÉ DU PREMIER MINISTRE

Le Premier ministre, quant à lui, est vite devenu, comme le Premier ministre britannique, le chef difficilement ébranlable d'une majorité captive. Une fois élu chef du parti majoritaire, il a longtemps pu jouer de la discipline de vote. Généralement chef du parti au plan national et contrôlant, de ce fait, l'accès aux ressources du parti comme les moyens

19. Appelé à former un gouvernement avec le soutien du parti du Congrès d'Indira Gandhi, alors dans l'opposition, Charan Singh s'était vu retirer le soutien ce ce parti et n'avait pas obtenu le vote de confiance sollicité. Il avait alors recommandé une dissolution que le président Sanjiva Reddi avait acceptée au lieu de chercher une majorité de rechange.

20. Le président a alors choisi de donner sa chance à un gouvernement formé par le dissident Chandra Shekhar.

21. Ensuite, une nouvelle proclamation est intervenue, à la suite de massacres prouvant une réelle détérioration de l'ordre public dans cet État. Cependant, au terme des deux mois de sa validité intrinsèque, elle n'a pas été présentée au Parlement pour ratification, car il n'y avait pas de majorité pour la voter. Le gouvernement de l'État a donc été réinstallé dans ses fonctions. Par ailleurs, le choix qu'il a fait de demander un vote de confiance au gouvernement Vajpayee alors que le Parlement était en session est, sur un strict plan juridique, contesté par les constitutionnalistes. Il a cependant été bien perçu pour des raisons politiques tenant en partie à la détérioration des rapports intercommunautaires liée à l'arrivée au pouvoir du BJP.

étatiques de les accroître²², il a pu, lorsque s'y ajoutait le charisme de la famille Nehru-Gandhi, conserver une influence prépondérante.

C'est donc en fait la tournure plébiscitaire, populiste, prise par le système politique à partir de 1971 qui a fait du président de la République plus un collaborateur du Premier ministre que le contraire. Lui devant son élection, compte tenu du mode de scrutin, voyant ses fonctions canalisées par le pouvoir de révision constitutionnelle d'un Parlement tout dévoué au Premier ministre, le président est désarmé en situation de parti dominant. Il ne peut qu'en appeler à une opinion de moins en moins soucieuse de la régularité des procédures constitutionnelles pour obtenir que le Premier ministre se montre coopérant et lui communique, comme la Constitution l'y contraint, tous les documents et informations pertinents pour l'exercice de ses fonctions.

Tout tient donc aux relations entre le Premier ministre et sa majorité parlementaire. Non que le Parlement soit muselé ou canalisé. Si le ministre chargé des affaires parlementaires fixe l'ordre du jour, le Parlement, par ailleurs, établit son règlement et est, en tant que tel, attaché à sa souveraineté face aux autres institutions. Il invoque volontiers une infraction à ses privilèges lorsqu'un de ses membres ou une personnalité extérieure omet de respecter les garanties de son fonctionnement. Il recourt relativement peu aux motions de censure mais cela ne tient pas aux règles qui s'y appliquent et qui sont, au reste, fixées par le règlement de la Lok Sabha et non par la Constitution : il suffit en effet qu'un texte obtienne le soutien d'une cinquantaine de députés pour que la motion soit admise par le *Speaker* et mise au vote dans les dix jours. Mais dans les situations de crise, rendues manifestes par d'autres types de contrôle, le gouvernement est conduit à poser lui-même la question de confiance. Le reste du temps, le Parlement recourt abondamment à la procédure des questions, écrites ou orales, auxquelles sont consacrées, plusieurs fois par semaine, les premières heures de chaque séance. Ils ne se privent pas non plus d'invoquer l'urgence des sujets pour essayer de faire mettre en discussion des questions d'actualité mobilisant l'opinion. C'est alors au président de l'assemblée, en liaison avec des commissions spécialisées et le leader parlementaire de l'opposition dans la chambre, d'admettre ou refuser le débat.

Le problème est plutôt que, si le Premier ministre a lui-même choisi les candidats aux élections, leur a fourni les moyens de faire campagne

22. Notamment en suscitant des donations de la part des entreprises.

et peut décider de leur réélection par l'influence qu'il exerce sur les chefs de gouvernement des États dont ils sont issus et les cadres locaux du parti, les élus répugnent à le contrer ouvertement. Ainsi s'explique qu'à l'effet corrosif du jeu de donations au parti gouvernemental aient répondu la corruption et la criminalisation croissante d'autres élus. Aux compromissions avec des milieux douteux offrant, lors des élections, argent et nervis à des oppositions démoralisées par l'effet auto-reproducteur de la collusion naturelle entre parti dominant et État a succédé l'entrée de ces milieux eux-mêmes dans le jeu politique.

Malgré des comportements à l'occasion aussi peu dignes que ceux de notre IV^e République, le principal problème du parlementarisme indien, dans les dernières décennies, a donc été surtout un problème de représentation.

120

LA REPRÉSENTATION DE QUEL PEUPLE ?

Le problème originel de la démocratie indienne était que les décisions relatives aux votes tendaient à être prises dans le cadre de la caste, de la famille, de la communauté religieuse, voire du clan au sein d'un village, et à être fortement marquées par l'empreinte de systèmes de patronage créant des réserves de suffrages inscrites dans la structure sociale. En fait, la dynamique du suffrage universel a, dans un premier temps, permis de dépasser les contraintes de la société hiérarchique en instaurant une nouvelle compétition entre les groupes.

De ce fait même, cependant, elle a conduit les candidats aux élections à rechercher les dosages gagnants en termes de castes et de communautés religieuses, favorisant ainsi le « castéisme » et le « communalisme ». Comme, par ailleurs, les quotas de sièges réservés ont été régulièrement reconduits et étendus à des castes de niveau intermédiaire considérées comme « arriérées », d'abord dans les États puis au niveau national, la convergence entre les distorsions liées à la corruption et une nouvelle tendance à d'après compétitions entre groupes et communautés ont, ici et là, débouché, par « capture des bureaux de vote » et bourrage des urnes, sur des phénomènes de captation du pouvoir par des familles capables de mobiliser des réseaux sociaux complexes aux ramifications plongeant dans des « milieux » divers²³.

23. Il est intéressant de noter le témoignage d'un ancien parlementaire (socialiste) du Janata (parti qui a soutenu la promotion des castes arriérées), Surendra Mohan. Confirmant l'analyse des politistes, il écrit : « Depuis 1971, les élections coûtent plus cher, spécialement

Dans un tel système, même un réformateur acharné doit tenir compte des règles du jeu ; le résultat en est que, depuis 1987, aucun gouvernement n'a échappé à des scandales sur lesquels le Bureau central d'enquêtes (*Central Board of Investigation*) a eu de plus en plus de mal à poursuivre ses investigations, les fonctionnaires qui le dirigent étant régulièrement l'objet de pressions politiques des uns ou des autres.

L'avènement de gouvernements disposant de fragiles majorités de coalition n'a fait que compliquer le tout, des hommes connus pour leur intégrité se trouvant obligés de composer avec les forces d'opposition en s'abstenant de faire éclater certains scandales pour mieux laisser planer la menace de lancer des enquêtes embarrassantes.

Le constat qui en ressort serait donc très pessimiste si certains des contrepoids du système n'avaient effectivement fonctionné – et évolué de manière à corriger certaines de ces dérives.

121

LES CORRECTIFS – LES RESSORTS SPÉCIFIQUES DE L'INDE

Le premier contrepoids institutionnel qui, ayant cessé de produire tous ses effets au début des années 1980, s'est mis à fonctionner avec plus de vigueur a été la Commission des élections. Devant la violence et les irrégularités croissantes, un *Chief Election Commissioner*, T.N. Seshan (1990-1996), a fait respecter le Code de conduite électoral, tenu tête aux autres pouvoirs publics, contraint l'État central à effectuer des mouvements de fonctionnaires chargés de superviser les consultations pour que ceux-ci échappent à l'influence des notables – et même soulevé l'indignation en mutant de son propre chef des fonctionnaires coupables d'infractions. Dénoncé comme partial par les partis, critiqué pour son autoritarisme, Seshan s'est assuré une popularité considérable et, tant qu'il est resté en fonctions, il a pu, grâce à elle, donner un coup d'arrêt à des dérives dangereuses. En fait, son rôle a été jugé si inquiétant qu'il a été partiellement neutralisé par la nomination de deux autres commissaires. Néanmoins, il reste un modèle.

depuis 1980. De nouvelles méthodes de collecte de sommes énormes sont mises au point, renforçant la collusion entre politiciens, sacs à finance et fonctionnaires. [...] Ce processus avait été entamé plus tôt, avec feu Sanjay Gandhi [...]. Avec l'entrée sur la scène des castes arriérées en compétition avec les castes avancées qui l'avaient jusque-là dominée, hommes politiques, fonctionnaires et gros bras de chaque groupe de caste se sont aidés mutuellement [...]. La criminalisation de la politique s'est accrue au même rythme [...] » (« Endemic Violence – Women Are the Worst Sufferers », *The Statesman*, 27 mars 1999).

Le second garde-fou est, tout naturellement, le pouvoir judiciaire. Le droit étant par nature quelque peu conservateur en période d'évolution rapide, le pouvoir judiciaire a souvent freiné la réforme sociale. En outre, il s'est lui-même politisé. Mais ces tendances, qui ont permis de le mettre en accusation devant l'opinion, ont souvent masqué le souci dominant de la plupart des juges de la Cour suprême de conserver un équilibre conforme à l'esprit de la Constitution face aux évolutions des autres pouvoirs. Passant alors du contrôle de la constitutionnalité des lois au contrôle d'amendements à la Constitution entamant les droits fondamentaux, il a, par son opposition, conduit le Parlement à proclamer avec éclat sa souveraineté, ce qui a débouché sur la rédaction de l'actuel article 31-C qui soustrait au contrôle judiciaire toute législation fédérale, même contrevenant aux articles 14 (sur l'égalité devant la loi) et 19 (sur les libertés publiques), conçue dans le cadre d'une politique d'application des principes directeurs de la Constitution. La formulation actuelle, qui suffit à entamer sensiblement les droits fondamentaux, résulte d'un jeu de révisions et d'invalidations (d'abord par la Cour suprême, au nom des limites au pouvoir constituant imposées par le nécessaire respect des structures essentielles de la Constitution, puis par une révision constitutionnelle de 1978 limitant la portée de celle de 1976).

Les tendances à l'affrontement entre pouvoir judiciaire et expression parlementaire de la politique dirigée par le gouvernement s'étaient apaisées sous Rajiv Gandhi et le pouvoir judiciaire, sauf par sa doctrine de l'action d'intérêt général (reconnaissant à des associations ou personnes intéressées le droit de faire valoir une atteinte aux droits fondamentaux de victimes appartenant à une catégorie sociale défavorisée incapable de se défendre), a quelque temps cessé d'intervenir dans les affaires publiques.

Son retour sur la scène est né de l'écœurement de l'opinion, reflété par de nombreux éditoriaux de la grande presse devant divers scandales des années récentes. Une situation de crise avait, à divers égards, entraîné la Cour suprême sur le terrain politique²⁴. Admettant des plaintes dans l'intérêt général elle a, entre 1994 et 1996, imposé à l'administration un relevé des entreprises polluantes et malsaines de Delhi, puis a ordonné leur éviction. En signifiant au Bureau d'enquêtes des injonctions précises sur la manière de faire la vérité sur les scandales, puis sur la nécessité d'éviter les contacts avec le gouvernement sur

24. Pour de plus longs développements, voir Christophe Jaffrelot, *La Démocratie en Inde. Religion, caste et politique*, Paris, Fayard, 1998.

lequel il enquêtait, exprimant son irritation vis-à-vis des lenteurs de la procédure, elle a assumé un rôle politique. Enfin, en faisant recenser les logements de fonction indûment occupés par d'anciens élus, ou des fonctionnaires qui avaient cessé d'exercer leur mission, et en faisant évacuer nombre de ces logements, elle a achevé de se gagner une partie de l'opinion en brisant le cercle de complicités passives qui perpétue les problèmes. Elle s'est aussi exposée à une dénonciation de l'« activisme judiciaire », mais, si celui-ci paraît calmé, cela tient autant au tempérament des hommes qui la composent qu'aux protestations qu'elle a soulevées. Le remède institutionnel demeure et peut toujours se révéler efficace quand de grands mouvements d'opinion, appuyés sur le rôle d'organisations non gouvernementales, la poussent à agir.

En la matière, on ne soulignera jamais assez le rôle que jouent en Inde de nombreuses associations auxquelles participent toutes sortes de membres de l'élite. Celles qui s'intéressent spécifiquement à la vie publique sont certes très minoritaires – toutefois, comparée à la France, l'Inde fait bonne figure – mais, si l'on y ajoute le rôle croissant du journalisme d'investigation, on constate que, finalement, tous les mécanismes correctifs s'appuient sur l'opinion. Quelles que soient les vicissitudes de son parlementarisme, en tant que régime d'opinion, l'Inde, tant que les libertés y sont globalement respectées, a encore de beaux jours. La vraie question qui se pose est de savoir à quel point des terrorismes qui ne s'avouent pas comme tels ont entamé la légitimité des mécanismes de représentation existants. Cette question pourrait cependant se révéler décisive.

123

R É S U M É

Modérément fédéral autant que parlementaire, le régime indien était, au départ, très équilibré. Il a été progressivement transformé par des altérations des rapports entre les pouvoirs et l'émergence d'une véritable crise de la représentation nées, directement ou par compensation, de la division croissante de forces sociales entrées en compétition dans le domaine politique. Jusqu'à présent, le soutien de l'opinion a permis aux pouvoirs institués de sécréter des mécanismes correcteurs aux dérives inquiétantes. En l'absence de libertés permettant à l'opinion de jouer son rôle, les problèmes de légitimité pourraient s'aggraver.