



La CADEG et les élections en Afrique dans la perspective des élections de 2009 au Malawi

Dr. Reuben M. Chirambo*
Octobre 2008

Résumé

Dans cette contribution, je défends l'idée que les difficultés auxquelles sont confrontés les processus électoraux dans certains pays d'Afrique, notamment au Malawi, dépassent le cadre de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CADEG) et des autres protocoles de surveillance des élections. Les problèmes plus préoccupants sont à mon sens des lacunes et un jargon confus et ambigu dans les lois qui régissent les élections au Malawi, et dont les partis en lice tirent fréquemment avantage. Ces problèmes peuvent avoir un impact sérieux sur les processus électoraux et la crédibilité des résultats électoraux. Ils sont ancrés dans les constitutions et les lois électorales, et même les dispositifs de surveillance des élections sont de peu d'utilité en ce qui les concerne.

Le contexte des élections générales de 2009 au Malawi

Les élections générales qui vont avoir lieu au Malawi en mai 2009 se déroulent dans un climat qui pourrait potentiellement déboucher sur des élections controversées similaires à celles du Zimbabwe. L'expérience des dernières élections et les lacunes exploitables dans les lois constitutionnelles, électorales et sur les médias laissent entrevoir une telle possibilité. Cette hypothèse est renforcée par les relations qui se sont envenimées entre les partis politiques et leurs leaders au Malawi qui menacent de faire usage de la violence.

Le Malawi s'est engagé dans des élections démocratiques périodiques en 1994, à peu près en même temps que d'autres pays de la région. Les prochaines élections de 2009 seront les quatrième qui se dérouleront dans un cadre démocratique. Les principaux candidats à la présidence en 2009 seront le Dr Bingu wa Mutharika, président de la République sortant et dirigeant du *Democratic People's Party* (DPP), le Dr Bakili Muluzi, ancien président de la République (1994-2004) et dirigeant de l'*United Democratic Front* (UDF), et John Tembo, dirigeant du *Malawi Congress Party* (MCP) qui a gouverné le Malawi dans le cadre d'une dictature à parti unique pendant près de trente ans à partir de 1964.

C'est essentiellement entre le DPP et l'UDF qu'existent potentiellement des situations explosives. Le Dr Bingu wa Mutharika du DPP a été élu à la présidence en 2004 sur une liste UDF. Le Dr. Muluzi a imposé le Dr Bingu à son parti après avoir vainement essayé d'obtenir un troisième mandat pour lui-même. Néanmoins, peu après les élections, le Dr. Bingu a abandonné l'UDF et a formé son propre parti, le DPP. Comme il n'existe pas de lois déterminant la façon de faire lorsqu'un président abandonne le parti qui l'a porté au pouvoir, le Dr. Bingu a pu prendre sa décision en toute impunité, en prenant la direction d'un parti minoritaire au parlement soutenu par des députés qui ont quitté d'autres partis pour rejoindre le DPP. Pendant ce temps, l'UDF a essayé de manœuvrer le parlement pour exclure les députés qui avaient rejoint le parti du Dr. Bingu sur la base d'une loi sur la transhumance politique (le « floor-crossing » ou changement d'appartenance) qui interdit aux députés de quitter les partis qui les ont présentés aux élections. Ces exclusions permettraient à l'UDF et au MCP de constituer une majorité des deux tiers au parlement, suffisante pour engager une procédure de destitution à l'encontre du Dr. Bingu et pour lui faire quitter le pouvoir. Le gouvernement Bingu et ses députés ont réagi en faisant passer des ordonnances empêchant le Président du parlement de prononcer les décisions d'exclusions des députés et en faisant traîner ensuite les procédures juridiques.

* Université du Malawi..

Dans ce contexte, il est possible de voir dans la candidature UDF de B. Muluzi pour les prochaines élections une tentative de revenir pour rendre la pareille à son ennemi juré, le Dr. Bingu, s'il est vainqueur. Le Dr. Bingu, pour sa part, semble s'évertuer à bloquer les efforts de retour de B. Muluzi en accusant ce dernier de corruption et de fraude commis sous son pouvoir et en fabriquant apparemment de toutes pièces une accusation de trahison. La police est aussi utilisée actuellement pour contrer les efforts de campagne de B. Muluzi en l'empêchant de tenir des meetings sous des prétextes très peu convaincants.

Dans ce jeu politique du chat et de la souris entre B. Muluzi et le Dr. Bingu, ce dernier a suspendu les sessions parlementaires à trois reprises, à chaque fois que la question du changement d'appartenance des députés apparaissait. L'opposition a de son côté retardé par deux fois le vote du budget national, demandant que les députés en situation irrégulière soient d'abord exclus du parlement. La relation actuelle entre le Dr. Bingu et B. Muluzi s'est envenimée à tel point que leurs déclarations publiques réciproques et leurs actions, même si elles n'incitent pas encore directement à la violence, créent une atmosphère dans laquelle la violence est une possibilité réelle avec l'approche des prochaines élections générales.

Dans ce contexte et au cours du processus électoral, de sérieuses lacunes dans les lois électorales et la constitution ont été mises à jour, et les partis en compétition en tirent profit d'une façon qui pourrait nuire au processus électoral et à la façon dont les résultats seraient perçus. J'attire l'attention sur trois sujets de préoccupation essentiels : la composition de la commission électorale, l'utilisation des forces de police et les médias publics en lien avec les élections générales.

La composition de la Commission électorale

Bien que l'indépendance de la Commission électorale n'ait jamais fait l'objet de remises en cause importante par le passé, l'indépendance de la commission actuelle qui va procéder aux élections générales de 2009 est sérieusement menacée. Cette situation découle de la façon dont elle a été instituée. La loi électorale investit le président en exercice du pouvoir de nommer les membres de la commission en consultation avec les partis politiques présents au parlement.¹ L'interprétation générale de cette disposition par le passé était que les partis au parlement proposaient les membres de la commission qui étaient ensuite nommés par le président. Le président Bingu wa Mutharika, toutefois, considère que cette disposition ne signifie pas nécessairement qu'il doit nommer les membres de la commission proposés par les partis au parlement, mais leur demande simplement un avis (qu'il a la liberté d'ignorer). Il a donc nommé une commission sans inclure des noms proposés par les partis parlementaires. Les partis d'opposition sont furieux et attaquent le Dr. Bingu devant la Haute Cour de Blantyre. La Haute Cour a toutefois tranché en faveur du Dr. Bingu, sur le fondement que la loi ne l'oblige pas à accepter les nominations des partis. Les partis d'opposition ont fait appel de cette décision devant la Cour d'appel suprême. Même si les partis d'opposition, tout en protestant, coopèrent pour le moment avec la commission alors qu'elle se prépare pour les élections de mai 2009, le test réel sera si l'opposition perd les élections. Il y a une forte probabilité pour que les partis d'opposition accusent la commission de partialité. Ils pourraient aussi rejeter les résultats.

Il y a de sérieux problèmes avec une loi qui accorde à un président en exercice, ayant lui-même un intérêt dans les élections, le pouvoir souverain de décider qui siège dans la commission électorale. La loi devrait peut-être expliciter en quoi consiste la consultation et le mandat précis respectif du président et des partis dans la nomination des membres de la commission. Dans le cas contraire, à l'instar de ce qui se passe actuellement, le président en exercice mettra certainement en avant son intérêt propre dans le choix des membres de la commission. Deuxièmement, la disposition qui prévoit que seuls les partis politiques siégeant au parlement sont consultés ignore les droits acquis des partis

¹ La Loi sur la Commission électorale de 1998 (4.1) stipule que « le Président devra, conformément à la Constitution et en consultation avec les dirigeants des partis politiques représentés à l'Assemblée nationale, nommer des personnes qualifiées comme membres de la Commission. »

politiques extérieurs au parlement. Lorsque ces partis présentent des candidats, ils deviennent des parties prenantes au processus électoral et leurs intérêts sont tout aussi importants que ceux des partis qui cherchent à conserver leurs sièges ou la présidence. La loi électorale devrait donc prévoir que le choix des membres de la commission se fasse de façon à représenter les intérêts de toutes les parties prenantes, y compris ceux des partis qui ne sont pas encore au parlement.

L'utilisation des forces de police

La tenue de toute grande réunion publique au Malawi est régie par la Loi sur la police (Police Act) qui exige que les parties impliquées informent la police pour obtenir l'autorisation nécessaire.² L'objectif de cette loi était que la police tienne un registre de toutes les réunions dans leur zone d'intervention pour empêcher que des groupes rivaux se retrouvent aux mêmes endroits ou tiennent des meetings trop proches les uns des autres. Toutefois, le terme « informer » et la liberté d'appréciation accordée à l'officier responsable permettent à la police de décider si un groupe quelconque peut organiser des rassemblements dans le pays ou non. La police peut techniquement annuler une réunion en déclarant qu'elle ne peut assurer l'ordre public, pour une raison quelconque ou sans aucune raison. De ce fait, la police a été utilisée abusivement par les partis au pouvoir pour contrecarrer des réunions de l'opposition à de nombreuses occasions. Par exemple, au cours des six derniers mois, la police a annulé trois grands rassemblements du candidat de l'UDF, Bakili Muluzi, à Blantyre et Lilongwe, et une autre tournée électorale rapide dans le district de Dowa, en refusant de donner l'autorisation requise. Avec l'approche des élections, ces mesures de police ne feront que contribuer à faire monter les tensions entre partis à des niveaux dangereux.

Les médias publics nationaux

Il existe deux stations de radio publiques nationales, Malawi Broadcasting Corporation (MBC) radio I et II. Il n'y a qu'une seule chaîne de télévision publique nationale, Television Malawi (TVM). Il existe plusieurs stations de radio privées indépendantes, mais la télévision et les radios publiques nationales ont, et de loin, la couverture la plus importante sur l'ensemble du pays et sont des sources d'informations cruciales, particulièrement en période électorale. La loi sur les médias prévoit une couverture équitable des activités politiques de tous les partis participant aux élections par les diffuseurs publics, mais ne définit pas ce que signifient précisément des termes comme « équitable », par exemple.³ Ce droit ne prévoit pas non plus exactement les conséquences de ce qui constituerait une couverture « inéquitable » ou une absence totale de couverture des médias.

L'opposition accuse les diffuseurs publics de ne répercuter aucune nouvelle concernant les partis d'opposition sauf lorsqu'ils apparaissent sous un jour négatif. Ces médias ont parfois refusé de diffuser des conférences de presse payées par les partis d'opposition. Les diffuseurs publics ont institué des émissions dont la seule fonction ne peut apparaître que d'affaiblir les partis d'oppositions.

² La Loi sur la Police dans le cadre du CAP 13.01, Section 2 stipule que « toute personne qui souhaite organiser des réunions, des assemblées ou des processions sur une voie publique ou tout endroit public doit avertir par écrit l'Officier de police responsable de son intention de le faire. » Dans la section 4, la loi précise plus loin que « si l'Officier responsable considère que la réunion risque de perturber l'ordre public ou de susciter le mécontentement des habitants du Malawi... il peut l'interdire ou imposer des conditions pour protéger l'ordre public. »

³ Par exemple, la Loi sur les communications du Malawi de 1998, Section 45(f) demande aux diffuseurs « d'assurer un traitement équitable des partis politiques et des candidats aux élections », demande réitérée à la Section 51(3a) où elle exige « une couverture équilibrée et équitable pendant toute période électorale. » La Section 63(1a) de la Loi sur les élections parlementaires et présidentielles indique spécifiquement à propos de la MBC que celle-ci « doit maintenir une neutralité dans la façon de rapporter les nouvelles sur la campagne électorale des partis politiques », tandis que le Code de conduite des médias pour les élections 2009 précise que le code vise à « garantir qu'une couverture politique complète et équilibrée soit assurée à tout moment dans les nouvelles et les autres productions médiatiques, plus spécialement en ce qui concerne la campagne de tous les candidats et partis inscrits. »

Il s'agit notamment des émissions intitulées « Mizwanya » (les experts), « Mapungwepugwe pa Ndale » (les experts politiques) et « Mayikolobasi », une présentation satirique des personnalités d'opposition dans le pays. Ces actions en elles-mêmes ne constituent pas des actions illégales au sens de la loi sur les médias.

En représailles, les partis d'opposition, utilisant leur majorité parlementaire, ont réduit les budgets alloués à MBC et TVM dans les budgets nationaux pour 2007/08 et 2008/09 à moins de 1 \$US pour chaque année. Les parlementaires se conforment aussi à leurs limites légales, qui leur permettent de faire varier mais pas de supprimer les affectations dans les votes budgétaires.

Il est à craindre que ces actions puissent nuire sérieusement aux préparations des prochaines élections. Il existe aussi suffisamment de lacunes dans la loi dont le gouvernement et les partis au pouvoir pourraient tirer parti pour s'immiscer dans les affaires des stations publiques. Par exemple, le gouvernement a le pouvoir de nommer le conseil de supervision des diffuseurs publics, un conseil qui peut ensuite engager ou limoger les dirigeants des médias publics. En l'absence d'un mécanisme visant à constituer un conseil indépendant pour superviser les médias publics, ces derniers continueront de fonctionner sous la direction du parti au pouvoir et de servir ses intérêts au détriment des intérêts des partis d'opposition.

Conclusion

Les cas évoqués plus haut montrent qu'il existe trop de dispositions insatisfaisantes et ambiguës dans la constitution et dans d'autres lois relatives aux élections, que des partis rivaux peuvent utiliser et qui sont une menace pour des élections libres et équitables au Malawi. La tentative de l'ancien président Bakili Muluzi de revenir au pouvoir, bien qu'il ait déjà exercé deux mandats, est aussi une manière de se servir d'ambiguïtés similaires dans la constitution. Dans son cas, la Constitution du Malawi, CAP VIII 83(3) stipule qu'une personne peut occuper le poste de président pendant un « maximum de deux mandats consécutifs » ouvrant la possibilité à plus de deux mandats non consécutifs.

La Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance n'apporte pas une solution satisfaisante à des problèmes de ce type, ancrés dans les lois du pays. La Charte prévoit que les États Parties mettent en place des organes électoraux indépendants, des mécanismes de résolution des litiges électoraux, un accès équitable aux médias contrôlés par l'État, et des codes de conduite contraignants pour toutes les parties prenantes.⁴ Mais elle dispose de très faibles mécanismes de surveillance et d'application pour traiter les manquements à ces principes.⁵ En particulier, il sera difficile d'envisager que l'Union africaine utilise efficacement la Charte pour réagir aux lois régissant les élections qui semblent équitables en apparence mais dont l'ambiguïté laisse place à une utilisation abusive par des personnes opportunistes.

Même si des normes actuelles telles que la CADEG offrent la possibilité d'aider les pays africains à procéder à des élections de façon ouverte et transparente, elles doivent être plus précises et être appliquées de façon plus efficace. En attendant, je suggère un renforcement de la surveillance des élections et un travail de plaidoyer pour aider les pays africains à élaborer des lois et des dispositions constitutionnelles qui offrent des règles du jeu justes et claires, et des principes applicables d'élections libres et équitables. De telles réformes devraient commencer au niveau des lois des pays eux-mêmes. Ceci devrait être un projet à long terme qui associe chaque pays pour examiner systématiquement chaque loi intervenant dans les élections et suggérer les changements appropriés qui permettraient une amélioration.

⁴ Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, Article 17.

⁵ Voir les articles sur la CADEG publiés sur le site Internet d'AfriMAP en mai 2007, consultables à l'adresse : <http://www.afriMAP.org/papers.php>.



Je suggère ces mesures, pleinement conscient du fait que certains pays s'y opposeront et qu'il n'existe aucune constitution ou loi parfaite. Toutefois, même en Afrique, nous devrions être capables d'arriver à un ensemble de références de normes crédibles qui garantissent des élections libres et équitables, et des recours en cas d'élections bâclées, pour éviter qu'il arrive au Malawi et dans d'autres pays ce à quoi nous avons assisté au Kenya et au Zimbabwe récemment.

Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement celles d'AfriMAP, de l'Open Society Institute ou du Réseau de la Fondation Soros.