

LES ÉLECTIONS : UNE RÉPONSE AUX PROBLÈMES DE TRANSITION ET CONSOLIDATION DÉMOCRATIQUES ?

Willy MOKA-MUBELO,
S.J., PhD., Faculté
de Philosophie Saint
Pierre Canisius/ULC.
momuwi71@gmail.com

« Les élections sont le moteur de la démocratie : elles suscitent un débat public, déterminent le programme d'action, sélectionnent des représentants, déterminent la composition des parlements et influencent la répartition du pouvoir au sein du gouvernement. »¹ C'est par ces mots que Lawrence LeDuc, Richard G. Niemi et Pippa Norris commencent l'introduction de leur livre intitulé, *Comparing Democracies*. Partant de cette affirmation, on peut conclure que le système électoral contribue de façon significative à façonner le paysage politique d'un pays. Il ne serait donc pas exagéré d'observer qu'une mauvaise organisation des élections peut conduire à l'instabilité de tout un système politique.

Qui pouvait prédire, il y a quelques années, que le monde connaîtrait les changements et les bouleversements politiques auxquels nous assistons aujourd'hui ? L'émergence d'un populisme qui défie les exigences du bon sens qui, d'après René Descartes, serait la chose du monde la mieux partagée ; le retour en force des anciens dictateurs au pouvoir, malgré le vent de la démocratie qui commençait à annoncer une ère nouvelle ; la consolidation des régimes autoritaires ; la remise en question des valeurs démocratiques qui prônent le respect de la dignité humaine et des libertés fondamentales de toute personne ; de nouvelles formes de participation politique ; des revendications pour l'instauration de l'état de droit ; le phénomène des mouvements sociaux ou citoyens, tels que *Filimbi* et *Lucha*, pour le cas de la République Démocratique du Congo.

Ces changements et bouleversements qui caractérisent notre monde aujourd'hui remettent en question certains de nos repères idéologiques, religieux et politiques et nous invitent à repenser notre conception de l'activité politique. Comprendre la dynamique de

1 Lawrence LEDUC, Richard G. NIEMI and Pippa NORRIS, *Comparing Democracies* 2, London : Sage Publications, 2002, p. 1.

ces changements à travers le monde ainsi que leurs conséquences dans nos vies, constitue un pas important vers l'instauration d'un État fondé sur le respect des libertés et des droits fondamentaux des citoyens.

Le refus d'ouverture, par bon nombre de pays africains, à ces changements est à la base de ce que la Constitution du 18 février 2006 de la RD Congo appelle, dans l'exposé des motifs, les crises politiques récurrentes. On peut y lire : « Depuis son indépendance, le 30 juin 1960, la République Démocratique du Congo est confrontée à des crises politiques récurrentes dont l'une des causes fondamentales est la contestation de la légitimité des Institutions et de leurs animateurs. Cette contestation a pris un relief particulier avec les guerres qui ont déchiré le pays... » En d'autres termes, la remise en question de la légitimité aussi bien des institutions politiques que de leurs animateurs s'est érigée en obstacle contre une transition démocratique complète et une démocratie consolidée.

Mais comment peut-on définir une transition démocratique complète et une démocratie consolidée ? Dans leur livre intitulé *Problems of Democratic Transition and Consolidation* (Les problèmes de transition et consolidation démocratiques), Juan J. Linz et Alfred Stepan définissent une transition démocratique complète comme suit : « une transition démocratique est complète lorsqu'on arrive à un accord suffisant au sujet des procédures politiques capables de produire un gouvernement élu ; lorsque le gouvernement qui vient au pouvoir est le résultat direct d'un vote libre, populaire [et transparent] ; lorsque ce gouvernement a *de facto* l'autorité de mettre en place de nouvelles politiques ; et lorsque les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire résultant de la nouvelle démocratie n'ont pas, *de jure*, à partager le pouvoir avec d'autres entités. » (p. 3)

Il ressort de cette définition de Linz et Stepan que les élections libres et transparentes sont les socles d'un État de droit et le catalyseur de la consolidation d'un régime démocratique. Une question toutefois mérite d'être posée ici. Que faut-il entendre par élections libres et transparentes du point de vue des droits de l'homme qui constituent le standard à partir duquel nous jugeons les actions de l'État et celles des individus dans leurs rapports mutuels ? Cette question peut être reformulée autrement. Les élections sont-elles une expression d'un État de droit ? Telle est donc la question qui servira de fil conducteur de cette réflexion. Le premier point de ma présentation s'articulera autour de la notion d'État de droit. Le deuxième point mettra en lumière la relation entre la démocratie et l'État de droit, et le troisième point parlera du rôle des élections libres et transparentes dans le processus de consolidation de la démocratie.

1. État de droit

Depuis quelques années déjà, la notion d'État de droit semble avoir colonisé le domaine politique. Nous assistons à ce que Carlos-Miguel Herrera qualifie « d'un retour du juridique au poste de commande de la théorie politique »². Le soubassement de ce « retour », note-t-il, est fondé sur la croyance dans la valeur du droit qui, face au paradigme du social, apparaît comme l'instrument, et en même temps la garantie du respect des droits de l'homme et d'une société démocratique³.

Cette croyance dans la valeur du droit apparaissait déjà dans la théorie légale du philosophe du droit américain Ronald Dworkin pour qui « l'intérêt fondamental du droit est de répondre à l'exigence d'une collectivité politique agissant envers chacun de ses membres sur la base cohérente de principes définis »⁴. Le droit est ainsi conçu comme l'autorité qui dicte ce qu'il faut faire ou non dans la communauté humaine. En d'autres termes, « nous vivons dans et par [le droit]. Cela fait de nous ce que nous sommes : citoyens et employés, médecins, conjoints et propriétaires »⁵. Les lois raisonnables apparaissent alors comme le standard par lequel nous jugeons la conscience de l'État et évaluons la crédibilité de ses actions.

À la lumière de ce qui précède, on peut, de façon lapidaire, définir l'État de droit comme un système institutionnel dans lequel les pouvoirs publics fonctionnent à l'intérieur d'un cadre défini par un ensemble de normes juridiques. En ce sens, l'État de droit est un « État où la puissance est soumise au droit et assujettie à la loi »⁶. L'État de droit s'appuie donc sur le principe selon lequel tout individu et toute institution sont redevables à la loi qui est équitablement appliquée à tout le monde et renforcée sans discrimination. Il apparaît donc que dans un tel État, la société est organisée dans un cadre juridique qui protège les libertés fondamentales de chaque individu et prône l'égalité des sujets de droit devant la loi.

La littérature abondante sur l'État de droit énumère quatre principes universels importants qui constituent les piliers sur lesquels repose l'État : (i) la redevabilité (accountability), (ii) les lois justes, (iii) un gouvernement ouvert et (iv) le règlement des différends accessible et impartial.

Le premier pilier, *la redevabilité*, insiste sur le fait que le gouvernement ainsi que les acteurs politiques et privés sont redevables devant la loi. Le deuxième pilier, *les lois justes*, exige que les lois soient claires, publiées, stables et justes. Elles doivent être appliquées avec impartialité et doivent

2 Carlos-Miguel HERRERA, « Quelques remarques à propos de la notion d'État de droit », in *L'Homme et la Société*, no. 113 (1994), p. 89.

3 Ibid.

4 <https://www.babelio.com/livres/Dworkin-Lempire-du-droit/1023531>

5 Ronald DWORKIN, *Law's empire* (Portland: Hart publishing, 1986), vii. (La traduction française est mienne).

6 Carlos-Miguel HERRERA, « Quelques remarques à propos de la notion d'État de droit », in *L'Homme et la Société*, no. 113 (1994), p. 89.

protéger les droits fondamentaux des citoyens, y compris la sécurité des personnes, les droits contractuels et de propriété. Le troisième pilier, *un gouvernement ouvert*, veut que les processus par lesquels les lois sont adoptées, appliquées et renforcées soient accessibles, équitables et efficaces. Le quatrième pilier, *le règlement des différends accessible et impartial*, est un impératif selon lequel la justice doit être rendue à temps par des représentants compétents, éthiques et indépendants ; et des personnalités neutres qui sont accessibles, disposent des ressources adéquates et reflètent la composition des communautés qu'ils desservent⁷.

Ces piliers, non seulement constituent un rempart contre les dérives autocratiques de ceux qui sont en charge de la chose publique, mais aussi préservent les citoyens de la préoccupation normative inscrite dans le concept d'État de droit. Comme le note si bien Gerardo L. Munck, « la principale préoccupation normative inscrite dans le concept d'État de droit, tiré de la tradition du libéralisme constitutionnel, est l'abus potentiel du pouvoir de l'État. Par conséquent, la primauté du droit consiste avant tout à garantir des résultats en mettant certaines valeurs – l'égalité, mais aussi la liberté – au-dessus du processus politique »⁸.

Il appert donc que la notion d'État de droit fait référence à des valeurs qui limitent la puissance des systèmes politiques afin d'éviter la personnalisation de l'espace politique dont une des manifestations est le contrôle du pouvoir politique et économique par certains fonctionnaires publics, sans toute forme d'interférence par les institutions qui ont pour tâche de veiller au bon fonctionnement de l'État et au principe de séparation des pouvoirs. Parmi ces valeurs on peut citer, pour utiliser le langage habermasien, les droits fondamentaux que les citoyens libres et égaux doivent se reconnaître dès lors qu'ils entendent régler, de manière légitime, leur vie en commun au moyen du droit positif⁹.

Le système de droits que Habermas présente, comporte cinq catégories des droits : (1) droit à l'étendue la plus grande possible de **libertés subjectives d'action égales** pour tous, (2) droit au **statut de membre** dans une association volontaire de sociétaires juridiques, (3) droit à la **protection juridique** individuelle, (4) droit à la **participation politique** (ou *autonomie politique*), et (5) **des droits fondamentaux à l'octroi de conditions de vie qui soient assurées aux niveaux social, technique et écologique**, dans la mesure où cela peut s'avérer nécessaire, dans des conditions données, à la jouissance à l'égalité de chance des droits civiques¹⁰. Ces valeurs établissent la relation dialectique entre la démocratie et l'État de droit.

7 Cf. <https://worldjusticeproject.org/about-us/overview/what-rule-law> (Consulté le 9 avril 2019).

8 Gerardo L. MUNCK, *Regimes and Democracy in Latin America : Theories and Methods*, ed. (New York : Oxford University Press, 2007), 30.

9 Jürgen HABERMAS, *Droit et Démocratie. Entre faits et normes*, Paris, Gallimard, 1997, p. 97.

10 Voir HABERMAS, *Between Facts and Norms*, p. 122.

2. Démocratie et État de droit

Une définition attribuée à Abraham Lincoln décrit la démocratie comme le pouvoir du peuple, par le peuple et pour le peuple. L'implication logique de cette définition est que pour que le peuple exerce son pouvoir, il doit jouir de certains droits. Ici apparaît alors le lien étroit entre la démocratie et l'État de droit. Gerardo L. Munck met en lumière ce lien dans sa description de la démocratie comme « un processus politique qui donne à tous les adultes le même droit de participer à tout le processus d'accès et d'exercice du pouvoir de prendre des décisions contraignantes »¹¹. Abondant dans le même sens, Adam Przeworski définit la démocratie comme « un processus politique qui désigne un autogouvernement juxtaposé dans des institutions représentatives librement élues par des individus supposés égaux »¹².

Partant de ces définitions, on peut décrire la démocratie comme l'autogouvernement du peuple. Cette idée d'autogouvernement fait du peuple le souverain primaire à qui appartient tout le pouvoir. Mais pour que la réalisation de la démocratie comme autogouvernement par un peuple souverain soit effective, il faut un certain nombre de conditions nécessaires. Staffan Lindberg en énumère trois : « l'égalité de participation politique, la liberté de concurrence politique et la légitimité de l'idée d'autogouvernement »¹³. Ces conditions, estime Lindberg, constituent les trois qualités démocratiques centrales que l'on doit rechercher lors des élections.

De la compréhension de la démocratie comme autogouvernement par le peuple, on peut affirmer que l'idée d'autonomie est le principe et fondement du vrai pouvoir du peuple. Mais cette idée d'autonomie constitue une source de difficulté et d'incompréhension lorsqu'il s'agit de la démocratie comme pouvoir populaire. D'aucuns objectent que quand on est gouverné ensemble comme peuple, la prise en compte de l'autonomie individuelle devient hypothétique. Une telle difficulté peut s'expliquer par l'incapacité d'effectuer le passage de la conception traditionnelle à la dimension relationnelle du concept d'autonomie. L'autonomie relationnelle, affirment certaines féministes, et spécialement Andréa Westlund, est une disposition d'un agent moral à se considérer responsable, dans ses engagements orientant vers l'action, de perspectives critiques externes... des agents autonomes manifesteront, d'une manière ou d'une autre, une réactivité face aux défis justificatifs ; et leur disposition à le faire est en partie constitutive de leur statut d'autogouvernant¹⁴.

11 Gerardo L. MUNCK, *Regimes and Democracy in Latin America : Theories and Methods*, Oxford : Oxford University Press, 2007, pp. 14 et 32.

12 Adam PRZEWORSKI, *Democracy and the limits of self-government*, New York : Cambridge University Press, 2010, pp. 17-43.

13 LINDBERG, *op. cit.*, p. 16.

14 André WESTLUND, "Rethinking relational autonomy," cité par Willy Moka-Mubelo, *Reconciling Law and Morality in Human Rights Discourse : Beyond the Habermasian Account of Human Rights* (Cham, Switzerland : Springer, 2017), 52.

S'il est vrai que l'idée d'autonomie renvoie à l'idée d'autogouvernement et implique l'indépendance de soi dans sa décision et son choix vis-à-vis de la manipulation et des interventions paternalistes des autres, il est également vrai que l'autonomie est liée aux questions de responsabilité morale. Une telle responsabilité ne se limite pas à soi-même ; elle s'étend à la relation du moi à l'autre. En ce sens, l'autonomie individuelle a une dimension communautaire. Ainsi, être un individu autonome ne dispense pas la personne de l'obligation morale et de la responsabilité envers la communauté.

Il ressort de ce qui précède que « la préoccupation normative essentielle du concept de démocratie est que les citoyens doivent avoir leur mot à dire dans la prise des décisions de l'État auxquelles ils doivent se conformer. Ainsi, la démocratie consiste essentiellement à garantir un processus politique dans lequel aucun résultat ne soit inaccessible à la population »¹⁵. En d'autres termes, la démocratie consiste à garantir un processus politique dans lequel la volonté du peuple est respectée. En ce sens, elle est « un processus qui permet aux *démos* de contrôler l'État dans lequel ils vivent et qui appelle à ce que les préférences des électeurs soient prises en compte de manière égale dans le processus de prise de décision »¹⁶. Tel n'est pas toujours le cas dans la pratique démocratique en Afrique. D'où le scepticisme qui exclut la démocratie comme valeur politique pertinente pour l'Afrique.

Une des erreurs commises par ceux qui questionnent la pertinence de la démocratie pour les pays africains est celle d'éviter la discussion sur la théorie normative de la démocratie. Il n'est pas surprenant d'entendre, même dans les milieux des intellectuels, les affirmations du genre : « la démocratie n'est pas un régime qui convient pour l'Afrique ». De telles affirmations relèvent du refus de faire la distinction entre l'idéal démocratique, la pratique démocratique et le rituel démocratique. D'abord *l'idéal démocratique*. Il présente la théorie normative des valeurs qui peuvent contribuer à promouvoir l'humanité aussi bien dans notre propre personne que de celle des autres. Parmi ces valeurs on peut citer : le respect de la personne et de ses droits, l'égalité de traitement et le traitement égal devant la loi, l'autonomie, la redevabilité, et le devoir de civilité. Le devoir de civilité est à comprendre ici dans son sens rawlsien qui le lie à *l'idéal* de la raison publique. Rawls écrit à ce sujet :

Cet idéal est réalisé ou satisfait lorsque des juges, des législateurs, [...] et d'autres représentants du gouvernement, ainsi que des candidats à des fonctions publiques, agissent à partir de et suivent l'idée de raison publique et expliquent à d'autres citoyens les raisons pour lesquelles ils soutiennent les positions politiques fondamentales en termes de

15 Gerardo L. MUNCK, *Regimes and Democracy in Latin America*, pp. 30-31.

16 *Ibid.*, 31.

conception politique de la justice, qu'ils considèrent comme les plus raisonnables. Ils remplissent ainsi ce que j'appellerai leur devoir de civilité les uns envers les autres et envers les autres citoyens¹⁷.

Ainsi donc, l'idéal démocratique est prescriptif et il est un projet normatif. Dans son article 3, *La Déclaration Universelle sur la Démocratie*¹⁸ met en lumière le caractère normatif et prescriptif de l'idéal démocratique en ces termes : « En tant qu'idéal, la démocratie vise essentiellement à préserver et promouvoir la dignité et les droits fondamentaux de l'individu, à assurer la justice sociale, à favoriser le développement économique et social de la collectivité, à renforcer la cohésion de la société ainsi que la tranquillité nationale et à créer un climat propice à la paix internationale ». (DUD, art.3). Une fois que cette base est garantie, l'idéal démocratique peut alors s'incarner dans les réalités empiriques. On passe alors de l'idéal démocratique à la pratique démocratique.

La pratique démocratique met l'accent sur l'application ou la matérialisation de l'idéal démocratique dans un contexte donné. En ce sens, la pratique démocratique est toujours contextuelle. Comme l'observe parfaitement bien Lindberg, « l'applicabilité empirique d'un concept ou d'une théorie est finalement une question empirique. Contrairement à ce que beaucoup ont tendance à penser, les démocraties occidentales ne peuvent être capturées dans un modèle qui remplit exactement les mêmes fonctions et donne le même sens dans toutes les sociétés »¹⁹. Abondant dans le même sens, l'article 2 de la *Déclaration Universelle sur la Démocratie* affirme que

La démocratie est à la fois un idéal à poursuivre et un mode de gouvernement à appliquer selon des modalités traduisant la diversité des expériences et des particularités culturelles, sans déroger aux principes, normes et règles internationalement reconnus. Elle est donc un état, ou une condition, sans cesse perfectionné et toujours perfectible dont l'évolution dépend de divers facteurs, politiques, sociaux, économiques et culturels. (DUD, art. 2).

C'est ainsi que, par exemple, la manière de pratiquer la démocratie en Amérique est différente de celle de l'Afrique.

Enfin, le *rituel démocratique*. Il tend à réinterpréter de façon erronée et à appliquer de manière sélective les valeurs de l'idéal démocratique dans le but d'accommoder le *gloutonisme* politique de certains acteurs politiques et animateurs des institutions étatiques. Cette perversion de l'idéal démocratique et de la pratique démocratique est ce qui conduit parfois à la remise en question de la démocratie comme valeur politique susceptible d'être vécue en Afrique.

17 John RAWLS, *Political Liberalism*, New York, Columbia University Press, 1993, p.444. (La traduction française est mienne).

18 *La Déclaration Universelle sur la Démocratie* est une déclaration adoptée par le Conseil Interparlementaire lors de sa 161^e session au Caire en Égypte, le 16 septembre 1997.

19 Staffan LINDBERG, *Democracy and elections in Africa*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2006, p. 29.

3. Les élections libres et transparentes dans le processus de consolidation démocratique

Les élections constituent un moyen pour confier la gestion de la chose publique entre les mains de ceux qui ont à cœur le bien-être de la population et le développement de la nation. Lindberg corrobore cette affirmation lorsqu'il écrit : « Les élections sont l'un des nombreux moyens de choisir les dirigeants et de disposer les anciens gouvernements dans un système politique. En tant qu'institution fondamentale de la démocratie représentative, les élections sont censées être le moyen de décider qui doit détenir le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif »²⁰.

Ici apparaît l'exigence de crédibilité des élections sans laquelle il serait utopique d'espérer une alternance démocratique susceptible de conduire à une transition démocratique complète et à une démocratie consolidée. Comme l'observe Eteku Bedi, l'alternance démocratique est « un indice incontestable de l'efficacité du pluralisme politique et de consolidation des processus démocratiques »²¹. L'alternance démocratique du pouvoir en Afrique est souvent en contradiction avec les prescriptions constitutionnelles et semble se conformer à une espèce d'anomalie de la vie politique. Cette alternance devient problématique en Afrique parce que, très souvent, les chefs d'États Africains se confondent aussi bien au système politique qu'aux institutions étatiques, remettant ainsi en cause le principe de continuité institutionnelle qui est un critère important de consolidation de la démocratie.

Il est important de noter ici que les élections peuvent avoir lieu dans un contexte des violations systématiques des droits de l'homme, et spécialement le droit à l'égalité de participation politique. Dans de telles conditions, elles ne peuvent en aucune manière constituer une réponse aux problèmes de transition et consolidation démocratiques. Pour que les élections actualisent l'essence de la démocratie et contribuent à la stabilisation des régimes politiques, elles doivent répondre à certains critères que l'on peut appeler les qualités démocratiques d'une élection. Parmi ces qualités nous pouvons citer la réalisation de la participation populaire, la compétition rationnelle, le respect de l'expression du choix des citoyens, l'expression libre et responsable de la préférence des électeurs.

Pour que ces qualités deviennent partie intégrante de la culture politique d'un peuple, il faut une certaine périodicité dans l'organisation des élections. La *Déclaration Universelle sur la Démocratie* l'exprime en ces termes :

L'élément clé de l'exercice de la démocratie est la tenue à intervalles périodiques des élections libres et régulières permettant l'expression de la volonté populaire. Ces élections doivent se tenir, sur la base du suffrage

20 LINDBERG, *op. cit.*, pp. 22-23.

21 Yves Stanislas ETEKOU BÉDI, *L'alternance politique dans les États d'Afrique Francophone*, Thèse de doctorat en Droit Public, Paris, Université Paris-Est, 2013, p. 7.

universel, égal et secret, de telle sorte que tous les électeurs puissent choisir leurs représentants dans des conditions d'égalité, d'ouverture et de transparence qui stimulent la concurrence politique. C'est pourquoi les droits civils et politiques sont essentiels, et plus particulièrement, le droit de voter et d'être élu, le droit à la liberté d'expression et de réunion, l'accès à l'information, et le droit de constituer des partis politiques et de mener des activités politiques. L'organisation, les activités, la gestion financière, le financement et l'éthique des partis doivent être dûment réglementés de façon impartiale pour garantir la régularité des processus démocratiques. (DUD, art. 12)

Il ressort de ce qui précède que les élections ne peuvent devenir une réponse aux problèmes de transition et de consolidation démocratiques que lorsque la volonté, les préférences et le choix du peuple sont respectés. Sans la soumission rationnelle et raisonnable au choix de la population, aucune élection ne peut mettre fin à la crise de légitime et de manque de reconnaissance d'aussi bien les acteurs que les institutions issus d'un rituel électoral. Voilà pourquoi les élections en Afrique en général et en République Démocratique du Congo en particulier, doivent cesser d'être une compétition politicienne des élites. Sans un changement d'approche, les élections en Afrique demeureront un arrangement institutionnel pour arriver à des décisions politiques qui font fi de la participation des masses et de la règle générale, découplant ainsi la discussion rationnelle démocratique de toute valeur, spécialement du devoir de vérité et de justice et identifiant la démocratie avec la loi du politicien hanté par le démon de se maintenir au pouvoir.

Conclusion

Je suis d'avis que les élections à elles seules, aussi compétitives soient-elles, ne suffisent pas pour garantir la stabilité politique des institutions et consolider la démocratie. Autrement dit, malgré leur caractère déterminant dans la compréhension de la démocratie, les élections ne sont jamais synonyme d'une transition démocratique complète ou d'une démocratie consolidée. Toutefois, elles demeurent une tentative institutionnalisée d'actualisation de l'essence de la démocratie : le pouvoir du peuple par le peuple. Elles ne peuvent devenir une réponse aux problèmes de consolidation démocratique que si elles sont organisées en respectant l'intervalle constitutionnel fixé par la loi, si les institutions électorales garantissent par la loi l'égalité de participation politique de tous les citoyens à l'âge de voter et la libre compétition des candidats à des fonctions publiques. En ce sens, « une série d'élections contribue non seulement à accroître la qualité démocratique d'un régime politique, mais élargit et approfondit les libertés civiles dans la société »²². ■

22 LINDBERG, *op. cit.*, p. xi.