

# FOCUS PHAROS- Pakistan, le cadre constitutionnel et législatif des élections.

## ABSTRACT

Au 1<sup>er</sup> juin, le gouvernement actuel du pays devra se retirer après avoir instauré un gouvernement par intérim chargé de préparer les élections qui doivent avoir lieu impérativement dans un délai de deux mois après la fin de la mandature de l'Assemblée Nationale. L'occasion d'analyser le cadre constitutionnel et législatif de la mise en place des élections à venir mais aussi de constater les forces politiques en présence, susceptibles d'avoir un rôle dominant dans le processus électoral.

### Auteur :

Après avoir vécu et travaillé au Pakistan, Olivier Louis reste passionné par la complexité du pays et est aujourd'hui notre Observateur référent pour le Pakistan.



## Analyse de contexte en amont des élections législatives au Pakistan

Sauf dissolution de l'Assemblée nationale du Pakistan ou mise en place extra légale d'un gouvernement provisoire d' « experts », parrainé par l'armée avec la connivence de la Cour Suprême, - deux hypothèses extrêmement improbables aujourd'hui -, le mandat constitutionnel de cette assemblée se terminera le 31 mai 2018 à son terme légal. Il en est de même pour les assemblées provinciales du Pendjab, du Sind, du Khyber Pakhtunkhwa, et du Baloutchistan, les quatre provinces de la fédération du Pakistan. Au 1<sup>er</sup> juin, le gouvernement actuel du pays devra se retirer après avoir mis en place un gouvernement par intérim chargé de préparer les élections qui doivent avoir lieu impérativement dans un délai de deux mois après la fin de la mandature de l'Assemblée Nationale. La même procédure est suivie pour les quatre gouvernements provinciaux du pays. Au moment de la rédaction de cette analyse, la date des élections nationales et provinciales n'était pas encore fixée, mais la période généralement avancée est celle de la fin juillet. Ces élections seront les troisièmes élections législatives consécutives qui se dérouleront en conformité avec la Constitution et les lois en vigueur, ce qui est un record dans l'histoire du Pakistan. Cela témoigne de l'enracinement du processus démocratique, même si celui-ci reste encore très fragile comme le montre l'environnement politique de ces élections. On décrira le cadre constitutionnel et législatif de ces élections avant de tenter une analyse des forces politiques en présence.

### Le cadre constitutionnel et légal

#### Le mode de scrutin

Le Pakistan élit son Assemblée nationale et ses assemblées provinciales au scrutin majoritaire uninominal à un tour (mode de scrutin utilisé par la Grande-Bretagne, les Etats-Unis et par la plupart des pays du Commonwealth) avec deux correctifs : il existe des sièges réservés pour les femmes et des sièges réservés pour les représentants des minorités, qui sont élus par les membres de l'assemblée concernée au scrutin proportionnel au nombre de sièges obtenus par chacun des partis politiques.

Dans cette note nous nous occuperons que de l'Assemblée nationale. Elle comprend 342 sièges dont 272 sont pourvus au scrutin majoritaire dans 272 circonscriptions, 60 sièges sont réservés aux femmes et 10 sièges aux représentants des minorités élus au scrutin proportionnel. Les représentants des femmes et des minorités ne sont donc pas réellement élus mais désignés par les partis politiques en fonction du nombre de sièges qu'ils ont obtenus dans l'assemblée. Ce système est très critiqué par les minorités, (Hindous, Chrétiens, Ahmadis etc.).

## Le processus électoral

La Constitution pakistanaise prévoit un processus d'organisation des élections complexe et extrêmement rare dans le monde. Il a été institué par la réforme constitutionnelle du 19 avril 2010 (18<sup>ème</sup> amendement). Il vise à garantir que la corruption, les fraudes et les manœuvres politiques souterraines, traditionnelles dans toutes les élections pakistanaises passées, n'entacheront pas le résultat des élections. Il comporte trois points principaux :

- Les élections se dérouleront sous la supervision d'un gouvernement par intérim(*caretaker government*) afin de limiter les possibilités d'influence politique illégitime. Ce gouvernement par intérim doit être mis en place avant la fin du mandat de l'Assemblée nationale. Le choix du Premier ministre par intérim et la composition de ce gouvernement doit résulter d'un consensus entre le Premier ministre en place et le chef de l'opposition au Parlement. Dans l'hypothèse où aucun accord ne pourrait être trouvé entre ces deux personnalités, la décision finale serait prise par la Commission Electorale du Pakistan (Electoral Commission of Pakistan ou ECP). Ce choix est évidemment d'ores et déjà en discussion, et un consensus devrait être trouvé sans trop de difficulté. En effet, le parti du Premier ministre majoritaire à l'Assemblée, la ligue musulmane du Pakistan (Nawaz) [Pakistan Muslim League (N) ou PLM (N) vient de décider de ne pas proposer de candidat et de laisser au chef de l'opposition, M.Sayed Khursheed Ahmed Khan, du Parti Pakistanais du Peuple (Pakistan People's Party ou PPP) le soin de proposer aux autres parties de l'assemblée un candidat de consensus pour le poste de Premier ministre. La raison en est que le PLM (N), parti du gouvernement et de la majorité des membres de l'Assemblée nationale, craint plus que tout la survenance de prétextes qui pourraient justifier l'ajournement des élections et la mise en place d'une administration provisoire de technocrates, solution qui semblent, ou plutôt semblaient, avoir la préférence de certains milieux militaires.
- La Commission Electorale du Pakistan, qui est un organisme constitutionnel, indépendant du gouvernement en place, est chargée d'organiser les élections. C'est une commission permanente en fonction pour une durée de cinq ans (les membres actuels ont été désignés en 2014). Sauf démission, décès ou force majeure, ces membres sont inamovibles pendant la durée de leurs fonctions. Son président et ses quatre membres représentant chacune des provinces, sont choisis par consensus entre le Premier Ministre et le chef de l'opposition parmi les juges en retraite ou en activité de la Cour Suprême et des Hautes Cours et les fonctionnaires du plus haut grade de la fonction publique. Les pouvoirs de la Commission Electorale sont très larges :



-Quelques semaines avant les élections, elle fixe les limites des 272 circonscriptions électorales, pour les ajuster aux évolutions démographiques du pays. Pour les élections de 2018, il a été décidé, par un amendement constitutionnel, d'utiliser les résultats encore provisoires du recensement de 2017. Ce processus d'ajustement est aujourd'hui en cours : les frontières des circonscriptions ont d'ores et déjà été fixées et la commission est en train d'examiner les recours contre ce redécoupage, qui suscite inévitablement de nombreuses contestations.

-La Commission électorale nomme les directeurs des élections que l'on appelle au Pakistan « Returning Officers » : un directeur général pour chacune des provinces et des directeurs dans chacune des 272 circonscriptions.

-Elle supervise l'action et les décisions des directeurs des élections et tranche les litiges que ses décisions auraient pu provoquer.

-Elle proclame les résultats des élections et examine les litiges concernant ces résultats. Sur ce dernier point, les décisions de la commission peuvent être contestées jusqu'au niveau de la Cour Suprême du Pakistan, ce qui fut le cas pour les élections de 2013 qui ont fait l'objet d'une contestation vigoureuse du Mouvement Pakistanais pour la Justice (Pakistan Tehreek –e-Insaf Pakistan ou TPI) dirigé par Imran Khan. Ce parti avait obtenu la deuxième place en nombre de voix derrière le PLM (N) mais la troisième place en nombre de sièges à l'Assemblée nationale, derrière le PLM (N) et le PPP. La Cour Suprême a validé ces élections qui, d'ailleurs, avaient fait l'objet d'appréciations positives par les différents observateurs internationaux qui avaient été autorisés à se rendre au Pakistan pendant leur déroulement.

- En fait, les personnages-clé pour la bonne organisation des élections sont les directeurs des élections, les « returning officers ». Ils sont, en général, choisis parmi les juges, les avocats et les hauts fonctionnaires. D'une part, ils désignent, sous le contrôle de la Commission Electorale, les présidents des quelque cent mille bureaux de vote et font donc l'objet de pressions considérables des partis politiques pour que ces présidents soient favorables à leurs intérêts. D'autre part, le directeur général des élections et les directeurs provinciaux sont chargés de valider les candidatures. Cette validation est très importante puisque les candidats doivent répondre à toute une série de critères d'honnêteté, de compétence supposée et de connaissance de la religion islamique (pour les candidats musulmans). Ces critères sont précisément définis dans la Constitution. Si les directeurs des élections refusent de valider une candidature, le candidat peut faire appel à la Commission Electorale et si celle-ci confirme l'interdiction de se présenter, le candidat peut encore faire recours à un tribunal spécial. Les délais de toutes ces procédures sont étroitement encadrés afin que les noms des candidats validés soient connus quelques temps avant les élections. La position des directeurs des élections est cruciale. Ce sont ceux qui sont en première ligne lorsque les partis d'opposition contestent la régularité de l'élection, comme ce fut le cas en 2013, du PTI d'Imran Khan.

Pour le moment, la préparation des élections, sous son aspect technique, se déroule normalement et l'on devrait arriver au jour du scrutin sans perturbation majeure. Mais la question qui se pose, et qui évidemment alimente tous les débats au Pakistan, est de savoir si ces élections ne sont pas d'ores et déjà invalidées par le jeu apparemment coordonné de la Cour Suprême et de l'armée pour arriver au résultat souhaité par ce qu'on appelle au Pakistan *l'establishment*. Sans pouvoir répondre à cette question, nous allons tenter d'examiner les forces en présence pour donner quelques éléments d'appréciation.

## Les forces politiques à la veille des élections

L'enjeu principal des élections est la place du PLM (N) dans la prochaine configuration politique qui résultera des élections. Aussi examinera-t-on d'abord cette question avant de s'interroger sur les autres forces politiques.

### L'avenir du PLM (N)

Il y a encore deux ans, la voie semblait largement ouverte pour une quatrième réélection de Nawaz Sharif comme Premier ministre du Pakistan : Quoi qu'on puisse penser à l'étranger de la politique de Nawaz Sharif, celle-ci apparaissait, à l'intérieur du pays, comme un succès au moins relatif, surtout en comparaison de celle du gouvernement précédent. Disposant d'une majorité des deux tiers au Parlement, Nawaz Sharif donnait l'impression de gouverner effectivement le pays, ce qui contrastait avec l'instabilité permanente qui régnait à l'époque d'Asif Ali Zardari, son prédécesseur. Grâce à son frère, Shabbaz Sharif, ministre en chef du Pendjab depuis 2008, il contrôlait la principale province du pays, le Panjab, environ 50 % de la population, et pouvait afficher des résultats tangibles dans cette province, certainement la mieux gouvernée du pays. Les problèmes de sécurité, même s'ils étaient encore loin d'être complètement réglés, avaient perdu beaucoup de leur acuité. Le nombre d'attentats terroristes avait diminué des trois quarts par rapport à 2012/2013. L'économie était repartie, avec des taux de croissance de 4,5 % à 5 %, certes notamment inférieurs à ceux de l'Inde et insuffisants pour permettre une véritable diminution du chômage et de la pauvreté dans le pays, mais bien meilleurs que ceux des années précédentes.

De plus, l'opposition au gouvernement du PLM (N) était affaiblie : Le principal leader de l'opposition, Imran Khan, avait perdu une partie de sa popularité du fait de son incapacité à renouveler son projet politique, toujours axé sur la lutte contre la corruption et sur l'exaltation de sa personnalité supposée exceptionnelle. Mais Imran Khan s'était révélé sans perspective concrète et avec un positionnement politique contradictoire alternant à la fois une expression personnelle moderniste, qui lui vaut l'appui d'une partie importante de la classe moyenne et de la jeunesse, et une approche très conservatrice dans sa relation avec l'islam (il est proche des mouvements les plus intégristes de la mouvance islamique) ainsi qu'avec l'Inde et l'Occident (nationalisme anti indien et anti américanisme). On peut ajouter que son parti, le PTI, qui gouverne la province du Khyber Pakhtunkhwa (ou KP) depuis 2013, n'a pas obtenu de résultats très convaincants.

L'autre leader national, l'ancien président Asif Ali Zardari, préside le PPP, un parti qui est en déclin. Son influence politique est maintenant réduite à la province du Sind. Il ne brille, dans l'opinion, que pour son exceptionnelle capacité manœuvrière.

Cependant, en dépit de cette conjoncture politique qui lui était très favorable, les relations de Nawaz Sharif avec l'armée restaient très mauvaises. Alors que l'ancien Premier ministre a commencé sa carrière politique comme le favori du général Zia-Ul-Haq, qui le nomma ministre des finances puis ministre en chef du Pendjab, et que son parti politique a bénéficié d'un appui considérable et documenté des services secrets de l'armée lors des élections législatives de 1988, qu'il perdit cependant, ses relations avec les autorités militaires ne cessèrent de se dégrader pendant ses deux premiers mandats de Premier ministre (1990/1992 et 1997/1999). En 1999, il fut d'ailleurs renversé par le général Musharraf et sa vie n'aurait sans doute pas été épargnée sans les pressions très vives de l'Arabie Saoudite et semble-t-il, des Etats-Unis. Dès son retour au pouvoir en 2013, Nawaz Sharif commît deux « erreurs » fondamentales : premièrement il essaya de faire juger le général Musharraf, et deuxièmement il tenta un rapprochement avec l'Inde. Pendant son troisième mandat qui vient de se terminer abruptement, les tensions, les malentendus et parfois les accrochages directs furent constants entre les autorités politiques et les autorités militaires. L'armée ne pouvait donc que voir d'un mauvais œil la réélection d'un leader disposant d'une nouvelle légitimité et d'une aura inégalée (quatre fois Premier ministre) et dont elle savait qu'il ferait tout son possible pour réduire l'influence militaire dans la politique du pays. C'est dans ce contexte qu'éclata le scandale des Panama Papers.

En avril 2016, les Panama Papers révélaient que la famille du Premier ministre Nawaz Sharif avait créé une société offshore pour gérer son patrimoine immobilier à Londres. L'occasion était trop belle pour ne pas la saisir. La Cour Suprême fut chargée du dossier. Après de longs débats, appuyée sur une argumentation juridique controversée, la Cour Suprême décida, le 28 Juillet 2017, de disqualifier le Premier ministre et le contraint à démissionner. Le 21 février 2018, la Cour statua qu'une personne disqualifiée ne pouvait pas présider un parti politique. Nawaz Sharif fut donc obligé de quitter son poste de président du PLM(N). Enfin, le 13 avril 2018, la Cour précisa que cette disqualification s'appliquait à vie. Comme sa décision manquait d'éléments concrets, la Cour Suprême ordonna également que le Bureau National pour la Responsabilité (*National Accountability Bureau* ou NAB) chargé de lutter contre la corruption des agents publics, hommes politiques inclus, devait rouvrir plusieurs dossiers contre la famille Sharif qui avaient été classés sans suite, dans les années précédentes. Le Bureau s'est empressé d'obéir avec beaucoup de diligence en saisissant sans délai son organe juridictionnel, la Cour spéciale chargée de juger la responsabilité des hommes politiques et des hauts fonctionnaires. De façon très inhabituelle, la Cour Suprême s'est donnée également le pouvoir de superviser l'action de cette Cour. Elle lui a transmis ses propres observations sur la culpabilité de Nawaz Sharif, contenues dans un document préparé par une commission spéciale dans laquelle les responsables des services spéciaux de l'armée tenaient une place importante. Le procès est actuellement en cours et tout est fait pour que son jugement soit rendu avant la date des élections. La Cour spéciale pourrait ordonner l'emprisonnement des accusés, et leur condamnation validerait a posteriori le verdict de la Cour Suprême. Dans ce procès, le frère de Nawaz Sharif, Shabhz Sharif, ministre en chef du Pendjab, sa fille Maryam souvent considérée comme son héritière ainsi que ses autres enfants, sont également inculpés. S'ils sont déclarés coupables, c'est la maison Sharif tout entière qui s'effondrera et ce serait sans doute un coup décisif contre le PLM(N).

La Constitution du Pakistan, dans son article 62, définit les qualités que doivent posséder les candidats aux élections législatives pour que leurs candidatures puissent être validées. Parmi ces qualités, il faut être « Sadiq » et « Amin » (honnête et droit).



S'appuyant sur des faits non contestés mais, de l'avis général, pénalement non-répréhensibles, la Cour suprême a jugé que Nawaz Sharif ne possédait pas ces qualités, que son élection à l'Assemblée National de 2013 était nulle et non avenue, et que, donc, il ne pouvait plus être Premier ministre. Les Panama Papers qui portaient sur les appartements londoniens de la famille Sharif ne sont pas évoqués dans ce jugement. Nawaz Sharif est le premier homme politique pakistanais disqualifié en application de ces dispositions introduites dans la Constitution par le général Zia Ul Haq.

Pour renforcer ce premier angle d'attaque essentiellement juridique, des manœuvres complexes ont permis de s'assurer que, quelque soit le résultat des élections législatives, il sera impossible à la nouvelle chambre élue d'abolir les dispositions constitutionnelles qui ont servi de base à la condamnation de Nawaz Sharif, ce qui aurait pu permettre, éventuellement, la levée de sa disqualification. Une révision de la Constitution doit être approuvée par les deux chambres du Parlement, donc par le Sénat. Or il se trouve que la moitié des sénateurs, qui bénéficient d'un mandat de six ans renouvelable par moitié, devait être renouvelée le 5 mars 2018. Les sénateurs sont élus par un corps électoral comprenant les quatre assemblées provinciales et l'Assemblée nationale. À première vue, le PLM (N) aujourd'hui largement majoritaire dans l'Assemblée nationale et dans l'assemblée provinciale du Pendjab et bénéficiant de minorités importantes dans les deux assemblées du Baloutchistan et du KP, aurait dû obtenir une très large majorité de nouveaux sénateurs, suffisante pour lui permettre de contrôler le Sénat. Il n'en fut rien. Suffisamment de membres des Assemblées nationale et provinciales ont pu être convaincus, soit de changer leur affiliation politique, soit, pour les partis alliés au PLM (N), de désobéir aux ordres de leurs chefs de partis pour que la majorité échappe aux partisans de Nawaz Sharif. Certains d'entre eux ont déclaré avoir obéi à des « ordres supérieurs », sous-entendu l'armée. On sait également que d'importantes sommes d'argent ont été échangées. Imam Khan, pourtant le principal opposant à Nawaz Sharif, a annoncé qu'il allait exclure de son parti un certain nombre de ses députés qui s'étaient laissé corrompre. Il les a nommément désignés.

De l'avis général, ces multiples coups auraient dû, d'ores et déjà, conduire à la débandade du PLM (N). Mais, pour le moment, il n'en est rien. Certes, le parti est affaibli, des dissidences apparaissent mais on est très loin d'une fuite généralisée des grands notables locaux, ceux qui font les élections en s'affiliant au parti qui paraît le plus prometteur, vers d'autres destinations politiques. Le parti tient. Son nouveau chef, le frère de Nawaz Sharif, Shabaz Sharif, sera le candidat officiel du parti aux fonctions de Premier ministre. Il jouit d'une grande popularité au Pendjab. Mais surtout, la combativité et la popularité de Nawaz Sharif ont été largement sous-estimées. Dans tout le pays, il tient des meetings politiques qui réunissent de très nombreux militants déterminés. Son slogan, « respecter la sainteté du vote démocratique » touche apparemment une corde sensible chez les électeurs du PLM(N), car il leur semble que leur vote en faveur de ce parti a été piétiné.

Voici où nous en sommes au moment de la rédaction de cette chronique, mais il reste encore environ trois mois avant les élections. Le verdict de la Cour spéciale anticorruption peut changer beaucoup de choses et d'autres angles d'attaque contre la famille Sharif peuvent encore émerger. La plupart des observateurs estiment qu'une victoire massive du PLM (N) qui lui permettrait de gouverner seul comme en 2013, paraît improbable. Mais il est difficile de s'avancer plus loin.

## Les autres forces politiques

Le résultat des élections aura aussi de grandes conséquences sur les autres partis politiques du pays. Trois questions principales se posent à l'heure actuelle.

Premièrement, *le parti d'Imran Khan, le PTI, deviendra-t-il le premier parti politique du pays ?* C'est l'hypothèse la plus probable, du fait des manœuvres que nous venons de décrire. C'est très probablement le choix de l'armée qui a toujours montré une grande indulgence envers Imran Khan et le PTI. Si c'était le cas, Imran Khan pourrait être désigné comme Premier ministre mais, comme aucun l'observateur ne s'attend à un raz-de-marée en sa faveur, il devra mettre en place une coalition qui ne sera pas facile à organiser. Mais il peut compter sur l'armée et ses services secrets pour lui faciliter la tâche.

Deuxièmement, *le PPP continuera-t-il à jouer un rôle politique important dans la vie politique du Pakistan ?* Le plus probable est qu'il réussira à préserver ses positions dans le Sind, voire à les améliorer, compte tenu de l'effondrement du Muttahida Qaumi Movement ou MQM, le parti représentatif des mohajirs (les immigrés musulmans provenant de l'Inde lors de la partition) qui était le principal rival du PPP. Il est maintenant divisé en plusieurs fractions hostiles et son leader charismatique, Altaf Hussain, paraît très isolé dans son exil volontaire à Londres. Cependant l'affaiblissement du PPP dans les autres provinces du pays devrait se poursuivre. Son président, Asif Ali Zardari, ne manquera pas de profiter des multiples tractations qui accompagneront la mise en place d'un gouvernement de coalition pour tirer son épingle du jeu.

Troisièmement, *quelle sera l'importance des partis de la mouvance islamiste dans le résultat des élections ?* Comme de coutume, les partis religieux sont divisés entre eux. Les trois partis traditionnels, le Jamaat-i-Islami ou JI, le Jamaat-i-Uléma-i-Pakistan ou JUP, le Jamaat-i-Ulema-i-Islam ou JUI dans ses deux composantes l'une modérée, dirigée par la maulana Fazal-Ul-Rahman, et l'autre fondamentaliste dirigée par le maulana Sami-Ul-Haq, ont l'intention de présenter des candidats, comme ils le font régulièrement depuis leur création. Un autre parti, dont nous avons parlé dans la chronique sur la mouvance islamiste, le Tehreek-Labhaik-Ya-Rasool Allah, bénéficie d'une large popularité dans le courant barevi, sans doute le plus important au Pakistan et devrait également présenter des candidats. Il pourrait devancer les autres partis religieux. Il se dit beaucoup à Islamabad, que l'armée souhaiterait que ces différents partis religieux se regroupent et présentent des candidats communs, comme ce fut le cas aux élections de 2002, ce qui leur a permis d'obtenir un résultat significatif (plus de 12 % des voix). L'intérêt pour l'armée, qui semble à la manœuvre, serait d'affaiblir le PLM (N) en faisant migrer vers cette alliance les musulmans conservateurs qui constituent une partie de l'électorat du parti de Nawaz Sharif.

L'impression est donnée que l'armée et son bras exécutif, « l'Inter Service Intelligence » ou ISI préparent soigneusement ces élections avec l'appui d'une grande partie de « l'establishment ». A première vue, il s'agit de se débarrasser de Nawaz Sharif, de s'assurer qu'aucun parti n'obtiendra une majorité à lui tout seul et de mettre en place un gouvernement civil faible et tout acquis aux vues de l'armée. Cyril Almeida, un des meilleurs commentateurs de la vie politique au Pakistan, dans un très récent article du Dawn, voit plus loin. La volonté des militaires serait d'une part de faire disparaître de la vie politique du pays, tout mouvement qui aurait le potentiel de contester la prééminence de l'armée et d'autre part de réduire à néant le peu de contestation qui subsiste dans la presse, les universités et la petite classe intellectuelle des grandes villes. L'armée laisserait à des partis politiques clients le soin de gérer l'économique et le social et, encore selon ses directives, mais tout le reste lui serait réservé. Tristes perspectives.

O. Louis