

L'élection présidentielle d'août 1993 au Togo : cacophonie chez les observateurs

Marc PILON

En vue de mettre fin à deux ans d'une transition chaotique et meurtrière (voir en annexe pour des repères historiques), et alors dans l'impasse (Pilon, 1993), une médiation officielle du président burkinabè B. Compaoré, avec la participation de représentants français et allemands, aboutit le 11 juillet 1993 à la signature de l'« Accord de Ouagadougou » entre d'une part, la délégation présidentielle et le gouvernement togolais, d'autre part le Collectif de l'opposition démocratique (COD II). Cet Accord porte sur les questions relatives à la sécurité et à l'organisation des élections au Togo.

Si les élections d'avril 1958 qui portèrent Sylvanus Olympio au pouvoir furent placées sous le contrôle des Nations Unies, tel n'est plus le cas pour l'élection présidentielle de 1993, en dépit des demandes de l'opposition auprès de la communauté internationale. C'est ce seul Accord de Ouagadougou qui est censé définir « les règles du jeu ».

Après en avoir rappelé les points essentiels, nous verrons comment s'est dans l'ensemble déroulé le processus électoral, pour aborder ensuite le déroulement même de l'observation internationale, militaire et civile, de cette élection présidentielle.

Fonds Documentaire ORSTOM



010011705

Fonds Documentaire ORSTOM
Cote: B* 11705 Ex: 1

L'Accord de Ouagadougou

En matière de sécurité, l'Accord réaffirme le caractère apolitique des forces de sécurité publique et des Forces armées togolaises (FAT) ; soumises au Gouvernement, ces dernières doivent rester cantonnées dans leurs casernes (art. 1.1 à 1.5). « Des observateurs internationaux seront invités pour constater la mise en application des dispositions du présent accord » (art. 1.6) ; il s'agira de militaires français et burkinabè.

Pour les élections, d'abord présidentielle puis législatives, l'Accord prévoit la mise en place d'une Commission électorale nationale (CEN), composée : d'un président (le président de la Cour d'Appel), de trois membres proposés par la sensibilité présidentielle et de trois autres par le COD, et de deux membres indépendants choisis d'un commun accord (art. 2.1). Indépendante et devant disposer de moyens financiers suffisants, la CEN a pour mission la supervision et le contrôle du déroulement des élections : notamment, « d'inventorier et de suivre la mise en place des documents et matériaux électoraux » ; « de contrôler la régularité des procédures et des moyens mis en place pour le déroulement régulier des consultations » ; et « de coordonner la mission et les activités des observateurs nationaux et étrangers » (art. 2.3). A propos de ceux-ci, il est également prévu que « les propositions d'invitation viennent de la Commission Électorale Nationale et du Gouvernement. Les invitations des observateurs sont adressées par le Gouvernement » ; en outre « les observateurs internationaux seront déployés sur toute l'étendue du Territoire pour suivre le déroulement des élections » (art. 2.11 et 2.12).

L'Accord fixe le premier tour de l'élection présidentielle à quarante-cinq jours après sa signature, soit au 25 août. Enfin, « le Burkina Faso et la France désigneront un Comité de suivi de la période en objet. Ce comité invitera d'autres pays amis du Togo, notamment l'Allemagne et les États-Unis, à y participer » (art. 2.16).

Le déroulement du processus électoral

Tout d'abord, le contenu même de cet Accord suscite quelques remarques. Il est assez surprenant que le Gouvernement togolais y apparaisse à la fois comme juge et partie. Appartenant au « camp » de la sensibilité présidentielle lors de la négociation de l'Accord, il est clairement marqué politiquement ; ses postes-clés sont alors détenus par des proches d'Eyadéma, pour lequel le Premier ministre appellera à voter. Il ne peut donc prétendre à la neutralité. Or, c'est ce même Gouvernement, inchangé, qui va détenir l'autorité sur les Forces armées et, avoir la charge d'organiser les élections avec la collaboration de préfets qui ont presque tous été changés quelques mois plus tôt... L'Opposition a manifestement pêché par naïveté et trop fait confiance au Comité de suivi.

« Pensant avec raison que la France, puissance étrangère la plus importante au Togo sur les plans politique, culturel et historique, ne s'interposerait pas, Eyadéma pouvait ainsi jouer de nouveau la carte qu'il n'avait eu aucun scrupule à jouer dans les précédentes années de son règne : celle d'une intransigeance sans compromis, assurée de sa force et sachant que l'"adversaire" n'a plus aucun atout en main » (Trutz von Trotha, 1993 : 154).

La mise en place de l'Accord va d'abord subir un retard de taille : la Commission électorale nationale (CEN) n'a pris ses fonctions que le 2 août, soit trois semaines seulement avant le premier tour de l'élection, ce qui constituait « un délai extrêmement bref pour procéder à la vérification du bon déroulement des différentes étapes du processus électoral », comme le note le rapport de la mission parlementaire française (de Robien *et al.*, 1993 : 7).

Quant aux commissions électorales locales (au niveau de chaque préfecture), elles « n'ont été nommées que le 16 août et certaines commissions n'étaient pas encore en place le 20 août »... (de Robien *et al.*, 1993 : 9).

Le problème de l'établissement de listes électorales correctes ne put ainsi être résolu à temps. Leur affichage n'a débuté que le 16 août et n'était pas encore terminé la veille du scrutin, ce qui rendit particulièrement difficile la procédure de vérification et

correction par les électeurs. « Trois jours avant l'élection présidentielle, le gouvernement estimait qu'il y avait 500 000 inscrits de trop, soit un surplus de près d'un tiers des électeurs. Au trop grand nombre d'électeurs inscrits s'ajouta le fait que certains électeurs ne figuraient pas sur les listes électorales. Celles-ci étaient donc gonflées et incomplètes. Les mêmes problèmes se retrouvèrent au niveau des cartes d'électeurs » (Trutz von Trotha, 1993 : 154). De son côté, la mission parlementaire française relève : « il semble que 2 500 000 cartes d'électeurs aient été imprimées et qu'aucune information sur le lieu de stockage du surplus non utilisé n'ait été diffusée » (de Robien *et al.*, 1993 : 8).

La liste des bureaux de vote ne fut pas non plus totalement transparente. Des cas de bureaux fictifs ont été signalés.

L'encre devant être utilisée le jour du scrutin, afin d'éviter les votes multiples, s'est avérée non indélébile ; sous la pression de l'opposition, la décision fut prise le 22 août de la remplacer. Mais, le jour du scrutin, les observateurs constateront que la nouvelle encre n'était toujours pas indélébile.

Quatre candidatures furent entérinées : Gnassingbé Eyadéma (président en titre, candidat de l'ancien parti unique, le Rassemblement du peuple togolais - RPT) ; Edem Kodjo, comme candidat unique du COD II ; Jacques Amouzou et Adani Ife, deux « candidats de paille » pour faire diversion ; tandis que la candidature de Gilchrist Olympio (fils en exil de Sylvanus Olympio, premier président du Togo indépendant, assassiné lors du coup d'État du 13 janvier 1963 commis par Eyadéma et quelques autres soldats) avait été rejetée pour des motifs pour le moins contestables.

Le déroulement de la campagne électorale fut loin d'être équitable. Au niveau des médias, et principalement de la télévision, leur accès et le traitement de l'information se firent au détriment de l'opposition.

En dépit de l'Accord de Ouagadougou, les problèmes de sécurité demeurèrent et le cantonnement de l'armée dans les casernes ne fut pas rigoureusement respecté : difficulté pour les leaders de l'opposition de faire campagne dans les régions Nord du pays (non pas forcément acquises au pouvoir en place, mais sous « contrôle »...) ; manœuvres d'intimidation de la population, et surtout des membres et sympathisants de l'opposition, par des

éléments de l'armée ; utilisation des soldats et de camions militaires (pour transporter des partisans d'Eyadéma aux meetings) pour le déroulement de la campagne du général Eyadéma.

Face à tous ces problèmes, les correspondances de protestation et d'interpellation envoyées par l'opposition au Comité international de suivi (CIS) restèrent sans réponse. Puis, la demande de report (seulement de quelques jours) du scrutin en raison de son impréparation, formulée par le Président de la CEN le 20 août, fut rejetée par le gouvernement et la partie présidentielle, qui « ne se laissèrent pas plus impressionner par la menace qu'adressèrent les Américains par la voix de l'ex-président des États-Unis Carter, d'engager des mesures de rétorsion touchant la politique de développement si le scrutin devait effectivement avoir lieu le 25 août » (Trutz von Trotha, 1993 : 154).

Constatant son impuissance et « l'état manifeste d'impréparation » de l'élection, l'opposition décidait d'interrompre sa campagne électorale le 22 août, soit trois jours avant le scrutin, et de ne pas participer au scrutin du 25 août. Face à cette situation, les observateurs allemands, canadiens et américains décidèrent alors de suspendre leur mission d'observation, tandis que les Français continuèrent la leur.

Le scrutin eut lieu, le 25 août. La participation fut très faible, avec officiellement un taux de 36 % (mais la réalité est certainement bien en deçà de ce chiffre) ; Eyadéma fut élu avec 96,4 % des voix... Si la mission parlementaire française « n'a relevé aucune fraude caractérisée » (de Robien *et al.*, 1993 : 13), même si des irrégularités ou des dysfonctionnements purent encore être constatés, l'issue était de toute façon connue d'avance.

A l'intérieur du pays, dans le village d'Agbandi près de Blitta, 22 sympathisants de l'opposition furent arrêtés le jour du scrutin et trouvèrent la mort le lendemain, par empoisonnement dans les locaux de la gendarmerie.

Le déroulement de l'observation internationale civile et militaire

L'observation militaire

Dans le cadre de l'Accord de Ouagadougou, 70 militaires français et 40 militaires burkinabè ont été répartis à travers le territoire, et dix assistants militaires techniques français furent détachés auprès de la gendarmerie et de la police dans un rôle de conseil. Cette présence était censée jouer un rôle dissuasif.

Les événements relatés ci-dessus montrent hélas que la sécurité publique fut loin d'être assurée au cours du processus électoral, même si cette présence militaire a quand même joué un rôle globalement dissuasif. A notre connaissance, aucune démarche ou action concrète ne furent engagées pour faire respecter les clauses de l'Accord de Ouagadougou prévues en ce domaine.

Quel sens véritable revêt alors une telle présence militaire ? Quelles en sont les limites ?

L'observation civile

Ce que prévoyaient les « textes »

Selon l'Accord :

« 2.3. La Commission Électorale Nationale a pour mission : (...) – de coordonner la mission et les activités des observateurs nationaux et étrangers ;

Les propositions d'invitation viennent de la Commission électorale nationale et du Gouvernement. Les invitations des observateurs sont adressées par le Gouvernement.

Les observateurs internationaux seront déployés sur toute l'étendue du Territoire pour suivre le déroulement des élections. »

Par ailleurs, le « Guide de l'observateur des élections », édité par le ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération et par celui de l'Administration Territoriale et de la Sécurité (et

imprimé à Aix, en France ?), mentionnait entre autres les points suivants :

– à propos de l'accréditation, « pour pouvoir être considérées comme observateurs, les personnes désignées par leurs institutions ainsi que les personnalités invitées à titre individuel doivent être accréditées comme telles par le Gouvernement. »

– à propos de leurs prérogatives, « les observateurs auront le droit, sur le territoire national du Togo : (...)

c) d'accéder aux bureaux de vote, d'observer les opérations de vote et de dépouillement, sans perturber ni interférer dans le processus de vote, ni troubler les lieux de vote ; (...)

h) de signaler, aux Présidents des bureaux de vote, des problèmes spécifiques observés dans le déroulement des opérations électorales.

– à propos des devoirs, « outre l'impartialité, l'indépendance et l'objectivité qui sont propre à tout observateur, celui-ci est tenu de : (...)

b) communiquer aux autorités chargées du contrôle des élections toute anomalie ou dénonciation dont il pourrait prendre connaissance en relation avec le déroulement du processus électoral ;

c) de ne pas intervenir dans le déroulement du processus électoral, ni interrompre ou troubler les opérations ; »

– et enfin, « dès la clôture du scrutin, les différents coordinateurs des observateurs tiendront une réunion de synthèse avec les autorités gouvernementales compétentes. »

Ainsi, alors que l'Accord de Ouagadougou reste plutôt vague quant au rôle des observateurs (« suivre le déroulement des élections »), le « Guide des observateurs... » précise que leur mission concerne le déroulement du scrutin (vote et dépouillement), et que leur interlocuteur privilégié est non pas la CEN (où siègent des représentants de l'Opposition) mais le gouvernement (contrôlé par Eyadéma).

Des accréditations sélectives

Les délégations suivantes ont été accréditées par le ministère des Affaires étrangères :

– une délégation allemande, officielle mais indépendante, n'ayant cependant « pas le droit de prendre la décision de conti-

nuer ou de rompre leur mission sans l'accord du ministère des Affaires Étrangères (allemand)» (Trutz von Trotha, 1993 : 156) ;

- une délégation du National Democratic Institute (NDI), organisme créé par l'ancien président américain Jimmy Carter ; une institution totalement indépendante du gouvernement américain ;

- une délégation d'observateurs canadiens non-gouvernementaux envoyés par le Centre International des Droits de la personne et du Développement démocratique et par la Ligue des Droits et Liberté du Québec ;

- une délégation de l'ACCT ;

- une délégation de la FIDH (Fédération internationale des droits de l'homme) ;

- une mission parlementaire française, composée de deux députés (M. Gilles de Robien, député UDF de la Somme, premier vice-président de l'Assemblée Nationale et président du groupe d'amitié France-Togo, et M. Serge Janquin, député socialiste du Pas-de-Calais) et deux sénateurs (M. Michel Dreyfus-Schmidt, sénateur socialiste du Territoire de Belfort, et M. André Egu, sénateur de l'Union centriste d'Ille-et-Vilaine ;

- une délégation du ministère français de la Coopération ;

- une dizaine d'observateurs privés, invités par la partie présidentielle ; composée des personnes suivantes : du P^r Y. Guyon (professeur de droit privé à l'Université Paris I), du P^r B. Deforge (Faculté des Lettres de Caen), du P^r A. Cerati (Faculté de Droit d'Aix-Marseille), du P^r M.B. Ruiz-Gallegos (Faculté de Droit de Madrid), du P^r A. de Raulin (Faculté de Droit de Rouen), de M^e A.-L. Reveilhac (avocat à la Cour de Paris), de M. Jalade (journaliste), de M^{me} K. Bodart (Secrétaire Général de l'Académie diplomatique internationale), de J.-P. Ronchon (délégué CIAN), de J.-C. Brun (Administrateur, Chef de service des Universités), de P. Samard (rédacteur en chef du *Dauphiné Libéré*) ; liste communiquée lors de leur conférence de presse à Lomé.

En revanche, certaines ONG africaines, l'Union interafricaine des droits de l'homme (UIDH) et le GERDDES-Afrique (1), se sont vues refuser leur accréditation. Pour l'UIDH, dont la requête fut introduite dès le 28 juillet, le refus ne lui sera signifié que le

(1) Groupe d'étude et de recherche sur la démocratie et le développement économique et social en Afrique.

23 août, verbalement et sans explication préalable, par le Secrétaire Général du ministère des Affaires Étrangères du Togo. Quant au GERDDES, qui a « offert de déployer à ses frais une centaine d'observateurs », et « malgré de multiples relances, le Gouvernement togolais n'a jamais répondu » (communiqué de presse du 27 août 1993).

Divergences quant au rôle des observateurs

Les observateurs allemands, canadiens et américains, arrivés plusieurs jours voire plusieurs semaines (2) avant le scrutin, avaient pu prendre la mesure à la fois des problèmes d'insécurité et des conditions d'impréparation du processus électoral (développées plus haut). Suite à l'annonce de l'Opposition de sa non participation au scrutin, qui ôtait tout caractère contradictoire à l'élection présidentielle, les délégations allemandes et américaines décidaient alors d'interrompre leur mission d'observation. Selon, le P^r Trutz von Trotha, membre de la délégation allemande, cette décision soulignait que « la phase essentielle de la mission ne se limitait pas au jour du scrutin, mais comprenait toute la période de préparation des élections (...) et, que l'on ne doit pas poursuivre une mission d'observation, si les préparatifs du scrutin ne laissent pas espérer des élections réellement démocratiques » (Trutz von Trotha, 1993 : 157).

La délégation canadienne adopta une position intéressante : « les trois missionnaires québécois en sont arrivés à conclure qu'ils ne pouvaient pas observer le jour du scrutin mais décident toutefois de ne pas se retirer officiellement de l'observation afin de pouvoir poursuivre leur mission après le scrutin » (Bélanger *et al.*, 1993 : 31).

Si l'on se réfère aux textes régissant l'observation internationale placée sous le contrôle des Nations unies, la position est identique et sans ambiguïté : « international observation means the verification of the various stages of the electoral process » (3). Cela semble affaire de bon sens.

(2) Plusieurs membres de la délégation américaine, dont un anthropologue parlant ewe (langue majoritaire), étaient arrivés depuis quatre semaines...

(3) « Briefing kit for international observers (IOs) », United Nations Independent Secretariat of the Joint International Observer Group (à propos d'une consultation électorale en Ouganda en 1994).

A l'instar des autorités togolaises, les observateurs français, officiels et privés, ont fait une interprétation beaucoup plus restrictive de la mission d'observation, en la limitant au seul déroulement du scrutin. Selon la position gouvernementale, la période précédant le jour du vote devait être considérée comme une phase « d'orientation » ou de « familiarisation », pouvant permettre aux observateurs de faire connaissance avec le pays...

Cette question a donné lieu à des échanges plutôt vifs entre délégations et traduit l'extrême confusion de la situation. Ainsi, dans un communiqué daté du 26 août 1993 et rappelant les principes de l'observation (« suivre l'intégralité du processus » et « une neutralité et une indépendance absolues »), la Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme a désavoué – fait rare – l'un de ses chargés de mission, M^r A. Feder qui, arrivé seulement la veille du scrutin, s'était élevé publiquement et avec véhémence contre le retrait de la délégation américaine, manquant ainsi à son devoir de réserve. Les Français accusèrent volontiers les Américains d'ingérence...

La mission parlementaire française (à l'exception de M. Janquin, qui demanda à être « relevé »), tint à préciser que « l'observation ne valait en aucun cas caution et que la présence des observateurs parlementaires ne valait "approbation de rien" » (de Robien *et al.*, 1993 : 10), et qu'en tant qu'observateurs ils n'étaient pas habilités à demander l'invalidation d'une élection mais qu'ils feraient leurs recommandations auprès de leurs mandataires (l'Assemblée Nationale et le Sénat). La délégation du ministère français de la Coopération resta également mais ne fit aucune déclaration de presse, ni ne rendit publiques ses conclusions à l'issue du scrutin (il en fut de même pour l'ACCT).

Contrairement à cette position française, les observateurs américains, allemands et canadiens « ne se considéraient pas comme de simples "observateurs", mais, par leurs recommandations et – dans le cas des Américains – leurs décisions, assumaient pleinement les tâches politiques de leur travail d'observation. Dans sa recommandation au ministère des Affaires étrangères, la délégation allemande soulignait que la poursuite de la mission d'observation discréditerait cet instrument qu'est l'observation d'élections, et que "la poursuite de l'observation pouvait être interprétée par le gouvernement [togolais TT] comme signe

d'approbation et comme légitimation" » (Trutz von Trotha, 1993 : 155-156). Ainsi, « la menace sérieuse de délégitimer les élections, sur un plan international mais aussi intérieur, par un arrêt de l'observation doit faire partie intégrante de cette mission d'observation » (...) « l'impassibilité du régime Eyadéma a en tout cas montré les limites de l'observation comme instrument politique ; cependant, la décision du gouvernement français de ne pas s'associer à la résolution des Américains et des Allemands de mettre un terme à leur mission, pesa assurément très lourd dans le processus » (Trutz von Trotha, 1993 : 157-158).

Les observateurs canadiens parlent de leur côté de « manipulation », qui a contribué « à compromettre l'indépendance de l'observation internationale » : « dans une salle de presse au service des journalistes internationaux (...), n'était distribué que l'information de la sensibilité présidentielle ; dirigée par des Français, cette salle de presse n'était en fait qu'un service de propagande de la Présidence » ; « seuls les observateurs (souvent invités par le Gouvernement togolais à titre privé) reçus par la Présidence ou par des représentants de la sensibilité présidentielle ont été mis en évidence à la télévision... » (Bélanger *et al.*, 1993 : 28-29).

Les conclusions des observateurs officiels français (4) rejoignent cependant celles des délégations qui n'ont pas voulu observer le déroulement du scrutin : « la délégation a été en mesure d'affirmer que les élections du 25 août n'avaient pas eu lieu dans des conditions satisfaisantes (notamment en raison du caractère non contradictoire de ce scrutin) et que leur déroulement posait plus de questions qu'il n'apportait de réponses » (de Robien *et al.*, 1993 : 13 ; voir aussi l'entretien donné au *Figaro*, en annexe : « cette élection n'a pas de sens »). Est-ce à dire, d'après cette position, que si le scrutin s'était déroulé dans de bonnes conditions, l'élection pouvait alors être jugée « satisfaisante », en dépit de la non participation de l'opposition ? Les parlementaires français attachent manifestement de l'importance à ce dernier point. Alors, si la réponse à la question est négative, à

(4) Lors de leur conférence de presse, les parlementaires français ont déclaré que leurs conclusions étaient partagées par les observateurs mandatés par le ministère français de la Coopération.

quoi servait-il d'observer un scrutin non contradictoire, quand bien même il se déroule sans fraude... ?

A propos du statut d'observateur

« Observateurs et "invités" français », tel est le titre d'un encadré paru dans le journal *Le Monde*, en date du 28 août 1993. Dans ce court article, l'envoyée spéciale du journal, M.-P. Subtil, opposait deux catégories d'observateurs français : d'une part, les parlementaires, d'autre part, « usurpant la qualité d'observateurs, une dizaine de Français, invités par le général Eyadéma... », avec « à leur tête, Yves Guyon, professeur de droit privé à l'université Panthéon-Sorbonne » (liste donnée plus haut). Cette notion d'usurpation a valu au journal *Le Monde* une condamnation pour diffamation, par jugement du 22 juin 1994, suite au procès intenté par M. Guyon en date du 18 octobre 1993.

Cela étant, si ces observateurs non institutionnels ont bien été officiellement accrédités par les autorités togolaises, les conditions dans lesquelles les différentes catégories d'observateurs ont pu effectuer leur mission suscitent pour le moins quelques interrogations.

Le Guide de l'observateur, édité par le Gouvernement togolais, précise parmi les devoirs de tout observateur : « l'impartialité, l'indépendance et l'objectivité ».

Contrairement à la délégation du P^r Guyon, prise en charge par le Gouvernement togolais, les délégations émanant de gouvernements ou d'ONG ont assuré elles-mêmes leurs frais de voyage et de séjour. Alors que la conférence de presse des parlementaires français n'a pas été retransmise à la télévision togolaise (alors contrôlée par un gouvernement ayant appelé à voter Eyadéma), celle de la délégation du P^r Guyon y a été largement diffusée, et l'invitation à s'y rendre fut établie sur du papier à entête « Eyadéma Président »... Ses conclusions furent bien sûr « positives » : « dans l'ensemble, et pour ce que nous avons observé, ces élections nous paraissent constituer un progrès important vers l'établissement d'un régime démocratique » (communiqué de presse du 26 août 1993).

Les observateurs institutionnels ont dénoncé un amalgame ainsi fait entre eux – mandatés par un gouvernement ou une

ONG – et des personnes invitées à titre privé ne représentant qu'elles-mêmes.

Mais le cas togolais montre que cette question du statut d'observateur doit aussi être posée pour les observateurs institutionnels. Suffit-il en effet d'être délégué par un gouvernement, une institution internationale ou une ONG pour devenir automatiquement un observateur « au-dessus de tout soupçon » ? Nous avons évoqué précédemment la mise au point de la FIDH et le rappel à l'ordre de son délégué, M^r Feder. Par ailleurs, il ne fait aucun doute que, par-delà le débat de fond portant sur les divergences quant au rôle de l'observation, s'exprime aussi, et notamment, la compétition politique prévalant entre la France et les États-Unis sur le continent. Chacun s'accorda à regretter l'absence de coordination et de concertation entre les différentes délégations d'observateurs. Mais, pouvait-il vraiment en être autrement compte tenu des enjeux politiques ?

Dans leurs déclarations, les membres de la délégation du P^r Guyon n'ont pas hésité à mettre en avant leur titre universitaire (pour cinq sur les onze) et/ou leur qualité de juriste (quatre professeurs de droit et un avocat) comme garantie de la crédibilité de leur mission d'observation. N'ont-ils pas d'ailleurs été invités en tant que « personnalités étrangères réputées pour leur compétence » (*Guide de l'observateur*, 1993 : 14) ? En matière d'indépendance et d'impartialité, il faut considérer leurs liens avec deux autres juristes, dont les relations étroites et suivies avec le régime Eyadéma sont de notoriété publique : M^r Vergès et M. Debbasch. Outre d'officier comme conseillers juridiques du Président, ils rédigent nombre d'articles en faveur de ce dernier ; ils ont ainsi signé en janvier 1994 un dossier publicitaire paru dans *Jeune Afrique* (n° 1726), tout à la gloire du régime Eyadéma... M^r Vergès, constitué avocat de la famille du G^m Améyi, tué lors de l'attaque du 25 mars 1993, présent à Lomé à la veille de l'élection présidentielle, déclara à la télévision togolaise tenir des preuves irréfutables de l'implication de Gilchrist Olympio, ainsi qu'être venu pour « démasquer personnellement les auteurs d'un éventuel putsch » (*Togo Presse* du 24 août 1993). Par ailleurs, parmi les membres de la délégation, les professeurs Guyon, Cerati, Raulin, Deforge et Brun ont enseigné à l'université d'Aix-en-Provence, aux côtés du P^r Debbasch ; P. Samard

est rédacteur en chef du *Dauphiné Libéré*, dont le P. Debbasch est le Président du Directoire ; MM. Guyon et Debbasch ont créé ensemble un « centre international d'arbitrage ».

La qualification professionnelle et le comportement de ces personnalités françaises posent le problème du respect du caractère universel que devrait avoir le formalisme juridique. Au nom de quel principe peut-on accepter l'idée d'une sorte de « relativisme juridico-démocratique » (« ça ne peut pas être parfait du premier coup... ») pour certains pays, comme le Togo, et pas pour d'autres ? N'y a-t-il pas là « détournement » du statut d'universitaire, pour ce qu'il suggère d'objectivité et d'impartialité, et aussi manifestation d'un profond mépris pour les peuples concernés ?

* *
*

De retour à Paris, la délégation des parlementaires français va clairement réaffirmer sa position, tant dans la presse écrite (voir l'entretien donné au *Figaro*) qu'à la télévision. Ainsi, lors d'un journal télévisé sur France 2, G. de Robien a clairement exprimé qu'une reconnaissance par la France de cette élection traduirait un soutien à un régime de dictature. Pourtant, par la voix de son ministre de la Coopération, M. Roussin, la France va tout simplement « prendre acte » de l'élection du général Eyadéma... Quels sont alors le sens et l'intérêt de ces deux missions d'observation officielles si, quelles qu'en soient les conclusions, il apparaît que la décision politique était prise de reconnaître un résultat électoral... connu d'avance, puisque le candidat de l'opposition s'était retiré ? À la dernière question du journaliste du *Figaro* à propos des « précautions » des autorités françaises, G. de Robien avait conclu en ces termes : « Il n'y a pas de vraie politique de coopération. On en est resté aux vieux schémas traditionnels et dépassés... »

Le déroulement de l'observation internationale, civile et militaire, de l'élection présidentielle togolaise du 25 août 1993 est exemplaire en ce qu'il reflète très clairement la dimension éminemment politique du principe de l'observation, et cela à un triple niveau. A l'échelle nationale, le cas togolais traduit un rap-

port de force politique de l'époque entre le pouvoir dictatorial et l'opposition démocratique, en faveur du premier. L'analyse politique des conditions dans lesquelles a été négocié et conclu l'Accord de Ouagadougou et de la stratégie adoptée par l'Opposition (et par chacun de ses leaders) tout au long de la période de transition reste à faire, pour comprendre une « transition togolaise » qui n'est manifestement toujours pas sortie de l'impasse, en raison (ou en dépit ?) de la nomination comme nouveau Premier ministre, de M. Kodjo, ex-candidat du COD II à l'élection présidentielle ; scénario qui était, paraît-il, celui de la France...

Les deux autres niveaux traduisent le degré d'implication de la communauté internationale dans la résolution de la crise politique togolaise, reflétant lui-même les rapports de force ou arrangements politiques au sein de cette communauté internationale : sur le plan international, le Togo ne constitue pas un enjeu politique et économique d'importance, contrairement à l'Afrique du Sud par exemple, où les élections se sont déroulées sous le contrôle des Nations unies ; les Américains préférant semble-t-il la stratégie commerciale et économique pour « pénétrer » l'espace africain francophone, liberté fut manifestement laissée à la France, dans le champ de son « pré-carré » post-colonial, de « gérer » à sa guise la situation togolaise...

Le comportement de la France au Togo est manifestement l'expression d'une perversion du discours de la Baule, avec une conditionnalité démocratique de l'accès à l'aide qui se suffit de processus en trompe-l'œil ? Il y a manifestement deux poids deux mesures. Pourquoi, au même moment, la France s'est-elle donnée tous les moyens – y compris militaires – d'assurer des élections libres et transparentes en Centrafrique (avec la défaite du général Kolingba, qui dut s'incliner sous la pression française), et pas au Togo ?

Bibliographie

BÉLANGER S., LENGELLÉ J., PARENT R., 1993, *Rapport de mission d'observation, août 1993*, Montréal, 166 p.

PILON M., « La transition togolaise dans l'impasse », *Politique africaine*, n° 49, mars 1993, pp. 136-140.

(de) ROBIEN G. *et al.*, 1993, *Rapport de la mission parlementaire française*, multigr.

TRUTZ VON TROTHA, « "C'est la pagaille". Quelques remarques sur l'élection présidentielle et son observation internationale au Togo ; 1993 », *Politique africaine*, n° 52, décembre 1993, pp. 152-159.

Quelques repères historiques

27 avril 1960 : indépendance du Togo.

13 janvier 1963 : coup d'État, par un groupe d'ex-soldats togolais de l'armée coloniale ; assassinat du Président démocratiquement élu, Sylvanus Olympio, revendiqué par le sergent-chef Eyadéma. Remise du pouvoir aux civils.

13 janvier 1967 : coup d'État militaire ; reprise du pouvoir par le colonel Eyadéma. A partir de 1969, système du parti unique (RPT, Rassemblement du peuple togolais)

24 janvier 1974 : accident de l'avion présidentiel à Sarakawa, présenté comme un attentat de la « haute finance internationale ». S'ensuit la nationalisation des mines de phosphates, dont le cours mondial est très élevé. Lancement de nombreux projets industriels qui, pour la plupart vont se révéler être des « éléphants blancs »...

1979 : démarrage du premier plan d'ajustement structurel.

Été 1985 : attentats à la bombe dans la ville de Lomé ; **23 septembre 1986** : tentative de coup d'État par un commando armé venu du Ghana. Intervention militaire de la France à la demande du général Eyadéma. Appels officiels à « la pendaison publique des terroristes ».

1987 : installation de la Commission nationale des droits de l'homme (CNDH), présidée par M^e Agboyibor.

5 octobre 1990 : procès de deux jeunes Togolais pour diffusion de tracts politiques, qui se termine par une manifestation violente à travers la capitale (incendie de commissariats, de voitures, etc.). Grèves professionnelles en fin d'année.

1991

11 avril : « massacre de la lagune de Bè ».

12 juin : lancement d'une grève générale réclamant la démission de Eyadéma. Au bout d'une semaine, signature d'un accord avec le COD (Collectif de l'opposition démocratique) pour la tenue d'une Conférence Nationale.

8 juillet-28 août : Conférence nationale, qui se déclare souveraine ; refus de l'armée et de Eyadéma d'y participer ; de nombreuses révélations sont faites sur les atteintes aux droits de l'Homme et sur les pratiques de détournements. Élection d'un Premier ministre, J.K. Koffigoh, et des membres d'un Haut Conseil de la République (HCR) pour une période de transition de douze mois, devant déboucher sur des élections, présidentielle et législatives.

Octobre : le 1^{er}, occupation de la radio par les militaires ; le 8, tentative d'enlèvement du Premier ministre.

2 décembre : suite à une décision du HCR de supprimer le RPT, attaque de la Primature par l'armée togolaise, qui se solde par plusieurs centaines de morts et la reddition du Premier ministre qui avait demandé, en vain, l'intervention de la France.

1992

5 mai : attentat de Soudou contre G. Olympio, pour lequel des éléments de l'armée sont clairement mis en cause (rapport de la FIDH) ; mort du D^r Attidépé.

Juillet : assassinat de Tavio Amorin, membre du HCR, leader du Parti Socialiste Panafricain, et secrétaire du COD.

Fin août : fin de la période de transition ; création d'une commission mixte paritaire où Eyadéma reprend la plupart des pouvoirs ; Koffigoh compose un nouveau gouvernement largement dominé par le RPT.

Septembre : adoption par référendum (appuyé par toutes les parties et déroulé dans de bonnes conditions) d'une nouvelle Constitution.

22-23 octobre : séquestration violente des membres du HCR par des militaires, qui exigent le remboursement de leurs cotisations au RPT et vont ainsi récupérer 5 milliards FCFA, directement à la banque. La France va suspendre sa coopération militaire.

16 novembre : lancement d'une grève générale illimitée (qui va durer huit mois).

1993

25 janvier : alors que les ministres français et allemand de la Coopération sont venus pour tenter une médiation, une manifestation pacifique de l'opposition ayant mobilisé plusieurs dizaines de milliers de personnes est sauvagement réprimée. Les témoignages font état d'une préméditation ; des camions militaires « évacuent » les cadavres, au nombre de plusieurs dizaines.

30 janvier : des militaires font irruption dans le quartier populaire de Bè – bastion de l'opposition – et tirent à vue sur toutes les personnes rencontrées ; là aussi, des camions militaires suivent... S'en suit un véritable exode de la population de Lomé (touchant plusieurs centaines de milliers de personnes), vers le Bénin, le Ghana, et les villages de l'intérieur.

Février : une tentative de médiation franco-allemande à Colmar échoue par refus de la partie présidentielle. La France suspend sa coopération civile.

25 mars : attaque du camp militaire (RIT) ; s'ensuit une épuration des militaires jugés « démocrates », qui provoque la fuite d'un certain nombre d'entre eux vers le Bénin et le Ghana.

11 juillet : signature des Accords de Ouagadougou, qui programment la tenue d'une élection présidentielle pour le 25 août, avec la mise en place d'une Commission Électorale Nationale (CEN) et d'observateurs – militaires (français et burkinabè) et civils – devant contrôler le cantonnement et la neutralité de l'armée ainsi que la transparence du processus électoral.

Après le scrutin présidentiel au Togo « Cette élection n'a pas de sens ! »

C'est ce que déclare le chef de la mission d'observateurs du Parlement français

Le vice-président de l'Assemblée nationale, Gilles de Robien (UDF), revient tout juste de Lomé. Il n'hésite pas à mettre en cause le processus électoral.

LE FIGARO. – Les élections ont-elles été libres et honnêtes ?
Gilles de ROBIEN. – Ces élections se sont déroulées dans des conditions insatisfaisantes et non significatives. D'une part, l'opposition avait renoncé à être candidate arguant d'une totale impréparation. D'autre part, la commission nationale des élections avait averti, dès le 20 août, qu'il était difficile, voire impossible, d'organiser de façon fiable ces élections pour le 25.

Enfin, le jour des élections, nous avons constaté qu'un tiers environ des bureaux de vote était fermé ou n'existait pas. Un second tiers était ouvert, mais aucun électeur ne venait. Un dernier tiers fonctionnait à peu près correctement avec, cependant, un taux de participation de l'ordre de 5 à 15 %.

– Il y a eu beaucoup d'irrégularités ?

– L'encre n'était pas toujours indélébile, permettant ainsi éventuellement de revoter plusieurs fois. Les listes électorales, elles, étaient correctement tenues mais il aurait fallu quelques jours de plus pour avoir une fiabilité acceptable.

– Eyadéma peut-il être considéré comme élu ?

– Ce n'est pas à moi à répondre à cette question. Il y a au Togo une Cour suprême, une commission nationale des élections, un comité de suivi. Je rappellerai toutefois qu'en septembre 1992, 1 470 000 votants avaient participé à un référendum. Cette fois-ci, seules 500 000 personnes ont voté. On pourrait en conclure que l'opposition appelant au boycottage a représenté environ 900 000 voix manquantes.

– Faut-il recommencer les élections ?

– Si j'avais une suggestion à donner, on pourrait envisager d'organiser un référendum dont la question serait : « Considérez-vous comme valable ou non valable l'élection du 25 août 1993 ? » En cas de victoire du « non », il faudrait refaire une élection, régulière celle-là.

– Pourquoi la France a-t-elle adopté une position différente des Américains et des Allemands, dont les observateurs ont quitté le Togo ?

– Je pense que les Américains et les Allemands ont eu tort de partir car, aujourd'hui, ils ne sont pas en position de témoigner. Nous, nous le pouvons. A la différence également de ces soi-disant observateurs français qui, invités par le président sortant, ont fait de la propagande le soir de l'élection.

– Êtes-vous d'accord avec Jimmy Carter qui dit que « cette élection n'a pas de sens » ?

– Je ne sais pas comment il peut le dire, car il a quitté les lieux avant le scrutin. En revanche, moi je peux le dire et je n'hésite pas : cette élection n'a pas de sens !

– En tant que président du groupe d'amitié France-Togo, à quelle condition est-il possible, selon vous, de reprendre la politique de coopération, suspendue depuis un an ?

– Certainement pas après ce scrutin ! La coopération ne doit être reprise que lorsqu'un processus vraiment démocratique aura été mis en œuvre. Ce qui suppose, car il ne faut pas mettre les torts du même côté, une loyauté tant du pouvoir en place que de l'opposition.

– Comment expliquez-vous les précautions du Quai d'Orsay ?

– Il n'y a pas de vraie politique de coopération. On en est resté aux vieux schémas traditionnels et dépassés...

Propos recueillis par Stéphane Kovac
« Le Figaro » 28.8.93

Observateurs et « invités » français

Lomé de notre envoyée spéciale

« Ces élections ne se sont pas déroulées dans des conditions satisfaisantes. Les conclusions des trois parlementaires français, délégués comme observateurs (*Le Monde* du 26 août), ne prêtent à aucune ambiguïté. Gilles de Robien (UDF), vice-président de l'Assemblée nationale, a estimé que « le déroulement de l'élection pose plus de questions qu'il n'apporte de réponses ».

« Il y avait de très nombreux observateurs : nous avons surtout entendu par les médias des gens qui ne représentaient qu'eux-mêmes, invités personnels du général Eyadéma », a précisé son collègue Michel Dreyfus-Schmidt (PS), vice-président du Sénat, jeudi 28 août, au cours d'une conférence de presse... qui n'a pas été retransmise à la télévision.

En revanche, celle des « invités personnels » en question a fait l'objet d'une très longue retransmission. Usurpant la qualité d'observateurs, une dizaine de Français, invités par le général Eyadéma, ont ainsi pu affirmer devant les Togolais que ces élections leur paraissaient « constituer un progrès important vers l'établissement d'un régime démocratique ».

A leur tête, Yves Guyon, professeur de droit privé à l'université Panthéon-Sorbonne. Dans la salle, aux côtés de M^e Jacques Vergès, écoutait sagement Charles Debbach, ancien président de l'université de droit d'Aix-Marseille-III et président du conseil de surveillance du *Dauphiné Libéré*. Les relations que les deux hommes entretiennent avec l'entourage présidentiel sont de notoriété publique.

Au fond de la salle, trois experts envoyés, eux, comme observateurs par le gouvernement français se scandalisaient des propos tenus, en redoutant que leur propre rapport finisse dans un tiroir.

M. P.S.
Le Monde 28.8.93

OBSERVATOIRE PERMANENT
DE LA COOPÉRATION FRANÇAISE
RAPPORT 1997

- La coopération judiciaire
- L'observation internationale des élections
- La coopération militaire

Fin 1997
1997

O.R.S.T.O.M.	
Det : Sud	UR : 26
Cde DOC n°	de 1447

© Éditions KARTHALA, 1997
ISBN : 2-86537-764-4

USU
SOC
ARC

Éditions KARTHALA
22-24, boulevard Arago
75013 PARIS

23 OCT 1997

010002125