



L'observation des processus électoraux : enseignements de l'élection présidentielle au Togo (août 1993)

DEPUIS 1990, les processus de démocratisation se multiplient à travers le continent africain. Avec eux, se succèdent des élections, présidentielles et législatives qui, dans la plupart des cas, se font en la présence d'observateurs internationaux chargés d'en contrôler le déroulement, et parfois placés sous l'autorité des Nations unies. Le rôle de ces observateurs étant essentiel, il est particulièrement intéressant de voir comment s'effectue l'observation dans chacun des pays.

L'élection présidentielle togolaise du 25 août 1993 est à ce titre fort instructive. Rappelons brièvement les faits. Trois jours avant le scrutin, le COD (Collectif de l'opposition démocratique) annonce le retrait de son candidat, dénonçant les conditions de préparation de l'élection. Parvenus au même constat et face au refus du général Eyadéma de reporter le scrutin de plusieurs jours, les observateurs allemands, américains et canadiens décident alors d'interrompre leur mission d'observation, jugeant que

« l'on ne doit pas poursuivre une mission d'observation, si les préparatifs du scrutin ne laissent pas espérer des élections réellement démocratiques » (1). Les autres observateurs, en revanche, dont la plupart sont arrivés juste avant le scrutin, maintiennent leur présence, disant vouloir observer le scrutin avant de pouvoir se prononcer sur sa validité. Dans cette situation pour le moins confuse, le candidat Eyadéma — confronté à deux autres candidats « pour la forme » — est finalement élu à 96 % des voix, avec un taux officiel de participation de 36 %.

Quelques mois plus tard, dans ces mêmes colonnes (voir note 1), le Pr Trutz von Trotha — l'un des observateurs mandatés par le gouvernement allemand — a retracé les conditions dans lesquelles s'est déroulé le processus électoral au Togo, et surtout discuté ce problème d'une attitude différente selon les observateurs. Un autre événement, survenu après cette élection togolaise, donne l'occasion de revenir sur les dysfonctionnements

et la confusion qui ont entâché l'observation internationale au Togo.

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 à Lomé, M.-P. Subtil, oppose deux catégories d'observateurs français : d'une part, des parlementaires (dont un vice-président de l'Assemblée nationale et un vice-président du Sénat) mandatés par le Parlement français, d'autre part, « *usurpant la qualité d'observateurs, une dizaine de Français, invités par le général Eya-déma...* », avec « *à leur tête, Yves Guyon, professeur de droit privé à l'Université Panthéon-Sorbonne* » (2). Cette notion d'usurpation vaut au journal *Le Monde* une condamnation pour diffamation, par jugement du 22 juin 1994, suite au procès intenté par Pr Guyon en date du 18 octobre 1993.

Cela étant, les conditions dans lesquelles les différentes catégories d'observateurs ont pu effectuer leur mission posent question : ainsi, contrairement à la délégation du Pr 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 Eya-déma), celle de la délégation du Pr Guyon y a été largement diffusée, et l'invitation à s'y rendre fut établie sur du papier à en-tête « Eya-déma Président ». Les observateurs

institutionnels ont dénoncé l'amalgame fait entre eux — délégués par un gouvernement ou une ONG — et des personnes invitées à titre privé.

Se pose donc le problème de l'identification, puis du contrôle des critères définissant la qualité d'observateur pour les « invités » : la compétence, la réputation, l'impartialité, l'objectivité, l'indépendance... Le cas togolais montre que ce problème doit aussi être posé pour les observateurs institutionnels. Suffit-il en effet d'être délégué par un gouvernement, une institution internationale ou une ONG pour devenir un observateur « au-dessus de tout soupçon » ? 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^e A. Feder qui, arrivé seulement la veille du scrutin, s'était élevé publiquement et avec véhémence contre le retrait de la délégation américaine, manquant à son devoir de réserve.

(1) Trutz von Trotha, « "C'est la pagaille". Quelques remarques sur l'élection présidentielle et son observation internationale au Togo, 1993 » ; *Politique africaine*, 52, décembre 1993, p. 157.

(2) Il s'agit, outre du Pr Y. Guyon, du Pr B. Deforge (Faculté des Lettres de Caen), du Pr A. Cerati (Faculté de Droit d'Aix-Marseille), du Pr M. B. Ruiz-Gallegos (Faculté de Droit de Madrid), du Pr A. de Raulin (Faculté de Droit de Rouen), de Me A.-L. Reveilhac (avocat à la Cour de Paris), de M. Jalade (journaliste), de Mme 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.

Accréditation, rôle, coordination et pouvoir des observateurs

La manière dont s'est faite l'accréditation ou non des observateurs pose aussi problème. Ainsi, certaines ONG africaines, l'UIDH (Union interafricaine des droits de l'homme) et le GERDES-Afrique (3), se sont vus refuser leur accréditation. Doit-on en déduire que ces deux institutions ne présentaient pas de garanties suffisantes... ? (4). Cela ne leur fut en tout cas pas notifié explicitement. Dans les faits, le pouvoir d'accréditation a été assuré par le seul ministère des Affaires étrangères, dirigé alors par F. Natchaba, un proche du général Eyadéma ! — il est certainement plus facile de refuser des ONG africaines qu'étrangères...

La question du rôle des observateurs a déjà été évoquée et développée par le Pr Trutz von Trotha, à savoir : l'observation englobe-t-elle l'ensemble du processus électoral ou bien se limite-t-elle au déroulement du scrutin ? Si l'on se réfère aux textes régissant l'observation internationale placée sous le contrôle des Nations unies, la réponse est claire : « *International observation means the verification of the various stages of the electoral process* » (5). Cela semble affaire de bon sens. Au Togo, la question donna lieu aux confusions que l'on sait. Selon l'entendement énoncé ci-dessus, certaines délégations (allemande et américaine) sont arrivées plusieurs semaines avant le scrutin, afin d'apprécier les conditions de préparation de l'élection (établissement des listes électorales, distribution des cartes d'électeur, accès des candidats aux médias, déroulement des campagnes, etc.). En revanche, dans le « guide de l'observateur » élaboré conjointement par le ministè-

re togolais des Affaires étrangères et de la Coopération et le ministère de l'Administration territoriale et de la Sécurité, le chapitre relatif aux prérogatives des observateurs ne fait référence qu'aux seules « opérations de vote et de dépouillement » (page 15, paragraphe c) ; et ce qui fut rappelé aux délégations américaine et allemande (Trutz von Trotha, *art. cit.*, p. 157). En raison de ces divergences, l'observation s'est déroulée sans aucune coordination (arrivée échelonnée et non coordonnée des délégations, absence d'une prise de position commune) ; ce qui ne peut que nuire à la crédibilité de l'instrument.

Ce problème du rôle des observateurs soulève aussi la question de leur pouvoir réel, et de leurs devoirs vis-à-vis des acteurs. Le cas des observateurs officiels français est à ce propos fort instructif.

Au vu de l'appui apporté par la France au régime du général Eyadéma depuis sa mise en place en 1967 et de son attitude au cours du processus de démocratisation (traduisant davantage un soutien au général Eyadéma, en dépit de la suspension de ses coopérations

(3) Groupe d'études et de recherches sur la démocratie et le développement économique et social en Afrique.

(4) Pour l'UIDH, dont la requête fut introduite dès le 28 juillet, le refus ne lui sera signifié que le 23 août, verbalement et sans explication préalable, par le secrétaire général du ministère des Affaires étrangères du Togo. Quant au GERDES, 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).

(5) « 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).

civile et militaire) (6), on ne peut pas ne pas s'interroger sur l'impartialité et les attentes de sa participation à l'observation du processus électoral, et plus généralement au dénouement de la crise politique togolaise. Lors de leur conférence de presse, les parlementaires et sénateurs français, qui nous l'avons vu, avaient décidé de ne pas se retirer, ont déclaré que « *les élections du 25 août n'avaient pas eu lieu dans des conditions satisfaisantes* » et que leurs conclusions étaient partagées par la délégation du ministère français de la Coopération ; lors d'un journal télévisé sur France 2, leur porte-parole, G. de Robien — premier vice-président de l'Assemblée nationale — 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, la France va rapidement « *prendre acte* » de l'élection du général Eyadéma... Quels sont alors le sens et l'intérêt de ces deux missions d'observation 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 ?

Aussi, quel sens, quel poids (politique) donner à des missions d'observation qui ne rendent pas publiques leurs conclusions, comme cela fut le cas pour les observateurs mandatés par le ministère français de la Coopération et ceux mandatés par l'ACCT (Agence de coopération culturelle et technique) ? Que se serait-il passé si tous les observateurs avaient suspendu leur mission, ou bien si, étant tous restés jusqu'à la fin, ils avaient tous dénoncé le résultat ? Dans le contexte d'un processus de démocrati-

sation, n'y a-t-il pas un devoir, une obligation de transparence de la part des observateurs, non seulement à l'égard des partis politiques en présence, mais tout autant à l'égard de la population, de tous les citoyens ?

Un « Accord de Ouagadougou » insuffisamment précis et inappliqué

Si les élections d'avril 1958 qui ont porté Sylvanus Olympio au pouvoir, furent placées sous le contrôle des Nations unies, tel n'est plus le cas pour l'élection présidentielle de 1993. Celle-ci se déroule dans le seul cadre de l'« Accord de Ouagadougou », signé le 11 juillet 1993 entre d'une part, la délégation présidentielle et le gouvernement togolais, d'autre part le Collectif du COD II ; accord survenu suite à la médiation officielle du président burkinabè B. Compaoré, avec la participation de représentants français et allemands, et devant mettre fin à deux ans d'une transition chaotique et alors dans l'impasse (7). C'est cet Accord, politique, qui est censé définir « les règles du jeu ». Rappelons-en les points essentiels.

En matière de sécurité, l'Accord réaffirme le caractère apolitique des forces de sécurité publique et des

(6) Cette dernière est intervenue bien tardivement, en fin 1992, avec jusqu'à ce moment des officiers français qui occupaient des postes de commandement au sein de l'armée togolaise. Son rétablissement (ainsi que celui de la coopération civile) ont été annoncés officiellement en septembre dernier lors d'une visite de M. Roussin, ministre français de la Coopération, au cours de laquelle celui-ci s'est vu décoré des mains mêmes du général Eyadéma au titre d'officier de l'Ordre du Mono...

(7) M. Pilon, « La transition togolaise dans l'impasse », *Politique africaine*, 49, mars 1993, pp. 136-140.

FAT (Forces armées togolaises); soumises au gouvernement, ces dernières doivent rester cantonnées dans leurs casernes. « *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 présidentielles puis législatives, l'Accord prévoit la mise en place d'une CEN (Commission électorale nationale), 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* », et que « *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 contenu même de cet Accord suscite un certain nombre de remarques. Tout d'abord, 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.

A propos de l'observation des élections, on peut s'étonner que ce ne soit pas la CEN seule qui ait en charge l'invitation des observateurs; pourquoi le gouvernement peut-il faire des propositions et pas l'opposition? Il n'est pas précisé qui a le pouvoir d'accréditation. Si la mission de la CEN apparaît bien couvrir l'ensemble du processus électoral, un certain flou entoure celle des observateurs: seul l'article 2.12 mentionne « *pour suivre le déroulement des élections* », sans plus de précisions (pour quelles phases et à partir de quand? etc.). Comme les événements l'ont montré, les interprétations peuvent être divergentes... Par ailleurs, il n'est nulle part précisé le pouvoir ou l'autorité attribués à la mission d'observation, ainsi du reste qu'à la CEN et au CIS (Comité international de suivi). Ce que reconnaît l'opposition elle-même dans son mémorandum, daté du 5 septembre 1993: « *le CIS n'a*

pas d'attributions précises par ledit Accord ». Tant pour la CEN que le CIS, leur date de mise en place n'est pas fixée ; alors que la CEN doit jouer un rôle crucial dans le processus électoral, la date du scrutin (donc la durée des préparatifs) est fixée par rapport à celle de la signature de l'Accord...

Mal défini, l'Accord se révèle en outre largement inappliqué, « violé » maintes fois : prise de fonction de la CEN... seulement le 2 août ; gonflement des listes électorales ; problèmes persistants d'insécurité ; inégalité d'accès aux médias, etc. A propos de l'observation internationale de l'élection, le gouvernement va se substituer totalement à la CEN, prendre tout en charge. Nous l'avons vu, c'est le ministère des Affaires étrangères qui décide de l'accréditation ou non des observateurs ; c'est lui qui édite le « guide des observateurs », dans lequel, rappelons-le, il n'est question que « *d'observer les opérations de vote et de dépouillement* ». Mais, à notre connaissance, dans la correspondance de protestation envoyée par l'opposition au CIS avant la tenue du scrutin, aucune n'a trait aux problèmes liés à l'observation internationale ; la CEN non plus ne s'est, semble-t-il, pas élevée contre les agissements du gouvernement. Les protestations ne viendront que plus tard, au moment de la « crise » provoquée par le retrait des délégations américaine et allemande. Et, dans son mémorandum (cité ci-dessus), l'opposition ne consacre qu'un paragraphe aux observateurs, n'y dénonçant que le refus du gouvernement d'accréditer des observateurs africains, son invitation d'« amis personnels » et partiels, et sa censure médiatique des parlementaires français.

Quels enseignements ?

De cette analyse du déroulement de l'observation internationale de l'élection présidentielle togolaise, plusieurs enseignements ou pistes de réflexion peuvent être tirés.

Tout d'abord, à l'échelle nationale, tous ces problèmes relatifs aux observateurs ne font que refléter le niveau du rapport de force politique de l'époque entre le pouvoir dictatorial et l'opposition démocratique, ainsi que le degré d'implication de la communauté internationale dans la résolution de la crise politique nationale, reflétant lui-même les rapports de force ou arrangements politiques au sein de cette communauté internationale. Pourquoi, comme en 1958, n'a-t-on pas demandé la supervision ou au moins la collaboration des Nations unies ? Pourquoi l'opposition n'a-t-elle pas exigé le remaniement du gouvernement, afin d'être associée à la préparation des élections ? Encore une fois, on ne peut que s'étonner de l'importance du rôle politique accordé à la France, mais aussi au Burkina Faso, dont le président B. Compaoré affiche plutôt une sympathie pour le général Eyadéma : ces deux pays furent les médiateurs essentiels de l'Accord de Ouagadougou et exercèrent le « leadership » du CIS ; eux seuls ont envoyé des observateurs militaires. La préface (datée du 31 août 1993) du document regroupant les correspondances du COD II adressées au CIS commence par ces deux phrases : « *La solution préconisée par certains démocrates occidentaux à la crise togolaise a été "le verdict des urnes" sans la prise en considération de la gravité des tensions militaro-socio-politiques. Cette solution a été imposée par les médiateurs des Accords dits de Ouagadougou* ».

Lourds de sens et de conséquences, ces propos posent le problème des conditions dans lesquelles ont été négociés et conclus ces Accords et de la stratégie adoptée par l'opposition (et par chacun de ses leaders). Impuissance ? Résignation ? Naïveté ? Calculs politiques ? L'analyse politique de cette période 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 E. Kodjo, ex-candidat de l'opposition à l'élection présidentielle ; scénario qui était, paraît-il, celui de la France...

S'il était « écrit » que Eyadéma devait rester président, quel est alors le sens d'une observation internationale de l'élection, si ce n'est de servir de caution ? Certains des observateurs l'ont bien compris, d'autres ont joué le jeu. Au bout du compte, c'est la crédibilité politique de l'observation qui se trouve mise en cause, notamment celle des observateurs (et dirigeants) français qui se sont si peu souciés de respect du formalisme juridique. Au nom de quoi peut-on accepter l'idée d'une sorte de « relativisme démocratique » pour certains pays, dont le Togo, et pas pour d'autres ?

N'est-on pas plutôt dans la logique 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... ?

Comme nous l'avons évoqué plus haut, l'observation internationale pose aussi le problème du pouvoir qui lui est ou non reconnu : en cas de constat d'une impréparation manifeste d'une élection ou d'un déroulement trop insatisfaisant du scrutin (incidents, fraudes, etc.), qui peut (ou doit) prendre la décision d'interrompre le processus électoral ou d'annuler le résultat du scrutin ? A notre connaissance, il existe sur ce point, pourtant crucial, une sorte de vide juridique. C'est tout le problème de la fonction politique de l'observation qui est ainsi posé.

Enfin, à la lumière de toutes ces remarques faites à partir du cas togolais, il serait assurément fort intéressant de procéder à une analyse comparative et synthétique du déroulement des processus électoraux survenus en Afrique au cours des dernières années, en fonction de la manière dont s'est effectuée, dans chaque cas, l'observation internationale (ou non) des élections, dans un contexte politique précis.

Marc Pilon