

RAPPORT DE LA MISSION D'OBSERVATION POUR LE SECOND TOUR DES ELECTIONS LEGISLATIVES DU 20 FEVRIER 1994

I. MANDAT, ORGANISATION ET DÉROULEMENT DE LA MISSION

La mission d'observation de la Francophonie pour le second tour des élections législatives au Togo, le 20 février, s'est déroulée du 18 au 23 février 1994.

A. Mandat

Composée d'un (1) parlementaire désigné par l'AIPLF et de cinq (5) experts (cf. liste en annexe n° 1), sous la conduite technique de l'Agence de Coopération Culturelle et Technique (ACCT), la mission diligentée par le Président du Conseil Permanent de la Francophonie, sur proposition du Secrétaire Général de l'ACCT, et suite à la demande adressée par le Ministre des Affaires Étrangères et de la Coopération du Togo, au Secrétaire Général de l'ACCT, a reçu pour mandat, conformément aux textes portant « principes directeurs devant guider l'envoi d'une mission d'observation d'élections », de s'assurer que les élections législatives togolaises se dérouleraient dans un contexte de liberté et de transparence conduisant à l'instauration de véritables institutions démocratiques dans l'esprit de l'Etat de droit.

B. Particularité de la mission

Il n'y a pas eu de mission exploratoire spécifique précédant la mission d'observation.

Toutefois, la mission ayant observé le déroulement du premier tour des élections législatives, du 2 au 9 février 1994, qui s'était donné comme points de référence les observations émises dans le rapport d'observation de l'élection présidentielle du 25 août 1993 et dans le rapport de la mission exploratoire d'août 1993, a elle-même produit un rapport fondé non seulement sur l'observation, mais aussi sur les nombreux contacts qui ont précédé celle-ci.

Les souhaits formulés par le rapport de l'élection présidentielle qui étaient :

- d'une part, que les conditions dans lesquelles s'est déroulée l'élection présidentielle, ne bloquent pas le processus de réconciliation entre les différents partenaires de la vie politique togolaise, notamment dans la perspective des élections législatives,
- d'autre part que, des moyens soient mis en œuvre pour améliorer les conditions matérielles et techniques à l'occasion des législatives (notamment en ce qui concerne les listes électorales et les cartes d'électeur), ont été pris en compte, tant dans la phase préparatoire que lors du déroulement de l'élection en elle-même.

L'observation du premier tour des élections législatives s'est largement inspirée de ces analyses :

Le constat effectué tendait à considérer que globalement le scrutin s'est déroulé sans incident majeur. Un consensus semblait se dégager sur les conditions matérielles, juridiques et politiques du scrutin.

- 19 Députés du CAR et 3 de L'UTD ont été élus au premier tour, soit au total, 22.
- 33 Députés du RPT et 2 de l'UJD ont été élus au premier tour pour la majorité présidentielle, soit au total, 35.
- 24 sièges restaient donc à pourvoir à l'occasion du second tour.

Toutefois, les observateurs étaient informés, à leur arrivée, que la majorité présidentielle allait engager 5 recours en annulation sur des circonscriptions gagnées par l'opposition.

C. Organisation

En ce qui concerne l'organisation interne :

a) La mission n'a pas jugé utile de faire un communiqué de presse dans la mesure où celui qui avait été établi lors du 1er tour (cf. Annexe 2) a été largement diffusé ; elle s'est simplement contentée de signaler sa présence non seulement auprès des autorités administratives mais aussi à l'ensemble des partis politiques.

b) La mission s'est donné comme porte-parole, M. Sinon Pemasanga, Député du Bénin et comme rapporteur, M. Tahar Ben Turkia de Tunisie.

c) En amont de la mission, plusieurs contacts ont été pris et de nombreuses visites ont été effectuées.

D. Déroulement de la mission

1. Le 18 février 1994

Les membres de la mission, déjà sur place (MM. Pemasanga, Ndiaye et Traore) ont rencontré successivement :

a) M. Kué Sipohon Gaba, Président de la Commission Electorale Nationale

L'entretien a porté sur les améliorations apportées à l'organisation des élections, et le fonctionnement de la Commission dans des conditions normales entre les deux tours.

Le Président Gaba a réaffirmé le bon fonctionnement de la Commission, mais a déploré la détérioration du climat politique en général et notamment plusieurs actions néfastes à la bonne organisation du scrutin, par exemple le vol de 4000 cartes d'électeur à Lomé qui ont dû être remplacées.

Le calme et la sérénité affichés avant le premier tour n'étaient plus de mise tant il apparaissait que des actions d'intimidation pouvaient être redoutées de part et d'autre et tant la disparition de cartes d'électeur semblait être à craindre dans d'autres points du territoire.

b) Monsieur le Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de l'Administration Territoriale et des Collectivités locales, chargé des affaires électorales

Le Secrétaire d'Etat a tenu de nouveau un discours volontariste et rassurant.

Paradoxalement, il n'a pas cru devoir signaler des problèmes d'organisation qui paraissaient pourtant d'actualité quelques heures avant le scrutin (vol de cartes notamment).

c) Le Comité International de Suivi de l'Accord de Ouagadougou

Bien qu'il n'y ait pas eu de rencontre particulière avec cette institution, les observateurs ont eu de nombreux contacts notamment avec l'Ambassadeur de France et l'Ambassadeur d'Allemagne, membres de ce comité.

d) La Commission ad hoc de l'Audiovisuel et de la Communication

La commission a confirmé le bon déroulement de la campagne au plan de l'audiovisuel, regrettant seulement des retards quant aux enregistrements.

Elle n'a été saisie d'aucun contentieux entre les deux tours.

2. Le 19 février 1994

a) Deux membres de la mission (MM. Khaled et Simonnet) ont eu une longue rencontre avec le Président du CAR, Me Agboyibor et trois représentants de son parti.

De cette rencontre, il ressort que le CAR estime pouvoir jouer à lui seul un rôle essentiel dans la vie politique togolaise.

En effet, la veille du scrutin, ses représentants pensaient pratiquement avoir la majorité à eux seuls ou du moins la frôler.

Fort de 19 députés au premier tour, il pouvait compter sur 12 autres au second, voire 14, gains qui se sont confirmés lors de ce second tour où il est crédité de 34 Députés et se trouve en bonne position sur 3 circonscriptions où le résultat du scrutin n'a pas été immédiatement annoncé, compte tenu des incidents du second tour, nonobstant les 5 circonscriptions faisant l'objet d'un contentieux électoral.

L'entretien avec Maître Agboyibor a porté sur l'évolution politique qu'a connue le pays entre les deux tours, sur l'évolution possible au lendemain du second tour, ainsi que sur la mort du Député EDEH élu dans la circonscription de Yoto, assassiné avec son directeur de campagne et un militant du CAR par des inconnus.

Sur la campagne elle-même, durant les quinze jours précédant le second tour, le Président du CAR a insisté sur son bon déroulement en apparence, mais aussi sur les nombreuses pressions exercées par le RPT et certaines autorités locales, bien qu'il soit difficile de le prouver.

Il est délicat pour lui de faire état des nombreuses irrégularités ou intimidations car elles sont difficiles à démontrer.

b) Deux membres de la mission (MM. Khaled et Simonnet) ont rencontré M. Kodjo de l'UTD.

Celui-ci s'est interdit toute déclaration officielle à l'issue du premier tour afin de ne pas aller à l'encontre des rapports établis par les observateurs internationaux et de ne pas porter sur la place publique des pressions venant de différentes formations qui, de même, sont difficilement vérifiables.

Il craignait à ce stade que des violences et des fraudes ne compromettent le bon déroulement du scrutin.

Dans cet entretien, il a insisté sur la nécessité d'avoir une opposition forte et unie, car si elle perdait, ce serait sa « mort politique ».

c) Deux membres de la mission (MM. Khaled et Simonnet) ont rencontré M. Tidjani du RPT.

Le RPT paraissait très inquiet de la situation, notamment dans les circonscriptions où il était à égalité avec le CAR, en raison de nombreuses pressions et tentatives de fraudes.

Cette attitude a sans doute eu pour effet de renforcer la méfiance des autorités qui, toutefois, ne nous paraissaient pas en mesure de prévenir ces différentes exactions .

3. Le 20 février 1994

Trois équipes d'observateurs ont été constituées :

A. MM. Ndiaye et Traoré

B. MM. Ben Turkia et Pemasanga

C. MM. Kholes et Simonnet

Le choix de l'observation a porté sur les circonscriptions sensibles.

En effet, sur 24 sièges à pourvoir, l'opposition (CAR et UTD) s'affrontait dans 12 circonscriptions. Le Premier Ministre, M. Koffigoh était opposé à un candidat du RPT. Dans les deux circonscriptions de la région de Kara, le RPT était largement majoritaire. De fait, neuf (9) circonscriptions étaient particulièrement sensibles et c'est là que les observateurs ont décidé de se déployer :

– la Région Centrale (3 circonscriptions), où s'est déployée l'équipe A

,

– la Région des Plateaux (4 circonscriptions), où s'est déployée l'équipe B,

– la Région maritime et spécifiquement la Préfecture de Haho (1 circonscription) et la Préfecture de Lomé (1 circonscription) où s'est déployée l'équipe C.

Ce choix s'est avéré particulièrement opportun puisque c'est là que se sont produits les incidents (violences et fraudes). D'ailleurs les quatre circonscriptions non comptabilisées se trouvent dans cet ensemble alors que deux ou trois autres feront vraisemblablement l'objet d'un recours en invalidation, venant s'ajouter aux 5 recours qui ont suivi le premier tour.

Nos observateurs sur le terrain ont pu constater que dès le début de l'ouverture des bureaux de vote, des pressions et des menaces ont été exercées sur la population dans de nombreux endroits du territoire.

Dans la Région Centrale, 4200 cartes ont été volées, le Ministre de la Défense, M. Bouraima, candidat dans la 3^e circonscription de Tchaoudjo, semble avoir exercé des pressions soit directement, soit par l'intermédiaire de fonctionnaires, un président de bureau de vote a été frappé, de nombreux électeurs munis de cartes volées ont été détectés.

Dans la Région des Plateaux, dans la 1^{re} circonscription de Wawa, des fonctionnaires sont accusés d'avoir exercé des pressions et des militants du CAR auraient été frappés. Un lieu de vote comprenant plusieurs bureaux a été le théâtre d'une explosion à 6 heures du matin à Badou.

Dans la 3^e circonscription de Wawa, plusieurs centaines de cartes ont été dupliquées, le vote s'est parfois déroulé dans une certaine confusion et 300 procurations établies pour les militaires du Camp de Lamdja dans la Région d'Amou ont fait l'objet des plus grandes réserves : les porteurs des cartes et des procurations ignorant tout de la personne pour qui ils votaient !

Dans la Préfecture de Haho, plusieurs bureaux de vote ont été saccagés dès le matin à Notsé.

Dans l'ensemble de ces préfectures, certains bureaux n'ont pas pu fonctionner ou ont ouvert à une heure tardive.

Dans la Préfecture de Lomé, un bureau a été attaqué dans la matinée et 24 bureaux dans la soirée, ce qui n'a pas permis d'effectuer le dépouillement portant sur 12 à 13.000 électeurs.

Malgré la bonne volonté des autorités pour calmer le jeu (la C.E.N. avait obtenu que les tentatives de fraude individuelles ne soient pas poursuivies), les esprits se sont échauffés durant toute la consultation.

Certains fonctionnaires sont accusés d'avoir exercé des pressions, voire des violences, ce qui explique peut-être l'incapacité des forces de l'ordre à prévenir et à réprimer les troubles. La FORS 93 et les observateurs militaires burkinabé et français ne semblent pas avoir été, de ce point de vue, d'une grande utilité.

Ailleurs, dans le reste du pays, * tout semble s'être déroulé normalement. Les résultats ont été entérinés pour 20 circonscriptions. Les 4 restantes font l'objet d'une non proclamation (Haho 1, Wawa 1 et 3, Lomé 5), et de l'organisation d'un nouveau scrutin. Il se peut de surcroît que d'autres fassent l'objet d'un recours (Tchaoudjo 2 et 3 en particulier), après les 5 recours du premier tour.

Le code électoral prévoit en son article 185 que « Tout candidat peut contester la régularité des opérations électorales sous la forme d'une requête adressée au Président de la Cour Suprême dans les (5) cinq jours suivant la proclamation des résultats du scrutin. »

Si la Cour Suprême constate des irrégularités de nature à affecter le résultat du scrutin, elle en prononce l'annulation. Le Gouvernement fixe alors la date du nouveau scrutin qui a lieu au plus tard dans le mois suivant la date de la décision de la Cour Suprême.

Cette situation ne sera pas sans conséquence sur la vie politique togolaise car actuellement, personne ne dispose de la majorité.

Le CAR est crédité de 33, l'UTD de 6, ce qui fait actuellement 39 députés pour l'Opposition, alors que le CAR est en tête dans 3 circonscriptions et l'UTD dans une, dont les résultats n'ont pas été annoncés, compte tenu des incidents, ce qui aux yeux de l'opposition constitue une majorité absolue avec 43 députés.

Le RPT est crédité de 35 sièges, l'Union des Jeunes Démocrates (UJD) qui lui est proche de 2, et l'UDR de Me Koffigoh de 1, ce qui fait actuellement 38 pour la majorité présidentielle.

Tout se jouera donc sur les 4 circonscriptions non décomptées, et sur les 5 circonscriptions environ dont le scrutin pourrait être annulé sur 8 ou 10 recours. Cette décision est donc importante et l'organisation de cette nouvelle consultation méritera une attention toute particulière à moins que d'ici là des alliances politiques voient le jour, ce qui pour l'heure paraît impossible, ou que les résultats : **43 pour l'opposition (36 CAR et 7 UTD) ET 38 pour la majorité présidentielle (35 RPT, 2 UJD, 1 UDR) soient entérinés, ce qui semble être le vœux de la Communauté Internationale (Allemagne, États-Unis, France, Union Européenne...)**

Dans l'ensemble le taux de participation a été assez élevé : (50 à 80 %) dans l'ensemble du pays, 40 à 50 % dans les préfectures du Golfe, des Lacs et à Lomé où pourtant celui-ci a été supérieur au premier tour.

II. OBSERVATIONS

Entre l'élection Présidentielle et les élections législatives, la vie politique togolaise a considérablement évolué.

– D'une part, le parti de G. Olympio, l'Union des Forces du Changement (UFC) s'est marginalisé en refusant toute participation au débat électoral et en prônant la non-participation à l'élection législative.

– D'autre part, l'opposition qui s'était retirée lors de l'élection présidentielle au motif que le scrutin n'était pas suffisamment préparé et organisé (listes électorales, distribution des cartes d'électeur...) a, depuis plusieurs mois, participé au niveau de la Commission Electorale Nationale à l'amélioration du dispositif, qui dès le premier tour, avait été jugé satisfaisant par tous.

En effet, les listes électorales ont été revues, et les cartes d'électeur mieux distribuées.

Certes, le débat reste entier sur le problème de la surpopulation électorale, bien que plus de 200.000 noms aient été rayés des listes. Il est difficile en l'absence de paramètres précis de se prononcer. Ce qui est sûr, c'est que l'opposition s'est beaucoup investie dans la réactualisation des listes et qu'elle semble satisfaite - à l'erreur près - mais rien ne permet d'accréditer la thèse, qui a été longtemps soutenue, d'inscriptions multiples. L'observation sur le terrain nous a d'ailleurs permis de vérifier que la marge d'erreur était faible : 1 à 2 % selon nos sondages.

– Par ailleurs, l'organisation matérielle, en tant que telle, était assez bonne au premier tour, les responsables des opérations de vote tout à fait à la hauteur de leur tâche et les partis très étroitement associés à l'ensemble des opérations tant dans la préparation que dans le déroulement. Tout le matériel a été distribué dans de bonnes conditions.

– Enfin, le Président n'a pas cessé de prôner « l'Union nationale ».

Ce sont ces efforts et le consensus qui s'est dégagé, qui ont permis de parvenir à l'organisation des élections législatives et au bon déroulement du premier tour.

La campagne qui a précédé le premier tour n'a pas été marquée par des incidents graves et les problèmes mineurs qui ont pu surgir ont été réglés grâce aux efforts de toutes les parties en présence.

Toutefois, l'enjeu important de cette consultation a fait ressortir des contradictions de part et d'autre.

Du côté de la majorité présidentielle, le Président de la République prône « l'Union nationale », alors que l'aile radicale du RPT semble déterminée à mettre en œuvre tous les moyens pour parvenir à la victoire. Ce sont certaines de ces méthodes de pression qui auraient même poussé l'opposition (l'UTD notamment) à retirer, dès le premier tour, ses candidats de plusieurs circonscriptions dans le Nord en particulier.

Du côté de l'opposition, le CAR et l'UTD se sont affrontés systématiquement et parfois violemment, au risque de se discréditer et de faire douter de leur volonté d'union. D'ailleurs, le CAR a pu être accusé par l'UTD d'avoir exercé des pressions sur les électeurs lors du premier tour et d'avoir employé des moyens « indignes d'un parti démocratique ».

C'est ainsi que le premier tour a permis aux uns et aux autres de se compter, ce qui était fondamental. Le consensus qui s'est dégagé avant est apparu également après la consultation, tous les partis en présence se félicitant du bon déroulement des élections au premier tour, ce qui semblait devoir conduire à une normalisation de la vie politique togolaise.

– Est-ce l'échec de l'UTD par rapport au CAR, est-ce une certaine radicalisation du RPT et de certains proches du Président (Ministres et Conseillers), toujours est-il que dans chaque camp le discours a changé entre les deux tours.

Le CAR parle en effet de nombreuses irrégularités qui jusqu'ici n'avaient pas été signalées. Il parle également de pressions. Autant d'accusations difficilement vérifiables par des observateurs dont les représentants du CAR soulignent « l'impartialité », le « rôle dissuasif » quant aux tentatives de fraude et surtout l'impact psychologique de leur présence qui tend à redonner confiance aux populations, ce qui n'a pas été suffisant dans certaines circonscriptions, de ce point de vue. Cet avis est général. La présence des observateurs serait, donc importante pour un « troisième tour » éventuel.

D'un ultime contact avec Me Agboyibor après le second tour, il ressort que celui-ci considère que les violences sont le fait du pouvoir et que les quatre circonscriptions en question doivent être gagnées ce qui lui donnerait 3 Députés en plus soit 36 et 1 à l'UTD soit 7, ce qui ferait 43 pour l'opposition donc la majorité absolue.

L'UTD est quant à lui le grand perdant de la consultation (3 députés au 1er tour et 3 au second), ce qui porte son groupe à 6 et qui en fait une force d'appoint de l'opposition à moins qu'en fonction du résultat définitif, il devienne force d'appoint de la majorité présidentielle !

Pour M. Kodjo en effet, l'Union des partis d'opposition (8 dont 2-seulement seront représentés à l'Assemblée) a été une « union de raison » face à l'attente du peuple et de principe sur le plan de la stratégie politique.

Or, il convient d'une part de noter que ses accusations à l'égard du CAR sont sévères : achats de bulletins, menaces physiques, entretien d'une confusion entre le CAR et l'UTD.

D'autre part, il estime que la coalition, indispensable, doit conduire à « l'union nationale », plus large, ce que ne semble pas penser le CAR qui ne cesse d'affirmer la victoire de l'opposition (43/81).

Enfin, pour lui se pose le problème de la « consolidation du pouvoir » face à la crise et surtout de la « consolidation des Institutions » dans l'affirmation du processus démocratique.

Il a d'ailleurs indiqué qu'un gouvernement ne pouvait pas s'appuyer sur une majorité parlementaire ayant un écart de 1 ou 2 sièges, mais qu'il faudrait à celui-ci un écart de 10 sièges, ce qui implique des alliances.

Malgré tout, ce fort clivage entre la majorité présidentielle et l'opposition relativise toutes ces données.

En effet, l'opposition et surtout le CAR, fort de sa victoire, exigera non seulement des garanties mais aussi une réelle autonomie s'il est appelé à gouverner.

Le partage actuel (38-39) peut difficilement conduire à la mise en place des nouvelles institutions et surtout au fonctionnement de la vie parlementaire.

Il est difficile de se prononcer sur les recours potentiels (5 au premier tour, 2 ou 3 au second et peut être plus). Ils paraissent être le fait du RPT exclusivement. Il faut toutefois noter qu'ils font partie du jeu normal des institutions démocratiques.

De son côté, malgré les incidents, l'opposition semble vouloir entériner le scrutin et considère que les 4 circonscriptions dont les résultats ne sont pas annoncés, lui sont acquises.

Il est vrai, qu'au vu des résultats enregistrés et de l'observation effectuée, celle-ci est largement en tête dans les circonscriptions contestées.

Les attaques menées contre les bureaux de vote, l'ont-elles été avant ou après le scrutin, c'est difficile à dire. De leur côté les observateurs ont pu noter que le dépouillement était très largement avancé, voire clos dans la plupart des bureaux de vote, lorsque les incidents, qu'ils n'ont pas constatés de visu, ont été portés à leur connaissance.

L'opposition quant à elle, prétend avoir enregistré la totalité du dépouillement dans ses bureaux.

La majorité présidentielle rejoignant le constat de la Commission Electorale Nationale, argue du fait que bon nombre de bulletins ont disparu et, de fait, n'ont pu être décomptés. En l'état actuel de l'information des observateurs, on voit mal l'intérêt qu'aurait eu l'opposition à se livrer à des coups de main sur lesdits bureaux. De son côté, en remettant en cause les résultats, la majorité présidentielle porte un coup certain à l'idée d'union nationale.

L'heure est donc à l'attentisme, ce qui risque de cristalliser les deux camps et de conduire, compte tenu des délais d'organisation d'un nouveau scrutin (environ deux mois), s'il y a lieu, non seulement à un gel de la vie politique mais à d'éventuels affrontements et à un retard dans la reprise du développement politique et social.

Lomé, le 22 février 1994

RAPPORT DE LA MISSION D'OBSERVATION POUR LES ELECTIONS LEGISLATIVES DU 6 FEVRIER 1994

I. MANDAT ORGANISATION ET DÉROULEMENT DE LA MISSION

La mission d'observation de la Francophonie pour le premier tour des élections législatives au Togo, le 6 février, s'est déroulée du 2 au 9 février 1994.

A. Mandat

Composé de deux (2) parlementaires et de cinq (5) experts (cf liste en annexe n° 1), sous la conduite technique de l'Agence de Coopération Culturelle et Technique (ACCT) et de l'Assemblée Internationale des Parlementaires de Langue Française (AIPLF), le mandat de la mission diligentée par le Président du Conseil Permanent de la Francophonie, sur proposition du Secrétaire Général de FACCT, et suite à la demande adressée par le Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération du Togo, au Secrétaire Général de l'ACCT, était, conformément au texte des 22 et 23 mars 1993 portant « principes directeurs devant guider l'envoi d'une mission d'observation d'élections », de s'assurer que les élections législatives togolaises se dérouleraient dans un contexte de liberté et de transparence conduisant à l'instauration de véritables institutions démocratiques dans l'esprit de l'Etat de droit.

B. Particularité de la mission

Aucune mission exploratoire n'a précédé celle des observateurs.

Toutefois, la mission du 2 au 9 février 1994 avait comme points de repères, les souhaits du rapport d'observation de l'élection présidentielle du 25 août 1993 et le rapport de la mission exploratoire d'août 1993.

Les souhaits formulés par l'élection présidentielle étaient d'une part, que les conditions dans lesquelles s'est déroulée l'élection présidentielle, ne bloquent pas le processus de réconciliation entre les différents partenaires de la vie politique togolaise, notamment dans la perspective des élections législatives et d'autre part que, des moyens soient mis en œuvre pour améliorer les conditions matérielles et techniques à l'occasion des législatives (notamment en ce qui concerne les listes électorales et les cartes d'électeur).

C. Organisation

En ce qui concerne l'organisation interne :

a) La mission, compte tenu du contexte politique, a jugé utile de faire un communiqué de presse largement diffusé par les médias (cf annexe n° 2).

Dans ce communiqué, la mission rappelait son impartialité et son désir de contribuer à l'instauration d'une véritable démocratie au Togo qui ne saurait se faire que si les souhaits de la mission du 25 août 1993 étaient réalisés. La mission a rappelé qu'elle s'était donné comme tâche principale de vérifier l'état des souhaits.

b) La mission s'est donné comme porte-parole, M. Claude Schluchter, Député de la Suisse et comme rapporteur, M. Idrissa Traoré, du Burkina Faso.

c) Une liste des contacts essentiels à prendre et de visites à effectuer a été dressée.

A cet effet, une mention toute particulière doit être faite au Bureau Régional de l'ACCT de Lomé et plus particulièrement à son Directeur, M. Pasteur Nzinahora. Celui-ci s'est entièrement mis à la disposition de la mission en résolvant avec efficacité et rapidité les problèmes de logistique et les prises de rendez-vous pour le compte de la mission.

D. Déploiement de la mission

1. Le 3 février 1994

Les membres de la mission déjà sur place, ont rencontré successivement :

a) M. Kué Sipohon Gaba, Président de la Commission Electorale Nationale

L'entretien a porté sur le point de savoir si des améliorations ont été apportées au fonctionnement de la Commission.

Le Président Gaba a affirmé que des améliorations certaines sont intervenues. Ainsi, il a avancé que tous les membres (4 de la sensibilité présidentielle et 4 de l'opposition) ont siégé ensemble dans un esprit consensuel. Il a précisé que seule

l'UFC (Union des Forces du Changement de Gilchrist Olympio) a donné un mot d'ordre de boycott des élections législatives.

Le Président Gaba a par ailleurs insisté sur les corrections effectuées sur les listes électorales et cela avec la participation des partis, sur l'effort entrepris dans la distribution des nouvelles cartes électorales fournies par la France et sur l'achat d'une véritable encre indélébile en Grande-Bretagne avec l'aide allemande.

Le Président Gaba affichait un calme et une sérénité qu'il ne présentait pas lors de l'élection présidentielle. Aussi, c'est dans un optimisme certain qu'il a déclaré que les conditions étaient réunies pour que les élections législatives du 6 février « soient libres, transparentes, justes et réalistes ».

A cette occasion, le Président Gaba a annoncé deux innovations : l'existence au sein de la Commission Electorale Nationale d'un Comité de coordination et de suivi des observateurs, d'une part, une collaboration franche entre la CEN et le Secrétariat d'Etat, chargé des Affaires Electorales d'autre part.

b) Monsieur le Secrétaire d'Etat auprès du Ministre de l'Administration Territoriale et des Collectivités locales, chargé des affaires électorales

Dans un discours volontariste et rassurant, il a répondu à la mission que l'ensemble des partis politiques (sauf l'UFC) participe aux élections du 6 février et que les listes électorales sont corrigées, comme cela était possible (80 à 90 %), et les cartes d'électeur distribuées ou mises à la disposition de leurs titulaires dans de bonnes conditions.

Il a conclu sur le même ton, que tout le matériel électoral est déjà sur les sites en nombre suffisant et en quantité suffisante pour éviter tout contentieux.

c) Le Comité International de Suivi de l'Accord de Ouagadougou

(représenté par les Ambassadeurs de France, d'Egypte, des USA et d'Allemagne)

A l'attention de la mission, ce Comité a fait son historique et son bilan. Ainsi, entre autres, il a réussi à reporter du 19 décembre 1993, date jugée prématurée pour des élections législatives consensuelles au 6 février 1994 pour le 1^{er} tour.

Certains pays membres du Comité, ont mis des experts à la disposition du Togo, pour la correction des listes. Par ailleurs, le Comité a noté avec satisfaction que les observateurs militaires internationaux s'assurent quotidiennement de la neutralité de l'Armée togolaise, que les cartes électorales ont été massivement distribuées ou retirées et que le Président de la République a tenu un discours consensuel.

Le Comité, en conclusion, a estimé que toutes les conditions étaient réunies pour des élections normales. Mais il a tempéré son optimisme par l'éventualité de troubles provoqués par l'opposition radicale qui pour obtenir le boycott du scrutin, serait tentée par la violence, l'intimidation, et la menace sur les électeurs.

Le Comité International de Suivi ne légitime pas l'attitude de cette opposition radicale, au contraire, il estime que pour l'instauration de la démocratie, il n'y a pas d'autre voie que les élections. Le Comité souhaite que celles-ci aient lieu pour que se débloque enfin la situation économique du Togo.

d) La Commission ad hoc de l'Audiovisuel et de la Communication

Elle a déclaré travailler jusque-là dans des conditions normales et arrive à respecter le calendrier de passage des 22 partis politiques sur les antennes et dans la presse et la couverture des manifestations des partis politiques.

Cette commission aussi est composée de membres proposés par la sensibilité présidentielle et de membres proposés par l'opposition. Seul son Président est nommé sans référence par la Haute Autorité.

La commission n'a enregistré aucun contentieux notoire.

2. Le 4 février 1994

a) Les membres de la mission ont assisté, au Palais des Congrès à la réunion organisée par les organes chargés de la préparation des élections : le Secrétariat d'Etat chargé des affaires électorales et la Commission Electorale Nationale.

Cette réunion regroupait les représentants des partis et des candidats indépendants. Mais surtout elle comprenait l'ensemble des observateurs (60 environ). On notait parmi ces observateurs, des représentants des Parlements burkinabé, Allemand et Français ; des experts de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), d'Egypte, du Burkina Faso, du Niger, du Nigeria, de la France ainsi que bon nombre d'observateurs privés.

Après cette réunion, le porte-parole et le rapporteur de la mission ont assisté à une rencontre organisée par le Comité de Coordination et de suivi des observateurs. Il s'agissait lors de cette rencontre du déploiement des observateurs sur le territoire.

Au Palais des Congrès, tous les discours étaient volontaristes et rassurants et concluaient à la tenue d'élections normales (les irrégularités pouvant être constatées sur les listes électorales ne devant s'analyser comme des volontés de fraude).

Les délégués des partis invités aussi à la réunion, n'ont pas apporté de démenti.

b) Rencontre avec Monsieur le Maire de Lomé

En ce qui concerne la Ville de Lomé, le Maire, visiblement satisfait du travail accompli (déjà au 27 janvier 1994, plus de 50 % des cartes d'électeur distribuées, et le matériel électoral sur tous les sites), attendait des élections normales avec une participation plus significative nonobstant les événements récents des 5 et 6 janvier 1994.

Il ne voulait pas imaginer une perturbation qui ne ferait que replonger le Togo dans l'enfer économique qu'aucun togolais ne souhaite revivre.

c) L'union Togolaise pour la Démocratie (UTD)

La mission a rencontré l'Union Togolaise pour la Démocratie (UTD présidée par M. Edem Kodjo) et plus particulièrement le Directeur de campagne et un candidat de cette formation. A cette occasion, il a été précisé à la mission que l'UTD était présente dans 68 circonscriptions, qu'elle avait passé 6 accords avec d'autres partis et s'était abstenue volontairement dans 7 circonscriptions soit pour des raisons politiques (faible impact de l'UTD dans 4 circonscriptions), soit pour des raisons de sécurité (3 circonscriptions où ses candidats paraissaient menacés).

Toutefois globalement, l'UTD a souligné une réelle association de l'opposition dans la préparation des élections et qualifié les points de tension de « mineurs ». Ce parti pensait à ce stade que les élections devaient se dérouler normalement.

d) Le Rassemblement du Peuple Togolais (RPT : parti du chef de l'État)

Ce parti a d'emblée clarifié à la mission son objectif : « établir un Etat de droit en participant et en permettant des élections législatives transparentes et équitables ».

Il a demandé aux observateurs internationaux « d'avoir de l'indulgence pour le Togo », car les irrégularités pouvant être constatées ça et là, ne sont pas des signes de fraudes délibérées, mais des défaillances humaines qui sont indépendantes de la bonne volonté des partis politiques en général et du RPT en particulier.

Le RPT a reconnu l'importance d'une mission d'observation. C'est ainsi, a-t-il ajouté, que son pays, par consensus, a tiré leçon des observations faites lors de l'élection présidentielle pour offrir au monde un visage nouveau du Togo lors de ces législatives.

Le RPT pense que les préparatifs des élections permettent d'accepter les résultats qui vont sortir des urnes. Le RPT a conclu qu'il est heureux que la majorité des partis politiques aient décidé de participer au scrutin du 6 février.

3. Le 5 février 1994

Quatre équipes d'observateurs francophones se sont déplacées dans les régions des Plateaux, de Kara, des Savanes, de la Commune de Lomé et de la région Maritime (couvrant ainsi la quasi-totalité du pays) avec pour objectif de se rendre compte de la préparation technique et matérielle des élections, à la veille du scrutin.

Région Maritime : Deux équipes :

- a) Khales Anas et N'Diaye Mamadou
- b) Tahar Ben Turkia renforcé par le représentant régional de l'ACCT
- c) Idrissa Traore et Claude Schluchter pour la Région des Plateaux (Kpalimé et Atakpamé)
- d) Jacques Simonnet et Sinon Pemasanga pour les Régions de Kara et des Savanes.

A cette occasion, les membres des différentes équipes ont rencontré les autorités en place (préfets, sous-préfets, maires, magistrats et membres des commissions électorales locales) et quelques fois des chefs de partis politiques. C'est ainsi que les équipes parties pour les Plateaux et Kara ont rencontré Maître Kokou Joseph KOFFIGO, Président de la Coordination des Forces Nouvelles (CFN) dans son canton à Dafor.

M. Koffigoh a rassuré la mission sur les intentions démocratiques de la sensibilité présidentielle et sur son engagement à respecter le verdict des urnes, comme l'a annoncé le Président de la République.

Les équipes n'ont noté nulle part de la « fièvre dans l'air ». Au contraire, partout l'optimisme était à l'ordre du jour : « les élections seront normales et acceptables ».

4. Le 6 février 1994

Les équipes dans leurs régions d'affectation ont suivi le déroulement du scrutin. Plus de 300 bureaux de vote ont reçu la visite des observateurs francophones. Aucun incident n'a été signalé. Les bureaux de vote ont ouvert presque tous à 7h et le scrutin arrêté à 18h.

L'affluence constatée permettait d'avancer un taux de participation national largement supérieur à 60 % des inscrits.

L'application des dispositions réglementaires a été partout correcte. Les dépouillements ont été effectués également sans incident.

De tout cela, la mission n'envisage pas de contentieux électoraux majeurs bien que se dessinent quelques problèmes dans le camp des déçus des résultats de la consultation.

II. DE QUELQUES DONNÉES

A. Sur la campagne électorale

On note :

- 81 circonscriptions électorales ont été retenues.
- 81 sièges sont à pouvoir.
- 359 candidatures provenant d'une vingtaine de partis politiques et de candidats indépendants.

Les principaux partis sont :

- le Rassemblement du Peuple Togolais (RPT)
 - le Comité d'Action pour le Renouveau (CAR) de Maître Yaovi Agboyibor
 - l'Union Togolaise pour la Démocratie (UTD)
 - le Parti des Démocrates pour l'Unité (PDU)
 - l'Union des Démocrates pour le Renouveau (UDR) de Maître Kokou Joseph Koffigoh
- Environ 1.990.000 électeurs sont inscrits sur les listes électorales.
 - 4.800 bureaux de vote ont été érigés avec 600 électeurs au maximum par bureau.

On note seulement le retrait avant scrutin de 6 candidats. Rien n'indique que ces retraits constituent une désapprobation des élections.

B. De quelques résultats

A l'heure où ce rapport est rédigé, la Commission Electorale Nationale n'avait pas encore donné les résultats de toutes les circonscriptions. La mission donne ici ses impressions.

Le taux de participation semble plus élevé dans le reste du Togo (80 %) qu'à Lomé (50 % maximum). Les récents événements dont Lomé a été le théâtre (début janvier) semblent expliquer cette différence (car les électeurs de Lomé n'excluaient pas la possibilité d'incidents le jour même du scrutin).

Le taux national de participation serait très supérieur à 60 %.

Les partis qui semblent siéger à l'état actuel à l'Assemblée sont le RPT, le CAR et l'UTD. Les autres partis auront du mal à se faire représenter.

En effet, à l'heure actuelle, il semblerait que trente-cinq (35) députés du RPT soient élus au premier tour ainsi que dix (10) députés du CAR et trois de l'UTD.

Sept (7) ballottages paraissent favorables au RPT, sept (7) au CAR et sept (7) à l'UTD qui apparaît comme le grand perdant de l'élection, certainement victime d'une lassitude notoire du peuple face à la situation économique et sociale.

Douze (12) ballottages concernant des partis minoritaires peuvent être favorables pour moitié à la majorité et pour l'autre moitié à l'opposition.

Le Premier Ministre n'a pas réussi au sein de sa mouvance à placer le moindre député et se trouve lui-même en ballottage difficile.

III. CONCLUSION

De fait, les observateurs de la Francophonie, sont en mesure de déclarer – 72 heures après la fermeture des bureaux de vote – le scrutin globalement positif quant à son déroulement et à ses conséquences sur la vie politique togolaise.

En effet, les esprits étaient fortement marqués par le retrait de l'opposition lors de l'élection présidentielle ; retrait qui semblait être motivé par les problèmes d'organisation du scrutin.

Aujourd'hui, on est en droit de penser qu'il s'agissait plus d'une stratégie politique encouragée par certains, que d'une véritable dénonciation de l'organisation, dont on pouvait penser que les responsabilités, par rapport aux problèmes posés, étaient très largement partagées.

D'ailleurs, il y a tout lieu de penser que, si cette élection s'était faite sur la base d'une fraude caractérisée, « le processus de réconciliation entre les différents partenaires de la vie politique togolaise », souhaité en août 1993 par les observateurs de la Francophonie « dans la perspective des élections législatives » n'aurait pas aussi bien évolué.

Cette « évolution politique » et cette nécessité de parvenir à un consensus, seul capable de générer une vie politique réellement démocratique et normalisée, sont reconnues par l'ensemble des intervenants et notamment par l'opposition, qui relativise les prétendues actions de fraude, pour reconnaître des erreurs imputables aux uns et aux autres, ne profitant pas vraiment à tel ou tel camp. Cette analyse est partagée par l'ensemble des observateurs autorisés et tout spécialement par une

partie du corps diplomatique avec qui les observateurs de la Francophonie ont pu avoir une longue séance de travail : Allemagne, Egypte, France et USA.

La position américaine a notoirement évolué, à tel point que l'Ambassadeur des Etats-Unis s'est interrogé positivement sur la sincérité du Président lorsque celui-ci a déclaré se placer au-dessus des partis et gouverner avec la majorité qui sortira des urnes. Cette attitude prouve combien les analyses du passé ont été hâtives, car cette sincérité dans les propos tenus est notée par l'ensemble des observateurs. Quant à nous, il nous a semblé percevoir une réaction positive du côté de l'opposition.

Dans leur rapport, les observateurs de la Francophonie avaient également souhaité : « une amélioration des conditions matérielles et techniques à l'occasion de la préparation des législatives ».

De ce point de vue, les choses se sont considérablement améliorées.

En effet, les listes électorales ont été revues, et les cartes d'électeur mieux distribuées.

Certes, le débat reste entier sur le problème de la surpopulation électorale, bien que plus de 200.000 noms aient été rayés des listes. Il est difficile en l'absence de paramètres précis de se prononcer. Ce qui est sûr, c'est que l'opposition s'est beaucoup investie dans la réactualisation des listes et qu'elle semble satisfaite – à l'erreur près – mais rien ne permet d'accréditer la thèse, qui a été longtemps soutenue, d'inscriptions multiples. L'observation sur le terrain nous a d'ailleurs permis de vérifier que la marge d'erreur était faible : 1 à 2 % selon nos sondages.

Par ailleurs, l'organisation matérielle en tant que telle était parfaite, les responsables des opérations de vote tout à fait à la hauteur de leur tâche et les partis très étroitement associés à l'ensemble des opérations tant dans la préparation que dans le déroulement. Tout le matériel a été distribué dans de bonnes conditions, ce qui a permis d'ouvrir les bureaux à l'heure. Les retards constatés ont été mineurs.

Lorsqu'il y a eu des litiges (nom sur une liste et absence de nouvelles cartes par exemple), les autorités (préfet, juge, et président de la commission électorale locale) ont tout mis en œuvre pour permettre à l'intéressé de voter, avec l'aval des représentants des partis.

Ce sont les qualités de l'organisation matérielle et cet état d'esprit qui ont permis un bon déroulement de cette consultation de laquelle l'Armée a été totalement absente et la « FORS 93 » (Police, Gendarmerie, Gardes des Préfectures) assez discrète et efficace. Cette attitude a permis d'atténuer les craintes quant à d'éventuelles pressions favorisant ainsi la participation très élevée dans l'ensemble du pays (plus de 70 %) et assez élevée à Lomé (près de 50 %), compte tenu des récents incidents et des rumeurs qui avaient circulé la veille du scrutin.

Dans ces conditions, on est en droit de s'attendre à une évolution rationnelle de la vie politique togolaise, mettant fin aux oppositions meurtrières et permettant une reprise significative de la vie économique et sociale, et surtout une reprise des actions de coopération, car l'attitude des bailleurs bi et multilatéraux a été particulièrement pénalisante pour le peuple togolais.

Dans ce contexte, l'absence de la Francophonie eût-été particulièrement regrettable, car sa présence était non seulement un gage d'observation impartiale, mais aussi la preuve qu'elle s'inscrivait au Togo dans le processus d'avancée de la démocratie et peut-être plus encore dans la consolidation d'institutions nouvelles qui prendront tout leur sens par le biais d'une reconnaissance internationale, aujourd'hui plus que jamais nécessaire.

Le second tour sera déterminant, tant du côté du Président de la République qui ne souhaite pas s'appuyer exclusivement sur une éventuelle victoire mais largement s'ouvrir à la société civile, chercher le consensus politique et respecter l'équilibre ethnique dans les différentes responsabilités notamment pour la Primature et l'Assemblée Nationale ; que du côté de l'opposition qui ne ménagera aucun effort de mobilisation pour chercher à rattraper son retard car, si elle tire leçon de la lassitude du peuple, elle ne pourra compter sur des actions du type grève ou autres manifestations de rue pour renverser la vapeur.

L'observation est donc importante au second tour.

Il serait donc judicieux, compte tenu du mandat confié dans le cadre de l'évolution démocratique des Etats, que la Francophonie s'assure au deuxième tour, le 20 février 1994, de la finalité du processus conduisant à la mise en place de nouvelles institutions.

Lomé, le 9 février 1994

Le Rapporteur

M. Idrissa TRAORE