Atelier National de Réflexion et d'Echanges sur les Réformes Institutionnelles et Politiques

du 11 au 15 juillet 2016 à Radisson Blu, Hôtel 2 Février

L'esprit et la lettre des réformes telles que contenues dans les Recommandations de la CVJR.

Mgr BARRIGAH-BENISSAN Nicodème

Depuis l'annonce de cet atelier de réflexions et d'échanges auquel vous avez eu l'amabilité de m'inviter, une certaine effervescence, tout à fait compréhensible, s'est emparée de la classe politique et des acteurs de la société civile de notre Pays. En effet, la question des réformes institutionnelles et politiques a rallumé des débats passionnants et passionnés, suscitant dans presque tous les milieux des prises de positions contrastées en faveur de cette initiative ou en désaccord avec elle.

Un tel regain d'intérêt, je dois l'avouer, ne m'a point surpris car, depuis les années 1990, cette question incontournable des réformes se retrouve, sous une forme ou une autre, au cœur de toutes les controverses, avec ses flux et reflux, ses espoirs et déceptions, ses convergences et antagonismes parfois très profonds.

Lors de sa mission, la Commission Vérité, Justice et Réconciliation (CVJR), contre toute attente, y a consacré, pour sa part, ses travaux et réflexions dont les recommandations résument la substance.

Quels sont, dès lors, l'esprit et la lettre desdites recommandations dont la mise en œuvre complexe et ardue incombe aujourd'hui au HCRRUN ? Voilà l'éclairage qu'il m'est demandé de vous apporter et que je structure, par souci de clarté, en 5 points.

1. La problématique des réformes dans l'APG
2. Les réformes dans le mandat de la CVJR
3. Les réformes lors des travaux de la CVJR
4. La lettre des réformes institutionnelles et politiques
5. L'esprit des réformes institutionnelles et politiques

---

1. La problématique des réformes dans l'APG

Dans l'Accord Politique Global, les textes se référant à la création de la Commission de Vérité et ceux recommandant la Commission de Réconciliation figurent tous les deux dans le point II consacré aux **mesures relatives à la sécurité, aux droits humains, aux réfugiés et personnes déplacées,** et non au point III qui concerne **la poursuite des réformes constitutionnelles et institutionnelles nécessaires à la consolidation de la démocratie, de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance.** Cela signifie, qu'en principe, la future Commission qui résulterait de la fusion de ces deux organes, ne devait pas être investie de cette charge. Elle ne devait pas s'occuper des questions de réformes mais plutôt de la lumière à établir sur les actes de violence à caractère politique, commis depuis la période de 1958 à 2005, et d'étudier les modalités d'apaisement des victimes. Elle devait également proposer des mesures en vue de favoriser le pardon et la réconciliation nationale.

Par contre, les réformes devaient relever du domaine de *« toutes les institutions issues du Dialogue et des prochaines élections législatives* ».

2. Les réformes dans le mandat de la CVJR

Conformément au texte et à l'esprit de l'APG, le décret N° 2009-046/PR du 25 février 2009 portant création de la CVJR lui a confié la mission *« de procéder à la mise en œuvre des recommandations issues de l'Accord Politique Global, notamment ses points 2.2.2 et 2.4, en faisant la lumière sur les actes de violence à caractère politique commis par le passé et d'étudier les modalités d'apaisement des victimes ».* Aucune mention explicite n'est faite des réformes ; seule une brève allusion dans le dernier paragraphe de l'Article 2 semble mettre sur cette piste en confiant à la CVJR la mission de « *faire au gouvernement des recommandations portant sur le sort à réserver aux auteurs des violations des droits de l'homme les plus graves,* ***les mesures à prendre pour éviter la répétition de ces actes de violence ainsi que des initiatives à prendre pour la lutte contre l'impunité et renforcer la réconciliation nationale*** **».** L'unique point d'ancrage avec les réformes semble donc être les garanties de non répétition, la lutte contre l'impunité et le renforcement de la réconciliation nationale.

Pourtant, dans son rapport remis au Chef de l'Etat, le 02 avril 2012, la CVJR a consacré 12 de ses 68 recommandations aux reformes institutionnelles. Cela n'est-il pas hors du champ de compétence attribué à cette Commission ? Comment comprendre alors une telle prérogative que la CVJR semble s'être attribuée ?

En réalité, dans le document des Nations Unies qui sert de référence à toutes les commissions de vérité (LES INSTRUMENTS DE L'ÉTAT DE DROIT DANS LES SOCIÉTÉS SORTANT D'UN CONFLIT : ***Les commissions de vérité,*** NATIONS UNIES New York et Genève, 2006 p. 29) les réformes institutionnelles et constitutionnelles représentent un élément-clé des propositions d'une Commission : « *Les recommandations d'une commission de vérité visent clairement en définitive à* ***faire avancer toutes les réformes****, ainsi que les programmes d'assainissement nécessaires pour modifier les institutions qui ont permis ou qui ont accompli des exactions dans le passé. Ces recommandations, généralement très diverses, peuvent porter sur des réformes judiciaires, législatives, juridiques ou politiques. Elles seront d'autant plus susceptibles d'être mises en œuvre que la commission aura été plus spécifique et plus réaliste dans ses recommandations. Toutefois, après qu'une commission a soumis son rapport, il incombe aux groupes de la société civile - ou vraisemblablement aux hauts responsables du gouvernement qui sont sensibles à ces besoins - de faire avancer ce programme. Les acteurs internationaux peuvent également apporter une contribution décisive en faisant campagne en faveur des réformes nécessaires et en commençant par un examen attentif des recommandations contenues dans le rapport de la commission* ». Voilà le texte qui, à côté du décret de sa création, a servi de référence à la CVJR dans la réalisation de sa mission.

Deux observations méritent d'être faites au sujet de ce texte :
- Une commission est obligée de se pencher sur la question des réformes si elle estime que les violences sur lesquelles porte sa mission sont dues au mauvais fonctionnement de certaines institutions ou à des problèmes politiques générés par la constitution. Et chacun sait bien qu'au Togo les violences les plus graves s'observent surtout en période électorale.
- La Commission a pour but de « **faire avancer** » les réformes et non de les piloter, tâche qui, de toute évidence, revient à d'autres institutions, organes et acteurs.

3. Les réformes lors des travaux de la CVJR

Lors de l'exécution de notre mandat, il est vite apparu que la plupart des violences enregistrées de 1958 à 2005 sont en rapport avec des questions politiques, l'armée et la justice ou surviennent lors d'événements politiques ou encore, sont exacerbées par des tensions d'ordre politique.

Par ailleurs, l'étude des dépositions reçues, l'analyse des audiences réalisées, la réflexion sur les investigations menées et surtout l'examen des contributions reçues de la part des « *Grands Témoins* », ont conduit les membres de la CVJR à identifier les questions

politiques, le système judiciaire et l'armée comme des sujets prioritaires des réformes à opérer.

Enfin, les tergiversations du Cadre Permanent de Dialogue et de Concertation (CPDC) créé le 14 Mai 2007, réaménagé le 17 Novembre 2008 puis le 04 Février 2009, ont montré les difficultés notoires de cet organe à qui il revenait de droit de formuler des recommandations d'ordre politique. De fait, le CPDC fut chargé de créer, *« par un dialogue permanent* », les conditions de stabilité et de consolidation des institutions républicaines autour des questions d'intérêt national et des principes démocratiques et républicains. Ces questions d'intérêt national listées par le décret concernent la Constitution, la Charte des partis politiques, le Code électoral et la régularité des scrutins, les prérogatives constitutionnelles des institutions, l'accès équitable aux médias d'Etat, les droits et devoirs de l'opposition et le code de bonne conduite des partis politiques. Selon le décret de création de cette institution, le CPDC visait également à « *contribuer au renforcement de l'unité nationale par l'enracinement de la culture citoyenne au sein des populations* ». Malheureusement, les divergences de vues enregistrées à l'intérieur et à l'extérieur de la structure ne lui ont pas permis d'aboutir à des conclusions consensuelles.

Il était, dès lors, devenu évident à la CVJR qu'elle ne pouvait pas achever sa mission sans formuler des recommandations sur les questions de réformes que le CPDC devait régler à travers un dialogue politique.

4. L'esprit des recommandations de la CVJR

Quels sont les principes qui ont orienté et inspiré nos recommandations ? Dans quels objectifs les avons-nous rédigés ? Quelle finalité leur avons-nous assignée ? Dans quel sens doivent-elles être interprétées ?

Favoriser la réconciliation : voilà le tout premier objectif visé par les recommandations de la CVJR, y compris celles relatives aux réformes institutionnelles et politiques. Il ne s'agit pas de faire triompher une position sur une autre mais plutôt de suggérer des changements susceptibles de calmer les tensions.
Garantir la non-répétition des violences, en évitant que les institutions et la constitution ne génèrent de nouveaux conflits.

Garantir de meilleures conditions pour l'alternance démocratique. La lutte pour l'alternance étant l'une des causes des violences récurrentes observées au Togo, toute mesure ou réforme visant à créer un cadre plus apaisé ne peut que renforcer la cohésion nationale.

Favoriser une gradualité dans la résolution des conflits liés aux institutions. Dans la recommandation 5, la CVJR rapporte le souhait enregistré lors de ses travaux de voir le mandat présidentiel limité à cinq (5) ans, renouvelable une fois et le mode de scrutin ramené à deux tours. Ces mesures viseraient à rendre la Constitution actuelle acceptable par tous. Par ailleurs, la CVJR propose, dans la recommandation 8, « l'organisation d'une large réflexion sur la question associant personnalités politiques, juristes, sociologues, historiens, organisations de la Société Civile en vue de déterminer les institutions en mesure de nous assurer une gouvernance adaptée à nos réalités ». Ce chantier plus large pourrait déboucher sur un changement de constitution, à soumettre éventuellement à un référendum. Selon la vision de la CVJR, ces deux démarches, loin de s'opposer, pourraient être conduites à court puis à moyen terme si la volonté politique des parties en cause arrivait à s'accorder sur l'essentiel.

5. Le texte des recommandations politiques de la CVJR

Constituées de 68 points, les recommandations de la CVJR couvrent 4 domaines principaux : le respect scrupuleux des droits de l'homme, les réformes institutionnelles, l'organisation de la société et le programme des réparations. Elles s'adressent donc à tous les fils et fils de notre pays, aussi bien aux autorités, aux institutions, aux politiques, à la société civile, qu'au simple citoyen. Les réformes politiques ne doivent donc pas être isolées de ce cadre.

Les reformes politiques

Elles portent sur :

- Le renforcement du principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs : « ***Les réformes constitutionnelles et législatives en discussion doivent aboutir pour garantir plus efficacement l'indépendance de chacun de ces pouvoirs afin qu'ils jouent pleinement leurs rôles*** » et que soient évitées *« **les interférences qui paralysent leur bon fonctionnement*** ». (Recommandation 4). Sans les mentionner, la CVJR fait ici allusion aux discussions qui à l'époque étaient menées au sein du CPDC au sujet des réformes.

- La mise en place de mesures garantissant les meilleures conditions pour l'alternance démocratique. La recommandation de la CVJR en ce sens, est sans équivoque : « ***le mandat présidentiel devra être, à l'avenir, limité*** ». Pour ce faire, elle a préconisé le retour à la formule originelle de l'article 59 de la Constitution du 14 octobre 1992 : « *Le Président de la République est élu au suffrage universel pour un mandat de cinq (05) ans, renouvelable une seule fois* ». (Recommandation 5).

- L'amorce de réformes en profondeur liées aux élections et aux conditions de leur organisation, dans le cadre d'un débat national propre à dégager un large consensus sur le découpage électoral, le mode de scrutin, l'indépendance des commissions électorale et le choix de ses membres, le vote des Togolais de la diaspora, le respect des normes et standards internationaux en matière de déroulement des scrutins et de proclamation des résultats (Recommandations 6 et 7).

- La nécessité d'entreprendre des réformes institutionnelles adaptées à nos réalités : l'organisation d'une large réflexion sur la question associant personnalités politiques, juristes, sociologues, historiens, organisations de la Société Civile… (Recommandation 8)

La réforme du système judiciaire

- « *Une réforme en profondeur du secteur* (judiciaire) *s'avère indispensable et incontournable car* ***le rétablissement de cette confiance entre la population et sa justice est fondamental à la garantie des principes démocratiques et à la non répétition des violences connues par le passé*** » (Recommandation 9).

- Dans ce sens, la CVJR encourage à poursuivre et à achever les réformes du système judiciaire, entreprises depuis 2005.

La réforme de l'armée, de la police et des services de renseignements

- « *Le recrutement des nouveaux militaires devrait se faire avec la plus grande transparence, dans toutes les régions du pays, sur des critères bien définis, sans privilégier telle ou telle ethnie* » ;
- La réaffirmation du caractère républicain de l'armée qui doit être performante, professionnelle et responsable ;
- La limitation des incursions des membres des FAT en exercice dans l'animation de la vie politique et économique du pays ;
- La réforme du maintien de l'ordre et de la sécurité dans les agglomérations, exclusivement confié à la police et à la gendarmerie ;
- La réforme des services de renseignement respectueux des droits humains.

Conclusion :

Je ne saurais terminer mon intervention sans faire trois observations qui me paraissent extrêmement importantes pour l'atelier dont nous venons de démarrer les travaux.

Première observation : entre l'APG, la CVJR et le HCRRUN, il existe un principe de continuité et non de rupture ou de substitution. De fait, tout comme la CVJR n'a pas mis fin à l'APG, de même le HCRRUN ne vient pas mettre un terme à cette dernière. Il s'agit plutôt de mise en œuvre des recommandations de l'institution précédente car les objectifs demeurent les mêmes : créer les conditions d'une démocratie apaisée. Ce même principe de la continuité s'applique à la question de la relation entre ce qu'on pourrait appeler les « petites réformes » (qui se sont cristallisées dans les deux questions de la limitation de mandat et du mode de scrutin) et le grand chantier de réflexions qui est lancé en ce jour.

Deuxième observation : les recommandations préconisées par la CVJR ne se limitent pas à la question des réformes politiques. Elles concernent aussi le bon fonctionnement des institutions et l'organisation de la société. Il convient donc de ne pas les restreindre à ces questions qui, tout en étant capitales, ne sont pas exclusives.

Troisième observation : les recommandations politiques doivent contribuer à la consolidation de la démocratie, au renforcement de l'unité nationale et de la réconciliation. Malgré les déclarations de bonnes intentions répétées par les acteurs, elles peinent à trouver une solution consensuelle. J'exhorte donc les uns et les autres à plus de bonne foi et d'esprit de conciliation. dans l'intérêt du peuple qui doit transcender tous les intérêts particuliers