



**MISSION D'OBSERVATION ELECTORALE
DE L'UNION EUROPEENNE AU TOGO**

**ELECTIONS LEGISLATIVES
DU 14 OCTOBRE 2007**

RAPPORT FINAL

Rapport final

Sommaire

1. Résumé	3
2. Introduction	7
3. Environnement politique	8
4. Cadre légal et réglementaire	13
5. Administration des élections	19
6. Inscription des électeurs	25
7. Enregistrement des listes de candidats	31
8. Campagne électorale	33
9. Médias et élections	36
10. Participation de la société civile	42
11. Conduite du scrutin	44
12. Résultats	48
13. Contentieux et proclamation des résultats définitifs	59
14. Recommandations	63
15. Annexes	68

Ce rapport est produit par la Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne (MOE UE) et présente les conclusions de la Mission sur les élections législatives au Togo. Ce rapport n'a été ni adopté ni approuvé de quelque façon que ce soit par la Commission européenne et ne doit pas être invoqué en tant qu'expression de l'opinion de la Commission européenne. La Commission européenne ne garantit pas l'exactitude des données figurant dans ce rapport et décline également toute responsabilité quant à l'usage qui peut en être fait.

1. Résumé

Les élections législatives d'octobre 2007 constituent une étape importante dans la construction d'une démocratie pluraliste et apaisée. Les électeurs togolais, par leur forte mobilisation le jour du scrutin, ont exprimé leur désir de participer pleinement à la transition démocratique en cours.

La Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI), en dépit d'un certain nombre de difficultés et malgré certaines déficiences, a conduit le processus électoral dans des conditions qui ont permis aux électeurs d'exprimer un choix. La large participation des partis politiques ainsi que le calme ayant régné lors de la campagne électorale sont à souligner.

Plusieurs réformes et évolutions sont nécessaires afin que les prochaines élections reflètent pleinement le choix des électeurs. Il s'agit notamment de la révision du découpage électoral afin de rééquilibrer la représentation des populations, de l'établissement d'un mode de contribution publique au financement des campagnes électorales et de l'installation d'une Cour des Comptes afin de rendre le processus plus équitable. Il s'agit aussi de concevoir une stratégie à plus long terme en ce qui concerne l'éducation civique des populations par les institutions publiques, la société civile, les médias et les partis politiques. Un libre choix de l'électeur suppose un électorat familiarisé avec la vie institutionnelle et en mesure de dépasser pressions diverses et divisions intercommunautaires.

- La mort soudaine du Président Gnassingbé Eyadema en février 2005 a mis fin à quatre décennies de régime à parti unique. L'élection présidentielle de la même année, qui a sanctionné la victoire de son fils Faure Gnassingbé, a été contestée par les militants de l'opposition pour irrégularités et fraudes électorales. Le parti au pouvoir, le Rassemblement du Peuple Togolais (RPT), et certains partis de l'opposition ont entamé un dialogue qui a abouti à la signature de l'Accord Politique Global (APG) le 20 août 2006.
- Les élections législatives du 14 octobre 2007 ont constitué une étape importante du processus de démocratisation togolais. L'APG prévoyait « *la mise en place d'une nouvelle Assemblée nationale à l'issue d'un processus électoral transparent, juste et démocratique* ». Le taux élevé d'enregistrement des citoyens et l'engagement des partis politiques dans le processus électoral ont été considérés comme des signes positifs qui soulignent la volonté du peuple togolais d'aller aux urnes et de promouvoir des avancées démocratiques dans le pays. 29 partis ont présenté des listes aux élections législatives. Cependant, seuls 3 partis ont obtenu la totalité des 81 sièges de la prochaine Assemblée nationale : le RPT (50), l'Union des Forces de Changement (UFC) (27) et le Comité d'Action pour le Renouveau (CAR) (4).
- De manière générale, le cadre légal offre la possibilité de conduire des élections selon les normes internationales pour la tenue d'élections compétitives et crédibles mais comporte toutefois des lacunes. Le système électoral est celui du scrutin proportionnel de circonscription (listes fermées), lequel se fonde sur le découpage préfectoral (81 sièges répartis entre 30 préfectures plus la commune de Lomé). Ce système, qui a été approuvé par les signataires de l'APG et sur la base duquel ils ont accepté de concourir, s'est avéré

déséquilibré. La répartition des sièges entre circonscriptions aboutit à des variations très importantes dans le coefficient de représentativité des sièges au détriment, principalement, des circonscriptions du Sud et tout particulièrement de la ville de Lomé et de son « hinterland » (préfecture du Golfe).

- Dans le cadre de la mise en oeuvre de l'APG, une des principales modifications apportée au Code électoral a été l'institution d'une Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) en charge de l'organisation des élections. Composée de 19 membres, la CENI a été désignée sur critères politiques établis par l'APG. L'enjeu pour la Commission a été de parvenir à demeurer dans les limites du calendrier constitutionnel. Le raccourcissement des délais a donc entraîné à la fois une accélération de la mise en place opérationnelle, dans des conditions dès lors non idéales, et des décisions visant à comprimer l'agenda légal. La CENI, en dépit de ces difficultés et malgré certaines déficiences, a conduit le processus électoral dans des conditions qui ont permis aux électeurs d'exprimer un choix.
- L'enregistrement des électeurs a été retardé par une série de difficultés techniques mais s'est achevé avec l'inscription d'un nombre important d'électeurs : 2 911 225 au 14 octobre. Etant donné l'absence de données démographiques fiables, il est difficile d'établir avec certitude le taux d'enregistrement. La période dévolue à l'exposition et à l'apurement des listes s'est avérée trop réduite pour permettre de prendre en compte les erreurs constatées.
- L'enregistrement des listes de candidats est régi par une série d'articles du Code électoral qui demeurent influencés par la logique du scrutin uninominal de circonscription. La finalisation des listes s'est déroulée dans une confusion certaine mais, dans l'ensemble, le processus s'est réalisé dans des conditions d'inclusivité généralement satisfaisantes.
- La campagne électorale s'est déroulée durant quinze jours dans une atmosphère calme et avec une participation active de tous les partis politiques ainsi que de la population. Aucun incident grave n'a été observé pendant les deux semaines de campagne.
- Le Code électoral ne comporte, en matière de financement des campagnes électorales, que des dispositions limitées. Il prévoit bien un plafond de dépenses de 3 000 000 de CFA (environ 4 570 euros) par candidat (ce qui est peu), mais les instruments de contrôle prévus sont rendus inopérants du fait de l'inexistence d'une Cour des Comptes. Il n'existe donc ni contraintes ni contrôles tant des sources de financement que du type et du montant des dépenses.
- La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC), en offrant aux médias privés la possibilité de couvrir la campagne électorale au même titre que les médias publics, à l'exception des radios et télévisions à vocation communautaire et confessionnelle, a ouvert les portes à une expression médiatique plurielle, une nouveauté au Togo.
- Les médias publics ont assuré un pluralisme de voix. Cependant, le temps d'antenne accordé ou l'espace consacré au RPT, au CAR et à l'UFC ont été souvent supérieurs à ceux accordés aux autres partis. Les médias privés ont tenté de garantir une égalité d'accès des différents candidats. Ils se sont ainsi autodisciplinés et autorégulés tout en restant très dépendants des partis (principalement du RPT) en possession des moyens suffisants de s'offrir un espace payant.

- L'implication des femmes dans la vie politique togolaise reste insuffisante. La disposition 1.2.11 de l'APG concernant le quota des candidatures féminines n'exprime qu'un souhait. Aucun quota n'a été défini et les partis ont finalement refusé de garantir un minimum de candidatures féminines sur les listes. Un des arguments avancés est que la présence de femmes leurs ferait perdre des voix. *In fine*, la seule mesure concrète a été de réduire de 25 % le montant de l'inscription sur les listes pour les candidates.
- 21 organisations de la société civile ont bénéficié d'un soutien de programmes internationaux pour l'élaboration et l'exécution d'activités d'éducation civique et de sensibilisation au vote. De manière générale, l'interruption des projets d'éducation civique à plusieurs semaines des élections est regrettable au sens où, pour l'essentiel, celle-ci a été *de facto* sous-traitée aux partis, et parmi ceux-ci aux plus organisés, dans les derniers jours avant le scrutin.
- Un mécanisme d'observation nationale a été mis en place, pour la première fois au Togo, à l'occasion des élections législatives du 14 octobre. 5 organisations sélectionnées, avec pour objectif de fédérer les observateurs de 12 organisations, ont opéré selon une division en zones d'activités. Le nombre total d'observateurs déployés s'est finalement monté à 2140. Les organisations responsables ont relevé le besoin de poursuivre des activités de renforcement des capacités nationales du point de vue de l'approfondissement et du recentrage de leur méthodologie sur des aspects moins quantitatifs.
- Une polémique concernant la mise en place d'une procédure d'authentification des bulletins de vote a provoqué une crise ouverte au sein de la CENI à quelques jours du scrutin. La crise est apparue lorsque l'authentification des bulletins par signature au verso a été remise en question par les membres du RPT. Un compromis relatif à l'apposition d'autocollants le jour du scrutin a été accepté. Cette solution, sans présenter la même garantie de contrôle de la provenance que les signatures, offrait néanmoins une certaine forme de sécurisation.
- Un scrutin anticipé pour les forces de sécurité a été organisé le 11 octobre dans 54 centres de vote. Le caractère tardif de la décision s'est avéré une source de complication en termes logistiques et opérationnels. Les opérations se sont néanmoins majoritairement déroulées de manière jugée bonne ou acceptable par les équipes, notamment en ce qui concerne le respect du secret du vote. Divers abus ont cependant été constatés en particulier par rapport à l'usage des procurations.
- Dans les bureaux de vote visités par les observateurs de la MOE, le scrutin du 14 octobre s'est déroulé dans des conditions globalement satisfaisantes. Dès le matin, des files – quelquefois importantes – d'électeurs étaient présentes. Très tôt dans la journée est apparu un problème de distribution et de répartition des autocollants utilisés pour la validation des bulletins. Les statistiques d'observation montrent que ce problème s'est atténué au cours de la journée et n'a affecté qu'un nombre limité d'électeurs finalement autorisés à voter sans que soit apposé l'autocollant. Dans leur ensemble, les bureaux de vote ont néanmoins pu fonctionner dans des conditions permettant l'expression du choix de l'électeur.
- La centralisation des résultats s'est faite au niveau des Commissions Electorales Locales Indépendantes (CELI). Du fait de l'engorgement produit par la sous-estimation des besoins organisationnels et par le réexamen de bulletins nuls dans plusieurs cas (notamment à Lomé Commune), des retards considérables ont été enregistrés dans les

circonscriptions dotées d'un nombre important de bureaux de vote. Les problèmes se sont cristallisés autour des résultats de la circonscription de Lomé Commune.

- Les résultats ont été généralement acceptés par les partis à l'exception notable de l'UFC. Ils ont confirmé le caractère avantageux du mode de scrutin pour le RPT qui a pu bénéficier à la fois d'un découpage électoral favorisant le nord du pays et d'un mode d'allocation des sièges permettant aux grandes formations d'optimiser l'avantage résultant de leur position dominante.
- La Cour Constitutionnelle a procédé, le 30 octobre, à la proclamation définitive des résultats des élections législatives en confirmant les résultats provisoires annoncés par la CENI sur la répartition des sièges. Par contre, la Cour n'a pas redressé les erreurs arithmétiques insérées dans le calcul des totaux d'électeurs inscrits, votants, de bulletins nuls et de suffrages exprimés, de sorte que ceux-ci ne coïncident pas avec la ventilation par circonscription. De manière générale, les arguments de la Cour s'inscrivent dans une logique interprétative très restrictive, tant en ce qui concerne la lettre du Code électoral, que relativement à son propre rôle.

2. Introduction

Sur invitation des autorités togolaises, la Commission européenne, en accord avec les Etats membres et en liaison avec le Parlement européen, a décidé de déployer une Mission d'Observation Electorale (MOE) pour observer les scrutins législatifs des 11 et 14 octobre 2007. La MOE a été présente au Togo du 8 septembre au 3 novembre 2007. La MOE était dirigée par Madame Fiona Hall, membre du Parlement européen.

La mission a opéré conformément à la Déclaration de principe pour l'observation internationale des élections du 27 octobre 2005. Cette observation de longue durée a couvert toutes les étapes du processus électoral et a visé à contribuer au renforcement de la transparence, de la crédibilité de l'élection et de la confiance des acteurs dans le processus. La mission est indépendante dans ses observations et ses conclusions.

La MOE a déployé 94 observateurs, ressortissants de 20 des 27 Etats membres de l'Union Européenne et de la Suisse, dans les 31 préfectures du Togo, à l'occasion des scrutins législatifs. Une délégation de 5 membres du Parlement européen, conduite par Madame Marie-Arlette Carlotti, a rejoint la Mission. La MOE a publié une déclaration préliminaire à l'issue des scrutins législatifs à laquelle s'est associé la délégation des Députés européens.

La MOE voudrait remercier les autorités électorales et gouvernementales, les partis politiques, les candidats, les médias, les observateurs et plus particulièrement le peuple togolais pour la bonne coopération tout au long de la mission.

Le présent rapport présente les conclusions de la MOE sur les scrutins législatifs des 11 et 14 octobre 2007. Il contient également des recommandations visant à contribuer à l'amélioration des processus électoraux. Ce rapport et ses conclusions restent de la seule responsabilité de la Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne.

3. Environnement politique

3.1 Contexte politique

La mort soudaine du Président Gnassingbé Eyadema en février 2005 a mis fin à quatre décennies de régime à parti unique. L'élection présidentielle de la même année qui a sanctionné la victoire de son fils Faure Gnassingbé sur l'opposant Bob Akitani a été contestée par les militants de l'opposition pour irrégularités et fraudes électorales. Les émeutes qui ont suivi ont été réprimées par la force faisant des centaines de victimes et provoquant la fuite de milliers de Togolais vers le Bénin et le Ghana.¹ A la demande du gouvernement togolais, des consultations ont été ouvertes avec l'Union Européenne à la suite desquelles le gouvernement a consenti à « 22 engagements » pour sortir de la situation de blocage politique. Le parti au pouvoir, le RPT, et certains partis de l'opposition ont entamé un dialogue qui a abouti à la signature de l'Accord Politique Global (APG) le 20 août 2006. L'APG a été signé par six partis : le RPT, le CAR, la Convention Démocratique des Peuples Africains (CDPA), la Convention Patriotique Panafricaine (CPP), l'UFC, le Parti pour la Démocratie et le Renouveau (PDR) et deux organisations de la société civile [Groupe de Réflexion et d'Action Femme, Démocratie et Développement (GF2D), Réseau des Femmes Africaines Ministres et Parlementaires (REFAMP/T)]. L'APG a ouvert la voie à la formation d'un Gouvernement d'Union Nationale composé par les principales formations politiques togolaises à l'exception de l'UFC, le principal parti d'opposition.

Suite à la signature de l'APG, le contexte politique du Togo a progressé vers une stabilisation et un apaisement général.² Cet accord prévoyait notamment « *La mise en place d'une nouvelle Assemblée nationale à l'issue d'un processus électoral transparent, juste et démocratique* ». Le taux élevé d'enregistrement des citoyens et l'engagement des partis politique dans le processus électoral ont été considérés comme des signes positifs qui soulignent la volonté du peuple togolais d'aller aux urnes et de promouvoir des avancées démocratiques dans le pays. Cette constatation a été confirmée par une appréciation généralement positive du processus électoral de la part des acteurs impliqués. Des cadres des partis politiques, des membres de la société civile et plus particulièrement des organisations non gouvernementales ont apprécié ce climat politique préélectoral tranquille.

Malgré l'amélioration du contexte sociopolitique togolais, plusieurs éléments d'incertitudes qui sont l'héritage du système politique passé et qui ont constitué un frein à la libre expression des populations ont été observés. Il convient en particulier de souligner l'absence de neutralité politique de certaines autorités locales. Selon plusieurs sources d'information (observateurs de la MOE, partis politiques, candidats, société civile), dans plusieurs préfectures du nord les chefs de canton et les préfets ont montré une attitude partisane en faveur du parti au pouvoir. Selon nos interlocuteurs, les chefs traditionnels ont parfois reçu des pressions de la part des

1 Selon les chiffres publiés par le HCR, après l'élection présidentielle de 2005 et les actes de violences qui ont suivi, 43 500 togolais ont traversé les frontières du pays. 17 000 se sont réfugiés au Ghana et 26 500 au Bénin.

2 Un signe évident de cet apaisement a été le retour de 32 000 réfugiés au Togo en 2006. Selon les chiffres du Haut Commissariat aux Réfugiés, il en restait 5000 au Bénin (dont 3000 dans le camp d'Agome et 2000 dans les familles d'accueil) et 6000 au Ghana. Après un convoi organisé en avril 2007, 1200 réfugiés supplémentaires sont rentrés du Bénin et 1000 du Ghana. Actuellement il en reste à peu près 3800 au Bénin et 5000 au Ghana.

préfets afin qu'ils soutiennent le RPT et influencent les villageois dans leur choix politique.³ Toutefois, les chefs traditionnels jouent aussi souvent un rôle important de facilitateur dans le domaine électoral, notamment pendant la phase de l'enregistrement et pour participer à l'identification des membres des bureaux de votes lors de leur recrutement. Ils s'engagent aussi parfois dans des campagnes de sensibilisation électorale auprès de leurs communautés dont la neutralité serait à contrôler dans certains cas.

La tranquillité du climat politique préélectoral a été perturbée quelques jours avant les élections par la décision du RPT de refuser la signature des bulletins de vote afin d'authentifier leur provenance. La question qui a été débattue au sein de la CENI en séance plénière a débordé de ce cadre et pris une orientation plus politique. La divergence se situait entre les partis favorables à la signature comme preuve d'authentification (UFC, CDPA, CAR) et ceux qui s'y opposaient (RPT, PDR, CPP). La situation a été débloquée grâce à l'intervention du facilitateur Burkinabé de l'APG qui a proposé un autocollant à opposer au dos de chaque bulletin dans les bureaux de vote. La crise politique avant le scrutin a été dépassée mais la solution tardive des autocollants a eu des conséquences d'ordre technique et logistique lors du scrutin et a ouvert la voie à des contestations d'ordre politique après le scrutin.

Le jour du scrutin la population s'est rendue massivement aux urnes et dans un environnement globalement pacifique. Le contexte politique est devenu plus tendu dans la ville de Lomé suite à la proclamation des résultats provisoires et partiels de la CENI. La réaction de la plupart des partis politiques à l'annonce des résultats n'était pas de contestation mais plutôt de déception et de résignation. Dans l'ensemble des préfectures du nord la situation est restée calme et les partis ne se sont pas opposés aux résultats sortis des urnes.⁴ L'UFC est le seul parti à avoir réellement contesté les résultats.

L'atmosphère politique à Lomé s'est ressentie de la confusion qui a régné entre la CELI, la CENI et la Cour Constitutionnelle avant la proclamation des résultats provisoires de Lomé Commune. A l'origine de cette confusion se trouve l'incapacité de la CELI à proclamer les résultats de Lomé étant donné les irrégularités diverses commises lors de la tabulation. Après différents allers-retours entre la CELI, la CENI et la Cour Constitutionnelle, et une manifestation de l'UFC contre la CENI, la CENI a finalement dû annoncer des résultats provisoires qui attribuaient quatre sièges à l'UFC et le cinquième siège tant contesté au RPT.⁵ Finalement, les résultats définitifs ont été annoncés par la Cour Constitutionnelle le 30 octobre. Des discussions avaient déjà pris place au Burkina Faso sous les auspices du

3 Le chef de canton ayant une grande influence sur le choix des chefs de village, c'est partiellement selon ses recommandations que les chefs de village reçoivent leur lettre formelle de nomination du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation. La période de probation des chefs de village avant qu'ils ne soient formellement nommés peut aller jusqu'à une vingtaine d'années selon le chef du canton. Cette intervention de l'administration dans la sélection des chefs traditionnels a affaibli en bien des endroits leur autorité.

4 Quelques exceptions ont été constatées. Dans la région de Savanes, dans la préfecture de Tone, l'UFC et l'ADDI ont contesté les résultats pour les irrégularités qui auraient eu lieu pendant la transmission et la tabulation de résultats. Des plaintes ont été soumises directement à la CENI de la part de l'UFC, de l'Alliance et du CDPA de la circonscription de Blitta pour le rôle partisan du préfet et des chefs traditionnels, l'achat de votes par le RPT, la non signature et la non remise des procès-verbaux aux délégués des partis dans plusieurs bureaux de vote.

5 Voir la section publication des résultats pour l'explication de cette démarche.

facilitateur de l'APG, notamment sur les conditions de la participation de l'UFC au futur gouvernement.

3.2 Acteurs politiques

Parmi les nombreux partis politiques enregistrés au Ministère de l'Intérieur⁶ (environ 70), 29 ont présenté des listes pour participer aux élections législatives de 2007. Au total, 2122 candidats ont été inscrits sur les 395 listes présentées dans les 31 circonscriptions du pays. 49 listes ont été le fait de candidats indépendants.

Le schéma politique préélectoral a été caractérisé par l'opposition entre le parti au pouvoir, le Rassemblement du Peuple Togolais (RPT), dont le dirigeant est l'actuel Président Faure Gnassingbé, et le principal parti d'opposition, l'Union de Forces de Changement (UFC), dont le président Gilchrist Olympio est le fils du premier Chef d'Etat, Sylvanus Olympio, assassiné en 1963. Entre ces deux partis se situent ceux qui participaient au Gouvernement d'Union Nationale, d'autres partis moins importants et plusieurs candidats indépendants.

Le RPT est l'ancien parti unique créé par le Président Eyadema en 1969 et dominé par le « clan présidentiel » qui est au pouvoir depuis quarante ans. Le RPT est bien implanté sur l'ensemble du territoire et surtout dans le Nord, mais son « fief » se trouve dans la préfecture de la Kozah dans la région de Kara d'où vient le groupe ethnique kabyè du clan Eyadema. Le RPT est doté d'une structure très organisée, d'un capital humain et de moyens financiers supérieurs aux autres partis. Le parti se trouve en ce moment dans une phase de renouvellement, de changement mais aussi de rivalités internes menées par deux factions : la faction réformatrice et la faction conservatrice.

L'UFC est le principal parti d'opposition soutenu notamment par l'ethnie Ewé du sud du pays. Le parti est né en 1992 comme une fédération d'autres partis politiques d'opposition (UTR, PFC, SDT, UDS, MTD, FCDDT, ATD, PDU) qui faisait partie de l'ancien parti politique de Sylvanus Olympio, le Comité de l'Unité Togolaise (CUT). L'UFC est considéré comme étant un parti d'opposition radicale qui n'accepte ni compromis ni partage du pouvoir avec le RPT. Son programme et sa stratégie politique sont incarnés dans le slogan « changement ». En ayant boycotté toutes les élections législatives précédentes organisées au Togo et en ayant participé aux élections présidentielles en coalition avec d'autres partis de l'opposition, il était difficile d'estimer son poids politique dans l'ensemble du pays avant les élections. Néanmoins, certains signes montraient une faiblesse du parti dans le Nord où il ne semblait pas aussi bien installé que d'autres partis de l'opposition malgré la présence de certaines « poches » de supporters UFC à Dapaong, Mango et Sokode.⁷ Nonobstant le découpage électoral qui le défavorisait, l'UFC était confiant dans le fait de gagner ces élections législatives et renverser le rapport de forces au parlement.

Contrairement à l'UFC, les autres partis politiques qui ont adhéré au Gouvernement d'Union Nationale (GUN) ont été désireux de se présenter comme étant des partis de concertation et de collaboration politique. L'hypothèse était que les togolais, fatigués des affrontements et des luttes contre le pouvoir, auraient apprécié une politique de collaboration plutôt que

6 En fait le Ministère de l'Administration territoriale

7 Depuis 1992 quand le président du parti a subi un attentat pendant sa tournée dans le nord du pays, Olympio ne s'est jamais rendu plus au nord qu'Atakpame jusqu'à cette année et aucune réunion politique de l'UFC n'a été organisée dans les préfectures du Nord avant 2007.

d'opposition. Le chef de file de cette idéologie politique est le CAR de Yaovi Agboyibo, Premier Ministre.⁸ Le CAR est un parti bien implanté sur tout le territoire qui pouvait compter sur une structure bien préparée pour les élections législatives.⁹ Le CAR a beaucoup investi en termes financiers, en ressources humaines et en mobilisation pendant la campagne électorale. Il semblait bénéficier d'une popularité importante. Agboyibo n'a pas hésité à se prononcer en faveur d'une future collaboration avec le RPT et envisageait de conserver son poste de Premier Ministre.

Les autres partis politiques sont considérés comme modérés et se sont alliés à l'un ou l'autre des deux principaux partis. Parmi eux il convient de citer la Convergence Patriotique Panafricaine (CPP) de l'ancien Premier Ministre Edem Kodjo, le Parti des Démocrates pour le Renouveau (PDR) de Zarifou Ayeva et la Convention Démocratique des Peuples Africains (CDPA) de Léopold Messan Gnininvi. Le CDPA est un petit parti d'intellectuels qui était un des premiers partis d'opposition demeuré dans la clandestinité jusque dans les années 90. Ils se définissent comme un parti socialiste basé sur les principes de la solidarité sociale.

Hors les partis signataires de l'APG, le Parti Socialiste pour le Renouveau (PSR) d'Abi Tchessa, l'Alliance de Dahuku Péré (ancien baron du RPT et ancien président de l'Assemblée nationale) et l'Alliance pour la Démocratie et le Développement Intégral (ADDI) méritent d'être mentionnés. Le PSR se définit comme le parti antagoniste du RPT dans le nord du pays. L'ADDI est un parti à connotation régionale avec une bonne implantation dans les préfectures de Tone et de Tandjoure. Son président national, Tchabouré Gogué, est un natif de Tandjoure. Initialement, l'ADDI était une organisation non gouvernementale qui défendait les droits des habitants vis-à-vis des réserves naturelles et qui s'est ensuite transformée en parti politique. L'ADDI, comme les autres partis non signataires de l'APG, se plaint d'être défavorisé par rapport à ceux qui font parti de l'Accord et, par exemple, n'ont de membres ni dans les CELI et CENI ni dans les bureaux de vote.

3.3 Enjeux de la politique togolaise

Ces élections législatives ne se sont pas jouées sur les programmes politiques des partis mais plutôt sur la rivalité des partis et de leurs leaders, sur leur positionnement dans le contexte politique togolais, sur la question ethnique et sur la division nord/sud du pays. La notoriété des candidats et leur implantation au niveau local ainsi que le niveau d'implantation des partis sur tout le territoire togolais ont constitué des facteurs déterminants.

Pendant toute la campagne électorale les deux principaux partis ont exprimé deux visions différentes. Le RPT n'a pas caché son désir de continuer l'expérience du Gouvernement d'Union Nationale avec les partis déjà représentés en son sein. A plusieurs occasions, les candidats RPT et le président Faure n'ont pas hésité à affirmer que, même en cas d'une majorité absolue dans le nouveau parlement, ils seraient disposés à former un nouveau GUN. La volonté proclamée d'ouverture du parti ne se traduit pas toujours par des faits, notamment à cause des tensions internes au parti. Parmi les candidats et têtes de listes du parti se trouvaient nombre de personnalités considérés comme étant réticentes au changement.

8 Agboyibo est un juriste qui militait dans les associations de défense des Droits de l'Homme. Il a contribué à la création de la Commission Nationale des Droits de l'Homme (CNDH).

9 En 1994, le CAR avait gagné la majorité parlementaire avec 36 sièges.

Sur le plan local, les stratégies des partis se sont adaptées aux facteurs socioculturels du peuple togolais et permettent, en dehors du choix de l'électeur, d'expliquer partiellement l'uniformité de certains résultats. Dans certaines circonscriptions du Nord, plusieurs interlocuteurs ont dénoncé la dissémination d'un sentiment de peur auprès des villageois en évoquant les actes de répression qui ont suivi les élections présidentielles de 2005. Il s'agit de la peur du changement mais aussi de la peur des gens du Nord envers ceux du Sud¹⁰. Le RPT a été accusé par des adversaires politiques de menacer les Lamba et Kabyié, qui vivent dans la préfecture de Bassar, de les renvoyer « chez eux » s'ils ne votaient pas pour le RPT. La peur d'éventuelles représailles, de la stigmatisation comme opposant, ne prédispose pas à un libre choix de l'électeur. D'autres facteurs ont joué un rôle important dans ces élections, comme le manque de connaissance par rapport aux enjeux politiques dans les zones rurales du pays, les rapports de clientélisme ou encore la pauvreté. Presque tous les partis de l'opposition dans le nord du pays ont accusé le RPT d'avoir distribué des cadeaux, de la nourriture et de l'argent dans les villages peu avant les élections.

L'UFC, contrairement à d'autres partis politiques, n'a jamais parlé d'alliance et de concertation mais de changement. Le message adressé aux Togolais mettait en avant l'idée que l'UFC est capable d'entamer un véritable changement dans le pays en excluant le RPT. La décision politique de ne pas participer au GUN a confirmé cette stratégie politique de ne pas accepter de compromis et de rester dans une opposition radicale. Pour l'UFC, les partis ayant accepté de rentrer dans le GUN ne peuvent plus être considérés comme les porte-parole d'une société qui voudrait rompre avec le passé et la gestion de l'Etat par le RPT. Dans cette stratégie politique, l'UFC a essayé de « représenter » toutes les oppositions politiques togolaises désireuses de changer le pays.

L'UFC, lors de ces élections, s'est radicalisée encore davantage dans sa représentation géographique et ethnique. Les discours électoraux de l'UFC se sont davantage adressés aux gens du Sud qu'aux gens du Nord en raison également d'une faible implantation du parti dans les régions du Nord. L'UFC (comme le RPT dans d'autres préfectures du Nord) a été accusé d'avoir menacé des allogènes Kabye dans la préfecture de Blitta de les renvoyer de leurs terres s'ils ne votaient pas pour l'opposition. Cette politique a exacerbé la division Nord/Sud, la méfiance des gens du Nord et du Sud les uns envers les autres ; division qui a des racines historiques et culturelles.¹¹ Le sentiment général des gens du Sud est que le Nord est assez homogène et qu'aucune vraie opposition au RPT n'y trouve place car toutes les ethnies et les différentes régions bénéficient de la gestion des ressources de l'Etat par l'ethnie Kabyè. Cette vision des choses est récusée par des partis d'opposition du Nord pour lesquels seule une oligarchie de l'ethnie Kabyè profite des privilèges accordés par le RPT et par le clan présidentiel tandis que la majorité des Kabyè et les autres ethnies en tirent peu de bénéfice. Pour eux, un Nord homogène, comme le laisse à penser le résultat sorti des urnes, n'existe pas.

Ces stratégies politiques, de l'un comme de l'autre, renforcent les divisions intercommunautaires et la radicalisation Nord/Sud du pays.

10 Les allogènes sont nombreux dans les préfectures de Bassar, Dangkpén et dans la région Centrale et des Plateaux. La cohabitation entre les ethnies venues du Nord et les autochtones a toujours posé des problèmes liés à la propriété terrienne et au facteur ethnique.

11 Au début des années 90, par exemple, pendant la tentative d'ouverture démocratique de l'Etat togolais, des Togolais appartenant aux ethnies du Nord ont été renvoyés vers leurs terres d'origines au Nord. Ceci a exacerbé le sentiment de peur et de méfiance des gens du Nord envers les gens du Sud.

4. Cadre légal et réglementaire

Les Parties prenantes au Dialogue s'engagent à poursuivre toutes les réformes visant à consolider la démocratie, l'Etat de droit et la bonne gouvernance. Toutes les institutions issues du Dialogue et des prochaines élections législatives s'emploieront à mettre en œuvre les réformes permettant d'adopter des textes fondamentaux consensuels (...). Ces réformes porteront sur les questions d'intérêt national suivantes (...), l'équité et la transparence des élections, à savoir : les conditions d'éligibilité, le mode de scrutin, le découpage électoral, le contentieux électoral, etc. (...). (APG 3.1)

4.1 Législation applicable et évaluation générale

Les sources principales desquelles découle le cadre juridique pour l'organisation des élections sont, d'une part, la Constitution de 1992 telle que révisée en 2002 et, d'autre part, le Code électoral de 2000, amendé pour la dernière fois en 2007, pour tenir compte du contenu de l'Accord politique global (APG)¹². Parmi les éléments ayant fait l'objet de discussions dans le cadre des négociations de l'APG, les plus directement significatifs pour la conduite des élections portent sur l'administration du processus électoral, l'identification des électeurs, le mode de désignation des membres de l'Assemblée nationale et sur la recomposition de la Cour Constitutionnelle.

Les amendements apportés au Code, qui pour certains portent sur des éléments fondamentaux du système, se sont accompagnés d'un toilettage parfois succinct du texte, laissant subsister des scories remontant aux états antérieurs de la législation. Le cadre légal souffre donc d'imprécisions, d'ambiguïtés et d'incohérences découlant de l'absence de consolidation systématique. Cette situation s'est aggravée à la suite de l'introduction du scrutin proportionnel de liste. En conséquence, deux types de problèmes ont émergé :

- d'une part, des problèmes d'adaptation résultant de la coexistence de dispositions relevant du système précédent de scrutin majoritaire dans 81 circonscriptions uninominales et des impératifs nés de l'introduction du système proportionnel. Ceci est, par exemple, manifeste en ce qui concerne les dispositions relatives aux candidatures et à leur gestion.
- d'autre part, des difficultés techniques et opérationnelles induites par l'absence de prise en compte de l'impact des réformes sur le calendrier électoral lequel s'est avéré difficile à gérer du point de vue opérationnel. Ceci est apparu particulièrement sensible tout au long du processus de production des bulletins de vote, lesquels ont dû être modifiés à plusieurs reprises en cours de production pour tenir compte de changements résultant des décisions successives intervenues au plan légal. En outre, la disposition prévoyant que la Cour Constitutionnelle publie la liste définitive des candidats « au plus tard » 18 jours avant le scrutin représentait d'emblée une entrave à la possibilité de multiplier les mesures de sécurisation et de traçabilité des bulletins.

¹² Le Code électoral a été modifié à cinq reprises depuis son adoption, en 2002, 2003 et 2005 et finalement à deux reprises en 2007.

L'APG,¹³ bien que ne représentant pas une source de droit mais un simple accord politique, s'est également imposé comme référence dans la mesure où il pose des points de principes requérant des adaptations à la législation. Certaines discussions ou polémiques entre acteurs du processus ont porté sur le respect de l'APG ou de son esprit dans la mise en œuvre pratique de son contenu, ainsi en ce qui concerne la composition de la Cour Constitutionnelle.

La législation requiert, en outre, de la part du gouvernement ou de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI), l'adoption d'une série de textes subsidiaires visant à assurer la mise en œuvre du processus : décrets de convocation du corps électoral, décret de désignation des présidents des Commissions Electorales Locales Indépendantes (CELI), par exemple.

En sus de la législation électorale proprement dite, le corpus juridique de référence pour la tenue des élections législatives du 14 octobre 2007 se compose d'une série de législations connexes, pertinentes en tout ou en partie, portant sur l'organisation et le statut des chefferies traditionnelles, l'organisation des Cours et tribunaux, l'organisation administrative du territoire, le statut des partis politiques, l'encadrement du secteur des médias et de la presse, etc.

De manière générale, si le cadre légal offre effectivement la possibilité de conduire des élections selon les normes internationales pour la tenue d'élections compétitives et crédibles, il comporte toutefois des lacunes qui relèvent :

- d'un découpage électoral et d'une représentativité des voix déséquilibrés. Il n'est besoin que de 11 469 voix dans le Nord à Assoli pour l'obtention d'un siège alors que 127 071 voix sont nécessaires dans le Sud à Golfe (voir chapitre ci-après 4.2.2),
- d'une situation institutionnelle déficiente où des organes qui, telle la Cour des Comptes, sont supposés jouer un rôle important dans le cadre de la tenue des élections mais n'ont pas été créés (voir infra) ou dont l'organisation matérielle ne leur permet pas de remplir pleinement leur fonction, telle la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (voir infra).
- d'un déficit de consolidation légale qui génère des incohérences et s'avère parfois imprécis quant aux délimitations des compétences des institutions et organes impliqués générant une instabilité juridique préjudiciable à la lisibilité du processus par les candidats et l'électorat.

4.2 Système de représentation

Les Parties prenantes au Dialogue National engagent le gouvernement à étudier les propositions de révision constitutionnelle, notamment le régime politique, la nomination et les prérogatives du Premier Ministre, les conditions d'éligibilité du Président de la République, la durée et la limitation des mandats présidentiels, l'institution d'un Sénat, la réforme de la Cour

13 Les articles les plus pertinents au regard des questions abordées ci-après ont été placés en exergue des différentes sections en vue de faciliter la lecture.

Constitutionnelle. Le gouvernement prendra en charge ces propositions pour la prochaine législature. (APG 3.2)

Ce processus de réformes devra s'inscrire dans la durée et constituer une des priorités du gouvernement. (APG 3.5)

4.2.1 Architecture constitutionnelle

Le système constitutionnel s'inspire largement du modèle semi-présidentiel français. Cependant, certaines dispositions ainsi que la pratique ont largement entériné la prééminence du Président¹⁴. Celui-ci est élu à la majorité simple des suffrages exprimés. Son mandat est de cinq ans renouvelable sans limitation. Il nomme le Premier ministre, promulgue les lois, signe les décrets, peut dissoudre l'Assemblée nationale, préside ordinairement le Conseil des ministres. Il est également Chef des Forces armées.

Le gouvernement, placé sous l'autorité du Président, administre l'Etat dans ses dimensions civile et militaire. Il est responsable devant l'Assemblée. Ce pouvoir de censure par le pouvoir législatif est toutefois limité par l'exigence d'une majorité de 2/3 requise pour renverser le gouvernement que ce soit par motion de censure ou rejet de la confiance.

Le Parlement se compose en théorie de deux chambres, dont le fonctionnement devrait être régi par des lois organiques spécifiques qui n'ont toutefois pas vu le jour:

- l'**Assemblée nationale** (législature : 5 ans) de 81 députés élus au suffrage universel direct ;
- le **Sénat** (sénature : 5 ans) composé de deux tiers de membres élus par les représentants des collectivités territoriales et d'un tiers de membres désignés par le Président. Le sénat, bien que prévu par la Constitution de 1992, n'a jamais été institué.

Le pouvoir législatif, bicaméral en principe¹⁵, est donc organisé sous la forme d'un système monocaméral de fait.

En vertu de la toute récente loi sur la décentralisation¹⁶, le Togo devrait connaître trois niveaux de collectivités territoriales:

- 5 régions,
- 30 préfectures,
- les communes (actuellement limitées à 30 du fait de la communalisation partielle du territoire).

Chacun de ces niveaux devrait, en théorie, être doté d'institutions de représentation pour lesquelles existe des modes de désignation particulières. En pratique toutefois, les institutions de représentation au niveau des régions et préfectures n'ont pas été instituées. Quant aux

14 D'où les points 3.2, 3.3, 3.4 et 3.5 de l'APG qui traduisent une nette préoccupation concernant les pouvoirs effectifs du Président et les modalités de leur exercice.

15 La Constitution consacre néanmoins la prééminence de l'Assemblée laquelle vote les lois en dernier ressort.

16 Loi n°07/11 relative à la décentralisation et aux libertés locales du 13 mars 2007.

municipalités, du fait des retards considérables pris dans l'organisation des scrutins, le renouvellement des élus a été effectué par délégation exceptionnelle.

4.2.2 Système électoral

Les Parties prenantes au Dialogue National invitent le Gouvernement d'Union Nationale à étudier et opter pour l'un des deux modes de scrutin suivants susceptibles de garantir des élections libres, démocratiques et transparentes pour une meilleure représentation des forces politiques à l'Assemblée nationale :

- *scrutin proportionnel de liste à la plus forte moyenne ou au plus fort reste avec la préfecture comme circonscription électorale ;*
- *scrutin uninominal majoritaire à deux tours. (APG 1.2.3)*

En attendant un redécoupage électoral basé sur un recensement général de la population, les Parties prenantes au Dialogue National conviennent de s'en tenir aux circonscriptions électorales et administratives actuelles et à une Assemblée nationale de 81 députés. (APG 1.2.4)

L'APG avait laissé au gouvernement le soin de choisir entre deux modes de scrutin – majoritaire à deux tours ou proportionnel de liste – en vue de l'organisation des élections législatives.

Le système électoral finalement retenu est celui du scrutin proportionnel de circonscription (listes fermées), lesquelles – comme autorisé par l'APG – se basent, à titre transitoire, sur le découpage préfectoral (81 sièges répartis entre 30 préfectures plus la commune de Lomé). Ce système, qui a été approuvé par les signataires de l'accord et sur base duquel ils ont accepté de concourir s'est avéré toutefois déséquilibré. En effet, d'une part la répartition des sièges entre circonscriptions¹⁷ aboutit à des variations très importantes dans le coefficient de représentativité des sièges (voir tableau suivant) au détriment, principalement, des circonscriptions du Sud et tout particulièrement de la ville de Lomé et de son « hinterland » (préfecture du Golfe).

REPRESENTATIVITE DES SIEGES			
Préfectures	Sièges	Inscrits	Inscrits/ Siège
REGION SAVANES		324 689	29 517
Kpendjal	2	56 220	28 110
Tandjaore	2	46 732	23 366
Oti	3	68 556	22 852
Tone	4	153 181	38 295
REGION DE LA KARA		368 221	23 014
Keran	2	39 748	19 874
Kozah	3	121 041	40 347
Doufelgou	2	39 919	19 960

¹⁷ Selon la règle suivante : 2 sièges minimum par circonscription plus un siège additionnel pour les circonscriptions de plus de 100 000 habitants (les sièges restants étant distribués entre les circonscriptions de Tone, 1 siège, et de Lomé Commune, 2 sièges)

Dankpen	2	51 268	25 634
Bassar	3	56 551	18 850
Binah	2	36 757	18 379
Assoli	2	22 937	11 469
REGION CENTRALE		298 830	27 166
Sotouboua	3	83 496	27 832
Tchaoudjo	3	92 927	30 976
Tchamba	2	56 388	28 194
Blitta	3	66 019	22 006
REGION DES PLATEAUX		682 340	31 015
Moyen Mono	2	35 992	17 996
Est Mono	2	52 377	26 189
Amou	3	56 937	18 979
Kloto	3	113 461	37 820
Danyi	2	23 310	11 655
Haho	2	114 879	57 440
Agou	2	48 562	24 281
Wawa	3	86 234	28 745
Ogou	3	150 588	50 196
REGION MARITIME		1 210 689	57 652
Zio	3	146 221	48 740
Yoto	3	83 214	27 738
Ave	2	51 387	25 694
Vo	3	100 014	33 338
Lacs	3	122 500	40 833
Golfe	2	254 143	127 071
Lomé	5	453 210	90 642
TOGO (total officiel)	81	2 974 718	36 725
TOGO (total arithm)	81	2 884 769	35 614

A cet égard, le système électoral s'écarte significativement des recommandations internationales existantes en la matière, notamment telles que dégagées par le Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies dans ses commentaires sur l'article 25 du Pacte International sur les Libertés Civiles et Politiques¹⁸.

En outre, le scrutin proportionnel, sous quelque forme que ce soit, s'accommode mal de circonscriptions de taille réduite où le nombre de sièges en compétition est faible tel que dans le cas du Togo¹⁹. Dans ce type de cas de figure, le choix de la méthode du plus fort reste ou de la plus forte moyenne affecte généralement de manière non négligeable le résultat final. En effet, l'usage de la plus forte moyenne²⁰ est de nature à avantager tout parti en mesure de creuser un écart significatif par rapport à ses concurrents²¹.

¹⁸ “Le principe d'une personne, un vote doit s'appliquer et, dans le cadre du système électoral de chacun des Etats, le vote d'un électeur doit être égal au vote d'un autre. La délimitation des circonscriptions électorales et la méthode d'allocation des sièges ne doit pas aboutir à une distorsion de la distribution des électeurs (...).” Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies, Commentaires généraux sur l'Article 25 (1996), point 21. (Traduction non-officielle).

¹⁹ 2 ou 3 sièges par circonscription, à l'exception de celles de Tone et de Lomé Commune.

²⁰ Que la loi réserve aux élections législatives. Au plan local, est prévu l'usage du plus fort reste.

²¹ Inversement, l'usage du plus fort reste, lorsque les circonscriptions sont de taille réduite et la dispersion des voix est importante, a pour effet potentiel de produire des résultats aberrants en faveur de candidats marginaux susceptibles d'arracher des sièges avec des scores très peu représentatifs.

4.3 Régime de reconnaissance des partis politiques

La reconnaissance et le fonctionnement des partis politiques sont régis par la Charte des partis politiques datant de 1991²². Ce texte fixe des critères moraux et administratifs à la reconnaissance des partis.

Les critères moraux imposent aux partis de promouvoir le dialogue et la tolérance, de s'interdire le recours ou l'incitation à la violence et à la haine et de proscrire toutes formes de tribalisme, d'ethnocentrisme, de régionalisme, de racisme, de xénophobie et d'intolérance religieuse. Ceux-ci doivent en outre contribuer à la défense de la Nation et des formes constitutionnelles²³. Ils ne peuvent s'identifier à une région, à une ethnie, à une religion ou à une corporation²⁴. Ceci se traduit, au plan administratif, par la nécessité, pour un parti, de disposer d'une assise nationale minimale démontrée, au moment de la création, par l'adhésion d'au moins 30 membres provenant d'au moins 2/3 des préfectures²⁵. Les procédures de reconnaissance, en tant que telles, sont légères. Par contre, à l'opposé des principes traditionnels, un défaut de réaction du ministère de l'Intérieur dans les délais prescrits par la loi (15 jours à dater de l'introduction du dossier d'agrément) vaut rejet pour irrégularité. Le contentieux de la reconnaissance des partis politiques s'exerce devant la « juridiction administrative », soit la chambre administrative de la Cour Suprême, seule juridiction de cette nature mise en place.

Les partis restent passibles de sanctions ultérieures : l'interdiction ou l'interruption. L'interruption peut être ordonnée par le ministère de l'Intérieur en cas de trouble de l'ordre public et est soumise à une décision de justice en référé. L'interdiction est, quant à elle, décidée par le tribunal du siège. Les raisons pouvant justifier une interdiction sont vagues et insuffisamment définies puisque toute activité, principe ou point de programme contraire à la Constitution, à la Charte et surtout à toute loi en vigueur est susceptible d'être invoquée pour justifier cette interdiction. Un recours est possible auprès de la juridiction supérieure.

Le régime en vigueur, souple en pratique, conserve cependant dans plusieurs de ces dispositions un caractère potentiellement restrictif qu'il conviendrait de corriger dans un sens garantissant une meilleure stabilité juridique.

4.4 Traitement du contentieux électoral

Les Parties prenantes au Dialogue National conviennent à propos du contentieux des élections législatives que :

22 Loi n°91/04 portant Charte des partis politiques du 12 avril 1991.

23 Défense de la souveraineté nationale et de la démocratie, protection de la forme républicaine et du caractère laïc de l'Etat, consolidation de l'indépendance nationale, défense de l'intégrité territoriale, protection des droits fondamentaux et défense de la Constitution et des lois de la République.

24 Il est à noter que de telles restrictions, bien que présentes dans de nombreux droits nationaux, sont néanmoins de plus en plus en porte-à-faux par rapport aux tendances du droit international en la matière. En effet, l'article 22 du Pacte International pour les Libertés Civiles et Politiques limite les restrictions apportées au droit d'association aux nécessités imposées par la sécurité nationale, la protection publique, le maintien de l'ordre public, la protection de la santé et de la morale publique ou la protection des libertés d'autrui. Celui-ci reconnaît donc des restrictions au cas par cas, fondées sur les éléments cités plus avant, mais non des restrictions de nature générique basées sur les référents de nature religieuse, culturelle ou régionale.

25 Provenant s'entendant comme originaire ou résidant depuis au moins 5 ans.

- a) *Les organes compétents procèdent à la reconstitution de la Cour Constitutionnelle en veillant à ce que les personnalités à nommer répondent aux critères de professionnalisme, de crédibilité et d'indépendance,*
- b) *La sous-commission de la CENI chargée du contentieux électoral soit supprimée,*
- c) (...)
- d) *Le contentieux des candidatures à la députation, ainsi que les contestations concernant les opérations de vote et la conformité des résultats proclamés par la CENI relèvent de la compétence de la Cour Constitutionnelle. (APG 1.2.9)*

Le traitement du contentieux électoral est placé entre les mains de la seule Cour Constitutionnelle²⁶.

Constitué de 9 juges désignés pour une durée de sept ans renouvelables²⁷ (3 membres nommés par le Président, 3 par l'Assemblée nationale et 3 par le Sénat), la Cour Constitutionnelle a été renouvelée le 24 mai, condition politique posée dans le cadre du dialogue national, mais dans des conditions qui ont provoqué des protestations de la part de l'opposition, en particulier de l'UFC. En effet, du fait de l'absence de Sénat, l'Assemblée nationale a procédé à la désignation de 6 membres, renouvelant le mandat de 3 membres déjà en poste depuis plus de 10 ans et donc impliqués dans les décisions controversées du passé²⁸. Parmi ceux-ci figurait le Président de la Cour, M. Aboudou Assouma, nommé par décret présidentiel le 17 septembre 2007²⁹.

5. Administration des élections

5.1 Structure et composition de l'administration électorale

Les Parties prenantes au Dialogue conviennent que l'organisation d'élections transparentes, juste et équitables sera confiée à la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) dont les attributions, la composition, les démembrements font l'objet de l'annexe I.

L'administration apportera son concours et son appui pour l'organisation des élections. (APG 1.2.1)

Voir annexe 1 : Structure de l'administration électorale.

²⁶ La Cour constitutionnelle traite également le contentieux des élections présidentielles. Dans le cas des élections locales, cette compétence est attribuée à la chambre administrative de la Cour Suprême.

²⁷ Loi organique 04/04 sur la Cour Constitutionnelle du 1^{er} mars 2004

²⁸ Sans entrer dans le détail des décisions, il est toutefois notable que la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle en matière est relativement réduite et n'offre que peu d'éclairage additionnel quant à l'interprétation de la législation électorale.

²⁹ Décret n°2007-099/PR

5.1.1 Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI)

Dans le cadre de la mise en oeuvre de l'APG, une des principales modifications apportée au Code électoral a été l'institution d'une Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) en charge de l'organisation des élections, par opposition à la situation prévalant dans le passé où la mise en œuvre du processus électoral relevait d'un département spécifique de l'administration territoriale et où la CENI opérait comme organe de surveillance. La CENI est désormais définie comme une autorité administrative indépendante, dotée d'un secrétariat administratif permanent, disposant de prérogatives de puissance publique et jouissant d'une autonomie d'organisation et de fonctionnement. Ses attributions couvrent l'ensemble des activités ordinairement dévolues à une commission électorale exécutive. Cependant, dans certaines de ses fonctions, sa compétence est partagée avec le ministère en charge de l'administration territoriale et d'autres services de l'Etat³⁰.

La CENI, en charge de l'organisation des élections législatives du 14 octobre, a été instituée en octobre 2006. Elle est composée de 19 membres désignés sur base de critères politiques établis par l'APG et repris à l'article 15 du Code électoral :

- 5 membres désignés par la mouvance présidentielle ;
- 10 membres désignés par l'opposition ;
- 2 membres désignés par la société civile ;
- 2 membres désignés par le gouvernement et ne disposant pas de voix délibérative.

En pratique, l'ensemble des signataires de l'APG étaient donc représentés à raison de cinq représentants pour le RPT, deux représentants pour chaque parti de l'opposition signataire (UFC, CAR, CPP, CDPA et PRD) et un représentant pour chacune des deux associations féminines ayant participé aux négociations (REFAMP/T et GF2D). Le mandat des membres de la CENI s'achève de plein droit 45 jours après la proclamation des résultats définitifs du scrutin pour lequel elle a été établie. Il est toutefois renouvelable.

Conformément à la loi, la CENI a désigné en son sein un Président (membre désigné par le gouvernement), un vice-président (CAR), un rapporteur (RPT) et un rapporteur adjoint (CDPA) formant bureau et établi 5 sous-commissions chargées de superviser des secteurs d'activité spécifique : Finances et administration, Formation et opérations électorales, Matériel et logistique, Relations publiques et sécurité. Il est à noter que la présidence de la sous-commission matériel et logistique est revenue à l'UFC et qu'un comité technique ad hoc chargé de la supervision de la base de données centrale (Centre National de Traitement des Données – CNTD) a été établie sous la direction d'un membre du CDPA. L'opposition disposait ainsi des moyens de superviser deux secteurs parmi les plus sensibles pour la conduite du processus. Il est à noter que la CENI ne dispose ni d'une sous-commission chargée du contentieux (celle-ci ayant été supprimée pour réserver à la seule Cour

30 L'imbrication des compétences s'est traduite par un certain flou dans certains cas où la loi prévoit l'intervention de différents organes et niveaux de pouvoir. Ainsi, l'ambiguïté persiste dans la procédure de nomination des magistrats Présidents des CELI « nommés par décret en conseil des ministres sur proposition de la CENI » (Art. 28 du Code électoral), alors que – par ailleurs – le même code prévoit (Art. 30) que « la liste nominative des membres de chaque CELI est arrêtée par décision du Président de la CENI et publiée au Journal officiel selon la procédure d'urgence ». De telles ambiguïtés dans le domaine des compétences partagées ont généré des discussions qui n'ont pas clôt le débat sur la distribution de ces compétences et les modalités de leur exercice, par exemple sur le dossier de l'emprunt des kits d'enregistrement auprès de la commission électorale de la République Démocratique du Congo.

Constitutionnelle cette compétence) ni d'un service juridique. Enfin, les sous-commissions Sécurité et Relations Publiques se sont avérées assez peu actives dans les dernières phases de mise en œuvre du processus.

Le principe de base pour ce qui relève des décisions au sein de la CENI est le consensus ainsi que stipulé par l'article 36 du Code électoral³¹. La question du maintien du consensus s'est posée très tôt dans le processus dans la mesure où l'UFC a déclaré que son adhésion à la structure de la CENI avait été acquise au cours des négociations au prix d'un *modus vivendi* selon lequel, en cas de désaccord, il ne serait pas fait recours au vote au sein du collège. Dans les faits, jusqu'à la proclamation des résultats (voir ci-après), la logique du consensus a prévalu entre les membres et la responsabilité de trancher en cas de désaccord entre les membres a plusieurs fois été renvoyée aux instances politiques de supervision du processus³².

31 Néanmoins, en cas de désaccord entre les membres, ce même article prévoit la possibilité de procéder au vote. Une majorité qualifiée de 2/3 des membres présents est nécessaire au premier tour. Au second tour, une majorité simple des membres présents est suffisante. Le quorum requis étant de dix membres présents, six voix peuvent donc théoriquement emporter valablement une décision de la CENI. Sur ce point, le Code électoral est imprécis puisqu'il n'est pas précisé si les deux membres sans voix délibératives nommés par le gouvernement sont comptés pour la détermination du quorum ou si ceux-ci, quoique dépourvus de voix propres, peuvent néanmoins être porteurs de procurations (cf. Art. 36 CE) et prendre part à un vote à ce titre.

32 Ainsi, il a fallu recourir au facilitateur externe, peu de temps avant l'élection, pour parvenir à une solution pour l'authentification des bulletins de vote au jour du scrutin, alors que la commission s'était divisée sur la question du recours aux signatures des membres du bureau de vote. Cette question est traitée plus extensivement dans la partie relative aux procédures de vote et aux préparatifs du scrutin.

Attributions propres de la CENI

- l'organisation et la supervision des opérations électorales et référendaires,
- l'élaboration des textes, actes et procédures visant à assurer la régularité, la sécurité et la transparence des scrutins comme le libre exercice des droits des électeurs et des candidats,
- la nomination des membres des démembrements,
- la formation des agents électoraux,
- l'organisation de l'éducation civique,
- l'élaboration et l'établissement des cartes d'électeurs,
- l'élaboration et l'établissement des bulletins de vote,
- l'enregistrement des candidatures,
- la ventilation du matériel électoral,
- la désignation des observateurs nationaux, leur accréditation et la coordination de leurs activités,
- la centralisation et la proclamation des résultats des scrutins.

Compétences partagées de la CENI (essentiellement avec l'administration territoriale)

- le recensement électoral, la révision des listes électorales, l'affichage des listes et la gestion du fichier électoral,
- l'établissement des bureaux de vote,
- l'étude des dossiers de candidatures,
- le déploiement du matériel électoral,
- l'établissement de la liste des observateurs internationaux,
- l'établissement d'un code de conduite des observateurs,
- la notification des actes.

Domaines de contribution et de supervision de la CENI

- la formation des agents de sécurité par le ministère chargé de la sécurité et la mise en place du dispositif de sécurité,
- la formation des agents des médias par la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) et la surveillance de la campagne électorale.

5.1.2 Démembrements de la CENI.

L'équilibrage politique entre signataires de l'APG tel que décidé pour la composition de la CENI s'est reflété au niveau de chacun de ses démembrements : Commissions Electorales Locales Indépendantes (CELI), Comité de Listes et Cartes (CLC) et bureaux de vote.

Il a été institué, au niveau des circonscriptions électorales, 31 CELI, composées de 9 membres : 1 magistrat président, désigné par décret, 1 membre sans voix délibérative désigné par le gouvernement, 2 membres issus de la mouvance présidentielle et 5 de l'opposition³³.

33 Une directive CENI du 7 octobre 2007 a explicité la clé de répartition des postes de président et de rapporteur au moment de la composition des bureaux de vote. Les principes de base, déjà mis en œuvre pour la composition des CLC, étaient les suivants :

- 1) 1/3 des bureaux allaient au RPT et 2/3 à l'opposition (à raison d'un poste sur 5 pour chaque composante de l'opposition).
- 2) Chaque parti de l'opposition, pour le quota de 2/3, emportait 1 BV sur 5.
- 3) Le RPT prenait les 3 premiers postes de présidents et chaque parti de l'opposition, un des 5 suivants dans l'ordre alphabétique.

Les CELI sont chapeautées d'un bureau de 3 membres composés du magistrat président, d'un vice-président et d'un rapporteur, ces deux derniers issus obligatoirement de l'une et l'autre des deux mouvances.

Le partage de certaines compétences et la nécessité pour la CENI de recourir aux moyens de l'Etat pour la mise en œuvre du processus électoral a motivé la création, auprès des CELI, de commissions techniques chargées de les assister. Ce type de structure aurait pu générer une érosion de l'autonomie des commissions locales. Dans les faits, toutefois, il est apparu que les CELI ont conservé une très large autonomie et que ces commissions techniques n'ont eu, au cours de la phase de mise en place du scrutin observée par les équipes de la MOE, qu'un rôle marginal voire étaient absente de la mise en oeuvre.

Compétences des CELI

- assurer l'exécution des décisions de la CENI
- superviser les opérations de révision des listes électorales ou de recensement et d'en faire rapport à la CENI
- superviser les opérations référendaires et électorales dans les bureaux de vote des préfectures et de la commune de Lomé
- désigner les délégués chargés du contrôle des opérations référendaires et électorales
- apporter aux autres démembrements de la CENI tout concours nécessaire à la réalisation de leurs missions
- adresser un rapport écrit à la CENI dans les 48 heures qui suivent le scrutin.

La politisation s'est répercutée aussi aux échelons inférieurs. La composition des Comités de Listes et Cartes (CLC), établis pour assurer le recensement des électeurs, et celle des bureaux de vote (7 membres : 2 issus de la mouvance présidentielle et 5 des rangs de l'opposition) a été implicitement sous-traitée aux partis politiques et ce bien que la loi ne puisse permettre de régler les situations de blocage éventuels. Le président de la CENI a ainsi imputé les retards enregistrés dans le démarrage des opérations de recensement aux retards pris par les partis dans l'établissement des listes des membres des CLC. Des retards ont effectivement été observés dans l'élaboration des listes de membres des bureaux de vote et il est légitime d'attribuer à cette méthode de désignation une large part de responsabilité dans l'absence, le 14 octobre, d'un nombre significatif de membres présumés qui ont dû être remplacés sur site par des délégués de candidats présents à l'ouverture.

-
- 4) La même règle présidait à l'attribution du poste de rapporteur dans l'ordre alphabétique inversé.
 - 5) Les postes de président et de rapporteurs ne pouvaient être attribués à un même parti.
 - 6) Un même centre de vote devait comporter au moins un bureau de composition inverse aux autres (ceci induisant nécessairement une rupture de la séquence alphabétique et, par conséquent, une variation dans la composition des bureaux dans les limites des obligations découlant des règles de base).

Le RPT occupait donc de droit 3 postes de vice-président sur 8 et 3 postes de rapporteurs sur 8. Il était donc présent nécessairement dans 6 bureaux sur 8 et absent de 2 bureaux sur 8. Chaque parti de l'opposition était, par contre, représenté dans 2 bureaux sur 8.

5.2 Gestion du processus électoral

La forme d'une structure politique pluraliste choisie pour l'établissement de la CENI était nécessaire pour porter le processus électoral à son terme et assurer la confiance entre les signataires. Néanmoins, elle impliquait des mécanismes de décision quelquefois lourds et impropres à répondre rapidement aux questions soulevées et a nécessité à plusieurs reprises, des interventions externes pour permettre que soient dégagés des compromis acceptés par les diverses parties prenantes. Ce facteur, ainsi que le principe directeur selon lequel le consensus devait prévaloir au sein de la commission, a contribué à rendre certains aspects du processus décisionnel opaques. D'une part, les décisions prises en dehors du cadre de la CENI se sont accompagnées d'interventions extérieures dont il est apparu difficile de déterminer l'impact et l'orientation. D'autre part, les délibérations au sein de la CENI s'étant tenues à porte closes et les procès-verbaux de séances n'étant pas rendus publics, il s'est avéré difficile pour le public d'apprécier correctement les circonstances ayant entouré les décisions ou les enjeux de certaines questions techniques, par exemple lorsque, à propos de l'authentification des bulletins le jour du scrutin, le débat s'est déplacé au plan politique.

Au plan structurel, en partie en raison de l'importance accordée aux facteurs de cohésion politique, des efforts insuffisants ont été consentis en vue de mettre en place une administration fonctionnant en appui de la CENI. De ce fait, les membres de cette dernière ont été directement impliqués dans la gestion du processus électoral et ont dû, pour de nombreux aspects techniques, se reposer sur la composante d'assistance technique internationale [Unité de Gestion du Projet (UGP)] fournie par le PNUD et financée en grande partie par l'Union européenne. Cette situation n'a pas contribué à jeter les bases d'une administration électorale plus permanente et favoriser un transfert de compétences. Il apparaît, de ce point de vue, que l'organisation des scrutins futurs devra encore reposer sur une implication significative des partenaires internationaux au plan technique. Par ailleurs, il est apparu que la contribution financière du gouvernement togolais s'étant dirigée sur l'organisation du recensement électoral, les dépenses de fonctionnement de la CENI ont été largement prises en charge par les bailleurs de fonds internationaux. Or, les procédures budgétaires applicables dans ce cadre sont généralement mal adaptées aux réalités de la gestion quotidienne d'un processus électoral. Les questions de financement et les complications en résultant ont, selon les observateurs, généré des difficultés non négligeables au niveau des CELI. A l'avenir, une redéfinition claire des responsabilités réciproques du gouvernement et des donateurs serait souhaitable pour maximiser l'efficacité des contributions des uns et des autres.

Les équipes d'observateurs de la MOE ont, de manière générale, souligné la volonté des CELI et de leurs magistrats présidents de conduire le processus dans les meilleures conditions possibles en dépit des difficultés rencontrées. Le déficit en terme de structure d'appui au niveau central a constitué une de ces difficultés dans la mesure où les communications entre CENI et CELI auraient pu être plus développées et plus régulières, ce qui a pu nuire à une parfaite intégration des différentes phases du processus. Il est apparu notamment que les CELI ne disposaient pas d'une vision globale des tâches à accomplir ni d'un calendrier opérationnel clair et étaient fréquemment dans l'attente d'instructions. Le déploiement d'agents logistiques dans chaque préfecture à l'approche du scrutin a, de manière générale, permis d'améliorer significativement la capacité des CELI à gérer le processus dans sa phase finale. Ce déploiement est néanmoins intervenu relativement tardivement et ne pouvait, en tout état de cause, apporter une solution aux problèmes résultant de l'adoption de procédures nouvelles et

insuffisamment détaillées par la CENI (autocollants, modalités du vote anticipé des forces de sécurité, traitement des omissions, centralisation des résultats, etc.). Le choix d'attribuer à chaque commissaire une zone spécifique de responsabilité n'était pas, de ce point de vue, l'approche la plus réaliste pour assurer une bonne coordination opérationnelle.

5.3 Calendrier électoral

Suite à l'adoption de l'APG, il était en principe acquis que les élections législatives auraient lieu dès que possible, après adaptation du cadre légal, mise en place de la nouvelle CENI et finalisation des nouvelles listes d'électeurs de sorte que ces élections soient conduites par anticipation par rapport au calendrier ordinaire (lequel prévoit la tenue d'élections au plus tard trente jours avant le terme de la législature, laquelle – dans le cas présent – s'achevait le 22 octobre).

Cet objectif n'a pas été véritablement atteint et l'enjeu au cours des derniers mois a plutôt été de parvenir à demeurer dans les limites du calendrier constitutionnel. Les raisons pour les retards enregistrés sont multiples : sous-estimation des difficultés techniques, difficultés rencontrées dans la prise de décision, lourdeurs des structures mises en place, etc. Le raccourcissement des délais a donc entraîné à la fois une accélération de la mise en place opérationnelle, dans des conditions dès lors non idéales, et des décisions visant à compresser l'agenda légal (ainsi le « raboutage » des délais légaux pour le traitement du contentieux administratif relatif à l'enregistrement des électeurs – voir infra). Le calendrier des opérations électorales s'est également avéré difficile à respecter du fait de délais particulièrement serrés découlant des contraintes du Code électoral.

Il est à noter que le calendrier légal demeure passablement imprécis sur une série de questions clés, notamment en ce qui concerne l'établissement des résultats ou le traitement des candidatures. Enfin, la loi offre deux options alternatives pour le vote des corps de sécurité, soit l'utilisation de la procuration, soit celui du scrutin anticipé. Cette dernière option ayant été retenue, un scrutin anticipé s'est donc déroulé 72 heures avant le scrutin du 14 octobre mais dans des conditions peu satisfaisantes tant du point de vue de l'organisation que des procédures mises en œuvre (voir infra).

6. Inscription des électeurs

Les Parties prenantes au Dialogue conviennent de faire procéder à un recensement électoral en vue d'obtenir un fichier électoral fiable. Elles conviennent également de la mise en place d'un programme de délivrance de cartes nationales d'identité. Le recensement électoral est organisé par la CENI en collaboration avec le gouvernement qui déterminera les modalités de délivrance des cartes nationales d'identité. (APG 1.2.5.)

Les Parties prenantes au Dialogue conviennent d'instituer une carte d'électeur infalsifiable et sécurisée. (APG 1.2.6.)

Voir annexe 2 « Conditions d'accès à la qualité d'électeur » et annexe 3 « Principes de base gouvernant l'établissement des listes électorales ».

6.1 Organisation de l'inscription en vue de l'organisation des élections législatives

Un accord est intervenu, au début 2007, entre autorités congolaises et togolaises pour le prêt de trois mille kits d'enregistrements ayant été utilisés lors du recensement électoral en RDC, l'adaptation aux spécificités togolaises étant réalisée par la firme ZETES Pass, laquelle avait assuré la fourniture des kits et logiciels afférents à la commission électorale congolaise. En raison des contraintes de temps, le logiciel utilisé s'est inspiré très largement de celui développé pour la RDC, ZETES Pass assurant en outre la formation en cascade³⁴ de 5 760 opérateurs de saisie et l'établissement d'un plan opérationnel permettant la couverture d'environ 3 500 sites d'enregistrement avec 2 500 kits (500 étant réservés pour assurer le remplacement de matériels défectueux) par roulement entre deux zones sur l'ensemble du pays et sur une période de 30 jours³⁵. Les données journalières stockées sur CD devaient faire l'objet d'une impression et d'un affichage public et, par ailleurs, être transférées auprès des Centres Locaux de Traitement des Données (CLTD) auprès des CELI et, surtout, du Centre National de Traitement des Données (CNTD) établi à Lomé.

En pratique, le démarrage de l'exercice a été retardé par une série de difficultés techniques : retard dans l'acheminement des kits, déficiences tardivement constatées du fonctionnement des imprimantes, etc. Des erreurs dans la délivrance des kits ou leur initialisation ainsi que le niveau variable de familiarité et de compétence des agents de saisie ou une logistique imparfaite ont compliqué l'exercice sans en affecter significativement le déroulement général³⁶. Celui-ci s'est finalement étendu du 16 juillet au 19 août suite à une prolongation de deux jours décidée pour tenir compte des débuts difficiles à Lomé et dans la préfecture du Golfe en particulier³⁷.

34 5 formateurs internationaux formant 20 formateurs nationaux formant 240 formateurs de terrain formant 5 760 opérateurs.

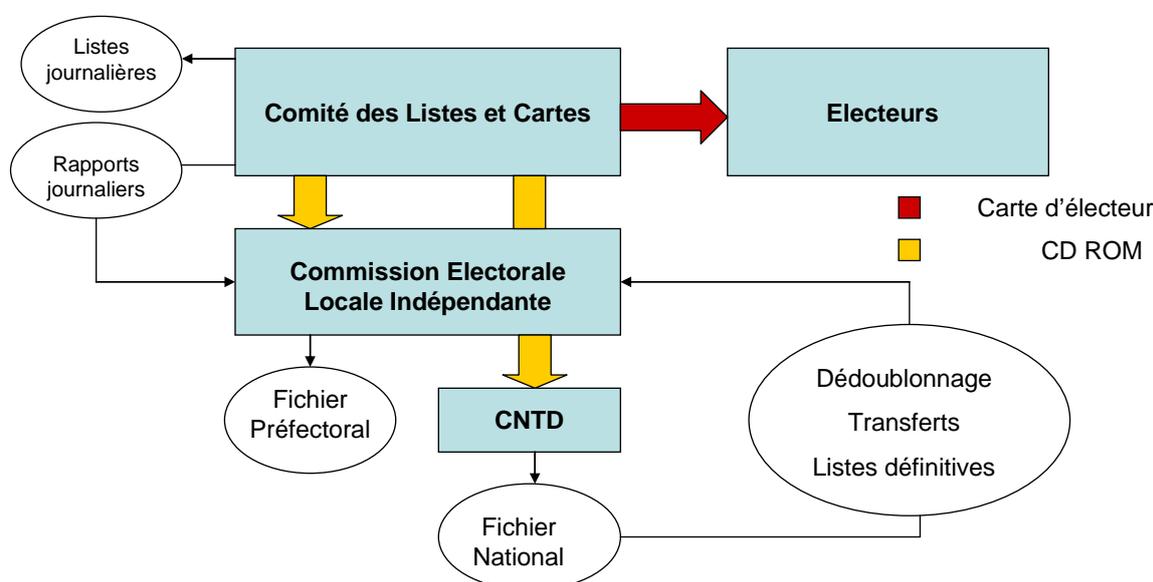
35 Sur une base – raisonnable – de 2 500 kits x 56 électeurs/jours x 6 jours ouvrables x 4 semaines.

36 Différents types d'incidents techniques ont ainsi été relevés : configuration de kits avec des codes non délivrés par la CENI, duplication de numéros de cartes d'électeurs suite à l'utilisation de codes identiques sur plus d'un kit d'enregistrement, procès-verbaux incomplets, pertes de cartes et de souches d'enregistrement, rupture de stocks, saisie imparfaite et données erronées (en particulier, dans les champs d'adresses qui n'étaient pas verrouillés), dates de délivrance incorrectes, numéros de cartes d'électeurs tronquées et/ou illisibles, défaut d'impression dans la carte d'électeur, corruption de fichiers par infection virale résultant d'une utilisation abusive des kits par des agents de saisie.

37 La distribution par la CELI de Lomé de kits non initialisés correctement a constitué un problème qui s'est répercuté jusqu'aux derniers jours du processus. En effet, du fait de ces erreurs d'initialisation un nombre considérable de données relatives aux premiers inscrits se sont avérées inaccessibles. La CENI a, dans un premier temps, demandé aux électeurs concernés de se représenter pour réaliser une nouvelle inscription. Ultérieurement, il a été procédé à une récupération de ces fichiers afin de les réinjecter dans le fichier central ce, afin de limiter les risques de multiplication des omissions à Lomé et à Golfe. Une indication a posteriori de l'étendue du nombre des personnes concernées est la différence d'inscrits entre les chiffres du bilan provisoire, lequel était basé sur le décompte des souches papier des cartes produites, et le nombre final d'inscrits qui se base sur le décompte au niveau du fichier central.

6.2 Procédure d'inscription

La procédure d'enregistrement prévoyait une double clé avant le lancement de la session (codes et empreintes de l'opérateur et du président de la CLC). La saisie des données³⁸ (duplicquée en théorie, mais cette opération s'est néanmoins avérée contournable par l'opérateur de saisie) effectuée, la carte était délivrée sur site. En fin de journée un protocole complet reprenant la liste des personnes enregistrées au cours de la session devait être affichée. Parallèlement, 2 CD-ROM devaient être gravés (un à destination de la CELI, l'autre à destination de la CENI – CNTD), chaque CD reprenant l'ensemble des données enregistrées sur le disque dur depuis initialisation du kit afin d'éviter la perte des données de la journée au cas où un CD-ROM³⁹ était égaré. Par ailleurs, une réconciliation entre souches, cartes annulées et chiffres de la journée devait être opérée. Cette opération n'a cependant pas toujours été conduite de manière systématique et l'ajustement des chiffres du bilan provisoire et de ceux du fichier central a tardé à être réalisée. En pratique, la CENI n'a publié des chiffres précis en ce qui concerne le nombre d'inscrits que lors de la publication des résultats provisoires.



6.3 Cartes électorales

La carte électorale délivrée directement à l'électeur comporte ses coordonnées personnelles (nom, prénom, résidence, noms des pères et mères, date de naissance), photo d'identité, sexe, empreinte digitale (correspondant à l'index gauche). Elle comporte en sus : la date d'émission, la signature du président de la CLC, l'indication du justificatif utilisé (carte d'identité, passeport, etc. sous forme d'un code), un code barre. Enfin, un numéro d'identification de carte est attribué, composé comme suit : Zone – Préfecture – Circonscription – Centre – Kit – Numéro citoyen (n° de série).

38 Y compris les empreintes des index droit et gauche. Un logiciel de reconnaissance étant intégré dans le kit, les empreintes ne sont cependant pas enregistrées si le nombre de points de comparaison est insuffisant.

39 Les données figurant par ailleurs sur le disque dur (seul cas de perte possible : une réinitialisation du disque dur conduite avant sauvegarde des données, le cas ne semble pas s'être présenté).

6.4 Bilan du recensement, production des bureaux de vote et des listes électorales

Les statistiques provisoires de fin d'exercice compilées sur base des données communiquées par les CELI donnaient 2 946 852 électeurs inscrits. Après lissage des données – dédoublement (19 000 doublons potentiels dont moins de 10 000 se sont avérés doublons effectifs), transferts (2628 électeurs), apurement et rectification des omissions communiquées – le total des électeurs inscrits au 14 octobre s'établissait à 2 911 225.

La population électorale, avant recensement, était estimée à environ 3 300 000 individus. Dans cette hypothèse, le taux d'enregistrement s'établirait aux alentours de 88 %, un taux évidemment très satisfaisant. Il apparaît toutefois très difficile d'établir des points de comparaison statistiques indéniables. En effet, la population totale est officiellement estimée à 5 337 000 individus, soit une population électorale équivalente à approximativement 61 % de la population totale, un chiffre qui pose problème du point de vue de la logique démographique⁴⁰, tant au niveau national qu'au niveau des circonscriptions. Les anomalies statistiques constatées, si elles sont aisément explicables en ce qui concerne la circonscription du Golfe (sous estimation de la croissance urbaine de Lomé), supposeraient dans le cas de circonscriptions rurales comme Tchamba ou Dankpen des abus généralisés et massifs. Or, l'ensemble des acteurs politiques a endossé les résultats du recensement et les indications reçues ou les observations relatives à des abus (enregistrement de ressortissants étrangers⁴¹ ou de mineurs d'âge⁴²) n'ont mis en lumière que des irrégularités limitées en nombre et ne pouvant être considérées comme susceptibles de constituer des indications de manipulations massives. Il convient donc de considérer ces incompatibilités de chiffres comme résultant prioritairement de l'absence de sources de comparaison fiables.

EVOLUTION DES INSCRIPTIONS ET TAUX D'ENREGISTREMENT					
Préfectures	Bilan prov.	Inscrits	Evolution	Pop. Tot. estimée	Taux d'enregis.
REGION SAVANES	331 595	324 689	-6901	610 000	53,2%
Kpendjal	56 686	56 220	-466	117 000	48,0%
Tandjaore	46 788	46 732	-56	90 000	51,9%
Oti	73 803	68 556	-5247	135 000	50,7%
Tone	154 313	153 181	-1132	268 000	57,1%

40 Dans la mesure où la pyramide des âges induite est difficilement compatible avec les taux de croissance estimés de la population. En effet, le point de départ pour les évaluations démographiques est le dernier recensement général de la population conduit, dans des conditions d'exactitude impossible à évaluer, en 1981. Sur base de cette référence, le taux de croissance moyen de la population pour la période considérée serait supérieur à 2,5 %, une progression qui n'autorise pas à estimer une population en âge de voter supérieure à 50 % de la population totale.

41 Par exemple, dans la circonscription de Wawa (Badou Dzindzi, Amani Kope, Mangouassi) où des inscriptions de ressortissants ghanéens semblent s'être produites. A Kougnobou, toujours dans la circonscription de Wawa, un incident de cette nature s'est produit en présence de représentants de la communauté des donateurs au mois d'août. De manière générale, il est apparu que l'inscription de Peuls était fréquemment contestée. Derrière le problème immédiat de l'inscription de ces derniers semble se profiler une question plus profonde de relations intercommunautaires entre certains groupes de populations. De manière générale, il importe de relever que la catégorisation togolais/étrangers n'est pas nécessairement aisée à établir dans tous les cas de figure.

42 Par exemple, à Yalloumbe et Nere, dans la circonscription de Blitta. Les nombres invoqués ont rarement dépassé les quelques dizaines d'unités. L'observation, le 14 octobre, a effectivement confirmé des cas attestés d'adolescents disposant de cartes d'électeurs. Un seul cas d'un enfant paraissant 12 ans disposant d'une carte d'électeur a été rapporté.

REGION DE LA KARA	368 867	368 221	-646	669 000	55,0%
Keran	39 723	39 748	25	72 000	55,2%
Kozah	121 343	121 041	-302	214 000	56,5%
Doufelgou	39 896	39 919	23	84 000	47,5%
Dankpen	51 437	51 268	-169	75 000	68,3%
Bassar	56 677	56 551	-126	106 000	53,3%
Binah	36 933	36 757	-176	66 000	55,6%
Assoli	22 858	22 937	79	52 000	44,1%
REGION CENTRALE	299 974	298 830	1 144	494 000	60,4%
Sotouboua	83 917	83 496	421	136 000	61,3%
Tchaoudjo	93 294	92 927	-367	168 000	55,3%
Tchamba	56 412	56 388	-24	81 000	69,6%
Blitta	66 351	66 019	-332	109 000	60,5%
REGION DES PLATEAUX	669 363	682 340	12 977	1 222 000	55,8%
Moyen Mono	36 019	35 992	-27	78 000	46,1%
Est Mono	52 734	52 377	-357	81 000	64,6%
Amou	56 941	56 937	-4	106 000	53,7%
Kloto	111 916	113 461	1545	196 000	57,8%
Danyi	23 372	23 310	-62	44 000	52,9%
Haho	115 085	114 879	-206	196 000	58,6%
Agou	48 599	48 562	-37	86 000	56,4%
Wawa	73 209	86 234	13025	164 000	52,5%
Ogou	151 488	150 588	-900	271 000	55,5%
REGION MARITIME	1 277 053	1 210 689	-42646	2 342 000	51,6%
Zio	147 440	146 221	-1219	262 000	55,8%
Yoto	82 299	83 214	915	161 000	51,6%
Ave	51 434	51 387	-47	93 000	55,2%
Vo	98 975	100 014	1039	220 000	45,4%
Lacs	122 439	122 500	61	229 000	53,4%
Golfe	277 368	254 143	- 23 225	414 000	61,3%
Lomé	497 098	453 210	-43 888	963 000	47,0%
TOGO (total officiel)	2 946 852	2 974 718	-35627	5 337 000	55,7%
TOGO (total arithmétique)	2 946 852	2 884 769	-62 083	5 337 000	54%

La génération des 5930 bureaux de vote et la production des listes provisoires et définitives d'électeurs ont été réalisées par le Centre National de Traitement des Données (CNTD) dont le fonctionnement a bénéficié de l'appui technique international de l'UGP. Malgré les difficultés techniques auxquelles le CNTD a été confronté, notamment en ce qui concerne la récupération de données du recensement manquantes suite à des erreurs techniques intervenues au niveau de la gestion des kits par les CLC, le CNTD s'est acquitté de sa tâche avec professionnalisme et, en dépit de délais de production serrés, tant la définition des bureaux de vote que l'impression des listes d'électeurs ont pu être menées à bien avec un haut degré de fiabilité. Le degré de précision des listes d'électeurs aurait encore pu être accru si les conditions matérielles d'affichage des listes électorales et les délais dévolus au traitement des recours par les CELI avaient été mieux adaptés aux conditions réelles des circonscriptions (voir infra). Il est également à noter que le travail réalisé au niveau de l'identification des électeurs omis⁴³ et de l'élaboration de procédures adaptées au sein du centre était en mesure

43 7422 omis identifiés au niveau du CNTD. L'observation du scrutin a effectivement permis de confirmer le très faible taux d'omission sur l'ensemble du territoire (un chiffre vraisemblablement très inférieur aux 21 000 omis potentiels envisagés avant le scrutin).

de prévenir la possibilité d'abus. De ce point de vue, la décision de la CENI, datée du 11 octobre 2007, généralisant la possibilité pour tout électeur de voter sur base de sa carte électorale attestant de son inscription dans le centre de vote, peut être considérée comme inopportune dans la mesure où elle introduisait un élément d'érosion de la sécurisation du vote découlant de l'adéquation entre possession de la carte d'électeur et inscription sur la liste d'électeur. Cette décision étendait en outre aux bureaux de vote une prérogative qui, en vertu de l'article 70 du Code électoral, appartient exclusivement aux présidents des CELI.

6.5 Traitement du contentieux administratif de l'enregistrement

En cas de contestation des inscriptions sur les listes électorales et de distribution des cartes d'électeurs : la plainte soit soumise à la Commission Electorale Locale Indépendante (CELI), la partie non satisfaite de la décision de la CELI puisse introduire un recours devant la CENI, les décisions de la CENI puissent être déférées devant le Tribunal de Première Instance territorialement compétent. Le tribunal siège à cet effet dans une composition présidée par un magistrat autre que celui chargé de la présidence de la CELI. Il statue en dernier ressort. (APG 1.2.9)

Le droit est ouvert pour tout citoyen radié d'office ou dont l'inscription a été refusée de faire appel de la décision incriminée. En outre, il est loisible à tout citoyen estimant qu'un électeur a été indûment inscrit, radié ou omis de saisir les autorités compétentes.

Le législateur a, par des amendements au Code électoral adoptés le 14 juin, significativement réduit les délais en vigueur pour les recours en matière d'enregistrement et ce, d'autant que leur affichage effectif a, dans de nombreux cas, été retardé en raison d'un manque de moyens matériels ou de l'absence d'instructions claires délivrées aux CELI. Cette décision a affecté la capacité des électeurs à effectivement vérifier les listes, ainsi que plusieurs présidents de CELI l'ont relevé dans leurs réunions avec les observateurs de la MOE⁴⁴.

Il a été sur ce point avancé que l'introduction du nouveau système d'inscription et de délivrance des cartes, qui incluait un affichage quotidien des données compilées au niveau du centre d'enregistrement, permettait de réduire les délais prévus par le texte originel sans préjudice pour les électeurs.

Délais de recours dans le cadre de l'enregistrement des électeurs		
Étapes considérées	Code électoral 7 février 2007	Code électoral 14 Juin 2007
Recours auprès des CELI à la suite de l'affichage des listes	5 jours	48 heures
Délai pour les décisions des CELI sur les recours introduits	72 heures	48 heures
Recours auprès de la CENI à l'encontre des décisions des CELI	48 heures suivant notification	24 heures suivant notification

⁴⁴ Le nombre de recours introduit s'est avéré particulièrement faible : aucun dans les circonscriptions d'Assoli, de Dakpen, de Keran, de Kozah, 7 dans celle de Doufelgou, 53 dans celle de la Binah, etc.

Délai pour les décisions de la CENI sur les recours concernant les décisions des CELI	72 heures à dater de la saisine	24 heures à dater de la saisine
Recours à l'encontre des décisions de la CENI auprès des tribunaux de 1 ^{ère} Instance du ressort	48 heures suivant notification	24 heures suivant notification
Délai pour les décisions du tribunal de 1 ^{ère} Instance à l'encontre des décisions de la CENI	5 jours à dater de la saisine	48 heures à dater de la saisine

Il est à noter que la publication de listes définitives ne clôt de toute manière pas toute possibilité de recours pour l'électeur et que celui-ci peut encore faire valoir les possibilités ouvertes par les articles 70 et 75 du Code électoral pour demander d'être adjoint aux listes par une décision des CELI. Cependant, le recours à des procédures de rectification exceptionnelles après publication des listes d'électeurs ne peut être considéré comme une approche souhaitable dans la mesure où elle affecte potentiellement la sécurisation des listes.

La saisine des tribunaux de Première Instance (vingt-quatre tribunaux créés dans le pays) s'impose en raison de l'absence d'installation des juridictions administratives qui, bien que prévues par la loi et en dépit de l'existence d'une Chambre administrative au sein de la Cour suprême, n'ont jamais vu le jour. Cette situation a généré un problème additionnel du fait de l'existence de certains tribunaux à juge unique⁴⁵. Dans ces cas, il y avait incompatibilité potentielle du fait que le juge du ressort est également, de par la loi, président de la CELI. Malgré les assurances données en ce sens, il ne semble pas que la possibilité d'effectuer des détachements exceptionnels de magistrats ait été sérieusement considérée. Néanmoins, du fait du très faible nombre de recours introduit, ce problème s'est avéré, dans les faits, sans incidence.

7. Enregistrement des listes de candidats

Voir annexe 4 : Procédures d'enregistrement

7.1 Traitement des candidatures

Les listes provisoires de candidats arrêtées par la CENI, après vérification matérielle auprès de l'administration, ont été transmises le 22 septembre à la Cour Constitutionnelle accompagnées de réserves concernant 12 listes (2 pour liste incomplète et 10 pour incertitude concernant l'âge de certains des candidats figurant sur la liste). Le 25 septembre, la Cour Constitutionnelle a rendu sa décision⁴⁶ relative aux listes définitives de candidats et aux cas litigieux. La Cour a invalidé les deux listes incomplètes⁴⁷ ainsi que deux autres listes sur lesquelles figuraient des candidats n'ayant pas atteint l'âge légal⁴⁸. En outre, bien que ces listes n'aient pas été visées initialement par la CENI, la Cour a également, sur base d'un raisonnement par analogie, invalidé 4 listes indépendantes⁴⁹ en leur étendant l'obligation faite

45 Circonscriptions de Assoli, Avé, Blitta, Dankpen, Kpendjal et Tchamba

46 Décision n°E-001/07 du 25 septembre 2007

47 Listes PRR pour la circonscription de Yoto et PACT pour la circonscription de Lomé Commune.

48 Liste NDP de la circonscription de la Kozah et liste ATD de la circonscription de Tchaoudjo.

49 Liste Wozoufia Komlan Senyo « pour le changement et le développement d'Agou » (circonscription d'Agou), liste Issifou Samarou Zibrila (circonscription de Tchaoudjo) pour utilisation du nom Tchaoudjo dans son logo, listes Pouli Yao (circonscription de Blitta) et Aloumon Doussou (circonscription des Lacs), toutes deux pour usage de référents chrétiens dans leurs logos respectifs.

aux partis politiques de respecter les dispositions constitutionnelles relatives à l'interdiction d'user d'une identification à une région, une ethnie ou à une religion⁵⁰.

La finalisation des listes de candidats s'est alors déroulée dans une confusion certaine. Selon l'interprétation initiale des dispositions, au demeurant ambiguës, du Code électoral⁵¹, le délai de 24 heures pour le dépôt du cautionnement des candidats courrait à partir de l'affichage des listes définitives au greffe de la Cour Constitutionnelle (soit le 25 au soir). Le 27 septembre, la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) a, en conséquence, publié un communiqué invalidant 22 listes ayant failli à l'obligation de déposer le cautionnement de leurs candidats auprès du Trésor Public. Etant apparu, au cours de la journée, que certains candidats avaient procédé au dépôt sans que la CENI en soit notifiée, le délai a été prolongé, par la Cour Constitutionnelle, jusqu'au 28 septembre à minuit. Finalement, 11 listes ont été repêchées dont celles de l'Alliance des Démocrates pour le Développement Intégral (ADDI).

7.2 Préparation et impression des bulletins

Comme indiqué précédemment, les délais légaux séparant la publication des listes définitives du jour du scrutin (18 jours) sont très courts. Ces délais ont, d'emblée, influé négativement sur la sécurisation des bulletins qui ne pouvaient, dans le laps de temps disponible pour la production, ni être microperforés ni sérialisés, la sécurisation se limitant à des mesures de prévention de la duplication (micro-impression et impression à fond perdu).

Du fait du caractère précipité de la finalisation des listes de candidats, des erreurs de composition des bulletins ont été identifiées au stade de l'impression (1 liste omise, 1 erreur de logo, 1 erreur d'intitulé de liste, 1 coquille typographique⁵²). Les corrections nécessaires ont été apportées mais celles-ci ont induit des retards de production et n'ont pas nécessairement pu être intégrées aux spécimens distribués aux candidats en appui de leurs activités de sensibilisation. Ces derniers n'ont, en outre, pu être disponibles qu'après le démarrage de la campagne électorale.

En outre, du fait de ces retards de production, le conditionnement des lots de bulletins a dû être modifié pour se plier aux circonstances. Ainsi, alors qu'il était initialement prévu une délivrance des bulletins par lots de 110 bulletins gommés, seuls ceux des 11 circonscriptions

50 Bien que l'attitude de la Cour ne soit pas contestable sur la forme, la décision de rejeter une liste sur base de l'usage du nom de la circonscription dans laquelle celle-ci concourt paraît, sur le fond, résulter d'une approche très littérale des dispositions constitutionnelles en cause.

51 Le Code (art. 217) impose aux candidats de déposer leur cautionnement dans les 24h suivant « l'acceptation de la liste » or, la notion d'acceptation n'est pas clairement définie. En effet, l'article 215 parle de « publication au greffe de la Cour Constitutionnelle » ainsi que de « notification », entre autres aux intéressés (sans d'ailleurs en prévoir les formes). La question se pose donc de savoir à quel moment le délai de 24h commence à courir. Dans un souci de clarification, la CENI avait publié un communiqué fixant la publication au greffe de la Cour Constitutionnelle comme point de départ. Le mécanisme est, d'un point de vue juridique, absurde dans la mesure où le cautionnement devrait être partie intégrante des conditions à remplir au moment du dépôt du dossier de candidature.

52 Pour tenter de se plier aux spécifications de l'article 96 CE qui prévoit l'indication des « nom et prénom » du candidat sur le bulletin de vote unique, la CENI a décidé de faire figurer l'identité du candidat tête de liste sur le bulletin de vote. Cette mesure, qui ne répond évidemment pas à la lettre de l'article en question, a généré quelques difficultés supplémentaires en terme de vérification de l'orthographe de ces noms et prénoms. Elle apparaît d'autant plus inutile que le scrutin se déroule sur base de listes fermées et que le contenu de l'article 96 est, pour ce qui concerne les législatives du 14 octobre, un nouvel exemple de disposition surannée dont la logique sous-jacente est clairement celle du scrutin uninominal précédent.

du nord ont été délivrés sous cette forme. Ceux des circonscriptions de Lomé Commune, Golfe, Lacs et Zio ont été conditionnés par lots de 770 bulletins libres, les autres circonscriptions recevant des lots de 110 bulletins libres.

Du fait des caractéristiques des bulletins et de l'absence de moyens de garantir la provenance des bulletins déposés dans les urnes, la question de la procédure d'authentification des bulletins au niveau des bureaux de vote a pris une dimension politique aigüe à l'approche du scrutin.

8. Campagne électorale

8.1 Dispositions légales

Le Code électoral prévoit que la campagne électorale est ouverte quinze jours avant le scrutin et s'achève à minuit le vendredi précédent l'élection. Elle est précédée d'une période de trente jours durant laquelle est interdite toute forme de propagande électorale déguisée ayant pour support les médias telle que définie à l'article 90 du Code électoral. Il est à noter que, du fait du caractère limité aux supports médiatiques de cette limitation des activités durant la période précédant immédiatement le début de la campagne officielle, la plupart des candidats, en particulier ceux appartenant aux grandes formations, étaient engagés dans des activités électorales bien avant la date du 29 septembre et ceci dans des proportions qui dépassent le caractère ordinaire de « l'échauffement » de précampagne.

Seuls sont autorisés à faire campagne les partis politiques reconnus et les candidats indépendants régulièrement inscrits⁵³ et les modalités de celle-ci sont fixées par décret sur proposition de la CENI. En vertu de l'article 88 du Code électoral, sont interdites les réunions se déroulant sur la voie publique et celles se déroulant entre 22 heures et 6 heures. Toute réunion est soumise à déclaration préalable auprès du préfet ou du maire, par écrit et au cours des heures légales d'ouverture des services administratifs, au moins huit heures à l'avance.

8.2 Ouverture de la campagne électorale

Le décret de convocation du corps électoral, adopté le 30 août⁵⁴, indiquait comme date d'ouverture de la campagne électorale le samedi 29 septembre 2007 à zéro heure. Cette date, qui n'aurait pas dû, dès lors, être sujette à discussion a pourtant fait l'objet, le 17 septembre, d'un communiqué contradictoire de la CENI qui annonçait, quant à elle, le démarrage officiel le vendredi 28 septembre à zéro heure⁵⁵. Cette confusion, entretenue jusqu'au 28 même, a

53 Ce type de restriction, commune à de nombreuses législations électorales, tient en réalité assez mal compte du cas de figure d'une campagne référendaire.

54 Soit 45 jours avant la date du scrutin pour tenir compte des 15 jours dévolus à la campagne électorale et des 30 jours d'interdiction de propagande médiatique.

55 L'interprétation de la CENI se fondait sur la mention de « 15 jours francs » figurant à l'article 86 CE qui est, en fait, une des nombreuses scories du texte (le mot à d'ailleurs été supprimé dans l'article relatif à l'élection présidentielle). En effet, le code de procédure administrative indique clairement dans son article 62, que la notion de jour franc est abolie : on ne parle plus que de report au jour suivant ouvrable lorsque qu'un délai expire un jour chômé. Or, la question ne se posait pas ici en ces termes puisqu'il ne s'agissait pas de l'extinction d'un délai abstrait, mais d'une période clairement délimitée par rapport à une date fixe, celle du scrutin. En réalité, la position de la CENI eût-elle été correcte, le décret de convocation du Corps électoral aurait été hors délai puisque adopté un jour trop tard par rapport à la date du scrutin.

entraîné quelques problèmes lorsque, dans plusieurs préfectures, l'administration a interrompu des activités de campagne en cours le vendredi. Cette situation n'a cependant pas généré d'incidents⁵⁶.

8.3 Campagne électorale et environnement préélectoral

La campagne électorale, qui a pris place durant quinze jours, s'est déroulée dans une atmosphère calme et avec une participation active de tous les partis politiques ainsi que de la population. Aucun incident grave n'a été observé pendant les deux semaines de campagne. Les candidats ont pu, en général, organiser librement leurs meetings et annoncer leurs programmes politiques malgré que quelques incidents très limités et quelques actes d'intimidation ou de pression observés. Presque tous les candidats se sont félicités de ce changement par rapport au passé.

Au démarrage de la campagne l'activité des partis politiques et des candidats s'est intensifiée. La première semaine de campagne a été consacrée aux grands meetings et aux célébrations des partis en « caravanes » de sympathisants (ou de jeunes payés pour la circonstance) qui traversaient les principales villes du pays. Tous les partis politiques ont pris part à cette technique de campagne. Des différences dans l'organisation, la capacité de mobilisation et de moyens financiers ont été remarquées selon les partis. Le RPT a été le parti le plus organisé et celui disposant des moyens financiers les plus conséquents. Il était présent dans l'ensemble des préfectures et a organisé les meetings les plus importants dans le nord du pays. L'utilisation de grands panneaux publicitaires le long des routes principales de Lomé et des autres villes du Nord ainsi que l'utilisation intensive des médias publics et privés en sont les exemples les plus évidents. L'accusation de plusieurs partis politiques relative à la distribution de cadeaux et d'argent auprès des populations du Nord à quelques jours des élections par le RPT relève de l'utilisation illégale des ressources financières pendant la campagne électorale en violation de l'article 157 du Code électoral. L'UFC et le CAR ont aussi montré une grande capacité de mobilisation surtout dans le sud du pays. Les autres partis comme la CPP, le PDR, la CDPA, la JUVENTU, le NID ou le PRR ont eu une certaine visibilité dans la capitale et dans d'autres préfectures du Sud. Dans le Nord, l'ADDI, dans la circonscription de Tandjoare dans la région de Savanes, et le PRS, dans la région de la Kara, ont démontré une certaine popularité. Les discours des partis politiques et des candidats durant la campagne électorale n'étaient pas centrés sur des programmes économiques ou politiques bien définis mais plutôt sur des questions liées à la pacification, au changement et à la concertation politique. Les mots clés de cette campagne ont été le « changement dans la continuité » pour le RPT, le « changement » pour l'UFC et la « réconciliation » pour le CAR. La reprise économique, le développement des infrastructures, l'alphabétisation, la santé, la bonne gouvernance et la question de l'impunité ont été des thèmes abordés.

56 Par contre, ce flou quant à la date de démarrage de la campagne est cruciale en ce qui concerne le recours introduit par le RPT pour l'invalidation des résultats de la circonscription d'Agou où la liste UFC ayant remporté un siège a été privée, le 28 septembre, de deux de ses membres démissionnaires à cette date. Conformément aux articles 192 CE (obligation de présenter une liste comprenant le double de candidats que le nombre de listes à pourvoir) et 218 CE (retraits de candidatures avant l'ouverture de la campagne électorale), l'invalidation de la liste est en principe automatique. Les conditions ayant entouré le retrait des deux candidatures individuelles en question demeurent cependant discutables dans la mesure où au moins une des lettres de démission est motivée par la demande de l'employeur (en l'occurrence la Croix Rouge togolaise) au candidat d'opérer un choix entre sa candidature et ses fonctions au sein de l'institution.

Malgré l'absence d'incidents graves pendant le déroulement de la campagne électorale, quelques accrochages ont été constatés : A Kouve, dans la préfecture de Yoto, les militants du CAR ont été accusés d'empêcher les autres candidats de se rendre en ville pour faire campagne. Un militant de la candidate indépendante Jacqueline Aya a été giflé par un militant du CAR. A Tandjoure, plusieurs plaintes ont été soumises à la CELI suite à des comportements malveillants et agressifs des jeunes partisans du RPT envers les partisans de l'ADDI. Dans la préfecture de Kozah, le PSR s'est vu interdire l'utilisation du lieu prévu pour sa campagne.

Dans plusieurs circonscriptions, les chefs traditionnels et les préfets ont parfois eu, en exerçant leurs tâches institutionnelles et administratives, un comportement partisan et donc contraire au Code électoral et au principe de neutralité des chefs. Dans la plupart des préfectures du nord du pays, les chefs sont considérés comme étant proches du RPT. A Kara par exemple, où la situation se serait améliorée par rapport au passé, on a assisté à des tentatives de pression de la part du RPT, à travers la complicité des chefs et des préfets, sur les villageois, les stigmatisant en tant qu'opposants. Dans la circonscription de Dankpen, l'UFC, l'Alliance, le PDP et l'ADDI se sont plaints auprès des observateurs de la MOE en contestant le rôle partisan et d'intimidation des chefs traditionnels exercé sur la population. Les dirigeants des partis d'oppositions ont aussi souligné auprès de nos observateurs l'interférence des préfets dans les circonscriptions de Tchamba, de Sotouboua, d'Ogou, de Blitta, du Est Mono et d'Amou. Plusieurs observateurs ont rapporté que les chefs ont subi des pressions de la part des préfets pour les encourager à soutenir le RPT s'ils voulaient préserver leur poste. Dans la préfecture de Blitta, le candidat tête de liste de l'UFC a soumis une plainte à la CENI pour dénoncer l'engagement du préfet dans la campagne en faveur du RPT. Il aurait utilisé les moyens de l'Etat et aurait poussé les chefs de villages à faire campagne pour le RPT. Dans la même préfecture, le RPT a aussi présenté des plaintes en accusant l'UFC d'avoir mené des actes de violence et d'avoir formulé des menaces à l'endroit des militants du RPT promettant de les renvoyer de leurs terres s'ils ne votaient pas pour l'opposition. A Kloto dans la région des Plateaux, dans le village de Womé, le chef du village a annoncé publiquement qu'il fallait voter RPT. Le préfet de Moyen Mono a déclaré ouvertement que le RPT devait gagner les élections étant donné que l'opposition n'avait, selon lui, rien à offrir aux électeurs.

8.4 Financement des campagnes électorales

Les Parties prenantes au Dialogue conviennent que l'Etat finance les activités des partis politiques et des campagnes électorales. Elles ont rappelé à cet effet les dispositions de 1991 (Art. 18, al. 2 de la Loi 91-4 du 12 avril) qui stipule : « les partis politiques bénéficient en outre d'une aide financière de l'Etat. Cette aide est attribuée aux partis politiques ayant recueilli au moins 5% des suffrages sur le plan national aux élections législatives ». Nonobstant les dispositions de la Loi, et pour les prochaines élections législatives, le gouvernement décidera des modalités de financement des partis politiques. Le gouvernement décidera également des mesures incitatives à la participation des femmes à la vie politique. (APG 1.2.12)

Le Code électoral ne comporte, en matière de financement des campagnes électorales, que des dispositions limitées. Il prévoit bien un plafond de dépenses de 3 000 000 de CFA (environ

4 570 euros) par candidat (ce qui est peu) mais les instruments de contrôle prévus sont rendu inopérants du fait l'inexistence de la Cour des Comptes, chargée en théorie de l'examen et de la publication des comptes uniques de campagne et des pièces justificatives afférentes. Il n'existe donc ni contraintes ni contrôle tant des sources de financement que du type et du montant des dépenses. Or, il est clairement apparu que cette lacune grave dans l'encadrement du processus électoral a permis à certains partis, (UFC, CAR) mais surtout, de manière indéniable, au RPT⁵⁷ et à certains de ses candidats individuels⁵⁸ de développer des campagnes et précampagnes dont la nature et l'ampleur dépassaient très largement les montants légaux théoriques.

L'éventualité d'un soutien de l'Etat au financement des campagnes électorales tel qu'envisagé par l'APG a été abandonnée, la seule mesure prévue étant le remboursement du cautionnement, après les élections, pour les candidats ayant figuré sur les listes ayant atteint 5% des suffrages exprimés. Bien que l'absence de résultats de référence découlant d'élections précédentes soient effectivement de nature à justifier l'absence de mise en place d'un mécanisme de soutien à l'activité des partis politiques, il est cependant évident que cette carence ait été de nature à favoriser les organisations disposant de relais financiers établis. De ce point de vue, il est recommandable d'envisager dès que possible l'activation du mécanisme de financement prévu par l'article 18 de la Charte des partis politiques et dont devraient bénéficier les RPT, UFC et CAR, dont les résultats nationaux dépassent les 5 % prévus par la Charte.

9. Médias et élections

9.1 Paysage médiatique

Le paysage médiatique togolais est dynamique et varié malgré les contraintes économiques dans lesquelles les médias opèrent. De 1960 à 1990, le paysage médiatique togolais a été essentiellement monopolisé par les médias d'Etat : *Radio Lomé*, *Radio Kara*, Télévision Togolaise (*TVT*), *Togo Presse* et l'Agence Togolaise de Presse (*ATOP*). Outil de propagande et instrument au service du Président de la République Gnassingbé Eyadema, les médias d'Etat ont œuvré à la personnalisation du pouvoir et servaient bien souvent à relayer les activités du « Timonier national ». Durant cette période, de nombreuses exactions furent commises contre les journalistes, des sièges de journaux et des imprimeries furent saccagés. Longtemps marquée par ce régime médiatique étatique à sens unique, la presse indépendante et d'opposition n'a connu une libéralisation qu'en août 1989 qui fut matérialisée par la loi du 30 novembre 1990. Cette loi a permis l'éclosion de nombreux titres de presse, radios et télévisions.

La période de transition démocratique a ouvert la voie au pluralisme médiatique et a permis à la presse togolaise de critiquer le pouvoir autocratique en place. Depuis janvier 1990 – date de parution du premier quotidien indépendant – près de trois cents journaux privés se sont enregistrés auprès de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC)

57 Le RPT a ainsi développé une campagne d'affichages géants massive à Lomé dont le volume est incompatible avec le respect des plafonds de dépenses légaux.

58 Ainsi, le candidat RPT Gabriel Ameyi (Kloto) au cours d'une seule activité, le 26 septembre – soit à 3 jours de l'ouverture officielle de la campagne – a offert pour l'équivalent de 15 000 000 de CFA de biens divers (fournitures scolaires, ambulance, etc.).

mais leur parution reste irrégulière. Hebdomadaires pour la plupart, et bi ou trihebdomadaires pour d'autres, ils paraissent au gré des moyens financiers de leurs promoteurs. En dehors de la *Dépêche* et *Liberté Tri Hebdo*, respectivement proches du pouvoir et de l'opposition, très peu de journaux affichent clairement leur tendance politique. La presse est aujourd'hui une presse d'opinion et de dénonciation qui pâtit d'une pénurie de moyens financiers et d'un manque de qualification des journalistes. En raison notamment d'un fort taux d'analphabétisme, la presse tire à quelques milliers d'exemplaires et se voit diffusée principalement à Lomé. La carence d'infrastructure à l'intérieur du pays explique aussi la rareté des points de vente de journaux, plus particulièrement dans le Nord -fief du pouvoir- où les journaux privés sont presque inexistantes.

Le médium le plus important au Togo est, sans conteste, la radio. A ce jour, le pays compte plus de 80 radios dont 27 sont implantées à Lomé. Ce sont principalement des radios commerciales (*Nana FM, Nostalgie, Zéphyr, Kanal FM, etc.*), locales (*Courtoisie, Peace FM, Lumière, etc.*) à l'exception des radios confessionnelles (*Maria, Esperanza, Zion, etc.*) et communautaires éducatives (*Carré Jeune*) et associatives (*Horizon, Planète, Ansani, etc.*) à but non lucratif. Seule la radio Nationale a une couverture nationale et émet en vingt-neuf idiomes ; les autres radios diffusent dans chacune des langues vernaculaires : Ewé, Kabyé, Mina, etc.

La diffusion et l'audience télévisuelles sont limitées. L'installation de chaînes privées a contraint la télévision nationale (TVT) à se diversifier mais les productions locales sont pratiquement inexistantes. En dehors de *Média Plus*, qui est un bouquet satellitaire à péage spécialisé dans la diffusion de plusieurs télévisions étrangères (TV5, Canal Horizon, KTV/Supersport), six chaînes de télévision privée commerciale (TV2, TV7, RTDS, TV Zion, RTJ, TLS) occupent le paysage télévisuel. L'information traitée manque souvent d'objectivité, ceci est dû en partie au manque de professionnalisme des journalistes togolais. Pour palier à cette carence, des structures et syndicats de presse tels que la Maison du Journalisme, l'Union des Journalistes Indépendants du Togo (UJIT), l'Union des Radios et Télévisions Libres (URATEL), l'Observatoire Togolais pour l'Image des Femmes dans les Médias (OTIFEM), l'Organisation des Editeurs de la Presse Ecrite (OREPI) ont été mis en place par des professionnels des médias et organisent des formations avec le soutien des ambassades étrangères.

Plusieurs agences de presse opèrent au Togo: ATOP, Panapress, Jeune Afrique Economique, AFP, Reuters, RFI, BBC, Irinnews, Africa n°1. Les agences et radios internationales restent des sources d'information très influentes dans le pays. Leurs dépêches sont régulièrement retransmises sur les sites d'information électronique, dont les principaux sont : *Republic of Togo, Lomecity, IciLomé et Etiam.com*

1. Cadre juridique et administratif

La Constitution togolaise est le premier garant de la liberté de la presse.⁵⁹ Cette disposition est réaffirmée dans le code de la Presse et de la Communication promulgué le 27 août par le

⁵⁹ Article 26 de la Constitution de la République Togolaise stipule : « *La liberté de la presse est reconnue et garantie par l'Etat. Elle est protégée par la loi. Toute personne a la liberté d'exprimer et de diffuser par parole, écrit ou tous autres moyens, ses opinions ou les informations qu'elle détient, dans le respect des limites définies par la loi. La presse ne peut être assujettie à l'autorisation préalable, au cautionnement à la censure ou à d'autres entraves. L'interdiction ne peut être prononcée qu'en vertu d'une décision de justice.* ».

Président de la République.⁶⁰ Le 14 avril 2004, à Bruxelles, le Gouvernement Togolais a souscrit aux vingt-deux engagements pour la reprise de la coopération avec l'Union Européenne. Dans le domaine du respect des libertés fondamentales, ces engagements proposent de revoir le Code de la Presse et de la Communication pour l'amener à un niveau conforme aux standards internationaux.⁶¹ D'autre part, l'Accord Politique Global (APG) prévoit que les parties prenantes à ce Dialogue National tenteront de favoriser « *l'accès équitable des partis politiques et des candidats aux médias d'Etat* ».

Les journalistes ont pour devoir d'exercer leur profession dans le respect des règles édictées dans le code de déontologie. Ce code a été élaboré par l'Observatoire Togolais des Médias (OTM) instance d'autorégulation créé le 5 novembre 1999 à l'initiative de l'Union des Journalistes Indépendants du Togo (UJIT) et regroupant les cinq principales organisations professionnelles de journalistes⁶². Cet observatoire a pour rôle de défendre la liberté de la presse, de protéger le droit du public à une information libre, complète, honnête et exacte, de faire respecter le code de déontologie des journalistes et d'assurer le suivi des médias. De même, le Code électoral dans ses articles 182, 184, 186, 187, et 188 invite la HAAC et la CENI à veiller à l'équité dans le traitement de l'information en temps de campagne électorale.

Pour ces élections législatives, les organisations de la presse écrite et audiovisuelle⁶³ ont convenu avec la HAAC du respect d'un Code de bonne conduite du journaliste devant régir l'exercice du métier en période électorale. Ce document en onze points signé le 3 septembre 2007 rappelle des règles à observer dans le traitement de l'information électorale. Il s'agit, entre autres choses, de l'honnêteté du journaliste, de l'exactitude et de l'équilibre des informations, de l'impartialité et de la protection des sources d'information. Par ce document, les professionnels des médias publics et privés s'engagent à bannir toutes formes de discrimination et à assurer un traitement égalitaire et équilibré des candidats ou formations politiques conformément à l'éthique et à la déontologie.

La HAAC est l'organe de régulation des médias au Togo qui a été créé le 15 décembre 2004 et qui doit "*garantir et assurer la liberté et la protection de la presse et des autres moyens de communication de masse*". Elle est composée de neuf membres dont cinq désignés par l'Assemblée Nationale et quatre par le Président de la République. Le mandat de ses membres est de cinq ans renouvelables. Elle a à sa tête un ancien directeur de publication de l'hebdomadaire « l'Evénement » : Philippe Kokou Evegno.

2. Accès des partis et des candidats aux médias

Le 31 août 2007, la HAAC a fixé par arrêté les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives à la campagne électorale sur les médias publics pour les élections législatives⁶⁴, et par une décision les règles de la couverture de la campagne

⁶⁰ Article 3 du Code de la presse : « L'Etat togolais garantit à toute personne vivant sur le territoire national le droit d'être informé, d'informer et d'accéder aux sources et aux moyens d'information dans le respect des lois relatives à la communication ».

⁶¹ Le point 3 déclare : « Il est attendu en particulier que les peines d'emprisonnement pour des délits de « diffamation et d'atteinte à l'honneur » actuellement prévues par le Code de la presse, soient supprimées. »

⁶² UJIT, ATOPAP, SAINTJOP, SYNLICO et Maison du Journalisme

⁶³ UJIT, URATEL, CTEP, ATOPAP et OREPI

⁶⁴ Les partis ou regroupements de partis politiques présentant des candidats dans les 2/3, 1/3, ou moins d'un 1/3 des circonscriptions électorales constituent respectivement les groupes A, B, C. Les listes constituées par des candidats indépendants de chaque circonscription appartiennent au groupe D. Trois interventions sont

électorale par les médias privés. En offrant ainsi aux médias privés la possibilité de couvrir la campagne électorale au même titre que les médias publics, la HAAC a ouvert les portes à une expression médiatique plurielle, une nouveauté au Togo, à l'exception des radios et télévisions à vocation communautaire et confessionnelle qui « *ne peuvent couvrir la campagne électorale proprement dite. Toutefois, elles peuvent diffuser les informations ou communiqués relatifs au processus électoral.* »⁶⁵

La HAAC a rencontré les représentants des partis politiques et des candidats indépendants pour les éclairer sur les modalités d'accès aux médias publics. Elle leur a rappelé les dispositions prises dans son arrêté du 31 août 2007 concernant la durée des émissions radiodiffusées et télévisées et la publication des déclarations en période de campagne en respect des critères de représentativité dans les circonscriptions. Les partis politiques et candidats indépendants désirant passer dans les médias publics devaient faire connaître leurs programmes de manifestations au Ministre de la Communication et de la Formation civique et à la HAAC au plus tard 72 heures avant l'ouverture officielle de la campagne. Le 27 septembre 2007, la HAAC a procédé au tirage au sort des candidats sur leur ordre de passage dans les médias d'Etat. En raison de l'absence d'instituts de sondages fiables dans le pays, la HAAC a jugé préférable d'interdire aux médias de publier des tendances avant l'annonce des résultats provisoires par la CENI et des résultats officiels par la Cour Constitutionnelle.

Peu de temps avant le début de la campagne, des activités de formation et de sensibilisation des journalistes concernant la couverture médiatique des élections législatives ont été organisées par des ministères, ambassades et organisations de journalistes.

3. Suivi des médias

La MOE a mis en place une unité de suivi des médias qui a consisté à mesurer l'accès des candidats aux médias durant toute la durée de la campagne électorale du 28 septembre au 12 octobre. L'équipe, composée de trois analystes presse, radio et télévision, a assuré le monitoring des principaux médias publics : *Radio Lomé, Togo Presse* et *TVT*, de deux radios privées : *Nana FM* et *Nostalgie*, de quatre journaux privés : *Liberté Tri Hebdo, Le Regard, Forum de la semaine* et *La Dépêche*. Ces médias ont été sélectionnés en fonction de leur audience, de leur lectorat et de leur ligne éditoriale. L'équipe a enregistré et analysé les programmes d'information, les débats, les campagnes d'éducation civique et tous les messages électoraux en fonction du temps accordé, de l'espace consacré et du ton employé pendant l'accès de chaque candidat. La veille du scrutin, les analystes ont suivi en direct les médias afin de détecter toute violation du respect du silence électoral préconisé par le Code électoral. La période de précampagne a également été observée par les analystes médias qui ont constaté des entorses à l'article 90 du Code électoral : « *Durant les trente jours précédant l'ouverture de la campagne électorale officielle, est interdite toute propagande déguisée ayant pour support les médias.* » De nombreux dérapages hors du cadre électoral ont été

accordées aux candidats à Radio Lomé, Radio Kara et à la Télévision Togolaise, à raison de dix minutes pour le groupe A, sept minutes pour le groupe B, cinq minutes pour le groupe C et trois minutes pour le groupe D. Le quotidien public Togo Presse réservait une page entière pour le groupe A, une demi-page pour le groupe B, un quart de page pour le groupe C et un huitième de page pour le groupe D.

⁶⁵ Article 3 de la décision 009/HAAC/007 de la HAAC du 31 août 2007 par respect de l'article 55 de l'Arrêté du 10 novembre 2005 portant Cahier des Charges et Obligations des Sociétés et Radiodiffusions Sonores « *aucune société de radio ou de télévision privée communautaire ou confessionnelle n'est autorisée à programmer et diffuser des émissions ou des informations politiques* »

constatés⁶⁶, suite à quoi le Président de la HAAC a fait le tour des rédactions pour rappeler le sens de la définition « campagne déguisée » et encourager les journalistes à éviter la diffusion de ce genre de reportages. Puis la HAAC et la CENI ont rappelé dans deux communiqués distincts que « *la campagne électorale n'a pas encore commencé* » et ont mis en garde tous les acteurs impliqués dans le processus électoral. Cette mesure a été respectée.

Malgré son manque de moyen et d'équipement de monitoring, la HAAC a réussi à assurer son rôle de régulation des médias. A l'aide de communiqués elle a « épinglé » les médias qui ne respectaient pas les règles préétablies (*TVT, Radio Lomé, Radio Nostalgie, RTDS, TV7*). Ce fut ainsi le cas de *Radio Lomé*, la radio nationale, que la Haute Autorité a rappelée à l'ordre dès le deuxième jour de la campagne. La HAAC lui a reproché « *de s'adonner à une violation systématique des dispositions édictées surtout en ce qui concerne la répartition des temps d'antenne et de parole des candidats du parti au pouvoir : le RPT.* »

Le 30 septembre, les candidats ont fait connaître leurs messages électoraux aux spectateurs de la chaîne nationale *TVT*. Le ton était positif. Presque tous ont respecté le temps d'antenne qui leur était imparti. Cependant, près de 80 % des formations politiques pourtant engagées dans le processus dont le CAR, l'UFC, la CDPA et plusieurs partis indépendants n'étaient pas au rendez-vous. Seuls 12 partis politiques sur les 32 et 3 indépendants sur les 51 ont répondu présents. Ceci s'explique en partie par le déficit de communication entre les partis politiques et la HAAC. En effet, la HAAC a eu à déplorer le non respect des règles et normes arrêtées quant au fond et à la forme des messages de certains partis politiques et tête de liste de candidats indépendants. Il a été demandé à chaque parti de venir enregistrer son message à la *TVT* ou dans un autre lieu à condition de respecter le fond bleu du décor en arrière-plan. Pour non-conformité à cette règle, l'UFC et le CAR se sont vus refuser la diffusion de leur message. L'équipe d'analystes a constaté que la durée des reportages n'était pas uniforme dans le programme quotidien de la *TVT* « *Journal des Elections 2007* ». Certains partis tels le RPT et le CAR ont bénéficié de davantage de temps d'antenne que les autres candidats en lice.

En dépit de moyens limités et d'une absence de politique de communication structurée de la plupart des partis politiques, les médias ont fait preuve de bonne volonté et d'engagement en informant la population sur les différents aspects du processus électoral, notamment par la diffusion de messages d'éducation civique sur le recensement, les différentes étapes du vote, l'acceptation du résultat. Un nombre conséquent de reportages, au ton positif et courtois, ont été diffusés tout au long de la campagne pour informer les électeurs et donner l'opportunité aux candidats de présenter leurs programmes.

Les médias publics ont assuré un pluralisme de voix, cependant, le temps d'antenne accordé ou l'espace consacré, au RPT, CAR et UFC, ont été souvent supérieurs à ceux accordés aux autres partis. A noter que ces mêmes partis politiques ont fait de la propagande par SMS invitant les électeurs à voter pour leur camp mais cette propagande a été vite condamnée par la HAAC.

D'après l'échantillon analysé, les médias privés ont tenté de garantir une égalité d'accès des différents candidats. Ils se sont ainsi autodisciplinés et autorégulés tout en restant très

66 A titre d'exemple, la Ministre des Affaires Sociales, sur la chaîne de télévision publique *TVT*, a déclaré, lors d'une fête traditionnelle le 15 septembre, que les populations de Bassar étaient prêtes à offrir au RPT tous les sièges.

dépendants des partis (principalement le RPT) ayant les moyens suffisants de s'offrir un espace payant. La TV7, par exemple, a tenté de faire preuve d'équité dans le temps accordé aux reportages des partis politiques et candidats qui l'ont sollicitée. Aucun candidat n'a eu droit à plus de 2mn30 d'antenne dans le Journal Télévisé. En revanche, l'écart s'est creusé dans les émissions de débat ou les pages publicitaires de la TV7, ces dernières étant réservées aux candidats ayant les moyens de les acheter. La chaîne privée TV2 s'est limitée à programmer des activités de campagne de certains candidats surtout ceux du RPT dont elle a rediffusé les éléments et le programme de campagne plusieurs fois. Sur le plan de la durée, le RPT a eu droit à 59 % de l'espace total contre 15 % pour l'UFC, 15 % pour la CDPA, 10 % pour le CAR et 4 % pour la CPP. Cet écart très net entre le RPT et les autres partis s'explique par la ligne éditoriale proche de la TVT. Sur les chaînes privées TV7 et TV2, les espaces étaient payants.⁶⁷ L'argent et une bonne compréhension des règles prédéfinies par la HAAC ont ainsi permis au RPT d'avoir une large couverture médiatique en comparaison aux autres partis. Le quotidien public *Togo Presse* a respecté l'espace de publication des messages des candidats suivant leurs groupes d'appartenance. Cependant, tous les partis politiques ou indépendants n'ont pas envoyé leur message. D'autre part les reportages des manifestations politiques, ceux du RPT, l'UFC et le CAR ont reçu une plus large couverture médiatique que les autres formations politiques.⁶⁸ Force est de constater que les journaux, publics ou privés, ont négligé les petits indépendants dans leur parution. Une explication à cela : la plupart des partis indépendants implantés à l'intérieur du pays ont été très peu sollicités par les médias basés à Lomé.

Le ton de la campagne a été positif et enthousiaste, mais le ton a changé avec la polémique autour de l'authentification des bulletins de vote. Certains médias en fonction de leur appartenance, ont pris position pour ou contre l'authentification, ce qui a rendu le climat un peu délétère avant la décision d'apposer des autocollants sur les bulletins de vote.

Concernant le silence électoral la veille du scrutin, les radios se sont bien comportées à l'exception de *Radio Cosmos*⁶⁹, *Radio Evangile* et *Radio Lomé*, qui ont violé ce silence électoral.⁷⁰ Un bémol est aussi à marquer du côté des radios communautaires et confessionnelles qui n'ont pas toutes respecté l'article 3 de la décision de la HAAC. Tel fut le cas à Lomé de *Radio Bonne Nouvelle*, à Kpalimé de *Radio Zion* (diffusion de messages de soutien au RPT) et de *Radio Maria* (diffusion de messages contre le RPT).

Le jour du scrutin, les télévisions tant publiques que privées ont initié des tranches spéciales d'information sur le déroulement du scrutin dans les différentes préfectures. L'attente trop longue des résultats a entraîné un changement dans le ton qui est devenu plus négatif. *TVT* et *TV7* ont organisé des nuits électorales mais n'ont pu délivrer aucune tendance aux téléspectateurs. Après le scrutin, les journaux ont relevé le caractère transparent et acceptable du scrutin exprimé par les leaders des partis politiques et les missions d'observation électorale

67 150 000 FCFA pour la diffusion d'un message de 10 minutes et 50 000 FCFA pour la couverture de chaque activité de campagne.

68 A noter que du 10 septembre au 29 octobre 2007, *Togo Presse* a fait vingt UNE de son journal sur trente-trois avec une image du Chef de l'Etat.

69 Le candidat Emmanuel Gnassingbé, membre du parti RFDJ a annoncé à Sotouboua sur la radio Cosmos le 13 octobre 2007 qu'il retirait sa candidature au profit du RPT.

70 La radio étatique a diffusé un message « subliminal » de l'imam de la mosquée de Lomé appelant tous les musulmans à voter RPT afin de permettre au Chef de l'Etat d'avoir « les moyens de son ambition heureuse pour le Togo ».

malgré certaines irrégularités liées notamment à l'insuffisance des timbres dans certains bureaux de vote. Les radios, quant à elles, se sont disciplinées et ont communiqué les résultats provisoires proclamés par la CENI. Des radios comme *Nana FM* et *Nostalgie* se sont ainsi abstenues de faire leurs journaux le jour du scrutin et le lendemain. Les déclarations préliminaires de tous les observateurs nationaux et internationaux ont été rapportées de manière objective. Avant la proclamation des résultats, *Radio Lomé* a passé des spots expliquant la tabulation et demandant à la population d'accepter le verdict des urnes.

10. Participation de la société civile

10.1 Education civique et sensibilisation au vote

21 organisations de la société civile ont bénéficié d'un soutien du programme PEACE pour l'élaboration et l'exécution d'activités d'éducation civique et de sensibilisation au vote. Ces activités étant closes à l'arrivée de la MOE, il n'a pas été possible à la Mission d'en observer le déroulement ou la méthodologie. Des contacts ont cependant été noués avec certains organisateurs. L'impression qui s'en dégage, ainsi que les constatations opérées le jour de scrutin, tendent à mettre en évidence l'efficacité très inégale des différents projets, malgré une participation massive et pratiquement uniforme le jour du vote. En tout état de cause, outre une information limitée en terme d'éducation civique, généralement centrée sur la non-violence, l'électorat, en particulier dans les zones rurales, est souvent apparu mal préparé aux procédures de vote. Le nombre élevé de bulletins nuls, culminant parfois à 40 % dans certains bureaux tend à démontrer la nécessité d'efforts accrus en la matière tant de la part de l'administration électorale que de la société civile et des candidats.

Il est à noter que si la CENI a développé une campagne d'information, utilisant affichages et messages radiodiffusés et télévisés, il aura manqué une information accrue en terme d'utilisation du bulletin de vote, certains électeurs ayant été observés qui ignoraient même devoir déposer leur bulletin dans l'urne. La compréhension quelquefois limitée des mécanismes du vote⁷¹ a laissé place à des abus de la part des délégués des listes et candidats (voir infra).

De manière générale, l'interruption des projets d'éducation civique à plusieurs semaines des élections⁷² est regrettable au sens où, pour l'essentiel, celle-ci a été de facto sous-traitée aux partis, et parmi ceux-ci les plus organisés, dans les derniers jours avant le scrutin.

10.2 Observation nationale

Un mécanisme d'observation nationale a été mis en place, pour la première fois au Togo, à l'occasion des élections législatives du 14 octobre.

La phase d'accréditation ouverte par la CENI, du 4 au 15 mai 2007, s'est avérée particulièrement courte et ne s'est pas déroulée sans discussion, dans la mesure où certaines organisations jugées crédibles par certains donateurs ont été écartées notamment du fait de

71 Considérée comme médiocre dans 9,3 % des bureaux visités le 14 octobre. Inversement, la compréhension du processus n'était jugée bonne que dans 29,8 % des cas.

72 Convenue au sein du Comité de pilotage du 13 août 2007 à la fois pour des raisons budgétaires et d'opportunité politique.

leur intégration dans un réseau transnational. Néanmoins, une structure conjointe, regroupant diverses organisations de la société civile a pu être mise en place avec le soutien financier et technique du programme PEACE, suite à un appel d'offre du PNUD en juin 2007. Cette structure, composée de cinq organisations sélectionnées, avec pour objectif de fédérer les observateurs⁷³ de l'ensemble des douze organisations ayant concouru et d'ainsi atteindre le chiffre de trois mille observateurs déployés, a opéré selon une division en zones d'activités, chacune d'entre elles étant placée sous la responsabilité d'une des organisations sélectionnées :

- « Différences positives » (DIFPO) responsable pour les circonscriptions de Ogou, Kloto, Danyi, Agou, Amou, Wawa ;
- « Centre d'Enquêtes et de Statistique » (CES) responsable pour les circonscriptions de Yoto, Vo, Lacs, Ave, Golfe, Lomé Commune ;
- « Centre d'Observation et de Promotion de l'Etat de Droit » (CODEP) responsable pour les circonscriptions de Tchaoudjo, Blitta, Est Mono, Moyen Mono, Zio et Haho ;
- « Ligue Togolaise de Défense des Droits des Electeurs » (LTDE) responsable pour les circonscriptions de Tone, Kpendjal, Tandjaoré, Oti, Kéran, Doufelgou et Binah ;
- « Forum Togolais de la Société Civile pour le Développement » (FTSCD) responsable pour les circonscriptions de Kozah, Dakpen, Bassar, Assoli, Tchamba et Sotouboua.

Le nombre total d'observateurs déployés s'est finalement monté à 2140. La couverture, importante, a ainsi permis aux observateurs nationaux de suivre 1070 dépouillements. Le 17 octobre, les cinq coordinateurs nationaux des organisations sélectionnées ont délivré leur satisfecit quant au déroulement des opérations électorales. Il est toutefois à souligner que l'appréciation portée par les observateurs de la MOE quant au niveau de formation et d'implication des observateurs nationaux s'est avérée variable en fonction des zones. Certaines équipes ont fait état d'un manque évident de méthodologie de la part de quelques équipes, avec notamment des durées de présence sur site d'à peine quelques minutes, tandis que d'autres ont au contraire souligné la qualité des prises de note réalisées par leurs collègues nationaux. Il est utile de relever que les organisations responsables elles-mêmes ont relevé le besoin de poursuivre des activités de renforcement des capacités nationales du point de vue de l'approfondissement et le recentrage de leur méthodologie sur des aspects moins quantitatifs.

10.3 Participation des femmes

L'implication des femmes dans la vie politique togolaise reste insuffisante. Les raisons en sont multiples. Il convient en premier lieu de souligner l'analphabétisme qui est plus élevé chez les femmes que chez les hommes ainsi que l'importance des charges familiales. La politique est encore largement considérée comme une affaire réservée aux hommes. La présence de deux associations féminines (GF2D et REFAMP/T) comme signataires de l'APG aurait pu laisser espérer davantage de mesures en faveur des femmes. En fin de compte, la disposition 1.2.11 de l'APG concernant le quota des candidatures féminines n'exprime qu'un souhait. Aucun quota n'a été défini et les partis ont finalement refusé de garantir un minimum de candidatures féminines sur les listes. Un des arguments avancés est que la présence de femmes leurs ferait perdre des voix. *In fine*, la seule mesure concrète a été de

73 Ceux-ci ont entre autres obligations ne s'appliquant pas aux internationaux, de participer à une formation de la CENI, d'être titulaire d'un baccalauréat et d'utiliser exclusivement pour leur rapport les formulaires remis par la CENI.

réduire de 25 % le montant de l'inscription sur les listes pour les candidates. Les résultats font état de 7 femmes élues pour 81 sièges : 5 RPT et 2 UFC.

11. Conduite du scrutin

11.1 Procédures électorales et formation des membres des bureaux de vote

La CENI a, de manière générale, tardé à aborder la consolidation de ses procédures de vote. Ce relatif attentisme peut s'expliquer par le caractère non nécessairement consensuel de certains aspects, qu'il s'agisse de la procédure d'authentification des bulletins de vote⁷⁴ ou l'organisation du vote des forces de sécurité⁷⁵, voire de certains aspects opérationnels préélectorales comme les modalités d'acheminement des bulletins de vote du lieu de production au Burkina Faso aux CELI⁷⁶. Cette approche s'est révélée problématique dans la mesure où elle s'est généralement traduite par le caractère précipité des décisions ou, dans le cas de la procédure d'authentification des bulletins de vote, d'une crise dommageable tant en terme d'organisation du scrutin qu'en terme de fragilisation du climat de confiance.

La polémique ayant entouré la mise en place d'une procédure d'authentification des bulletins en particulier a provoqué une crise ouverte au sein de la CENI à quelques jours du scrutin.

La crise a émergé lorsque l'authentification des bulletins, qui selon les versions aurait ou non été acceptée en séance plénière de la CENI, a été remise en question par les membres RPT soutenus par ceux de trois autres composantes (CPP, PRD et REFAMP/T). Il s'agissait de faire signer les bulletins de vote au verso par les présidents et rapporteurs des bureaux de vote. Le principe de s'en tenir au consensus entre les membres ayant été maintenu, la situation a entraîné un blocage et la question a été renvoyée à l'échelon politique. Devant la radicalisation des positions publiques du RPT⁷⁷, et celle – concomitante – de l'UFC, l'intervention du facilitateur externe, notamment du Président du Burkina Faso, a été nécessaire pour qu'un compromis relatif à l'apposition d'autocollants le jour du scrutin soit accepté. Cette solution, sans présenter la même garantie de contrôle de la provenance que les signatures, offrait néanmoins une certaine forme de sécurisation.

Le « Guide des membres des bureaux de vote » ayant été élaboré et imprimé bien avant l'établissement des procédures relatives au scrutin anticipé, aux votes par dérogation ou par omission, à l'introduction des autocollants destinés à l'authentification des bulletins, etc., ce document, remis aux bureaux de vote ne couvrait pas l'ensemble des procédures à mettre en œuvre le jour du scrutin et n'a pas fait l'objet, comme initialement évoqué, d'un addendum écrit.

De manière générale, si les observateurs de la MOE ont généralement jugé les formations à destination des membres des CELI efficaces, la rétrocession aux membres des bureaux de

74 Définies le 10 octobre suite à la livraison des premiers lots d'autocollants en provenance du Burkina Faso.

75 Définies dans une directive aux CELI datée du 7 octobre.

76 Définitivement stabilisées avec la confirmation de la disponibilité d'un transport aérien organisé avec l'aide du PNUD, le 5 octobre.

77 Etant donné l'ampleur de la polémique engagée, une brève analyse de l'argumentaire utilisé est présentée en annexe du présent rapport.

vote a, par contre, été considérée comme trop sommaire, trop courte et mal adaptée aux besoins de l'audience. Dans certains cas, les formations se sont essentiellement limitées à une lecture commune du guide⁷⁸. En conséquence, le niveau d'appropriation des procédures de vote par les membres des bureaux de vote s'est révélé insuffisant dans un nombre significatif de cas, le 14 octobre⁷⁹. De ce point de vue, la bonne volonté évidente du personnel n'a pas nécessairement suffi à pallier les carences de la formation.

11.2 Scrutin anticipé des forces de sécurité (11 octobre)

Un scrutin anticipé pour les forces de sécurité (militaires, gendarmes, gardes de préfecture et policiers) a été organisé le 11 octobre dans 54 centres de vote situés à proximité d'installation sécuritaires. Les urnes contenant les bulletins ont été conservées au niveau des CELI puis ouvertes et leur contenu mêlé à celui des urnes ordinaires le 14.

Le caractère tardif de la décision⁸⁰ s'est avéré être une source de complication en termes logistique et opérationnel dont certaines se sont d'ailleurs reproduites le 14 octobre⁸¹. Cette option, bien que prévue par le Code électoral avait été mal anticipée et les difficultés pratiques de sa mise en oeuvre sous-évaluées⁸². En conséquence, la CENI a été amenée à superposer les différentes mesures de facilitation, procurations et dérogations prévues au Code électoral, de telle sorte que ce scrutin s'est avéré particulièrement poreux aux abus potentiels.

Si le Code électoral, article 137, prévoit bien la possibilité d'un scrutin par anticipation pour les membres des forces de sécurité, l'article 129 prévoit également la possibilité pour ceux-ci de recourir au vote par procuration le jour du scrutin. Les deux options ont été utilisées concomitamment le 11 octobre. Si le texte n'exclut pas explicitement un tel cumul, il paraît assez évident que celle-ci ne se justifie pas d'un point de vue électoral. En outre, devant l'impossibilité, résultant du manque de planification, de couvrir l'ensemble des situations particulières, la CENI a décidé, le 10 octobre, d'activer également la disposition prévoyant que le président de la CENI peut élargir le vote par dérogation à « d'autres personnes impliquées dans le processus électoral » et ce, bien que cette décision ne soit pas conforme à l'article 109 qui liste les catégories de personnes habilitées à voter par dérogation⁸³. Les cas

78 Les limites de ces formations se sont faites sentir d'emblée lors du scrutin anticipé du 11 octobre où le manque de familiarité avec les procédures de vote a largement contribué aux retards et à certaines des irrégularités constatées (dans un cas, au Moyen-Mono, le président de la CELI a même dû prendre en charge directement le bureau de vote).

79 Le niveau de compréhension des procédures de vote a été jugé médiocre dans 13 % des cas observés, passable dans 33 % des cas et bonne dans 53 % des cas.

80 Le décret convoquant le scrutin anticipé des forces de sécurité ayant été publié le 6 octobre.

81 Le déploiement du matériel, en particulier bulletins et autocollants destinés au scrutin anticipé, s'était basé sur des évaluations en partie établies à partir des données du CNTD. Les autocollants destinés à l'authentification des bulletins, en particulier, ont présenté une complication supplémentaire. D'une part, leur arrivée tardive a nécessité un déploiement d'urgence. D'autre part, il s'est avéré, assez tôt dans la journée, et en particulier à Lomé, que leur nombre était insuffisant (les autocollants étaient conditionnés par enveloppes de 300 dont le contenu s'est révélé inexact).

82 L'option d'un scrutin anticipé n'ayant pas été intégrée au moment du recensement des électeurs, il n'était pas possible de produire, au niveau du CNTD, une liste d'électeurs spécifiques. Le recours à un état des effectifs à produire par la hiérarchie des corps concernés, un moment envisagé, s'est avéré rapidement impraticable entre autres choses en raison des déplacements induits par le déploiement de la FOSEL. Il est à noter qu'aucun chiffre relatif au nombre d'électeurs concernés n'a été publié.

83 Les listes d'émargement des centres n'ont pu être fournies ou n'ont pas été utilisées dans les préfectures de Tchamba, de Sotouboua, de Keran, de Moyen Mono et de Bassar (1 BV). En conséquence, tous les votes exprimés dans ces bureaux l'ont été sous la forme de la dérogation.

de figures absurdes se sont donc multipliés avec, par exemple, la possibilité ouverte durant les opérations du 11 octobre, de voir un électeur par dérogation porter en outre une procuration⁸⁴.

Les opérations se sont néanmoins majoritairement déroulées de manière jugée bonne ou acceptable par les équipes, notamment en ce qui concerne le respect du secret du vote. Divers abus ont cependant été constatés en particulier en ce qui concerne l'usage des procurations⁸⁵ ainsi que diverses formes d'irrégularités⁸⁶.

Le nombre réduit de votants (de l'ordre de 10 000⁸⁷) permet néanmoins de relativiser l'impact de ce scrutin sur le processus, sauf à Assoli où les 318 votes du 11 octobre sont effectivement de nature à avoir favorisé l'attribution du second siège au RPT dans un scrutin très serré par ailleurs⁸⁸.

Très peu de délégués des candidats ou d'observateurs nationaux (ceux-ci étant déployés pour la seule journée du 14 octobre, seuls les coordinateurs de circonscription étaient déjà en poste le jour du scrutin anticipé) étaient généralement présents dans les centres de vote.

11.3 Vote et mise en œuvre des procédures de vote (scrutin du 14 octobre)

Dans les bureaux de vote visités par les observateurs de la MOE, le scrutin s'est déroulé dans des conditions globalement satisfaisantes. Dès le matin, des files – quelquefois importantes – d'électeurs étaient présentes⁸⁹. Des retards ont été enregistrés à l'ouverture, généralement de l'ordre d'une trentaine de minutes. Certains bureaux ont toutefois connu des ouvertures très tardives, parfois en début d'après-midi, notamment à Kara, en raison de problèmes logistiques majeurs qui n'ont pas toujours reçu une explication convaincante. Néanmoins, le nombre de ces bureaux est demeuré très limité et le scrutin y a été prolongé de sorte que les électeurs inscrits ont eu la possibilité d'exprimer leur choix sans discrimination. Dans la majeure partie

84 En violation de l'article 130 CE qui impose l'inscription du mandant et du porteur dans le même bureau de vote. En outre, il s'avérait techniquement possible pour un mandant de voter à nouveau le 14, dans la mesure où son nom n'était émarginé sur aucune liste si son bureau n'est pas celui où le vote par procuration était exprimé.

85 Un électeur s'est ainsi présenté porteur de plus d'une procuration à Vo, une tentative de vote multiple a été observée à Badou, et, de manière généralisée une absence de liens entre porteurs et mandants a été signalée (en particulier à Lomé Commune et à Tone, où les militaires présents ont déclaré, avant d'être interrompu par leurs officiers présents, avoir reçu les procurations directement de leurs supérieurs, à Tchamba où la distribution a été directement observée).

86 Les autocollants ayant manqué dans les 17 bureaux de vote du camp RIT de Lomé, le vote s'est poursuivi sans l'apposition de ceux-ci. A la clôture, le vote ayant été suspendu sur instruction du président de la CELI de Lomé, les procès-verbaux n'ont pas été remplis et le nombre de votants n'a pas été établi. Les documents électoraux ont été déployés quelquefois en cours d'opération mais plusieurs bureaux ont fonctionné sans formulaires de dérogation, de procuration ou ont clôturé sans procès-verbaux (dans ces cas, sauf camp RIT, des documents ont été improvisés).

87 A la clôture, sur base des informations recueillies par les équipes de la MOE, le total de votants s'établissait à 9598 dont au moins 1089 par procuration et 1605 par dérogation. Une partie des données n'ayant pu être recueillies avec précision à Lomé, du fait des carences administratives, l'estimation globale se situe entre 10 000 et 11 000 votants.

88 Le positionnement des autocollants sur les bulletins, le 14 octobre, ayant été différent dans la plupart des bureaux de vote ayant abrité le scrutin anticipé du 11, il était possible, en dépit du mélange des urnes le 14, de différencier les bulletins déposés aux deux dates. De manière non ambiguë, les équipes ont toutes fait état d'une écrasante majorité de vote en faveur du RPT parmi les bulletins du 11. Il est à noter, en sus, que le 14, onze militaires ont été observés votant dans le BV A de l'EPP AGARADE (entre 13h et 13h55).

⁸⁹ Le taux de participation pour le 14 octobre est de 85 %.

des cas, les retards étaient imputables au manque d'expérience du personnel des bureaux ou à l'absence d'une partie de celui-ci⁹⁰ qui a généralement été remplacée sur site par des délégués de candidats présents.

Très tôt dans la journée est apparu un problème de distribution et de répartition des autocollants utilisés pour la validation des bulletins. Ce problème s'explique aisément par l'impossibilité pour la CENI de procéder aux vérifications nécessaires du colisage préalablement à leur distribution, compte tenu du temps extrêmement court entre leur réception et leur envoi dans les CELI. Dans ces conditions, il a fallu que les CELI compensent et ajustent la répartition entre bureaux de vote au cas par cas durant la journée. Dans les circonscriptions comptant un nombre limité de bureaux de vote, il a été possible de corriger les erreurs en cours de journée. Dans d'autres circonscriptions, du fait de l'ampleur de la tâche, les compensations ne pouvaient être effectuées de manière à éviter toute rupture de stock. Le cas s'est présenté dans un nombre réduit de centres de vote de Lomé et de manière plus marginale dans d'autres circonscriptions. Les statistiques d'observation démontrent que ce problème s'est atténué au cours de la journée et n'a affecté qu'un nombre limité d'électeurs finalement autorisés à voter sans que soit apposé l'autocollant⁹¹. Néanmoins, dans les centres où le problème s'est concentré, l'inquiétude légitime des électeurs a provoqué des tensions. En fin de journée, la CENI s'est finalement décidée à produire un communiqué confirmant la validité de tous les bulletins, avec autocollants, portant signature de membres des bureaux de vote⁹² ou dépourvu de toute forme d'authentification. L'introduction de cette procédure, du fait de son caractère tardif, qui en sous-estimait les implications opérationnelles, est la cause première des difficultés rencontrées.

Dans leur ensemble, les bureaux de vote ont néanmoins pu fonctionner dans des conditions permettant l'expression du choix de l'électeur⁹³. Les cas d'irrégularités constatés⁹⁴ ont généralement été attribués à des interprétations maladroites des procédures dont certaines n'ont été établies que très tardivement et par conséquent mal assimilées. Il est ainsi apparu que la gestion des procurations, des omissions et des dérogations était relativement chaotique, les trois catégories étant fréquemment traitées sur une seule et même liste manuscrite.

Le principal problème apparu concerne la manière dont les dispositions sur l'aide aux personnes invalides ont été appliquées dans plusieurs bureaux de vote où, soit l'accompagnement ne s'est pas conformé aux dispositions sur le libre choix de la personne

90 19 cas sur les 62 bureaux visités à l'ouverture par des équipes de la MOE. Le problème s'est toutefois prolongé dans la journée et, au total, 13,2 % des bureaux visités ont été signalés comme incomplet.

91 Le nombre de bureaux signalés comme victimes de problèmes de pénurie d'autocollants s'est progressivement réduit dans le courant de la journée. Au final, le pourcentage total de bureaux ayant été signalé comme affecté par un problème d'autocollant, toutes périodes confondues, se monte à 4,8 %. Ce chiffre témoigne de l'ampleur en réalité relativement limitée du phénomène.

92 Certains bureaux ayant finalement adopté cette procédure en cours de journée sans que celle-ci fasse d'ailleurs l'objet de contestation (28 cas observés).

93 Les conditions de préservation du secret du vote, notamment, ont été jugées bonnes dans 93,4 % des bureaux observés. Les quelques cas contraires signalés l'ont été en grande partie dans la région de la Kozah.

94 Non émargement de la liste électorale (deux cas), non encrage du doigt de l'électeur (quatre cas), urnes non ou mal scellées (dans 2,9 % des bureaux visités), usage de procurations pour plus d'un mandant (dans 5 % des bureaux visités, représentant cependant un nombre effectif de procurations ne dépassant pas quelques dizaines), absence de vérification de l'encrage des mains surtout (dans 56 % des bureaux visités). Il est à noter que la qualité de l'encre a été jugée médiocre, celle-ci se révélant – après expérience – aisée à effacer.

aidant⁹⁵, soit il a été étendu abusivement aux personnes non alphabétisées⁹⁶. De ce point de vue, le rôle des délégués des listes et candidats est apparu fréquemment critiquable. Dans plusieurs cas, des délégués se sont immiscés dans le processus ou n'ont pas maintenu la réserve nécessaire⁹⁷. En terme de représentation, sans surprise, les délégués des trois principaux partis ont été les plus observés (respectivement dans 54 % et 49 % des bureaux pour l'UFC et le CAR et dans 83 % de ceux-ci pour le RPT, ce dernier chiffre confirmant la capacité d'organisation et d'encadrement du parti).

La présence de personnes non autorisées dans les bureaux de vote a été relevée dans 16 % des cas, concernant essentiellement des chefs traditionnels⁹⁸.

11.4 Dépouillement et transfert des urnes

Les opérations de dépouillement observées ont globalement été conduites dans la transparence et selon les grandes lignes des procédures prévues. Les équipes n'ont pas observé d'irrégularité majeure et, si l'affichage des résultats a fréquemment été oublié (vingt-cinq cas observés), le dépouillement s'est, dans la grande majorité des cas (une seule exception), déroulé « portes et fenêtres ouvertes » comme le prévoyaient les procédures. L'observation de la centralisation a néanmoins démontré que le niveau de précision dans l'élaboration des procès-verbaux laissait quelque fois à désirer, sans pour autant que ces lacunes ne présentent un niveau alarmant.

Une certaine improvisation logistique a néanmoins présidé au transfert des urnes du fait d'une organisation ou de moyens de transports réduits (dans huit cas observés, ce transfert ne s'est pas déroulé selon le schéma pré-établi). Cependant, alors que les jours précédents le scrutin avaient été marqué par des inquiétudes en ce qui concerne la capacité des CELI à rapatrier dans des délais acceptables les résultats des bureaux situés dans des zones éloignées et/ou touchées par des inondations résultant des intempéries récentes, ces dernières sont parvenues, sauf dans un nombre de cas très limité, à gérer l'acheminement des urnes après le dépouillement dans des délais raisonnables. Les retards intervenus ultérieurement au niveau de la centralisation résultent de carences organisationnelles à ce niveau bien plus que de retards dans le retour des urnes.

12. Résultats

12.1 Centralisation des résultats

La centralisation des résultats au niveau des Commissions Electorales Locales Indépendantes (CELI) a débuté dans la nuit du 14 octobre. L'absence de procédures de centralisation

95 Dans 67 % des cas observés, avec une occurrence supérieure dans les circonscriptions d'Assoli, de Vo et de Zio.

96 Dans 13 % des cas observés, avec une occurrence supérieure dans les circonscriptions d'Agou et de Wawa.

97 Par exemple, dans les cas de délégués RPT au centre EPP Goubi (Doufelgou), RPT au centre EPP Centrale Hiheatro (Sotouboua), RPT au centre EPP Boulade (Assoli), PSR au centre EPP Welouga (Kozah), etc. Dans 12 % des bureaux visités, le niveau de compréhension de leur rôle a été jugé médiocre. Cependant, la grande majorité des observateurs n'ont pas estimé que leur attitude était de nature à intimider les électeurs.

98 Les zones de plus fortes occurrences étant la région de la Kara et la préfecture de Vo.

adaptées aux caractéristiques du nouveau mode de scrutin⁹⁹ et le manque d'anticipation des besoins en terme de dispositifs de réception et de traitement des données s'est rapidement fait sentir au niveau des plus grandes circonscriptions.

Du fait de l'engorgement produit par la sous-estimation des besoins organisationnels¹⁰⁰ et par le réexamen de bulletins nuls dans plusieurs cas (notamment à Lomé Commune), des retards considérables ont été enregistrés dans les circonscriptions dotées d'un nombre important de bureaux de vote. La centralisation s'est ainsi étendue au mardi dans les circonscriptions de Tone et des Lacs, et au-delà dans celles de Golfe et de Lomé Commune. Pour réduire les temps d'attente devenus ingérables, les postes de réception et d'enregistrement des résultats ont été démultipliés mais selon une procédure improvisée ayant laissé de l'espace pour la production de données erronées et au prix d'une érosion de la transparence du processus qui a été relevée par les équipes d'observateurs présentes.

Alors qu'il était originellement prévu une annonce des résultats au niveau des CELI (incluant le calcul de la répartition des sièges), la CENI a instruit les CELI, dans la journée du 15, de ne plus fournir de résultats compilés et de ne pas procéder à la répartition indicative des sièges.

12.2 Publication des résultats

La loi ne fixe pas de délai pour la proclamation des résultats provisoires par la CENI. Cependant, afin de limiter l'attente des électeurs, la Commission a décidé, le mercredi 17 octobre, de proclamer les résultats disponibles pour 29 circonscriptions (à l'exception des deux circonscriptions de Golfe et de Lomé Commune, dont le décompte des voix se poursuivait encore). Premier signe public de dissension sérieuse au sein de la CENI, cette annonce télévisée a été faite en l'absence des deux représentants de l'UFC au sein de l'institution, lesquels ne souhaitaient pas s'associer à des résultats contestés par leur parti. Le lendemain, les résultats provisoires de la circonscription de Golfe ont été annoncés par le bureau de la CENI¹⁰¹.

Les problèmes se sont alors cristallisés autour des résultats de la circonscription de Lomé Commune. Dans cette circonscription phare, où l'UFC se considérait en mesure d'emporter les cinq sièges en jeu, il est rapidement apparu, au moment de la vérification des données enregistrées par la CELI, que la tabulation s'était accompagnée de saisies multiples de données, parfois contradictoires, appartenant aux mêmes bureaux de vote, d'erreurs d'encodage, de probables manipulations de résultats¹⁰², de saisies incorrecte des données. Les

99 Les CELI n'ont reçu de directives écrites relatives à la marche à suivre pour la communication des résultats à la CENI que la vendredi 12 octobre. Celles-ci ne couvraient pas l'organisation de la centralisation proprement dite au niveau des CELI.

100 Les CELI s'étaient vu adjoindre un certain nombre de personnes ressources (10 pour la CELI de Lomé Commune, 5 pour celle du Golfe et 2 pour chacune des autres communes à choisir de préférence parmi le corps enseignant. Cet apport de personnel non formé n'était pas en soi une mesure susceptible de suppléer aux carences résultant de l'absence de véritables procédures de réception.

101 Dans lequel ne siège pas l'UFC.

102 Dans un cas clairement identifié de double saisie (EPP Tokoin Tame, BV C), la coexistence de deux résultats pour un même bureau exposait une tentative de déplacement d'un bloc de 100 électeurs entre les résultats UFC et RPT donnant, dans un cas une majorité au RPT alors que celui-ci est en retrait dans tous les autres BV du même centre. L'existence de résultats aberrants, c'est-à-dire de résultats impliquant des anomalies évidentes dans la répartition des résultats de l'UFC et du RPT entre bureaux de vote d'un même centre, est apparue dans plusieurs autres centres de vote de Lomé Commune après examen du fichier des résultats par la MOE.

résultats s'avéraient irréconciliables au décompte final¹⁰³, la MOE, après examen du fichier de la CELI, est arrivée à la conclusion que l'étendue des problèmes constatés rendaient vraisemblablement ce fichier impropre à garantir une attribution correcte du cinquième siège¹⁰⁴ et nécessitaient a priori le recours aux procès-verbaux originaux. La CELI de Lomé Commune, en désaccord avec le représentant de l'UFC, a décidé de procéder à l'invalidation d'une quarantaine de résultats d'urnes dont elle estimait l'origine douteuse¹⁰⁵. En outre, des contestations ont été portées quant au contenu de près de plus de 300 urnes sur 751 qui n'étaient pas scellées à leur arrivée à la CELI¹⁰⁶. La CELI ne parvenant pas à un accord sur ce sujet, le débat s'est déplacé au niveau de la CENI laquelle a annoncé, par un communiqué de son président, le samedi 20 octobre, qu'elle transmettrait l'ensemble du dossier à la Cour Constitutionnelle sans proclamation des résultats provisoires de la circonscription. Le mardi 23 octobre la Cour a renvoyé le dossier (daté du lundi 22 octobre) à la CENI, l'enjoignant à proclamer, le jour même, les résultats provisoires¹⁰⁷. Les résultats provisoires de la commune de Lomé, proclamés le mardi 23 octobre au soir, accordaient donc quatre sièges à l'UFC et le cinquième siège au RPT¹⁰⁸.

Outre ceux de Lomé Commune, l'UFC a contesté par voie de déclaration publique, le 16 octobre, les résultats de huit circonscriptions¹⁰⁹ où, entre autres allégations, les invalidations de suffrages l'auraient privé de huit sièges. Outre que les chiffres invoqués incluaient de manière irréaliste l'ensemble des bulletins nuls des circonscriptions concernées, il est aussi rapidement apparu que même attribués à l'UFC, dans la plupart des cas, un tel ajustement était encore impropre à assurer les sièges revendiqués¹¹⁰.

Le 16 octobre le parti a publié un document qui dénonçait plusieurs actes de fraudes qui auraient été commis avant et pendant le jour du scrutin. Sont notamment évoqués l'achat de

103 Ainsi, le total des voix en faveur des listes excédait de près de 4000 unités le nombre de suffrages exprimés.

104 L'écart séparant l'UFC et le RPT pour l'attribution du cinquième siège, s'établissant probablement aux alentours de 0,5 % des suffrages exprimés soit un chiffre demeurant sous la marge d'incertitude découlant du mauvais traitement des données.

105 Toujours après examen de la base de données de la CELI de Lomé Commune, la MOE est arrivée à la conclusion qu'une majorité de ces résultats étaient attribuables à des bureaux de vote pour lesquels aucun résultat n'était parvenu et dont les codes identifiants de bureau étaient très similaires. Cette invalidation apparaît elle-même légalement douteuse dans la mesure où elle dépasse le simple redressement matériel des résultats.

106 L'absence de scellés sur un nombre considérable d'urnes dès le soir du scrutin et leur remplacement par du papier adhésif effectivement constatée peut s'expliquer par le nombre insuffisant de scellés commandés à l'origine (6 scellés par urne, pour des urnes à 4 scellés latérales qui auraient nécessité la fourniture de 10 scellés). L'observation au jour du scrutin a confirmé l'utilisation fréquente, à Lomé, de 4 scellés en cours de journée (en lieu et place des 2 recommandés), entraînant l'insuffisance de scellés disponibles au soir du scrutin. Le cas s'est également présenté dans d'autres circonscriptions, mais à une échelle plus réduite (par exemple, pour une dizaine d'urnes dans la circonscription de Haho).

107 Ordonnance n°012/07/CC-P du 23 octobre 2007 du Président de la Cour Constitutionnelle.

108 Il est à noter que la CENI, ne pouvant démêler les résultats, s'est contentée d'ajuster les chiffres correspondant au nombre de suffrages exprimés (368 498 transmis par la CELI contre 367 383 proclamés par la CENI) et au nombre de bulletins nuls (15 001 transmis par la CELI contre 10 619 proclamés par la CENI) sans modifier les voix attribuées aux listes. En pratique, cet « aménagement » n'affecte pas l'attribution des sièges à la plus forte moyenne puisque celle-ci n'est pas affectée par le niveau du quotient.

109 Tchaoudjo, Bassar, Est Mono, Amou, Assoli, Kloto, Sotouboua et Doufelgou.

110 Seul le cas de la circonscription d'Assoli (et dans une moindre mesure celui de Tone) paraissait reposer sur une base mathématique potentiellement crédible. En même temps, l'UFC bien qu'étant en mesure de contester le troisième siège de Vo, gagné par le CAR avec à peine 60 voix d'avance, n'avait pas inclus cette circonscription dans sa liste. En pratique, seuls deux représentants de l'UFC au sein des CELI (Lomé Commune et Tone) avaient refusé de s'associer au procès-verbal de centralisation des CELI auxquelles ils participaient.

cartes d'électeurs avant le scrutin, les urnes non scellées ainsi que la pénurie des autocollants d'authentification des bulletins de vote pendant le jour du scrutin. Concernant le dépouillement, l'UFC conteste des annulations massives de bulletins qu'elle considère comme étant intégralement des bulletins en faveur de l'UFC sur plusieurs circonscriptions du Nord. Dans cette déclaration, ce parti invite les militants à la mobilisation. Le samedi 20 octobre, l'UFC a organisé une manifestation à Lomé pour contester les résultats. Environ 700 à 900 militants ont participé à ce meeting dans un climat tendu.

12.3 Impact potentiel de l'annulation des bulletins

La question du nombre élevé de bulletins nuls constatés à l'échelle du pays (181 941 soit 7,2% des votants)¹¹¹ a été soulevée dès le 16 octobre par l'UFC qui s'en est emparée pour étayer ces allégations de fraudes massives puis reprise par d'autres partis. Les chiffres paraissent en effet particulièrement élevés dans certaines circonscriptions, même si, comme le démontre le tableau ci-après, du fait des caractéristiques du système d'allocation des sièges à la plus forte moyenne, l'incidence de ces annulations demeure très limitée en terme de résultats définitifs.

IMPACT POTENTIEL DU NOMBRE DE BULLETINS NULS SUR L'ATTRIBUTION DU DERNIER SIEGE				
Nuls	%	Préfectures	Commentaires	Influence potentielle
5528	11,8	Kpendjal	Avance RPT sur UFC 12072	Nulle
3495	8,2	Tandjaore	Avance RPT sur ADDI 5754	Nulle
8484	13,2	Oti	Avance RPT sur UFC 3400	Improbable
14277	12,2	Tone	Avance RPT sur UFC/ADDI 2170/4	Marginale
3204	9,4	Keran	Avance RPT sur CAR 9337	Nulle
5210	4,9	Kozah	Avance RPT sur PSR 23956	Nulle
1930	5,1	Doufelgou	Avance RPT sur CAR 15982	Nulle
4759	10,7	Dankpen	Avance RPT sur Ind. Wadja 9493	Nulle
5106	11,5	Bassar	Avance RPT sur Ind. Lantam 3163	Improbable
1810	5,5	Binah	Avance RPT sur PDP 8527	Nulle
1908	9,3	Assoli	Avance RPT sur UFC 145	Possible
3980	5,4	Sotouboua	Avance RPT sur CAR 17493	Nulle
5586	6,8	Tchaoudjo	Avance RPT sur UFC 11009	Nulle
3845	8,0	Tchamba	Avance RPT sur CAR 12318	Nulle
2955	4,9	Blitta	Avance RPT sur UFC 7681	Nulle
2831	8,8	Moyen Mono	Avance UFC sur RPT 4299	Improbable
3353	7,1	Est Mono	Avance RPT sur UFC 6939	Nulle
2360	4,5	Amou	Avance RPT sur UFC 2075	Improbable
3470	3,5	Kloto	Avance UFC sur RPT 7788	Nulle
823	4,0	Danyi	Avance RPT sur UFC 1765	Nulle
12245	12,3	Haho	Avance UFC sur RPT 4343	Improbable
2511	5,8	Agou	Avance RPT sur UFC 1501	Improbable
5158	6,7	Wawa	Avance UFC sur RPT 5173	Nulle
8011	6,1	Ogou	Avance RPT sur UFC 3163	Improbable
10273	7,8	Zio	Avance UFC sur RPT 269	Marginale
6525	8,7	Yoto	Avance CAR sur Ind. Aka 7184	Nulle
5468	12,2	Ave	Avance UFC sur RPT 19265	Nulle

111 Ou 7,1 % sur base du total arithmétique de 177 674.

12414	14,1	Vo	Avance CAR sur UFC 60	Probable
7432	6,9	Lacs	Avance UFC sur Ind. Akouete 22677	Nulle
12109	5,6	Golfe	Avance UFC sur RPT 6144	Improbable
10619	2,8	Lomé*	Avance RPT sur UFC 2830	Non évaluable

* Chiffre fictif puisque résultant des aménagements réalisés par la CENI pour équilibrer les chiffres disponibles pour Lomé. Le premier chiffre cité était de 15 001, représentant 3,9 %.

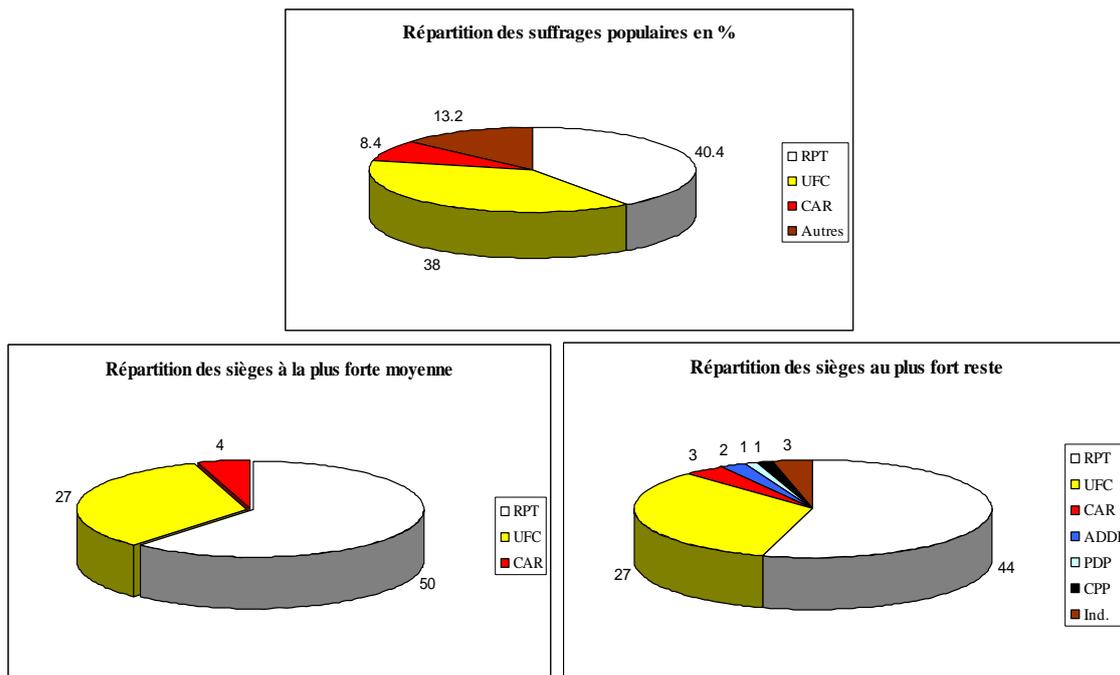
Divers facteurs ont contribué à produire les chiffres élevés constatés :

- 1) l'absence de distinction opérée au niveau des statistiques électorales entre bulletins blancs et bulletins invalides. Dans de nombreux cas, les observateurs présents au dépouillement ou lors du réexamen des bulletins nuls effectué par plusieurs CELI ont confirmé le nombre de bulletins non marqués, en particulier en provenance de bureaux de vote ruraux. Ce phénomène témoigne clairement des limites de l'éducation civique et de la sensibilisation au vote.
- 2) L'absence de formation des bureaux de vote à la lecture des bulletins de vote dans le cadre du dépouillement. Les membres des bureaux de vote n'ont que rarement appliqué le principe de la validation des bulletins où le marquage, bien qu'irrégulier, permettait de déterminer clairement le choix exprimé par l'électeur. Au contraire, ils ont systématiquement invalidé les bulletins dont le marquage s'écartait de la norme (par exemple : marquage sur le logo, double marquage logo et case, etc.). Cette attitude reflète une lacune dans la formation (le « Guide des membres des bureaux de vote » ne contenait pas de lignes directrices en ce sens) qui ne peut être imputée aux membres des bureaux de vote. Il est à noter que, dans les cas où un réexamen a été conduit au niveau de la CELI, un nombre significatif de bulletins annulés ont pu être revalidés. Dans tous les cas observés, ces bulletins reflétaient la tendance dominante des résultats, infirmant les allégations selon lesquelles les invalidations auraient pu être orientées.
- 3) Le design du bulletin, inadapté à l'usage du marquage du choix avec le doigt encre. Il est en effet apparu qu'un nombre significatif de bulletins ont pu être annulés du fait que la marque, au moment du pliage, s'est reportée sur une seconde case.
- 4) Le marquage inadéquat des bulletins par des électeurs signant ceux-ci afin de marquer leur choix, entraînant de la sorte l'annulation automatique de leur vote. Ce cas s'est présenté à de nombreuses reprises et résulte notamment d'informations erronées ayant été diffusées dans le cadre de certaines campagnes de sensibilisation¹¹².

12.4 Impact du mode de scrutin

Les résultats du scrutin du 14 octobre ont confirmé le caractère avantageux du mode de scrutin pour le RPT qui a pu bénéficier à la fois d'un découpage électoral favorisant le nord du pays et d'un mode d'allocation des sièges permettant aux grandes formations de maximiser l'avantage résultant de leur position dominante. Comme le démontre une comparaison entre répartition des suffrages populaires, répartition des sièges à la plus forte moyenne et, alternative théorique, répartition des sièges au plus fort reste, le RPT est ainsi parvenu à transformer une faible majorité relative en forte majorité absolue.

112 Cf. par exemple, le « Guide de l'électeur et de l'électrice » publié par GF2D.



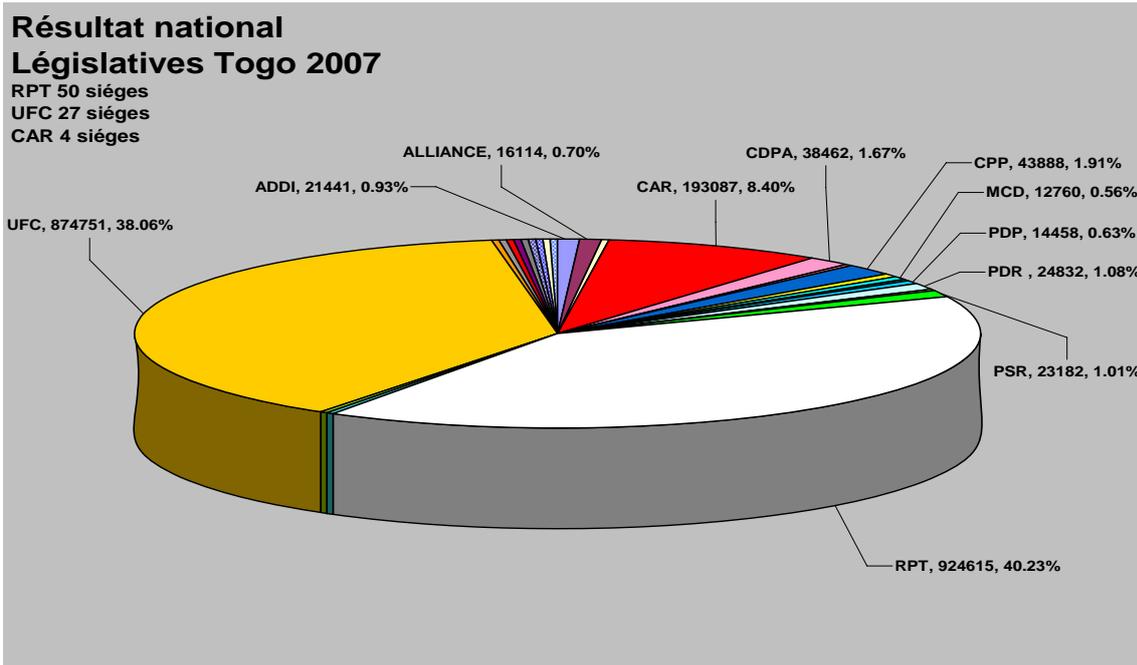
Le RPT, avec 40,4 % des suffrages populaires a, ainsi, été en mesure de s'assurer 50 des 81 sièges de l'Assemblée nationale alors que l'UFC, pourtant proche du point de vue du score national, en emporte seulement 27 et que le CAR n'obtient qu'une représentation réduite, acquise essentiellement grâce à son hégémonie dans la circonscription de Yoto. Cet avantage au RPT, s'il résulte bien à la base d'un découpage favorable, tient également au choix de la plus forte moyenne comme méthode d'allocation des sièges (au plus fort reste, le RPT n'aurait obtenu que 44 sièges).

12.5 Analyse des résultats

Les résultats ont été acceptés par la majorité des partis politiques¹¹³ qui ont généralement apprécié le rôle de la mission d'observation électorale et ont commenté de manière positive la déclaration préliminaire. L'UFC a néanmoins vivement regretté le fait que la déclaration soit rédigée avant l'annonce des résultats provisoires ou définitifs. Toutefois, plusieurs observations ont été faites sur les déficits du processus électoral.¹¹⁴ Les partis qui n'ont pas atteint 5 % de voix à l'échelle nationale pour bénéficier du financement public aux partis ont vivement regretté cette situation qui accentue les différences entre les deux principaux partis politiques et les autres.

113 L'UFC a exprimé son désappointement quant aux résultats et à l'égard du processus électoral dans un document publié le 16 octobre qui dénonce différents actes de fraude qui auraient été commis avant et pendant le jour du scrutin. Sont notamment évoqués l'achat de cartes d'électeurs avant le scrutin, la présence d'urnes non scellées ainsi que la pénurie des autocollants d'authentifications des bulletins de votes pendant le jour du scrutin. Concernant le dépouillement, l'UFC a contesté des annulations de bulletins qu'elle considère comme étant intégralement des bulletins en faveur de l'UFC dans plusieurs circonscriptions du nord. A part les partis qui ont présenté des recours à la Cour Constitutionnelle, quelques partis politiques ou candidats indépendants ont manifesté leur scepticisme envers les résultats. Dans la région des Savanes, par exemple, dans la préfecture de Tone, l'UFC et l'ADDI ont contesté les résultats pour les irrégularités ayant eu lieu, selon eux, pendant la transmission et la tabulation des résultats.

114 Tous ont souligné le problème des autocollants qui a été mal géré par la CENI. Plusieurs partis dénoncent la conduite partisane de certains membres de BV. La plupart déplorent les imperfections du Code électoral.



Le graphique ci-dessus montre clairement que la proportion entre le vote populaire à l'échelle nationale et le nombre de sièges attribués n'est pas équilibrée. Ce déséquilibre est le résultat du système électoral adopté et surtout du découpage électoral qui défavorise les partis implantés dans le sud du pays.

Les résultats définitifs annoncés par la Cour Constitutionnelle le 30 octobre attribuent 50 sièges au RPT (la majorité absolue à l'Assemblée Nationale) et 924 615 voix, 27 sièges et 874 751 voix à l'UFC, 4 sièges et 193 087 voix au CAR. Loin derrière ces partis se situe la CPP avec 43 888 voix, le CDPA avec 38 462 voix, le PDR avec 24 832 voix, le PSR avec 23 182 voix et l'ADDI avec 21 441 voix. Sept femmes seulement (5 RPT et 2 UFC) siégeront dans le prochain parlement.

Le RPT est le grand gagnant de ces élections et les dirigeants du parti sont évidemment satisfaits des résultats. Au contraire, les cadres de l'UFC considèrent ces résultats comme une défaite inexplicable. Le CAR est l'un des grands perdants de ces élections, il n'a pas recueilli le fruit d'un important investissement en énergie et en moyens durant la campagne électorale. Les raisons sont multiples mais le fait d'avoir accepté la primature pourrait avoir joué contre sa popularité.

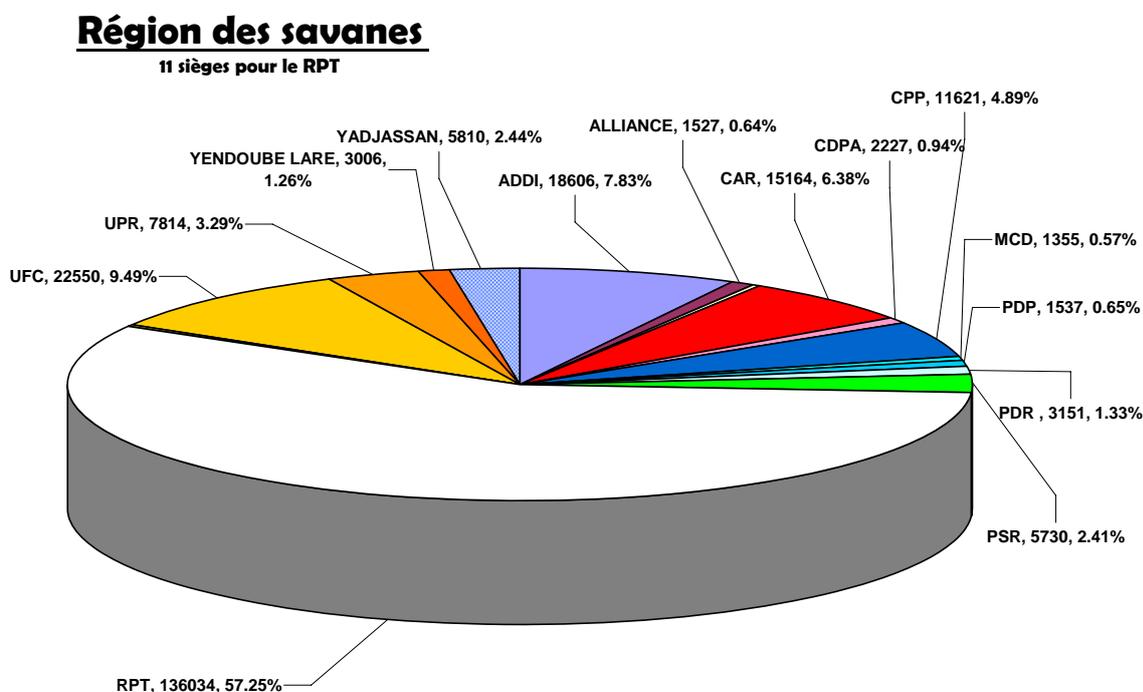
Pour la première fois dans l'histoire du Togo tous les partis politiques ont participé aux élections législatives en ayant l'occasion de mesurer leur importance à l'échelle nationale. Les résultats dessinent la situation politique actuelle du Togo : seulement trois partis seront représentés à l'Assemblée Nationale, l'existence d'un clivage nord-sud du pays, une poche de vote du CAR dans le sud. L'attachement à son propre groupe ethnique, la méfiance des uns envers les autres, l'ignorance, le manque d'éducation civique et politique ainsi que la pauvreté ont joué un rôle essentiel dans ces élections.¹¹⁵

115 Voir le paragraphe « enjeux politiques » pour une analyse des ces aspects.

Contrairement aux attentes et aux espoirs de différents acteurs politiques, les résultats des élections n'ont pas ouvert les portes à un véritable multipartisme au sein de l'Assemblée nationale. Les partis qui ont participé au Gouvernement d'Union Nationale (hormis le CAR), et les autres partis de l'opposition (à l'exception de UFC), ne disposent d'aucun siège au parlement tandis que les deux principaux partis antagonistes ont remporté ensemble presque 80 % des voix.

Le clivage Nord-Sud du pays

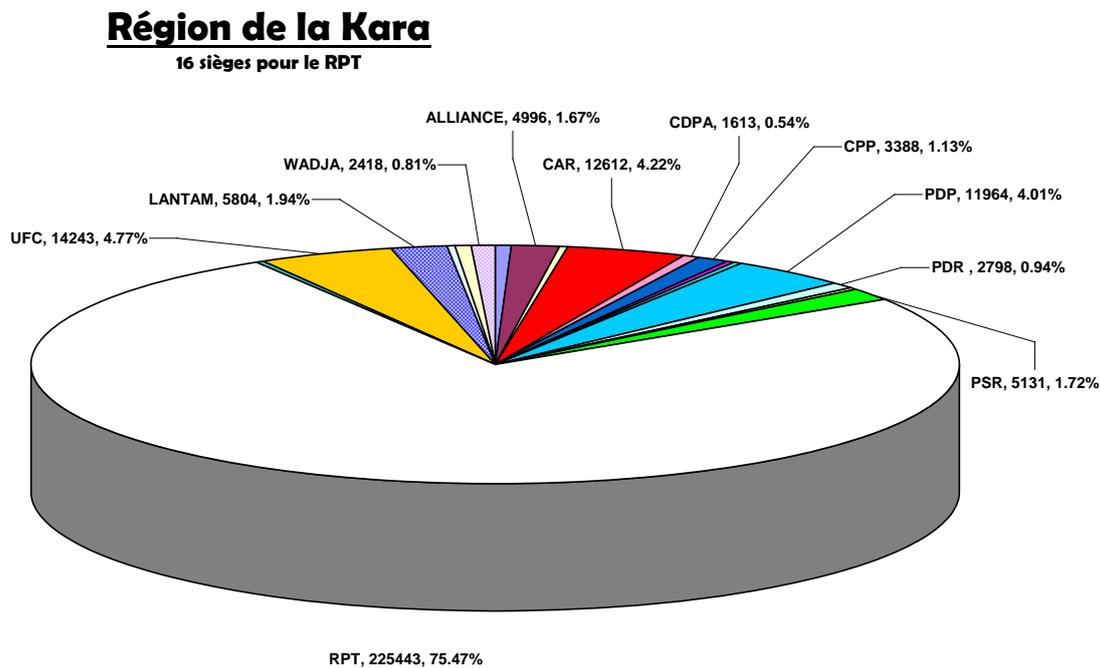
L'analyse de l'attribution des sièges dans chaque circonscription montre un pays divisé en deux entre le nord et le sud. Les sièges du nord ont été entièrement attribués au RPT tandis que les sièges du sud ont été attribués dans leur grande majorité à l'UFC. Les sièges restant du Sud ont été attribués au CAR ainsi qu'un siège au RPT (à la grande indignation de l'UFC).¹¹⁶ La région des plateaux qui se situe entre le sud et le nord du pays est moins homogène. Les deux principaux partis se sont répartis les sièges : 12 pour le RPT et 11 pour l'UFC.



Dans la région des savanes, le RPT a fait le plein de sièges dans toutes les circonscriptions malgré une présence significative de l'opposition. Dans cette région, le parti ADDI mérite d'être mentionné pour son importance relative surtout dans les circonscriptions de Tandjoure et de Tône où il a obtenu près de 15 % et 11 % des voix. L'ADDI et l'UFC étant des partis proches, leur coalition avant les élections leur aurait sûrement permis d'obtenir au moins un siège. Dans la circonscription de l'Oti, le candidat indépendant Yandjassan a remporté 11 % des voix comme l'UFC. Yandjassan est considéré comme un proche du RPT. Le candidat de

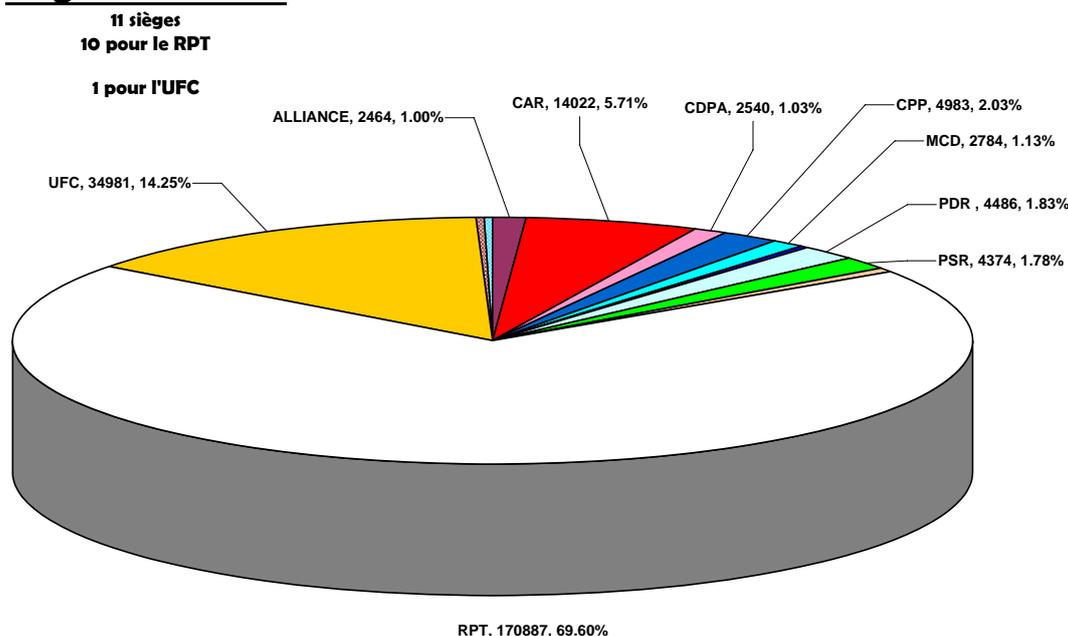
116 Le résultat du CAR souligne l'importance des ethnies dans le contexte politique togolais.

l'UFC n'a pas obtenu les voix escomptées si l'on prend en considération sa popularité dans la circonscription.



Dans la région de la Kara, fief du parti RPT, lieu d'origine de la famille Gnassingbé et de l'ethnie Kabyé, le RPT a remporté les 16 sièges. Le principal parti de l'opposition, l'UFC, n'a obtenu que 4,77 % des suffrages. Dans la circonscription d'Assoli le résultat n'a pas été aussi clair que dans les autres circonscriptions de la région. L'UFC et le CAR ensemble ont remporté 34 % des voix et l'écart entre le RPT et l'UFC pour l'attribution du deuxième siège était étroit. La préfecture d'Assoli est la préfecture la plus au sud de la région, contiguë à la préfecture de Tchaoudjo, et habitée par un mélange d'ethnies et une forte communauté musulmane. Le CAR est le principal perdant dans l'Assoli où il pouvait compter sur la popularité de son candidat, Tchacondoh Ouro Bossi, ministre des collectivités territoriales. Dans la préfecture de la Kozah, où réside la famille Gnassingbé et où le frère du président Faure, Kpatcha Gnassingbé, était le candidat tête de liste du RPT, ce parti a remporté 85 % des voix. Dans les préfectures de Dankpen et de la Binah où le PDP a obtenu 17 % et 13 % des voix, ce même parti a soumis un recours auprès de la Cour Constitutionnelle pour le vote massif d'étrangers, plusieurs irrégularités pendant le scrutin comme l'usage d'encre frauduleuses et l'achat de conscience de la part du RPT. Dans la préfecture de Bassar, le candidat indépendant Lantam a remporté 13 % des voix. Il se considère comme opposant au RPT et croit à la décentralisation de l'Etat et à l'autonomie décisionnelle aux niveaux des circonscriptions pour faire répartir l'économie du Grand Bassar. Malgré l'ouverture et le changement politique de cette région, plusieurs partis de l'opposition ont accusé le RPT d'avoir bénéficié de la partialité des préfets, des chefs traditionnels et d'avoir distribué de l'argent aux futurs électeurs.

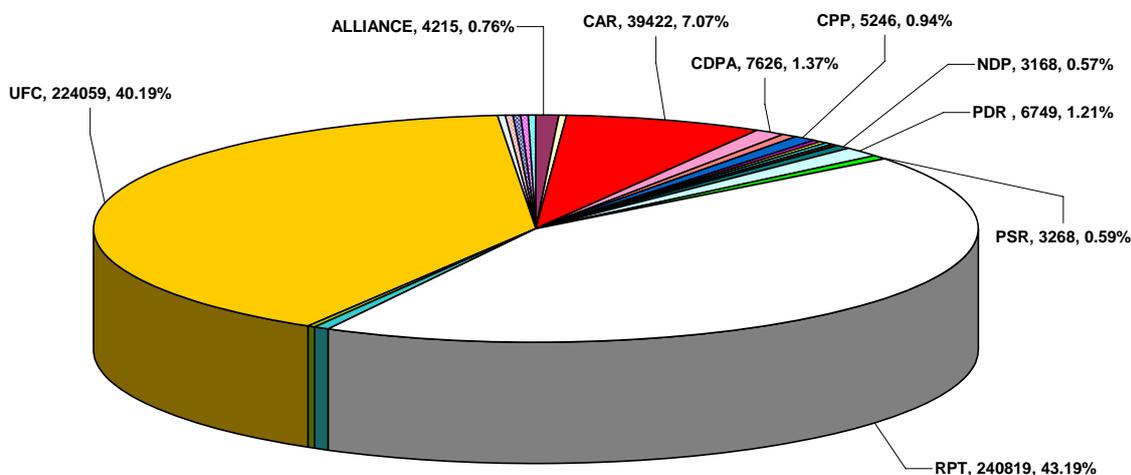
Région centrale



Dans la région Centrale, le RPT a remporté 10 sièges et l'UFC 1 siège. En descendant du nord vers le sud, la circonscription de Tchaoudjo est la première où l'UFC gagne un siège. C'est essentiellement dans la ville de Sokodé que l'UFC et le RPT se sont partagés les voix tandis que dans les autres circonscriptions et dans les zones rurales le RPT a remporté tous les sièges. Dans les circonscriptions de Tchamba, Sotouboua et Blitta, par exemple, le RPT a remporté 73 %, 76 % et 77 % des suffrages. Le résultat de cette région montre, comme pour les autres, l'importance des ethnies dans le choix du vote. La préfecture de Tchaoudjo, où le vote a été le plus équitablement réparti entre le RPT et l'UFC, est cosmopolite et sa population composée par différents groupes ethniques (Tem, Kabye, Peul, Losso, Bassar) dont la langue principale est le Tem ou le Kotokoli. 70 % des habitants de Sokodé sont musulmans et sont considérés comme étant plus proches du RPT même si les autres partis présentaient aussi des candidats musulmans. Les autres préfectures sont plus homogènes d'un point de vue ethnique.

Région de plateaux

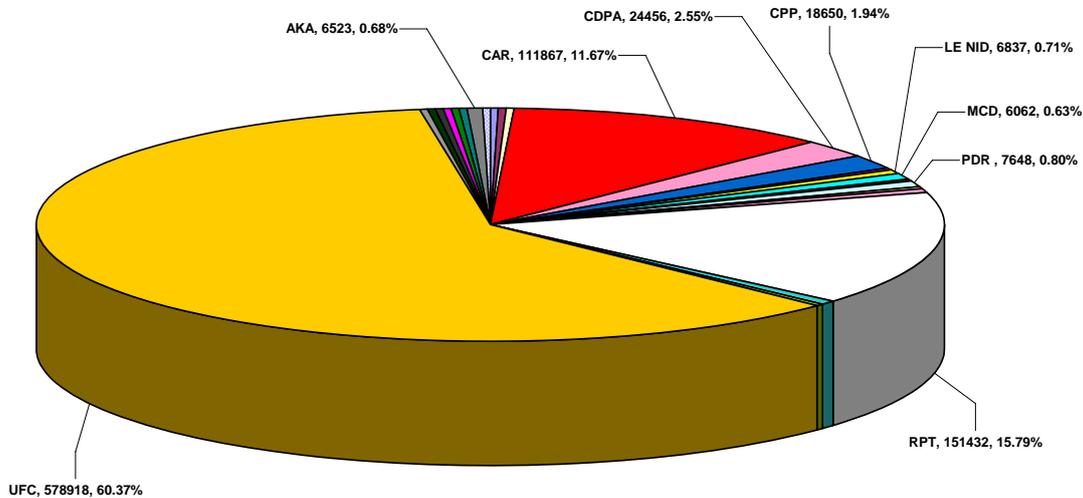
22 sièges
10 pour l'UFC
12 pour le RPT



En terme de distribution des voix et de composition ethnique, la région des Plateaux est la plus « mixte » par rapport à celles du sud et du nord. Sur les 22 sièges, 12 ont été attribués au RPT et 10 à l'UFC. Dans la ville principale de la région, Atakpamé, l'UFC a gagné la quasi totalité des voix (l'un des facteurs explicatifs étant la répression subie par la population suite aux élections de 2005 et l'utilisation des forces armées par le préfet de la ville). Cependant le RPT a réussi à gagner davantage de sièges dans l'ensemble de la préfecture où la majorité de la population est rurale (et n'a pas vécu la répression de 2005). Les zones rurales des circonscriptions du Wawa, Amou, Dany et Kloto sont habitées par de nombreux allogènes venant du nord qui sont employés comme métayers et qui ont soutenu le RPT. Selon plusieurs sources d'information, les allogènes ont été sujets à des pressions de la part du RPT et des propriétaires terriens afin de voter pour ce parti, l'un des arguments utilisés étant que si l'UFC remportait la majorité des sièges, ils seraient renvoyés vers leur région d'origine, le Nord. La configuration des voix dans la région des Plateaux montre l'importance des ethnies dans ces élections législatives. Il convient de citer à ce sujet la ville d'Atakpamé où une grande majorité des voix va à l'UFC, seuls les bureaux de vote de la mairie (quartier peuplé par les musulmans kotokoli) ont été gagnés par le RPT. Dans la circonscription d'Agou, qui est historiquement plus proche de l'UFC, le RPT a obtenu un siège. Ce résultat pourrait notamment s'expliquer par la présence dans cette circonscription du village d'origine de la mère de Faure et par la présence du candidat tête de liste du RPT, Mensah Kokou, qui est son neveu.

REGION MARITIME

21 sièges
4 pour le CAR
1 pour le RPT
16 pour l'UFC



Dans la région Maritime et dans la commune de Lomé, l'UFC a remporté 16 sièges, le CAR 4 et le RPT 1. Le sud est le fief de l'UFC et une partie des voix remportées par le RPT à Lomé pourraient venir des habitants venus du nord. Le CAR a gagné 62 % des voix dans la circonscription de Yoto, la terre natale du Premier Ministre Agboyibo et de son ethnie Ouatchi.

13. Contentieux et proclamation des résultats définitifs

Conformément à l'article 163 du Code électoral, les plaintes doivent être déposées par les candidats ou leurs représentants dans les 72 heures à partir de la proclamation des résultats provisoires par la CENI¹¹⁷. La proclamation de résultats partiels par la CENI a donc entraîné un décalage dans les délais relatifs aux recours pour les différentes circonscriptions.

Au total, ont été introduits 12 recours en annulation, dont certains regroupés (représentant 20 cas).

RECOURS INTRODITS	
Circonscription visée	Requérants
Agou	Rassemblement du Peuple Togolais (RPT) Union des forces de Changement (UFC)
Assoli	Union des forces de Changement (UFC)
Bassar	Union des forces de Changement (UFC) Parti Démocratique Panafricain (PDP)

117 Délai que la Cour Constitutionnelle calcule à partir de l'heure de la transmission des documents électoraux (répartition des sièges et liste nominative des élus sur support électronique, procès-verbaux de centralisation des CELI, bulletins nuls et rapport de la CENI sur support électronique) à son greffe.

Blitta	Alliance (ADP)
Binah	Alliance (ADP) Parti Démocratique Panafricain (PDP)
Dankpen	« Coalition de l'opposition et des candidats indépendant »s
Golfe	Rassemblement du Peuple Togolais (RPT)
Keran	Alliance (ADP)
Kozah	Alliance (ADP)
Lacs	Ind. Dovi-Akue (Volonté en Action)
Lomé Commune	Convention Démocratique des Peuples Africains (CDPA) Rassemblement du Peuple Togolais (RPT) Union des forces du Changement (UFC)
Ogou	Union des forces du Changement (UFC)
Oti	Union des forces du Changement (UFC)
Sotouboua	Alliance (ADP)
Tone	Union des forces du Changement (UFC)
Vo	Alliance des Démocrates pour le Développement intégral (ADDI) ^{118°}
Zio	Rassemblement du Peuple Togolais (RPT)

La Cour Constitutionnelle, après examen des recours introduits¹¹⁹, a procédé, à l'unanimité de ses membres, le 30 octobre, à la proclamation solennelle et définitive des résultats des élections législatives¹²⁰ en confirmant les résultats provisoires annoncés par la CENI en ce qui concerne la répartition des sièges. Par contre, la Cour n'a pas redressé les erreurs arithmétiques s'étant insérées dans le calcul des totaux d'électeurs inscrits, votants, de bulletins nuls et de suffrages exprimés, de sorte que ceux-ci ne coïncident pas avec la ventilation par circonscription.

La Cour a rejeté une partie non négligeable des recours introduits en contestant la qualité des requérants. En effet, contrairement aux recommandations qui avaient été faites à la Cour avant les élections¹²¹, celle-ci a procédé à une lecture limitative de l'article 163 du Code électoral en ce qui concerne la qualité des requérants admis à saisir la Cour¹²².

La Cour a ainsi rejeté les plaintes :

- du RPT relative à l'annulation des voix UFC dans la circonscription de Agou en raison du retrait, le 28 septembre, de deux candidats figurant cette liste au motif que le plaignant n'était pas candidat mais secrétaire préfectoral du parti¹²³,
- du RPT relative à l'annulation de bulletins dans la circonscription de Zio au motif que le plaignant n'est pas candidat mais secrétaire préfectoral du parti,
- du RPT relative à l'annulation des résultats des circonscriptions du Golfe et de Lomé Commune en raison de multiples irrégularités constatées au motif que le plaignant n'était pas candidat mais Secrétaire général du parti,

118 L'ADDI demandait, en outre et entre autre, le réexamen de l'ensemble des bulletins déclarés nuls dans l'ensemble des circonscriptions, y compris celles où elle ne présentait pas de candidats.

119 Décisions n° E-009/07 à E-020/07 des 27 et 28 octobre 2007.

120 Décision n° E-021/07 du 30 octobre 2007.

121 Lors du Séminaire d'échanges sur le contentieux électoral au Togo, organisé par l'Organisation Internationale de la Francophonie à Lomé les 17, 18 et 19 septembre 2007, la recommandation formulée était d'élargir la qualité de requérant aux candidats et à leurs mandataires.

122 « ...Tout candidat ou toute liste peut contester la régularité des opérations électorales sous forme de plainte adressée à la Cour Constitutionnelle... »

123 Evitant ainsi de se prononcer sur le fond et sur le problème en découlant de la date effective de début de la campagne électorale.

- de l'ADDI en ce qui concerne les circonscriptions autres que Vo au motif que le plaignant, par ailleurs Secrétaire général du parti, n'était candidat que dans cette seule circonscription,
- de la « Coalition de l'opposition et des candidats indépendants » de Bassar au motif que la loi ne prévoit pas formellement la possibilité pour des candidats de se grouper en vue d'introduire un recours,

Plusieurs recours (Alliance et PDP) ont été rejetés pour défaut évident de preuves concluantes. Sur le fond, toutefois, la Cour a développé, dans certains cas, un argumentaire susceptible de faire jurisprudence.

Ainsi, la Cour a rejeté les plaintes UFC concernant les circonscriptions d'Agou, d'Assoli, de Bassar, d'Ogou, d'Oti, de Tone et de Vo au motif que :

- 1) l'usage des autocollants destinés à l'authentification des bulletins n'étant pas prévus à l'article 96 du Code électoral décrivant le bulletin mais découlant d'un accord de nature politique ;
- 2) les annulations de bulletins ont représenté un phénomène généralisé et n'ayant pas visé certains partis politiques ou listes de candidats et, qu'en outre, l'obligation de signature des bulletins nuls et contestés n'a pas été respectée¹²⁴.

Sur ce dernier point, l'analyse des chiffres tend toutefois à démontrer que dans un cas au moins (Vo) l'écart entre listes pour l'attribution du dernier siège est effectivement réduit et que considérant la distribution des votes dans la circonscription, l'annulation des bulletins aurait pu, effectivement, affecter le résultat final (voir supra).

La Cour a également rejeté la motivation des cinq recours émanant de l'Alliance du fait de l'absence de saisie par les plaignants (1) de la CENI pour ce qui relève de manquements allégués des CELI des circonscriptions concernées, (2) des tribunaux compétents en ce qui concerne les pratiques d'achats de voix dénoncées.

Dans le cas du recours du PDP pour la circonscription de Binah, la Cour a – pour ce qui concerne les pratique allégués d'achats de voix – rappelé que, même si une telle pratique constitue un délit et une violation des dispositions du Code électoral, elle ne constitue pas pour autant une cause de nullité du scrutin.

La Cour a néanmoins fait droit à deux demandes émanant du candidat indépendant Dovi-Akue (circonscription des Lacs) et du candidat ADDI dans la circonscription de Vo, estimant principalement que la non rectification de l'annonce de l'invalidation de leur candidature pour défaut de cautionnement par la CENI suite à leur repêchage durant la période de prolongation du délai était de nature à avoir causé préjudice. En conséquence, elle a condamné la CENI à dédommager les plaignants dans un cas à hauteur du plafond de dépenses autorisées et dans l'autre à hauteur du montant du cautionnement¹²⁵. Dans le même esprit, une erreur intervenue dans la production du spécimen de bulletin de vote dans la circonscription de Bassar au

124 L'argument a également été utilisé dans les considérants relatifs aux autres recours relatifs aux annulations. Il est vraisemblable que la confusion ayant entouré le débat sur l'authentification des bulletins soit une des causes du non respect de cette procédure de certification des bulletins nuls et contestés..

125 Soit 3 000 000 de CFA. A noter que le plaignant Dovi-Akue alléguait, dans son recours, une dépense globale de 50 000 000 CFA, et le Secrétaire général de l'ADDI une dépense de 8 050 000 CFA..

détriment de la liste PDP a également conduit la Cour à ordonner le remboursement du cautionnement.

Enfin, en ce qui concerne le cas particulier de la circonscription de Lomé, où l'examen des résultats provisoires avait fait ressortir une multiplication d'irrégularités, la Cour a tenu pour établi les chiffres fournis par la CENI au motif que la loi ne détermine pas un seuil de bureaux de vote à partir duquel le résultat du scrutin dans une circonscription est établi¹²⁶, que le rapport de centralisation de la CELI de Lomé Commune a été signé par l'ensemble des membres à l'exception de celui de l'UFC, que les contrôles se succèdent mais ne se cumulent pas¹²⁷, que la CELI dispose effectivement d'un pouvoir d'annulation des procès-verbaux sous réserve que l'incohérence des résultats figurant aux procès-verbaux rende ceux-ci inexploitable ou que ces procès-verbaux soient entachés d'un vice substantiel affectant leur sincérité. La Cour a, par conséquent, refusé de prendre en considération le décompte fourni par l'UFC sur base des chiffres de 749 bureaux de vote tels qu'établis à partir des fiches de résultats de ses délégués¹²⁸. Ce faisant, la Cour a ignoré le fait que les distorsions entre les chiffres fournis étaient effectivement de nature à affecter significativement le résultat du scrutin en ce qui concerne le cinquième siège¹²⁹.

De manière générale, les arguments de la Cour s'inscrivent dans une logique interprétative très restrictive, tant en ce qui concerne la lettre du Code électoral, que son propre rôle¹³⁰. Il est, en particulier, assez contestable qu'elle se soit réfugiée derrière le caractère non cumulatif des contrôles au cours du processus de centralisation pour ne pas examiner la substance des résultats et en garantir la transparence.

126 Les résultats de 36 bureaux de vote étant portés manquants et 1 annulé.

127 Le bureau de vote contrôle le scrutin, la CELI contrôle les procès-verbaux des bureaux de vote et la CENI les procès-verbaux de centralisation des CELI.

128 Soit 282 065 voix pour l'UFC (+25 702 par rapport aux chiffres de la CELI), 53 513 pour le RPT (-589 par rapport aux chiffres de la CELI) sur un total de suffrages exprimés de 395 184 (+27 801 par rapport aux chiffres de la CELI).

129 « *S'il ressort de l'examen du dossier, par la Cour Constitutionnelle, de graves irrégularités, de nature à entacher la sincérité et à affecter la validité du résultat d'ensemble du scrutin, la Cour Constitutionnelle en prononce l'annulation* » (Art. 167 CE). La Cour aurait pu enjoindre la CENI de procéder à des investigations complémentaires, y compris un recomptage des bulletins si nécessaire.

130 Même si l'article 167 du Code électoral semble n'offrir à la Cour que l'alternative entre validation et annulation pure et simple, il découle implicitement de son mandat de « *juge de la régularité des consultations référendaires, des élections présidentielles, législatives et sénatoriales* » (Art. 104 de la Constitution) et de son statut de « *régulateur du fonctionnement des institutions* » (Art. 99 de la Constitution) que la Cour aurait dû investiguer, dans le cas de Lomé Commune, les raisons du décalage entre les différents chiffres avancés et tenter d'établir la vérité des chiffres avant l'attribution du cinquième siège à l'un ou l'autre parti.

14. Recommandations

Cadre légal et institutionnel

- Revoir le découpage électoral afin de rééquilibrer la représentation des populations. A défaut de recensement des populations, les évaluations actuelles s'avérant peu précises, l'allocation des sièges attribués aux circonscriptions pourrait être établie sur base du fichier électoral, lequel constitue une base consensuelle. Il importe également d'examiner si l'actuelle base utilisée, à savoir les préfectures, peut effectivement permettre une allocation compatible avec l'usage de la proportionnelle du fait du nombre relativement réduit de sièges en jeu (81). Dans cet esprit, il serait utile de considérer la possibilité d'instituer des circonscriptions régionales, dont la taille serait plus propice à un fonctionnement effectif du mécanisme de la proportionnelle.
- Procéder à une consolidation juridique du Code électoral afin d'en éliminer les scories demeurant dans le texte et relevant de la logique de stades antérieurs de la législation.
- Dans le cadre de cette consolidation, adapter et compléter le Code électoral afin de mieux tenir compte des caractéristiques du système proportionnel, notamment en ce qui concerne l'enregistrement des listes de candidats ou le calendrier légal.
- Revoir l'ensemble du calendrier légal en vue de mieux tenir compte des impératifs opérationnels et des réalités logistiques, en particulier en ce qui concerne la période d'affichage et d'examen des listes électorales ou le délai pour la production des bulletins de vote (surtout de bulletins de vote dotés de plusieurs éléments de sécurisation).
- Rectifier et préciser les délais légaux et les éléments de procédure relatifs à l'enregistrement des listes de candidats, en particulier en ce qui concerne le dépôt du cautionnement qui devrait faire intégralement partie du dossier initial.
- Inscrire dans le Code électoral l'obligation d'assurer la traçabilité et la sécurisation des bulletins.
- Revoir les dispositions relatives à l'organisation de la campagne électorale, d'une part pour en accroître la durée d'au moins une semaine (les dates officielles n'ont généralement pas été respectées et les candidats les plus significatifs avaient dans les faits entamés des activités dites « de précampagne » plusieurs jours, voire semaines, à l'avance) et d'autre part pour régler la période précédant l'ouverture officielle également en ce qui concerne les activités non couvertes par les médias.
- Inscrire formellement l'obligation de neutralité des autorités administratives à tous les niveaux et prévoir la possibilité de sanctions administratives en cas de non respect de cette disposition par les intéressés.
- Réglementer de manière plus précise les modalités de financement des campagnes électorales et de surveillance des dépenses électorales. L'instauration d'un plafond consensuel et réaliste devrait être discuté. Parmi les mesures envisageables, l'obligation de recourir à un système de certification comptable pourrait être envisagée de même que des mesures de responsabilisation des partis. Il est à noter que l'installation d'une Cour des Comptes constitue la clé de voûte de tout système de contrôle des finances de campagnes et est donc une nécessité incontournable.

- Entamer le plus tôt possible l'examen des modalités pour la mise en place d'un véritable système de contribution publique au financement de l'activité des partis politiques sur base du nombre de suffrages obtenus.
- Etablir un mode de contribution publique au financement des campagnes électorales réaliste et adapté, basé, par exemple, sur un remboursement partiel des frais de campagne sur base des résultats obtenus. Il est à noter que l'instauration d'un mode de financement public des campagnes électorales ouvre également une possibilité de sanctionner effectivement les dépassements de plafonds.
- Préciser les dispositions relatives à la centralisation des résultats afin d'établir de manière non- ambiguë les conditions et les limites dans lesquelles les Commissions Electorales Locales Indépendantes (CELI) ainsi que la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) interviennent en terme de redressement des résultats.
- Préciser les dispositions relatives au contentieux post-électoral de manière à clarifier le rôle de la Cour Constitutionnelle en terme de pouvoir d'enquête et de devoir de vérification.

Administration des élections

Administration électorale

- Le maintien en tout ou en partie d'une représentation des acteurs politiques au sein de l'administration électorale pourrait être considérée comme nécessaire en vue de l'organisation des scrutins ultérieurs. Néanmoins, il paraît utile de revoir la composition de la Commission Electorale Nationale Indépendante et de ses démembrements afin de tenir compte de la représentativité des acteurs et de leur capacité à remplir leurs obligations en terme de composition des bureaux de vote, tout en maintenant un équilibre de représentation entre majorité parlementaire, opposition parlementaire et opposition extraparlamentaire. L'adjonction d'une plus forte composante émanant de la société civile pourrait être envisagée.
- Assurer une plus grande transparence en ce qui concerne les travaux de la CENI. Au minimum, la publicité des procès-verbaux des réunions de la commission est recommandable.
- Mettre en place une structure d'appui effectif à la CENI. Cette dernière devrait être dotée de capacités en matière opérationnelle lui permettant d'assurer une coordination pleinement efficace de ses activités. Dans cet esprit, il importe que la CENI continue de bénéficier, pour l'organisation de futurs scrutins, d'une assistance technique et financière internationale, laquelle devrait vraisemblablement couvrir l'ensemble des secteurs d'activité afin de permettre un transfert de compétence efficace. Dans le même ordre d'idée, les implications techniques de l'organisation d'élections locales à bref délais devraient être prises en compte au plan politique. Un scrutin local limité pourrait, dans ces conditions, permettre une consolidation de l'acquis avant une prochaine élection nationale.
- Doter la CENI d'un service juridique interne lui permettant de mieux anticiper les conséquences légales de ses décisions et de produire une information ciblée à destination des partis et candidats, entre autre en ce qui concerne l'établissement et la formulation des

recours post-électorales (ce dernier aspect pouvant utilement être couvert en collaboration avec la Cour Constitutionnelle).

- Revoir les modalités de financement de la CENI et, notamment, des contributions respectives de l'Etat togolais et des contributeurs internationaux pour tenir compte des impératifs opérationnels. Dans cet ordre d'idée, il paraît plus adapté que la contribution de l'Etat se concentre sur la mise en place d'un compte placé sous la responsabilité de la CENI et destiné à la couverture des frais de fonctionnement de celle-ci et de ses démembrements.
- Etablir, à bref délai et sur base de l'expérience du scrutin législatif du 14 octobre, un calendrier opérationnel a posteriori pouvant servir de support à la révision du Code électoral, en vue d'améliorer l'interaction entre délais légaux et délais opérationnels.

Procédures électorales et publication des résultats

- Sur base de l'expérience du scrutin législatif du 14 octobre, procéder à une révision générale des procédures opérationnelles et à l'établissement d'un vade-mecum des opérations électorales à destination des membres des futures CENI et des CELI, ceci à fin d'améliorer à l'avenir l'intégration des différentes phases du processus électoral, de l'inscription des électeurs et de la constitution du fichier central à la proclamation des résultats. Ceci devrait favoriser la réactivité et la capacité d'anticipation des CELI et permettre de limiter à l'avenir des décisions trop tardives sur des sujets sensibles.
- Sur base du vade-mecum des procédures électorales, revoir le guide des membres des bureaux de vote pour en combler les lacunes, notamment en ce qui concerne la compréhension de l'utilisation des listes électorales et du traitement des exceptions, ou la validation des bulletins de vote. La formation des membres des bureaux de vote devrait être revue de sorte que la compréhension globale des procédures soit renforcée au niveau de leurs présidents et rapporteurs.
- Développer des procédures efficaces (établissement de « comptoirs » de réception et de vérification des urnes, de réception et de vérification des procès-verbaux, de réception et de vérification des résultats) et transparentes (annonce publique progressive des résultats bureau de vote par bureau de vote) pour la centralisation des résultats au niveau des CELI. La mise sur pied de procédures de réception et de centralisation des résultats fluides et transparentes devrait permettre de réduire les délais d'attente, de limiter le risque d'erreurs matérielles et de favoriser la confiance mutuelle quant à l'intégrité de ceux-ci. Il serait recommandable de procéder à la sélection et à la formation ciblée d'un personnel d'appui spécifiquement alloué aux CELI dans cette phase de leur travail.
- Publier, à l'issue des résultats, outre une ventilation détaillée des résultats par bureaux de vote, des outils d'analyse post-électorales afin de favoriser la compréhension des mécanismes du système électoral dans la population et ce afin de favoriser l'acceptation des résultats.

Fichier électoral

- Etablir, à bref délais, des procédures pour l'entretien et la gestion du fichier électoral national. La mise en place de ces procédures est indispensable à l'élaboration d'un plan

pour la gestion post-électorale de cette base de données acceptée par l'ensemble des acteurs du processus.

- Il importe ainsi d'assurer la mise sur pied d'une structure à même d'entreprendre les révisions périodiques imposées par la loi, ce qui implique que les moyens techniques soient définis et assurés (personnel de maintenance, kits d'enregistrement, disponibilité des moyens financiers, etc.).
- Outre la gestion matérielle du fichier, il conviendrait également de s'interroger sur les modalités administratives de gestion, en particulier en ce qui concerne l'établissement de procédures de type Etat civil, indispensable au maintien de l'intégrité du fichier, par exemple en terme de déclaration de décès. En l'absence de telles procédures, la durée de vie d'un fichier électoral est, en effet, très limitée.

Education civique et société civile

- Etablir, dans la perspective des élections futures, une stratégie à plus long terme en ce qui concerne l'éducation civique des populations intégrant, en phases successives, la familiarisation aux aspects institutionnels, aux mécanismes représentatifs, au système électoral et, enfin, aux procédures et modalités de vote. Cette stratégie devrait s'étendre à la période de campagne et se poursuivre jusqu'au jour du scrutin.
- Etablir, dans le cadre du mécanisme de surveillance au niveau de chaque préfecture, une forme de comptoir citoyen ou d'ombudsman relevant de la Commission Nationale des Droits de l'Homme (CNDH) et dont le rôle pourrait être, outre de coordonner l'information à destination des électeurs, d'assurer une forme de représentation citoyenne dans le cadre de ce mécanisme.
- Favoriser l'établissement d'une plate-forme/forum des organisations de la société civile au plan électoral afin de développer le rôle de celle-ci, outre dans le domaine de l'observation électorale, également dans celui de la promotion des réformes et de la surveillance de la préparation des élections dans les phases les plus antérieures. Ce type de démarche est susceptible de nécessiter un travail à relativement long terme et l'appui de partenaires extérieurs tant du point de vue de la mise en place des structures de coopération que du transfert de compétences.
- Revoir les mécanismes de soutien internationaux à la société civile afin de permettre une observation moins spécifiquement centrée sur le déroulement du jour du scrutin et ne nécessitant pas obligatoirement que la priorité soit donnée aux aspects quantitatifs. Il serait ainsi recommandable que les observateurs nationaux aient une capacité étendue à suivre le déroulement de la campagne électorale, les préparatifs finaux des élections et la centralisation des résultats.
- Promouvoir des programmes de renforcement des capacités des partis politiques. Des programmes de formation destinés aux cadres des partis quelques mois avant des échéances électorales permettraient de mieux les informer quant aux différents aspects légaux et techniques du processus électoral. Ils permettraient aussi de mieux préparer les partis quant à l'élaboration des programmes politiques, à la préparation des campagnes électorales, à la formation des délégués de partis dans les bureaux de vote, etc. Enfin ces programmes permettraient de sensibiliser les partis quant à leur rôle dans le domaine de l'éducation civique et électorale, notamment pour enrayer les phénomènes de pression,

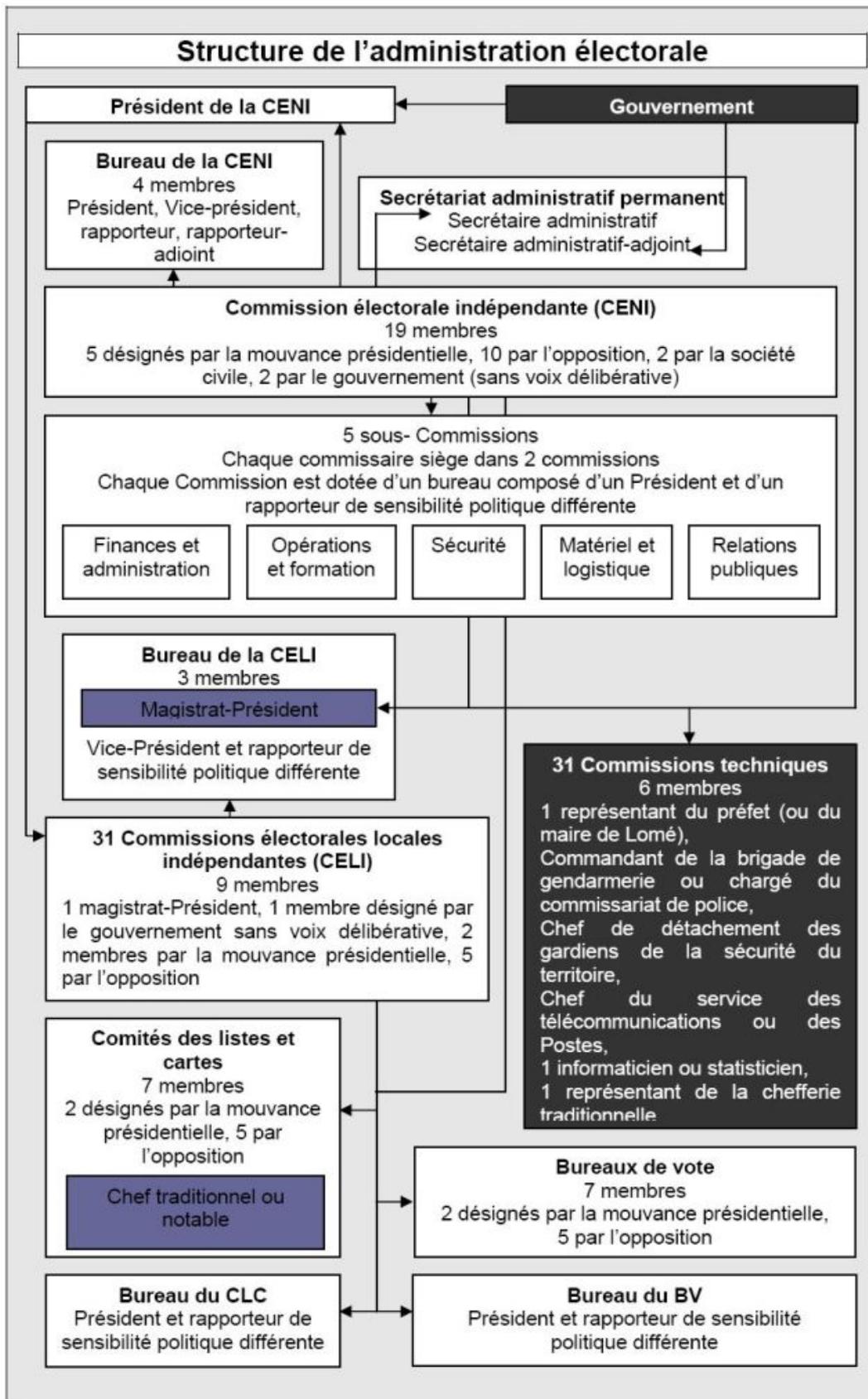
d'intimidation et d'achats de vote auprès des populations largement dénoncés par de nombreux partis politiques.

Médias

- Le secteur média demande des ressources matérielles et humaines. Un effort des pouvoirs publics serait opportun afin de renforcer les médias publics, notamment la presse écrite. Des efforts en matière d'équité et d'équilibre d'information doivent être fournis par tous les médias et plus particulièrement par les médias publics.
- Doter la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) de moyens matériels et financiers pour surveiller en permanence le respect des normes édictées et dissuader les médias d'enfreindre les règles déontologiques de bonne conduite préétablies. Il serait utile de lui donner les moyens d'avoir un représentant local dans chaque circonscription électorale au moment des périodes électorales.
- Créer des structures adéquates pour la formation de ressources humaines qualifiées. Ces formations peuvent prendre la forme d'une école de journalisme, de bourses d'études, et d'autres institutions d'études supérieures dans le domaine de l'information et de la communication afin de doter le Togo de journalistes plus professionnels. Les formations concernant le traitement de l'information et la responsabilité des médias en période électorale sont à développer.
- Améliorer l'information des citoyens dans les médias lors des périodes électorales par différentes mesures : commencer les programmes d'éducation civique et électorale dans les médias bien avant la période de la campagne électorale ; renforcer l'information des électeurs par la tenue de débats politiques sur les radios locales plus nombreux dans les différentes langues ; étaler sur plusieurs jours le passage des messages électoraux des différents candidats.

15. ANNEXES

Annexe 1



Annexe 2

Conditions d'accès à la qualité d'électeur

Le droit de vote est garanti à tout électeur de 18 ans révolus à condition qu'il soit inscrit sur la liste électorale :

- a) de la commune ou de la préfecture où se trouve son domicile ou sa résidence (Art. 52 CE). La résidence s'entend également comme résidence fiscale autorisant ainsi l'électeur à s'inscrire dans la commune ou préfecture où il figure depuis trois ans ininterrompus au rôle des contributions locales (cette possibilité s'étend à leur famille) ;
- b) ouverte à l'ambassade ou au consulat de la République togolaise dans le pays de résidence d'un citoyen effectivement immatriculé (ou, à défaut, au consulat chargé des affaires du Togo dans le pays de sa résidence). Dans ce cas, la demande est adressée à la CENI et la personne est portée à la liste de la commune ou de la préfecture du lieu de naissance ou de la commune urbaine de Lomé s'il s'agit d'un citoyen né à l'étranger ;
- c) de la commune d'inscription du conjoint.

Une obligation de résidence de six mois minimum est en principe requise sauf, de facto, pour les cas spécifiques visés aux points a) et c), pour les citoyens rapatriés répondant aux conditions générales de la loi, pour les personnes assujetties à une résidence obligatoire en raison de leur profession et celles qui rempliront les conditions d'âge et de résidence au moment du scrutin.

Sont exclus des listes d'électeurs :

- les individus condamnés définitivement pour crime,
- les individus condamnés définitivement à une peine d'emprisonnement avec ou sans sursis d'une durée supérieure à six mois pour vol, escroquerie, abus de confiance, détournement de deniers publics, faux et usage de faux, corruption et trafic d'influence ou attentats aux mœurs,
- les individus en état de contumace,
- les incapables majeurs,
- les faillis non réhabilités,
- les individus privés de leurs droits civiques par les tribunaux en fonction des lois en vigueur.

L'enregistrement est conditionné à la présence physique de l'électeur.

L'enregistrement multiple est naturellement interdit. Dans le cas de doublons textuels dits doublons « article 77 », c'est-à-dire des inscriptions multiples réalisées sur base de la même identité, est considérée comme seule valide la dernière inscription en date. Dans le cas des doublons dits « article 144 », basés sur une falsification volontaire de l'identité de l'électeur, outre l'ouverture de possibles poursuites pénales, l'électeur est sanctionné par la radiation de l'ensemble de ses inscriptions.

Annexe 3

Principes de base gouvernant l'établissement des listes électorales

Les listes électorales sont en théorie permanentes. Elles sont supposées faire l'objet de révisions annuelles ainsi que de révisions exceptionnelles décidées par décret à l'approche d'une élection générale. L'enregistrement conduit en juillet et août 2007, consistait en pratique en l'établissement d'un nouveau fichier électoral et non la révision d'un fichier existant. Les dates de d'ouverture et de clôture de la période d'établissement des listes électorales, qu'il s'agisse d'une révision annuelle ordinaire ou d'une révision exceptionnelle, sont définies par décret gouvernemental.

Les inscriptions sont effectuées auprès des comités des listes et cartes sur base de la présentation d'un passeport, d'une carte nationale d'identité, d'une carte consulaire, d'un livret de pension civile ou militaire ou d'un livret de famille. En l'absence de l'un de ces documents dont la diffusion est limitée, la preuve de l'identité est établie sur base soit du témoignage d'un chef traditionnel ou d'un notable ou de celui de deux électeurs valablement enregistrés dans le même centre. Cet aspect a fait l'objet de polémiques dans la mesure où le rôle des chefs traditionnels et notables a été dans certains cas dénoncé comme tendancieux. Dans les faits, la MOE a pu constater qu'une part non négligeable des inscriptions jugées frauduleuses par la CENI au moment du dédoublement avait effectivement été faite sur base d'un témoignage de chef traditionnel.

Sont admis à l'inscription sur les listes électorales en dehors des périodes de révision des listes :

- les fonctionnaires et agents de l'Etat et des établissements publics, parapublics et privés mutés et ceux qui, ayant fait valoir leurs droits à la retraite, changent de résidence après clôture des délais d'inscriptions,
- les personnes ayant recouvrés leurs droits électoraux par perte des statuts qui les en avaient empêchés,
- les citoyens atteignant la majorité électorale après clôture des opérations d'inscription,
- les citoyens autorisés par la CELI (Art. 75 CE) ou son président (Art. 70 CE) à être inscrits suite à une omission purement matérielle ou une radiation sans observation des formalités prescrites par la loi.

Le fichier est accessible au ministère chargé de l'administration territoriale ainsi qu'aux partis légalement constitués. La carte d'électeur est établie et imprimée par la CENI. Celle-ci doit être infalsifiable et sécurisée. Elle est valide au moins pour la durée de l'année de sa délivrance.

Annexe 4

Procédures d'enregistrement

Toutes les Parties prenantes au Dialogue (...) ont convenu que les dispositions relatives aux délais de résidence et à l'exigence de présenter une copie légalisée de l'acte de renonciation à toute nationalité étrangère dont le candidat pourrait être titulaire soient supprimée pour les prochaines élections législatives. (APG 1.2.2)

Les Parties prenantes au Dialogue conviennent de la réduction du montant de la caution pour les élections. Le taux de réduction sera fixé par le gouvernement. (APG 1.2.7)

Les Parties prenantes au Dialogue se sont engagées à œuvrer en vue d'assurer la représentation équitable des femmes dans les processus électoraux et dans la vie politique nationale. Dans cette optique, elles encouragent les partis politiques à s'imposer un minimum de candidatures féminines aux élections. (APG 1.2.11)

L'obligation de résidence, laquelle aurait barré l'accès à la candidature pour tout candidat ayant choisi l'expatriation, volontaire ou contrainte par les circonstances, a été supprimée pour les élections législatives. Par contre, une polémique a émergé en ce qui concerne le montant de la caution (200 000 CFA par candidat figurant sur la liste déposée), fixée par décret, et dont une partie de l'opposition a estimé qu'il était trop élevé tant en terme de valeur absolue qu'en comparaison avec les montants exigés dans d'autres pays de la région.

Les listes doivent comporter le double de candidats que le nombre de sièges à pourvoir. L'attribution des sièges (et le remplacement ultérieur éventuel d'un élu) se faisant selon l'ordre de la liste. La loi ne prévoit donc pas de dispositions pour l'organisation d'élections partielles, fut-il en cas d'épuisement de la liste. Or, dans l'hypothèse d'une circonscription de deux sièges emportés par un même parti, cas qui s'est effectivement produit dans plusieurs circonscriptions, un épuisement de la liste en cours de législature (suite à des décès, incompatibilités, démissions, etc.) ne peut être écarté a priori.

Les conditions d'accès à la candidature sont vérifiées par la CENI sur base des déclarations de candidature déposées en double exemplaires auprès de la commission 30 jours au plus tard avant la date du scrutin, contre délivrance d'un récépissé provisoire, et des dossiers les accompagnant. Les déclarations et dossiers annexes doivent comporter :

- les noms ; prénoms et lieu de naissance du candidat, sa profession et domicile (plus des données complémentaires si celui-ci est un agent de l'état ou d'une collectivité locale ou s'il est salarié d'une entreprise),
- les renseignements nécessaires à l'impression du bulletin unique (avec mention éventuelle de son affiliation partisane),
- la circonscription dans laquelle se présente le candidat,
- une copie légalisée du certificat de nationalité,
- un extrait d'acte de naissance ou de jugement en tenant lieu,
- un extrait du casier judiciaire datant de moins de 3 mois,
- une déclaration écrite par laquelle il certifie qu'il se porte candidat et qu'il n'est pas dans un des cas d'inéligibilité prévus par la loi.

Après examen par la CENI, les dossiers sont transmis au ministère de l'Intérieur pour vérification administrative éventuelle. Le ministère est tenu de procéder à cette vérification endéans les 48 heures. Les dossiers de candidature, ainsi que le résultat des vérifications effectuées par le ministère de l'Intérieur, sont ensuite transférés à la Cour Constitutionnelle laquelle publie la liste des candidats au plus tard 18 jours avant le scrutin. La loi est obscure quant à l'autorité effectivement en charge de la validation des candidatures. L'interprétation la plus logique – qui découle de l'article 216 du Code électoral – consiste à considérer que cette responsabilité incombe à la CENI et que la Cour Constitutionnelle se borne à enregistrer les candidatures validées par la commission ou à traiter les cas litigieux. Dans la pratique, toutefois, la Cour Constitutionnelle a imposé son autorité et arrête effectivement la liste définitive des candidats.

Tableau synoptique des conditions d'accès à la candidature

Election présidentielle	Elections législatives	Elections locales
<p>Etre âgé de 35 ans au moins Jouissance des droits civiques</p> <p>Être de nationalité togolaise exclusivement</p> <p>Résider sur le territoire depuis 12 mois au moins Dépôt d'un quitus fiscal Certificat médical attestant de l'aptitude physique et mentale Dépôt d'une caution</p>	<p>Etre âgé de 25 ans au moins Jouissance des droits civiques Etre inscrit sur une liste électorale</p> <p>Etre de nationalité togolaise à la naissance Savoir lire et écrire en langue officielle</p> <p>Dépôt d'une caution Ne pas figurer parmi les catégories d'inéligibilité professionnelle visées par la loi (Art. 199 et 200 du CE)</p>	<p>Etre âgé de 25 ans au moins Jouissance des droits civiques Etre inscrit sur une liste électorale de la circonscription (élections municipales)</p> <p>Etre de nationalité togolaise Savoir lire et écrire en langue officielle Résider sur le territoire depuis 6 mois au moins</p> <p>Dépôt d'une caution Ne pas figurer parmi les catégories d'inéligibilité professionnelle visées par la loi (Art. 228, 229, 257 et 258 du CE)</p>

L'introduction du scrutin de liste n'a pas conduit à tous les aménagements nécessaires. Ainsi, le Code électoral ne connaît que le dépôt de candidature individuelle. Il n'existe par conséquent aucune disposition permettant de régler l'organisation des listes, de garantir la légitimité de la revendication d'un candidat à concourir pour une liste particulière. La gestion des désistements, décès et incompatibilités et de leur impact pour les listes découle directement d'une logique associée au scrutin uninominal. Ainsi, est demeurée la clause selon laquelle le décès d'un candidat de la liste avant l'élection entraîne le report de l'élection dans la circonscription (alors que ce même cas de figure est exclu dans le cas des élections locales) (Art. 221 CE).

Enfin, malgré l'engagement pris en ce sens dans le cadre de l'APG, aucune disposition n'a été introduite afin d'assurer une représentation équilibrée des genres sur les listes de candidats. Tout au plus, le décret fixant le montant de la caution à déposer auprès du Trésor Public prévoit – comme suggéré dans l'APG (1.2.12) – une mesure d'encouragement au dépôt de candidatures féminines consistant en une réduction de 25 % de la caution à déposer au titre des candidates figurant sur la liste (soit 150 000 CFA).

Annexe 5

Arguments exposés à l'encontre de la procédure de signature des bulletins par les membres des bureaux de vote

Le RPT a présenté, lors d'une conférence de presse, un argumentaire détaillé justifiant son opposition à la signature des bulletins par les présidents et rapporteurs des bureaux de vote le jour du scrutin dont les points saillants se sont avérés peu convaincants :

- *le caractère non obligatoire de directives adoptées par la CENI dans des domaines non prévus par la loi* – Or il est dans les attributions de la CENI (Art.11 CE) d'élaborer « des textes, actes et procédures devant, d'une part, assurer la régularité, la sécurité, la transparence des scrutins et, d'autre part, garantir aux électeurs ainsi qu'aux candidats le libre exercice de leur droit » ainsi que d'organiser « la formation des agents électoraux ». La CENI a, à cet égard, une obligation impérative. Quelle que soit la forme du document qui leur est communiqué, les membres des bureaux de vote ont l'obligation de suivre les instructions de la CENI, qui les nomme;
- *l'incompétence des membres des bureaux de vote pour ce qui relève de l'authentification des bulletins qui ne pourraient être certifiés vrais que par des magistrats ou des huissiers de justice* – Un bureau de vote étant, pour la durée du scrutin, une juridiction, les signatures de ses membres ont bien une valeur juridique attestée par l'obligation qui est faite aux membres du bureau de vote de signer le procès-verbal ainsi que les bulletins nuls à fin de certification;
- *le sens de l'article 96 du Code électoral, lequel ne prévoit pas de procédure d'authentification* – L'article 96 liste les mentions obligatoires devant figurer au bulletin (nom et prénom du candidat, le logo de la liste, la couleur de la liste). Outre qu'il s'agit d'un des nombreux articles désuets en tout ou en partie (le scrutin est à liste fermée et il n'est en toute logique nullement nécessaire dans ce cadre que figurent les noms des candidats), il s'agit dans cet article de définir les éléments nécessaires à l'identification des candidats qui doivent figurer au bulletin sans exclusive d'autres éléments;
- *le sens de l'article 97 du Code électoral* – l'article se lit comme suit : « Le bulletin unique est imprimé selon les modalités et les spécifications techniques conjointement définies par la CENI et l'administration électorale ». Une signature ne constitue évidemment pas une modalité ou une spécification technique de l'impression;
- *des éléments de sécurisation en nombre suffisant ayant déjà été introduits dans le bulletin* – Dans ce cas-ci, l'argument présenté par le RPT confondait deux types de mesure, sécurisation du bulletin – acquise de part les caractéristiques d'impression – et sécurisation de la provenance du bulletin, qui elle, n'était pas assurée du fait de l'absence de sérialisation;
- *la personnalisation du bulletin par la signature* – référence implicite était faite à l'article 121 CE qui invalide au dépouillement « les bulletins portant des signes de reconnaissance » donc, de toute évidence, des signes permettant d'identifier l'électeur;
- *la possibilité d'user des signatures à des fins de manipulations frauduleuses ou d'invalidation abusive* – outre que la procédure de signature des bulletins est une pratique courante, y compris chez plusieurs voisins du Togo et que là où elle a été observée par

l'UE, elle n'a pas généré de commentaires négatifs, l'examen de la composition des bureaux de vote en vertu de la clé de répartition des postes entre partis politiques (telle qu'exposée à la section « Administration électorale » du rapport) aurait pu suffire à rassurer le RPT. En effet, en vertu de cette clé, le nombre de combinaisons où figure le RPT est limité à 5 et le pourcentage de cas de combinaisons formée d'un président et d'un rapporteur issu d'un parti favorable aux signatures se limitait à 8 %.

