



Union européenne
Mission d'expertise électorale

République togolaise
Élection présidentielle du 25 avril 2015

RAPPORT FINAL

Lomé, Mai 2015

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
ACRONYMES	3
RESUME	5
INTRODUCTION	9
1. CONTEXTE POLITIQUE	9
2. CADRE INSTITUTIONNEL	12
3. DROITS DE L'HOMME	14
4. LIBERTES PUBLIQUES	15
5. CADRE JURIDIQUE DE L'ELECTION PRESIDENTIELLE	17
6. ADMINISTRATION ELECTORALE	18
7. CALENDRIER ELECTORAL	21
8. LISTES ELECTORALES	23
9. CANDIDATURES	26
10. CAMPAGNE ELECTORALE	27
11. MEDIAS	30
12. PREPARATION DU SCRUTIN	33
13. PROCEDURES RELATIVES A L'INTEGRITE DU SCRUTIN	36
14. DEROULEMENT DU SCRUTIN	38
15. CENTRALISATION DES RESULTATS	43
16. ANNONCE DES RESULTATS PROVISOIRES	45
17. OBSERVATION ELECTORALE	48
18. CONTENTIEUX ELECTORAL	50
19. RECOMMANDATIONS	53
ANNEXES	61

ACRONYMES

ACAT- Togo	Action des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture au Togo
ADDI	Parti politique Alliance des Démocrates pour le Développement Intégral
AFP	Agence France Presse
AI	<i>Amnesty International</i>
ANC	Parti politique Alliance Nationale pour le Changement
ANR	Agence Nationale du Renseignement
APG	Accord Politique Global
ART	Article
ATOP	Agence Togolaise de Presse
BBC	Radio anglaise « <i>British Broadcasting Corporation</i> »
BV	Bureau de vote
CACIT	Collectif des Associations Contre l'Impunité au Togo
CADHP	Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, 1981
CAP 2015	Coalition de partis politiques, « Combat pour l'alternance politique en 2015 »
CAR	Parti politique Comité d'action pour le Renouveau
CDPA	Parti politique Convention démocratique des peuples africains
CE	Code Electoral
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CELI	Commission Electorale Locale Indépendante
CENI	Commission Electorale Nationale Indépendante
CEFDH	Convention Internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, 1979
CIEDR	Convention Internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, 1965
CLC	Comité des listes et des cartes
CNDH	Commission Nationale des Droits de l'Homme
CNSC	Concertation Nationale de la Société Civile
CONAPP	Conseil national des patrons de presse
CP	Code pénal
CPP	Code de procédure pénale
CRV	Centres de Recensement et de vote
CST	Collectif Sauvons le Togo
CEJP- Togo	Commission Episcopale Justice et Paix du Togo
CVJR	Commission Vérité, Justice et Réconciliation
DUDH	Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, 1948
HAAC	Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication
HCDH	Haut-Commissariat aux droits de l'Homme
HCRRUN	Haut Conseil à la Réconciliation et au Renforcement de l'Unité Nationale
LTDH	Ligue Togolaise des Droits de l'Homme
MATD	Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités territoriales
MCD	Parti politique Mouvement Citoyen pour la Démocratie et le Développement
MEE	Mission d'Expertise Electorale
MOE	Mission d'Observation Electorale
NET	Parti politique Nouvel Engagement Togolais
OBUTS	Parti politique Organisation pour Bâtir dans l'Union un Togo Solidaire
ONU	Organisation des Nations Unies
OTM	Observatoire Togolais des Medias
PANA	Agence Panafricaine de Presse
PDP	Parti politique Parti Démocratique Panafricain
PIDCP	Pacte International sur les Droits Civils et Politiques de 1966
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPT	Patronat de la Presse Togolaise

PRR	Parti politique Parti pour le Renouveau et la Rédemption
PSR	Parti politique Parti Socialiste pour le Renouveau
PV	Procès- verbal
RFI	<i>Radio France Internationale</i>
RPT	Parti politique Rassemblement du Peuple Togolais
RSF	<i>Reporters sans frontières</i>
UA	Union africaine
UDS- Togo	Parti politique Union pour la Démocratie Sociale au Togo
UE	Union européenne
UFC	Parti politique Union des Forces de Changement
UNIR	Parti politique Union pour la République
URATEL	Union des radios et télévisions libres du Togo
Xinhua	Agence de Presse Chinoise

RESUME

Contexte politique et institutionnel

1. Près de dix ans après la signature de l'*Accord politique global* de 2006, le contexte politique de l'élection présidentielle du 25 avril 2015 était marqué par l'abandon de toute perspective de réformes constitutionnelles et institutionnelles avant la tenue du scrutin. Réclamées de longue date par les partis de l'opposition, ces réformes portent en premier sur le rétablissement d'une limitation du mandat présidentiel et le retour à un mode de scrutin uninominal à deux tours.
2. Cinq candidats se présentaient à ce scrutin uninominal à un tour. Le chef de l'Etat, Faure Gnassingbé brigait un troisième mandat face à une opposition désunie, certaines formations politiques s'en réclamant maintenant leur appel au boycott du scrutin en l'absence de réformes. Jean-Pierre Fabre concourait sous les couleurs de la coalition *Combat pour l'alternance politique en 2015* (CAP 2015) emmenée par l'*Alliance nationale pour le changement* (ANC), principal parti d'opposition au sein de l'Assemblée nationale. Trois autres candidats de l'opposition étaient en compétition.

Exercice des libertés publiques

3. En dépit de progrès récents, les principales organisations de défense des droits de l'Homme continuent de dénoncer certaines limitations à l'exercice des libertés publiques, notamment le maintien de lourdes sanctions pénales pour délits de presse, qui continue de peser sur l'exercice de la liberté d'expression, le passage à un régime d'autorisation des manifestations pacifique, qui expose les organisateurs au possible arbitraire des autorités administration, ou certains cas d'usage disproportionnée de la force.

Cadre juridique de l'élection présidentiel

4. Le cadre juridique reste inchangé depuis la refonte inachevée du Code électoral de 2012. Marqué par des négociations politiques, il offre un environnement normatif très inégal à la conduite du processus électoral. Très prescriptif sur certains aspects techniques du scrutin, le Code électoral reste en revanche imprécis sur certaines questions essentielles à l'intégrité du scrutin et à la traçabilité des résultats, ou celles régissant l'égalité de traitement des candidats dans les médias. Le manque d'accès et l'absence de publication des actes réglementaires nuit à la transparence du processus.

Administration électorale

5. Réactivé à l'automne 2014 en préparation du scrutin présidentiel, la *Commission électorale nationale indépendante* (CENI) est une instance politiquement représentative, la nomination de ses membres répondant au principe d'une composition politiquement équilibrée entre la mouvance présidentielle, l'opposition et la société civile. Le choix laissé à l'Assemblée nationale de désigner, sans critère établi, les membres de l'opposition extra-parlementaire et de la société civile, fausse néanmoins le principe d'une représentativité équilibrée telle que voulue par l'Accord politique global.
6. Les nombreuses compétences partagées avec d'autres autorités publiques la subordonne au pouvoir exécutif, d'autant qu'elle n'a su se doter d'une structure technique pérenne. Son action a été affectée par une polarisation croissante en son sein, à laquelle ont contribué les remplacements intempestifs des membres de la mouvance présidentielle et du principal parti d'opposition. Le passage en force d'un certain nombre de mesures controversées témoigne d'un mode de fonctionnement éloigné de la prise de décision privilégiant le consensus. Les compromis ayant permis de surmonter les principaux points d'achoppement du processus électoral n'ont souvent été arrachés que sur facilitation internationale.

Listes électorales

7. Les résultats de la campagne de révision des listes électorales menée du 20 janvier au 23 février 2015 ont suscité des sérieux doutes quant à la fiabilité du fichier électoral. En raison des fortes contestations des candidats de l'opposition qui exigeaient un audit avant la tenue du scrutin, l'élection présidentielle a été reportée du 15 au 25 avril 2015 sur proposition de président en exercice de la CEDEAO.
8. Ce délai a permis à l'*Organisation internationale de la Francophonie* (OIF) de terminer une mission de vérification et de consolidation du fichier électoral associant les représentants des cinq candidats, à défaut de disposer de temps pour mener à bien un audit en bonne et due forme. Approuvée de façon consensuelle, la synthèse des travaux a relevé d'importantes faiblesses dans le fichier, et recommandé certaines mesures correctives pour en limiter l'impact sur le scrutin. Ces travaux ont permis d'arrêter définitivement le nombre des électeurs inscrits à 3 509 258, répartis dans 8 994 bureaux de vote.
9. Selon les experts de l'OIF, 75% des inscrits l'ont été sur base de seuls témoignages, rendant impossible la vérification formelle de leur éligibilité, et près de 300 000 personnes étaient en possession d'une carte d'électeur dont le numéro ne correspondait pas au centre de vote dans lequel ils étaient affectés pour le scrutin présidentiel, induisant un risque de désorientation. Enfin, l'analyse des chiffres a révélé un taux d'inscription anormalement élevé (99,9%), marqué par de fortes disparités géographiques, dont une sur-inscription saisissante dans certaines régions septentrionales, favorables au pouvoir.

Campagne électorale

10. La campagne électorale s'est tenue du 10 au 23 avril 2015. D'une intensité relativement faible, en particulier dans la capitale, elle s'est généralement déroulée dans le calme, à l'exception de quelques incidents sérieux isolés, et a permis aux cinq candidats de battre campagne librement à travers le pays. En dépit de l'avancée louable que constitue l'aide publique au financement des activités de campagne, force est de constater que celle-ci ne pouvait compenser l'inégalité flagrante des moyens à disposition des candidats, la campagne du président sortant ayant bénéficié de la mobilisation de l'ensemble de l'appareil d'Etat. La CENI est généralement apparue permissive face aux nombreux dépassements.

Médias en période électorale

11. Le Code de la presse est généralement considéré comme libéral, et le contenu de journaux diffusés à Lomé témoigne d'une grande liberté de ton, voire d'un manque de déontologie – reproduction d'informations non vérifiées, tendance au sensationnalisme ou abus de langage. Néanmoins, le maintien de dispositions pénales sanctionnant lourdement certains délits de communication, ou le recours à certaines pratiques de chantage aux recettes publicitaires continuent néanmoins peser sur l'exercice de la liberté de la presse.
12. L'encadrement des médias par la *Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication* (HAAC) durant la période de campagne électorale a parfois fait l'objet de décisions vivement critiquées par les candidats de l'opposition. L'indépendance de l'institution est mise en cause par certaines formations politiques et organisations de la société civile en raison du mode de nomination de ses membres (*cf. Médias*).

Préparation du scrutin

13. A l'approche du scrutin, certaines décisions de la CENI ont été l'occasion de nouvelles passes d'armes entre les représentants de la mouvance et de l'opposition en son sein : le changement de disposition du bulletin de vote, le manque de garde-fous encadrant le vote par anticipation des forces armées et de sécurité et l'adoption du système SUCCES de transmission des résultats de BV par voie électronique
14. En raison des sérieuses préoccupations que suscitait le système SUCCES, devenu point d'achoppement majeur, les principales missions internationales d'observation électorale déployées à Lomé ont facilité un

accord, la veille du scrutin, prévoyant la mise en place d'un *Comité d'accompagnement* international auprès de la CENI, associant les représentants des cinq candidats, pour assurer un suivi conjoint des opérations de centralisation des résultats, et rappelant que seuls feraient foi, pour la proclamation des résultats préliminaires, les procès-verbaux de BV dûment vérifiés par la CENI.

Scrutin du 25 avril 2015

15. Le scrutin du 25 avril 2015 s'est généralement déroulé dans le calme sur l'ensemble du pays, aucun incident majeur n'ayant été rapporté durant la journée. Une force spéciale de sécurité pour l'élection présidentielle (FOSEP) avait été mise en place pour sécuriser le processus électoral. L'ensemble des missions d'observation électorale, nationales et internationales, ont fait état d'une bonne organisation générale des opérations de vote et de dépouillement.
16. L'élection a toutefois été marquée par la faible mobilisation des électeurs : à peine 60% des inscrits selon les chiffres officiels de la participation nationale, marquant un net recul par rapport aux élections précédentes. Les divisions de l'opposition et les appels au boycott ont certainement contribué à la démobilisation d'une partie de l'électorat, un nombre potentiellement élevé d'électeurs n'a pu voter en raison de problèmes techniques : électeurs omis, radiés, ou ayant fait l'objet d'une réaffectation dans un centre de vote nouvellement créés. Ces difficultés ont particulièrement touché la Région Maritime, bastion de l'opposition, alors que les observateurs de la société civile (CNSC) et l'opposition relèvent un abus manifestes des votes dérogatoires dans certaines préfectures septentrionales.

Centralisation et annonce des résultats

17. La question du redressement des erreurs matérielles lors de la centralisation des résultats a constitué un nouveau point d'achoppement, l'opposition exigeant l'examen des nombreuses incohérences relevées sur les procès-verbaux de recensement des *Commissions électorales locales indépendantes* (CELI) commissions locales, notamment à partir de procès-verbaux de BV. Selon une lecture restrictive du mandat de la CENI, les représentants de la mouvance présidentielle estimaient quant à eux que ces vérifications relevaient de la seule compétence de la Cour constitutionnelle, dans le cadre du contentieux.
18. Le 28 avril au soir, après trois jours de tension et blocages, le président de la CENI a précipité l'annonce des résultats provisoires, attribuant 58,73% des voix à Faure Gnassingbé (UNIR), contre 35,19% à Jean Pierre Fabre (CAP 2015). La lecture des résultats provisoires a été donnée alors que les procès-verbaux de 28 des 42 CELI n'avaient pas encore été examinés en plénière. Surtout motivée par un impératif politique, celui d'assurer une prestation de serment du président avant expiration formelle du mandat en cours, le 3 mai 2015, cette décision unilatérale met brusquement terme à la facilitation internationale du *Comité d'accompagnement* et précipite l'implosion de la CENI. Interdits d'accès dans les locaux d'institution, les 5 représentants du CAP 2015 annoncent leurs propres résultats le 30 avril.

Observation électorale

19. Si plus de 8000 observateurs ont été accrédités pour le scrutin du présidentiel, ces effectifs englobent toutefois une variété d'initiatives autres que l'observation électorale : médiation, alerte précoce et monitoring des droits humains, notamment. La plateforme d'observation électorale de la *Concertation nationale de la Société Civile du Togo* (CNSC/SYCED) a mobilisé à elle seule près de 1 200 observateurs le jour du scrutin. Au-delà d'un strict mandat d'observation, les principales missions internationales d'observation ont rapidement été impliquées dans un effort de médiation entre les parties prenantes. Le satisfécit rapide que ces dernières ont accordé au processus électoral, dès les 26 et 27 avril n'a pas manqué de surprendre certains candidats de l'opposition.

Recommandations prioritaires

20. Le suivi des recommandations formulées par les missions d'observation et d'expertise électorale que l'Union européenne a déployé au Togo 2007, 2010 et 2013 fait apparaître qu'elles ont dans l'ensemble été peu suivies d'effet. A l'issue du processus électoral de 2015, et au-delà des progrès encore nécessaires concernant le respect des droits fondamentaux et l'exercice des libertés publiques en période électorale, les recommandations (*cf. infra*) de la MEE UE portent en priorité sur les points suivants :

- Donner rapidement les gages d'une reprise effective d'un dialogue politique inclusif sur la mise en œuvre des réformes institutionnelles et politiques prévues par l'Accord politique global de 2006,
- Engager une réflexion inclusive sur la recomposition de l'administration électorale à la lumière des nouveaux équilibres politiques comme de la nécessité de renforcer son fonctionnement. La méfiance entre les parties prenantes rendant illusoire, à court et moyen terme, le passage à une CENI purement technique, il convient d'élargir la réflexion aux mécanismes permettant une plus grande stabilité.
- Conduire un audit du fichier électoral existant, et engager une refonte du système d'inscription sur les listes électorales permettant son actualisation et une consolidation plus efficace par l'introduction d'un identifiant unique à chaque citoyen, une meilleure utilisation des données biométriques et le transfert de la technologie à l'administration électorale.
- Renforcer la transparence du processus électoral en rendant accessible l'ensemble des normes et en procédant à la publication des résultats du scrutin, détaillés par bureau de vote – seule à même d'en assurer la traçabilité et permettre aux candidats l'exercice effectif de leur droit de recours.
- Garantir les conditions d'une compétition pluraliste et équitable par la suppression des dispositions légales restreignant l'exercice de la liberté d'expression en période de campagne, le renforcement des pouvoirs de sanction contre les dépassements des règles de son financement.

* * *

INTRODUCTION

L'Union européenne a déployé du 12 mars au 7 mai 2015 une Mission d'expertise électorale (MEE UE) au Togo, qui avait pour mandat de produire une analyse documentée du processus électoral, et de proposer des pistes de réforme visant à renforcer le cadre électoral dans le respect des normes internationales, conformément aux critères énoncés dans la *Communication de la Commission européenne sur l'assistance et l'observation électorale*.¹ Les experts ont également été amenés à fournir un appui technique en matière électorale à la Délégation de l'Union européenne ainsi qu'aux missions diplomatiques des Etats-membres, et à proposer des pistes pour une éventuelle contribution de l'Union européenne en matière de réforme électorale.

Avec l'appui de la Délégation de l'Union européenne, la MEE UE a rencontré, peu après son déploiement, les principales autorités en charge du processus électoral, en premier lieu le président de la Commission électorale nationale indépendante (CENI), le ministre de l'Administration du territoire, de la Décentralisation et des collectivités locales (MATD), les membres de la Cour constitutionnelle (CC), le président de la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC) ainsi que le Premier ministre. Ses consultations se sont ensuite élargies aux partis politiques et aux représentants de la société civile et des médias.

Le déploiement de la mission a été suspendu du 27 mars au 8 avril, suite à la révocation soudaine des visas de séjour accordés aux deux membres de l'équipe. Les autorités togolaises ont finalement autorisé un des deux experts à regagner Lomé le 8 avril, s'opposant toutefois au retour de celui qui avait conduit la MEE UE déployée à l'occasion des élections législatives de 2013². En raison de délais significatifs dans l'obtention des visas, ce n'est que le 16 avril que l'équipe a enfin pu être complétée par l'arrivée d'un nouvel expert.

La mission a repris ses consultations avec l'ensemble des parties prenantes du processus électoral en vue de produire une évaluation technique documentée de l'élection présidentielle du 25 avril 2015.

1. CONTEXTE POLITIQUE

La disparition du Général Gnassingbé Eyadéma le 5 février 2005, après plus de 38 ans de règne, ouvre la voie à une période d'instabilité politique au Togo. Installé au pouvoir par les forces armées, son fils Faure Gnassingbé est contraint par la communauté internationale d'organiser une élection présidentielle, le 25 avril 2005. Il la remporte avec 60,6% des voix sous les couleurs de l'ancien parti unique, le *Rassemblement du peuple togolais* (RPT), alors que son principal opposant, Gilchrist Olympio de l'*Union des forces de changement* (UFC), n'a pas pu se présenter. Entaché de nombreuses irrégularités, le scrutin débouche sur des violences qui font plusieurs centaines de victimes. Il s'ensuit un Dialogue inter-togolais, promu par l'Union européenne, qui aboutit à la signature de l'*Accord politique global* (APG)³ et à la formation d'un gouvernement d'union nationale en 2006.

Des avancées dans les réformes politiques et institutionnelles contenues dans l'APG permettent d'organiser les élections législatives du 14 octobre 2007 à l'issue desquelles le RPT s'assure une majorité de 50 députés sur 81 à l'Assemblée nationale, avec 40,4% des voix pour un taux de participation de près de 85%.

¹ COM (2000) 191.

² La MEE UE 2013 avait produit une analyse approfondie et documentée des élections législatives. En Août 2013, une fuite non élucidée, dans la presse locale, d'un rapport intérimaire de la mission avait alors provoqué un vif émoi de la part des autorités. .

³ L'Accord politique global (APG) est signé le 20 août 2006.

Alors que le dialogue se poursuit avec l'opposition, sans avancée significative sur la question des réformes constitutionnelles, l'élection présidentielle du 5 mars 2010 permet au président sortant Faure Gnassingbé (RPT), de remporter un second mandat avec 60,88% des voix contre 33,93% à Jean-Pierre Fabre, candidat de l'UFC, avec une participation s'établissant à 65%. Me Yawowi Agboyibo du *Comité d'action pour le renouveau* (CAR) arrive en troisième position avec 2,96% des suffrages alors que quatre autres candidats⁴ restent sous la barre de 1%. Le paysage politique se recompose à l'issue de ce scrutin. L'entrée au gouvernement d'anciennes figures de l'opposition ralliées au régime, y compris parmi les cadres de l'UFC, conduit à la formation de l'*Alliance nationale pour le changement* (ANC), en octobre 2010, sous l'égide de Jean-Pierre Fabre, candidat malheureux à cette élection. En 2012, l'ANC réussit à regrouper plusieurs composantes de l'opposition autour du *Collectif Sauvons le Togo* (CST) sans pour autant rallier le CAR qui crée la *Coalition Arc-en-Ciel*. A la même époque, le RPT disparaît pour renaître sous l'appellation *Union pour la République* (UNIR).

En 2013, l'annonce des élections législatives, plusieurs fois reportées, voit une partie de l'opposition menacer de boycotter le scrutin en raison de l'absence de progrès dans la mise en œuvre des réformes constitutionnelles et institutionnelles prévues par l'APG. Un compromis politique⁵ avec le pouvoir permet finalement la participation de l'opposition au scrutin du 25 juillet 2013, en ordre dispersé. L'ingéniosité d'un mode de scrutin proportionnel à la plus forte moyenne dans des circonscriptions électorales de petites tailles offre au parti présidentiel une majorité de 62 sièges pour seulement 46,57% des suffrages. Le CST obtient 29 sièges avec 29,27% des voix, tandis que l'UFC, payant sa participation au gouvernement, subit une déroute électorale, passant de 34% à 8% des suffrages de 2007 à 2013. La *Coalition Arc-en-Ciel* parvient à obtenir 6 sièges avec 10,80% des voix. La liste *Sursaut National* de Kofi Yamgnane obtient un siège.

En septembre 2013, le Premier ministre Arthème Ahoomey-Zunu confirme, dans sa déclaration de politique générale, l'engagement du Gouvernement à poursuivre les réformes constitutionnelles et institutionnelles⁶. En mai 2014, ce dernier accepte les recommandations de la *Commission Vérité Justice et Réconciliation* (CVJR)⁷ relatives aux réformes judiciaires, constitutionnelles, institutionnelles et sécuritaires, à la protection et à la réalisation des libertés publiques et des droits fondamentaux des citoyens, et à la lutte contre l'impunité et la corruption⁸. Un nouveau Médiateur de la République⁹ est nommé en vue de développer le dialogue entre le pouvoir togolais et les partis politiques d'opposition.

Réclamées de longue date par les partis de l'opposition, les discussions sur les réformes constitutionnelles et institutionnelles reprennent après une rencontre en mars 2014 entre le président de la République et le leader de l'opposition. Elles aboutissent à la présentation d'un projet de loi devant le Parlement portant la réintroduction du scrutin majoritaire à deux tours pour l'élection présidentielle, la réintroduction de la limitation à deux mandats présidentiels successifs, la suppression de la condition de nationalité togolaise pour se porter candidat, ainsi que la refonte des modalités de désignation de la Cour constitutionnelle et du Sénat.

⁴ Il s'agissait de Brigitte Adjamagbo-Johnson de la *Convention démocratique des peuples africains* (CDPA), de Bassabi Kagbara du *Parti démocratique panafricain* (PDP), de Gabriel Messan Agbéyomé Kodjo de l'*Organisation pour bâtir dans l'union un Togo solidaire* (OBUTS) et de Jean Nicolas Messan Lawson du *Parti pour le renouveau et la rédemption* (PRR).

⁵ Mardi 9 juillet 2013 le gouvernement et l'opposition parviennent à un compromis concernant en priorité la nomination des membres de l'opposition au sein des démembrements de la CENI, la prorogation de la date du scrutin, l'élargissement du comité de suivi aux partis d'opposition, et l'assurance d'un accès équitable aux médias d'Etat lors de la campagne électorale.

⁶ Déclaration de politique générale du Chef de Gouvernement devant l'Assemblée nationale le 18 septembre 2013.

⁷ Etablie en 2009, la *Commission Vérité Justice et Réconciliation* (CVJR), a rendu son rapport en 2012.

⁸ Livre blanc du Gouvernement sur les recommandations de la CVJR, ministère des droits de l'Homme, de la consolidation de la démocratie chargé de la mise en œuvre des recommandations de la CVJR, avril 2014.

⁹ Conformément aux dispositions de l'article 154 de la Constitution togolaise et aux recommandations issues des travaux de la *Commission Vérité Justice et Réconciliation* (CVJR), le Conseil des Ministres a procédé le 28 décembre 2014 à la nomination de madame Awa Nana Dabouya, ancienne présidente de la *Commission Electorale Nationale Indépendante* (CENI), au poste de Médiateur de la République. Elle cumule cette fonction avec celle de Présidente du *Haut Conseil à la Réconciliation et au Renforcement de l'Unité Nationale* (HCRRUN).

Le projet de loi est cependant rejeté le 30 juin 2014 par la majorité parlementaire.¹⁰ En décembre 2014, l'UNIR écarte une proposition de loi par l'opposition reprenant des dispositions similaires.¹¹

Alors que toute perspective de réforme avant l'élection présidentielle de 2015 est abandonnée, le climat social se détériore sensiblement à l'approche des échéances électorales. Début 2015, le gouvernement doit faire face à la grogne des lycéens dans le nord du pays et à des revendications salariales de la part des fonctionnaires. C'est donc dans un climat politique et social tendu que le Gouvernement fixe la date du scrutin au 15 avril 2015, après une nouvelle passe d'arme entre le pouvoir et l'opposition sur le caractère constitutionnel de cette date, et sur l'opportunité d'aller aux élections, une partie de l'opposition appelant toujours au boycott du scrutin en l'absence de réformes constitutionnelles et institutionnelles.

Candidats en compétition

Sans surprise, la convention de l'UNIR tenue à Kara le 25 février 2015 a choisi Faure Gnassingbé comme candidat à l'élection présidentielle. Le président sortant apparaissait en position de force pour briguer un troisième mandat à la tête du pays. En vue de la campagne électorale qui se préparait, le parti a mis en avant les grands travaux lancés par les autorités durant les quatre dernières années pour défendre son bilan. A mesure que l'élection présidentielle approchait, la multiplication des déplacements du président et de ses ministres à l'intérieur du pays, l'inauguration par les autorités publiques de micro-projets de développement, la réception médiatisée de biens d'équipement indiquaient que la campagne électorale avait déjà commencé alors que son lancement officiel n'est intervenu que le 31 mars.

En dépit de l'obstacle d'un scrutin à un tour, Jean-Pierre Favre restait persuadé qu'il pouvait remporter le scrutin présidentiel. La constance du candidat de CAP 2015 dans l'opposition pouvait être un atout. A la différence de Gilchrist Olympio de l'UFC et de Me. Yawowi Agboyibo du CAR, il n'a jamais accepté d'entrer au gouvernement. Avec 16 députés, l'ANC, est la première force d'opposition à l'Assemblée nationale. Il a réussi à rallier à sa candidature d'autres figures de l'opposition, et notamment Brigitte Adjamagbo-Johnson de la CDPA et Me. Abi Tchessa du PSR, originaire du nord du pays.

Les trois autres prétendants, Aimé Gogué sous les couleurs de l'ADDI, Gerry Taama pour le NET et Mohamed Tchassona Traoré pour le compte du MCD manquaient vraisemblablement d'une assise électorale nationale pour réellement peser sur le scrutin. Ils ont pour point commun d'être originaires du nord. Ils représentaient plutôt des candidatures de témoignage,¹² susceptibles d'handicaper le principal candidat de l'opposition¹³ compte-tenu du mode de scrutin uninominal à un tour à moins que leur assise régionale dans le Nord ne prenne des voix au parti présidentiel.

D'autres figures de l'opposition ont tenté de se démarquer avant de finalement renoncer à se porter candidat. Ancien premier ministre et candidat malheureux du CAR en 2010, Me. Yawowi Agboyibo aurait bien vu Me. Dodzi Apévon prendre la relève et porter les couleurs du parti. Mais le président du CAR, refusant de solliciter les suffrages de ses concitoyens, n'a pas cessé d'appeler au boycott du scrutin et a demandé aux quatre

¹⁰ 63 voix sur 91 se sont prononcées contre le projet de loi proposé par le Gouvernement et recommandé à l'unanimité par la Commission parlementaire des lois constitutionnelles et de l'administration générale, l'accord achoppant à priori sur la question du troisième mandat de Faure Gnassingbé. Selon l'UNIR et une partie de l'opposition menée par le CAR, l'accord devait entériner une disposition transitoire offrant au président sortant la possibilité de se porter candidat une nouvelle fois alors que selon l'ANC il revenait à la Cour constitutionnelle de statuer sur la question du troisième mandat une fois la loi votée.

¹¹ Cette fois-ci, en l'absence d'une disposition garantissant que la limitation à deux mandats successifs ne prenne effet qu'à partir du vote de la loi, autorisant *de jure* Faure Gnassingbé à se présenter de nouveau, l'UNIR a rejeté le texte.

¹² En vertu de l'article 155 du Code électoral le cautionnement de 20 millions de Francs CFA (30 500 euros) fixé par Décret en Conseil des ministres sur proposition conjointe de la CENI et du ministre chargé de l'administration territoriale n'est remboursé que si le candidat obtient 5% des suffrages.

¹³ Jean-Pierre Fabre, Aimé Gogué et Gerry Taama avaient tenté de proposer une candidature unique en août et septembre 2014.

candidats de l'opposition de se retirer, estimant que le mode de scrutin à un tour ouvrait un boulevard au président sortant, sans pour autant trouver inconvenant que ses représentants continuent de siéger à la CENI et dans les CELI. Kofi Yamgnane, dont la candidature avait été rejetée en 2010, a cette fois-ci renoncé à se présenter en raison d'ennuis judiciaires en France. Finalement Alberto Olympio¹⁴, fondateur du *Parti des togolais*, a décidé de ne pas concourir. Il a insisté sur la transparence du fichier électoral et a proposé un report du scrutin pour permettre d'apurer les listes d'électeurs.

2. CADRE INSTITUTIONNEL

Adoptée par référendum le 27 septembre 1992 dans le contexte des revendications démocratiques des années 1990, la Constitution de la IV^e République institue un régime à caractère semi-présidentiel inspiré de la Constitution française de 1958. Elle a toutefois fait l'objet de cinq révisions successives¹⁵ entérinant une dérive présidentialisante du régime. La révision constitutionnelle de décembre 2002, en particulier, marque une dérive présidentialisante qui vient modifier l'équilibre des pouvoirs garanti par le texte de 1992, en consacrant la prééminence du président de la République dont elle renforce les pouvoirs aux dépens du Premier ministre et de l'Assemblée nationale, tout en limitant les interférences que ceux-ci pourraient avoir avec son action. Elle supprime la limitation de ses mandats et modifie le mode de son élection.

Renforcement des pouvoirs présidentiels

Selon la Constitution de 1992, les prérogatives du président de la République comprennent notamment la nomination du Premier ministre (*Art. 66*), la promulgation des lois (*Art. 67*), la dissolution de l'Assemblée nationale (*Art. 68*) et la signature de décrets (*Art. 69*). Un gouvernement conduit par le Premier ministre détermine la politique de la nation et dirige l'administration civile et militaire (*Art. 77*). Conformément aux principes du régime semi-présidentiel, le gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale, qui dispose en théorie d'un pouvoir de censure. Celui-ci apparaît néanmoins difficile à mettre en œuvre puisqu'une motion de censure requiert un vote à la majorité des deux tiers des membres de l'Assemblée (*Art.98*) – et très peu probable dans le contexte d'une assemblée dominée par le parti présidentiel.

Le renforcement des pouvoirs présidentiels opéré lors de la révision constitutionnelle de 2002 se fait principalement aux dépens du Premier ministre, en plaçant désormais l'action gouvernementale sous l'autorité du chef de l'Etat pour déterminer et conduire la politique de la nation (*Art. 77*), et en reléguant la fonction du Premier ministre à un rôle d'exécution. En outre, le président de la République voit son pouvoir réglementaire étendu, notamment en matière de nomination aux emplois civils et militaires (*Art. 70*) jusqu'alors déléguée au Premier ministre.

Ce renforcement s'exerce également dans ses relations avec le pouvoir législatif. Le président de la République n'est désormais plus tenu de nommer un Premier ministre « *dans la majorité parlementaire* » (*Art.66*), de même que l'Assemblée ne peut plus lui désigner un successeur dans le cadre d'une motion de censure (*Art. 98 Constitution*). En matière législative, le président de la République peut demander une nouvelle délibération des textes de loi. Le second alinéa de l'Article 67 de la Constitution, qui prévoyait qu'« *à défaut de promulgation dans les délais requis, la loi entre automatiquement en vigueur après constatation par la Cour Constitutionnelle* » est supprimé.

¹⁴ Alberto Olympio est le petit-neveu de Sylvanus Olympio, premier président du Togo.

¹⁵ La Constitution de 1992 a été modifiée par les lois n° 2002-025 du 10 octobre 2002, n° 2002-029 du 31 décembre 2002, n° 2005-002 du 6 février 2005, n° 2005-006 du 24 février 2005 et n° 2007-008 du 7 février 2007.

Finalement, concernant ses relations avec le pouvoir judiciaire, la compétence de la Haute Cour de justice pour juger le président de la République est désormais limitée aux seuls cas de haute trahison.

Un Parlement de facto monocaméral

La révision constitutionnelle de 2002 a institué un Parlement bicaméral composé du Sénat et de l'Assemblée nationale (Art. 51). Le Sénat devait comporter deux tiers de sénateurs élus au suffrage indirect par les représentants des collectivités territoriales alors qu'un tiers devait être directement nommé par le président de la République (Art. 52). Or le Sénat n'ayant jamais été établi, le régime constitutionnel togolais est devenu, *de facto*, un système monocaméral.

Les députés sont élus pour un mandat de cinq ans au suffrage universel direct et secret (Art. 52)¹⁶. Les élections législatives ont été tenues en février 1994, en février 1999, en octobre 2002 (élections anticipées), en octobre 2007 et en juillet 2013. En préalable aux dernières élections législatives, une loi organique¹⁷ est venue en préciser les conditions, portant le nombre de députés de 81 à 91 et définissant les conditions d'inéligibilité et les différentes incompatibilités. Elle a surtout consacré le choix du scrutin proportionnel de liste bloquée à la plus forte moyenne (Art.4 Loi organique n° 2012-013) pour l'élection des députés, déjà été utilisé pour les élections législatives de 2007.

La recomposition de la Cour Constitutionnelle

La Constitution affirme l'indépendance du pouvoir judiciaire (Art. 113) et dispose que les magistrats sont inamovibles (Art. 114). Elle fait du président de la République le garant de l'indépendance de la justice, assisté dans cette mission par le Conseil supérieur de la magistrature (Art. 115). La Cour suprême est la plus haute juridiction de l'Etat en matière judiciaire et administrative (Art. 120). Les cours d'appel sont au nombre de deux ; celle de Lomé couvre les deux régions « côtières » alors que celle de Kara couvre les trois régions de l'intérieur. Les tribunaux de première instance sont au nombre de vingt-quatre.

Plus haute juridiction de l'Etat en matière constitutionnelle, la Cour constitutionnelle juge de la régularité des consultations référendaires, des élections présidentielles, législatives et sénatoriales et statue sur le contentieux de ces consultations (Art. 104). Les contentieux de l'inscription des électeurs¹⁸ et des élections locales¹⁹ sont quant à eux traités par les tribunaux de première instance. Les magistrats, nommés par le Gouvernement, participent activement au processus électoral en qualité de présidents des Commissions électorales locales indépendantes (CELI).

La révision constitutionnelle de 2002 a changé la composition de la Cour constitutionnelle, désormais composée de neuf membres désignés pour un tiers d'entre eux par le président de la République, un tiers par l'Assemblée nationale et un tiers par le Sénat (Art. 100). Toutefois, en l'absence d'un Sénat, les nominations à la Cour constitutionnelle ont été organisées jusqu'à présent conjointement par le président de la République pour trois d'entre eux et par l'Assemblée nationale pour six d'entre eux, conformément aux mesures transitoires de la Constitution (Art. 155). Compte-tenu de la domination de l'Assemblée nationale par le parti présidentiel, la question de l'indépendance de l'institution ne cesse d'être soulevée par les interlocuteurs de la MEE UE lorsqu'est abordée la question du contentieux.

¹⁶ Article 52, Constitution de la IV République, modifié par la loi organique n° 2007-008 du 7 février 2007.

¹⁷ Loi organique n° 2012-013 du 6 juillet 2012 fixant le nombre de députés à l'Assemblée nationale, les conditions d'éligibilité, le régime des incompatibilités et les conditions dans lesquelles il est pourvu aux sièges vacants.

¹⁸ Article 56, Loi n° 2012-002 du 29 mai 2012 modifiée par la loi n°2013- 004 du 19 février 2013 et la loi n°2013-008 du 22 mars 2013 portant Code électoral.

¹⁹ Chapitre X (Articles 144 à 148), Loi n° 2012-002 du 29 mai 2012 modifiée par la loi n°2013- 004 du 19 février 2013 et la loi n°2013-008 du 22 mars 2013 portant Code électoral.

Parmi les réformes institutionnelles convenues dans le cadre de l'APG, la question de la recomposition de la Cour constitutionnelle demeure toujours d'actualité en raison de ses compétences en matière électorale.

3. DROITS DE L'HOMME

La Constitution de la IV^{ème} République rappelle dans son Préambule « *qu'un Etat de Droit ne peut être fondé que sur le pluralisme politique, les principes de la Démocratie et de la protection des Droits de l'Homme tels que définis par la Charte des Nations Unies de 1945, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948 et les Pactes Internationaux de 1966, la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples adoptée en 1981 par l'Organisation de l'Unité Africaine.* » Elle consacre, en son titre II,²⁰ « *les droits inaliénables et imprescriptibles que l'Etat a l'obligation de respecter garantir et protéger* ».

Afin de remplir son obligation, l'Etat togolais a créé dès 1987, la *Commission nationale des droits de l'Homme* (CNDH)²¹. Cette Institution a pour mission de promouvoir et de protéger les droits de l'Homme ainsi que de vérifier les cas de violation des droits de la personne humaine sur toute l'étendue du territoire national²². Selon la Constitution, il s'agit d'une institution indépendante, qui n'est soumise qu'à la constitution et à la loi (Art.152). Suite à de nombreuses critiques visant notamment son indépendance, l'institution a été mise en conformité avec les Principes de Paris en 2005.²³ Depuis sa restructuration en 2005, son fonctionnement, sa composition et ses attributions sont régis par les dispositions de la loi organique n° 2005-004 du 9 février 2005 modifiant et complétant la loi organique n° 96-12 du 11 décembre 1996 et de celles de son règlement intérieur du 30 septembre 1997. S'il est vrai que l'article 1^{er} de la loi de 2005 insiste sur l'indépendance de l'institution, son article 3 précise cependant que ses dix-sept membres sont élus par l'Assemblée nationale. Or, la domination de l'Assemblée par une seule formation politique ne permet pas de garantir pleinement cette indépendance. On rappellera en outre que la publication d'un rapport annuel de la CNDH, portant notamment sur l'*Affaire Kpatcha Gnassingbe*²⁴ – en dépit des menaces – avait contraint son président à prendre la fuite vers l'étranger.

Comme le soulignent six organisations de la société civile togolaise dans leur bilan décennal²⁵, ainsi que le *Haut-Commissariat aux Droits de l'Homme* au Togo ou *Amnesty International* - Togo, s'il est vrai que la situation des droits de l'Homme au Togo a connu des évolutions positives ces dernières années, par rapport au passé, du fait notamment : (1) de la restructuration de la CNDH ; (2) de la ratification par le pays de certains instruments juridiques en matière de droits de l'Homme²⁶ (notamment la ratification le 15 septembre 2005 du Protocole facultatif à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants) ; (3) de la mise en place de la *Commission Vérité Justice et Réconciliation*²⁷ ; (4) de la nomination

²⁰ Constitution Togolaise, Titre II- *Des droits libertés et devoirs des citoyens, Articles 10-50.*

²¹ Loi n°87-09 du 9 juin 1987 instituant la Commission Nationale des Droits de l'Homme ; et, articles 151-153 de la Constitution.

²² <http://www.cndh-togo.org/cndh-togo/articles/view.php/10/mandat-et-creation-de-la-cndh>

²³ http://www.ohchr.org/Documents/Publications/PTS-4Rev1-NHRI_fr.pdf

Ces principes visent notamment le champ de son mandat et de sa compétence ; son autonomie vis-à-vis du gouvernement ; son indépendance ; son pluralisme ; ses ressources adéquates ; et, ses compétences adéquates en matière d'investigation ou d'enquête.

²⁴ Au cours de laquelle des personnes détenues pour « *tentative d'atteinte à la sûreté de l'Etat* », avaient subi des actes de torture commis par des agents de l'Agence Nationale du Renseignement (ANR) et de la Gendarmerie lors de leur détention

²⁵ Rapport de six organisations de la société civile et des organisations syndicales du Togo- Togo 2005/2015: "Démocratie à double vitesse: Ambivalence d'un pouvoir qui tergiverse"

²⁶ <http://www.hcdh-togo.org/fr/situationdhtogo-6-etatdesratifications.html>

²⁷ www.cvjr-togo.org : La CVJR a été créée par décret pris en Conseil des ministres le 25 février 2009. Son rapport final avec ses 68 recommandations a été remis au chef de l'Etat togolais le 3 avril 2012.

d'un Médiateur de la République²⁸ ; (5) de la visite de divers rapporteurs du système onusien²⁹ ; et, (6) de la diminution des violations, la situation des droits de l'Homme reste d'actualité :

Les préoccupations actuelles, régulièrement soulevées par les institutions précitées, concernent notamment : (1) la nomination par décret pris en Conseil des ministres le 9 octobre 2014 du Lieutenant-Colonel Massa Youtrofei (ancien Directeur général de l'ANR mis en cause par le rapport de la CNDH précité) qui devient le Chef de la Gendarmerie et qui soulève un sentiment de peur au sein de la population ; (2) les dérapages des forces de sécurité faisant un usage excessif de la force lors de manifestations publiques (Cf. *Libertés publiques*) ; (3) la persistance des cas de traitements inhumains, cruels et dégradants et des tortures infligés lors des arrestations et détentions; (4) les conditions de détentions, qualifiées d'« enfer carcéral » par la Commissaire Adjoint des Nations Unies aux droits de l'Homme; (5) l'absence de mise en place du mécanisme national de prévention de la torture comme requis par le Protocole ratifié ; (6) les violences politiques visant les membres de l'opposition (*Affaire des marchés de Kara et de Lomé*, 2013, et incidents dénoncés en période de campagne 2015 par les membres de l'ANC) et les manifestants (*Affaire des deux étudiants décédés lors de manifestations de Dapaong en 2013, et Affaire des manifestants de Gléi*, 2015) ; (7) la lenteur et la politisation de la justice togolaise³⁰; (8) l'absence de mise en œuvre des recommandations de la CVJR depuis 2012 ; et (9) la paralysie des réformes judiciaires et institutionnelles et en particulier le retard et l'opacité concernant l'adoption des Nouveaux Code pénal et de Procédure pénale ou encore l'adoption du projet de loi organique portant attributions, composition et fonctionnement de la CNDH³¹.

Ces préoccupations sérieuses entachent le bilan des dix dernières années et soulignent les progrès encore à réaliser en matière de protection des droits de l'Homme.

4. LIBERTES PUBLIQUES

Obligations internationales

Les obligations internationales de la République togolaise en matière de libertés publiques découlent des instruments universels et régionaux dont elle est signataire.³² Si la Constitution de la IV^{ème} République reconnaît la primauté de ces normes internationales sur la législation nationale, elle introduit néanmoins une réserve de réciprocité, qui permet d'en réduire l'application le cas échéant.³³

Cela fait plus de trente années que la République Togolaise a ratifié le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (PIDCP - 1966)³⁴. Instrument juridique contraignant, le PIDCP lui impose de promouvoir et de défendre les droits et libertés individuels et collectifs de ses citoyens, notamment « *quant à l'exercice des*

28 Article 154 de la Constitution: "Il est institué un Médiateur de la République chargé de régler les conflits non juridictionnels entre les citoyens et l'administration. (...)" . Le 26 décembre 2014, Madame Awa Nana Dambouya a été nommée Médiateur de la République, par décret pris en Conseil des ministres. Elle est également présidente du Haut- Commissariat à la Réconciliation et au Renforcement de l'Unité Nationale.

29 Notamment, les visites du rapporteur spécial des Nations Unies chargé des questions de torture et autres traitements inhumains (2007); du rapporteur spécial sur la torture (2008); du rapporteur spécial sur la question des défenseurs des droits de l'Homme (2014); et, de la Commissaire Adjointe des Nations Unies aux droits de l'Homme (2014).

30 Le Collectif des Associations Contre l'Impunité au Togo (CACIT) a notamment transmis à la MEE la copie de son courrier adressé le 14 avril 2014, au Secrétaire d'Etat auprès du Ministère de la Justice et des Relations avec les Institutions de la République visant des dossiers de victimes de violations de droits de l'homme attendant encore d'être réparés pour des faits commis et condamnés entre 2005 et 2010.

31 Cf. Initiative "Baromètre"- Contribution au processus d'adoption des textes législatifs, par Amnesty International, CACIT, ACAT-Togo, adressée le 30 octobre 2013 aux autorités togolaises.

32 Cf. Rapport intérimaire n.1 MEE 2015

33 Article 140 de la Constitution : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. »

34 Date de ratification du PIDCP par le Togo: le 25 mai 1984.

*libertés d'opinion, d'expression, d'association et, de réunion - l'exercice du droit de réunion pacifique ne pouvant faire l'objet que des seules restrictions imposées conformément à la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public ou pour protéger la santé ou la moralité publiques, ou les droits et libertés d'autrui.»*³⁵ Selon les principales organisations de défense des droits de l'Homme nationales et internationales, la mise en œuvre effective de ces engagements n'est toujours pas pleinement assurée.

Limitations à l'exercice des libertés publiques

La Constitution de la République Togolaise affirme, en son Préambule, la « *volonté de bâtir un Etat de droit dans lequel les droits fondamentaux de l'Homme, les libertés publiques et la dignité de la personne humaine doivent être garantis.* » Elle reconnaît et garantit, sous réserve des dispositions légales et réglementaires : la création et le fonctionnement de partis politiques (Art. 9) ; la liberté de circulation (Art.22) ; la liberté de pensée, de conscience, de religion, de culte, d'opinion et d'expression (Art.25) ; les libertés d'association, de réunion et de manifestation pacifique et sans instruments de violence (Art.30) ; et le droit de grève des travailleurs (Art.39). Au-delà des principes constitutionnels, la transposition des obligations internationales découlant du PIDCP de 1966 dans le corpus juridique national doit encore être complétée. Dans la pratique, l'exercice des libertés publiques continue à faire l'objet de limitations.

A l'approche de l'élection présidentielle, les principales préoccupations exprimées par les interlocuteurs de la MEE ainsi que dans les rapports récents d'organisations nationales³⁶ ou internationales³⁷ de défense des droits de l'Homme concernent notamment les entraves à la liberté d'opinion et d'expression, les entraves à la liberté de réunion et de manifestation pacifiques, désormais soumis au régime d'autorisation administrative préalable, ainsi que les cas d'usage disproportionnée de la force lors d'incidents récents.

- Le Code de la presse de 1998 est généralement considéré comme libéral, et le contenu de journaux diffusés à Lomé témoigne d'une certaine liberté de ton, voire d'un manque de déontologie (tendance au sensationnalisme reproduction d'information sans vérification, abus de langage), le maintien de dispositions restrictives – notamment pénales, sanctionnant lourdement certains délits de communication continuent néanmoins de peser sur l'exercice de la liberté de la presse (cf. Média). Dans son dernier rapport sur la situation au Togo 2014-2015, *Amnesty International* dénonce en outre la persistance d'actes d'intimidation et d'atteintes par les forces de sécurité contre les journalistes. Les préoccupations relatives à la liberté d'expression ont également été reprises par six organisations de la société civile du Togo dans un rapport récent tirant le bilan de la décennie 2005-2015.
- En ce qui concerne les libertés de réunion³⁸ et de manifestation, la loi du 16 mai 2011³⁸ a en modifié les conditions d'exercice en remplaçant le régime de notification par celui d'une autorisation préalable, exposant les organisateurs au possible arbitraire des autorités, notamment sur le site ou l'itinéraire des manifestations. Si, en amont de la période électorale, un certain nombre des manifestations (d'abord pour réclamer les réformes institutionnelles, puis rejointes par une fronde syndicale) ont été «tolérées, elles ont été interdites en période électorale. Dans le cadre spécifique de la campagne électorale, le Code électoral introduit des restrictions significatives aux acteurs autres que candidats et formations politiques (cf. *infra*, *Campagne électorale*). Il renvoie en outre à des dispositions réglementaires prises en Conseil des ministres pour préciser les conditions d'exercice de ces libertés.

³⁵ Articles 19, 21 et 22 du PIDCP

³⁶ Rapport de six organisations de la société civile et des organisations syndicales du Togo- Togo 2005/2015: "Démocratie à double vitesse: Ambivalence d'un pouvoir qui tergiverse"

³⁷ Amnesty International, Rapport 2014-2015: <https://www.amnesty.org/download/.../POL1000012015FRENCH.PDF>

³⁸ Loi n.2011-10 du 16 mai 2011 fixant les conditions d'exercice de la liberté de réunion et de manifestation pacifique publiques, notamment son art 11.

- En matière de maintien de l'ordre, si la plupart des manifestations récentes ont été gérées de façon adéquate, notamment par la FOSEP, certains interlocuteurs de la MEE UE dénoncent le fait qu'en cas de débordement sérieux, les forces de sécurité (police et gendarmerie), cèdent rapidement le pas aux militaires : un exemple récent est le cas des affrontements du 25 mars à Gléi, à 125 km au nord de Lomé, lorsque des militaires sont intervenus en renfort des gendarmes pour contenir la foule. Selon les éléments recueillis par *Amnesty international*,³⁹ des gendarmes et militaires ont tiré sur les manifestants, faisant au moins 30 blessés. Plusieurs membres des forces de l'ordre ont également été blessés par les manifestants. Une vingtaine de personnes ont été arrêtées. L'une d'elles, qui avait subi des mauvais traitements, est décédée moins de deux jours après sa libération. D'autres cas de violence et de mauvais traitement ont été rapportés.

5. CADRE JURIDIQUE DE L'ELECTION PRESIDENTIELLE

Obligations internationales

Les obligations internationales de la République togolaise en matière d'élections démocratiques et crédibles découlent des droits politiques et des libertés fondamentales garantis par les instruments universels et régionaux dont elle est signataire. Dans le cadre du système des Nations Unies, le Togo a signé la *Déclaration universelle des droits de l'Homme* de 1948 et le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* de 1966 (PIDCP), instrument juridique contraignant ratifié par le Togo en mai 1984, et des conventions internationales sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CIEDR, 1965) et à l'égard des femmes (CETDFD, 1979). Au sein de l'Union Africaine, il est partie à la *Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples* de 1981 (CADHP) et de son *Protocole sur les droits des femmes en Afrique* de 2003 ; et au sein de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO), il a signé le *Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance* additionnel au *Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits, et de maintien de la Paix et de la Sécurité*.

Dispositions constitutionnelles

La Constitution dispose que la souveraineté appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par voie de référendum (*Art. 4*). Elle souligne aussi que le suffrage est universel et secret et que sont électeurs dans les conditions fixées par la loi tous les nationaux des deux sexes, âgés de 18 ans révolus et jouissant de leur droits civiques (*Art. 5*).

Les conditions d'éligibilité ainsi que le mode d'élection du président de la République sont régis par la Constitution. Il est élu au suffrage universel direct, au scrutin uninominal majoritaire à un tour (*Art. 61*), pour un mandat de cinq ans renouvelable sans limitation (*Art. 59*). Le scrutin est ouvert sur convocation du corps électoral 60 jours au moins et 75 jours au plus avant la fin du mandat du président en exercice (*Art. 61*)⁴⁰. En cas de vacance, la fonction du président de la République est exercée provisoirement par le président de l'Assemblée nationale (*Art. 65*).

Enjeu majeur des réformes introduites par la Constitution de 1992 pour garantir le principe de l'alternance démocratique, la clause limitant à deux le nombre de mandats présidentiels a été supprimée par la révision constitutionnelle de 2002, afin de permettre au président Gnassingbé Eyadéma, au pouvoir depuis 1963, de

³⁹ Amnesty international, Communiqué : Togo – Les autorités doivent garantir le droit de manifester avant les élections.

⁴⁰ Le Cour constitutionnelle a donné successivement deux interprétations de l'article 61 (cf. section Calendrier électoral).

briguer un troisième mandat dans le cadre de la IV^{ème} République. Cette révision a également modifié les conditions d'éligibilité, abaissant de 45 ans à 35 ans l'âge requis pour exercer la fonction présidentielle⁴¹ et durci les conditions d'éligibilité relatives à la nationalité et à la résidence (*Art. 62*)⁴².

La révision constitutionnelle de 2002 a également modifié le mode de scrutin en passant d'un système uninominal majoritaire à deux tours à un système à un tour, en vertu duquel le vainqueur est le candidat ayant réuni le plus de voix sans nécessairement obtenir une majorité absolue des suffrages. Dans le contexte togolais, ce mode de scrutin ne favorise pas l'expression du pluralisme démocratique et rend improbable toute alternance politique en l'absence d'une candidature unique de l'opposition.

Le Code électoral de 2012

Adopté en 2012 puis modifié à deux reprises à la veille des élections législatives de 2013⁴³, le Code électoral encadre de façon très inégale la conduite du processus électoral. Excessivement prescriptif sur certains aspects techniques qui devraient être laissés à la discrétion de l'administration électorale, il reste en revanche imprécis ou renvoie à l'instrument réglementaire sur des dispositions essentielles, notamment en ce qui concerne les domaines de compétence partagée entre la CENI et les autres institutions de l'Etat, la transparence et la traçabilité des résultats, les règles régissant l'égalité de traitement des candidats. En dépit des recommandations formulées par les missions d'observation électorales, le Code électoral n'a fait l'objet d'aucune modification depuis 2013.

Ses principales dispositions sont étudiées dans les différentes sections de ce rapport.

6. ADMINISTRATION ELECTORALE

Convenus par les parties prenantes au Dialogue inter-togolais, les principes concernant les attributions, la composition et la structure d'une Commission électorale nationale indépendante (CENI) ont été entérinés par l'APG de 2006,⁴⁴ et intégrés au Code électoral dès 2007. Ils concernent le rétablissement de la CENI dans sa mission d'organisation et de supervision des consultations électorales et référendaires ; sa composition équilibrée entre les différentes forces politiques et la société civile ; la composition équilibrée des bureaux de vote ; ainsi qu'une prise de décision privilégiant le consensus en son sein.

Des compétences partagées avec l'administration publique

Autorité publique indépendante (*Art. 4 CE*) en charge du processus électoral, la CENI dispose d'un pouvoir réglementaire délégué autonome.⁴⁵ Elle nomme les membres de ses structures déconcentrées, forme les agents électoraux et tient les électeurs informés. Elle établit les cartes d'électeurs. Elle est responsable de

⁴¹ Il s'agissait avant tout de permettre à Faure Gnassingbé de se présenter à l'élection présidentielle de 2003 dans l'hypothèse où le Président Gnassingbé Eyadéma, déjà affaibli par la maladie, ne soit pas en mesure de briguer un nouveau mandat.

⁴² Les candidats doivent désormais être exclusivement de nationalité togolaise à la naissance, et avoir résidé sur le territoire national depuis au moins douze mois. Ces dispositions visent principalement à empêcher Gilchrist Olympio, principal opposant au régime, à se porter candidat alors qu'il vit à l'étranger depuis l'attentat de Soudou du 5 mai 1992 qui faillit lui coûter la vie.

⁴³ Le Code électoral de 2012 a été modifié par la loi n° 2013-004 du 15 février 2013 portant modification de la loi n° 2012-002 du 29 mai 2012 portant code électoral : *modifications des articles 27, 28, 29, 38, 47, 53, 82, 83, 84, 201, 202, 220, 221, 225 et 234 et suspension des dispositions de l'article 220 pour les élections législatives de 2013* puis par la loi n° 2013-008 du 22 mars 2013 portant modification de la loi n° 2012-002 du 29 mai 2012 portant code électoral : *modification des articles 2, 4, 5 23, 24 et 28 et suspension des dispositions de l'article 23 pour les élections législatives de 2013*.

⁴⁴ Point 1.3 et annexe n° 1 de l'Accord politique global du 20 août 2006

⁴⁵ Celui-ci reste néanmoins subordonné à la loi.

l'impression des bulletins de vote et de l'approvisionnement en matériel électoral. Elle est aussi chargée de l'enregistrement des candidatures et de l'accréditation des observateurs nationaux, de la centralisation et de la proclamation des résultats provisoires (Art. 8 CE).

Elle dispose en revanche de compétences partagées avec les autorités publiques, et particulièrement le Ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités territoriales, en matière de recensement des électeurs, de gestion des listes électorales, de mise en place des bureaux de vote, d'accréditation des observateurs⁴⁶ et d'éducation civique (Art. 9 CE) et d'enregistrement des candidatures aux différentes fonctions électives (Art.155, 192, 222, 263 et 282 CE). Elle supervise, avec le Ministère de la Sécurité et de la Protection civile et avec la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC) respectivement, la formation des agents de sécurité et des médias publics et privés (Art. 10 CE). Enfin, le Conseil des ministres fixe par décret sur proposition de la CENI les dates et modalités du recensement électoral et celles relatives à la campagne électorale et au scrutin (Art. 11 CE).

Le Code électoral reste, à certains égards, peu explicite sur les périmètres respectifs des attributions de la CENI et de l'administration publique ainsi que sur l'étendue de l'intervention des services de l'Etat, certains domaines de compétence partagée pouvant donner lieu à des interprétations divergentes.

Une instance collégiale imparfaitement représentative

La CENI est une instance collégiale politiquement représentative (Art. 12 CE), la nomination de ses dix-sept membres par l'Assemblée nationale (Art.14 CE) répondant au principe prescrit par l'Accord politique global d'une composition équilibrée entre la mouvance présidentielle, l'opposition et la société civile. La faiblesse de ce dispositif est qu'il ne définit pas les critères de représentativité de l'opposition, notamment extra-parlementaire, et de la société civile. Le choix laissé à l'Assemblée nationale de désigner, sans critères préalablement établis, les trois membres de l'opposition extra-parlementaire et les deux membres de la société civile, fausse le principe d'une représentativité équilibrée voulue par l'APG. Surtout, cette absence de critère de désignation apparaît problématique dans le contexte d'une multiplication des groupes se réclamant de l'opposition : certains candidats à l'élection présidentielle ne sont pas représentés à la CENI alors que des formations n'ayant plus d'assise représentative dans le pays depuis leur déroute électorale de 2007 (PDR), ou ayant fait le choix de ne pas participer au processus électoral (CAR), y siègent de plein droit.

Bien que la CENI soit une institution permanente (Art. 3 CE), ses membres ne sont nommés que pour un mandat d'un an renouvelable, mais restent en fonction jusqu'à la nomination d'une nouvelle commission (Art. 19 CE). Le contraste entre le principe de permanence institutionnelle⁴⁷ et la brièveté du mandat de ses membres est en principe tempérée par la reconduction, d'année en année, d'une partie d'entre eux.

Remplacements et polarisation au sein de la CENI

A l'approche de l'élection présidentielle, le fonctionnement de la CENI a été indiscutablement affecté par une polarisation croissante en son sein, à laquelle ont contribué les remplacements successifs des membres représentant la mouvance présidentielle, dans un premier temps, puis la principale formation d'opposition, ensuite. Le 13 février 2015, alors que la CENI venait d'être désavouée par le gouvernement sur le choix de la date de l'élection présidentielle (cf. *Calendrier électoral*), l'*Union pour la République* (UNIR) a ainsi procédé au remplacement de la totalité de ses cinq représentants au sein de l'institution. Le 3 avril, soit moins de trois

⁴⁶ L'accréditation des observateurs internationaux est du ressort du ministère des affaires étrangères dont la liste reste toute à l'initiative de la CENI (Art. 9 CE)

⁴⁷ Les dispositions relatives au caractère saisonnier des sessions de la CENI -limitées aux périodes électorales (Art. 32 du précédent Code électoral - Loi n° 2007-009 du 7 février 2007) ont été supprimées du Code électoral.

semaines avant la tenue du scrutin, l'*Alliance nationale pour le changement* (ANC) procédait à son tour au remplacement de deux de ses représentants, dont le Vice-président de la commission électorale, Bemba Nabourema. Tant l'UNIR que l'ANC ont effectué ces remplacements⁴⁸ durant une période de vacance de l'Assemblée nationale, ce qui leur a permis une désignation directe des nouveaux membres conformément aux dispositions du Code électoral.⁴⁹ L'abus de cette disposition dérogatoire fragilise ainsi le mode de désignation des membres de la CENI et la stabilité de l'institution. Le poste de Vice-président qu'occupait le représentant démissionnaire de l'ANC est resté vacant jusqu'à la veille de l'élection, l'ANC n'ayant obtenu d'y placer le représentant de son choix, Francis Pedro Amuzu. En effet, si les règles régissant le fonctionnement de l'institution disposent que la vice-présidence revient de droit à la mouvance de l'opposition, l'élection de M. Amuzu avait buté sur les divisions au sein des formations se réclamant de l'opposition et le blocage des représentants de la mouvance présidentielle. Particulièrement houleux, les débats se sont poursuivis jusqu'à la veille du scrutin. Ce n'est finalement que sur intervention du Général Siaka Sangaré (OIF) que les différentes composantes se sont accordées pour doter la CENI d'un Vice-président, en la personne de M. Amuzu.

Fonctionnement : absence d'une structure technique pérenne et transparence insuffisante

Le règlement intérieur (Ri) de la CENI⁵⁰ établit cinq sous-commissions techniques chargées de procéder à l'élaboration des procédures, aux études techniques et à l'exécution des prérogatives de la CENI : sous-commission des finances, des affaires administratives et juridiques (*Art. 35 Ri*) ; sous-commission des opérations électorales, de la formation et de l'informatique (*Art. 36 Ri*) ; sous-commission de la sécurité (*Art. 37 Ri*) ; sous-commission du matériel et de la logistique (*Art. 38 Ri*) ; et sous-commission de la communication et des relations publiques (*Art. 39 Ri*).

Le code électoral prévoit que la CENI est appuyée par un Secrétariat exécutif composé d'un personnel qualifié, secondé par cinq unités d'appui opérationnel (*Art. 21 et 25 CE*). Organe technique, administratif et financier, il constitue la composante de mise en œuvre des décisions prises par les membres de la CENI. Depuis 2007, le poste de Secrétaire exécutif est resté vacant en raison d'un désaccord persistant sur l'appartenance politique du titulaire. Cette situation constitue un obstacle majeur au processus d'autonomisation de la CENI vis-à-vis de l'administration publique. A défaut d'un Secrétariat exécutif, un Secrétariat central a été créé en 2014, chargé notamment de la tenue du secrétariat, de l'archivage électronique et de la conservation des documents de l'administration électorale (*Art. 52 et 53 Ri*).

Certaines mesures de bonne gouvernance et de transparence ont été récemment introduites dans le mode de fonctionnement de la CENI. Selon le nouveau règlement intérieur, ses séances plénières sont désormais publiques (*Art. 14 Ri*). Une cellule technique de passation des marchés a été mise en place (*Art. 23 Ri*). Les rapporteurs disposent à présent d'un secrétariat particulier (*Art. 31 Ri*) et des manuels de procédures administratives (*Art. 35 Ri*) et financières et comptables (*Art. 58 Ri*) ont été élaborés. En outre, la Primature a mis en place un *Comité de suivi* du processus électoral, associant les autorités publiques, la CENI, les formations politiques – ainsi que les missions diplomatiques en tant qu'observateurs.

On notera en revanche qu'en dépit de communiqués informatifs, la non-publication des principaux actes réglementaires de la CENI – décisions, directives ou notes de service nuit à la transparence de son action. Si le règlement intérieur dispose que les séances plénières sont désormais publiques, ce principe n'est pas appliqué en pratique. Seule la mise en place du *Comité d'accompagnement* international a permis aux candidats non

⁴⁸ Les personnes remplacées ont été « invitées » à démissionner afin que ce changement respecte formellement la loi.

⁴⁹ Art. 15 du Code électoral : « *En cas de démission, de décès ou d'empêchement définitif d'un membre, il est pourvu sans délai à son remplacement* (note : par l'Assemblée nationale). *En période de vacance de l'Assemblée nationale, le remplacement se fait exceptionnellement par la CENI sur désignation par le parti politique ou l'organisation auquel appartient le membre (...)* »

⁵⁰ Un nouveau règlement intérieur a été adopté le 07 octobre 2015 reprenant et complétant celui de 2012.

représentés au sein de la CENI d'accéder à l'information. La grande discrétion qui a entouré les travaux du comité n'a pas permis au public togolais d'en faire de même.

Structures déconcentrées

Les démembrements de la CENI (Art.27 CE) sont les Commissions électorales locales indépendantes (CELI) installées dans chacune des circonscriptions électorales, les Comités de listes et cartes (CLC) et les bureaux de vote (BV). Sous l'autorité de la CENI, les 42 CELI sont chargées de superviser dans leur zone l'ensemble des opérations électorales et référendaires (Art.29 CE). Des structures *ad hoc*, les commissions techniques, sont également susceptibles d'être mises en place par l'administration territoriale pour accompagner le processus (Art.31 CE) et compenser le manque de capacité opérationnelle de la CENI et des CELI.

Conformément aux dispositions de l'Accord politique global⁵¹, le principe de représentativité politique a été étendu aux CELI et bureaux de vote, ainsi dotés de membres surnuméraires alourdissant d'autant leur fonctionnement. Lors des élections législatives de 2013, la survalorisation de la représentation partisane dans le processus électoral a trop souvent amené à négliger la mise en place d'un ensemble procédures permettant d'améliorer efficacement la transparence et l'intégrité du processus électoral.

La nécessité de réformer la CENI

En conclusion de son évaluation des élections législatives de 2013, la MEE UE avait souligné le besoin d'une recomposition de la CENI à la lumière du nouvel équilibre des forces politiques issu scrutin de 2013 ; de la mise en place de nouveaux arrangements institutionnels et opérationnels visant à renforcer ses capacités techniques tout en dépolitisant le fonctionnement de l'institution ; et d'une clarification des prérogatives de l'ensemble des autorités engagées dans le processus électoral.

Force est de constater que ces questions se posent avec encore plus d'acuité à la lumière de l'élection présidentielle de 2015. Si l'introduction d'une CENI exclusivement technique apparaît irréaliste à court ou moyen terme compte-tenu du contexte de méfiance exacerbée entre les parties prenantes togolaise, au moins la mise en place effective du Secrétariat exécutif – comme structure administrative et technique pérenne, sous la surveillance d'un collège politique – permettra d'améliorer son fonctionnement.

7. CALENDRIER ELECTORAL

Controverse sur la date du scrutin

La date du scrutin a longtemps fait débat. Le 2 février 2015 la Cour constitutionnelle, saisie par le président de la CENI, a rendu un avis⁵² précisant que le scrutin présidentiel devait se tenir entre 75 et 60 jours avant la fin du mandat en cours,⁵³ conformément à une interprétation constante des dispositions constitutionnelles (*Art. 61 Constitution*) depuis 2010⁵⁴. En conséquence, la date du scrutin présidentiel devait être fixée entre le 17 février et le 5 mars 2015. Dans une mise au point⁵⁵ publiée le lendemain, la Cour a toutefois ajouté que ces dates concernaient, non la tenue du scrutin, mais la publication du décret de convocation des électeurs, ouvrant une

⁵¹ Annexe. Accord politique global du 20 août 2006.

⁵² Avis de la Cour constitutionnelle en date du 2 février 2015 à propos de la date de l'élection présidentielle de 2015.

⁵³ Le président de la République ayant prêté serment le 4 mai 2010 son mandat se termine le 3 mai 2015.

⁵⁴ Avis de la Cour constitutionnelle en date du 13 mai 2009 à propos de l'élection présidentielle du 4 mars 2009.

⁵⁵ Mise au point de la Cour constitutionnelle en date du 3 février 2015 précisant le délai de convocation des électeurs pour l'élection présidentielle de 2015.

controverse avec l'opposition – qui a dénoncé le caractère inconstitutionnel de ce calendrier. Si la lecture des dispositions constitutionnelles est équivoque,⁵⁶ il n'en demeure pas moins que le revirement de la Cour traduit un opportunisme politique qui n'est pas à porter à son crédit.

Lors de sa réunion du 24 février, le Conseil des ministres a finalement décidé de fixer au mercredi 15 avril 2015 la date du scrutin présidentiel,⁵⁷ alors que la CENI avait initialement proposé la date du 21 avril 2015. Quelques jours auparavant, le remplacement soudain des cinq représentants du parti présidentiel au sein de l'institution est venu rappeler l'importance, pour le régime, du choix de la date du scrutin. Le 7 mars, la CENI a adopté, en conséquence, le chronogramme détaillant les principales étapes de la préparation du scrutin et fixant, selon les dispositions légales : les dates d'affichage des listes provisoires (*Art. 53-57 CE*), de publication de la liste définitive des candidats (*Art. 156 CE*), et de la campagne électorale (*Art. 68 CE*).

Chronogramme de l'élection présidentielle de 2015	
<i>Décret portant convocation du corps électoral</i>	<i>24 février 2015</i>
<i>Dépôt des candidatures</i>	<i>du 26 février au 01 mars 2015</i>
<i>Affichage des listes électorales provisoires</i>	<i>du 15 mars au 16 mars 2015</i>
<i>Affichage de la liste des bureaux de vote</i>	<i>du 15 mars au 19 mars 2015</i>
<i>Publication de la liste définitive des candidats</i>	<i>21 mars 2015</i>
<i>Campagne électorale</i>	<i>du 31 mars au 13 avril 2015</i>
<i>Vote par anticipation</i>	<i>12 avril 2015</i>
<i>Scrutin général</i>	<i>15 avril 2015</i>
<i>Proclamation des résultats provisoires par la CENI</i>	<i>au plus tard le 21 avril 2015</i>
<i>Transmission des résultats provisoires à la Cour constitutionnelle</i>	<i>au plus tard le 22 avril 2015</i>
<i>Proclamation des résultats définitifs de l'élection</i>	<i>-</i>

Report du scrutin sur fond de contestation du fichier électoral

Les doutes des candidats d'opposition sur l'intégrité du fichier électoral (*cf. Listes électorales*) étant devenus un point d'achoppement majeur à l'approche du lancement de la campagne électorale, le fichier électoral a constitué le principal sujet des discussions menées le 24 mars 2015 par John Mahama Dramani, président en exercice de la conférence des chefs d'Etats et de gouvernement de la CEDEAO, avec l'ensemble des forces politiques et les autorités togolaises. Au cours de ces entretiens, Jean-Pierre Fabre (CAP 2015) a notamment rappelé que sa formation politique avait fait preuve de bonne volonté en acceptant de prendre part au scrutin malgré l'absence de réformes, mais qu'en raison de doutes sérieux quant à l'intégrité du fichier électoral il demandait le report de l'élection présidentielle, joignant ainsi sa voix à celles d'autres partis d'opposition. A l'issue de ces consultations, le président ghanéen a proposé un report de dix jours du scrutin présidentiel, du 15 au 25 avril 2015, « *dans un souci de décriper l'atmosphère à la veille de la campagne électorale et de faciliter les derniers réglages techniques nécessaires au parachèvement du processus électoral* ».

La plupart des forces d'opposition ont accueilli avec satisfaction la recommandation de la CEDEAO, le *Parti des togolais* allant jusqu'à suggérer que celle-ci indiquait, sous une forme diplomatique, que les conditions n'étaient pas encore réunies pour aller aux élections⁵⁸. Les autorités n'ont pas immédiatement réagi à la

⁵⁶ Art. 61 de la Constitution : « *Le scrutin est ouvert sur convocation du corps électoral par décret pris en conseil des ministres soixante jours au moins et soixante-quinze jours au plus avant l'expiration du mandat du président en exercice.* »

⁵⁷ Décret n° 2015-017/PR du 24 février 2015 fixant la date du scrutin et portant convocation du corps électoral pour l'élection présidentielle du 15 avril 2015.

⁵⁸ Selon cette interprétation, le message de la CEDEAO visait surtout à ne pas se lancer dans la campagne électorale avant de s'être assuré de la fiabilité du fichier électoral.

proposition de la CEDEAO. Par décret adopté en conseil des ministres le 27 mars, la date du scrutin a été formellement reportée au 25 avril 2015.⁵⁹

Nouveau chronogramme de l'élection présidentielle de 2015	
<i>Campagne électorale</i>	<i>du 10 au 23 avril 2015</i>
<i>Vote par anticipation</i>	<i>22 avril 2015</i>
<i>Scrutin général</i>	<i>25 avril 2015</i>
<i>Affichage des résultats dans les CELI</i>	<i>au plus tard le 27 avril 2015</i>
<i>Proclamation des résultats provisoires par la CENI</i>	<i>au plus tard le 1^{er} mai 2015</i>
<i>Transmission des résultats provisoires à la Cour constitutionnelle</i>	<i>au plus tard le 3 mai 2015</i>
<i>Dépôt des éventuels recours devant la Cour constitutionnelle</i>	<i>au plus tard le 3 mai 2015</i>
<i>Proclamation des résultats définitifs de l'élection</i>	<i>-</i>

Dans les faits, la proclamation des résultats définitifs par la Cour constitutionnelle a eu lieu le 3 mai 2015.

8. LISTES ELECTORALES

Sont électeurs « *tous les togolais des deux sexes, âgés de dix-huit ans révolus, jouissant de leurs droits civils et politiques, inscrits sur les listes électorales et n'étant dans aucun des cas d'incapacité prévus par la loi.* » (Art. 40 CE). Les conditions d'inscription sur les listes électorales sont régies par les dispositions du Code électoral : l'inscription sur les listes électorales est un droit (Art. 44), assorti de conditions de résidence (Art. 41 CE), hors incapacité prévue par la loi (Art. 40 et 43).⁶⁰ Les listes électorales sont permanentes mais font l'objet d'une révision avant chaque élection sous la responsabilité de la CENI (Art. 51). Les partis politiques ont un droit d'accès au fichier électoral (Art. 60), mais cette disposition n'est généralement pas appliquée.

Contentieux de l'inscription sur les listes électorales

L'affichage des listes provisoires pour l'élection présidentielle de 2015 a eu lieu le dimanche 15 mars 2015 (Art.53 CE). Les électeurs n'ont eu que quarante-huit heures pour vérifier leur inscription et saisir les CELI d'éventuelles réclamations (Art.55 CE) susceptible de recours hiérarchique auprès de la CENI, puis devant le tribunal de première instance (Art.56 CE). Non seulement ce délai apparaît déraisonnablement court pour permettre au plus grand nombre d'électeurs de s'assurer de leur bonne inscription et jouir de leur droit à un recours effectif selon les normes internationales, mais il convient de noter en outre que de nombreuses opérations sont encore effectuées sur le fichier électoral après cette période d'affichage.

Les dispositions du Code électoral disposent que toute radiation d'office intervenant lors de la révision des listes électorales est notifiée sans délai, par écrit, à l'intéressé (Art. 54). Elles ne précisent en revanche aucun délai pour notifier les électeurs radiés d'office à l'occasion des contrôles effectués par la CENI sur le fichier électoral (Art. 62) – ce qui empêche *de facto* aux intéressés toute possibilité de saisir la CELI en dehors des périodes de révision : « *La CELI, directement saisie, a compétence pour statuer, soixante-douze (72) heures au*

⁵⁹ Décret n° 2015-022/PR du 27 mars 2015 reportant la date de l'élection présidentielle.

⁶⁰ Individus condamnés définitivement pour crime ; ceux condamnés définitivement à une peine d'emprisonnement avec ou sans sursis d'une durée supérieure à six mois assortie ou non d'amende, pour vol, escroquerie, abus de confiance, détournement de deniers publics, faux et usage de faux, corruption et trafic d'influence ou attentats aux mœurs ; ceux qui sont en état de contumace ; les incapables majeurs ; les faillis non réhabilités dont la faillite a été déclarée, soit par les tribunaux togolais, soit par des jugements rendus à l'étranger mais exécutoires au Togo. Ne peuvent également être inscrits sur la liste électorale pour les suffrages directs, pendant le délai fixé par le jugement, ceux auxquels les tribunaux ont interdit le droit de vote ou d'élection par application de la loi en vigueur.

moins avant le jour du scrutin, sur les réclamations des personnes qui prétendent avoir été omises sur les listes électorales par suite d'une erreur purement matérielle ou avoir été radiées de ces listes (sans notification) » (Art. 59). Or, la consolidation du fichier électoral effectuée début avril a conduit à la radiation d'office d'un nombre important d'électeurs après l'affichage des listes provisoires. La MEE UE a ainsi été amenée à rencontrer des électeurs qui n'ont pris connaissance de leur radiation que le jour du scrutin.

La CENI est chargée de la distribution des cartes d'électeurs (Art. 63), nécessaires pour voter (Art. 92), mais dans les faits cette distribution se fait en coordination avec le MATD.

Révision des listes électorales

Depuis 2007, l'inscription des électeurs passe par une solution biométrique mise œuvre par la CENI avec l'appui du Ministère de l'Administration du Territoire, de la Décentralisation et des Collectivités locales et de prestataires privés, en vue de produire un fichier électoral inclusif et exhaustif.

Alors qu'en 2013, les autorités togolaises avaient procédé à une refonte intégrale du fichier électoral, l'exercice de 2015 a seulement consisté à mettre à jour les listes électorales établies deux ans auparavant. La campagne de révision a été organisée en trois zones successives, respectivement du 20 au 27 janvier 2015, du 2 au 9 février et du 16 au 23 février 2015. Au terme de la révision de 2015, le fichier électoral provisoire s'établissait à 3 529 781 électeurs, avant consolidation et dé-doublonnage. Les chiffres présentés par la CENI n'ont pas manqué d'alimenter les suspicions sur la fiabilité du fichier électoral, le CAP 2015 et le Parti des togolais demandant un audit des listes électorales avant l'organisation du scrutin.

Sollicitée par les autorités togolaises et l'opposition, l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) a mandaté le Général Sangaré, accompagné de deux experts, pour évaluer le fichier électoral et contribuer à sa consolidation, à défaut de disposer de suffisamment de temps pour mener à bien un audit en bonne et due forme.⁶¹ La mission a été déployée à Lomé le 14 mars, mais certaines difficultés ont retardé ses travaux. A la demande des experts de l'OIF, un *Comité de consolidation et de vérification du fichier électoral* a été mis en place le 27 mars, pour conduire les travaux de façon collégiale avec les experts mandatés par les candidats à l'élection présidentielle, de la CENI et de l'opérateur technique⁶² en charge de la gestion de ce fichier. Adopté de manière consensuelle, le rapport de synthèse des travaux de ce comité (*cf. annexe*) a été présenté, le 7 avril 2015, au comité de suivi du processus électoral présidé par le Premier ministre.

Un fichier électoral consensuel ?

Si les autorités ont largement communiqué sur le caractère « *consensuel* » du fichier électoral à l'issue des travaux,⁶³ il convient de noter que c'est le rapport de synthèse du comité de consolidation qui a été adopté de façon consensuelle par les représentants des cinq candidats déclarés à l'élection présidentielle : certains signataires ont ainsi précisé à la MEE UE qu'ils souscrivaient ainsi, non à la qualité du fichier électoral, mais à l'exposé des limitations imposées à l'évaluation, aux conclusions faisant état d'importantes faiblesses dans le fichier informatisé ainsi qu'aux recommandations tant immédiates – pour en limiter les effets sur le scrutin présidentiel de 2015 – que de plus long terme, pour assainir le fichier électoral.

Le rapport de synthèse dresse ainsi une liste de limitations substantielles: aucune analyse du Code électoral, aucun contrôle des procédures d'autorisation pour l'utilisation des kits d'enregistrement, aucun contrôle de

⁶¹ Un audit complet de la liste, comprenant une revue exhaustive de la chaîne d'inscription ainsi qu'une enquête de terrain pour la réalisation de tests liste-vers-électeurs et électeurs-vers-liste aurait nécessité de 2 à 3 mois de travail.

⁶² La société ZETES

⁶³ Le Général Sangaré ayant ainsi résumé que le fichier électoral était « imparfait mais consensuel », permettant d'aller aux élections.

qualité de la saisie informatique, aucun contrôle sur les kits déplacés pour enregistrer des personnes en dehors des centres d'enregistrement prévus et autorisés par la CENI, contrôle partiel de l'affectation des électeurs par centre de vote, aucun contrôle sur la chaîne de validation d'une inscription, pas de test direct sur la performance du *matcher*⁶⁴ et contraintes de temps liées au calendrier électoral. L'approche s'est essentiellement cantonnée à une analyse du fichier électoral informatisé, et la chaîne de révision des listes a été approchée uniquement par les procédures techniques, non la qualité de leur mise en œuvre. Enfin, le comité n'a pu travailler directement sur la base de données, cryptée et à laquelle seul l'opérateur technique a un accès direct, mais sur des copies telles que mises à disposition par ce dernier.

Principales faiblesses relevées

Les travaux ont confirmé qu'un des principaux défauts de conception de la base de données consiste en une architecture d'ensemble inadaptée aux exercices de révision: ainsi, lorsqu'un électeur se présente pour changer de centre de vote, corriger les données le concernant ou obtenir un duplicata de carte d'électeur, un nouvel enregistrement est créé dans la base de donnée (une carte d'électeur est alors produite avec un nouveau numéro), sans que le système ne puisse systématiquement supprimer l'inscription antérieure, introduisant ainsi des « doublons ». Le comité a recommandé la mise en place immédiate de garde-fous pour prévenir le vote multiple des personnes concernées.

Au-delà même des estimations publiées par *Synergie Togo* en février⁶⁵, les travaux du comité ont révélé que plus de 75%⁶⁶ des personnes inscrites l'ont été sur la base de témoignages en l'absence d'un document d'identité, induisant l'impossibilité d'une vérification formelle de leur éligibilité.

291 907 personnes sont en possession d'une carte d'électeur dont le numéro ne correspond pas à celui du centre de vote auquel ils sont affectés pour le scrutin présidentiel. Ces cas sont dus à des demandes de transfert datant de 2013 ou au « désengorgement » des centres de vote en 2015. Effectués par la CENI après la période d'affichage des listes provisoires, le « désengorgement » consiste à déplacer des électeurs d'un centre saturé à un autre centre de vote. A défaut d'avoir été informé de ce changement, les électeurs concernés risquent de rencontrer des difficultés pour trouver leur nouveau BV le jour du scrutin.

Les travaux de consolidation du fichier ont permis de supprimer 8 119 inscriptions identifiées comme des doublons et de corriger d'autres anomalies. Le nombre d'électeurs a été définitivement arrêté à 3 509 258, répartis dans 4 112 centres de vote et 8 994 BV – établissant ainsi une comptabilité électorale définitive en amont du scrutin, indispensable à la transparence et à la traçabilité des résultats (*cf. infra*).

Un taux d'inscription anormalement élevé marqué par de fortes disparités géographiques

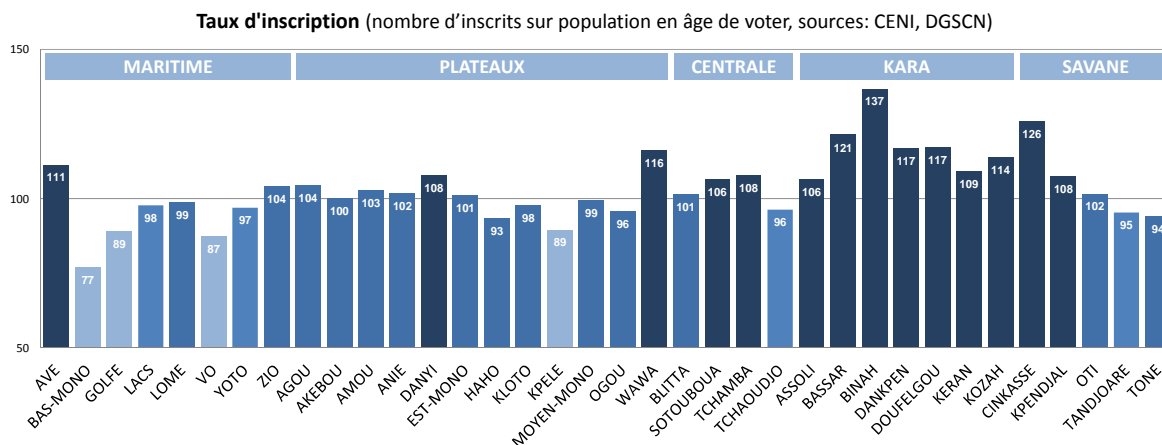
En comparaison des données issues du recensement général de la population de 2010, le taux d'inscription s'établit ainsi à un niveau inégalé dans la plupart des pays de la sous-région. La distribution d'une carte d'électeur servant de substitut à une pièce d'identité dans un pays marqué par la faiblesse de l'état civil est un facteur d'explication l'engouement continu des citoyens togolais pour les campagnes d'inscription, sans commune mesure avec la participation électorale constatée lors des élections de 2010 et 2013. Une analyse publiée le 13 avril par *Synergie Togo* (proche de l'opposition) montre d'importantes disparités régionales, le taux d'inscription étant significativement plus élevée dans la région de Kara qu'en région maritime.

⁶⁴ Outil de rapprochement permettant d'identifier les doublons sur données biométriques.

⁶⁵ *Synergie Togo, Plaidoyer pour un audit approfondi du fichier électoral 2015*, 28 février 2015

⁶⁶ Un total de 2 643 397 électeurs

La MEE UE a souhaité conduire sa propre analyse en rapprochant les données du fichier électoral avec les projections démographiques sur la population en âge de voter établies par la *Direction générale de la statistique et de la comptabilité nationale* (DGSCN) à partir des données du recensement général de 2010. Elle arrive à des conclusions similaires, présentées sur le graphique ci-dessous :



Note : Etablies à partir des données du RGPH de 2010⁶⁷, les projections officielles de la DGSCN sur la population en âge de voter pour l'élection présidentielle de 2015 ont tenu compte de l'ensemble des facteurs d'évolution démographique propres à chacune des préfectures (taux de mortalité, déplacements, etc.), et coïncident avec les projections effectuées par d'autres experts démographes internationaux ayant travaillé sur la question.

Dans un contexte d'inscription souvent fondée sur de simples témoignages (75% des cas, nationalement), les disparités régionales que cette étude fait apparaître sont très marquées : on enregistre ainsi une sur-inscription très forte dans les régions Centrale et de Kara – Binah (137%), Bassar (121%), Danpken (177%), Doufelgou (117%), Kozah (114%), Keran (109%) et Assoli (106%) – alors que les taux d'inscription sont beaucoup plus bas dans d'autres préfectures, notamment celles de la Région maritime.

9. CANDIDATURES

Les déclarations de candidature à l'élection présidentielle doivent être déposées à la CENI quarante-cinq jours au moins avant le jour du scrutin (*Art. 153 CE*). A défaut d'être investi par une formation politique, le candidat doit justifier du soutien d'au moins deux mille électeurs inscrits dans dix préfectures (*Art. 151 CE*). Les dossiers de candidature sont ensuite remis au Ministère de l'administration territoriale pour vérification, puis transmis à la Cour constitutionnelle (*Art. 154 CE*) qui publie la liste définitive des candidats au plus tard vingt-cinq jours avant l'élection (*Art. 156 CE*). Le montant de la caution versée par les candidats est fixé par décret (*Art. 155 CE*).⁶⁸

A l'issue du dépôt de candidature pour l'élection présidentielle (*Art.62 Constitution*), initialement prévu du 25 février au 28 février 2015⁶⁹ et prorogé au dimanche 1^{er} mars 2015⁷⁰, la CENI a enregistré cinq candidatures 45

⁶⁷ Le recensement général de la population et de l'habitat du Togo (RGPH) a été conduit avec l'appui des partenaires internationaux, notamment l'Union européenne. Mobilisant près de 9000 agents recenseurs à travers le pays, le dénombrement a été mené du 6 au 19 novembre 2010, puis a été prolongé de quelques jours pour en assurer la plus grande exhaustivité.

⁶⁸ Pour l'élection présidentielle de 2015, la caution s'élevait à 20 millions de Francs CFA soit 30 500 euro.

⁶⁹ Communiqué de presse de la CENI n°017/2015/P/CENI

⁷⁰ Communiqué de presse de la CENI n°018/2015/P/CENI

jours avant le scrutin (Art.153 CE). Après avoir procédé à l'examen préliminaire des dossiers, ces derniers ont été envoyés lundi 02 mars 2015 au Ministère de l'Administration du Territoire, de la Décentralisation et des Collectivités locales pour vérification administrative avant d'être renvoyés à la Cour constitutionnelle (Art.154 CE). Les déclarations de candidature (Art. 150 et 151 CE) n'ayant fait l'objet d'aucun recours auprès de la Cour constitutionnelle (Art.142 et 152 CE) cette dernière a publié le 11 mars 2015, la liste des candidats à l'élection présidentielle du 15 avril 2015. L'ensemble des candidatures ayant répondu aux conditions légales requises (Art.62 Constitution) n'a fait l'objet d'aucune invalidation de la part de la Cour constitutionnelle contrairement aux scrutins antérieurs.

Les cinq candidats à l'élection présidentielle de 2015 étaient :

- Faure Essozimna Gnassingbé, candidat du parti majoritaire *Union pour la République* (UNIR).
- Jean-Pierre Fabre, candidat d'une coalition de partis d'opposition sous la bannière du *Combat pour l'alternance politique en 2015* (CAP 2015) : l'*Alliance nationale pour le changement* (ANC), la *Convention démocratique des peuples africains* (CDPA), du *Parti socialiste pour le renouveau* (PSR), *Santé du Peuple* et l'*Union pour la démocratie sociale* (UDS-Togo).
- Aimé Tchabouré Gogué, candidat de l'*Alliance des démocrates pour le développement intégral* (ADDI).
- Komandéga Gerry Taama, candidat du *Nouvel engagement togolais* (NET).
- Mohamed Tchassona Traoré, enfin, porte les couleurs du *Mouvement citoyen pour la démocratie et le développement* (MCD).

10. CAMPAGNE ELECTORALE

La campagne électorale est réglementée de façon assez restrictive par les dispositions du Code électoral, en ses articles 67 à 75. Elle est déclarée ouverte quinze jours francs avant la date du scrutin, et s'achève vingt-quatre heures avant (Art. 68). Après le report de la date de l'élection présidentielle au 25 avril 2015, la période de campagne électorale a été fixée par décret⁷¹ du 10 au 23 avril 2015. Le Code électoral dispose que pendant la durée de la campagne, seuls « *les partis politiques reconnus conformément aux dispositions de la charte des partis politiques, ainsi que les candidats indépendants, sont autorisés à organiser des réunions électorales* » (Art. 67), prohibées sur la voie publique (Art. 71). Il interdit par ailleurs tout affichage en dehors des emplacements réservés (Art. 73), les pratiques publicitaires à caractère commercial, les dons en argent et en nature, ainsi que l'utilisation des moyens d'organismes publics (Art. 72). Les associations et organisations non-gouvernementales « apolitiques » et, a fortiori, celles bénéficiant d'un appui de l'Etat, ne sont pas autorisées de battre campagne pour un candidat (Art. 74). Le Code électoral précise que les modalités des actes de campagne électorale sont fixées par décret en Conseil des ministres sur proposition de la CENI (Art. 69). D'une façon générale, l'absence d'une publication systématique ou la difficulté d'accès aux actes réglementaire régissant le processus électoral tend à nuire à sa transparence.

Financement public et encadrement limités des dépenses de campagne

La Charte des partis politiques⁷² prévoit une aide financière de l'Etat aux formations politiques selon des critères de représentativité fixés par la législation relative au financement public des partis politiques.⁷³ Cette

⁷¹ Décret n° 2015-032/PR du 9 avril 2015 portant ouverture et clôture de la campagne électorale dans le cadre de l'élection présidentielle du 25 avril 2015

⁷² Loi 91-97 du 12 avril 1991 portant charte des partis politiques (Titre III- Des Ressources Financières des Partis, art. 18- 21)

législation prévoit également une « *prime à la promotion des femmes* » proportionnelle au nombre d'élus. En matière de contrôle du financement des partis politiques, elle requiert la présentation annuelle d'un rapport sur l'origine et l'utilisation des fonds à la Commission de contrôle de l'Assemblée nationale.

Dans le cadre d'un financement public des activités de campagne, l'Etat a débloqué une enveloppe globale de 600 millions de Francs CFA (environ 920 000 €) pour l'élection présidentielle d'avril 2015. Une avance de 75 millions de francs CFA (environ 115 000 €) a été distribuée à chaque candidat au début de la campagne, le reliquat devant être partagé entre les candidats ayant recueilli au moins 5% des voix. En matière de contrôle des dépenses de campagne, le Code électoral⁷⁴ prévoit un plafonnement de celles-ci à hauteur de 500 millions de Francs CFA (environ 765 000€) par candidat à l'élection présidentielle (*Art. 120*), et leur fait obligation d'établir un compte de campagne (*Art. 121*). Justifiant des ressources et dépenses effectuées, celui-ci est remis dans les trente jours qui suivent le scrutin au président de la Cour des comptes – qui le rend public, et adresse un rapport au Procureur de la République près le Tribunal de première instance sous quinze jours, en cas de dépassement des dépenses de campagne (*Art. 122*).

En dépit de l'avancée louable que constitue cette aide publique au financement des activités de campagne, force est de constater qu'elle ne permet de compenser que de façon marginale les disparités considérables des moyens à disposition des cinq candidats, la campagne électorale du président sortant s'appuyant sur la mobilisation de l'ensemble de l'appareil d'Etat (*cf. infra*). De même, le contrôle des dépenses de campagne *a posteriori* ne permet pas d'apporter une réponse adéquate aux dépassements les plus flagrants.

Une campagne dominée par la mobilisation de l'appareil d'Etat

En raison de la suspension de son déploiement au Togo, la MEE UE n'a effectué qu'un suivi très limité de la campagne électorale. D'une intensité relativement faible dans la capitale, la campagne s'est généralement déroulée dans le calme – à l'exception de quelques incidents sérieux isolés. Dans l'ensemble la période de campagne a permis aux cinq candidats de sillonner librement le pays pour battre campagne sans entraves, en dépit de quelques tracasseries organisées par le camp présidentiel.⁷⁵ Elle a néanmoins été marquée par les disparités flagrantes de moyens à disposition des candidats, en raison de la mobilisation des moyens de l'Etat et de son administration pour la réélection du président sortant.

Les dispositions restrictives du Code électoral encadrant les activités de campagne ont été pour la plupart ignorées : à Lomé, les principales réunions électorales s'accompagnaient de larges convois motorisés aux couleurs des candidats, sillonnant les artères de l'agglomération, alors qu'elles ne sont pas autorisées sur la voie publique. Dès les premiers jours de la campagne et au mépris des dispositions légales, de nombreux espaces publics et carrefours de Lomé ont été recouverts par l'affichage sauvage, et se sont multipliés les panneaux publicitaires géants à l'effigie du candidat « FAURE » principalement, et de Gerry Taama dans une bien moindre mesure, sans que la CENI n'apparaisse s'en émouvoir. Les affiches du candidat de l'opposition Jean-Pierre Fabre (CAP 2015) étaient beaucoup moins présentes. De nombreux interlocuteurs de la mission ont fait état de la mobilisation de l'administration publique : hauts fonctionnaires, ambassadeurs rappelés de leur pays d'affectation, préfets, autorités locales, jusqu'aux membres des forces armées et de sécurité dans les déplacements de campagne du président sortant. L'utilisation des infrastructures publiques et la distribution de prébendes à travers le pays a également été dénoncée par les candidats de l'opposition.

⁷³ La Loi du 27 juin 2007 portant financement public des partis politiques définit ainsi que bénéficient du financement public les partis ayant recueillis au moins 5% des suffrages aux élections législatives, ayant 5 élus à l'Assemblée nationale, ou ayant recueilli au moins 10% des suffrages sur le plan national aux élections locales..

⁷⁴ Code électoral – Titre I – Chapitre VI – Des dispositions financières, Articles 118-122.

⁷⁵ Selon les responsables de l'ADDI, une partie des déplacements de campagne du candidat Tchabouré Gogué étaient ainsi perturbés dans certaines préfectures du Nord du pays, par la convocation simultanée des communautés locales à une réunion avec un membre du gouvernement ou la distribution de prébendes.



Outre l'exploitation manifeste de l'image de jeunes écoliers entourant le président sortant sur ses affiches de campagne (« Avec eux, je me sens FAURE ! »), contrevenant aux principes constitutionnels de protection de la jeunesse,⁷⁶ certains interlocuteurs de la MEE UE ont estimé que l'ajournement de la rentrée scolaire au début du mois de mai, qui visait surtout à saper la mobilisation des enseignants en grève manifestant avec leurs étudiants dans la capitale, ait facilité le recrutement d'élèves pour les activités de campagne.

Régulation permissive de la campagne par la CENI

Le Code électoral fait de l'administration électorale le garant du bon déroulement de la campagne : la CENI veille à sa régularité, est saisie de toute réclamation et dispose, le cas échéant d'un pouvoir d'injonction (Art. 168). Elle dispose en outre de compétences partagées⁷⁷ avec la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC), notamment pour veiller à l'égalité de traitement des candidats dans les médias audiovisuels publics (Art. 161 à 167). L'efficacité de ces dispositions gagnerait cependant d'une définition plus claire des attributions respectives de la CENI et de la HAAC. Dans l'ensemble, la CENI est apparue très effacée, voire permissive, au vu des nombreuses violations des dispositions déraisonnablement restrictives du code électoral encadrant les activités de campagne, et n'a partagé aucune information sur l'éventuel contentieux porté devant elle dans le cadre de la campagne. La suppression de certaines dispositions les plus restrictives du Code électoral et le renforcement du rôle régulateur de la CENI apparaît indispensable pour contribuer au meilleur respect des principes essentiels à l'équité de la campagne

⁷⁶ La Constitution dispose que « L'Etat protège la jeunesse contre toute forme d'exploitation ou de manipulation ». Suscitant de vives critiques au sein du milieu étudiant car rappelant le souvenir des élèves décédés lors de manifestations en 2013, ces affiches ont fait l'objet de détournements et parodies sur le net : « Avec eux à la maison, je me sens FAURE ! ».

⁷⁷ Articles 161-168 du Code Electoral.

Seuls deux incidents violents, isolés, ont été rapportés sur toute la durée de la campagne, dont l'agression, le 10 avril 2015, d'un militant du CAP alors qu'il collait des affiches, et un affrontement opposant militants du CAP 2015 et de l'UNIR, le 18 avril 2015, qui aurait fait deux blessés dans les rangs de l'ANC. La campagne s'est terminée le 23 avril par deux grands rassemblements dans la capitale pour les derniers meetings de campagne des candidats Jean-Pierre Fabre (CAP 2015) et Faure Gnassingbé (UNIR).

11. MEDIAS

En matière de liberté de la presse et media, les obligations internationales de la République togolaise découlent principalement de l'article 19 du Pacte international des droits civils et politiques de 1966⁷⁸ et de l'article 9 de la Charte Africaine des droits de l'Homme et des peuples (CADHP) de 1981⁷⁹.

La Constitution de la IV^{ème} République garantit la liberté de la presse et dispose qu'elle est protégée par la loi⁸⁰. La législation encadrant son exercice comprend : le Code de la presse et de la communication⁸¹ et la Loi relative à la *Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication* (HAAC),⁸² ainsi que le *Code de bonne conduite du journaliste* édité par la HAAC en 2015. En période électorale, ce cadre est complété des dispositions du Code électoral, des actes réglementaires de la HAAC (décisions, arrêtés, communiqués et recommandations), ainsi que de son *Guide d'accès du candidat aux medias officiels*.

Limitations à l'exercice de la liberté de la presse

Si le Code de la presse de 1998 est généralement considéré comme libéral, notamment dans le contexte régional, et le contenu des journaux diffusés à Lomé témoignent d'une certaine liberté de ton, le maintien de dispositions restrictives – notamment pénales, sanctionnant lourdement certains délits de communication continuent toutefois de peser sur l'exercice de la liberté de la presse.

Le Code de la presse et de la communication consacre ses articles 72 à 106 aux dispositions pénales applicables à la profession, notamment pour les délits par voie de presse : offenses, outrages ou diffamations visant en particulier les Institutions et les personnes (Art. 88-98)⁸³. Le Code pénal quant à lui érige au titre d'infractions certains actes tels « *les outrages envers les représentants de l'autorité publique* ». ⁸⁴ Bien que le Code de la presse offre un cadre plus permissif, le recours aux dispositions du Code pénal pour sanctionner des journalistes enquêtant notamment sur des cas de corruption demeure dissuasif : compte-tenu des conditions précaires dans lesquelles les journalistes exercent leur activité, la menace d'une condamnation pénale assortie

⁷⁸ Article 19 alinéa 2 du PIDCP: "Toute personne a le droit à la liberté d'expression; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations ou des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix."

⁷⁹ Article 9 de la CADHP: "Toute personne a le droit à l'information. Toute personne a le droit d'exprimer et de diffuser ses opinions dans le cadre des lois et règlements."

⁸⁰ Article 26 de la Constitution

⁸¹ Loi n.98-004/PR du 11 février 1998 modifiée par loi n.2000-06 du 23 février 2000 modifiée par loi n.2002-026 du 25 septembre 2002 modifiée par la loi n.2004-015 du 27 août 2004.

⁸² Loi organique n.2004-021 du 15 décembre 2004 relative à la HAAC modifiée par loi n.2009-029 du 22 décembre 2009 et la loi organique n.2013-016 du 8 juillet 2013.

⁸³ En ses articles 72 à 106, il établit une série de crimes et délits en matière de communication punis par : 1/ des peines d'amende allant de 5000 francs CFA pour le délit d'omission ou d'affichage à 10 000 000 de francs CFA en cas de délit d'offense répété au Président de la République, aux membres de l'Assemblée nationale ou du Gouvernement. 2/ des peines d'amende accompagnées par la possibilité de suspendre la parution ou l'émission de quinze jours à trois mois d'un organe de publication ou de diffusion en cas de refus d'insertion ou de diffusion de droit de réponse. Et, 3/ des peines d'amendes pouvant aller de 100 000 francs CFA à 2 000 000 de francs CFA assorties de peines d'emprisonnement allant de 1 mois à 2 ans en cas de diffusion de fausses informations et d'appel aux crimes et délits.

⁸⁴ Articles 142-143 du Code Pénal prévoyant des peines d'emprisonnement de 1 mois à 6 ans en cas de peine maximum s'il y a récidive des injures, offenses, outrages.

de lourdes peines d'amendes n'encourage pas à la prise de risque. On rappellera notamment le cas de Zeus Aziadouvo⁸⁵, directeur de publication du quotidien privé *Liberté*, qui suite à l'affaire des incendies des marchés de Kara et Lomé, avait été placé sous contrôle judiciaire, inculpé pour "complicité de destruction de biens publics" et "complicité de groupement de malfaiteurs", en mars 2013.

Les pressions sont aussi liées aux ressources publicitaires, le secteur souffrant de « la rareté des recettes publicitaires » selon le dernier rapport de l'Observatoire Togolais des Medias (OTM). Des journalistes de la presse privée expliquent ainsi que « pour ne pas risquer de faire l'objet de redressement fiscal, ou de contrôles répétés de la part de l'administration, certains publicitaires préfèrent éviter de poster des publicités dans les journaux indépendants ou d'opposition ». En dépit de l'ouverture qu'a connu le secteur dans les années 1990, les interlocuteurs de la mission estiment que celui-ci souffre d'un manque de moyens et reste dominé par la chaîne de télévision nationale TVT et le quotidien d'Etat *Togo-Presse*⁸⁶, qui seuls assurent une couverture nationale quotidienne. La plupart des autres journaux et radios de la place ne font eux que retranscrire en boucle l'information diffusée par le pouvoir dans ces deux medias publics.

Selon le classement mondial de *Reporters sans frontières* de 2015 (RSF), le Togo régresse et enregistre un recul de quatre points par rapport à l'année dernière, occupant le 80ème rang sur 180 pays⁸⁷.

La Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC)

La HAAC dispose d'un mandat constitutionnel qui consiste : « à garantir et à assurer la liberté et la protection de la presse et des autres moyens de communication de masse⁸⁸. Elle doit aussi veiller au respect de la déontologie en matière d'information, de communication et l'accès équitable des partis politiques et des associations aux moyens officiels d'information et de communication. La HAAC est aussi compétente pour donner l'autorisation d'installation de nouvelles chaînes de télévisions et de radios privées. ». La HAAC s'attribue en outre les missions suivantes : « Garantir l'utilisation équitable et appropriée des organismes publics de presse et de communication audiovisuelle par les Institutions de la République ; chacune en fonction de ses missions constitutionnelles et d'assurer le cas échéant les arbitrages nécessaires ; et, Garantir l'éveil juridique en période électorale.⁸⁹ En période de campagne électorale, la HAAC et la CENI disposent de compétences partagées,⁹⁰ ne facilitant pas la détermination des règles applicables la gestion des éventuels contentieux. Pour cette raison, la MEE UE tient à souligner la nécessité de transparence quant à la diffusion des actes réglementaires établis par ces deux institutions.

Selon l'article premier de la loi organique n° 2009-029 portant modification de la loi organique n° 2004-021 du 15 décembre 2004 relative à la HAAC, celle-ci « est une institution indépendante vis-à-vis des autorités administratives, de tout pouvoir politique, de tout parti politique, de toute association et de tout groupe de pression. » L'indépendance de l'institution apparaît toutefois compromise par le mode de désignation de ses membres, puisque sept de ses neuf membres le sont par le pouvoir politique.⁹¹

⁸⁵ <http://fr.rsf.org/togo-le-directeur-d-un-quotidien-26-03-2013,44257.html>

⁸⁶ Noter que le quotidien "Togo-Presse" joue également le rôle d'un "pseudo Journal Officiel" et que les autorités nationales en font parfois usage pour divulguer certains éléments du cadre juridique togolais.

⁸⁷ <http://index.rsf.org/#!/index-details/TGO>

⁸⁸ Article 30 de la Constitution repris par l'article 21 de la Loi organique n.2009-029 portant modification de la Loi organique n.2004-021 du 15 décembre 2004 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication.

⁸⁹ http://www.haactogo.tg/nvo/?page_id=46

⁹⁰ Cf. *Supra* partie sur le cadre juridique de la campagne électorale

⁹¹ Selon l'article 5 de cette loi : « La Haute Autorité comprend neuf(09) membres choisis sur la base de leur compétence et de la connaissance approfondie du secteur de la communication à raison de : quatre(04) désignés par le président de la République ; cinq(05) élus par l'Assemblée nationale dont deux(02) sur la liste proposée par les organisations les plus représentatives de journalistes et techniciens de la communication. La désignation et l'élection des membres de la Haute Autorité doivent tenir compte du genre. Les membres ainsi désignés doivent justifier d'au moins dix(10) ans années d'expérience professionnelle. En dehors des membres élus sur la liste des organisations professionnelles, l'Assemblée nationale élit les autres membres suivant la procédure d'appel à candidature. ».

Règlementation applicable aux medias pendant la période électorale

Pour l'élection présidentielle de 2015, la HAAC a adopté de nouvelles règles venant compléter le cadre général applicable à la période électorale. Ces textes réglementaires sont d'accès restreint. En-dehors d'une distribution aux professionnels des medias, aux candidats et aux missions d'observation en ayant fait une demande, la population n'y a pas un accès direct (seuls certains documents sont postés sur le site web de la HAAC), ce qui ne facilite pas une connaissance approfondie du cadre applicable aux medias. Parmi les nouvelles dispositions auxquelles la mission a pu avoir accès tardivement, figurent:

- La décision n° 001/HAAC/15/P du 25 février 2015 *portant respect par les medias privés des principes de pluralisme et d'équilibre de l'information pendant la campagne pour l'élection présidentielle de 2015* ;
- La décision n° 004/HAAC/15/P *portant respect par les medias privées des principes de pluralisme et d'équilibre pendant la campagne pour l'élection présidentielle du 25 avril 2015*⁹². Cette décision place les medias privés sous un régime similaire à celui des medias publics permettant à la HAAC de les suspendre en cas d'inobservation des prescriptions et de récidive;
- La décision n° 005/HAAC/15/P *fixant le nouveau calendrier de diffusion des messages et de publication des informations des candidats sur les medias officiels au cours de l'élection présidentielle du 25 avril 2015*. Cette décision intervient après le report des élections et modifie donc le calendrier de diffusion afin d'être fidèle aux nouvelles échéances électorales ;
- La décision n° 006/HAAC/15/P *fixant les dates et ordre de passage des messages des candidats à l'élection présidentielle du 25 avril 2015 sur les medias officiels*.
- L'arrêté n° 005/HAAC/15/P fixant les conditions de production, de programmation, de diffusion des émissions et de publication des informations relatives à la campagne électorale sur les medias officiels pour l'élection présidentielle du 15 avril 2015. On constate notamment que « *pendant la période de campagne pour l'élection présidentielle de 2015, les Institutions de la République continuent de bénéficier de la couverture médiatique entrant dans le cadre de leur mission régaliennne* » (Art. 10), fragilisant le principe d'égalité de traitement des candidats dans le contexte d'un président sortant candidat à sa propre succession. Le texte précise aussi les modalités du tirage au sort des candidats (Art. 12-15) ; l'accès des candidats aux medias officiels⁹³ (Art.16-17) ; les genres d'intervention : déclarations, entretiens et portraits (Art. 18-29) ; la réalisation (Art. 30-39) ; la diffusion (Art. 40-48), ainsi que la mise à disposition du personnel de l'Agence Togolaise de Presse à Togo-Presse, Radio-Lomé, Radio-Kara et la TVT pour la couverture des activités de campagne des candidats (Art. 49-52) ;
- La recommandation n° 02/HAAC/15/P *relative à la couverture médiatique et à la proclamation des résultats de l'élection présidentielle du 25 avril 2015 par les media* ;
- La mise en garde de la HAAC du 16 avril 2015 aux radios de confessions religieuses relative à l'interdiction de diffuser des informations politiques en période électorale
- Le *Code de bonne conduite du journaliste*, et le *Guide d'accès du candidat aux medias officiels*.

Selon l'article 6, « les membres de la Haute Autorité sont nommés par décret en conseil des ministres. »

⁹² Selon son article 28: "L'inobservation des prescriptions continues dans la présente décision par les medias privés entraine la suspension par la HAAC des émissions ou articles incriminés. En cas de récidive, les medias fautifs seront suspendus de la couverture médiatique des activités des candidats pour la période de la campagne."

⁹³ « L'accès des candidats aux medias officiels se fait à hauteur de trois interventions à la Radio- Lomé, à Radio-Kara, à la Télévision Togolaise et dans le Quotidien National Togo-Presse. La durée de chacune des interventions radiodiffusées ou télévisées est fixée à dix minutes (...). Il est réservé au cours de la même période à chaque candidat une page entière par intervention dans le Quotidien National Togo-Presse pour la publication de ses programmes, professions de foi ou messages. Tout candidat bénéficie de six reportages. Toutefois, aucun reportage relatif aux activités d'un candidat ne peut excéder cinq minutes pour les medias audiovisuels ou une demi-page dans le Quotidien National Togo-Presse. »

La HAAC fait l'objet de critiques pour la multiplication des communiqués et décisions encadrant les médias de façon restrictive. Son indépendance est en outre vivement questionnée par certains acteurs tant en raison de sa composition (*cf. plus haut*) que pour certaines de ses décisions jugées restrictives (interdiction faite aux radios de confession religieuse de diffuser des informations politiques en période électorale⁹⁴) ou au contraire son apparente passivité face à d'autres dépassements. Pour sa part, le *CAP 2015* a accusé la HAAC de « *partialités et de pratiques discriminatoires* » après le refus que celle-ci lui a opposé de publier son second message dans le quotidien national *Togo-Presse* : en référence aux incendies des marchés de Lomé et de Kara, attribués par les autorités aux responsables de l'opposition, le message leur renvoyait l'accusation, attribuant l'incident à « *vous savez qui* ».

L'organisation de la presse durant l'élection présidentielle

Pour l'élection présidentielle de 2015, quatre groupes ont signé une convention avec le PNUD, chacun couvrant un aspect permettant aux journalistes d'exercer dans les règles de l'art pendant la période de campagne électorale. Ces initiatives ont été très appréciées, et mériteraient d'être reconduites.

- *L'Observatoire des Médias Togolais (OTM)* organisme d'autorégulation, s'est attaché aux questions d'éthique professionnelle, et a ainsi préparé le Code de bonne conduite du journaliste.
- *Le Patronat de la Presse Togolaise (PPT)* s'est quant à lui attelé à faire fabriquer les gilets destinés aux journalistes et a préparé le Guide du Journaliste pour l'élection présidentielle 2015 au Togo⁹⁵.
- *L'Union des Radios et Télévisions Libres du Togo (URATEL)* s'est occupée de préparer des bandes annonces sur les élections calmes et apaisées, et, a été chargée de leur retransmission sur les ondes radios.
- *Le Conseil national des patrons de presse (CONAPP)* a été sélectionné pour organiser une plateforme des médias couvrant la période de campagne électorale et la journée électorale (du 10 au 25 avril 2015). Le CONAPP était doté d'un coordinateur et de quatre sous-coordonateurs basés à Lomé (quatre domaines couverts : télévision, radio, presse écrite, presse en ligne). Cinquante journalistes reporters ont été déployés sur le territoire togolais. La plateforme a servi comme « banque d'images, de sons et de textes » qu'elle a montée et diffusé gratuitement aux autres médias (télévisions, radios, journaux, y compris étrangers notamment *France24*).

12. PREPARATION DU SCRUTIN

Les préparatifs du scrutin présidentiel ont été marqués par une polarisation croissante au sein de la CENI, à laquelle ont contribué les remplacements intempestifs des représentants de la mouvance présidentielle puis de la principale formation d'opposition (*cf. Administration électorale*). Alors que les préoccupations sur l'intégrité du fichier électoral ne constituaient plus le principal point d'achoppement des préparatifs de l'élection, depuis l'intervention des experts de l'OIF, d'autres décisions, telles que le changement de format du bulletin unique ou l'adoption du système de transmission des résultats par voie électronique ont été l'occasion de nouvelles passes d'arme au sein de l'institution. Le passage « en force » de ces mesures controversées a mis

⁹⁴ La HAAC interdisait aux médias confessionnels de diffuser des émissions à caractère politique qu'elle jugeait non conforme à leurs cahiers des charges.

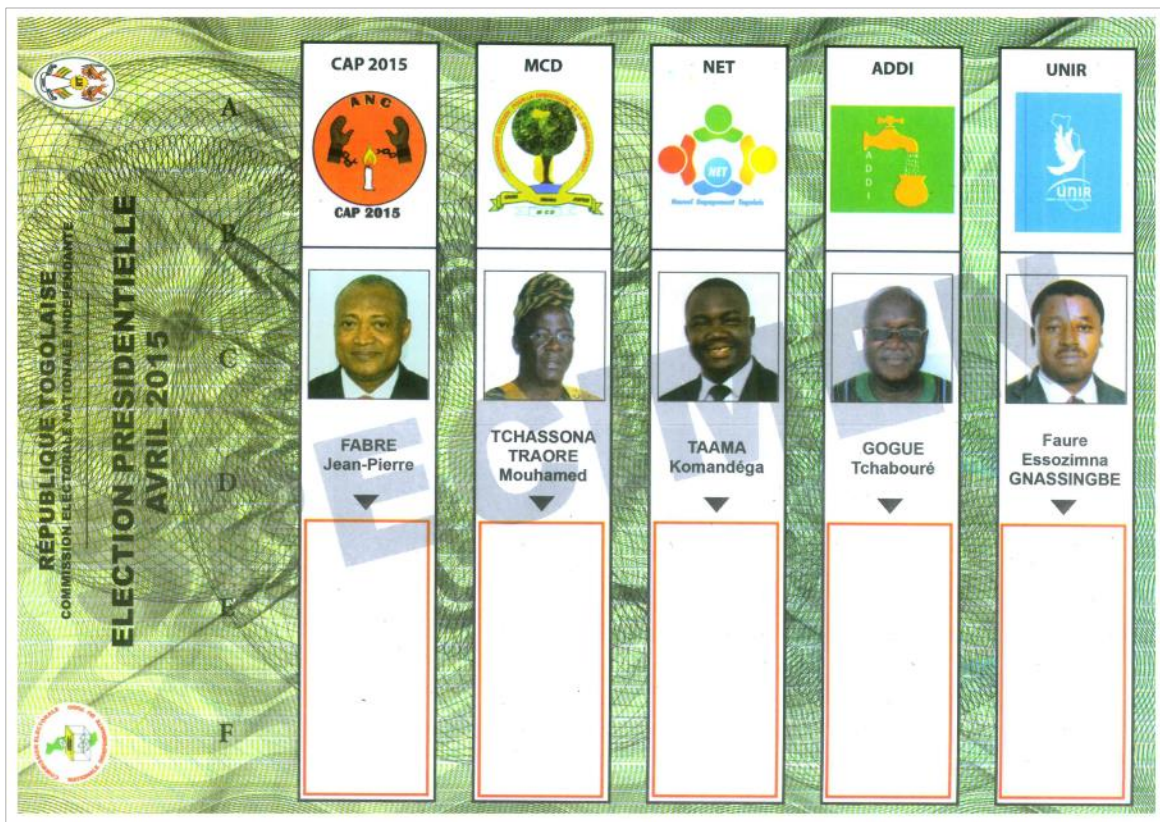
⁹⁵ Ce document de travail contient un historique des élections législatives au Togo, une série de textes de base s'appliquant au scrutin (textes à valeur constitutionnelle et textes ordinaires), ainsi que d'autres supports (Loi portant Charte des partis politiques et Accord politique global).

en évidence un mode de fonctionnement de l'administration électorale pour le moins éloigné d'une prise de décision privilégiant le consensus tel que prévu par l'Accord politique global.

Changement contesté du format de bulletin de vote

Par tirage au sort du 13 mars 2015, la CENI avait déterminé la disposition des candidats sur le bulletin de vote dans l'ordre suivant : Jean-Pierre Fabre (CAP 2015), Mouhamed Tchassona Traoré (MCD), Komandéga Taama (NET), Tchabouré Gogué (MCD) et Faure Gnassingbé (UNIR). La présentation du spécimen de bulletin de vote aux partis politiques, le 17 mars, a donné lieu à une nouvelle passe d'arme entre les représentants de la mouvance présidentielle et ceux de l'opposition : les candidats y étaient présentés horizontalement et sans numéro d'ordre, alors que la disposition avait toujours été verticale lors des élections passées. Autre détail, alors que les quatre autres candidats étaient désignés par le nom suivi de leur prénom, seul le candidat de l'UNIR était d'abord désigné par son prénom – sur laquelle repose toute sa campagne de communication (« Avec eux, je me sens FAURE ! », « Plus haut ! Plus loin ! Plus FAURE ! »), visant à faire oublier au public le nom de famille⁹⁶ – rappel du régime de Gnassingbé Eyadéma et de la transmission dynastique du pouvoir. Devant les protestations des représentants de l'opposition, la CENI s'est engagée à étudier la question. Quelques jours plus tard, la CENI recevait son lot de fac-similé du bulletin de vote, pour les besoins de la sensibilisation, plaçant ainsi les représentants de l'opposition devant le fait accompli.

Si la nouvelle disposition du bulletin de vote et le traitement particulier réservé au candidat à sa propre succession n'apparaissait pas susceptible d'avoir une incidence significative sur le scrutin, cet épisode reflétait néanmoins un mode de fonctionnement au sein de la CENI relativement éloigné d'une prise de décision « privilégiant le consensus » comme le prévoyait le Dialogue inter-togolais.



⁹⁶ Aucune des affiches de campagne du président sortant ne poste le nom de famille Gnassingbé.

Autre objet de préoccupation, le risque que l’empreinte apposé par l’électeur dans la case correspondant au candidat de son choix ne vienne tâcher celle d’un autre candidat au moment du pliage, si celui-ci était vertical, avec le risque d’invalidation du bulletin. La CENI a toutefois précisée que les bulletins seraient délivrés avec un pré-pliage horizontal, limitant ainsi les risques de tâches et d’invalidation.

Publication très tardive de la liste des centres de désengorgement dans le Grand Lomé

De nombreux centres de vote ont été créés à l’occasion de l’exercice de révision des listes de 2015, leur total passant ainsi de 3 485, lors des élections législatives de 2013, à 4 112 pour l’élection présidentielle de 2015, conduisant à la réaffectation d’un nombre important d’électeurs. Au-delà de ces changements qui ont concerné l’ensemble du pays durant la période de révision des listes, la CENI a plus récemment procédé à la création de 42 centres dits de « désengorgements », afin de réduire la concentration des électeurs dans certains centres de vote du Grand Lomé.⁹⁷ Dans un communiqué du 22 avril,⁹⁸ soit moins de trois jours avant la tenue du scrutin, la CENI a rendu publique la liste des 42 centres de vote de 2013 concernés et des 42 centres de désengorgement nouvellement créés. Elle y invitait les électeurs « *qui ne trouveraient pas leurs noms sur les listes (de leur centre d’inscription) à se rendre dans le centre de désengorgement situé généralement à proximité* ». Ce n’est qu’au cours de la journée du scrutin qu’elle a publié un nouveau communiqué⁹⁹ invitant ces électeurs à utiliser également le système d’identification de leur bureau de vote par SMS.¹⁰⁰ Le caractère extrêmement tardif de ces communications et leur manque de diffusion a conduit à la désorientation d’un très grand nombre d’électeurs dans le Grand Lomé (*cf. scrutin*).

Sérieuses préoccupations sur le système « SUCCES » de transmission des résultats

La présentation au *Comité de suivi* réuni sous l’égide du Premier ministre le 7 avril, du *Système unifié de collecte et de centralisation pour les élections et les statistiques* (SUCCES) a provoqué une très vive réaction de l’opposition en raison des sérieuses préoccupations que son utilisation suscitait. Un document de la CENI¹⁰¹ détaille le fonctionnement de ce dispositif qui permet la remontée en temps réel d’information sur le déroulement du scrutin et, surtout, la transmission des résultats dès la fin du dépouillement par serveur vocal interactif depuis le BV, puis par SMS crypté et par fax depuis les CELI.

Première préoccupation, s’il peut effectivement répondre à un objectif d’efficacité, le système SUCCES a été conçu et développé sous l’autorité de l’exécutif, par un opérateur extérieur à l’administration électorale, sans que les formations politiques représentées au sein de la CENI ni les candidats en lice n’y soient associés – notamment pour leur permettre de s’assurer de son intégrité. Les résultats de BV ainsi transmis par voie électronique sont supposés n’avoir qu’une valeur informative, puisque le Code électoral prévoit que le recensement des résultats provisoires du scrutin est effectué sur base des procès-verbaux, portant les signatures et éventuelles objections des membres du BV et des délégués de candidats. Mais l’utilisation qui pouvait en être faite suscitait la plus grande inquiétude de l’opposition, particulièrement en raison de l’ambiguïté entretenue par la CENI entre « *résultats provisoires* » issus du recensement des procès-verbaux et « *résultats provisoires tendanciels* » ainsi collectés. Ces craintes ne pouvaient être que renforcées quand la CENI a expliqué que les résultats collectés par voie électronique seraient utilisés à titre de vérification des résultats provisoires. Enfin, la façon dont les résultats sont agrégés pour produire les premières tendances

⁹⁷ CELI de Lomé 2, Lomé 3, Lomé 5 et les 4 CELI de la préfecture du Golfe.

⁹⁸ Communiqué n° 031/2015/P/CENI du 22 avril 2015, relatif au désengorgement de centres de vote dans le Grand Lomé

⁹⁹ Communiqué n° 35/2015/P/CENI

¹⁰⁰ S’il existait une possibilité de se renseigner sur son bureau de vote par SMS payant, cette solution n’apparaît pas avoir été d’un grand secours le jour du scrutin (de la MEE UE Pour retrouver son bureau de vote, l’électeur envoie un SMS via le numéro 1010 qui fonctionne chez les trois opérateurs Télécom : Togo Télécom (Illico), Moov-Togo et Togo Cellulaire. Le coût est de 100 francs CFA par SMS: <http://cinalawson.com/2013/07/19/au-togo-trouver-son-bureau-de-vote-par-sms-cest-desormais-possible/>

¹⁰¹ CENI, Système unifié de collecte et de centralisation pour les élections et les statistiques (SUCCES), Mode opératoire pour la centralisation des résultats du scrutin présidentiel d’avril 2015.

communiquées au public est extrêmement sensible puisqu'elle permet d'installer un résultat dans l'opinion en raison de la confusion sur leur caractère partiel, et faire ainsi l'objet de manipulations. C'est précisément la raison pour laquelle les médias ne sont pas autorisés à publier des projections.

Validée par un vote de la CENI en dépit des protestations des représentants de l'opposition, la mise en place du système SUCCES est devenue un point d'achoppement majeur à l'approche du scrutin.

Mise en place d'un Comité d'accompagnement international auprès de la CENI

En raison des sérieuses préoccupations que ce dispositif de transmission des résultats par voie électronique suscitait, l'utilisation du SUCCES était au cœur des discussions conduites par le président en exercice de la CEDEAO, John Dramani, lors d'un nouveau déplacement à Lomé le 20 avril. Aucun consensus n'ayant pu être dégagé à l'approche du scrutin, les six principales missions internationales d'observation électorale et d'information déployées à Lomé se sont accordées en vue de faciliter une médiation : *Union africaine* (UA), *Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest* (CEDEAO), *Organisation internationale de la Francophonie* (OIF), *Comité interparlementaire de l'Union économique et monétaire ouest-africaine* (UEMOA), *Communauté des Etats Sahélo-Sahariens* (CEN-SAD) et *Institut Gorée*. Une réunion conjointe de concertation a ainsi été tenue la veille du scrutin entre les chefs de ces missions internationales et les parties prenantes à l'élection présidentielle : les cinq candidats ou leurs représentants, la CENI et le ministre de l'Administration territoriale et des collectivités locales.

Sanctionné par le communiqué conjoint du 24 avril 2015,¹⁰² ces concertations ont débouché sur un accord, portant sur les points suivants : mise en place d'un *Comité d'accompagnement* auprès de la CENI, composé des représentants des candidats et des missions internationales d'observation et d'information, avec pour principale mandat d'assurer un suivi conjoint des opérations de remontée, de traitement et de publication des résultats. Au vu des préoccupations persistantes de l'opposition sur l'utilisation du système SUCCES, les signataires ont également convenu que « *seuls les procès-verbaux des bureaux de vote, dûment vérifiés par la CENI, en présence du Comité d'accompagnement, font foi pour le traitement et la publication des résultats* », conformément aux dispositions des articles 102 et 103 du Code électoral.

13. PROCEDURES RELATIVES A L'INTEGRITE DU SCRUTIN

Le Code électoral encadre de façon très inégale les opérations de vote, de dépouillement, de centralisation et de proclamation des résultats. Reflétant des négociations marquées par le manque de confiance entre les parties prenantes, il codifie ainsi avec précision certains aspects techniques de la conduite du scrutin, introduisant de nombreuses mesures – parfois superfétatoires – destinées à en permettre le contrôle par l'ensemble des composantes politiques. Il demeure toutefois silencieux ou traite de façon lapidaire d'autres aspects essentiels tant à l'intégrité des opérations de vote qu'à la traçabilité des résultats. L'inefficacité ou l'insuffisance de certains garde-fous, notamment pour encadrer la mise en œuvre de mesures dérogatoires (votes par anticipation, par dérogation et par procuration) soulève en outre des préoccupations. L'absence d'un cadre réglementaire accessible¹⁰³ apparaît problématique, ces dispositions légales n'étant complétées, pour l'ensemble des acteurs, que par communiqués et manuels de vulgarisation de la CENI,¹⁰⁴ d'une nature juridique incertaine et essentiellement limités à une présentation succincte des procédures de vote.

¹⁰² Voir *Communiqué conjoint de la réunion de concertation entre missions d'observation et d'information électorales internationales et acteurs politiques en République togolaise*, en Annexe.

¹⁰³ Les directives et décisions de la CENI ne font l'objet d'aucune publication.

¹⁰⁴ Respectivement pour les membres des bureaux de vote, les électeurs, et les observateurs.

De nombreuses dispositions pour encadrer les opérations de vote, parfois superfétatoires

Parmi les nombreuses dispositions visant à encadrer les opérations de vote et en assurer le contrôle par les parties prenantes, certaines apparaissent superfétatoires ou d'une efficacité limitée. Ainsi, les six membres du bureau de vote (BV) sont désignés sur des critères d'équilibre partisan¹⁰⁵ selon les principes retenus par l'Accord politique global, sans nécessairement garantir la représentation des forces politiques ou candidats en compétition : dans le contexte d'une opposition divisée, certaines formations s'en réclamant sont ainsi représentées alors qu'elles ont fait le choix de boycotter le processus électoral. Le droit des candidats à contrôler l'ensemble des opérations de vote est alors assuré par l'intermédiaire de délégués (*Art 82 CE*) qui viennent s'ajouter aux six membres partisans du BV, déjà en surnombre. Parmi les garde-fous techniques, l'apposition d'un hologramme autocollant sur chaque bulletin de vote pour en authentifier la provenance est destinée à prévenir l'introduction de bulletins pré-marqués ou les pratiques de bourrage d'urnes. Bien que relativement coûteuse, cette mesure apparaît bien moins efficace qu'une simple signature de membres du BV, dans la mesure ces hologrammes sont identiques sur toute l'étendue du pays, et l'emplacement sur lequel ils sont apposés par un BV donné est connu de tous dès l'ouverture du scrutin.¹⁰⁶

Vote des forces armées et de sécurité : insuffisance des garde-fous contre le vote multiple

Conformément aux dispositions légales (*Art. 117 CE*), les forces armées et de sécurité ont été autorisées à voter par anticipation le 22 avril, dans 47 centres de vote répartis à travers le territoire. Selon les modalités précisées dans un communiqué de la CENI,¹⁰⁷ les personnels inscrits dans ces centres votaient dans leurs BV respectifs en émargeant directement sur la liste d'émargement utilisée lors du scrutin général. Ceux inscrits dans d'autres centres de vote devaient renseigner un « *relevé des votants par anticipation* ». ¹⁰⁸ A l'issue du vote par anticipation, l'urne scellée était entreposée dans les locaux de la CELI. L'urne était ramenée dans le BV concerné le 25 avril, et son contenu mélangé à celui de l'urne du vote général pour le dépouillement.

Les missions d'observation et d'expertise électorale de l'Union européenne successives¹⁰⁹ de 2007 à 2013 avaient dénoncé le manque de garde-fous encadrant la mise en œuvre de cette disposition dérogatoire, particulièrement préoccupante puisqu'elle ouvre la possibilité de votes multiples. Les procédures adoptées pour le scrutin présidentiel de 2015 n'ont apporté que des garanties limitées puisque les personnels inscrits dans d'autres centres de vote que les 47 retenus pour le vote par anticipation étaient les plus nombreux, et qu'aucune procédure ne permettait de radier ces derniers des listes électorales de leurs BV d'origine.

Plus préoccupant, alors que l'ensemble des forces armées et de sécurité est susceptible de bénéficier du vote par anticipation, possibilité est également offerte aux agents publics, civils et militaires en mission ainsi qu'aux membres de la FOSEP de voter par dérogation le 25 avril, au même titre que les agents électoraux, les candidats et leurs délégués et les observateurs nationaux¹¹⁰. Cette mesure dérogatoire ne repose sur aucune disposition du Code électoral, qui n'autorise le vote par dérogation que des seuls électeurs régulièrement

¹⁰⁵ Selon l'article 39 du code électoral, chaque bureau de vote comprend 6 membres : 2 désignés par la majorité parlementaire, 2 par l'opposition parlementaire, 1 par les formations politiques extra-parlementaires, et 1 désigné par l'administration. Le président du BV et le rapporteur sont de sensibilité différente.

¹⁰⁶ L'hologramme est apposé sur un des six espaces réservés à cet effet (lettres A, B, C, D, E, F), que le BV aura déterminé en début de journée. Cette précaution apparaît inefficace car le premier votant peut partager l'information dès sa sortie du BV.

¹⁰⁷ Communiqué n° 028/2015/P/CENI du 15 avril 2015

¹⁰⁸ CENI, *Guide du membre du bureau de vote 2015*, Annexe 8.

¹⁰⁹ Rapport final de la MOE UE sur les élections législatives de 2007 (p.45), Rapport final de la MOE UE pour l'élection présidentielle de 2010 (p.47-49) et Rapport final de la MEE UE pour les élections législatives de 2013 (p. 21)

¹¹⁰ CENI, *Guide du membre du bureau de vote 2015*, 3.3. Le vote par dérogation.

inscrits mais « omis » de la liste électorale par suite d'une erreur matérielle (Art. 57 CE), les garde-fous apparaissent ici encore insuffisants pour éviter la possibilité de votes multiples¹¹¹.

Insuffisance des mesures de transparence essentielles à la traçabilité des résultats

A l'issue du dépouillement, la remise d'une copie signée du procès-verbal de résultats aux représentants des candidats, ainsi que son affichage immédiat devant le bureau (Art. 101, 102 CE) constituent des éléments de transparence importants – à condition toutefois que les résultats provisoires publiés au niveau national le soient de façon détaillée, c'est-à-dire accompagnés d'une décomposition par bureau de vote, ce que n'impose aucune disposition existante du Code électoral. Notons également que par le passé, l'absence d'une comptabilité électorale claire et connue de tous avant la tenue du scrutin (nombre définitifs de BV et d'électeurs inscrits) a souvent été dénoncée comme permettant une manipulation des résultats, notamment par le biais de « BV fantômes ». Dans le cadre de son appui budgétaire, l'UE a donc souhaité introduire un élément de conditionnalité portant sur trois critères de transparence, dont la combinaison est seule à même de garantir une véritable traçabilité des résultats : (i) publication en temps utile d'une liste définitive des BV et de leur emplacement ; (ii) affichage effectif des procès-verbaux de résultats devant chaque BV après le dépouillement, et (iii) publication des résultats provisoires détaillés par BV.

Si les travaux de vérification et de consolidation du fichier électoral menés par l'OIF (cf. *Fichier électoral*) ont effectivement permis d'arrêter un nombre définitifs d'électeurs inscrits et de bureaux de vote définitifs pour l'élection présidentielle du 25 avril, la CENI n'a publié à ce jour qu'une liste exhaustive des centres de vote, indiquant le nombre total d'électeurs et de BV rattachés à chacun de ces centres. La publication d'une liste de tous les bureaux de vote (indiquant le code et le nombre d'électeurs inscrits dans chaque BV) aurait constitué une mesure de transparence supplémentaire pour faciliter la traçabilité des résultats. Enfin, si les procès-verbaux étaient affichés dans près de 80% des bureaux témoins observés par la CNSC, force est de constater que la CENI n'a pas procédé à la publication des résultats provisoires détaillés par BV.

14. DEROULEMENT DU SCRUTIN

Un taux de participation historiquement bas

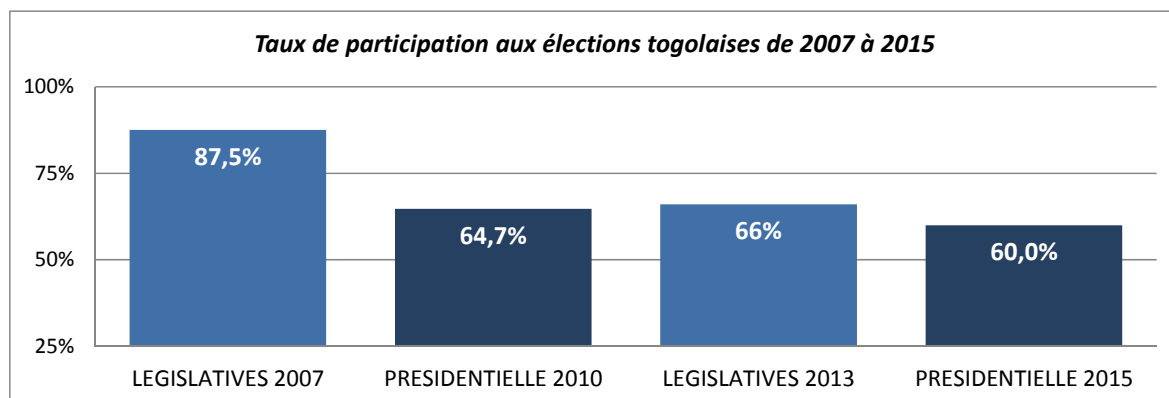
Le scrutin du 25 avril 2015 s'est généralement déroulé dans le calme sur l'ensemble du pays, aucun incident majeur n'ayant été rapporté durant la journée. Les différents mécanismes d'alerte précoce déployés par les organisations de la société civile tels que le *Collectif des associations contre l'impunité au Togo* (CACIT) ou le *West African Network for Peace* (WANEP) n'ont relevé que quelques incidents mineurs.

A peine plus de 2,1 millions d'électeurs se sont rendus aux urnes le 25 avril 2015, selon les chiffres officiels rendus publics par la CENI. A près de 60% au niveau national, le taux de participation marque un net recul par rapport à l'élection présidentielle de mars 2010 (voir graphique ci-dessous). La faible mobilisation de l'électorat semble refléter la défiance grandissante d'une partie de la population togolaise vis-à-vis de la classe politique¹¹² et du processus électoral. Les divisions très vives affichées tout au long de la campagne au sein de

¹¹¹ Le Guide des membres du bureau de vote dispose que « les électeurs votant par dérogation sont inscrits sur la fiche de relevé des votants par dérogation (...) afin que lors du décompte des électeurs, ils soient retranchés de la liste électorale de leur CELI d'origine ». Cette disposition apparaît toutefois impossible à mettre en œuvre, sauf saisie et traitement informatique de tous les relevés des votants par dérogation sur l'ensemble du pays.

¹¹² Selon une enquête *Afrobaromètre* d'octobre 2014, 68% des togolais considèrent que la classe politique s'occupe plus de ses propres intérêts que des besoins des citoyens.

l'opposition, et les appels au boycott de certaines formations politiques ont certainement renforcé la démobilisation d'une partie de l'électorat traditionnellement acquis à l'opposition.



D'autres facteurs contribuent également à expliquer ces chiffres historiquement bas, marqués par de fortes disparités régionales (cf. *Annonce des résultats provisoires*) : un taux d'inscription anormalement élevé qui s'établit à 99,9% de la population adulte,¹¹³ mais aussi le nombre potentiellement élevé d'électeurs n'ayant pu exercer leur droit de vote en raison de faiblesses techniques : électeurs omis, radiés, ou ayant fait l'objet d'une réaffectation dans les centres de vote de « désengorgement » nouvellement créés (cf. *infra*).

Opérations de vote généralement bien organisées

La MEE UE a pu suivre l'ensemble des étapes du scrutin sur le Grand Lomé, de l'ouverture des opérations de vote au recensement des résultats par les commissions électorales locales (CELI). Compte-tenu du format spécifique ce type de mission (équipe de deux experts), les observations directes de la MEE UE à Lomé n'ont bien évidemment pas valeur représentative à l'échelle du pays. Elles lui permettent toutefois un éclairage qualitatif sur des éléments de procédure ayant fait l'objet d'un relevé statistique par d'autres missions d'observation, en particulier la Concertation nationale de la société civile togolaise (CNCS).

Selon les observations rendues publiques par la CNCS, la quasi-totalité des bureaux de vote ont ouvert sans retard significatif, dotés de tout le matériel nécessaire. Dans le cadre de son observation limitée à Lomé, la MEE UE a relevé que les procédures de vote étaient généralement bien appliquées. L'identité de chaque électeur ainsi que son inscription sur la liste électorale étaient systématiquement vérifiées. Afin d'éviter que l'empreinte apposée par chaque votant dans la case correspondant au candidat de son choix ne tache inopportunistement celle d'un autre candidat, les bulletins étaient donnés pré-pliés sur la longueur par les membres des bureaux de vote. Les bureaux étaient le plus souvent équipés d'un seul isolement au lieu des deux mentionnés dans le *Guide des membres des BV*. L'organisation générale des BV permettait néanmoins un flux adéquat des électeurs, et la disposition de l'isolement de nature à protéger le secret du vote. Sur les bureaux de vote observés à Lomé par la MEE UE, les membres du BV montraient généralement une bonne maîtrise des procédures. Les principales missions internationales d'observation ont évalué de façon positive la conduite des opérations de vote, même si elles n'ont donné que peu d'éléments d'appréciation sur le respect des diverses procédures et garde-fous de l'intégrité du scrutin.

Présence des délégués de candidats

¹¹³ Nombre d'électeurs inscrits sur le fichier électoral consolidé du 7 mai 2015, rapporté à l'estimation du nombre de personnes en âge de voter établie par la *Direction générale de la statistique et de la comptabilité nationale* (DGSCN) à partir des données du recensement général de 2010 (voir Rapport intérimaire n° 2).

Dans son observation limitée à Lomé, la MEE a relevé la présence systématique des délégués des deux principaux protagonistes de l'élection, UNIR et CAP 2015, tandis que les représentants de l'ADDI, du MCD et du NET étaient souvent moins visibles. Les délégués d'UNIR et de CAP 2015 étaient parfois encadrés par des responsables de délégués au niveau du centre de vote, auxquels certains membres de BV prêtaient un rôle officiel de « *chefs de centre de vote* ». Sur l'ensemble du pays, les observateurs de la CNSC ont également relevé la présence des délégués de l'UNIR et du CAP 2015 dans la plupart des 400 bureaux témoins. Ceux de l'ADDI étaient présents dans près de deux tiers, ceux du NET et du MCD dans un tiers. Si les responsables du CAP 2015 disent avoir mobilisé près de 18 000 volontaires à travers le pays, ils reconnaissent néanmoins la difficulté de s'assurer de la fiabilité du dispositif dans certains fiefs du parti présidentiel, citant des cas de remplacements imposés par certaines communautés,¹¹⁴ les multiples pressions, intimidations ou tentatives de corruption auxquels les délégués désignés par CAP 2015 sont exposés dans certaines régions, voir les cas d'expulsion des délégués de l'opposition dans certains BV le jour du scrutin.

Nombre élevé d'électeurs ne retrouvant pas leur nom sur les listes électorales

Dans plusieurs centres de vote de Lomé, la MEE UE a été approchée par des groupes d'électeurs contrariés de n'avoir pu exercer leur droit de vote. En possession de leur carte d'électeur, ces derniers n'avaient pu trouver leur nom sur les listes. Trois catégories d'électeurs ont été confrontées à ces difficultés :

- Electeurs régulièrement inscrits mais dont les noms ne figuraient pas sur les listes électorales par suite d'erreurs matérielles ou de défaillances techniques. Sur recommandation du *Comité de vérification et de consolidation du fichier électoral*,¹¹⁵ la CENI avait interdit le vote des « omis » par dérogations, alors qu'ils constituent la seule catégorie de personnes autorisées à le faire par le Code électoral.¹¹⁶
- Electeurs régulièrement inscrits mais dont les noms figuraient sur une « *liste des non-retenus* » le jour du scrutin, sans qu'ils en comprennent les raisons (*cf. photo en annexe*). Ces derniers étaient venus lors de la révision de 2015 pour demander une modification des données les concernant : bureau de vote, données d'état civil ou de résidence. Le système ayant automatiquement produit une nouvelle carte d'électeur et créé une nouvelle entrée dans le fichier électoral avec un nouveau numéro,¹¹⁷ le *Comité de consolidation* avait recommandé l'invalidation de leur ancienne inscription par « *la production d'une liste des numéros de carte invalidées* » afin d'éviter le risque de vote multiple. On relève cependant que dans un nombre potentiellement élevé de cas, les opérateurs en charge de la révision avaient pris de soin de détruire la nouvelle carte d'électeur produite, précisément pour éviter ce risque – laissant les électeurs venus demander de simples modifications en possession de leur ancienne carte.
- Electeurs désorientés en raison de leur réaffectation dans un centre de vote différent de celui de leur inscription. Outre la création de plus de 600 nouveaux centres de vote sur toute l'étendue du territoire lors de la révision de 2015, la CENI avait procédé plus tardivement à la création de centres de vote de « désengorgement » dans le Grand Lomé, dont elle n'a publié la liste que trois jours avant le scrutin, sans que les électeurs concernés ne soient informés qu'ils y avaient été réaffectés.¹¹⁸ Ce phénomène est susceptible d'avoir affecté un nombre très important d'électeurs, puisque le *Comité de consolidation* a relevé 291 907 cas de discordance entre le numéro de carte d'électeur et celui du centre de vote d'affectation, soit près d'un électeur sur dix au niveau national. Il touche particulièrement l'agglomération du Grand Lomé, où la proportion d'électeurs concernés est donc bien plus importante.

¹¹⁴ Dans certaines préfectures du Nord, plusieurs délégués désignés par l'opposition – mais non originaire des communautés dans lesquels ils étaient affectés, auraient ainsi été chassés, empêchés ou remplacés.

¹¹⁵ Cette recommandation était essentiellement justifiée par la volonté de prévenir la possibilité de vote multiple aux nombreux détenteurs de plusieurs cartes d'électeurs (voir *Fichier électoral*, rapport intérimaire n° 2)

¹¹⁶ Art. 57 Code électoral

¹¹⁷ Point 23 - *Comité de vérification et de consolidation du fichier électoral, Rapport de synthèse des travaux*, 7 avril 2015.

¹¹⁸ Voir préparation du scrutin : *Publication très tardive de la liste des centres de désengorgement dans le Grand Lomé*.



La CENI avait apposé des affichettes à l'usage de ces derniers, invitant « *les électeurs ne trouvant pas leur nom* » sur les listes d'électeurs à se rendre dans le centre de désengorgement le plus proche pour vérifier si, par chance, ils n'y avaient pas été réaffectés. Les membres des BV n'étaient pas toujours en mesure d'aider ces électeurs, et il apparaît illusoire de penser que le système payant de recherche de BV par SMS ait pu être d'un quelconque secours aux nombreux électeurs ainsi désorientés – malgré le communiqué publié par la CENI le jour même du scrutin, les invitant à y avoir recours. Force est de constater que la communication de la CENI sur les questions relatives aux électeurs omis, radiés ou réaffectés dans le cadre du désengorgement des centres de vote du Grand Lomé a été extrêmement tardive et défailante.

L'absence d'une communication adéquate sur ces points apparaît pour le moins surprenante, compte-tenu du nombre considérable – plusieurs centaines de milliers¹¹⁹ – d'électeurs potentiellement affectés. L'équipe de campagne du CAP 2015 parle ainsi d'un « *désordre organisé* », estimant que près d'un cinquième des électeurs du Grand Lomé sont rentrés chez eux, découragés, sans avoir pu exercer leur droit de vote.

Désorientation des électeurs dans le Sud, abus des mesures dérogatoires dans le Nord

Selon la plateforme d'observation électorale de la *Concertation nationale de la société civile* (CNSC), ces problèmes ont touché « *un nombre très important* »¹²⁰ d'électeurs, même si l'absence de questions relatives aux listes d'électeurs dans ses formulaires d'observation ne lui a pas permis de quantifier de façon plus précise l'ampleur du phénomène. Surtout, l'analyse des informations remontées par ses 1 200 observateurs déployés sur tout le territoire fait apparaître de fortes disparités régionales : non seulement la création de nombreux nouveaux centres de vote, notamment de « désengorgement » dans le Grand Lomé, apparaît avoir affecté les régions du Sud plus spécifiquement, mais les instructions de la CENI interdisant le vote par dérogation des « omis » ne semblent pas avoir été appliquées de façon homogène partout : généralement respectée à Lomé, elle l'est beaucoup moins, selon les observations de la CSNC, dans les régions septentrionales du pays, acquises au parti présidentiel. Les taux de participation, anormalement élevés dans un contexte de sur-enregistrement manifeste (*cf. Analyse des résultats*) dans certaines préfectures du Nord, pourraient accréditer les accusations d'utilisation frauduleuse du vote par procuration avec la complicité des autorités locales,¹²¹ comme documentées notamment par le vice-président (CAP 2015) de la CELI de Kéran. L'ampleur du phénomène de

¹¹⁹ Près de 300 000 cas de discordance entre le numéro de carte d'électeur et le centre de vote d'affectation, auxquels s'ajoutent un nombre indéterminé d'électeurs omis et radiés (la CENI n'ayant publié aucune statistique concernant ces derniers).

¹²⁰ Entretien, Lomé, 27 avril 2015

¹²¹ Cf. Formulaire de procuration vierge pré signé et tamponné par le Président de la CELI et le Préfet de Kéran, en annexe.

désorientation des électeurs touchant essentiellement la région Maritime, d'une part, et l'abus manifeste des mesures dérogatoires dans certaines préfectures du Nord, d'autre part, sont susceptibles d'avoir fortement affecté les taux de participation respectifs (cf. *Analyse des résultats*).

Autres irrégularités dénoncées par les candidats d'opposition

La coalition du CAP 2015 a rapidement dénoncé de nombreuses irrégularités relevées par ses délégués à travers le pays : « nombreux cas de vote sans cartes d'électeurs, de vote par usage abusif de procurations, de convoyage d'étranger, (...) d'expulsion de délégués de l'opposition, (...), d'enlèvements et de bourrages d'urnes, de substitutions de PV, d'intimidations et de harcèlement »¹²² dans les préfectures de Kozah, Tône, Dankpen, Bassar, Binah, Sotouboua et la sous-préfecture de Mô. Le CAP 2015 s'est également inquiétée d'abus liés au vote par anticipation des forces armées et de sécurité. Pour rappel, la MEE UE a constaté l'insuffisance des garde-fous encadrant cette mesure dérogatoire, ouvrant la possibilité de vote multiple (cf. *Procédures relatives à l'intégrité du scrutin*). L'Alliance des démocrates pour le développement intégral (ADDI) relevait, quant à elle, une « accumulation d'informations concordantes sur les fraudes massives », notamment « des actes d'intimidation par des préfets, des officiers de l'armée, des chefs traditionnels, des hauts cadres de l'administration, (...) des obstructions pour empêcher des délégués de candidats de voter dans certaines préfectures, le bourrage d'urnes à grande échelle, l'introduction de bulletins pré-marqués »¹²³ dans certaines préfectures. Enfin, le *Nouvel engagement togolais* (NET) a pour sa part dénoncé « l'usage immodéré de procurations, de pressions de toutes sortes et de bourrages d'urnes ».¹²⁴

Dépouillement : transparence du décompte des voix, mais absence de procédure de réconciliation

La MEE UE a suivi les opérations de clôture et de dépouillement dans un centre de vote concerné par le vote par anticipation de membres des forces de sécurité, afin d'en saisir les éléments de procédures spécifiques. Les bulletins contenus dans les deux urnes (celle du vote par anticipation et celle du vote général) étaient mélangées avant réconciliation de leur nombre avec celui des émargements (liste d'émargement principale, relevés des votants par anticipation et par dérogation). Dans le centre de vote observé, le décompte des voix était conduit de façon transparente et sans contestation significative, chaque bulletin étant montré à l'assistance : membres du BV, délégués, observateurs, ainsi qu'au public rassemblé à l'extérieur, devant les fenêtres et à l'entrée de la porte. Les principales missions internationales d'observation n'ont donné que peu d'éléments d'appréciation sur le déroulement du dépouillement à travers le pays. La CNSC a relevé quant à elle les éléments suivants : la rédaction des procès-verbaux n'a fait l'objet de réserve que dans 3% des cas ; une copie des procès-verbaux a été affichée à l'issue du dépouillement dans 82% des bureaux témoins. La MEE UE note que l'utilisation de copies carbonées pour distribution aux membres du bureau de vote et aux délégués des partis a significativement facilité cette étape particulièrement sensible. Les très nombreuses incohérences relevées lors de la centralisation reflètent toutefois l'absence regrettable de toute procédure de réconciliation des chiffres avant la rédaction du procès-verbal – seul le nombre de bulletin trouvés dans l'urne étant explicitement confronté au nombre d'émargement sur les listes.

Sécurisation du scrutin

Le scrutin du 25 avril 2015 s'est généralement déroulé dans le calme sur l'ensemble du territoire togolais, aucun incident majeur n'ayant été rapporté durant la journée. Les mécanismes d'alerte précoce, tels que mis en place par le CACIT et par le WANEP n'ont relevé que des incidents mineurs sur l'ensemble du pays. Toutes

¹²² CAP 2015, Déclaration – CAP 2015 demande l'annulation des résultats frauduleux des CELI de Tône, Cinkassé, Kozah, Binah, Dankpen, Bassar, Tchamba, Blitta, Sotouboua et Plaine de Mô, 27 avril 2015

¹²³ ADDI, Communiqué – Communiqué N°2 relatif à la situation politique au lendemain du scrutin de l'élection présidentielle du 25 avril 2015, 28 avril 2015

¹²⁴ NET, Communiqué – relatif à la situation politique du Togo au lendemain du scrutin présidentiel, 28 avril 2015

les missions d'observation électorale ont souligné le rôle positif joué par les éléments de la FOSEP qui assurait une présence non intrusive dans les centres de vote. En préparation du scrutin, les autorités ont annoncé la fermeture des frontières terrestres, du 23 avril au soir au 26 avril au matin. Dans l'attente des résultats, la présence des forces de sécurité et des militaires s'est faite beaucoup plus visible dans la capitale, parfois avec des équipements anti-émeute ou armements importants.

15. CENTRALISATION DES RESULTATS

Interrogations sur les procédures de consolidation des résultats

Si les dispositions du Code électoral apparaissent très prescriptives sur certains aspects des opérations de vote, elles expédient en revanche de façon lapidaire les procédures de recensement des résultats par les *Commissions électorales locales indépendantes* (CELI), d'une part, puis par la CENI, d'autre part. En ses articles 102 et 103, le Code électoral dispose simplement que les CELI effectuent le recensement des votes au vu des procès-verbaux de BV, et en publient les résultats au plus tard deux jours après le scrutin. Dès réception des procès-verbaux en provenance des CELI, la CENI en effectue ensuite le recensement général et proclame les résultats provisoires dans les six jours qui suivent le scrutin (*Art. 103 CE*). La CENI n'a publié aucun acte réglementaire complétant sur ces points le Code électoral.¹²⁵ Se pose en particulier la question essentielle du traitement des erreurs matérielles, susceptibles de figurer sur les procès-verbaux des BV ou d'apparaître lors du recensement des votes : mise en quarantaine, rapport circonstancié, ou ajout d'un PV de redressement. En l'absence d'une procédure claire et maîtrisée de tous, cette question est susceptible d'affecter l'intégrité de toute la chaîne de centralisation des résultats, ainsi que leur traçabilité. N'ayant pas été autorisée par la CENI à assister à une session de formation des membres de CELI ou de BV¹²⁶, la MEE UE n'a pu s'assurer des clarifications éventuellement apportées sur ces points lors de la formation.

Réception et consolidation des résultats par les CELI : absence d'une réconciliation des chiffres

Les résultats de chaque BV sont transmis aux CELI selon deux modalités distinctes: sous forme de plis scellés contenant les procès-verbaux accompagnés de l'ensemble des documents électoraux,¹²⁷ ainsi que par voie électronique en utilisant le système SUCCES. Concernant la transmission des plis électoraux, la MEE UE a relevé que celle-ci générerait de longues files d'attente des présidents et rapporteurs de BV devant les CELI, à l'origine de quelques tensions. La réception des plis était organisée en deux étapes : vérification des plis et du matériel électoral contenus dans l'urne, puis consolidation des résultats sur une fiche de recensement des votes de la CELI en présence de tous les membres de la commission. Dans le cas observé par la MEE UE, la vérification du contenu des urnes est apparue relativement sommaire et désorganisée, donnant souvent lieu à des reconditionnements de plis électoraux en dernière minute.

On notera surtout que la cohérence des chiffres portés sur les procès-verbaux de BV n'a fait l'objet d'aucun contrôle systématique¹²⁸ (i.e. correspondance entre le nombre total de votants et la somme de ceux relevés

¹²⁵ Pour rappel, aucun acte réglementaire de la CENI n'a été rendu public. La directive n° 041/2015/P/CENI du 9 avril se contente d'énoncer l'interdiction de tout redressement par les CELI, et ne prescrit aucune vérification : « *au cours de la transcription, les anomalies ou erreurs constatées sur les PV des BV ne doivent pas être corrigées mais relevées sur le PV de centralisation* ».

¹²⁶ Au prétexte que les « experts de l'UE n'ont pas un mandat d'observateurs ».

¹²⁷ Le *Guide des membres du bureau de vote* précise ainsi que le pli destiné à la CELI contient, dans des enveloppes distinctes : procès-verbal des opérations électorales ; fiche de dépouillement ; bulletins valides classés par candidat ; bulletins nuls ; bulletins non-utilisés ; liste d'émargement et liste de contrôle ; relevés des votants par dérogation ; relevé des votants par anticipation (le cas échéant) ; procurations. Le pli destiné à la CENI contient, dans deux enveloppes séparées : un exemplaire de la fiche de dépouillement et un exemplaire du procès-verbal des opérations de vote.

¹²⁸ Observation de la MEE UE, confirmée par celles de la *Concertation nationale de la société civile* (CSNC).

sur la liste d'émargement, celle des votes par dérogation et, le cas échéant, celle des votes par anticipation ; entre le nombre total de votants et la somme des suffrages exprimés et nuls ; et entre le nombre total des suffrages exprimés et la somme des voix attribuées à chacun des candidats) avant que ceux-ci ne soient portés sur la fiche de recensement des votes de la CELI. En l'absence de dispositions légales autorisant leur redressement par les CELI, les incohérences contenues dans les procès-verbaux de BV auraient toutefois pu faire l'objet de rapports circonstanciés après examen attentif des pièces – seul à même d'en déterminer l'origine (erreur matérielle, ou trace d'irrégularité plus sérieuse), et d'en faciliter le redressement ultérieur dans le cadre du contrôle de la régularité des opérations électorales par la Cour constitutionnelle. Or, si les procès-verbaux de quelques CELI portent une brève remarque générale faisant état de la non-concordance des chiffres de « *certaines BV* », force est de constater que la plupart n'en font aucune mention.

Principale plateforme d'observation nationale, la *Concertation nationale de la société civile du Togo* (CNSC) avait déployé des observateurs dédiés au sein des CELI, pour effectuer un suivi systématique des travaux de recensement et en collecter les résultats. Peu d'autres organisations étaient représentées. A l'occasion de leurs déclarations préliminaires, les diverses missions internationales d'observation électorale n'ont, quant à elles, donné aucun élément d'appréciation sur cette phase cruciale de la centralisation des résultats.

Recensement général des votes : tensions et blocage sur la question des redressements

Les signataires de l'accord du 24 avril 2015¹²⁹ avaient convenu que « *seuls les procès-verbaux des bureaux de vote, dûment vérifiés par la CENI en présence du Comité d'accompagnement, font foi pour le traitement et la publication des résultats* », conformément aux dispositions des articles 102 et 103 du Code électoral. Bien que facilités par le *Comité d'accompagnement* international sous la coordination du Général Sangaré (OIF), les travaux de recensement général des votes par la CENI ont vite été affectés par de fortes dissensions.

Accusés de faire « *obstruction* » à l'avancée des travaux par les représentants de la mouvance présidentielle au sein de la CENI, ceux du CAP 2015 exigeaient que soient examinées attentivement, pour correction, les nombreuses incohérences relevées sur les procès-verbaux de recensement des CELI,¹³⁰ notamment sur base d'une vérification des procès-verbaux de BV. Les dissensions n'ont alors cessé de croître à mesure que les travaux se prolongeaient, exacerbant d'autant la polarisation au sein de l'institution. Pour les commissaires affiliés à la majorité présidentielle, ces vérifications ne pouvaient relever de la compétence de la CENI – son président justifiait ainsi dans une déclaration à la presse : « *Certains de nos collègues ont estimé qu'il fallait reprendre les résultats depuis les BV, les disséquer, BV par BV avant de procéder au recensement général des votes. Ce qui, pour d'autres, ne relevait pas de la compétence de la CENI. Parce qu'on ne pouvait pas le faire sans procéder à des corrections et à des redressements. Or corrections et redressements sont un aspect du contentieux électoral qui est un aspect dévolu uniquement à la Cour constitutionnelle* ». ¹³¹

Une lecture aussi restrictive du mandat de la CENI apparaît problématique à plusieurs égards. D'une part, si le Code électoral ne l'autorise pas explicitement à procéder au redressement des erreurs matérielles, il lui fait obligation d'adresser à la Cour constitutionnelle, dans un délai de huit jours à compter du scrutin, « *un rapport détaillé sur le déroulement des opérations électorales, l'état des résultats acquis et les cas de contestation non réglés* » (Art. 103 CE). D'autre part, contrairement à la Cour constitutionnelle, la CENI est destinataire d'un exemplaire du procès-verbal de chaque BV (Art. 102 CE) – à des fins de rapprochement, le cas échéant, avec les procès-verbaux de recensement établis par les CELI. A défaut de pouvoir corriger les erreurs matérielles et autres incohérences, la CENI est donc tenue d'en dresser un état détaillé et, à cette fin, d'effectuer toutes les

¹²⁹ Voir *Communiqué conjoint de la réunion de concertation entre missions d'observation et d'information électorales internationales et acteurs politiques en République togolaise*, en Annexe.

¹³⁰ Voir MEE UE, tableau des principales incohérences relevées sur les résultats préliminaires du scrutin présidentiel, en Annexe.

¹³¹ Conférence de presse du président de la CENI, le 2 mai 2015 : <https://www.youtube.com/watch?v=h6mvCDv53zk>

vérifications nécessaires. Enfin, les termes de l'accord politique du 24 avril 2015 lui font explicitement obligation de vérifier les procès-verbaux des BV. Ces travaux ne sont rendus que plus ardues par l'absence d'une procédure instruisant aux CELI de faire de même à leur niveau (*cf. supra*), alors que celles-ci ont à traiter un nombre bien plus limité de BV, en présence des présidents et rapporteurs, et ont alors à leur disposition toutes les pièces nécessaires à d'éventuelles vérifications : listes d'émargement, fiches de dépouillement, bulletins valides, nuls, et non-utilisés, etc.

Afin d'éviter que ces dissensions ne paralysent les travaux de la CENI, le *Comité d'accompagnement* avait pourtant formulé la proposition suivante : mettre à l'écart les procès-verbaux de CELI jugés problématiques afin de poursuivre les travaux de recensement sur les autres préfectures, charger les membres du comité d'effectuer les investigations nécessaires sur les CELI incriminés,¹³² notamment à partir des procès-verbaux de BV, et en consigner les conclusions dans un rapport adressé à la Cour constitutionnelle. Bien que cette proposition ait été validée en session plénière de la CENI, les représentants de la mouvance présidentielle l'ont ensuite dénoncée sur intervention personnelle du ministre de l'Administration territoriale, de la décentralisation et des collectivités locales.¹³³

16. ANNONCE DES RESULTATS PROVISOIRES

Interdiction faite aux médias de publier des résultats partiels

Conformément à l'accord du 24 avril 2015, la CENI s'est abstenu de faire usage des résultats de BV transmis par voie électronique (dispositif SUCCES) pour annoncer des « *tendances* » dès le soir du scrutin. En dépit de l'interdiction faite aux médias publics et privés de publier des projections ou résultats partiels – pourtant déjà tombés dans le domaine public – avant l'annonce des résultats provisoires par la CENI, certaines fuites ont néanmoins commencé à circuler dès le lendemain sur les réseaux sociaux, vraisemblablement tirées du système SUCCES. Des cadres de l'UNIR auraient communiqué des résultats nationaux à certains journalistes internationaux déployés à Lomé,¹³⁴ créditant le président sortant Faure Gnassingbé de 59,2% des voix contre 34,6% à son principal concurrent Jean-Pierre Fabre. D'autres résultats partiels portant principalement sur la région maritime, traditionnellement acquise à l'opposition, créditaient quant à eux Jean-Pierre Fabre d'une avance importante. En réaction à ces fuites, la CENI n'a pu qu'en rappeler l'interdiction par communiqué.¹³⁵ Durant cette période d'attente fébrile, la MEE UE a constaté que l'accès à certains sites internet était fortement ralenti voir bloqué, limitant ainsi les possibilités de communication.¹³⁶

Annnonce précipitée de résultats provisoires non validés en plénière de la CENI

La CENI a procédé à une première publication de résultats partiels le 27 avril, portant sur onze *Commissions électorales locales indépendantes* (CELI), immédiatement dénoncée comme une provocation par trois des quatre candidats de l'opposition qui en contestaient la validité. Tour à tour, Jean-Pierre Fabre (CAP 2015), Gerry Taama (NET) et Tchabouré Gogué (ADDI) ont réagi par voie de communiqué, faisant également état de nombreuses irrégularités ayant entaché – selon eux – la sincérité du scrutin. Alors que les travaux de la CENI marquaient un arrêt, le président ghanéen John Dramani, président en exercice de la *Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'ouest* (CEDEAO), accompagné de son homologue ivoirien, Alassane

¹³² Une délégation des membres du comité d'accompagnement a ainsi effectué un aller-retour dans plusieurs préfectures septentrionales pour y effectuer certaines vérifications et accéder aux procès-verbaux.

¹³³ MEE UE, entretiens : membres de la CENI, du Comité d'accompagnement, et délégués de candidats, Lomé, Mai 2015.

¹³⁴ Entretiens, Lomé, 30 avril 2015

¹³⁵ Communiqué n° 036/2015/P/CENI du 26 avril 2015

¹³⁶ <http://www.icilome.com/articles/?idnews=805540&t=Reseaux-sociaux,-que-se-passe-il?>

Ouattara, s'est rendu une nouvelle fois à Lomé, le 28 avril, pour s'entretenir avec le président sortant Faure Gnassimbé, son principal adversaire Jean-Pierre Fabre, et les membres du bureau de CENI pour tenter de résoudre la situation de crise qui prévalait au sein de l'institution depuis la tenue scrutin.

Au terme d'une journée essentiellement consacrée aux entretiens avec les présidents ghanéen et ivoirien, les membres de la commission électorale et du *Comité d'accompagnement* s'apprêtaient à reprendre leurs travaux en plénière lorsque le président de la CENI, Taffa Tabiou, est apparu sur le plateau de la télévision publique togolaise (TVT) pour annoncer la proclamation imminente des résultats provisoires – provoquant la colère des représentants de l'opposition.¹³⁷ En fin de soirée, le président de la CENI a ainsi donné lecture des résultats provisoires du scrutin présidentiel, alors que les procès-verbaux de recensement de 28 des 42 CELI n'avaient pas encore été examinés en session plénière, et qu'elle disposait encore de deux jours pour achever ses travaux conformément aux délais légaux. Retransmis en direct sur la TVT, l'énoncé des résultats provisoires des 42 CELI a en outre été émaillé de nombreuses hésitations et erreurs.

Résultats provisoires de l'élection présidentielle (tels que corrigés le 29 avril 2015)		
Electeurs inscrits	3 509 258	-
Votants	2 140 130	60,99%
Suffrages exprimés	2 080 359	-
1. Jean Pierre FABRE (CAP 2015)	732 026	35,19%
2. Mouhamed TCHASSONA TRAORE (MCD)	20 064	0,96%
3. Komandéga TAAMA (NET)	21 581	1,04%
4. Tchabouré GOGUE (ADDI)	83 803	4,03%
5. Faure GNASSIMBE (UNIR)	1 221 756	58,73%

Dénoncé par l'opposition comme un véritable « *passage en force* », la décision de précipiter la proclamation de résultats provisoires non encore délibérés a été justifiée par le président de la CENI comme répondant à une « *injonction* » des présidents ghanéen et ivoirien. Les deux médiateurs de la CEDEAO venaient pourtant de déclarer à la presse avoir demandé à la CENI de poursuivre ses travaux et « *d'accélérer le processus de centralisation afin de donner les résultats dans les délais légaux* ». ¹³⁸ En violation des termes de l'accord du 24 avril, cette précipitation apparaît surtout motivée par un impératif politique : assurer la prestation de serment du président avant expiration formelle de son mandat, le 3 mai 2015. Elle met brusquement terme à la facilitation internationale du *Comité d'accompagnement* et précipite l'implosion de la CENI.

Plus préoccupant, la légalité des résultats provisoires annoncés le 28 avril apparaît incertaine à plusieurs égards. D'une part, ceux-ci n'ont été validés comme tels par aucun acte formel – le Code électoral disposant clairement, en ses articles 35 et 36, que toute décision de la CENI est adoptée par consensus ou, à défaut, par un vote de ses membres réunis en plénière sur convocation du président.¹³⁹ D'autre part, au-delà de simples maladroites de lecture, les chiffres annoncés ont fait l'objet d'ajustements ultérieurs, avant leur transmission à la Cour constitutionnelle : c'est donc avant même que les résultats provisoires de l'élection présidentielle ne

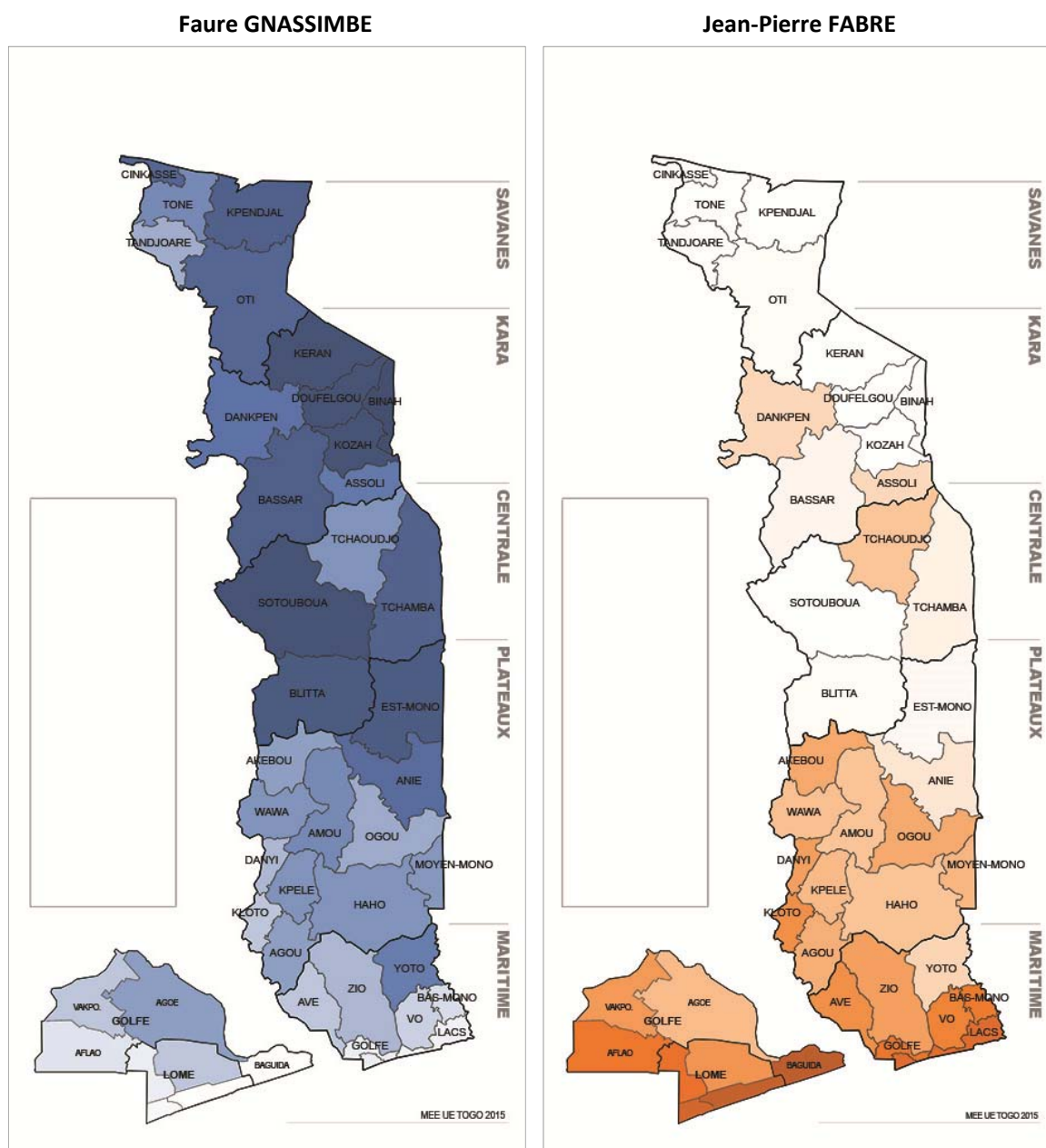
¹³⁷ Retransmise en direct sur TVT, l'émission a été soudainement interrompue lorsque que le vice-président de la CENI, Pedro Amuzun (CAP 2015, a fait irruption sur le plateau pour sommer son président de s'expliquer sur cette annonce « unilatérale ». Voir la vidéo de l'incident: <https://www.youtube.com/watch?v=6ln65051X0k&feature=youtu.be>

¹³⁸ Voir la vidéo de la conférence de presse des président John Mahama et Alassane Ouattara, 28 mai 2015 (en particulier le segment allant de 21min37 à 22min05) : <https://www.youtube.com/watch?v=lmdCbF0-llo>

¹³⁹ Personne n'a eu connaissance de la tenue effective d'une quelconque session plénière à cet effet. Il convient ici de rappeler que si un quorum de neuf membres suffit pour siéger valablement, la convocation est nécessairement adressée à tous les membres. Art. 35 CE : « *La CENI et ses démembrés se réunissent sur convocation (...) de leur président respectif* ». Art. 36 CE : « *La CENI siège valablement lorsque neuf (09) de ses membres au moins sont présents. (...) Les décisions de la CENI sont adoptées par consensus. A défaut de consensus, il est procédé au vote (...)* ».

soient véritablement arrêtés qu'a commencé à courir le délai d'introduction des recours en contestation. Enfin, le procès-verbal de recensement général des votes du 28 avril (*en annexe*), signé par douze des dix-sept membres de la CENI, est vraisemblablement antidaté puisqu'il tient compte de l'ensemble des corrections opérées ultérieurement, entre le 29 et le 30 avril.¹⁴⁰

Les résultats officiels tels que rendu publics par la CENI révèlent de nombreuses incohérences. Le taux de participation au niveau national est passé de 53%¹⁴¹ à 61% sans aucune explication. Enfin, la participation dans le Nord apparaît très élevée dans un contexte de sur-enregistrement.



¹⁴⁰ En annexe.

¹⁴¹ Le Quick Count effectué par la CNSC à partir de 400 bureaux témoins donnait également un taux de participation de similaire.

Pour sa part, la *Commission Episcopale Justice et Paix* (CEJP), avait annoncé qu'elle ne contribuerait pas à l'observation du scrutin présidentiel du 25 avril 2015, invoquant notamment : « *la non publication par le gouvernement de son rapport sur la présidentielle de 2010, la non mise en œuvre des 68 recommandations de la Commission Vérité, Justice et Réconciliation (CVJR), et l'absence de mise en œuvre des réformes constitutionnelles et institutionnelles prévues par l'Accord Politique Global* ». ¹⁴⁴

Plateforme d'observation de la Concertation nationale de la Société Civile du Togo

Principale plateforme d'observation électorale, la *Synergie citoyenne pour des élections démocratiques* de la *Concertation nationale de la Société Civile du Togo* (CNSC/SYCED) a mobilisé près de 1 200 observateurs le jour du scrutin, dont 400 observateurs stationnés dans autant de BV témoins et près de 800 observateurs mobiles. Lors des élections législatives de 2013, la CNSC avait bénéficié d'un accompagnement technique de l'*Institut Gorée* (Sénégal) en sus d'un financement européen. L'appui renouvelé de l'Union européenne lui a cette fois permis d'étendre son engagement au suivi des opérations de révision des listes électorales dès janvier 2015, pour lesquelles elle a offert un accompagnement en étroite collaboration avec la CENI. ¹⁴⁵ Son dispositif d'observation électoral de long terme comprenait en outre le suivi des activités des CELI par 50 observateurs de long terme et un monitoring des médias mobilisant une quarantaine d'analystes. Elle a rendu ses premières conclusions préliminaires lors d'une brève conférence de presse le 26 avril 2015. Sur base des informations recueillies dans 400 bureaux de vote témoins, elle faisait ainsi état de la bonne organisation générale du scrutin et du calme qui a prévalu, mais relevait certaines insuffisances comme « *la difficulté de certains électeurs à retrouver leur bureau de vote ou leur nom sur les listes électorales* ». ¹⁴⁶

Satisfecit rapide des missions internationales d'observation électorale

La CENI a annoncé l'accréditation de 479 observateurs internationaux issus de 25 organisations. Parmi les principales missions internationales d'observation électorale déployées à Lomé dans les jours précédant le scrutin, la mission de la *Communauté des états d'Afrique de l'ouest* (CEDEAO) et celle de l'*Union africaine* (UA) en constituaient les effectifs les plus importants, avec une centaine et une quarantaine d'observateurs respectivement. Étaient également présents l'*Institut Gorée*, une *Mission d'information et de contact* de l'*Organisation internationale de la francophonie* (OIF), ainsi qu'une délégation du *Comité interparlementaire de l'Union économique et monétaire ouest-africaine* (CIP-UEMA). Aux côtés d'autres missions diplomatiques accréditées à Lomé, les membres du « *Groupe des 5* » (Union européenne, Etats-Unis, Allemagne, France et PNUD) ont mobilisé leurs personnels pour une « *veille diplomatique* ».

Au-delà d'un strict mandat d'observation, les principales missions internationales se sont rapidement impliquées dans un effort de médiation entre les parties prenantes, qui s'est notamment traduit par la mise en place d'un *Comité d'accompagnement* international, au sein duquel elles étaient représentées. Sous la coordination du Général Sangaré (OIF), ce comité *ad hoc* avait pour mandat de « *suivre de façon pointue et soutenue toutes les opérations de remontée, de traitement et de publication des résultats* ». ¹⁴⁷ En dépit de leur implication active au sein du *Comité d'accompagnement*, ces missions n'ont pas conduit d'observation systématique de la phase cruciale de recensement des résultats dans les CELI, ¹⁴⁸ où leurs observateurs étaient peu présents. Seuls les observateurs nationaux de la CNSC en assuraient un suivi exhaustif.

144 <http://fr.africatime.com/togo/articles/presidentielle-2015-pas-observateurs-de-leglise-catholique>

145 CNSC Togo, *Mécanisme d'accompagnement de la révision de la liste électorale par la société civile pour la présidentielle de 2015 au Togo*, Rapport final, 12 mars 2015.

146 CNSC Togo, *Déclaration préliminaire*, 26 avril 2015: <http://www.cnsctogo.org/images/rapports/electiondeclaration.pdf>

147 Cf. *Communiqué conjoint de la réunion de concertation entre missions d'observation et d'information électorales internationales et acteurs politiques en République togolaise*, 24 avril 2015 (en annexe).

148 Observations de la MEE UE confirmées par celles de la CNSC.

Le satisfécit rapide accordé par les principales missions internationales d'observation au déroulement de l'élection présidentielle, lors de leurs déclaration préliminaires des 26 et 27 avril 2015, n'a pas manqué de surprendre certains candidats de l'opposition¹⁴⁹ : dès le lendemain du scrutin, celle de la CEDEAO se félicitait ainsi « *des conditions acceptables de liberté et de transparences* » de l'élection. Affirmant n'avoir « *relevé aucune entrave ni aucun incident majeur susceptibles d'entacher l'intégrité du scrutin* », ¹⁵⁰ elle n'apportait aucun élément d'appréciation sur la phase de centralisation des résultats encore en cours. Aux journalistes qui s'étonnaient qu'elle n'ait pas fait mention des électeurs qui n'avaient pu retrouver leurs noms sur les listes, la mission s'est contentée de répondre qu'il ne s'agissait « *que de quelques cas limités, qui ont tous été réglés* ». Lors de sa déclaration préliminaire du 27 avril¹⁵¹, la mission d'observation électorale de l'Union africaine a, pour sa part, conclu que l'élection présidentielle de 2015 avait « *permis au peuple togolais de choisir son Président de la République librement et dans la transparence* ».

18. CONTENTIEUX ELECTORAL

Dispositions légales

Le contentieux de l'élection présidentielle est de deux types : le contentieux des actes préparatoires, d'une part, il concerne l'inscription sur les listes électorales, les candidatures et la campagne électorale ; et le contentieux des résultats et de la régularité de l'élection, d'autre part.

Si le contentieux de l'inscription des électeurs fait l'objet de recours administratifs devant l'administration électorale (CELI puis CENI), il dépend en dernier ressort du Tribunal de première instance (*Art.55, 56 et 57 CE*). Pour ce qui est des autres domaines de contentieux, ils font intervenir plusieurs instances, notamment la CENI, la HAAC et la Cour des comptes, mais en cas de recours juridictionnel, la Cour constitutionnelle est seule compétente. En sa qualité de juge de la régularité de l'élection présidentielle, il lui revient de statuer sur le contentieux de ces élections. Elle dispose pour ce faire d'un délai d'un mois, qui peut être réduit à huit jours en cas d'urgence (*Art. 104 Constitution*). Contrairement aux arrêts du Tribunal de première instance, « *Les décisions de la Cour constitutionnelle ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités civiles, militaires et juridictionnelles* » (*Art. 106 Constitution*).

Contentieux de l'inscription des électeurs

Voir la section 'Listes électorales'. Il convient de souligner que ce contentieux n'est effectif que si la période d'affichage des listes électorales est suffisante pour permettre aux électeurs de s'assurer de leur bonne inscription et faire usage, le cas échéant, de leur droit de recours. Faute d'un suivi systématique des recours introduits devant ses démembrés, la CENI n'a pu renseigner la MEE UE ni sur leur nombre ni sur leur règlement, renvoyant à l'opérateur technique du fichier pour plus d'information.

Contentieux des candidatures

Le contentieux des candidatures est régi par les articles 152 à 156 du Code électoral. La CENI procède à l'examen préliminaire du dossier de candidature et détermine les vérifications administratives nécessaires. Le président de la CENI envoie le dossier au Ministre chargé de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation

¹⁴⁹ Prenant acte des conclusions de la CEDEAO, l'ADDI a déclaré que « *les conclusions d'une observation à court terme d'une élection sont le plus souvent sujettes à des erreurs* » et que l'élection présidentielle de 2015 « *n'échappe pas à cette règle* ».

¹⁵⁰ Commission de la CEDEAO, Togo 2015 – Election Présidentielle, Déclaration préliminaire, Lomé, 26 avril 2015

¹⁵¹ Mission d'observation de l'Union africaine pour l'élection présidentielle du 25 avril 2015 en République togolaise, Déclaration préliminaire, Lomé, 27 avril 2015

et des Collectivités locales qui procède à ces vérifications administratives et renvoie le dossier à la CENI. Puis, le dossier de candidature ainsi que les résultats de ces vérifications sont transmis à la Cour constitutionnelle par la CENI (Art. 154). En cas de refus d'enregistrement de sa candidature par la CENI, le candidat saisit immédiatement la Cour constitutionnelle, qui statue dans les 48 heures (Art. 152 CE). La Cour constitutionnelle publie la liste des candidats au plus tard vingt-cinq jours avant le scrutin (Art. 156 CE). Pour l'élection de 2015, il n'a été fait état d'aucun contentieux des candidatures.

Contentieux de la campagne électorale

La campagne électorale est régie par les articles 157 à 168 du Code électoral. Les candidats à l'élection présidentielle sont donc soumis au respect de différentes règles législatives, réglementaires et électorales dépendant de l'Administration Territoriale, la CENI, la HAAC, et la Cour des comptes. Si ces institutions interviennent au cours de la campagne électorale, le Code électoral (Art.168) précise que si : « *La CENI est saisie de toute réclamation. Elle adresse, en cas de besoin, des injonctions aux autorités concernées ou au candidat dont l'attitude est incriminée. La CENI veille à la régularité de la campagne électorale.* » Or, elle n'a pas fait état de réclamations reçues dans le cadre de la campagne, et n'apparaît pas avoir fait usage de son pouvoir d'injonction (voir également Campagne électorale).

Enfin, la Cour constitutionnelle est compétente pour connaître du contentieux relatif à la campagne dans le cadre de son contrôle de la régularité de l'élection. Elle n'a pas fait état de contentieux non plus sur cette période lors de la proclamation des résultats définitifs.

Contentieux post-électoral

Le contentieux des résultats est régi par les articles 142 et 143 du Code électoral, et concerne « *les contestations concernant les opérations de vote et la conformité des résultats provisoires proclamés par la CENI* ». Seuls les candidats ont qualité pour contester la régularité des opérations électorales alors que les bonnes pratiques internationales encouragent que la qualité de requérant soit élargie à toute personne intéressée dans le souci de faire connaître la vérité des urnes. La requête contenant les griefs est écrite, elle doit être adressée à la Cour constitutionnelle, dans les quarante-huit heures suivant la proclamation des résultats provisoires. Après examen du dossier, la Cour détermine s'il existe de graves irrégularités de nature à entacher la sincérité du scrutin et à affecter la validité du résultat d'ensemble du scrutin. Si tel est le cas, la Cour annule le scrutin et propose à la CENI une nouvelle date pour le scrutin qui doit intervenir au plus tard dans les soixante jours suivant la date de l'annulation.

Dans sa *Décision n°EP-008/15 du 03 mai 2015 portant proclamation des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 25 avril 2015*, la Cour constitutionnelle rappelle qu'aucun des candidats n'avait introduit de recours en contestation à l'expiration du délai de recours fixé au 30 avril 2015 à minuit. Conformément à l'article 143 du Code électoral, la Cour affirme avoir opéré *proprio motu* un examen des résultats en vue de contrôler s'il existait de « *graves irrégularités de nature à entacher la sincérité et à affecter la validité du résultat d'ensemble du scrutin* ». Ce « contrôle du recensement des suffrages sur l'ensemble du territoire, préfecture par préfecture, région par région » se serait déroulé du 29 avril au 2 mai inclus et aurait « relevé que certains suffrages n'avaient pas été comptabilisés ou que d'autres auraient été rajoutés *notamment* dans les préfectures de Binah, de Zio et de Dankpen ». (...) « Considérant que ces irrégularités constatées n'étaient pas de nature à entacher la sincérité du scrutin et à affecter la validité du résultat d'ensemble, la Cour aurait alors opéré quelques redressements des suffrages exprimés arrêtant les résultats définitifs et déclarant Monsieur Gnassingbé Faure Essozimna, élu président de la République avec 1 221 282 voix soit 58,77% des suffrages exprimés, annexant lesdits résultats détaillés par CELI, et, ordonnant la publication de la décision au Journal Officiel de la République togolaise suivant la procédure d'urgence.

Au-delà des quelques redressements mentionnés par elle, l'analyse des corrections apportées aux chiffres de la CENI sur l'ensemble des 42 CELI révèle qu'elle s'est en fait contentée de « gommer » les nombreuses incohérences en ajustant le nombre de votants et celui des suffrages exprimés comme simple variable d'ajustement, afin que les totaux correspondent (*voir tableau en annexe*), s'abstenant de tout autre examen pour s'assurer effectivement de la régularité des opérations électorales.

La MEE UE a pu obtenir la copie de la décision de la Cour sans difficulté lors de la proclamation des résultats définitifs. En revanche, elle a été informée de l'indisponibilité de ses membres pour discuter du processus électoral des résultats en particulier. La proclamation des résultats définitifs par la Cour constitutionnelle a été suivie le lendemain par la cérémonie d'investiture devant les juges.

* * *

19. RECOMMANDATIONS

	Principe poursuivi	Enoncé de la recommandation	Action suggérée et institution responsable	Réf. engagements internationaux
1.	<i>Consolidation de la démocratie, de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance.</i>	Engager au plus vite un dialogue politique inclusif sur la mise en œuvre des réformes institutionnelles telles que prévues dans le cadre de l' <i>Accord politique global</i> de 2006, notamment : <ul style="list-style-type: none"> ▪ La limitation des mandats présidentiels, et le retour au mode de scrutin majoritaire uninominal à deux tours, ▪ La nomination d'un Premier ministre issu de la majorité parlementaire et le renforcement de ses prérogatives, ▪ La tenue d'élections locales et l'institution d'un Sénat, ▪ La réforme de la Cour constitutionnelle. 	<i>Gouvernement</i> - Donner les gages d'une reprise effective du dialogue politique	- <i>Accord politique global.</i> - <i>Art. 10(2), 12(2), 13, 15(1) et 27(1) de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CAD).</i>
CADRE JURIDIQUE				
2.1	<i>Offrir un cadre juridique cohérent et complet, propice à la tenue d'élections conformes aux standards internationaux en matière d'élections.</i>	Réviser substantiellement la législation électorale afin de pallier aux insuffisances, incohérence et imprécisions : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Préciser les dispositions essentielles à l'intégrité du scrutin et à la transparence des résultats (<i>cf. infra</i>), ▪ Renforcer le fonctionnement de l'administration électorale, et délimiter clairement ses attributions concernant les domaines de compétence partagés (<i>cf. infra</i>). ▪ Donner un encadrement plus libéral de la période de campagne électorale tout en assurant le respect des règles indispensable à l'équité de la compétition (<i>cf. infra</i>), ▪ Intégrer l'usage des nouvelles technologies et encadrer l'utilisation de la biométrie et du logiciel SUCCES (<i>cf. infra</i>), ▪ Redéfinir les principaux délais légaux (<i>cf. infra</i>). 	<i>Législateur</i> - Modifier la législation électorale applicable (<i>voir détails en infra</i>).	(<i>Détails en infra</i>)
2.2	<i>Rendre la législation</i>	Garantir l'accès aux textes de loi et à la jurisprudence relatifs aux	<i>Ensemble des institutions intervenant</i>	(<i>Bonne pratique</i>)

	<i>électorale plus accessible : transparence, sécurité juridique et prévention des conflits.</i>	élections par leur publication immédiate au Journal Officiel, puis leur mise en ligne sur les sites web des Institutions concernées. Publier l'ensemble des actes réglementaires encadrant le processus électoral.	<i>dans le processus électoral (CENI, HAAC, MAD, Cour constitutionnelle)</i>	- PIDCP art 19(2)
ADMINISTRATION ELECTORALE				
3.1	<i>Améliorer la représentativité et l'efficacité de l'administration électorale</i>	Engager une réflexion inclusive sur la recomposition de l'administration électorale à la lumière des nouveaux équilibres politiques. Le contexte de méfiance exacerbée entre les parties prenantes rendant illusoire, à court et moyen terme, le passage à une CENI purement technique, élargir la réflexion aux mécanismes permettant d'assurer une plus grande stabilité.	<i>Gouvernement Formations politiques</i> - Reprise du dialogue politique <i>Administration électorale</i> - Produire un bilan des enseignements tirés de l'élection de 2013	<i>(Bonne pratique)</i> - PIDCP art. 25, observation 25(20) - CAD at. 2, 12 et 17
3.2	<i>Compétence, indépendance, et transparence de l'administration électorale.</i>	Réformer le fonctionnement et l'organisation interne de la CENI pour renforcer son efficacité et son indépendance : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Allonger la durée de mandat de ses membres, ▪ Définir les critères de représentativité des oppositions parlementaire et extra-parlementaire siégeant en son sein, ▪ Limiter les dispositions dérogatoires permettant leur remplacement en cas de vacance de l'Assemblée nationale. ▪ Faciliter la dépolitisation de ses organes opérationnels, notamment par la mise en place effective d'une structure administrative et technique pérenne (Secrétariat Exécutif), ▪ Renforcer son indépendance vis-à-vis de l'Exécutif et en particulier du MATD (recrutement, compétences, budget); 	<i>Législateur</i> - Modifier la législation applicable (CE, art. 3-39) <i>Administration électorale</i> - Application de la loi (CE, art. 25-26). - Modification du règlement intérieur	<i>(Bonne pratique)</i> - PIDCP art. 25, observation 25(20) - CAD at. 2, 12 et 17
3.3	<i>Transparence, Sécurité juridique</i>	Rendre plus transparent le fonctionnement et les normes de l'administration électorale, en assurant : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Le caractère effectivement public de ses sessions plénières, ou à défaut, la publication des minutes ; ▪ La publication de l'ensemble des actes réglementaires, décisions, directives et notes de service encadrant la conduite 	<i>Administration électorale</i> - Publication des actes réglementaire	<i>(Bonne pratique)</i> - PIDCP art 19(2)

		du processus électoral.		
FICHER ELECTORAL				
4.1	<i>Transparence</i>	Assurer la transparence du fichier électoral : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Réaliser un audit complet du fichier électoral, ▪ Permettre la réalisation d'une évaluation indépendante du fichier électoral par les plateformes d'observation nationales, ▪ Rendre effectif l'accès des partis politiques au fichier électoral. 	<i>Administration électorale</i> <ul style="list-style-type: none"> - Application de la loi (CE, art. 60). - Mesures de transparence. 	<i>(Bonne pratique)</i> <ul style="list-style-type: none"> - PIDCP art 19(2) - CAD art. 17 - Code electoral art. 60
4.2	<i>Transparence et droit à un recours effectif</i>	Garantir l'effectivité du droit de recours aux citoyens éligibles : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Rallonger la période d'affichage des listes provisoires, ▪ Limiter toute modification ultérieure sans information adéquate du public et notification des électeurs concernés, ▪ Rallonger les délais de recours en contestation, ▪ Assurer la notification de tout électeur concerné par une radiation en dehors de la période de révision des listes 	<i>Législateur</i> <ul style="list-style-type: none"> - Modifier la législation applicable (CE, art. 51-62) 	<ul style="list-style-type: none"> - PIDCP art 19(2) - PIDCP art 2(3)
4.3	<i>Assurer le caractère inclusif, l'exactitude et la fiabilité du fichier électoral.</i>	Engager une refonte du système et des procédures d'inscription sur les listes électorales : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Réviser l'architecture du système informatique pour permettre une actualisation des données concernant les électeurs, ▪ Introduire un identifiant unique pour chaque citoyen, reposant notamment sur ses données permanentes d'état civil, ▪ Améliorer l'efficacité des outils d'identification et de dé-doublonnage utilisant les données biométriques, ▪ Assurer l'appropriation de la technologie et le transfert de compétence à l'administration électorale ▪ Renforcer la sensibilisation de toutes les populations éligibles par une variété de canaux de communication. 	<i>Législateur</i> <ul style="list-style-type: none"> - Modifier la législation applicable (CE, art. 51-62) <i>Administration électorale</i> <ul style="list-style-type: none"> - Révision des procédures d'inscription. <i>Opérateur technique</i> <ul style="list-style-type: none"> - Refonte de la base de données. - Amélioration du logiciel d'inscription. - Amélioration des outils utilisant les données biométriques. 	<i>(Bonne pratique)</i> <ul style="list-style-type: none"> - PIDCP art. 25, Observation 25(p11)
4.4	<i>Assurer le caractère inclusif, l'exactitude et la fiabilité du fichier électoral.</i>	Engager une modernisation de la gestion de l'état civil dans le cadre du processus de décentralisation, et assurer à moyen terme la distribution gratuite d'une pièce d'identité nationale à tout citoyen togolais adulte.	<i>MATDC</i> <ul style="list-style-type: none"> - Maîtrise d'ouvrage <i>Partenaires du développement</i> <ul style="list-style-type: none"> - Appui technique et financier 	<i>(Bonne pratique)</i> <ul style="list-style-type: none"> PIDCP art. 25, Observation 25(p11)

CANDIDATURES				
5.1	<i>Assurer l'égalité des chances des candidats</i>	Réduire le montant de la caution pour les candidatures présidentielles (fixée par décret pris en Conseil des ministres à 20 millions de francs CFA soit environ 30.500 € pour l'élection présidentielle de 2015) permettant ainsi d'élargir la compétition électorale sans discrimination de moyens.	<i>Gouvernement</i> - Décret pris en Conseil des ministres	<i>(Bonne pratique)</i> - PIDCP art. 25, Observation 25(p4)
5.2	<i>Transparence et droit à un recours effectif</i>	Préciser les modalités de l'examen préliminaire du dossier de candidature de la CENI. Permette aux candidats non-retenus le recours à un second degré de juridiction administratif avant d'être renvoyé devant la Cour constitutionnelle dont les décisions ne sont susceptibles d'aucun recours.	<i>Législateur</i> - Modifier la législation applicable (Constitution art. 106 ; CE, art. 149-156)	<i>(Bonne pratique)</i> - PIDCP art 19(2) - PIDCP art. 2(3), 9, 14, 25 et 26 - CAD art 3 (8)
CAMPAGNE ELECTORALE				
6.1	<i>Respect des règles, égalité de traitement, et prévention des conflits.</i>	Assurer le respect des règles régissant la campagne électorale : <ul style="list-style-type: none"> Revoir les dispositions les plus restrictives du code électoral en privilégiant une approche plus libérale, selon un principe de réalité, pour en assurer la mise en œuvre effective, Renforcer les attributions (supervision, investigation, injonction et sanction) de la CENI pour « veiller à la régularité de la campagne électorale » et au respect des dispositions légales interdisant l'utilisation des moyens de l'Etats, Définir les pratiques portant atteinte à la sincérité du scrutin de la période de campagne électorale à la publication des résultats provisoires, leur interdiction, les sanctions imposées et l'autorité compétente pour les appliquer. Clarifier les attributions respectives de la CENI et de la HAAC en matière d'égalité de traitement des candidats. 	<i>CENI</i> - Assurer le respect des dispositions légales (dont : CE 136 et 161-168) <i>Législateur</i> - Modifier la législation applicable (CE, art. 72 et 118-122)	<i>(Bonne pratique)</i> - PIDCP art. 2(3), 9, 14, 25 et 26 - CAD art. 17
6.2	<i>Garantir le pluralisme et l'exercice de la liberté d'expression en période de campagne</i>	Renforcer le pluralisme de la campagne électorale afin de garantir aux électeurs l'accéder à l'information et à la diversité des opinions et leur permettre de faire un choix éclairé : <ul style="list-style-type: none"> Amender les dispositions du Code électoral restreignant 	<i>HAAC</i> - Application de la loi (CE, art. 166).	- PIDCP art. 19 et 25, observation 25 - CAD art. 17(3) et 27(8)

	<i>électorale.</i>	<p>l'exercice des libertés d'expression et d'opinion, et élargir à toutes les composantes de la société togolaise le droit de participer au débat démocratique lors de la campagne,</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Clarifier le mandat de la HAAC en période de campagne électorale, et lui accorder les moyens d'assurer pleinement sa mission de façon indépendante. ▪ Appliquer les dispositions légales faisant obligation à la HAAC d'organiser « des débats contradictoires à la radio et à la télévision auxquels tout candidat peut participer ». ▪ Revoir la possibilité d'autoriser les sondages d'opinion en période électorale. 		
6.3	<i>Egalité des chances entre les candidats en compétition</i>	<p>Renforcer l'encadrement du financement des partis politiques et des dépenses électorales, en le complétant par:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ la création de mécanismes de contrôle <i>a priori</i> des dépenses de campagne par la CENI et la définition de sanctions imposées en cas de dépassement flagrant du plafonnement, ▪ une réglementation plus précise du contrôle et de la publication des ressources et dépenses de campagne, ▪ le renforcement des moyens de la Cour des comptes pour le contrôle <i>a posteriori</i> des comptes de campagne. 	<p><i>Législateur</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Modifier la législation applicable (CE, art. 118-122, Charte des partis politiques art. 18-21, Loi organique sur la Cour des comptes) 	<p><i>(Bonne pratique)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>PIDCP art. 25</i>
SCRUTIN, CENTRALISATION ET PROCLAMATION DES RESULTATS				
7.1	<i>Garde-fous de l'intégrité du scrutin, Transparence, Sécurité juridique, Droit à un recours effectif</i>	<p>Renforcer la législation électorale sur les questions essentielles à l'intégrité du scrutin et à la transparence des résultats :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ limiter les dispositions dérogatoires relatives au vote des forces armées et de sécurité au seul vote par anticipation, ▪ encadrer l'exercice des votes par anticipation, par dérogation et par procuration de garde-fous renforcés, ▪ inscrire dans la loi l'obligation d'arrêter la liste définitive des bureaux de vote en amont du scrutin, ▪ inscrire dans la loi l'obligation de procéder à la publication des résultats provisoires (puis définitifs) détaillés par BV, seule à 	<p><i>Législateur</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Modifier la législation applicable (CE, notamment art. 108-117) <p><i>CENI</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Modifier et compléter les dispositions réglementaires 	<p><i>(Bonne pratique)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>PIDCP art 19(2)</i> - <i>PIDCP art. 2(3), 9, 14, 25 et 26</i>

		même d'en garantir une véritable traçabilité et de permettre aux candidats de documenter leurs éventuels recours.		
7.2	<i>Transparence, Sécurité juridique, Droit à un recours effectif</i>	Faciliter le contrôle de la régularité des opérations de vote et le règlement du contentieux des résultats, notamment par: <ul style="list-style-type: none"> ▪ précisant les procédures de recensement des votes par les <i>Commissions électorales locales indépendantes</i> (CELI) puis par la CENI, et clarifiant leurs attributions dans le traitement des erreurs matérielles relevées (rapport circonstancié, mise en quarantaine, ou PV de redressement). ▪ l'adoption d'une charte détaillée définissant les critères de qualification des votes nuls à l'usage des bureaux de vote. 	<i>Législateur</i> <ul style="list-style-type: none"> - Modifier la législation applicable (CE, art. 100-103) <i>CENI</i> <ul style="list-style-type: none"> - Modifier et compléter les dispositions réglementaires 	<i>(Bonne pratique)</i> <ul style="list-style-type: none"> - PIDCP art 19(2) - PIDCP art. 2(3), 9, 14, 25 et 26
7.3	<i>Permettre une observation électorale non-partisane et conforme aux standards internationaux.</i>	Appuyer et continuer le renforcement des capacités techniques des OSC engagées dans l'observation du processus électoral et le plaidoyer pour la réforme du cadre électoral (comme dans les actions de sensibilisation des électeurs ou les mécanismes de médiation et d'alerte précoce). Un soutien financier, doublé d'un accompagnement technique pourrait notamment être donné à des initiatives comme celle de la SYCED/CNSC pour contribuer à la conduite d'un audit indépendant du fichier électoral.	<i>Partenaires techniques et financier</i> <ul style="list-style-type: none"> - Appui financier - Accompagnement technique - Activités de renforcement des capacités 	<i>(Bonne pratique)</i>
7.4	<i>Permettre une observation électorale non-partisane</i>	Définir les critères objectifs permettant à la CENI de désigner les observateurs nationaux et internationaux.	<i>CENI</i> <ul style="list-style-type: none"> - Compléter les dispositions réglementaires, en application de la législation applicable (CE, art. 8-9) 	<i>(Bonne pratique)</i> <ul style="list-style-type: none"> - CAD Art 23(5)
CONTENTIEUX				
8.1	<i>Droit à un recours effectif</i>	Procéder à une révision des délais légaux : <ul style="list-style-type: none"> ▪ précision et allongement des délais de recours en contestation des résultats provisoires ou de la régularité des opérations de vote (les délais de 48h à compter de leur proclamation 	<i>Législateur</i> <ul style="list-style-type: none"> - Modifier la législation applicable (CE, art. 51-62, et 142) 	<ul style="list-style-type: none"> - PIDCP art. 2(3), 9, 14, 25 et 26 - CAD art. 3(8)

		<p>apparaissent excessivement courts pour permettre l'exercice effectif du droit de recours),</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ précision et allongement des délais impartis à l'Administration électorale et à la Cour constitutionnelle afin d'opérer les vérifications nécessaires avant la proclamation des résultats. 		
8.2	<i>Droit à un recours effectif</i>	Accorder le droit de recours à tout électeur inscrit, même s'il n'a pas voté, conformément à l'exercice effectif du droit de recours contre les violations des droits fondamentaux des personnes.	<p>Application des textes en vigueur.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Article 8 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme - Article 142 du Code électoral 	<ul style="list-style-type: none"> - Bonne pratique - Articles 9, 14, 25 et 26 du PIDCP - Article 3 observation 8 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance (CAD)
SENSIBILISATION				
9.1	<i>Renforcement de la sensibilisation des électeurs</i>	Confier à la CENI un rôle de coordination des activités de sensibilisation électorale et d'éducation civique.	<p><i>Législateur</i></p> <p>Modifier la législation applicable (CE, art. 3-39)</p>	<i>(Bonne pratique)</i>
EXERCICE DES LIBERTES PUBLIQUES				
10.1	<i>Garantir la liberté de la presse.</i>	Dépénaliser les délits de presse.	<p><i>Législateur</i></p> <p>Modifier la législation applicable (Code de la presse art. 72-106, et Code pénal art. 142-143)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - PIDCP art. 19 - CAD art. 27
10.2	<i>Garantir le libre accès à l'information.</i>	Adopter la loi sur le libre accès à l'information.	<p><i>Législateur</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Compléter la législation applicable 	<ul style="list-style-type: none"> - PIDCP art. 19 - CAD art. 27
DROITS HUMAINS				
11.2	Justice et Droits de l'Homme.	Reprise des réformes judiciaires et institutionnelles et mise en œuvre des recommandations de la <i>Commission Vérité Justice et</i>	<p><i>Gouvernement et législateur</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Reprendre les réformes 	<ul style="list-style-type: none"> - Instruments internationaux ratifiés

		<i>Réconciliation</i> (CVJR) afin de garantir la poursuite des responsables de violations de droits humains au Togo.		par le Togo notamment la DUDH, PIDCP, CAD
11.1	<i>Renforcer la participation des femmes et des jeunes à la vie politique</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mettre en œuvre le principe de parité en matière de participation des femmes dans la vie politique. ▪ Adopter des mesures incitatives pour assurer l'émergence de femmes et des jeunes dans la direction des structures internes et locales des partis politiques et d'assurer une représentativité équilibrée au sein des institutions de l'Etat. 	<i>Législateur</i> Compléter la législation applicable	<i>(bonne pratique)</i> - PIDCP art. 25 - CAD art. 2(11) et 8, protocole relatif aux droits des femmes art.9 - APG, 1.2.11

20. ANNEXES

ANNEXE 1 – Rapport de synthèse des travaux (OIF)

RAPPORT DE SYNTHESE DES TRAVAUX

COMITE DE VERIFICATION ET DE CONSOLIDATION DU FICHIER ELECTORAL 2015 DU TOGO

LOME, LE 7 AVRIL 2015

I. RAPPEL DU CONTEXTE DE LA MISSION

1. Par lettre n°056/MATDCL/CAB du 05 mars 2015, Monsieur. Gilbert BAWARA, Ministre de l'Administration territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités locales a exprimé le souhait du Gouvernement togolais de bénéficier de l'expertise de la Francophonie pour assister la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) du Togo en vue de la consolidation du fichier électoral pour l'élection présidentielle d'avril 2015. Pour le Ministre, « le travail de l'expert consistera à assister la CENI dans le travail d'identification d'éventuelles anomalies et à aider à la recherche des solutions appropriées pour y remédier ».
2. En réponse à cette requête, Monsieur Clément DUHAIME, Administrateur de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF), a adressé à Monsieur Gilbert BAWARA, la correspondance référencée ADM/DDHDP/CG/GNN/CZ/RmJ/20150306-010, du 06 mars 2015, pour annoncer l'arrivée à Lomé, dans les jours suivants, d'une mission d'experts, ainsi composée:
 - Général Siaka SANGARE, Délégué général aux Elections du Mali, Président du Réseau des compétences électorales francophones (RECEF), ancien Président de la Commission électorale nationale indépendante de la République de Guinée;
 - Madame Karine SAHLI-MAJIRA, démographe;
 - Monsieur Honoré DEMBELE, Ingénieur informaticien, spécialiste des listes électorales biométriques.
3. Tout en marquant son accord sur le mandat de la mission, proposé par le Ministre Gilbert BAWARA, l'Administrateur de l'OIF a insisté sur la démarche inclusive dans laquelle s'inscrit cette mission dont les membres devront travailler avec des experts issus à la fois de la majorité, de l'opposition et de la CENI. Cette démarche inclusive est pour l'Administrateur de l'OIF « une condition importante pour le succès de la mission ». Sur la base de ces échanges, les parties ont convenu des termes de référence du cadre d'exécution de la mission.
4. Cette mission conduite par l'Organisation internationale de la Francophonie s'est déroulée du 14 mars au 8 avril 2015 à Lomé.
5. Ainsi à la demande de l'OIF, un Comité de consolidation et de vérification du fichier électoral a été mis en place le 27 mars 2015. Ce comité, présidé par le Président de la CENI, est constitué des représentants des cinq candidats à la Présidentielle de 2015, de deux membres de la CENI, de l'opérateur technique en charge de la gestion technique du fichier électoral et des experts de l'OIF (voir liste nominative).
6. Ce comité a été un lieu d'échanges afin que les principales parties prenantes au prochain scrutin électoral puissent présenter leurs doutes ou interrogations sur le fichier électoral et participer aux travaux de consolidation et de vérification du fichier électoral.

II. METHODOLOGIE

7. L'approche retenue s'est appuyée sur l'analyse de la base de données électorale de 2015, celle de 2013, et sur des données statistiques issues du 4^{ème} RGPH¹⁵² (2010).
8. La revue de la chaîne de révision des listes électorales a été approchée uniquement par les procédures techniques mises en vigueur pour l'opération (et non par la qualité de son déploiement sur le terrain ou la qualité de la sensibilisation de la population, ni même par l'encadrement légal de l'opération). Un essai d'enregistrement d'électeurs a été réalisé en salle, en présence de l'ensemble des membres du comité.

III. LIMITES DES TRAVAUX

- Aucune analyse du code électoral n'a été menée, ni les incidences du code sur le processus de gestion des listes électorales.
- Aucun contrôle des procédures d'autorisation d'utilisation des kits sur le terrain, et notamment de la chaîne de configuration n'a été réalisé (faute de documentation disponible auprès de la CENI).
- Aucun contrôle de la qualité de la saisie par rapport aux formulaires d'inscription individuels remplis sur le terrain.
- Aucun contrôle sur les kits déplacés pour enregistrer des personnes en dehors des centres d'enregistrement prévus et autorisés par la CENI.
- Contrôle partiel de l'affectation des électeurs par CRY, faute de concordance entre les numéros de carte d'électeurs et les numéros de Centre de vote dans certains cas.
- Aucun contrôle sur la chaîne de validation d'une inscription, et notamment quand un autre doigt que l'index est présenté, ou qu'aucune empreinte n'est de qualité suffisante.
- Pas de test direct sur la performance du matcher, mais tests par confrontation indirecte: recherche de cas d'inscriptions multiples, et comparaison visuelle des photographies.
- Contraintes de temps liées au calendrier électoral.

IV. SYNTHESE ET PORTEE DES TRAVAUX

9. Les membres du Comité de consolidation et de vérification ont pu mener leurs travaux en toute indépendance.
10. L'ensemble des interrogations portées à l'attention du comité ont été traitées.
11. L'essentiel des travaux de la mission a été consacré à l'analyse du fichier électoral informatisé: fichier comportant les empreintes digitales (des deux index et à défaut tout autre doigt), la photographie du visage, des données alphanumériques portant sur l'état civil, l'adresse de résidence, la date d'enrôlement, la profession, le numéro de téléphone, le numéro de carte d'électeur, le type de justificatif présenté pour l'enregistrement, la nature de l'inscription¹⁵³ des citoyens.

¹⁵² 4^{ème} RGPH : 4^{ème} Recensement Général de la Population et de l'habitat du TOGO réalisé en 2010

¹⁵³ L'ensemble des raisons pour lesquelles une personne s'est présentée lors de la révision électorale : Nouvelle inscription, Modification (correction), Transfert, Duplicata, Radiation.

12. Après avoir listé les cas d'anomalies possibles du fichier électoral, des investigations ont été menées et des constats établis: les anomalies sur les numéros de carte, les inscriptions multiples, les erreurs d'orthographe des noms, prénoms, profession, ou encore sur les champs non codés, la complétude des enregistrements pour les inscrits. Les investigations menées ont consisté à formuler et à exécuter des requêtes destinées à faire ressortir les anomalies du fichier électoral, et à établir des statistiques.
13. Une attention particulière a été portée sur les électeurs sans empreinte digitale ou avec empreintes non-exploitable, les électeurs sans photographie ou avec photographie non-exploitable, la détection de mineurs ou d'étrangers sur le fichier électoral.
14. D'autre part, la création de centres de recensement et de vote (CRV) pendant la période de révision a conduit à s'interroger sur le rattachement des électeurs à leur CRV, et à vérifier les erreurs sur les nom ou/et code de CRV.
15. Les statistiques relatives à la structure par sexe et âge de la population ont été comparées aux données issues du 4ème recensement général de la population (RGPH 2010), et ont donné lieu au tracé de pyramides des âges. La superposition des pyramides des âges a permis de porter l'attention sur la cohérence des effectifs globaux, identifiant de possibles sur-inscriptions (voir graphiques).
16. Lorsque des inscriptions multiples se sont avérées confirmées, il a été demandé à l'opérateur technique que l'inscription la plus récente soit conservée, et de supprimer l'inscription la plus ancienne, conformément à l'article 61 du code électoral.

L'isolement d'un sous-groupe inscrit plusieurs fois a permis d'établir quelques contacts :
 - Lorsqu'une personne se présente devant un kit d'enregistrement pour se faire établir une carte d'électeur (quelle qu'en soit la raison), un nouvel enregistrement est effectué dans la base de données.
 - Lorsqu'une personne est authentifiée sur le kit, le lien établi par le kit entre l'ancienne et la nouvelle inscription n'est pas systématiquement conservé. Aussi, des personnes revenues en «mode révision» peuvent se retrouver inscrites deux fois: leur inscription antérieure n'ayant pu être systématiquement supprimée. De fait, le mode opératoire introduit et conserve des «doublons» que le système n'est pas toujours à même de supprimer par la suite au niveau central.
 - Les informations mises à la disposition du Comité n'ont pas permis de saisir les raisons techniques de la présence d'inscriptions multiples après traitement ABIS et alphanumérique: la recherche sur les données alphanumériques a permis de déceler des cas, mais les travaux menés sur les différents critères qualifiant soit la qualité des photographies soit la qualité des empreintes n'ont été concluants.
17. La recherche d'inscriptions multiples sur le fichier électoral de 2013, a porté sur les champs disponibles sur les listes électorales (soit le nom, prénom, nom du père, nom de la mère, genre et âge de l'électeur) et 4316 enregistrements ont été remontés, représentant au plus 2 158 doublons.
18. Parmi les anomalies pouvant affecter la recherche des inscriptions multiples et donc la qualité du fichier électoral, notons la présence de caractères spéciaux¹⁵⁴ dans les noms ou prénoms dans environ 30 000 cas. Les enregistrements ont été maintenus en l'état dans le fichier.

¹⁵⁴ Caractères spéciaux tels que chiffres, symboles (&, #, ?, ½, etc.), ou des XX

19. Le nombre élevé de personnes inscrites par témoignage sur le fichier électoral (2 643 397, soit plus de 75%), induit une incapacité de vérification formelle de l'identité des personnes, ainsi que de leur âge et de leur nationalité. Ceci peut constituer une source d'enregistrement indu pouvant affecter l'exactitude des données collectées. Dans 873 cas, le justificatif d'inscription n'a pas été renseigné, il est recommandé que ce champ soit rendu obligatoire dans le logiciel.
20. L'absence de rattachement des CRV à des Régions, Préfectures etc., et les erreurs sur leurs codes d'identification ont été corrigées. Ces corrections ont permis d'affecter chaque électeur à un et un seul CRV, puis à un et un seul Bureau de Vote (BV) dans le fichier définitif.
21. L'analyse des cas de numéros de cartes d'électeur dupliqués (24 503) a permis de constater que ces cartes appartiennent à des électeurs différents et ne constituent pas des doublons d'inscription dans le fichier électoral.
22. L'évolution du fichier électoral de 2013 à 2015, a consisté en: l'inscription des nouveaux majeurs et des majeurs non-inscrits en 2013, la radiation des décédés et l'actualisation des données relatives aux électeurs inscrits en 2013 (changement de résidence et correction).
23. Les électeurs venus pour changer de centre de vote, ou pour des corrections sur leurs données d'état civil ou de résidence, ou encore pour obtenir un duplicata de leur carte d'électeur (pour raison de perte) se sont vus délivrer une nouvelle carte d'électeur avec un nouveau numéro de carte. Il en est de même pour les électeurs venus pour une combinaison de ces opérations.
24. Dans 291 907 cas, les numéros de carte d'électeur diffèrent des numéros de CRV auxquels les électeurs sont affectés pour le scrutin. Parmi ceux-ci, 30 827 cas (11%) sont de l'année 2015, et tous les autres datent de 2013. Ces cas sont dus soit à des demandes de transfert d'électeurs datant de 2013, soit à des désengorgements de centres de vote en 2015.
25. Suite à la correction des anomalies, le nombre d'électeurs est définitivement arrêté à 3 509 258, répartis entre 4 112 Centres de vote et 8 994 BV (voir tableau ci-après).

V. BILAN DE L'APPUI DU COMITE DE CONSOLIDATION AU PROCESSUS

26. Plus de 400 requêtes ont été exécutées dans le cadre de la vérification du fichier électoral.
27. L'évolution numérique du fichier électoral a été la suivante:
 - 3 529 781 inscrits sur les listes électorales provisoires;
 - 3 517 377 inscrits sur le fichier électoral après traitement des enregistrements multiples, des contentieux (radiation des décédés compris) et des procès-verbaux visés par les CEU;
 - 3 509 258 inscrits sur les listes électorales définitives après travaux du comité de consolidation et de vérification.
28. Dans le cadre de la recherche des inscriptions multiples, 8119 inscriptions ont été identifiées comme des doublons et supprimées.
29. Sur la base de ses conclusions, le Comité a formulé des recommandations dont la mise en œuvre est prévue à très court terme (avant le prochain scrutin électoral), à moyen terme (dès la fin des échéances de 2015) et à plus long terme (autres recommandations).

30. Suite aux discussions sur les recommandations, les parties prenantes les ont validées; il conviendra de créer une structure inclusive et consensuelle de suivi pour la mise en œuvre des recommandations du Comité de consolidation et de vérification du fichier électoral.

VI. RECOMMANDATIONS

Recommandations immédiates

31. Pour les personnes ayant obtenu une nouvelle carte en 2015, il est nécessaire que le numéro de leur carte 2013 soit invalidé en informant leur ancien Centre de vote par la production d'une liste des numéros de cartes invalidées. Cela permettra d'éviter que les électeurs concernés, ne puissent se prévaloir d'une inscription dans leur ancien centre de vote. Cette mesure a été renforcée par l'interdiction du vote des omis.
32. Concernant les cas de « Transfert », une mention «T» est portée sur les listes électorales à côté du numéro d'électeur. Pour ces cas, il est recommandé que l'électeur soit autorisé à voter avec sa carte de 2013.
33. La CENI doit disposer d'une copie intégrale déchiffrée (non cryptée) de la base de données (données alphanumériques et biométriques).

Recommandations avant la prochaine révision électorale

34. Distinguer le champ NOM du champ PRENOM pour les père et mère, sur le formulaire d'inscription, pour assurer une saisie adéquate.
35. Toutes les informations relatives à la filiation doivent être inscrites sur la carte d'électeur, et non limitées aux noms des père et mère.
36. Pour préserver l'actualité du fichier par la radiation des décédés, il est nécessaire de créer des liens efficaces et efficients entre les services de l'état civil et les services de la CENI.
37. La mise à jour du fichier électoral ne doit donner lieu à la création systématique d'un nouvel enregistrement dans la base de données que lorsqu'il s'agit d'une nouvelle inscription. Le pendant à cette recommandation est d'assurer une recherche et une authentification sur le terrain de toute personne venant en révision sur l'ensemble de la base de données existante, et non sur un sous-ensemble. Il est nécessaire que le mode opératoire sur le terrain soit strictement appliqué, et que les liens établis par l'opérateur sur le kit soient conservés.
38. Il faudrait que pour chaque personne un identifiant unique soit basé sur des données qui ne changent jamais, telles que: sexe, date de naissance, lieu de naissance, et un index, et une clé de contrôle.
39. La CENI doit s'approprier la technologie de gestion des fichiers biométriques.
40. Il est nécessaire de créer les conditions légales permettant à la CENI de se professionnaliser dans la gestion électorale dans toutes ses dimensions.
41. Le code électoral doit être modifié pour tenir compte de l'introduction de l'informatique et de la biométrie dans le processus de gestion des listes électorales.

Autres recommandations

42. Il est nécessaire de légiférer sur la protection des données personnelles.

43. Il est impératif de moderniser l'état civil, et que l'inscription sur les listes électorales soit basée exclusivement sur la présentation d'une pièce d'identité nationale.

Fait, à Lomé le 7 avril 2015

Taffa TABIOU	Président
Général Siaka SANGARE	Chef de mission OIF
Boutchou SIBABI	Vice-Président du Comité
Dederiwé ABLY BIDAMON	Rapporteur S.C / OEFI
Karine SAHLI-MAJIRA	Expert de l'OIF, en qualité de personne ressource
Honoré DEMBELE	Expert de l'OIF, en qualité de personne ressource
Fabien MARIE	Directeur de projet ZETES
Komlan DOGBE	Le représentant de l'ADDI
Comlavi JONDOH	Le représentant de l'ANC
Fissali OURO-DJOBO	Le représentant du MCD
Bruno OGOUSSAN	Le représentant du NET
Aya-Esso Tcha-Kpohu ANDJAO	Le représentant de l'UNIR

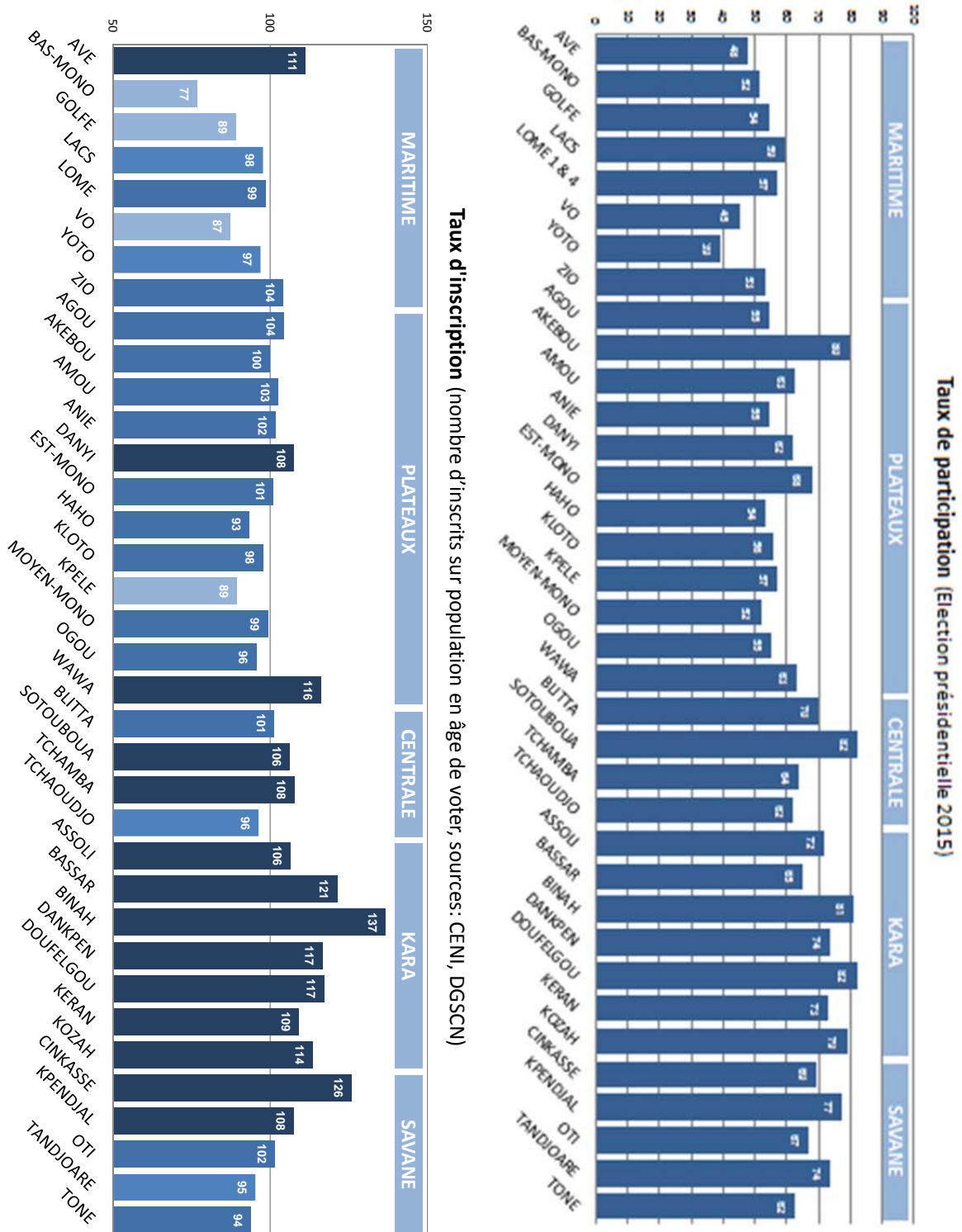
ANNEXE 2 – Bulletin de vote



Pour distribution interne.

Les vues exprimées dans ce rapport sont celles des auteurs et en aucun cas ne représentent l'opinion de l'UE, de son Service européen d'action extérieure ou de la Commission européenne

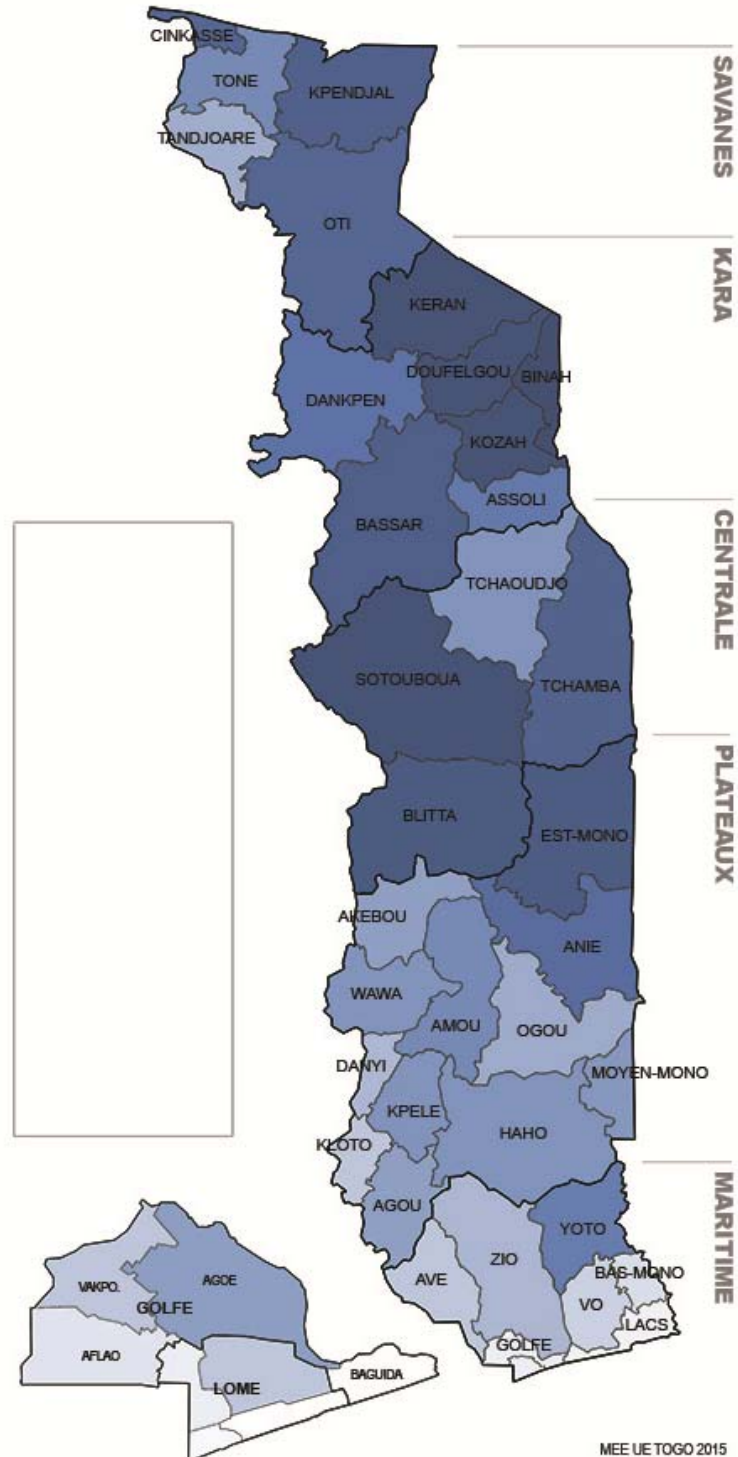
ANNEXE 2 Taux de participation et d'inscription par CELI



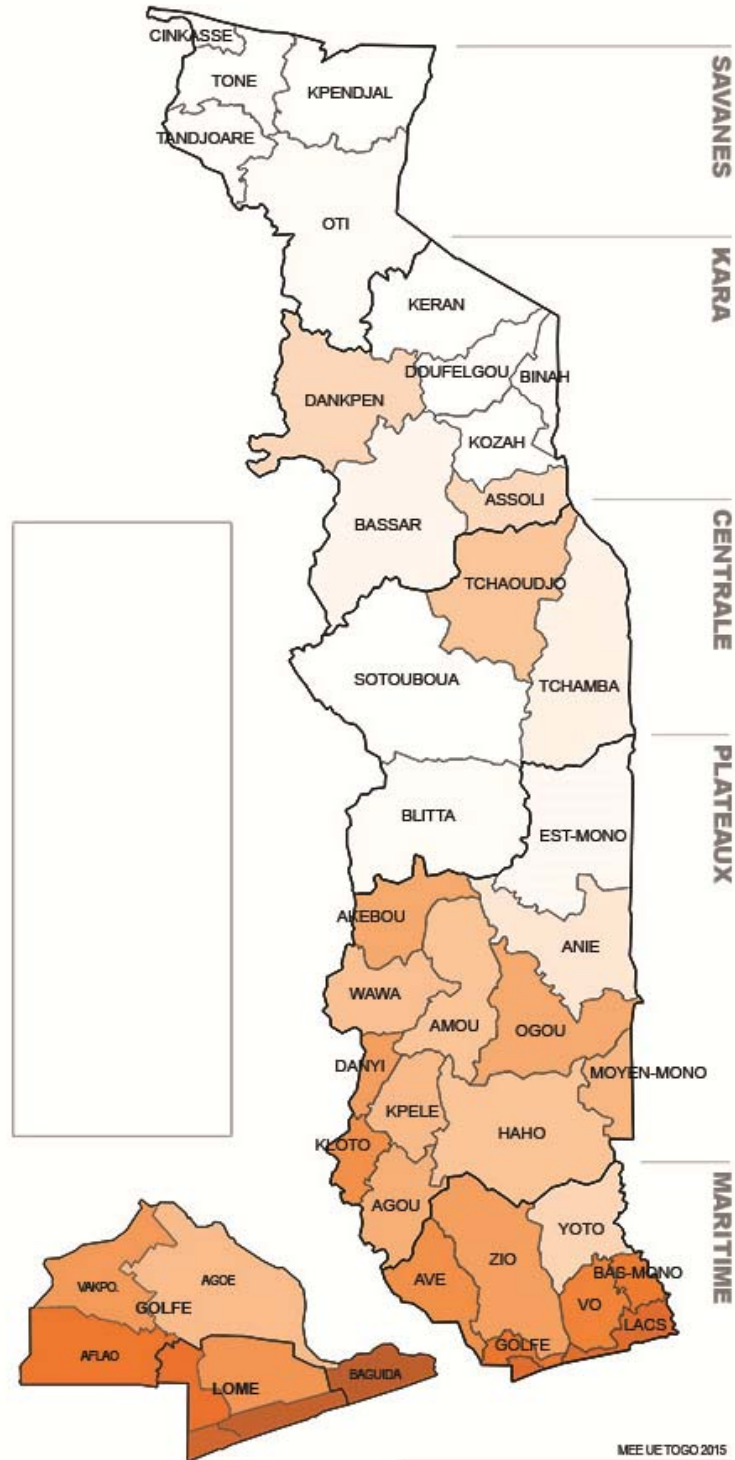
Pour distribution interne.

Les vues exprimées dans ce rapport sont celles des auteurs et en aucun cas ne représentent l'opinion de l'UE, de son Service européen d'action extérieure ou de la Commission européenne

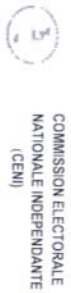
ANNEXE 4 – Carte des résultats (Faure GNASSIMBE)



ANNEXE 5 – Carte des résultats (Jean-Pierre FABRE)



ANNEXE 6 – Résultats provisoires (CENI)



COMMISSION ELECTORALE
NATIONALE INDEPENDANTE
(CENI)

ELECTION PRESIDENTIELLE DE 2015 RECENSEMENT GENERAL DES VOTES PAR LA CENI SCRUTIN DU 25 AVRIL 2015

N° d'ord	Commission Electorale Locale Independante (CELL)	Nombre total de BV	Nombre total directes	Voix sur la liste d'émargement	Voix par députation	Voix par anticipation (hors liste BV)	Nombre total de votes	Taux de participation	Nombre de bulletins nuls	Suffrages exprimés	Suffrages par candidat									
											FABRE Jean-Pierre	%	TOUSSAONA Moulamed	%	TAMA Koumanga	%	GOQUE Tebeuna	%	Faou Essoumana OUMANGBE	%
1	AIE	181	68 042	36 194	1 054	120	37 205	54,68	1 512	35 764	6 509	18,47	545	1,52	329	0,92	433	1,21	27 881	77,91
2	ASSOLI	79	28 594	20 199	324	58	20 581	71,73	628	19 953	4 787	23,99	450	2,26	136	0,68	94	0,47	14 479	72,57
3	AVE	157	59 893	27 766	865	106	28 654	47,86	954	27 901	15 927	57,08	183	0,66	281	0,94	253	0,91	11 077	39,70
4	BASSAR	217	71 689	45 251	1 502	233	46 982	65,55	1 606	45 378	5 813	12,81	362	0,80	367	0,81	398	0,88	38 234	84,26
5	BAGUIDA	149	68 285	38 507	1 427	93	40 011	58,59	841	39 175	33 751	86,18	108	0,28	196	0,50	165	0,42	4 945	12,63
6	BNAH	151	49 887	40 357	1 101	119	41 432	83,05	829	39 528	2 050	5,21	113	0,29	368	0,93	226	0,57	36 758	92,59
7	BULTA	211	76 839	52 511	1 088	193	53 732	69,93	1 163	52 566	5 389	10,26	321	0,61	479	0,91	565	1,07	45 769	87,04
8	CINKASSE	124	52 015	35 086	968	86	35 947	69,11	1 199	34 777	1 673	4,81	225	0,65	190	0,55	4 599	13,2	28 211	81,12
9	KENDJAL	226	79 288	59 747	1 453	134	61 605	77,70	1 989	59 486	2 046	3,44	313	0,53	420	0,71	6 805	11,44	49 758	83,68
10	TOHE	356	139 846	84 965	2 376	307	87 828	62,80	3 565	84 166	3 877	4,73	929	1,10	738	0,88	23 789	28,26	54 322	64,54
11	OTI	265	96 637	63 112	1 743	233	65 088	67,35	2 553	62 535	6 256	10,07	467	0,75	529	0,85	4 765	7,62	50 206	80,28
12	TANDJOUARE	165	59 685	42 767	1 148	103	44 046	73,80	1 075	42 936	826	1,92	497	1,16	243	0,57	20 114	46,86	21 202	49,38
13	KERAN	144	47 187	33 505	899	123	34 527	73,17	1 075	33 452	1 962	5,87	278	0,83	311	0,93	497	1,49	30 359	90,54
14	DOUJELGOU	147	48 110	38 278	1 159	191	39 491	82,08	1 064	38 643	1 514	3,92	259	0,67	1 020	2,64	1 196	3,09	34 366	88,98
15	KOZAH	385	147 403	111 939	3 288	998	116 213	78,84	1 807	114 402	6 489	5,41	554	0,48	1 483	1,30	1 427	1,25	104 391	91,25
16	TOHAOUJO	274	108 000	64 673	1 800	310	66 783	61,84	1 450	65 333	21 340	32,68	2 309	3,53	922	1,41	1 150	1,75	39 612	60,63
17	SOTOLBOUA	274	95 114	75 375	2 379	162	78 103	82,12	1 417	76 697	5 652	7,77	745	0,97	570	0,74	684	0,89	68 817	89,84
18	DANKPEN	201	67 432	47 728	1 102	174	49 004	72,67	1 854	47 150	11 692	24,80	104	0,22	101	0,21	120	0,25	35 726	75,77
19	TCHAMBA	296	78 472	47 217	1 362	150	48 447	63,35	1 580	47 068	6 785	14,42	489	1,06	337	0,72	374	0,79	39 120	83,11
20	KLOTO	214	82 511	44 106	1 402	210	45 657	55,58	969	44 996	25 205	57,27	542	1,21	404	0,90	607	1,35	17 608	39,23
21	AMOU	193	62 946	38 956	726	375	39 559	62,85	1 049	38 415	12 722	33,12	280	0,73	222	0,58	383	1,00	24 789	64,48
22	WAMA	171	63 038	39 181	565	146	39 932	63,28	821	39 071	13 688	35,03	791	2,02	176	0,45	469	1,20	23 947	61,29

Handwritten signatures and initials in blue ink along the left margin of the table.

Page 1 de 2



Pour distribution interne.
Les vues exprimées dans ce rapport sont celles des auteurs et en aucun cas ne représentent l'opinion de l'UE, de son Service européen d'action extérieure ou de la Commission européenne

N° d'ord.	Commission Electorale Locale Independante (CELL)	Nombre total de BV	Nombre total d'injects	Voix sur la liste d'emplacement	Voix par désignation	Voix par anticipation (hors liste BV)	Nombre total de voix	Taux de participation	Nombre de bulletins nuls	Suffrages exprimés	Suffrages par candidat									
											FABRE Jean-Pierre	%	TCHASSOIA TBOABE Mwanand	%	TAMBA Kwanindiga	%	GOQUE Tchaboué	%	Faire Essazima GMASSINGBE	%
23	LOME COMMUNE 2	386	182 944	99 602	3 653	0	99 103	54,17	1 812	97 358	71 978	73,93	894	0,92	1 001	1,03	1 046	1,07	22 449	23,06
24	LOME COMMUNE 3	223	104 525	60 886	2 681	1 366	63 348	60,61	1 177	62 512	52 500	83,98	204	0,33	447	0,72	367	0,59	8 501	14,24
25	LAOS	248	98 256	56 875	1 202	326	58 402	59,44	1 672	56 730	43 517	76,71	407	0,72	350	0,62	451	0,79	12 005	21,16
26	AFLAO GAKU/SAGBADO	289	126 911	63 513	2 712	783	66 532	52,50	1 680	65 407	45 765	69,97	379	0,58	737	1,13	788	1,20	17 829	27,26
27	AKEROU	98	33 408	26 280	391	71	26 779	80,16	580	26 068	11 861	45,50	177	0,68	161	0,62	200	0,77	13 726	52,65
28	AGOU	144	52 227	28 012	362	90	28 586	54,73	860	27 645	11 763	42,55	107	0,39	187	0,68	288	1,08	15 254	55,18
29	KPELE	111	39 036	21 785	503	73	22 313	57,16	777	21 539	8 010	37,19	77	0,36	156	0,72	217	1,01	13 072	60,89
30	DANNI	81	24 406	14 678	362	72	15 112	61,92	378	14 732	7 409	50,29	90	0,61	123	0,83	147	2,83	6 666	45,38
31	LOME Commune 1 et 4	163	75 347	39 487	1 471	0	40 607	53,89	701	40 208	32 309	80,35	167	0,42	282	0,70	257	0,64	7 180	17,86
32	OGOU	279	105 873	56 601	1 905	265	58 674	55,42	2 131	56 462	25 513	45,19	563	1,00	443	0,78	1 066	1,89	28 867	51,13
33	EST MONO	189	66 633	44 163	917	110	45 154	67,77	1 101	43 934	4 867	11,08	130	0,30	525	1,19	283	0,64	38 208	87,10
34	HAHO	341	120 489	62 185	1 929	175	64 456	53,49	3 289	61 194	20 457	33,43	452	0,74	863	1,44	1 353	2,21	38 153	62,35
35	VAKPO-LEGASSITO-SANGLERA	123	54 928	27 797	1 205	0	28 984	52,77	718	28 269	14 815	52,41	262	0,93	454	1,61	787	2,78	11 686	42,05
36	AGDENVINETOGBLE	389	182 152	99 356	4 353	1 208	99 556	54,55	1 765	97 591	35 999	36,89	2 695	2,76	2 054	2,10	2 220	2,27	54 428	55,77
37	BAS MONO	100	36 980	18 547	511	65	19 113	51,68	778	18 335	12 273	66,94	211	1,15	187	1,02	221	1,21	5 443	29,69
38	MOYEN MONO	108	37 686	18 918	580	95	19 564	51,90	679	18 871	7 484	39,66	77	0,41	120	0,64	131	0,69	11 059	58,66
39	ZIO	457	162 374	93 811	2 588	220	97 181	53,29	3 070	94 312	47 071	49,91	739	0,78	1 231	1,31	2 081	2,21	43 196	45,80
40	VO	259	102 008	45 380	1 037	151	46 608	45,89	1 727	44 354	27 872	62,84	340	0,77	371	0,84	440	0,99	15 331	34,57
41	YOTO	229	88 413	33 280	1 216	138	34 603	39,14	1 879	32 719	8 437	25,79	263	0,80	459	1,40	423	1,29	23 134	70,71
42	LOME COMMUNE 5	307	145 649	78 972	4 372	2 526	84 359	57,92	1 463	82 905	45 416	54,78	956	1,15	1 608	1,94	1 644	1,98	33 261	40,12
TOTAL		8 944	3 509 258	2 073 013	63 721	12 448	2 140 130	60,99	58 827	2 080 369	732 026	35,19	20 064	0,96	21 581	1,04	83 803	4,03	1 221 756	58,73

Signatures des membres de la CENI

DATE Yes
 PASSEUR Kikobou
 BOUTORA-THIRA Kikobou

BOUKRESSI Payadour
 YENCHIBRE YANDIN
 MME NIMON BANTCHASSI Badohina
 Opa Bena ASBO.

KOLANI K. Louja



Lomé, le 28 avril 2015

ANNEXE 7 – Résultats définitifs (Cour constitutionnelle)

COUR CONSTITUTIONNELLE
DU TOGO

RÉPUBLIQUE TOGOLAISE
Travail - Liberté - Patrie

***Affaire : Proclamation des résultats définitifs de
l'élection présidentielle du 25 avril 2015***

DECISION N°EP-008/15 DU 03 MAI 2015

« AU NOM DU PEUPLE TOGOLAIS »

La COUR CONSTITUTIONNELLE,

Vu la Constitution du 14 octobre 1992 ;

Vu la loi organique n°2004-004 du 1^{er} mars 2004 sur la Cour constitutionnelle ;

Vu le Règlement intérieur de la Cour, adopté le 15 février 2014 ;

Vu le Code électoral ;

Vu le décret N°2015-017/PR du 24 février 2015 fixant la date du scrutin et portant convocation du corps électoral pour l'élection présidentielle du 15 avril 2015, modifié par le décret n°2015-022/PR du 27 mars 2015 reportant la date de l'élection présidentielle au 25 avril 2015 ;

Vu le décret n°2015-003/PR du 09 avril 2015 portant vote par anticipation des membres des forces de l'ordre et de sécurité ;

Vu la publication des résultats provisoires du scrutin par la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) le 28 avril 2015 ;

Vu le rapport de la CENI à la Cour constitutionnelle sur le processus électoral relatif au scrutin du 25 avril 2015 en date du 29 avril 2015 ;



1

Pour distribution interne.

Les vues exprimées dans ce rapport sont celles des auteurs et en aucun cas ne représentent l'opinion de l'UE, de son Service européen d'action extérieure ou de la Commission européenne

Vu la Décision N°EP-001/15 du 25 février 2015 de la Cour constitutionnelle portant désignation du collège des médecins ;

Vu la Décision N°EP-002/15 du 11 mars 2015 portant publication de la liste des candidats à l'élection présidentielle du 15 avril 2015 ;

Vu la Décision N°EP-003/15 du 13 mars 2015 portant rectification d'erreur matérielle sur les nom et prénoms de monsieur TCHASSONA TRAORE Mouhamed, candidat à l'élection présidentielle du 15 avril 2015 ;

Vu la Décision N°EP-004/15 du 24 mars 2015 de la Cour constitutionnelle rejetant le recours de Monsieur *Alberto OLYMPIO, président du Parti Des Togolais*, pour irrecevabilité ;

Vu la Décision N°EP-005/15 du 24 mars 2015 de la Cour constitutionnelle rejetant le recours de Monsieur *Alberto OLYMPIO, président du Parti Des Togolais*, comme non fondé ;

Vu la Décision N°EP-006/15 du 07 avril 2015 de la Cour constitutionnelle rejetant le recours de Monsieur *Patrick LAWSON-BANKU* pour irrecevabilité ;

Vu la Décision N°EP-007/15 du 08 avril 2015 de la Cour constitutionnelle rejetant le recours de Monsieur *Alberto OLYMPIO, président du Parti Des Togolais*, pour irrecevabilité ;

Vu l'ordonnance N°008/2015/CC-P du 09 avril 2015 portant désignation des délégués de la Cour complétée par l'ordonnance N°010/2015/CC-P du 13 avril 2015 ;

Vu les rapports des délégués de la Cour ;

Vu les autres pièces du dossier ;

Vu l'ordonnance N°012/2015/CC-P du 29 avril 2015 portant désignation des rapporteurs ;

M

Considérant que, par Décision N°EP-002/15 du 11 mars 2015, les personnes dont les noms suivent ont été retenues comme candidats à l'élection présidentielle du 25 avril 2015 :

- **Monsieur FABRE Jean Pierre**, né le 02 juin 1952 à Lomé, préfecture du Golfe, de FABRE Louis Henri et de FABRE Hémène née FRANKLIN, de nationalité togolaise, candidat de la coalition de partis politiques légalement constitués dénommée **Combat pour l'Alternance Politique (CAP) 2015**, composée de **Alliance Nationale pour le Changement (ANC)**, **Convention Démocratique des Peuples Africains (CDPA)**, **Pacte Socialiste pour renouveau (PSR)**, **Santé du Peuple et Union des Démocrates Socialistes du TOGO (UDS-Togo)**, lequel a choisi comme couleur l' « orange », pour emblème « dans un cercle sur fond orange, deux mains entravées par une chaîne et libérées par la flamme d'une bougie, avec la mention ANC » et pour sigle « CAP 2015 » ;

- **Monsieur GNASSINGBE Faure Essozimna**, né le 06 juin 1966 à Afagnan, préfecture de Bas-Mono, de GNASSINGBE Eyadema et de MENSAH Séna Sabine, de nationalité togolaise, candidat du parti politique légalement constitué dénommé « **Union pour la République** » (UNIR), lequel a choisi comme couleur le « blanc et bleu turquoise », pour emblème « Colombe blanche prenant son envol et comme sigle « UNIR » ;

- **Monsieur GOGUE Tchabouré**, né le 1^{er} octobre 1947 à Lomé, préfecture du Golfe, de GOGUE Lanboni et de Kouandjiti, de nationalité togolaise, candidat du parti politique légalement constitué dénommé « **Alliance des Démocrates pour le Développement Intégral** » (ADDI), lequel a choisi pour couleur le « vert citron », comme emblème « de l'eau qui jaillit d'un robinet remplissant une jarre » et pour sigle « ADDI » ;

- **Monsieur TAAMA Komandega**, né le 02 février 1975 à Siou, préfecture de Doufelgou, de TAAMA et de Pato, de nationalité togolaise, candidat du parti politique légalement constitué dénommé « Nouvel engagement togolais » (NET), lequel a choisi pour couleur le « Vert », pour emblème « quatre personnes se tenant les épaules » et pour sigle « NET » ;

- **Monsieur TCHASSONA TRAORE Mouhamed**, né le 31 décembre 1960 à Sokodé, préfecture de Tchaoudjo, de TCHASSONA TRAORE Yacoubou et de SEÏBOU FOFANA Alimatou, de nationalité togolaise, candidat du parti politique légalement constitué dénommé « Mouvement citoyen pour la Démocratie et le Développement » (MCD), lequel a choisi comme couleur le « jaune, or et vert » comme emblème « le manguier transpercé par la carte du Togo peinte en jaune et repose, ensemble avec le manguier, sur un socle bleu » et pour sigle « MCD » ;

Considérant qu'aux termes de l'article 104, alinéa 2 de la Constitution, « la Cour constitutionnelle juge de la régularité des consultations référendaires, des élections présidentielles, législatives et sénatoriales. Elle statue sur le contentieux de ces consultations et élections » ;

Considérant qu'aux termes de l'article 142, alinéa 2 du code électoral, « Tout candidat ou toute liste de candidats peut contester la régularité des opérations électorales sous forme de requête adressée à la Cour constitutionnelle. La requête lui est adressée dans un délai de quarante-huit (48) heures pour l'élection présidentielle et de cinq (5) jours pour les élections sénatoriales et législatives, à compter de la proclamation des résultats provisoires. La requête doit contenir les griefs du requérant. » ;

Considérant qu'après la publication des résultats provisoires par la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) le 28 avril 2015, aucun des candidats n'a introduit de recours en contestation de ceux-ci à l'expiration du délai de recours le 30 avril 2015 à minuit ;

A

4

Considérant qu'aux termes de l'article 143, alinéa premier du code électoral, « 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. » ;

Considérant que la Cour constitutionnelle a procédé en ses séances des 29, 30 avril, 1^{er} et 2 mai 2015 au contrôle du recensement des suffrages sur l'ensemble du territoire, préfecture par préfecture, région par région ;

Considérant qu'au cours de ce contrôle, la Cour a relevé que certains suffrages n'ont pas été comptabilisés ou que d'autres ont été rajoutés notamment dans les préfectures de la Binah, de Zio et de Dankpen ;

Considérant que dans la préfecture de la Binah, des écarts ont été constatés entre le nombre de votants, soit 41432, les suffrages exprimés, soit 39528 voix et les bulletins nuls et blancs soit 829 ;

Considérant que ces écarts s'expliquent par le mauvais comptage des votants et ne concernent pas les suffrages exprimés ; que ceux-ci sont de 39525 et correspondent au total des voix réparties entre les candidats en lice ;

Considérant, que dans la préfecture de Zio, le procès-verbal de centralisation des résultats provisoires a fait apparaître 460 bureaux de vote au lieu de 457 ouverts le jour du scrutin ; que le procès-verbal souligne que « ceci peut être dû à une double transcription » ;

Considérant, après vérification, que les résultats de trois bureaux de vote notamment, les BVN°2 de l'EPP Kpéna^{vu} groupe A, BV N°8 à Wémé et le bureau de vote N° 7 de l'EPP Djagblé, ont été enregistrés deux fois par erreur ; Considérant que ces dédoublements se traduisent par un apport supplémentaire de voix réparties entre les cinq (05) candidats à raison de 409 pour Monsieur Jean Pierre FABRE, de 10 pour Monsieur TCHASSONA TRAORE Mouhamed, 08 pour Monsieur TAAMA Komandega, 08 pour Monsieur GOGUE Tchabouré et 192 pour *Monsieur GNASSINGBE Faure Essozimna* ;

Considérant qu'après avoir retranché ces voix indûment attribuées aux candidats, leurs suffrages obtenus dans la préfecture de Zio sont de :

- M. FABRE Jean Pierre : 46662 voix ;
- M. TCHASSONA TRAORE Mouhamed : 729 voix ;



5

- M.TAAMA Komandega : 1223 voix ;
- M.GOGUE Tchabouré : 2073 voix ;
- M. GNASSINGBE Faure Essozimna : 43004 voix ;

Considérant enfin, dans la préfecture de Dankpen, qu'il s'agit de dix-sept (17) spécimens de bulletin de vote retrouvés dans l'urne du bureau de vote EPP KPETAB; que ces spécimens ont été enregistrés comme bulletins nuls ;

Considérant que ces irrégularités constatées ne sont pas de nature à entacher la sincérité du scrutin et à affecter la validité du résultat d'ensemble ;

Qu'en conséquence, et après avoir opéré un redressement des suffrages exprimés, les résultats définitifs s'établissent comme suit :

CELI	Nombre total d'inscrits	Nombre total votants	Suffrages exprimés	Suffrages par candidat				
				FABRE Jean-Pierre	TCHASSONA TRAORE Mouhamed	TAAMA Komandéga	GOGUE Tchabouré	Faure Essozimna GNASSINGBE
ANIE	68042	37309	35797	6609	545	329	433	27881
ASSOLI	28694	20574	19946	4787	450	136	94	14479
AVE	59893	28655	27701	15927	183	261	253	11077
BASSAR	71669	46780	45174	5813	362	367	398	38234
BAGUIDA	68285	40017	39176	33761	108	196	165	4946
BINAH	49887	40354	39525	2060	113	368	226	36758
BLITTA	76839	53686	52523	5389	321	479	565	45769
CINKASSE	52015	36097	34898	1673	225	190	4599	28211
KPENDJAL	79288	61341	59352	2046	313	420	6805	49768
TONE	139848	87320	83755	3977	929	738	23789	54322
OTI	96637	64815	62262	6295	467	529	4765	50206
TANDJOUARE	59685	43957	42882	826	497	243	20114	21202
KERAN	47187	34512	33437	1962	278	311	497	30389
DOUFELGOU	48110	39439	38375	1514	259	1020	1196	34386
KOZAH	147403	116213	114044	6189	554	1483	1427	104391
TCHAOU DJO	108000	66783	65333	21340	2309	922	1150	39612
SOTOUBOUA	95114	78185	76768	5952	745	570	684	68817
DANKPEN	67432	49597	47743	11692	104	101	120	35726
TCHAMBA	76472	48705	47115	6785	499	337	374	39120
KLOTO	82511	45835	44866	25705	542	404	607	17608
AMOU	62946	39425	38376	12722	280	222	383	24769
WAWA	63036	39892	39071	13688	791	176	469	23947
LOME COMMUNE 2	182944	99178	97366	71976	894	1001	1046	22449

6

LOME COMMUNE 3	104525	63596	62419	52500	204	447	367	8901
LACS	98256	58402	56730	43517	407	350	451	12005
AFLAO GAKLI/ SAGBADO	126911	66758	65498	45765	379	737	788	17829
AKEBOU	33408	26705	26125	11861	177	161	200	13726
AGOU	52227	28469	27609	11763	107	187	298	15254
KPELE	39036	22309	21532	8010	77	156	217	13072
DANYI	24406	15103	14725	7409	90	123	417	6686
LOME COMMUNE 1 et 4	75347	40896	40195	32309	167	282	257	7180
OGOUE	105873	58583	56452	25513	563	443	1066	28867
EST MONO	66633	45174	44073	4867	130	525	283	38268
HAHO	120499	64587	61298	20457	452	883	1353	38153
VAKPOSSITO- LEGBASSITO SANGUERA	54928	28922	28204	14815	262	454	787	11886
AGOENYIVE/ TOGBLECOPE	182152	99161	97396	35999	2695	2054	2220	54428
BAS MONO	36980	19113	18335	12273	211	187	221	5443
MOYEN MONO	37696	19560	18881	7484	77	120	131	11069
ZIO	182374	96747	93691	46662	729	1223	2013	43004
VO	102008	46081	44354	27872	340	371	440	15331
YOTO	88413	34603	32716	8437	263	459	423	23134
LOME COMMUNE 5	145649	84359	82885	45416	956	1608	1644	33261
TOTAL	3509258	2 138 438	2077897	731 230	20 048	21 569	83 768	1 221 282

Considérant qu'à la suite des résultats des CELI redressés, les résultats définitifs sur le plan national sont arrêtés comme suit :

Nombre d'inscrits : **3 509 258**

Nombre de votants : **2 138 438**

Bulletins blancs et nuls : **58813**

Suffrages exprimés : **2 077 897**


7

Voix obtenues par les candidats :

- M. FABRE Jean-Pierre **731 230** voix soit **35,19** %
- M. TCHASSONA TRAORE Mouhamed **20 048** voix soit **00,90** %
- M.TAAMA Komandega : **21 569** voix soit **01,03** %
- M. GOGUE Tchabouré : **83 768** voix soit **04,03** %
- M. GNASSINGBE Faure Essozimna : **1 221 282** voix soit **58,77** %

Considérant qu'aux termes de l'article 60 de la Constitution, « L'élection du Président de la République a lieu au scrutin uninominal majoritaire à un tour. Le Président de la République est élu à la majorité des suffrages exprimés » ;

Qu'ayant obtenu le plus grand nombre de voix, Monsieur GNASSINGBE Faure Essozimna doit être déclaré élu président de la République ;

En conséquence :

Proclame élu Président de la République Togolaise, Monsieur GNASSINGBE Faure Essozimna ;

Annexe les résultats détaillés du recensement des votes à la présente décision ;

Ordonne la publication de la présente décision au Journal officiel de la République togolaise suivant la procédure d'urgence.



8

Délibérée par la Cour en ses séances des 29, 30 avril, 1^{er} et 2 mai 2015 au cours desquelles, ont siégé : Mme et MM. les Juges : Aboudou ASSOUMA, Président, Mama-Sani ABOUDOU-SALAMI, Kouami AMADOS-DJOKO, Ablanvi Mèwa HOHOUETO, Mipamb NAHM-TCHOUGLI, Arégba POLO, Koffi TAGBE et Koffi AHADZI-NONOU.

Suivent les signatures

POUR EXPEDITION CERTIFIEE CONFORME

Lomé, le 03 mai 2015

Le Greffier en Chef



M. Mousbaou DJOBO

ANNEXE 8 – Index des textes applicables

TEXTES INTERNATIONAUX

<http://www.ohchr.org/FR/countries/AfricaRegion/Pages/TGIndex.aspx>

Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (21 décembre 1965)

Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (18 décembre 1979)

Pacte International relatifs aux Droits civils et politiques (16 décembre 1966)

Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples (27 juin 1981, Union Africaine)

Protocole sur la Démocratie et la Bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits, et de maintien de la Paix et de la Sécurité (21 décembre 2001, CEDEAO)

Protocole de la Charte Africaine sur le Droit des femmes en Afrique (11 juillet 2003, Union Africaine)

Allocution prononcée par François Mitterrand, président de la République française, lors de la 16eme Conférence des Chefs d'Etat et d'Afrique (20 juin 1990)

TEXTES NATIONAUX

Accord politique global (20 août 2006)

Lois, règlements et jurisprudence du Togo : <http://www.legitogo.gouv.tg>

LOIS ORGANIQUES

<http://www.legitogo.gouv.tg/lois/liste.php?num=39>

Constitution

Code électoral

Code pénal

Code de procédure pénale

Loi organique n°91-04 du 12 avril 1991 portant Charte des partis politiques

Loi organique n°96-12 du 11 décembre 1996 modifiée et complétée par loi organique n°2005-004 du 09 février 2005 portant composition, organisation et fonctionnement de la commission nationale des droits de l'homme

Loi organique n°98-014 du 10 juillet 1998 portant organisation et fonctionnement de la Cour des comptes

Loi n°98-004/PR du 11 février 1998 modifiée par la loi n°2000-06 du 23 février 2000 modifiée par la Loi n°2002-026 du 25 septembre 2002 modifiée par la loi n°2004-015 du 27 aout 2004 portant Code de la Presse et de la Communication

Loi organique n° 2004-004 du 01^{er} mars 2004 sur la Cour constitutionnelle

Loi organique n°2004-021 du 15 décembre 2004 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication modifiée par la loi n°2009-029 du 22 décembre 2009 et la loi organique n°2013-016 du 08 juillet 2013

Loi du 27 juin 2007 portant sur le financement public des partis politiques

Loi n°2011-10 du 16 mai 2011 fixant les conditions d'exercice de la liberté de réunion et de manifestation pacifique publiques

Loi organique n°2012-013 du 06 juillet 2012 fixant le nombre de députés à l'Assemblée nationale, les conditions d'éligibilité, le régime des incompatibilités et les conditions dans lesquelles il est pourvu aux sièges vacants

DECRETS

<http://www.primature.gouv.tg>

Décret n° 2015-017/PR du 24 février 2015 fixant la date du scrutin et portant convocation du corps électoral pour l'élection présidentielle du 15 avril 2015, modifié par :

Décret n° 2015-022/PR du 27 mars 2015 reportant la date de l'élection présidentielle au 25 avril 2015

Décret n° 2015-003/PR du 09 avril 2015 portant vote par anticipation des membres des forces de l'ordre et de sécurité

COMMISSION ELECTORALE NATIONALE INDEPENDANTE (CENI)

<http://www.ceni-tg.org>

Règlement intérieur de la CENI, adopté le 07 octobre 2015

Discours de lancement du vote du 25 avril 2015

Publication des résultats provisoires du scrutin par la CENI le 28 avril 2015

Rapport de la CENI à la Cour constitutionnelle sur le processus électoral relatif au scrutin du 25 avril 2015 en date du 29 avril 2015 [référence faite par la Cour constitutionnelle dans sa décision du 03 mai 2015]

Les communiqués ci-dessous ont été mis à disposition de la MEE durant la période de la mission (les autres communiqués et décisions ont été remis *en version papier* par la CENI aux experts via la Délégation UE la veille de leur départ) :

Communiqué n°24/2015/P/CENI du 07 avril 2015 sur la veille du scrutin

Communiqué n°28/2015/P/CENI du 15 avril 2015 sur le vote par anticipation

Communiqué n°31/2015/P/CENI du 22 avril 2015 relatif au désengorgement de centres de vote dans le Grand Lomé

Communiqué conjoint de la réunion de concertation entre missions d'observation et d'information électorales internationales et acteurs politiques en République togolaise du 24 avril 2015

Communiqué n°36/2015/P/CENI du 26 avril 2015 sur la diffusion de résultats sur internet

Autres documents :

- Guide de l'électeur de mars 2015
- Guide de membre de bureau de vote de mars 2015
- Guide de l'Observateur électoral de mars 2015

COUR CONSTITUTIONNELLE

<http://www.courconstitutionnelle.tg>

Règlement intérieur de la Cour constitutionnelle, adopté le 15 février 2014

Ordonnance n°008/2015/CC-P du 09 avril 2015 portant désignation des délégués de la Cour, complétée par l'ordonnance n° 010/2015/CC-P du 13 avril 2015

Ordonnance n°012/2015/CC-P du 29 avril 2015 portant désignation des rapporteurs

Avis du 02 février 2015 à propos de la date de l'élection présidentielle en 2015

Décision n° EP-001/15 du 25 février 2015 portant désignation du collège des médecins

Décision n° EP-002/15 du 11 mars 2015 portant publication de la liste des candidats à l'élection présidentielle du 15 avril 2015

Décision n° EP-003/15 du 13 mars 2015 portant rectification d'erreur matérielle sur les nom et prénom de M. Tchassona Traore Mouhamed, candidat à l'élection présidentielle du 15 avril 2015

Décision n° EP-004/15 du 24 mars 2015, rejetant le recours de M. Alberto Olympio, président du Parti des Togolais, pour irrecevabilité

Décision n° EP-005/15 du 24 mars 2015, rejetant le recours de M. Alberto Olympio, président du Parti des Togolais, comme non fondé

Décision n° EP-006/15 du 07 avril 2015, rejetant le recours de M. Patrick Lawson-Banku pour irrecevabilité

Décision n° EP-007/15 du 08 avril 2015, rejetant le recours de M. Alberto Olympio, président du Parti des Togolais, pour irrecevabilité

Décision n° EP-008/15 du 03 mai 2015 portant proclamation des résultats définitifs de l'élection présidentielle du 25 avril 2015

Autres documents :

- Analyse conjointe des deux décisions de la Cour concernant les recours de M. Alberto Olympio
- Lettre de protestation de l'ANC du 05 mai 2015 concernant l'interdiction d'accès à la CENI de certains commissaires ;

HAUTE AUTORITE DE L'AUDIOVISUEL ET DE LA COMMUNICATION (HAAC)

<http://www.haactogo.tg/nvo/>

Règlement intérieur de la HAAC, de juin 2011

Décision n°006/HAAC/13/P portant réglementation des émissions d'expression directe sur les antennes de radiodiffusion sonore et de télévision

Décision n°001/HAAC/15/P portant respect par les medias privés des principes de pluralisme et d'équilibre de l'information pendant la campagne pour l'élection présidentielle du 15 avril 2015

Décision n°004/HAAC/15/P portant respect par les medias privés des principes de pluralisme et d'équilibre de l'information pendant la campagne pour l'élection présidentielle du 25 avril 2015

Décision n°005/HAAC/15/P fixant le nouveau calendrier de diffusion des messages et de publication des informations des candidats sur les medias officiels au cours de l'élection présidentielle du 25 avril 2015

Décision n°006/HAAC/15/P fixant les dates et ordre de passage des messages des candidats à l'élection présidentielle du 25 avril 2015 sur les medias officiels

Arrêté n°002/HAAC/14/P portant modalités pratiques d'accès équitable des partis politiques, des associations et des institutions de la République aux medias officiels

Arrêté n°0003/HAAC/05/P du 10 novembre 2005 portant Cahier des charges et obligations générales des sociétés de radiodiffusion sonores et télévisions privées

Arrêté n°005/HAAC/15/P fixant les conditions de production, de programmation, de diffusion des émissions et de publication des informations relatives à la campagne électorale sur les medias officiels pour l'élection présidentielle du 15 avril 2015

Recommandation n°02/HAAC/15/P relative à la couverture médiatique et à la proclamation des résultats de l'élection présidentielle du 25 avril 2015 par les medias

Communiqués : Cf. *site web de la HAAC*

Autres documents :

- Rapport de l'Enquête *Afrobaromètre* (octobre 2014) ;
- Code de bonne conduite du journaliste du 12 janvier 2015 ;
- Guide du journaliste pour l'élection présidentielle au Togo de mars 2015 (compilation de textes : Constitution togolaise ; Code électoral ; Code de la presse et de la communication ; Arrêté portant règlement intérieur de la CENI ; loi organique portant organisation et fonctionnement de la Cour Constitutionnelle ; loi organique relative à la HAAC ; loi portant charte des partis politiques ; et, Accord politique global) ;
- Guide d'accès du candidat aux medias officiels pour la présidentielle de 2015, mars 2015 ;
- Rapport du séminaire de formation des professionnels des medias, PNUD, mars 2015 ;
- Rapport de l'Observatoire Togolais des Medias pour la Journée Internationale de la Liberté de la presse sur l'état de la presse au Togo (03 mai 2014- 03 mai 2015) ;

COMMISSION NATIONALE DES DROITS DE L'HOMME (CNDH)

<http://www.cndh-togo.org/cndh-togo/>

Compilation des textes juridiques applicables au maintien de l'ordre : Loi n°2011-010 du 16 mai 2011 fixant les conditions d'exercice de la liberté de réunion et de manifestation pacifiques publiques ; Décret n°2013-013/PR du 6 mars 2013 portant réglementation du maintien et du rétablissement de l'ordre public ; Articles 67 à 75 du Code électoral sur la campagne électorale ; Principes de base sur le recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois adoptés par le 8eme Congres des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants tenu à Cuba du 27 aout au 7 septembre 1990 ; Code de conduite pour les responsables de l'application des lois adopté par l'Assemblée générale de l'ONU le 17 décembre 1979 (Résolution 34/169)

Autres documents :

- Rapport d'action de la CNDH, 2013 ;
- Déclaration de la FIDH sur l'adoption de 13 sanctions exemplaires contre des tortionnaires au Togo, 2012 ;
- Résolution de la LTDH sur le Togo, présentée au 38eme Congres de la FIDH, 2013 ;
- *OHCHR Management Plan, Working for your rights, Togo*, p.182-183 ;
- Guide du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme sur les Institutions nationales pour les droits de l'Homme ;

Documents de la société civile :

- Rapport décennal 2005- 2015 des organisations de la société civile du Togo : « Démocratie à double vitesse : Ambivalence d'un pouvoir qui tergiverse » ;
- Rapport final de la CNSC- Togo du 12 mars 2015 sur le Mécanisme d'accompagnement du processus de révision de la liste électorale par la société civile pour la présidentielle de 2015 au Togo ;

Documents du CACIT : Collectif des associations contre l'impunité au Togo

- Lettre du 14 avril 2014 adressée au Secrétaire d'Etat près le Ministère de la Justice concernant la transmission des dossiers de victimes ;
- Rapport interne sur la situation des droits de l'Homme au Togo ;
- Dépliant sur les débats publics organisés avec les candidats le 18 avril 2015 et propositions de thématiques pour les débats publics ;
- Six (6) rapports sur les alertes du CACIT (du 18 mars au 25 avril 2015) ;
- Manifeste citoyen pour l'apaisement de la situation socio politique lors du processus électoral de 2015 ;
- Livret : « Mettre fin à la torture et aux mauvais traitements au Togo. Pourquoi ? Comment ? » ;
- Rapport de la Commission Vérité Justice et Réconciliation expliqué aux Togolais ;
- Dépliant sur les reformes politiques et institutionnelles au Togo : 12 raisons pour s'engager ;

Documents de Amnesty International :

- Rapport 2014/15, La situation des droits humains dans le monde ;
- Communiqué du 21 avril 2015 sur le droit de manifester avant les élections ;

Documents du GF2D :

- Dépliant sur le Groupe de réflexion et d'action femme, démocratie et développement ;
- Termes de référence du projet « Mobilisation communautaire par des organisations de femmes pour une élection présidentielle sans violence au Togo » ;

Documents du WANEP :

- Rapport d'observation de la période de campagne électorale, élection présidentielle de 2015 ;
- Communiqué WANEP Togo du 24 avril 2015 : pour des élections pacifiques ;
- Rapports annuels de WANEP 2009, 2010, 2011, et 2013 ;
- Guide pratique de la gestion des conflits électoraux pour l'Afrique de l'Ouest ;
- Extraction des ressources minières au Togo, Justice sociale et résolution des conflits ;
- WAPI, Faciliter la pratique en édification de la paix ;
- Guide pour les praticiens : Dialogue et médiation ;
- Manuel de médiation par les pairs : Jeunesse et éducation à la paix ;
- L'éducation à la paix dans les établissements scolaires en Afrique de l'Ouest : Guide pratique pour sa mise en œuvre.

Documents du système des Nations Unies:

- Rapport de la Rapporteuse Spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme au Togo, février 2014 ;
- Compilation des textes juridiques applicables au maintien de l'ordre