



**DELEGATION D'OBSERVATION
DES ELECTIONS PRESIDENTIELLES
AU TOGO**

(4 Mars 2010)

**Rapport de
M. Michael GAHLER, Président de la Délégation**

Annexes:

- A. Liste des participants et programme**
- B. Déclaration de M. Gahler lors de la conférence de presse de la MOE UE**
- C. Déclaration préliminaire de la Mission d'Observation Electorale de l'UE**

Introduction

Une délégation parlementaire conduite par Michael GAHLER, (PPE, Allemagne), et composée de Michèle STRIFFLER (PPE, France), Mariya NEDELICHEVA, (PPE, Bulgarie), Santiago FISAS AYXELA (PPE, Espagne), Fiona HALL (ALDE, UK), Louis MICHEL (ALDE, Belgique) et Isabelle LÖVIN, (Verts/ALE, Suède) s'est rendue au Togo du 2 au 6 mars pour observer les élections présidentielles du 4 mars. Les élections devaient avoir lieu le 28 février et ont été reportées à la demande de l'opposition.

Conformément à la pratique, la délégation du PE était pleinement intégrée à la Mission d'Observation des Elections de l'UE (MOE UE), au Togo depuis le 19 janvier et conduite par le député José Manuel García-Margallo y Marfil (PPE, Espagne). La MOE comprenait au total 30 observateurs à long terme et 80 observateurs à court terme, en plus des 7 députés européens qui sont arrivés deux jours avant le scrutin. La MOE et le chef de la délégation du Parlement européen ont tenu une conférence de presse portant une première évaluation du scrutin le 6 mars, à Lomé.

Outre plusieurs réunions avec le chef de la MOE et son équipe, la délégation du PE a eu l'occasion de rencontrer tous les candidats (sauf un), y compris le président Faure Gnassingbé. La délégation a aussi rencontré le président de la commission électorale (CENI), les ambassadeurs des Etats membres représentés au Togo (Allemagne et France) ainsi que le chef de la délégation de l'UE. Des réunions ont également été organisées avec les observateurs internationaux (Union Africaine, CEDEAO, UEMOA et l'Organisation Internationale de la Francophonie) et les observateurs nationaux.

Historique

Le Togo a été pendant 40 ans l'un des régimes autoritaires les plus durs d'Afrique et cela se ressent encore aujourd'hui sur la vie politique du pays, très polarisée et tendue entre les partis. Depuis les années 1960, la vie politique togolaise tourne essentiellement autour de deux familles. Les Olympio sont à la tête de l'Union des Forces de Changement (UFC). Sylvanus Olympio a été le premier président du pays avant d'être renversé et tué par un coup d'Etat militaire auquel participait Gnassingbé Eyadema. Ce dernier est devenu à son tour président en 1967 et dirigea le pays d'une main de fer jusqu'à sa mort en 2005. Son parti, le Rassemblement du peuple togolais (RPT) est le principal parti du pays. La vie politique togolaise reste ainsi très polarisée autour du RPT des Gnassingbé et de l'UFC des Olympio.

A la mort du président Eyadema, l'ordre constitutionnel n'a pas été suivi et son fils Faure Gnassingbé a été porté au pouvoir, au lieu du président de l'Assemblée nationale comme le prévoyait la Constitution. Le président Gnassingbé a été légitimé par des élections de 2005, souvent qualifiées de frauduleuses. De violents affrontements entre pouvoir et opposition ont fait des centaines de morts. Il y a encore une défiance absolue entre le parti au pouvoir et l'opposition, malgré un Accord politique global, conclu en 2006, qui devait permettre de mettre le pays sur la voie de la démocratie.

Les élections législatives de 2007 ont été les premières organisées de façon plus ouvertes, sous le regard de la communauté internationale. Cependant, la plupart des recommandations faites alors par la Mission d'Observation de l'UE, menée par Fiona Hall, n'ont pas été mises en œuvre avant les élections présidentielles.

Système électoral

Le système électoral togolais pour les élections présidentielles est un système uninominal à un tour: le candidat qui remporte la majorité simple des suffrages exprimés - même sans atteindre le seuil de 50% - gagne les élections. Dans un tel contexte, chaque voix compte et il était fondamental pour l'opposition de se regrouper derrière un candidat unique si elle voulait avoir une chance de prendre la victoire au président sortant.

Enregistrement des candidats

La Commission électorale nationale indépendante (CENI) a lancé un appel à candidatures pour l'élection présidentielle le 31 décembre 2009. A la clôture officielle des inscriptions le 15 janvier 2010 à minuit, onze candidatures avaient été enregistrées auprès de la CENI. Cette dernière a retenu huit candidats réunissant les conditions pour s'engager dans la course à la présidence: un candidat indépendant, Kofi Yamgnane, et sept autres présentés par leurs partis,Yawovi Agboyibo, Gabriel Messan Agbéyomé Kodjo, Jean Nicolas Messan Lawson, Bassabi Kagbara, Kafui Adjamagbo-Johnson, Jean-Pierre Fabre et le président sortant, Faure Essozimna Gnassingbé. Trois dossiers de candidature incomplets ont été rejetés, dont celui de Gilchrist Olympio.

Cependant, la Cour Constitutionnelle a invalidé la candidature de Kofi Yamgnane, ancien ministre en France, pour deux motifs: une contradiction entre la date de naissance portée sur les documents français et celle portée sur les documents togolais, et un défaut de preuve de résidence effective de douze mois au Togo.

Enregistrement des électeurs

Si, en 2007, année d'introduction de la biométrie, un consensus s'était dégagé parmi les parties prenantes sur la qualité du fichier électoral, en 2010, la révision du fichier électoral a suscité de profonds désaccords, tant dans son organisation que dans les résultats produits.

L'absence de données démographiques fiables a rendu difficile la vérification de l'âge et de la nationalité des personnes souhaitant s'inscrire sur le fichier électoral révisé, ainsi que l'apurement des données des personnes décédées dans les listes. Les données brutes de la révision ont révélé une progression d'environ 320.000 nouveaux inscrits, ce qui représente environ 10% du fichier électoral final. Ces nouveaux inscrits sont localisés pour 42,5% dans le nord, fief électoral du RPT, tandis que les nouveaux inscrits dans le sud représentent presque 30% et 27% dans le centre du pays. Cela a néanmoins alimenté le manque de confiance des partis politiques

d'opposition dans le processus de révision des listes électorales, même si ce déséquilibre peut être expliqué par une mobilisation beaucoup plus forte du RPT que des autres partis politiques. En réponse aux doutes soulevés par les représentants de l'opposition, la CENI a mené une opération de révision supplétive le 31 janvier 2010.

Administration électorale

Le processus électoral est géré par la CENI, dont la composition est largement politique. Les députés de l'UFC ont contesté devant la Cour constitutionnelle l'attribution jugée inégale des sièges à la CENI, qui, selon les requérants, violait le principe d'égalité entre les partis politiques. La Cour Constitutionnelle n'a pas suivi l'argumentation développée par les requérants sur ces points.

La gestion fortement polarisée des affaires courantes à la CENI a donné lieu à une paralysie systématique de la plénière, entraînant plusieurs retards dans la gestion du calendrier électoral, et a parfois conduit à des prises de décision unilatérales par le président de la CENI. Les principales pierres d'achoppement entre majorité et opposition ont concerné la reprise de la révision du fichier électoral, l'abrogation du vote par anticipation des forces de sécurité et les modalités spécifiques de sécurisation des bulletins de vote. L'opposition a alors suspendu sa participation à la CENI pendant quelques jours mi-février.

A la différence de la situation en vigueur au sein de la CENI, la collaboration entre les membres des Commission électorales locales indépendantes (CELI) a été décrite comme généralement acceptable, voire bonne. Toutefois, les membres de onze CELI sur 35 se sont plaints d'un manque de collaboration et d'accès à l'information.

Quelques jours avant les élections, lorsque la délégation du PE était présente, il est apparu que le président de la CENI avait pris des décisions prêtant à contestation. La transmission des résultats par satellite - le moyen le plus sécurisé - n'était plus privilégiée par rapport au fax. La MOE craignait aussi que les observateurs ne puissent pas accéder aux CELI pour observer la tabulation. En outre, l'affichage de l'ensemble des résultats des bureaux de vote (et non seulement le PV avec le résultat final) n'était pas prévu au niveau des CELI. La plupart des candidats rencontrés ont fait part à la délégation de leur préoccupation sur ces points.

Ces préoccupations ont été relayées, avec succès pour les deux premières, par la délégation du PE et la MOE, à tous les interlocuteurs, y compris le président.

Campagne électorale

La campagne électorale proprement dite a débuté le mardi 16 février et s'est déroulée dans une atmosphère relativement calme et sans incidents majeurs, malgré une tension grandissante juste avant le scrutin. L'absence des principales forces de l'opposition, en négociations pour une candidature unique, explique un démarrage lent des activités de campagne.

Ensuite la participation des partis politiques et de la population s'est faite plus active. La liberté d'expression et la liberté de circulation des candidats ont été respectées.

Le candidat Faure Gnassingbé, président sortant, a disposé des moyens logistiques les plus importants, et a été le seul à mobiliser l'ensemble des moyens de communication politique en période électorale. Dès la précampagne, les observateurs de l'UE ont été témoins, dans quelques préfectures, de distribution de riz à des prix trois à quatre fois inférieurs au prix du marché par des militants du RPT et par des membres de l'administration publique, phénomène connu sous le nom de « Riz Faure ».

Par ailleurs, pendant la campagne, les observateurs ont indiqué une mobilisation des fonctionnaires dans le cadre de la campagne de Faure Gnassingbé dans différentes préfectures, ainsi que l'utilisation de bâtiments et de ressources publics.

La non-participation du leader historique de l'opposition, et fils du premier président, Gilchrist Olympio à la course présidentielle, et son investissement tardif dans la campagne ont affaibli les capacités de mobilisation de l'UFC. L'échec de la tentative de rassemblement de l'opposition autour d'un candidat unique, malgré la tentative éphémère de Paris le 9 février autour de Jean-Pierre Fabre, a fragilisé la campagne des candidats d'opposition. Fabre est le secrétaire général de l'UFC et candidat du parti après l'invalidation de la candidature d'Olympio.

Media

Les relevés de la MOE jusqu'à la veille de la campagne électorale, montrent que sur les médias d'Etat, les émissions et les reportages consacrés aux activités du gouvernement et du président de la République sont allées bien au delà d'une couverture courante des activités normales des autorités et ont ainsi constitué des éléments de « campagne déguisée ».

Les candidats ont bénéficié d'un traitement égal dans les « émissions réglementées », soit dans les journaux de la campagne et dans les messages des candidats. En dehors de ces émissions, les médias d'Etat ont favorisé le président sortant, la *TVT* donnant 90% du temps d'antenne à la mouvance présidentielle et *Radio Lomé* environ 80% pour couvrir des activités gouvernementales, mais surtout pour des activités de promotion comme la distribution de dons ou des inaugurations.

Journée électorale

La présence de députés déjà arrivés le 1er mars a permis à une partie de la délégation d'observer le vote anticipé des forces de sécurité.

Le jour des élections, trois équipes ont été déployées à Lomé et deux équipes ont été déployées à Aného et aux environs. Toutes les équipes ont constaté le calme qui a présidé au scrutin et le manque de formation des agents des bureaux de vote, même si leur sérieux était réel. Dans tous les bureaux observés, des agents des partis politiques étaient présents. Le dépouillement dans les bureaux observés s'est bien passé, sous le contrôle des agents de la CENI et des agents des partis politiques.

Les équipes se sont également rendues dans les commissions électorales locales (CELI) pour observer la tabulation des résultats. Cela était effectivement le point le plus sensible du processus. Le processus est apparu être très lent dans certaines CELI, alors qu'il a été très rapide dans d'autres. En effet, le nombre de bureaux de vote à traiter par CELI n'était pas équivalent.

Résultat des Elections

Candidats	Adjamagbo Johnson CDPA	Y. Agboyibo CAR	J-P. Fabre UFC	F. Gnassingbé RPT	B. Kagbara PDP	G.A. Kodjo OBUTS	N. Lawson PRR
Nb de voix	13 451	60 388	692 584	1 243 044	8 357	17 397	6 029
%	0,66 %	2,96 %	33,94 %	60,92 %	0,41 %	0,85 %	0,30 %

Source: CENI

Des informations contradictoires sur le processus postélectoral ont rendu délicate l'appréciation du scrutin dans les heures suivant la clôture des bureaux de vote. Une appréciation prudente du scrutin a été faite lors de la conférence de presse de la MOE. Le candidat de l'opposition s'était déclaré vainqueur avant l'annonce des résultats, ce qui a augmenté la tension (manifestations) et la pression sur la MOE.

Conclusions et recommandations

Le manque de confiance est tel entre les acteurs politiques que le système électoral et sa mise en œuvre ne devaient donner lieu à aucune contestation. Ainsi la transparence devait être totale pour assurer la confiance de tous dans le processus électoral. Cela n'a malheureusement pas été totalement le cas.

Trop de maladresses ont été commises dans l'administration électorale avant le scrutin qui n'ont pas permis de garantir la confiance entre les partis et de prévenir les contestations postélectorales: la non-authentification des bulletins de vote, la numérotation des scellés qui n'était pas toujours conforme, la non-vérification de l'encre alors que le vote par procuration, par dérogation ou par omission était possible, ainsi que les doutes quant à la transmission des résultats - il semble finalement que le recours à la transmission par satellite n'ait pas été privilégié.

L'absence de ces garde-fous ne constitue pas une fraude en soi mais elle facilite la tâche de ceux qui voudraient frauder et, ainsi, de ceux qui voudraient contester le résultat de l'élection. Elle aggrave encore le manque de confiance dans le système électoral et brouille l'appréciation des efforts d'ouverture de ces dernières années.

Il est apparu en outre à la délégation du PE que les différents systèmes de vote par dérogation, par procuration et par omission sont trop compliqués à gérer et peuvent éventuellement donner lieu à des irrégularités. Une simplification serait certainement la bienvenue.

En ce qui concerne le vote anticipé des forces de sécurité, le problème est essentiellement venu de la liste unique d'émargement qui a été remplacée par une nouvelle liste le 4 mars. Il est ainsi devenu difficile de vérifier que certains militaires n'ont pas pu voter plusieurs fois, surtout si l'on ajoute la question du vote par dérogation/omission. Le nombre de personnels des forces de sécurité, entre 12 et 15000 personnes, ne permet pas de changer fondamentalement le résultat final, même en cas de votes multiples mais, encore une fois, cela prête à contestation et ne permet pas de garantir la sérénité du scrutin.

Les députés européens ont pu constater l'engagement et bonne volonté des agents électoraux et des agents des différents candidats dans tous les bureaux de vote observés. La plupart des candidats étaient représentés et les agents électoraux, de la CENI, venaient de partis différents conformément à la loi électorale. Cela a certainement assuré la plus grande transparence au niveau des bureaux de vote observés. Cependant, la formation des agents électoraux s'est souvent révélée trop faible. Les erreurs techniques commises lors du vote et du dépouillement étaient généralement dues à ces lacunes de formation.

Aux vues des résultats, il semble que l'émiettement de l'opposition n'a pas été le principal obstacle à son succès dans la mesure où la vie politique reste très polarisée. Les candidats autres que Faure Gnassingbé et Jean-Pierre Fabre font à peine plus de 5%. En outre, l'abstention a été plus élevée que pour les élections législatives de 2007, avec un taux de participation de 64,68% en 2010 contre 85% en 2007.

S'il est incontestable que toutes les mesures techniques pour garantir la transparence du scrutin n'ont pas été prises, l'apaisement qui a prévalu pendant la campagne et l'absence de violence après l'annonce des résultats - même si de nombreuses manifestations ont été organisées par l'opposition - sont des points positifs dans la construction de la démocratie togolaise. Il ne faut pas oublier non plus que ces élections n'étaient que les deuxièmes élections "ouvertes", après les législatives de 2007.

Les progrès doivent donc être reconnus mais ne doivent pas masquer les efforts qui restent à faire. Des leçons doivent être tirées de ce scrutin pour améliorer le fonctionnement du système électoral avant les prochaines élections législatives, prévues fin 2012. Il est ainsi fondamental de rétablir le dialogue et de construire la confiance entre les forces politiques. Par son dialogue politique, l'Union européenne a un rôle à jouer pour renforcer le fonctionnement démocratique du Togo et encourager les autorités togolaises à mettre en œuvre les conclusions de la Mission d'observation des élections.

PARLEMENT EUROPEEN
ELECTIONS PRESIDENTIELLES AU TOGO
DELEGATION D'OBSERVATION ELECTORALE

01-06 mars 2010

PROGRAMME

Membres

M. Michael GAHLER, PPE, Allemagne (*Président*)
Mme Michèle STRIFFLER, PPE, France
Mme Mariya NEDELICHEVA, PPE, Bulgarie
M. Santiago FISAS AYXELA, PPE, Espagne
Mme Fiona HALL, ALDE, Royaume Uni
Monsieur Louis MICHEL, ALDE, Belgique
Mme Isabelle LÖVIN, Verts/ALE, Suède

Secrétariat

Mme Armelle DOUAUD, Administrateur
Mme Alina Alexandra GEORGESCU, Administrateur
Mme Claudine STAUB, Assistante

Groupes Politiques

M. Joseph LUKYAMUZI, PPE

Interprètes

Mme Agnès BERNARD, Interprète
Mme Karen TWIDLE, Interprète

Lundi 1er mars 2010

Arrivée des députés et transport à l'hôtel

Vote des militaires

Observation de l'ouverture, du vote et de la fermeture

Mardi 2 mars 2010

9.30 Petit-déjeuner d'accueil avec M. Jose Manuel GARCIA-MARGALLO Y MARFIL, Chef Observateur de la Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne
Lieu : Hôtel Sarakawa

11.00 Réunion avec le Président de la Commission Electorale Nationale Indépendante, M. Taffa TABIOU

14.00 Réunion avec les représentants des missions d'observation internationales (UA, UEMOA, OIF, CEDEAO)
Lieu : Siège de la MOEUE

16.00-17.00 Réunion avec les observateurs nationaux
Lieu : Siège de la MOEUE

20.00 Dîner avec M. Dominique Renaux, Ambassadeur de France
Lieu : Résidence de l'Ambassadeur

Mercredi 3 mars 2010

9.00 Rencontre avec Mme Brigitte Adjamagbo-Johnson, candidate de la CDPA
Lieu : Siège MOEUE

9.30 Rencontre avec M. Jean-Pierre Fabre, candidat de l'UFC
Lieu : Siège MOEUE

10.30 Rencontre avec M. Yawovi Agboyibor, candidat du CAR
Lieu : Siège MOEUE

11.00 Rencontre avec le Président M. Faure Gnassingbé, candidat du RPT
Lieu : Palais de la Présidence

11.30 Rencontre avec M. Nicolas Lawson, candidat du PRR
Lieu : Siège MOEUE

12.00 Rencontre avec M. Gabriel Agbéyomé Kodjo, candidat de l'OBUTS

Lieu : Siège MOEUE

- 12.30 Cocktail offert par M. Alexander Beckmann, Ambassadeur d'Allemagne
Lieu : Résidence de l'Ambassadeur
- 15.00 Réunion d'information avec la délégation de l'Union Européenne et l'équipe cadre de la Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne
- Analyse de la situation politique
- Analyse de la situation électorale et juridique
- Media
Lieu : Siège de la délégation de l'Union européenne
- 17.00 Départ de l'équipe déployée à Aného
. Mme Hall
. Mme Lövin
. Mme Georgescu
. Mme Bernard
. Mme Twidle
- 18.00 Réunion d'information par les Observateurs de Long Terme de Lomé
Lieu : Siège MOEUE
- 19.30 Réunion d'information par les Observateurs de Long Terme de Aného
Lieu : Hôtel du Lac
- 18.30 Réception à l'Ambassade de France en l'honneur de la mission OIF
Lieu : Résidence de l'Ambassadeur

Jeudi 4 mars 2010

Jour des élections

- 07.00 Ouverture des bureaux de vote
17.00 Fermeture des bureaux de vote
21.00 Observation dans les CELI

Vendredi 5 mars 2010

Retour de l'équipe de Aného

- 11.00 Réunion avec les observateurs nationaux
Lieu : Hôtel Sarakawa
- 14.30 Réunion interne de la délégation - Evaluation du processus électoral - Debriefing
Lieu : Hôtel Sarakawa

16.00-17.30 Discussion entre le Chef Observateur et la délégation du Parlement avec les missions d'observation internationales sur la Déclaration Préliminaire (UA, UEMOA, OIF, CEDEAO)

Lieu : Hôtel Sarakawa

17.30-18.3 Réunion avec les Ambassadeurs, Union Européenne, France, Allemagne, Délégation Européenne, Etats Unis

Lieu : Hôtel Sarakawa

19.00 Cocktail offert par le Président de la délégation d'observation électorale du Parlement européen à Monsieur Garcia-Margallo Y Marfil, Chef Observateur, au Chef de la délégation de l'Union européenne, aux Ambassadeurs des Etats Membres ainsi qu'à l'équipe cadre de la Mission d'Observation Electorale de l'Union Européenne

Lieu : Hôtel Sarakawa

Samedi 6 mars 2010

09.30 Discussion de la délégation du PE avec le Chef Observateur

Lieu : Hôtel Sarakawa

11.00 Conférence de presse conjointe, présentation de la Déclaration Préliminaire conjointe

Lieu : Hôtel Sarakawa

Fin du programme

**Déclaration finale de M. Michael Gahler, président de la délégation du
Parlement européen
Conférence de presse de la MOE UE Togo, Lomé, 6 mars 2010.**

Mesdames et messieurs,

Au nom de la délégation du Parlement Européen, nous partageons ce que vient de dire le Chef Observateur, notre collègue José Manuel Garcia Margallo y Marfil.

Le fait qu'aux côtés de la délégation de l'Union Européenne se trouve une délégation du Parlement européen, ce qui n'est pas toujours le cas, indique l'importance que notre Parlement accorde au développement et au renforcement de la démocratie au Togo. Ce processus n'est certainement pas terminé avec ces élections, mais une étape importante a été franchie. J'aimerais tout d'abord féliciter le peuple togolais de l'enthousiasme de chacune et de chacun de considérer cet instrument central d'une démocratie, cet acte de participation aux élections pour décider qui sera le prochain Président du pays.

La délégation du Parlement européen a rejoint il y a quelques jours la mission de l'Union européenne qui nous a informés du processus électoral en cours. Je suis accompagné de six de mes collègues : Mesdames Hall, Striffler, Nedelcheva et Lövin, Messieurs Fisas et Michel.

En tout premier lieu, nous constatons à ce stade que les acquis de 2007 ont été consolidés. Ainsi, nous engageons tous les acteurs de la vie démocratique et institutionnelle, et la société civile, à achever le processus démocratique et l'Etat de droit. Chacun, à son niveau, doit y contribuer.

Notre délégation a noté le calme, la sérénité et le comportement pacifique qui a présidé au scrutin. Nous en appelons à tous les acteurs et aux citoyens pour que ce climat apaisé se maintienne dans les jours et semaines à venir afin d'ouvrir la voie à une ère prometteuse pour les Togolais.

Il nous paraît essentiel de construire au plus vite la confiance entre les différentes forces politiques du pays. C'est pourquoi, il était fondamental que l'administration technique des élections ne porte pas à contestation. A ce propos nous avons fait part à tous nos interlocuteurs de l'indispensable transparence de la transmission et de la publication des résultats. Nous avons pu constater que nous avons été entendus et que la CENI a finalement exprimé sa volonté d'utiliser la technique la plus sécurisée.

Cette garantie de transparence est une exigence essentielle pour conforter l'adhésion des citoyens et de tous les acteurs politiques à un développement harmonieux du pays. Nous souhaitons aussi que soit consacrée la primauté du politique, sans aucune autre interférence.

Une dernière considération : le jour des élections, mes collègues et moi-même avons constaté la bonne volonté et le sérieux des agents des bureaux de vote et des

observateurs nationaux, et ce malgré les lacunes de formation. La manière dont le dépouillement s'est déroulé dans les bureaux observés était également convaincante. Cela témoigne de l'engagement démocratique des Togolais. Nous ne pouvons pas les décevoir. A ce propos, la presse devrait jouer un rôle plus important pour assurer une information objective et complète.

Enfin, les recommandations que fera cette mission électorale dans son rapport final devraient former une partie importante de l'agenda opérationnel des relations entre l'UE et le Togo. Ce message s'adresse aussi à tous les acteurs impliqués au Togo qui devraient travailler dans le même sens.

En tant que Parlement, nous avons l'intention d'évaluer régulièrement leur mise en œuvre et de s'assurer ainsi des progrès démocratiques du pays.



DECLARATION PRELIMINAIRE

Un scrutin calme conclut une campagne sans violence et des préparatifs électoraux menés dans un cadre non consensuel

Lomé, le 6 mars 2010

La Mission d'observation électorale de l'Union Européenne (MOE UE) est présente au Togo depuis le 19 janvier sur invitation du gouvernement de la République Togolaise. La MOE est dirigée par M. José Manuel Garcia-Margallo y Marfil, membre du Parlement européen. 130 observateurs, ressortissants de 25 des 27 Etats-membres de l'Union Européenne (UE) et de Suisse ont été déployés dans les trente-cinq districts du pays dans le but d'évaluer le processus électoral au regard des standards internationaux et régionaux pour les élections ainsi que des lois de la République togolaise. Une délégation de sept membres du Parlement européen, dirigée par M. Michael Gahler, membre du Parlement européen a rejoint la mission et s'associe à cette déclaration. La MOE UE est indépendante dans ses conclusions et adhère à la Déclaration de principes pour l'observation électorale commémorée aux Nations Unies en octobre 2005. Le jour du scrutin, les observateurs de la MOE UE ont visité 657 bureaux de vote sur 5930 (soit 11%) dans les 35 préfectures du pays pour y observer le vote et le dépouillement. La MOE UE reste dans le pays pour observer les développements postélectoraux et en particulier la centralisation des résultats dans les Commissions électorales locales indépendantes (CELI) et à la Commission électorale nationale indépendante (CENI). Cette déclaration est préliminaire et la MOE UE ne tirera pas de conclusions finales avant l'achèvement de la centralisation et de l'annonce des résultats. Un Rapport final sera publié environ deux mois après la fin du processus et du contentieux éventuel sur les résultats de l'élection.

CONCLUSIONS PRELIMINAIRES

Le 4 mars s'est tenue la seconde élection présidentielle depuis la disparition du président Gnassingbé Eyadéma. Le jour du scrutin s'est déroulé dans le calme avec une participation moindre qu'en 2007. Cependant, des mesures insuffisantes de transparence dans la prise de décision au niveau de la CENI n'ont pas permis d'assurer la confiance de tous les acteurs politiques dans l'administration électorale.

- En règle générale, le cadre juridique national offre une base raisonnable pour la conduite d'élections démocratiques en conformité avec les normes internationales en matière d'élections ratifiées et acceptées par la République togolaise. Néanmoins, deux révisions récentes du Code électoral n'ont pas réuni de consensus entre majorité et opposition, en particulier au sujet de la composition de la CENI.
- La campagne électorale s'est déroulée dans une atmosphère calme et sans incidents majeurs. Dans l'ensemble, la liberté d'expression et la liberté de circulation des candidats ont été respectées. Tous les candidats se sont exprimés à plusieurs reprises en faveur d'une élection apaisée. Réalisée sans actes de violence notable, la campagne a cependant été largement dominée par la machine électorale de Faure Gnassingbé.
- La non participation du leader historique de l'opposition, Gilchrist Olympio à la course présidentielle, et son investissement tardif dans la campagne ont affaibli les capacités de mobilisation de l'UFC. L'échec de la tentative de rassemblement de l'opposition autour d'un candidat unique, malgré la tentative éphémère de Paris le 9 février autour de Jean-Pierre Fabre, a fragilisé la campagne des candidats d'opposition.

- L'absence de données démographiques fiables a rendu difficile la vérification de l'âge et de la nationalité des personnes souhaitant s'inscrire au fichier électoral révisé, ainsi que l'apurement des données des personnes décédées dans les listes. Le contentieux, présenté comme un mode de vérification ex post n'a pu entièrement jouer ce rôle du fait des courts délais accordés et des difficultés pratiques, résultant en un faible nombre de recours déposés. Cette situation, associée à la pratique légale du vote par procuration, a été de nature à permettre le vote multiple.
- La Cour constitutionnelle a invalidé la candidature de Kofi Yamgnane pour deux motifs : une contradiction entre la date de naissance portée sur les documents français et celle portée sur les documents togolais, et un défaut de preuve de résidence effective de douze mois au Togo.
- La difficulté du dialogue au sein d'une CENI majoritairement composée de représentants de partis politiques a entraîné plusieurs retards dans la gestion du calendrier électoral. La gestion fortement polarisée des affaires courantes à la CENI a donné lieu à une paralysie systématique de la plénière, conduisant parfois à une prise de décision non transparente. Du fait de la non prise en compte de leurs revendications, les membres de la CENI d'opposition parlementaire ont suspendu leur participation aux travaux de la CENI du 11 au 15 février et la gestion de points importants de l'administration a été de fait laissée à la discrétion du seul président de la CENI.
- Concernant la modalité d'authentification des bulletins au moment du vote, l'UFC a refusé le système des vignettes autocollantes, tandis que le parti présidentiel a rejeté le principe de deux signatures de membres de chaque bureau de vote. A quelques jours de l'élection, les membres de la CENI n'ont pu s'entendre sur un mode d'authentification consensuel et se sont ainsi privés d'un garde fou pour le jour du vote.
- La MOE UE a manifesté publiquement son souci de garantir un accès permanent à la centralisation et la transmission pour ses observateurs. Elle a également insisté publiquement sur l'importance de l'affichage des feuilles de centralisation au niveau des CELI, ainsi que pour un système protégé et fiable de transmission et de centralisation des données. Le système retenu le soir du scrutin, qui prévoit un croisement des données reçues par trois modes de transmission semble de nature à assurer une communication fiable des CELI vers la CENI.
- Tant pendant la précampagne que durant la campagne électorale, les médias d'État n'ont pas respecté les dispositions de la loi qui assurent l'égalité de traitement des candidats à l'élection présidentielle. Pendant la campagne, en dehors des émissions réglementées, respectueuses de la législation, les autorités compétentes n'ont pas assuré cette égalité.
- Durant le vote anticipé des forces de sécurité le 1^{er} mars, les observateurs ont constaté des problèmes de respect des procédures encadrant le vote par dérogation et le vote par procuration particulièrement dans les régions des Savanes et de la Kara. Par ailleurs, les observateurs de la MOE UE ont constaté le 4 mars que de nouvelles listes d'émargement avaient été utilisées dans ces bureaux de vote.
- Le processus de centralisation des résultats suit son cours. La MOE UE demeurera active au Togo pour plusieurs semaines encore, afin de poursuivre son observation de l'établissement des résultats, son analyse des données qualitatives et quantitatives recueillies, et de suivre le processus de recours. Cette Déclaration préliminaire sera complétée par des déclarations intermédiaires ou communiqués de presse additionnels.
- Le Rapport final de la mission sera délivré environ deux mois après la fin du processus électoral et du contentieux généré par les candidats sur la régularité des élections devant la Cour constitutionnelle. Il présentera une analyse détaillée du processus dans toutes ses étapes

et présentera un ensemble de recommandations destinées à améliorer l'administration des élections et consolider la démocratie au Togo. La MOE UE souhaite que ce Rapport contribue à faciliter le dialogue entre les forces politiques qui est un préalable pour le développement global du Togo.

OBSERVATIONS PRELIMINAIRES

CONTEXTE POLITIQUE

Le scrutin du 4 mars 2010, initialement prévu le 28 février, a été la seconde élection présidentielle depuis la disparition du général Eyadéma en 2005. Il a vu s'affronter sept candidats, dans l'ordre du bulletin déterminé par tirage au sort :Yawovi Agboyibo du Comité d'Action pour le Renouveau (CAR), Gabriel Messan Agbéyomé Kodjo de l'Organisation pour Bâtir dans l'Union un Togo Solidaire (OBUTS), Jean Nicolas Messan Lawson du Parti pour le Renouveau et la Rédemption (PRR), Bassabi Kagbara du Parti Démocratique Panafricain (PDP), Kafui Adjamagbo-Johnson de la Convention Démocratique des Peuples Africains (CDPA), Jean-Pierre Fabre de l'Union des Forces de Changement (UFC) et le président sortant, Faure Essozimna Gnassingbé du Rassemblement du Peuple Togolais (RPT).

Le dernier scrutin d'avril 2005, tenu à la suite de la disparition du Président Gnassingbé Eyadéma le 5 février de la même année, a vu la victoire de son fils Faure Gnassingbé, du RPT, contre Emmanuel Bob-Akitani, vice-président de l'UFC et candidat d'une large alliance de l'opposition. Cette élection s'est déroulée dans des conditions contestées par l'opposition et a débouché sur de graves violences. Dans ce contexte, plusieurs voix se sont élevées parmi les interlocuteurs internationaux du Togo pour condamner ce processus, en particulier le Parlement européen qui dans sa déclaration du 12 mai 2005 a invité « les autorités du pays à prendre immédiatement des mesures pour remédier à la situation et garantir la tenue d'élections libres et loyales, pleinement ouvertes aux observateurs internationaux ». La médiation internationale du président du Burkina Faso, M. Blaise Compaoré, ainsi que le Dialogue inter-togolais promu par l'UE, ont ouvert la voie vers une sortie de crise progressive.

La signature, le 18 août 2006, de l'Accord Politique Global (APG) entre le gouvernement, les partis politiques et la société civile a permis la formation d'un Gouvernement d'union nationale dirigé par M. Yawovi Agboyibo, leader du CAR. Un an plus tard, des élections législatives ont été organisées le 14 octobre 2007 avec un fort appui international et en particulier européen. Ce scrutin législatif, caractérisé par un taux de participation de près de 85 %, a donné au RPT la majorité absolue au parlement avec cinquante députés sur quatre-vingt un. L'UFC et le CAR ont pour leur part obtenu respectivement vingt-sept et quatre députés. Conduit « dans des conditions acceptables par rapport aux standards internationaux en matière de démocratie » selon la MOE UE Togo 2007, ce processus électoral a néanmoins fait l'objet de nombreuses recommandations qui, dans la plupart des cas, n'ont pas été suivies. Le gouvernement a poursuivi le dialogue avec l'opposition sous les auspices du Facilitateur, le président Compaoré, en vue de l'élection présidentielle de 2010, étape essentielle de la consolidation démocratique togolaise.

CADRE JURIDIQUE

La République Togolaise a ratifié les principaux instruments juridiques internationaux et régionaux dont découlent les normes internationales pour les élections, en particulier : le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, la Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, l'Acte constitutif de l'Union Africaine, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, la Charte africaine de la démocratie, les élections et la gouvernance, ainsi que le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, et de maintien de la Paix et de la Sécurité de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

Le cadre juridique de l'élection présidentielle de 2010 repose sur la Constitution de 1992 révisée, le Code électoral de 2000 modifié, et une série de textes subséquents, notamment la loi 91-04 portant Charte des partis politiques ainsi que l'ensemble des directives et communiqués de la Commission électorale nationale indépendante (CENI). Le président de la République est élu pour un mandat de cinq ans au scrutin uninominal majoritaire à un tour. Le suffrage est universel, égal et secret. Sont électeurs tous les nationaux togolais, âgés de dix-huit ans révolus et jouissant de leurs droits civils et politiques. Les libertés d'opinion et d'expression, de réunion pacifique, d'association, de circulation, l'absence de discrimination et le droit à un recours légal véritable sont garantis.

En règle générale, le cadre juridique national offre une base raisonnable pour la conduite d'élections démocratiques en conformité avec les normes internationales en matière d'élections auxquelles souscrit la République Togolaise. Néanmoins, deux révisions récentes du Code électoral n'ont pas réuni de consensus entre majorité et opposition, en particulier au sujet de la composition de la CENI. (Voir ci-dessous *Administration électorale*). Les attributions de la CENI couvrent l'ensemble des activités ordinairement dévolues à une commission électorale exécutive, cependant, dans certaines de ses fonctions, sa compétence est partagée avec le ministère en charge de l'administration territoriale et d'autres services de l'Etat.

Certains textes de première importance, comme le décret fixant les conditions d'organisation et de fonctionnement du fichier électoral et le décret établissant les modalités selon lesquelles les partis peuvent organiser leur campagne électorale n'ont finalement pas été pris. Dans le cadre de l'APG, les parties au dialogue ont convenu qu'en cas de contestation des inscriptions sur les listes électorales et de la distribution des cartes d'électeurs, la plainte serait soumise à la CELI, puis à la CENI et par la suite devant le tribunal de première instance territorialement compétent. Toutefois, les délais de recours alors introduits dans le Code électoral¹, beaucoup trop brefs compte tenu des difficultés de communication et de transport dans le pays, ont été de nature à compromettre l'effectivité même des recours.

ENREGISTREMENT DES CANDIDATS

La CENI a lancé un appel à candidatures pour l'élection présidentielle le 31 décembre 2009. A la clôture officielle des inscriptions le vendredi 15 janvier 2010 à minuit, onze candidatures avaient été enregistrées auprès de la CENI. La Cour constitutionnelle a retenu huit candidats réunissant les conditions pour s'engager dans la course à la présidence : un candidat indépendant, Kofi Yamgnane, et sept autres présentés par leurs partis, Yawovi Agboyibo, Gabriel Messan Agbéyomé Kodjo, Jean Nicolas Messan Lawson, Bassabi Kagbara, Kafui Adjamagbo-Johnson, Jean-Pierre Fabre et le président sortant, Faure Essozimna Gnassingbé. Trois dossiers de candidature incomplets ont été rejetés par la Cour constitutionnelle. Les deux premiers étaient ceux de M. Dahuku Péré de l'Alliance et de M. Kokou Ségnon Nsoukpoe du Front National (FN), pour défaut de certificat de dépôt de cautionnement. Le montant du cautionnement était de vingt millions de francs CFA² (soit 30 487 euros), une somme particulièrement élevée et de nature à restreindre de manière significative l'exercice du droit à se porter candidat. Le troisième dossier rejeté fut celui du président de l'UFC, Gilchrist Olympio. Le dossier de ce dernier ne comprenait pas trois pièces requises : la déclaration de candidature, la signature légalisée et le certificat médical. M. Olympio a ensuite choisi de faire déposer, hors délai, un second dossier de candidature, le 23 janvier 2010.

Conformément aux dispositions du Code électoral, les huit dossiers complets ont été transmis le 16 janvier 2010 au Ministère de l'administration territoriale pour vérifications administratives, avant de revenir à la CENI afin que cette dernière transmette les dossiers à la Cour Constitutionnelle. Le Code ne précise pas la nature des vérifications administratives effectuées d'abord par la CENI, puis par le Ministère de l'administration territoriale.

¹ Article 68 et 69.

² Décret présidentiel n°2009-301/PR du 30 décembre 2009.

La Cour constitutionnelle a envoyé le 25 janvier un courrier aux candidats Agbéyomé Kodjo et Kofi Yamgnane concernant la validité des pièces fournies à la CENI dans leur dossier de candidature. Les deux candidats ont bénéficié d'un délai de vingt-quatre heures pour répondre aux demandes de la Cour. La Cour Constitutionnelle a invalidé la candidature de Kofi Yamgnane pour deux motifs : une contradiction entre la date de naissance portée sur les documents français et celle portée sur les documents togolais, et un défaut de preuve de résidence effective de douze mois au Togo. Sur la question de la date de naissance de l'aspirant candidat, la Cour a estimé que cette situation était « *de nature à semer la confusion sur l'identité de la personne* ». De plus, la Cour a considéré que M. Yamgnane ne pouvait justifier d'une résidence effective de douze mois, en faisant prévaloir des fiches d'immigration sur un bail notarié et sur une attestation de domiciliation.

Le 1er février 2010 la Cour Constitutionnelle a rendu publique sa décision³ arrêtant la liste des candidats à l'élection présidentielle du 4 mars 2010.

ENREGISTREMENT DES ELECTEURS

Le Code électoral précise que les listes électorales sont permanentes et qu'elles font l'objet d'une révision annuelle placée sous la responsabilité de la CENI. Toutefois, dans une communication officielle du 30 octobre 2009, la CENI a annoncé sa décision de ne pas procéder à une révision complète, mais à une mise à jour du fichier électoral de 2007. Si, en 2007, année d'introduction de la biométrie, un consensus s'était dégagé parmi les parties prenantes sur la qualité du fichier électoral, en 2010, la révision du fichier électoral a suscité de profonds désaccords, tant dans son organisation que dans les résultats produits. Le 25 janvier, six aspirants candidats à l'élection et trois partis politiques ont signé une déclaration commune demandant, entre autres, la reprise des opérations de révision des listes en vue de garantir un fichier électoral fiable.

L'absence de données démographiques fiables a rendu difficile la vérification de l'âge et de la nationalité des personnes souhaitant s'inscrire au fichier électoral révisé, ainsi que l'apurement des données des personnes décédées dans les listes. Les données brutes de la révision, partagées avec les partis politiques lors de la réunion organisée par la CENI le 21 janvier 2010 ont révélé une progression d'environ 320 000 nouveaux inscrits ce qui représente environ 10% du fichier électoral final. Ces nouveaux inscrits sont localisés pour 42,5% dans le nord, fief électoral du RPT, tandis que les nouveaux inscrits dans le sud représentent presque 30% et 27% dans le centre du pays. Ce déséquilibre peut être expliqué par une mobilisation beaucoup plus forte du RPT que des autres partis politiques. Ce contraste a néanmoins alimenté le déficit de confiance des partis politiques d'opposition dans l'intégrité du processus de révision des listes électorales.

En réponse aux doutes soulevés par les représentants de l'opposition, la CENI a mené une opération de révision supplétive le 31 janvier 2010, dans 115 Centres de révision et de vote (CRV) sur 3571 dans lesquels le taux de nouveaux inscrits effectifs par rapport au fichier de 2007 était inférieur à la moyenne nationale de 11%. Les observateurs de la MOE UE ont suivi sur place ce processus dans 51 de ces 115 CRV répartis sur l'ensemble du territoire national et ont constaté une affluence supérieure dans le nord par rapport au centre et au sud du pays. Les observateurs ont rapporté des cas d'enregistrement de mineurs notamment dans la région de la Kara et des Savanes, ainsi qu'un problème général de non respect des procédures d'identification des candidats à l'inscription par le recours important au témoignage des chefs traditionnels. Par ailleurs, plusieurs partis d'opposition, plus implantés dans le sud, ont indiqué à la MOE n'avoir pas particulièrement mobilisé leurs partisans à se faire enregistrer lors de la révision des listes. Enfin, les interlocuteurs de la MOE UE sur le terrain ont tous souligné le manque de sensibilisation de l'électorat, sur les lieux, dates et modalités de la révision du fichier électoral (Voir Section ci-dessous *Education électorale*).

³ Décision n°E-003/10.

Face aux contestations, le contentieux de l'inscription sur les listes électorales, tel qu'établi par le Code électoral, a été présenté comme le moyen juridique d'améliorer la qualité du fichier électoral. Au manque de sensibilisation de l'électorat se sont ajoutées des contraintes matérielles dues à des délais de recours très brefs, notamment en ce qui concerne l'affichage des listes provisoires, la distance entre les villages et la CELI territorialement compétente, ainsi qu'un manque de préparation de la CENI pour recevoir de manière efficace les recours hiérarchiques. Ainsi, le contentieux de l'inscription sur les listes électorales, qui avait été opposé aux demandes de reprise du fichier électoral n'a pas été mise en œuvre de manière satisfaisante. De plus, le report de quatre jours du scrutin décidé à la suite de l'arbitrage du Facilitateur à Ouagadougou n'a pas été mis à profit pour allonger la durée de la période du contentieux, qui aurait pu permettre de laisser plus de temps à l'électorat pour vérifier leur inscription. Par ailleurs, la mise en œuvre de l'article 70 du Code électoral qui permet aux électeurs omis des listes pour cause d'erreur matérielle de voter le jour du scrutin peut compromettre l'intégrité des listes.

ADMINISTRATION ELECTORALE

La poursuite du Dialogue inter-togolais sous les auspices du Facilitateur Blaise Compaoré, et la mise en place de l'Assemblée Nationale ont conduit à une modification de la composition de la CENI en vue des élections présidentielles du 4 mars 2010. La CENI est désormais la seule institution en charge d'organiser les élections.

Les députés de l'UFC ont demandé à la Cour constitutionnelle de constater la non-conformité à la Constitution de certains articles de la loi portant modification du Code électoral votée par l'Assemblée Nationale le 29 juin 2009. Un point de contestation portait sur l'attribution jugée inégale des sièges à la CENI, qui, selon les requérants, violait le principe d'égalité entre les partis politiques. Les requérants mettaient également en avant un défaut de clarté de la loi, silencieuse sur les critères d'identification des formations politiques dénommées « partis politiques extraparlimentaires » et des organisations de la société civile (OSC) appelées à siéger à la CENI. La Cour Constitutionnelle n'a pas suivi l'argumentation développée par les requérants sur ces points et a déclaré les articles pertinents conformes à la Constitution.⁴

Réunis à Ouagadougou du 4 au 6 août 2009, les partis politiques participant au Dialogue inter-togolais ont pris acte de cette décision et ont déclaré souscrire à la composition de la CENI telle que prévue dans le Code électoral modifié. Celle-ci est composée de dix-sept membres : cinq membres de la majorité et cinq membres de l'opposition parlementaire, et, par élection par l'Assemblée nationale, trois membres des partis politiques extra-parlementaires et trois membres de la société civile, et enfin un membre désigné par l'administration.

La gestion fortement polarisée des affaires courantes à la CENI a donné lieu à une paralysie systématique de la plénière, entraînant plusieurs retards dans la gestion du calendrier électoral, et a parfois conduit à des prises de décision unilatérales et non transparentes par le président de la CENI. Certains délégués des candidats auprès de la CENI n'ont pas reçu d'accréditation, d'autres de réponses à leurs questions, à tel point que deux délégués sur sept ont protesté respectivement, auprès de la Cour constitutionnelle et auprès de la CENI.

Ces retards s'expliquent également par l'absence d'un véritable secrétariat administratif permanent permettant de soutenir de manière efficace le travail de la CENI. La mise en place d'une structure d'appui effectif à la CENI, dotée d'expertise et de capacités opérationnelles, avait été recommandée par la Mission d'observation électorale de l'Union Européenne au Togo en 2007 et n'a pas été retenue.

Du fait de la non prise en compte des revendications de l'opposition sur la reprise de la révision pour garantir l'intégrité du fichier électoral, l'abrogation du vote par anticipation des forces de sécurité et

⁴ Décision n°C-003/09 du 09 juillet 2009.

les modalités spécifiques de sécurisation des bulletins de vote, les membres de l'opposition parlementaire au sein de la CENI ont suspendu leur participation aux travaux de la CENI du 11 au 15 février.

Des CELI ont été instituées dans chaque préfecture et dans chaque arrondissement de la commune de Lomé. Elles sont chargées d'assurer l'exécution des décisions prises par la CENI et de superviser le déroulement du processus électoral. A la différence de la situation en vigueur au sein de la CENI, la collaboration entre les membres des CELI a été décrite comme généralement acceptable, voire bonne. Toutefois, les membres de onze CELI sur 35 se sont plaint d'un manque de collaboration et d'accès à l'information. Durant la phase préparatoire du scrutin, de nombreux membres des CELI ont regretté l'absence de réactions de la CENI face à leurs requêtes ainsi que le retard dans la prise de décision.

PREPARATION DES ELECTIONS

L'adoption de mesures appropriées de traçabilité et de sécurisation des bulletins de vote avait été recommandée par la Mission d'Observation de l'Union Européenne en 2007. Bien que ce point ait été signalé depuis 2007, le consensus sur la traçabilité des bulletins a été difficile à réunir. Suite à de longues discussions, le compromis s'est porté sur le choix de bulletins à souches numérotées, sans mention du numéro de série sur le bulletin. Concernant la modalité d'authentification des bulletins au moment du vote, les membres de la CENI représentant le parti présidentiel ont favorisé l'option de la vignette autocollante puis des cachets. Les représentants de l'opposition, soulignant les dysfonctionnements entraînés par ce choix en 2007, ont proposé l'authentification des bulletins par la signature au verso de deux membres du bureau de vote.

Concernant la modalité d'authentification des bulletins au moment du vote, l'UFC a refusé le système des vignettes autocollantes, tandis que le parti présidentiel a rejeté le principe de deux signatures de membres de chaque bureau de vote. A quelques jours de l'élection, les membres de la CENI n'ont pu s'entendre sur un mode d'authentification consensuel et se sont ainsi privés d'un garde fou important pour le jour du vote.

La formation des membres des CELI et des membres des bureaux de vote a été réduite à la portion congrue. Au lieu de former d'abord les présidents et les rapporteurs, puis les autres membres des bureaux de vote, et au lieu des deux jours de formation initialement prévus, les membres des CELI et les membres des bureaux de vote n'ont reçu que de un jour à trois heures de formation. De plus, le *Guide du membre du bureau de vote* n'a été imprimé qu'à 17 000 exemplaires, au lieu des 35 560 nécessaires.

CAMPAGNE ELECTORALE

Le Code électoral (article 86) prévoit que la campagne électorale est ouverte pour quinze jours francs avant la date du scrutin et que nul ne peut, par quelque moyen et sous quelque forme que ce soit, faire campagne en dehors de la période réglementaire. Or une précampagne officieuse s'est déroulée dans tout le pays, visible dès l'arrivée de la MOE UE dans le pays le 19 janvier 2010. Réalisée sans actes de violence notable, cette *campagne déguisée*, observée par la plupart des équipes dans de nombreuses préfectures du pays, a été menée par les principaux partis, mais massivement dominée par la machine électorale de Faure Gnassingbé.

La campagne électorale proprement dite a débuté le mardi 16 février et s'est déroulée dans une atmosphère relativement calme et sans incidents majeurs. L'absence des principales forces de l'opposition, suite à une série de « suspensions » de candidatures intervenues entre le 12 et le 16 février, explique un démarrage lent des activités de campagne en première semaine. La période suivante a été caractérisée par la participation plus active de l'ensemble des partis politiques et de la

population. Dans l'ensemble, la liberté d'expression et la liberté de circulation des candidats ont été respectées.

Le candidat Faure Gnassingbé a disposé des moyens logistiques les plus importants, et a été le seul à mobiliser l'ensemble des moyens de communication politique en période électorale. Parallèlement, le candidat-président s'est appuyé sur plusieurs groupes de soutien et associations qui ont milité pour sa réélection, en multipliant les événements culturels et en menant une campagne de porte-à-porte.

Enfin, dès la précampagne, les observateurs de l'UE ont été témoins de distribution de riz à des prix trois à quatre fois inférieurs au prix du marché par des militants du RPT et connu sous le nom de « Riz Faure » (préfectures de Kloto, Kpélé Agou et Danyi) et par des membres de l'administration publique (préfectures de Wawa, Akebou, Amou, Kozah et Binah). Par ailleurs, pendant la campagne, les observateurs ont indiqué une mobilisation des fonctionnaires dans le cadre de la campagne de Faure Gnassingbé dans les préfectures du Golfe, de Tône, Tandjouare et Cinkassé, l'utilisation de bâtiments publics dans les préfectures de Wawa, Akebou et Amou, ou encore l'attitude partisane de plusieurs préfets dans l'exercice de leurs missions administratives dans plusieurs préfectures des régions Maritime, de la Kara et des Savanes.

La non participation du leader historique de l'opposition, Gilchrist Olympio, à la course présidentielle, et son investissement tardif dans la campagne ont affaibli les capacités de mobilisation de l'UFC. Par ailleurs, malgré une convergence d'opinion sur la nécessité d'une alternance, les candidats de l'opposition n'ont pu s'unir autour d'une plate-forme de gouvernement. L'échec de leur rassemblement autour d'un candidat unique, malgré la tentative éphémère de Paris le 9 février autour de Jean-Pierre Fabre, a fragilisé la campagne des candidats d'opposition. Si les candidats de l'UFC et du CAR ont démontré une réelle capacité de mobilisation dans le sud du pays, leurs moyens de campagne sont restés modestes au regard de ceux de Faure Gnassingbé. L'opposition a concentré ses efforts sur la critique de l'administration des élections, annonçant séparément des « suspensions » éphémères à différentes phases du processus, sans que cette posture ne débouche sur un boycott conjoint.

La campagne s'est tendue à la suite du discours du responsable des Forces de sécurité de l'élection présidentielle (FOSEP), le colonel Demehane Yark contre le Mouvement Citoyen pour l'Alternance (MCA), un groupe proche de l'UFC, qui s'était distingué par la violence de ses propos tout au long de la campagne. L'ancien ministre de la Justice et proche du candidat-président Katari Foli-Bazi a par ailleurs déclaré, le 21 février, que le RPT resterait au pouvoir quels que soient les résultats de l'élection. Le candidat Faure Gnassingbé et plusieurs autres ont appelé à plusieurs reprises leurs militants à une conduite calme et tolérante. Le Chef de la MOE UE a dénoncé devant les médias togolais la radicalisation des propos lors d'un point de presse tenu à Lomé le 25 février.

MEDIAS

Depuis son arrivée dans le pays, la MOE UE a suivi systématiquement les médias d'État : la télévision *TVT*, *Radio Lomé* et le quotidien national *Togo-Presse*. Pour les médias privés, la MOE a concentré ses efforts sur l'analyse de *TV7*, *Nana FM*, *Kanal FM* et les deux quotidiens *Liberté* et *Forum de la Semaine*, sans néanmoins perdre de vue, grâce à la présence des observateurs de la MOE dans toutes les préfectures, toutes les autres radios qui transmettent dans le pays. L'internet a été aussi une importante source d'information.

L'article 90 du Code électoral établit que « *durant les 30 jours précédant l'ouverture de la campagne électorale officielle, est interdite toute propagande déguisée ayant pour support les médias* ». Les relevés de la MOE jusqu'à la veille de la campagne électorale, montrent que sur les médias d'État, les émissions et les reportages consacrés aux activités du Gouvernement et du Président de la République

sont allées bien au delà d'une couverture courante des activités normales des autorités et ont ainsi constitué des éléments de « campagne déguisée »⁵.

Ainsi la *TVT* et *Radio Lomé* ont consacré à la mouvance présidentielle⁶ jusqu'à 96% du temps de parole⁷. La Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC), autorité administrative indépendante, chargée de garantir la liberté de presse en période électorale n'a pas corrigé les violations de l'article 90, comme l'article 182 du Code électoral l'y oblige. Les médias privés observés ont, en quelque sorte, rééquilibré ces disproportions, mais leur rayon de couverture est demeuré bien moindre que celui des médias d'État. Ainsi, pendant la précampagne la chaîne privée de télévision *TV7* a accordé ses minutes de temps de parole, de manière plus équilibrée : un quart pour le Gouvernement et le reste partagé équitablement entre les différents candidats d'opposition.

L'article 186 du Code électoral dispose que pendant la campagne, les candidats à la présidentielle « reçoivent un traitement égal dans l'utilisation des moyen de propagande. Ils peuvent utiliser, à cet effet, les organes de presse d'État ». Les candidats ont bénéficié d'un traitement égal dans les « émissions réglementées⁸ », soit dans les journaux de la campagne et dans les messages des candidats. En dehors des ces émissions, les médias d'État ont favorisé le président sortant, la *TVT* donnant 90% du temps d'antenne à la mouvance présidentielle et *Radio Lomé* environ 80% pour couvrir des activités gouvernementales, mais surtout pour des activités de promotion comme la distribution de dons ou des inaugurations.

PARTICIPATION DES FEMMES

La présence des femmes dans les institutions de la République demeure très faible. Parmi les neuf juges de la Cour Constitutionnelle on ne compte qu'une seule femme. Seules neuf femmes sur un total de 81 députés siègent à l'Assemblée nationale. La CENI et ses démembrés ne font pas exception à ce constat de sous représentation des femmes. En effet seul un membre de la CENI sur dix-sept est une femme et parmi les 245 membres des CELI, on ne dénombre que cinq femmes.

Pour la première fois, une femme, Brigitte Kafui Adjagbo-Johnson, de la Convention Démocratique des Peuples Africains (CDPA) s'est présentée comme candidate à la magistrature suprême.

Par ailleurs des Organisations de la société civile comme le Groupe de réflexion et d'action Femme, Démocratie et Développement (GF2D), l'Association InterAfrica-Togo et le Réseau des Femmes Africaines Ministres et Parlementaires (REFAMP) se sont engagées dans l'éducation au vote et en particulier dans la sensibilisation pour des élections non-violentes.

EDUCATION ELECTORALE

Pendant le processus de la mise à jour du fichier électoral et dans les jours précédents la révision supplémentaire du 31 janvier 2010, l'effort de sensibilisation a été généralement insuffisant et a été largement laissé sous la responsabilité des partis politiques.

A la fin janvier, un groupement d'organisations soutenues par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) ainsi que des groupes comme la Coalition Togolaise des Défenseurs des Droits de l'Homme (CTDDH), le Groupe de réflexion et d'action Femme, Démocratie et Développement (GF2D),

⁵ Interdite par l'article 90 du Code Electoral.

⁶ Avec mouvance présidentielle on indique la Présidence, le Gouvernement et le RPT.

⁷ Temps de parole : la durée totale de reprise à l'antenne des paroles prononcées par un acteur politique, l'un des candidats ou l'un de ses soutiens. Temps d'antenne : la durée totale de tout propos (y compris journalistique) concernant un acteur politique, un candidat ou ses soutiens.

⁸ Arrêté 002/2010 de la HAAC.

L'Association Inter Africa-Togo et le Réseau des Femmes Africaines Ministres et Parlementaires (REFAMP) se sont engagées dans l'éducation électorale et en particulier la sensibilisation pour des élections non-violentes. Une grande attention a été dédiée à la communication sur le rôle sécuritaire des FOSEP.

SOCIETE CIVILE ET OBSERVATION ELECTORALE

L'observation du scrutin par les organisations togolaises de la société civile a été confiée à deux organisations. Le PNUD a coordonné plus de 3 000 observateurs émanant des plus importantes organisations non gouvernementales togolaises. Le Haut Commissariat aux Droits de l'homme (HCDH) a coordonné pour sa part plus de 5 000 observateurs émanant de la société civile. Enfin, une trentaine d'observateurs a été déployée par la Commission nationale des droits de l'homme (CNDH), un organisme public.

La mission d'observation sécuritaire et électorale de la Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), les missions d'observation électorale de l'Union africaine (UA) et la Commission interparlementaire de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (CIP-UEMOA), et une mission d'information et de contact de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) étaient présentes et ont régulièrement échangé avec la MOE UE.

VOTE ANTICIPE DES FORCES DE L'ORDRE

Le vote anticipé des membres des Forces armées togolaises (FAT) et des corps de sécurité a eu lieu le lundi 1er mars dans cent-vingt-six bureaux de vote répartis sur l'ensemble du territoire national. Les équipes d'observateurs de l'Union Européenne ont observés cinquante bureaux. En plus de pouvoir voter régulièrement dans le bureau où ils étaient inscrits, les membres des forces de l'ordre étaient également éligibles au vote par anticipation, par dérogation et par procuration. Le vote par dérogation a ouvert la possibilité de votes multiples puisque lorsqu'il était fait usage de cette option, les noms des personnes ayant voté n'ont pas été retranchés des listes électorales de leurs bureaux de vote de rattachement.

Les observateurs de la MOE UE ont noté que dans plus d'un tiers des bureaux de vote observés, les traces d'encre indélébile sur le doigt des votants n'étaient pas vérifiées. Sur les cinquante bureaux de vote observés les observateurs ont noté 4 132 votants ayant voté par dérogation et 628 procurations sur un total de 6018 observés. La conduite des opérations électorales ont été évaluées négativement dans plus de 15% des bureaux observés. Les problèmes ont été concentrés dans les régions des Savanes et de la Kara où les procédures encadrant le vote par dérogation et le vote par procuration n'ont pas toujours été respectées, à titre d'exemple, dans le bureau de vote 3-07-03-04-D (préfecture de la Kozah) la grande majorité des électeurs ont voté par dérogation et étaient porteurs d'une procuration. Aucun des membres des forces armées togolaises votant par dérogation n'a présenté d'ordre de mission. Plus inquiétant, la majorité des procurations étaient incomplètes puisque le nom du mandant et sa signature manquaient, de même que le numéro du bureau de vote du mandant et du mandataire. Sur 322 votants, 245 étaient porteurs de procuration.

SCRUTIN DU 4 MARS

Les élections présidentielles se sont déroulées dans le calme, sans qu'aucun épisode sérieux de violence ne soit à déplorer. Les électeurs se sont rendus en grand nombre dans les bureaux de vote pour exercer leur devoir civique. Le matériel électoral était généralement présent dans les bureaux de vote qui, dans leur grande majorité, ont ouvert à l'heure. Cependant les opérations ont révélé une préparation souvent insuffisante des personnels de bureaux de vote, reflétant sans doute les retards de calendrier accusés tout au long du processus.

Les délégués des candidats étaient présents dans la quasi-totalité des bureaux de vote observés, les observateurs nationaux dans 75% de ces derniers, leur présence conjointe est une contribution importante à la transparence du scrutin. Toutefois, près de 20% des délégués sont intervenus ou ont dirigé le travail des membres des bureaux de vote. Le secret du vote a généralement été garanti. Si l'évaluation des opérations de vote a été très largement positive, il a été observé que dans près de 58% des 576 bureaux de vote observés le contrôle de la présence d'encre indélébile sur les doigts des électeurs n'a pas été effectué. Il apparaît clairement que l'importance de cette procédure n'a pas été comprise. La qualité des scellés n'était pas optimale, d'autant que le choix de la CENI de distribuer à chaque bureau de vote des séries de scellés portant le même numéro de série est discutable. Plusieurs équipes d'observateurs se sont rendues dans les bureaux de vote qui avaient été ouverts le 1^{er} mars pour le vote anticipé des corps de sécurité. Elles y ont constaté que de nouvelles listes d'émargement avaient été utilisées.

Bien que de nouvelles instructions concernant la validité et l'invalidité des bulletins marqués aient été communiquées très tardivement, l'attribution des voix s'est faite de manière raisonnable et cohérente et tous les responsables des bureaux de vote observés étaient d'accord sur les chiffres à inscrire sur le procès verbal. Quelques erreurs procédurales ont été observées, sans qu'elles soient de nature à remettre en cause les opérations de décompte et d'allocation des voix. La conduite du dépouillement a généralement été évaluée positivement par les observateurs, bien que la copie du procès verbal et de la feuille de dépouillement n'aient été affichées immédiatement pour examen public que dans 35% des cas. Cependant, les copies des procès verbaux ont été distribuées aux délégués des partis politiques.

CENTRALISATION ET TRANSMISSION DES RESULTATS

La directive de la CENI concernant le recensement des résultats des votes par les CELI a été prise le 24 février. Ce texte a établi que trois modes de transmission des procès verbaux des opérations électorales et des feuilles de dépouillement des bureaux de vote des CELI vers la CENI étaient retenus, il s'agit de la transmission via une connexion internet satellitaire (VSAT), par fax et par GSM. La mise en œuvre de cette directive a entraîné le recours à l'expertise, la technologie et le matériel de deux sociétés privées. Malheureusement, le président de la CENI n'a pas veillé à ce que le personnel de ces entreprises soit présenté à tous les membres de la CENI et à ce que la technologie mise en œuvre leur soit expliquée. La note aux membres de la CENI exposant les modalités du recensement général des votes à la CENI n'a pas été discutée en séance plénière et n'a été signée par le président de la CENI que le 4 mars 2010 à vingt-trois heures. Il en a été de même pour la directive détaillant la procédure de transmission des données par connexion internet via satellite, ce qui a été interprété comme une preuve supplémentaire de la résistance à mettre en œuvre ce mode de transmission, présenté comme le plus sécurisé. Ce manque de communication et donc de transparence a généré de nombreuses suspicions à quelques jours du scrutin.

La MOE UE est intervenue à plusieurs reprises pour rappeler que le Protocole d'accord signé avec la CENI garantissait l'accès permanent de ses observateurs à toutes les étapes du processus, y compris la centralisation et la transmission. Elle a insisté publiquement sur l'importance de l'affichage des feuilles de centralisation au niveau des CELI. Par ailleurs les partenaires internationaux de la CENI ont insisté pour qu'un usage soit fait du système VSAT tel que prévu dans le Projet d'appui au processus électoral (PAPE) de l'Union européenne. L'assistance technique Le système de centralisation des données à la CENI qui prévoit le croisement des données reçues par les trois modes de transmission semble de nature à garantir l'intégrité des résultats.

Il semble que le code du bureau de vote n'ait pas été correctement rempli sur un certain nombre de procès verbaux au niveau des bureaux de vote, ce qui démontre l'insuffisance de la formation reçue. Les observateurs de la MOE UE sont présents au niveau des 35 CELI ainsi qu'à la CENI et continueront à observer le processus jusqu'à son terme.

La MOE UE tient à remercier les autorités électorales et gouvernementales, les partis politiques, les candidats, les médias, les observateurs et plus particulièrement le peuple togolais pour leur coopération et assistance tout au long de la mission. La MOE UE exprime également ses remerciements à la Délégation de l'Union Européenne au Togo et aux missions diplomatiques des Etats-membres résidentes au Togo pour le soutien fourni durant la période d'observation.

Mission d'observation électorale de l'Union européenne – Togo 2010

Hotel Ibis, 4ème étage

Boulevard du Mono

Lomé - Togo

Site web : www.moeue-togo.eu

email: info@eueom-togo.eu

website: www.eueom-togo.eu

Pour de plus amples renseignements, veuillez contacter :

Christine Simon, chargée des contacts avec les médias

Téléphone mobile : (+228) 938 06 58