



TOGO

RAPPORT FINAL

**ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE
MARS 2010**

**UNION EUROPÉENNE
MISSION D'OBSERVATION ÉLECTORALE**

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

Sommaire

1. Résumé.....	3
2. Introduction.....	11
3. Environnement politique.....	11
4. Cadre juridique et réglementaire.....	14
5. Administration électorale.....	19
6. Enregistrement des électeurs.....	25
7. Enregistrement des candidats.....	29
8. Environnement préélectoral et campagne.....	31
9. Les médias et l'élection présidentielle.....	36
10. Société civile, éducation et observation électorales, et participation des femmes.....	44
11. Observation des scrutins du 1^{er} et du 4 mars.....	47
12. Les résultats et leur transmission.....	52
13. Contentieux et proclamation des résultats définitifs.....	55
14. Recommandations.....	62
15. Annexes.....	67

1. Résumé

Le 4 mars 2010, s'est tenu au Togo un scrutin présidentiel organisé par la Commission électorale nationale indépendante (CENI). Il s'agissait de la deuxième élection à la magistrature suprême depuis la disparition du président Gnassingbé Eyadéma en 2005. Ce scrutin a été précédé, le 1^{er} mars, par le vote anticipé des forces de sécurité dans un nombre réduit de bureaux de vote. La Mission d'observation électorale de l'Union européenne (MOE UE) était présente dans le pays, du 19 janvier au 23 mars, sur invitation du gouvernement de la République Togolaise. La MOE UE était dirigée par M. José Manuel García-Margallo y Marfil, Membre du Parlement européen. Une délégation de sept députés européens, dirigée par M. Michael Gahler, a rejoint la mission. Celle-ci a déployé 30 observateurs de long terme du 25 janvier au 11 mars, et 80 observateurs de court terme du 23 février au 9 mars. Enfin six observateurs localement recrutés parmi les missions diplomatiques locales des États-membres de l'UE ont renforcé la MOE UE pendant la journée du scrutin. Au total, 130 observateurs, ressortissants de 25 des 27 États-membres de l'Union européenne (UE) et de la Suisse en tant qu'État associé, ont été déployés dans les 35 préfectures du pays.

Le mandat de la MOE UE était de conduire une évaluation complète du processus électoral pour l'élection présidentielle du 4 mars 2010, en conformité avec les standards internationaux et régionaux en matière d'élections, ainsi qu'avec les lois du Togo. Son rôle était de « *chercher à apporter une contribution positive au processus électoral [sans s'immiscer, ni] dans la conduite de l'élection, ni dans la validation de ses résultats.* »¹ Indépendante dans ses observations et conclusions, la MOE UE adhère à la *Déclaration de principes pour l'observation électorale internationale* adoptée au siège des 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 est restée dans le pays pour observer les développements postélectoraux, en particulier, la centralisation des résultats dans les Commissions électorales locales indépendantes (CELI) et à la Commission électorale nationale indépendante (CENI). Elle a également suivi le traitement du contentieux électoral, jusqu'à la proclamation des résultats par la Cour constitutionnelle le 18 mars. La MOE UE a quitté le Togo le 23 mars, date de fin de la période couverte par ce Rapport.

Le scrutin présidentiel du 4 mars 2010 s'est déroulé sans incident notable, dans une atmosphère calme et en présence de très nombreux délégués des principaux candidats en lice. Dans la majorité des bureaux de vote visités par les observateurs de la MOE UE, le jour du scrutin a été conduit dans des conditions permettant l'expression du choix de l'électeur. Les modifications tardives des procédures de vote et la formation insuffisante des membres des bureaux de vote ont cependant conduit, lors du scrutin anticipé des forces de sécurité le 1^{er} mars et, dans une moindre mesure, le 4 mars, à une application souvent maladroite des procédures de vote et des garde-fous du vote par procuration, dérogation ou sur liste d'omis.

¹ *Manuel d'observation électorale de l'Union européenne*, Commission européenne, équipes électorales, Direction générale des relations extérieures, Bruxelles, p.17.

Le dialogue, difficile au sein d'une CENI majoritairement composée de représentants de partis politiques, a entraîné plusieurs retards dans la gestion du calendrier électoral et des demandes par l'opposition d'un report du scrutin. La réduction des délais disponibles s'est manifestée par une maîtrise insuffisante du calendrier des plénières et des prises de décisions.

Des mesures insuffisantes de transparence n'ont pas toujours permis d'assurer la confiance de tous les acteurs dans l'administration électoral. Le taux de participation fut plus modeste qu'en 2007. Avec près de 65%, à comparer avec les 85 % lors du scrutin législatif trois ans plutôt, il est indicatif, entre autres, de la contestation profonde par l'opposition du processus électoral, tant dans ses aspects techniques que dans son calendrier de mise en œuvre.

Malgré ce climat, le calme dans lequel cette élection s'est déroulée souligne des progrès notables et contraste favorablement avec les événements de 2005.

Les résultats de l'élection présidentielle ont révélé une certaine recomposition du paysage politique togolais. La polarisation Nord-Sud a semblé s'estomper. Ainsi, le président sortant et le candidat de l'UFC, ont, respectivement, obtenu des scores historiques dans le sud et dans le nord du pays.

Comme en 2007, la MOE UE estime que plusieurs réformes et évolutions sont nécessaires pour que les prochaines élections reflètent pleinement le choix des électeurs.

Il s'agit :

En vue des élections locales de fin 2010 :

- de commencer dès que possible la préparation du chronogramme opérationnel en vue des prochaines élections locales.
- d'améliorer le fichier électoral par le traitement des omis et des personnes décédées, par des équipes mobiles et par un effort de communication.
- d'assurer une gestion cohérente du patrimoine (matériel, archives, etc.) dans le sens d'une préparation anticipée des prochaines échéances électorales.

En vue des élections législatives de 2012 :

- de procéder au redécoupage administratif des circonscriptions électorales (voir *Rapport final – MOE UE Togo 2007* pp. 16-17).
- de réviser le Code électoral en vue d'harmoniser les différents articles contradictoires et de mettre certains éléments en accord avec la pratique établie et acceptée.
- d'adopter dès que possible des mesures permettant d'assurer le suivi, le stockage, et la mise à jour informatisés de toutes les données du fichier électoral.

La MOE UE souhaite que ce Rapport contribue à faciliter le dialogue entre les forces politiques qui est un préalable pour la poursuite du développement au Togo et permette la tenue des prochaines échéances électorales – locales, puis législatives – dans un climat de confiance et de saine compétition.

Environnement politique

- Depuis le scrutin de 2007, le Président Faure Gnassingbé a poursuivi le dialogue avec l'opposition sous les auspices du Facilitateur, le Président Blaise Compaoré, en vue de l'élection présidentielle de 2010. La création en février 2009 de la Commission vérité, justice et réconciliation (CVJR), et du Cadre permanent de dialogue et de concertation (CPDC) ont constitué les signes d'une politique d'ouverture. Le climat politique togolais s'est cependant tendu durant l'année 2008 et aucune des réformes importantes en discussion depuis 2007 n'a été adoptée. La préparation de l'échéance de 2010 s'est déroulée dans un climat de contestation ouverte. Très tôt, les partis politiques d'opposition ont menacé de se retirer du processus, entaché selon eux de nombreuses irrégularités.
- Une réforme importante des forces de sécurité a abouti, fin 2008, à un « statut de l'armée », dont le rôle est dorénavant limité à la protection des frontières et de l'intégrité du territoire national. Le maintien de l'ordre public est devenu une pure prérogative de la police et de la gendarmerie. Cette réforme a constitué une étape importante dans un État où l'armée avait longtemps joué un rôle prépondérant. La Force de sécurisation de l'élection présidentielle (FOSEP), composée de policiers et de gendarmes, et formée et équipée par l'Union européenne, s'est comportée de manière professionnelle durant le processus électoral.

Cadre juridique et réglementaire

- En règle générale, le cadre juridique national a offert une base raisonnable pour la conduite d'élections démocratiques en conformité avec les normes internationales pertinentes, ratifiées et acceptées par la République Togolaise. A deux reprises, en 2009, le principal parti d'opposition a contesté, devant la Cour constitutionnelle, certaines modifications du Code électoral par l'Assemblée nationale.
- Les préalables institutionnels indispensables au démarrage des préparatifs électoraux ont connu de nombreux retards et blocages à la CENI. Des désaccords entre le gouvernement et l'opposition ont scandé la préparation, finalement très politisée, de l'élection présidentielle et ont dû faire l'objet de plusieurs arbitrages du Facilitateur. Ce climat de défiance mutuelle a alimenté les menaces de boycott de la part de l'opposition. Les membres de la CENI représentant l'opposition parlementaire ont suspendu leur participation aux travaux de la CENI du 11 au 15 février et les principaux candidats de l'opposition se sont provisoirement retirés de la course à la présidence entre le 12 et le 16 février. Des désaccords récurrents ont réduit les délais disponibles, avec pour conséquence, une préparation parfois insuffisante à plusieurs étapes de la préparation de l'élection.

Administration électorale

- Le mode de nomination des membres de la CENI, du fait de la désignation des « extraparlementaires » par l'Assemblée nationale exclusivement, n'offrait pas de garanties de représentation équilibrée du paysage politique togolais. Attaquées en inconstitutionnalité par l'UFC, certaines dispositions du Code électoral modifié relatives à la composition de la CENI ont été maintenues par la Cour constitutionnelle le 9 juillet 2009. Réunis à Ouagadougou du 4 au 6 août 2009, les partis politiques participant au Dialogue inter-togolais en ont pris acte et ont déclaré souscrire à la composition de la CENI telle que prévue dans le Code électoral

modifié. Suite à un accord auquel ont souscrit toutes les parties au Dialogue, la CENI a finalement été instituée en août 2009.

Enregistrement des électeurs

- En 2007, année d'introduction de la biométrie, un consensus s'était dégagé parmi les parties au Dialogue inter-togolais sur la qualité, jugée acceptable, du fichier électoral. En 2010, au contraire, la révision du fichier a suscité de profonds désaccords, tant dans son organisation que dans les résultats produits. Durant le processus de révision du fichier électoral, la sensibilisation de la population sur le besoin de s'inscrire ou de vérifier ses données sur le fichier a été insuffisante. D'une part, les campagnes d'éducation électorale menées par la société civile n'avaient pas encore débuté, et d'autre part, l'effort, laissé aux partis politiques, a été mené de manière très inégale selon les partis.
- L'absence d'un fichier d'état civil 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 listes par élimination des données correspondant aux électeurs décédés. Les données brutes de la révision, partagées avec les partis politiques lors de la réunion organisée par la CENI le 21 janvier 2010, ont montré une progression de plus de 300 000 nouveaux inscrits. Ce chiffre représente environ 10% du fichier électoral final. Ces nouveaux inscrits étaient localisés pour 42,5% dans le nord, pour 27% environ dans le centre et pour 30% dans le sud du pays. Sur la base d'un fichier 2007 comptant 2 974 718 personnes inscrites, le fichier des inscrits pour 2010 s'est finalement élevé à 3 277 492 électeurs.
- La mise en doute par l'opposition de l'intégrité des données saisies a été au cœur d'une longue polémique. L'UFC, notamment, a plusieurs fois réclamé un report du scrutin au delà de la date prévue du 28 février. Les représentants du parti présidentiel leur ont opposé le délai constitutionnel du 5 mars. Finalement, l'élection a été reportée du 28 février au 4 mars, soit dans les limites fixées par la Constitution.
- Le contentieux de l'inscription sur le fichier électoral a été présenté comme la solution devant permettre de signaler et corriger d'éventuelles erreurs ou inscriptions frauduleuses au fichier. Toutefois, l'électorat n'a pas été suffisamment informé de l'importance et des modalités de cette étape cruciale du processus. Par ailleurs, certains Centres de révision et de vote (CRV), où étaient affichées les listes provisoires, étaient très distants de leur CELI de rattachement. Enfin, les délais d'affichage des listes provisoires et de recours, tels que prévus par le Code électoral, étaient extrêmement courts. Finalement, aucun cas n'a été porté devant les juges du Tribunal de première instance (TPI). Le contentieux n'a pas été un moyen efficace de corriger le fichier électoral.

Enregistrement des candidats

- Deux dossiers de candidature ont été rejetés pour défaut de certificat de dépôt du cautionnement. Ce dernier s'élevait à 20 millions de francs CFA (soit 30 487 euros), une somme particulièrement élevée. Le troisième dossier rejeté fut celui du président de l'UFC, Gilchrist Olympio. Il y manquait trois pièces requises : la déclaration de candidature, la signature légalisée du candidat et le certificat médical. Le rejet des dossiers de candidature n'a pas donné lieu à contestation devant la Cour Constitutionnelle.

- La Cour constitutionnelle a invalidé la candidature de Kofi Yamgnane pour deux motifs : d'une part, une contradiction entre la date de naissance portée sur les documents français et celle portée sur les documents togolais, et d'autre part, un défaut de preuve de résidence effective de 12 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, en faisant prévaloir des fiches d'immigration sur un bail notarié et sur une attestation de domiciliation, la Cour a considéré que M. Yamgnane ne pouvait justifier d'une résidence effective de 12 mois.
- Le scrutin a vu s'affronter sept candidats : Yawovi Agboyibo (CAR), Agbéyomé Kodjo (OBUTS), Nicolas Lawson (PRR), Bassabi Kagbara (PDP), Brigitte Kafui Adjamagbo-Johnson (CDPA), Jean-Pierre Fabre (UFC) et le président sortant, Faure Gnassingbé (RPT).

Les médias et l'élection présidentielle

- Le suivi des médias effectué du 25 janvier au 15 février par la MOE UE – de l'établissement de l'unité médias jusqu'à la veille du début de la campagne – révèle une prépondérance accordée par les médias d'État à la couverture de l'actualité concernant la mouvance présidentielle. Cette couverture déséquilibrée s'est reflétée dans les temps de parole comme dans les temps d'antenne.
- Les données de la MOE relatives à la période de précampagne témoignent du fait que les médias d'État sont allés au-delà d'une couverture normale des activités des autorités. La HAAC n'a pas corrigé ces violations de l'article 90, qui interdit « *toute campagne déguisée* ». Pendant la campagne, sur les médias d'État, un ton négatif a été majoritairement employé dans la couverture d'un adversaire politique du RPT. Sur *Radio Lomé*, 76% du temps d'antenne consacré à l'UFC a servi à la couverture de sujets présentant ce parti sous un jour négatif.
- Les deux quotidiens privés *Forum de la semaine* et *Liberté*, du fait de leur tirage réduit et de leur distribution limitée à Lomé et à ses alentours, ont une influence certaine mais limitée aux leaders d'opinion et aux intellectuels. Pendant la précampagne comme pendant la campagne, les médias privés suivis par la MOE UE ont attribué une distribution des temps plus équilibrée que celle notée sur les médias d'État.
- Pendant la précampagne comme pendant la campagne, 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.

Société civile, éducation et observation électorales, et participation des femmes

- Le 28 décembre 2009, le Projet d'appui au processus électoral (PAPE), financé par l'UE et mis en œuvre par le PNUD, a, en accord avec la CENI, lancé un appel à propositions pour engager les organisations de la société civile dans la sensibilisation et la formation au vote, effective entre le 25 janvier et le 15 février. Le budget total consacré à la sensibilisation des électeurs a atteint 100 millions de francs CFA (environ 152 000 euros).

- Fin janvier, outre les 10 organisations financées par le PNUD, des organisations de la société civile togolaise se sont engagées dans l'éducation électorale, accordant une place particulière à la sensibilisation des électeurs pour un scrutin sans violences et dans le respect du pluralisme.
- Les femmes représentent 51,3% de la population, mais leur participation en large proportion dans les activités de mobilisation politique et leur représentation dans les instances décisionnelles des partis politiques et de l'État demeurent très limitées.

Environnement préélectoral et campagne

- La précampagne du président sortant a bénéficié du concours de l'appareil d'État (médias publics, personnels administratifs, locaux officiels, etc.). Les observateurs de la MOE UE ont noté occasionnellement l'utilisation de la logistique des forces de sécurité ou celle de l'administration locale pour transporter du matériel de campagne pro-RPT. Ils ont également été témoins de distribution de riz à des prix trois à quatre fois inférieurs au prix du marché (connu sous le nom de « *Riz Faure* ») par des membres de l'administration publique.
- Dans le Code électoral, le législateur a défini un plafond des dépenses de campagne à hauteur de 50 millions de Francs CFA (article 141) pour l'élection présidentielle. Cependant, en l'absence de tout contrôle, certains candidats ont pu dépasser largement ce montant. Le président sortant a ainsi réalisé une précampagne et une campagne de très grande ampleur, déployant des moyens sans commune mesure avec ceux des candidats concurrents.
- Dans l'ensemble, les libertés d'expression et de circulation des candidats ont été respectées. Faure Gnassingbé s'est appuyé sur plusieurs groupes de soutien et autres associations qui militaient pour sa réélection. Il s'est ainsi en partie démarqué du RPT et sa campagne par affichage a eu très peu recours à la symbolique visuelle de ce parti. La non participation de Gilchrist Olympio a ouvert une période de tensions au sein de l'UFC, tandis qu'au sein de l'opposition au sens large, plusieurs personnalités de premier plan ont cherché à se présenter comme le nouveau candidat naturel de l'alternance. Le Front républicain pour l'alternance et le changement (FRAC), union de partis et d'hommes politiques soutenant la candidature de Jean-Pierre Fabre, n'est pas parvenu à faire reconnaître à l'ensemble de l'opposition son « *candidat unique* ».

Observation des scrutins du 1^{er} et du 4 mars

- La gestion fortement polarisée des affaires courantes à la CENI a donné lieu à une paralysie de la plénière, conduisant parfois à une prise de décision de dernière minute et non transparente. 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.
- Le vote anticipé des membres des forces de sécurité a eu lieu le 1^{er} mars dans 126 bureaux de vote répartis sur l'ensemble du territoire national. Les équipes d'observateurs de l'Union européenne ont observé 50 bureaux. En plus de pouvoir voter régulièrement dans le bureau où ils étaient inscrits, les membres des forces de sécurité étaient également autorisés à

voter par anticipation, par dérogation et par procuration, ce qui a rendu possible le vote multiple.

- L'élection présidentielle s'est déroulée dans le calme. Le matériel électoral était généralement présent dans les bureaux de vote qui, dans leur grande majorité, ont ouvert à l'heure. Les délégués des candidats étaient présents dans la quasi-totalité des bureaux de vote, et les observateurs nationaux dans 75%. Leur présence conjointe a constitué 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 cependant été généralement garanti. L'évaluation des opérations de vote par les observateurs européens a été largement positive.
- Lors de leur observation du scrutin, les observateurs européens ont relevé des défaillances dans la mise en œuvre de plusieurs garde-fous. Ceux-ci ont fait l'objet d'un suivi insuffisant dans les bureaux de vote. Ainsi, l'authentification des bulletins de vote, le contrôle de l'encre indélébile sur les doigts des électeurs, la numérotation des scellés, le contrôle des cartes d'électeurs omis des listes pour raison matérielle et la vérification du droit au vote par dérogation ou par procuration, ont souvent été négligés de manière simultanée. Ces défaillances révèlent une préparation du scrutin de qualité moindre qu'en 2007.
- Malgré l'envoi tardif d'instructions sur la validité et l'invalidité des bulletins marqués, l'attribution des voix s'est faite de manière cohérente et de manière consensuelle dans les bureaux observés. 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.

Les résultats et leur transmission

- La procédure de transmission et de centralisation des résultats devait également faire l'objet d'une vérification à toutes les étapes. Ceci devait assurer la transparence et la confiance dans le processus, par l'usage de données, bureau de vote par bureau de vote, ainsi que par la vérification par des représentants des différents partis, à chaque étape de la chaîne de transmission, de la validité des données communiquées. Le système de triple vérification par VSAT², par fax et par SMS avait été reconnu par la MOE UE comme un mode fiable et transparent de transmission et de centralisation des données.
- Suite à une panne, puis à un désaccord sur le moyen technique de rétablir la transmission, le mode de communication et de centralisation informatisé des données – initialement utilisé avec succès – a été entièrement abandonné en cours de route. La centralisation des résultats par la CENI le 6 mars 2010 s'est finalement effectuée par simple addition des résultats compilés des 35 Commissions électorales locales indépendantes (CELI) sans vérification, bureau de vote par bureau de vote. Les résultats n'ont généralement pas été affichés au niveau des bureaux de votes, et n'ont été ni recomptés, ni publiés au niveau national.
- Sur la base de leur suivi de la centralisation au niveau des CELI, les observateurs de l'UE ont relevé les résultats de plus de 4 000 bureaux de vote sur un total de 5 930. L'analyse

² L'usage du VSAT a été appuyé notamment par le Projet d'appui au processus électoral (PAPE) de l'Union européenne mis en œuvre par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD).

détaillée de ces données a été rendue impossible par l'utilisation inopinée d'un système distinct de codage de bureaux de vote dans cinq CELI sur 35 et par l'absence de publication des résultats, bureau de vote par bureau de vote. Les résultats provisoires annoncés par la CENI le 6 mars correspondent globalement aux résultats relevés dans les CELI par les observateurs de la MOE UE.

Contentieux et proclamation des résultats définitifs

- Les pouvoirs publics ont durci leurs positions à la veille du scrutin et procédé à plusieurs arrestations de militants du Mouvement citoyen pour l'alternance (MCA), de l'UFC et d'OBUTS. Le 5 mars, soit la veille de l'annonce des résultats provisoires par la CENI, les candidats de l'UFC et d'OBUTS, Jean-Pierre Fabre et Gabriel Agbéyomé Kodjo, ont dénoncé des irrégularités et revendiqué la victoire de M. Fabre lors d'une conférence de presse. L'UFC a même annoncé la nomination de « *son gouvernement* ».
- Dans ce contexte, les propos de la MOE UE ont souvent été rapportés de manière très orientée, l'opposition comme la mouvance présidentielle considérant pouvoir s'appuyer sur les conclusions de la MOE UE pour revendiquer la victoire. Certains médias d'opposition ont publiquement prétendu que M. Fabre « *aurait une avance de 400 000 voix* » sans apporter le moindre élément comptable susceptible d'appuyer cette thèse. Le 9 mars, la gendarmerie et la police judiciaire, accompagnés de la FOSEP, ont procédé à la perquisition, à la saisie des copies carbone des procès-verbaux de bureaux de vote et à la fermeture du centre parallèle de compilation que l'UFC avait mis en place.
- Les recours devaient être adressés à la Cour constitutionnelle dans un délai de 48 heures à compter de l'annonce des résultats provisoires par la CENI. Les dirigeants de l'UFC se sont prononcés contre le principe de présenter un recours auprès d'une Cour qu'ils ont à plusieurs reprises qualifiée de « *partiale* ». Quatre candidats ont déposé des recours dans les délais légaux : M. Kagbara (PDP), Me. Agboyibo (CAR), M. Gnassingbé (RPT) et M. Agbéyomé Kodjo (OBUTS). Mme Adjamagbo-Johnson du CDPA a déposé son recours le 10 mars, c'est-à-dire hors délai. Il est notable que M. Kodjo et Me. Agboyibo ont appuyé leurs plaintes sur de larges extraits de la Déclaration préliminaire de la MOE UE.
- Les quatre recours déposés à temps ont toutefois été rejetés par la Cour constitutionnelle. Le 18 mars, suite à un contrôle de régularité, la Cour constitutionnelle a annoncé les résultats définitifs. La victoire du président sortant Faure Gnassingbé a été confirmée avec 60,88 % des suffrages exprimés. Son principal rival Jean-Pierre Fabre a été crédité de 33,93 % des voix.
- Le 13 mars, deux manifestations ont eu lieu simultanément : l'une pour l'opposition et l'autre pour le président Faure. Ces deux marches, autorisées et très encadrées, ont réuni un nombre de manifestants estimé entre 6 000 et 8 000. Les deux groupes se sont croisés mais la FOSEP les a contenus efficacement et dans le calme. La retenue des uns et des autres, malgré des discours parfois ambivalents sur le recours à la violence, a confirmé les progrès déjà observés en 2007. Elle a contrasté favorablement avec les événements tragiques de 2005.

2. Introduction

Le 4 mars 2010, s'est tenu au Togo un scrutin présidentiel organisé par la Commission électorale nationale indépendante (CENI). Il s'agissait de la deuxième élection à la magistrature suprême depuis la disparition du président Gnassingbé Eyadéma en 2005. Ce scrutin a été précédé, le 1^{er} mars, du vote par anticipation des forces de sécurité. La Mission d'observation électorale de l'Union européenne (MOE UE) était présente dans le pays du 19 janvier au 23 mars sur invitation du gouvernement de la République Togolaise. La MOE UE était dirigée par M. José Manuel García-Margallo y Marfil, Membre du Parlement européen. Une délégation de sept députés européens a rejoint la mission. La mission a déployé 30 observateurs de long terme et 80 observateurs de court terme. Au total, 130 observateurs, ressortissants de 25 des 27 États-membres de l'Union européenne (UE) et de la Suisse, ont été déployés dans les 35 districts du pays.

Le mandat de la MOE UE était de conduire une évaluation complète du processus électoral pour l'élection présidentielle du 4 mars 2010, en conformité avec les standards internationaux et régionaux en matière d'élections, ainsi qu'avec les lois du Togo. Indépendante dans ses observations et conclusions, la MOE UE adhère à la *Déclaration de principes pour l'observation électorale internationale* adoptée 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. La MOE UE est restée dans le pays pour y 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). Elle a également suivi le traitement du contentieux électoral, jusqu'à la proclamation des résultats par la Cour constitutionnelle le 18 mars et a quitté le Togo le 23 mars.

La MOE UE tient à adresser ses remerciements aux autorités électorales et gouvernementales, aux partis politiques, aux candidats, aux médias, aux observateurs, et plus particulièrement au peuple togolais pour la bonne coopération manifestée tout au long de la mission dans le pays.

3. Environnement politique

3.1 Rappel historique

Le dernier scrutin présidentiel d'avril 2005, organisé 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 Rassemblement du peuple togolais (RPT), contre Emmanuel Bob-Akitani, vice-président de l'Union des forces du changement (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, vécues comme un véritable traumatisme par une grande partie de la population togolaise³. Plusieurs partenaires internationaux du Togo ont critiqué le déroulement de ce processus. Ainsi, le Parlement européen, 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*

³ Selon le rapport de l'ONU, les violences auraient fait plus de 500 morts et près de 40 000 réfugiés (Septembre 2005).

observateurs internationaux »⁴. La médiation internationale du président du Burkina Faso, Blaise Compaoré, ainsi que le Dialogue inter-togolais promu par l'UE, ont ouvert la voie à une sortie de crise progressive.

Tableau n°1 : Les résultats de l'élection présidentielle du 24 avril 2005

Noms des candidats	Nombre de votes	en pourcentage
Bob-Akitani Emmanuel (Coalition de 6 partis de l'opposition, dont l'UFC)	841 642	38,25 %
Gnassingbé Faure (RPT)	1 325 622	60,15 %
Lawson Nicolas (PRR⁵)	22 979	1,05 %
Olympio Harry (RSDD⁶)	12 033	0,55 %

Source : *Commission électorale nationale indépendante*, 2005.

La signature, le 20 août 2006, de l'Accord politique global (APG) entre le gouvernement, les partis politiques et les organisations de la société civile, a conduit à la formation d'un Gouvernement d'union nationale (GUN)⁷ dirigé parYawovi Agboyibo, leader du Comité d'action pour le renouveau (CAR). Un an plus tard, des élections législatives ont été organisées le 14 octobre 2007 avec un important appui international et, en particulier, européen. Ce scrutin législatif, caractérisé par un taux de participation de près de 85 %, a donné au RPT 40,4% des voix et la majorité absolue à l'Assemblée nationale, avec 50 députés sur 81. L'UFC et le CAR ont obtenu respectivement 27 et 4 députés. Comme constaté par la MOE UE Togo 2007, « *les résultats du scrutin du 14 octobre 2007 ont confirmé le caractère avantageux du mode de scrutin pour le RPT qui a pu bénéficier à la fois d'un découpage électoral favorisant le nord du pays et d'un mode d'allocation des sièges permettant aux grandes formations de maximiser l'avantage résultant de leur position dominante (...) le RPT est ainsi parvenu à transformer une faible majorité relative en forte majorité absolue* »⁸

Ce scrutin a été conduit dans des conditions acceptables en regard des standards internationaux en matière de démocratie, selon la MOE UE Togo 2007⁹. Le Rapport final de la mission en 2007 a cependant énoncé de nombreuses recommandations qui, pour la plupart, n'ont pas été mises en œuvre.

⁴ Résolution du Parlement européen sur le Togo, adoptée le 12 mai 2005.

⁵ Parti pour le renouveau et la rédemption. Nicolas Lawson a finalement retiré sa candidature quelques jours avant le scrutin.

⁶ Rassemblement pour le soutien de la démocratie et du développement.

⁷ L'UFC avait cependant fait le choix de ne pas participer à ce gouvernement.

⁸ *Rapport final – MOE UE Togo 2007*, p. 52.

⁹ *Ibid.*

Tableau n°2 : Les résultats des élections législatives du 14 octobre 2007

Partis politiques	Nombres de sièges	Nombre de voix (en pourcentage)
RPT	50	40,4 %
UFC	27	38 %
CAR	4	8,4 %
Autres	0	13,2 %
Total	81	100 %

Source: Commission électorale nationale indépendante, 2007.

3.2 L'évolution politique depuis les élections législatives de 2007

Depuis le scrutin de 2007, le Président Faure Gnassingbé a poursuivi le dialogue avec l'opposition sous les auspices du Facilitateur, le Président Blaise Compaoré, en vue de l'élection présidentielle de 2010. Il a également annoncé, le 25 février 2009, la création d'une Commission vérité, justice et réconciliation (CVJR), présidée par l'archevêque d'Atakpamé, Mgr Nicodème Barrigah-Benissan. Cette politique d'ouverture s'est aussi traduite par le démarrage des travaux du Cadre permanent de dialogue et de concertation (CPDC). Structure d'échange et de discussion constituée au début février 2009 à l'initiative de Faure Gnassingbé, le CPDC regroupe les partis politiques siégeant à l'Assemblée nationale ou ayant obtenu au moins 5 % des voix aux dernières législatives, soit le RPT, le CAR, l'UFC, et des représentants du gouvernement.

Le climat politique togolais s'est cependant tendu durant l'année 2008. Ainsi, bien que l'APG eût identifié la poursuite des réformes institutionnelles et constitutionnelles¹⁰ comme des étapes indispensables du processus de démocratisation du pays, aucune réforme de ce type n'a été engagée depuis 2007. Par ailleurs, le CPDC, qui devait discuter de ces réformes, n'a finalement jamais fonctionné comme prévu, en raison du déficit de confiance persistant entre acteurs politiques togolais. En avril 2009, Kpatcha Gnassingbé, demi-frère du président, député et ancien Ministre de la défense, a été arrêté pour « atteinte à la sûreté de l'État ».

3.3 Les enjeux politiques des préparatifs techniques de l'élection de 2010

Le scrutin présidentiel de 2010 était de la plus haute importance en vue de la réalisation d'institutions pleinement démocratiques, suite à l'expérience douloureuse de 2005 et aux progrès réalisés lors des élections législatives de 2007. Cependant, des désaccords nombreux entre le gouvernement et l'opposition ont scandé la préparation, finalement très politisée, de l'élection présidentielle. La préparation de l'échéance de 2010 s'est déroulée dans un climat de contestation ouverte. Très tôt, les partis politiques d'opposition ont menacé de se retirer du

¹⁰ Mode de nomination et prérogatives du Premier ministre, mode de scrutin, conditions d'éligibilité, durée et limitation du mandat présidentiel, etc.

processus, entaché selon eux de nombreuses irrégularités¹¹. Du fait de ces différends profonds, les préalables institutionnels indispensables au démarrage des préparatifs électoraux ont connu des retards nombreux. Durant les préparatifs eux-mêmes, la politisation des enjeux techniques de l'organisation du scrutin a donné lieu à plusieurs blocages, portés devant le Facilitateur Blaise Compaoré, et a suscité une demande par l'opposition d'un report du scrutin au-delà de la date prévue du 28 février. Les représentants du parti présidentiel leur ont opposé le délai constitutionnel du 5 mars comme extrême limite de report. Finalement, à la suite d'un ultime arbitrage par le Facilitateur à Ouagadougou, l'élection a été reportée du 28 février au 4 mars, soit dans les limites fixées par la Constitution.

3.4 Les acteurs principaux de l'élection présidentielle

Le scrutin de 2010 a vu s'affronter sept candidats. Il s'agissait, dans l'ordre du bulletin déterminé par tirage au sort, de Yawovi Agboyibo (CAR), de Gabriel Messan Agbéyomé Kodjo de l'Organisation pour bâtir dans l'union un Togo solidaire (OBUTS), de Jean Nicolas Messan Lawson du Parti pour le renouveau et la rédemption (PRR), de Bassabi Kagbara du Parti démocratique panafricain (PDP), de Brigitte Kafui Adjamagbo-Johnson de la Convention démocratique des peuples africains (CDPA), de Jean-Pierre Fabre (UFC) et du président sortant, Faure Essozimna Gnassingbé du RPT.

Malgré la légalisation du multipartisme il y a près de 20 ans¹², la plupart des 90 partis recensés sont demeurés peu actifs durant cette période. Les deux organisations les plus importantes de la vie politique du Togo sont le RPT (l'ancien parti du général Éyadéma) et l'UFC (principal parti d'opposition). Bien qu'étant les deux seuls partis à opérer sur l'ensemble du territoire national, ils possèdent des assises régionales fortes, avec une domination historique du RPT dans le nord du pays et de l'UFC dans la capitale, Lomé, et la région côtière. Au-delà de cette répartition Nord/Sud, le RPT est relativement populaire dans les zones rurales, tandis que l'UFC l'est davantage dans les zones urbaines. Si tous les candidats pouvaient se réclamer d'une affiliation partisane, seuls trois, Faure Gnassingbé (RPT), Jean-Pierre Fabre (UFC) et Yawovi Agboyibo (CAR), se sont appuyés sur des partis politiques structurés et disposant de réels moyens logistiques.

4. Le cadre juridique et réglementaire

4.1 Le cadre institutionnel

Le Togo est une république unitaire dont le régime politique et institutionnel s'inspire de la Constitution de la Cinquième République française. Il s'agit d'un régime mixte, de nature semi-présidentielle. Le Président de la République est élu au suffrage universel direct et secret pour un mandat de cinq ans. La limitation de l'exercice de la magistrature suprême à deux mandats a été abandonnée lors d'une importante révision constitutionnelle en 2002. Selon le titre IV de la Constitution, le Président de la République est le Chef de l'État. Il nomme le Premier ministre, préside le Conseil des ministres et est le Chef des armées. La promulgation des lois relève de sa compétence et doit intervenir dans les 15 jours qui suivent l'adoption

¹¹ Parmi les revendications de l'opposition ont figuré notamment, un mode de scrutin à deux tours, la reprise de la révision du fichier électoral, la suppression du vote par anticipation pour les forces de sécurité, la résolution de difficultés liées au vote par procuration, la sécurisation des bulletins de vote, une gestion moins solitaire de la CENI par son président et la possibilité pour les journalistes de publier les résultats durant la nuit électorale.

¹² Loi du 12 avril 1991 autorisant le retour au multipartisme.

d'une loi par l'Assemblée nationale. Dans ce délai, le Président peut demander une nouvelle délibération de la loi ou de certains de ses articles. En outre, il peut dissoudre l'Assemblée, après consultation du Premier ministre et du Président de l'Assemblée nationale. Cette dernière peut censurer le gouvernement, qui est responsable devant elle, ou ne pas voter la confiance. Dans les deux cas, une majorité qualifiée des deux tiers est nécessaire.

La Constitution instaure un législatif bicaméral avec une Assemblée nationale et un Sénat qui n'a pas encore été mis en place. Les dispositions transitoires de la Constitution prévoient qu'en attendant la mise en place du Sénat, l'Assemblée nationale exerce seule le pouvoir législatif du Parlement. Les compétences dévolues au Sénat pour la désignation des membres de la Cour constitutionnelle ont, par conséquent, été exercées par l'Assemblée nationale.

Juge de la constitutionnalité des lois, la Cour constitutionnelle est aussi juge de la régularité des consultations référendaires et des élections présidentielles, législatives et sénatoriales. Seuls les candidats peuvent contester la régularité des opérations électorales sous forme d'une plainte adressée à la Cour constitutionnelle dans un délai de 48 heures après l'annonce des résultats provisoires. C'est à eux qu'incombe la charge de la preuve.

Quatre nouvelles préfectures ont été créées fin 2009 : il s'agissait des anciennes sous-préfectures de Kpélé, d'Afagnan, d'Akébou et de Cinkassé. Cependant, la gestion des bureaux de vote y est restée sous la responsabilité des Commissions électorales locales indépendantes (CELI) de leurs préfectures d'origine.

4.2 Instruments juridiques internationaux et régionaux

La République Togolaise est signataire des instruments internationaux et régionaux suivants, pertinents en matière électorale :

- le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966,
- les Conventions internationales sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale de 1965, sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de 1979,
- la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981 et le Protocole de la même Convention portant sur les droits des femmes en Afrique de 2003, au sein de l'Union africaine,
- le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance complémentaire au Protocole sur le mécanisme pour la prévention, gestion et solution des conflits, maintien de la paix et sécurité (2001), au sein de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO).¹³

Les normes internationales pour les élections découlent des droits politiques et des libertés fondamentales garantis par les instruments universels et régionaux. Ces textes fondent des engagements politiques et juridiques relatifs au respect de normes relatives à la tenue

¹³ L'article 2 du Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de 21 décembre 2001 de la CEDEAO, établit qu'« aucune réforme substantielle de la loi électorale ne doit intervenir dans les six mois précédant les élections, sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques ».

d'élections. Ces normes encadrent le droit et la possibilité pour les citoyens, sans distinction ou restrictions abusives, de participer au gouvernement et aux affaires publiques par des élections périodiques, des élections honnêtes, le suffrage universel, l'égalité des suffrages, le droit de se porter candidat, le droit de vote, le droit au secret du vote, la libre expression de la volonté des électeurs, la liberté d'expression, la liberté d'association, la liberté de réunion, la liberté de circulation, l'absence de discrimination, le droit à un recours légal effectif.¹⁴

Les observateurs de l'Union européenne ont pour mission d'évaluer le degré de respect de ces normes par les parties prenantes à un processus électoral, à l'invitation du pays concerné et selon une méthodologie spécifique.

4.3 Cadre juridique de l'élection présidentielle

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.

Le cadre juridique de l'élection présidentielle du 28 février 2010 – finalement reportée au 4 mars – est inscrit dans la Constitution de la Quatrième République. La Constitution a été adoptée par référendum le 27 septembre 1992, promulguée le 14 octobre 1992, puis révisée en 2002 et 2007.

L'article 61 de la Constitution précise que le scrutin doit être ouvert entre 75 et 60 jours avant l'expiration du mandat du président en exercice, sur convocation du corps électoral par décret pris en conseil des ministres. Considérant que Faure Gnassingbé a prêté serment le 4 mai 2005, son mandat prenait fin le 4 mai 2010. Le délai constitutionnel pour l'élection présidentielle se situait donc entre le 18 février et le 5 mars 2010.

Le suffrage est universel, égal et secret. Sont électeurs dans les conditions fixées par la loi, tous les nationaux togolais des deux sexes, âgés de 18 ans révolus et jouissant de leurs droits civils et politiques.

La question du mode de scrutin a fait l'objet d'un désaccord profond et durable entre la majorité présidentielle, partisane du scrutin à un tour, et l'opposition parlementaire, favorable à un scrutin à deux tours. Elle a été réglée dans le cadre du Dialogue inter-togolais, dans le sens d'un maintien des dispositions de l'article 60 de la Constitution. Celles-ci indiquent que l'élection du président a lieu au scrutin uninominal majoritaire à un tour.

L'Accord politique global (APG), signé à Lomé le 20 août 2006, par six partis politiques et deux associations, détaille les attributions et la composition de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) ainsi que les conditions d'éligibilité et le mode de scrutin retenu pour les élections législatives de 2007. L'APG a également invité les parties prenantes au Dialogue inter-togolais à poursuivre les réformes visant à consolider la démocratie, l'État de Droit et la bonne gouvernance. Les propositions avancées pour la révision constitutionnelle ont porté sur : la nature souhaitable du régime politique, le mode de nomination et les prérogatives du Premier ministre, les conditions d'éligibilité du Président de la République, la

¹⁴ *Manuel d'observation électorale de l'Union européenne*, Commission européenne, Equipes électorales, Direction générale des relations extérieures, 2008. p. 26.

durée et la limitation du mandat présidentiel, l'institution d'un Sénat et la réforme de la Cour constitutionnelle.

L'APG est un document d'entente politique. Il n'a pas de valeur juridique intrinsèque, tout comme les « documents d'entente directe » adoptés ultérieurement avec la facilitation du président burkinabè. Ceci a été confirmé lors du contentieux de la validation des candidatures. La Cour constitutionnelle a alors considéré, dans son appréciation de la condition de résidence des candidats présidentiels, qu'un « document d'entente directe » ne pouvait remettre en cause la portée du dispositif constitutionnel (voir *infra* : Enregistrement des candidats p. 29).

Enfin, le Cadre permanent de dialogue et de concertation (CPDC) était chargé entre autres de poser les bases d'une réflexion concertée sur la Constitution, la Charte des partis politiques, le Code électoral et la régularité des scrutins et les prérogatives constitutionnelles des institutions. Il était inspiré du Conseil national du dialogue politique (CNDP) créé au Niger en 2004. Le CPDC a cependant connu un blocage persistant et n'a pu avancer de manière déterminante sur aucun des sujets dont il était saisi.

4.4 La Cour constitutionnelle, arbitre électoral

4.4.1 Composition et mode de nomination

L'article 104 alinéa 2 de la Constitution de la République Togolaise dispose que : « *la Cour constitutionnelle est le juge de la régularité des consultations référendaires, des élections présidentielles, législatives et sénatoriales. Elle statue sur le contentieux de ces consultations et élections* ». Or certains partis de l'opposition contestent la composition et le mode de nomination des membres de la Cour tels que modifiés par la révision constitutionnelle du 31 décembre 2002. Ceux-ci devaient faire l'objet de discussions au sein du CPDC (voir tableau ci-dessous).

Modifications dans la composition et le mode de nomination de la Cour constitutionnelle (articles 100 et 101 de la Constitution)	
Avant la révision constitutionnelle de 2002 : La Cour constitutionnelle est composée de sept membres : - deux sont élus par l'Assemblée Nationale sur proposition de l'Assemblée - un membre est nommé par le Président de la République - un membre nommé par le Premier ministre - un magistrat élu par ses pairs - un avocat élu par ses pairs - un enseignant de la Faculté de Droit élu par ses pairs Les membres sont nommés pour une période de sept ans non renouvelable. Seuls des juristes de haut niveau , enseignants ou praticiens du droit, ayant une expérience de 15 ans au moins, peuvent être élus ou nommés à la Cour	Après la révision constitutionnelle de 2002 : La Cour constitutionnelle est composée de neuf membres désignés pour sept ans renouvelables. - Trois sont désignés par le Président de la République dont un pour ses compétences juridiques - Trois sont élus par l'Assemblée nationale à la majorité des deux tiers de ses membres. Ils doivent être choisis en dehors des députés. L'un d'entre eux doit être désigné en raison de ses compétences juridiques. - Trois sont élus par le Sénat à la majorité des deux tiers de ses membres. Ils doivent être choisis en dehors des sénateurs. L'un d'entre eux doit être désigné en raison de ses compétences juridiques. [L'article 155 de la Constitution dispose que, dans l'attente de l'institution du Sénat, les compétences qui lui sont dévolues pour la désignation des membres de la Cour constitutionnelle sont exercées par l'Assemblée

<p>Constitutionnelle dans les conditions fixées par une loi organique.</p> <p>Le Président de la Cour constitutionnelle est nommé pour une durée de trois ans renouvelable.</p>	<p><i>nationale.</i>]</p> <p>Le Président de la Cour constitutionnelle est nommé par le Président de la République parmi les membres de la Cour pour une durée de sept ans. Il a voix prépondérante en cas de partage.</p>
--	---

Enfin, l'article 163 du Code électoral précise que les contestations concernant les opérations de vote et la conformité des résultats proclamés par la CENI relèvent de la compétence de la Cour constitutionnelle (voir *infra* « Contentieux et proclamation des résultats définitifs », p. 55)

4.4.2 Le contentieux constitutionnel relatif à la révision du Code électoral

Le cadre juridique repose non seulement sur la Constitution de 1992, mais également sur le Code électoral.¹⁵ Or la poursuite du Dialogue inter-togolais sous les auspices du Facilitateur et la mise en place de l'Assemblée nationale ont conduit à des modifications du Code électoral. Celles-ci ont porté sur la composition de la CENI, en vue des élections présidentielles de 2010.

A deux reprises, en 2009, le principal parti d'opposition a contesté, devant la Cour constitutionnelle, certaines de ces modifications décidées par l'Assemblée nationale. L'UFC y voyait des violations de la Constitution révisée de 1992 et, surtout, de la logique de consensus voulue par l'Accord politique global de 2006.

Le premier recours en déclaration d'inconstitutionnalité portait sur la durée du mandat de la Commission électorale nationale indépendante (CENI). Introduit par l'UFC, il attaquait une révision du 31 mars 2009 visant à rétablir dans leurs fonctions les membres de la CENI de 2007 pour l'élection de 2010. En effet, il existe une contradiction dans le Code électoral : l'article 32 indique que les membres de la CENI sont nommés pour une période d'un an, tandis que l'article 21 indique qu'ils doivent rester en fonction jusqu'à la mise en place d'une nouvelle CENI. Le parti d'opposition a obtenu gain de cause. La Cour a argumenté que les dispositions de l'article 21 ne valaient que pour l'avenir et ne pouvaient conduire à rétablir dans leurs fonctions les membres de la CENI de 2007. Par ailleurs, elle a appuyé sa décision sur un vice de procédure relatif au vote de l'article 32 alors que celui-ci n'était pas à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Conformément aux souhaits de l'UFC, une nouvelle CENI a donc dû être nommée pour la présidentielle de 2010.

Dans un second recours, 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. L'un des points de contestation portait sur le mode d'attribution des sièges à la CENI, qui, selon les requérants, violait le principe d'égalité entre les partis politiques. Ces députés d'opposition soulignaient également que la modification du Code ne spécifiait pas les critères d'identification des formations politiques désignées sous le nom de « partis politiques extraparlimentaires » et des organisations de la société civile appelées à siéger à la CENI.

¹⁵ Loi n° 2000-007 du 5 avril 2000, modifiée en 2002, 2003, 2005, 2007 et 2009.

La Cour constitutionnelle, le 9 juillet 2009, n'a pas suivi l'argumentation développée par les requérants sur ces points et a déclaré les articles pertinents conformes à la Constitution. Elle a en particulier jugé que le choix des membres de la CENI représentant les « partis extraparlimentaires » et la société civile nécessitait une référence à l'APG, base du consensus national. 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.¹⁶

Par ailleurs, la Cour a affirmé que le décret fixant la date d'une élection ne pouvait être pris que sur proposition de la CENI. Elle a également relevé la nécessité d'harmoniser le Code électoral afin de résoudre la question de l'autorité compétente pour proposer les dates d'ouverture et de clôture de l'établissement des listes électorales.

Enfin, la Cour constitutionnelle a invalidé l'article réformant l'affichage des listes provisoires. Elle a estimé que celui-ci privait les citoyens togolais d'un droit fondamental précédemment reconnu : celui de saisir la présidence de la Commission électorale locale indépendante (CELI) et lui faire corriger une erreur matérielle.

Elle a également estimé que les présidents de CELI devaient être sélectionnés parmi les magistrats du siècle¹⁷.

5. Administration électorale

5.1 Structure et composition de Commission électorale nationale indépendante (CENI)

Suite à un accord auquel ont souscrit toutes les parties au Dialogue, la CENI chargée d'organiser l'élection de 2010 a finalement été instituée en août 2009, et son président élu en octobre 2009. La CENI est composée de 17 membres : cinq représentent la majorité présidentielle et cinq, l'opposition parlementaire. Par ailleurs, les trois membres issus des « partis politiques extraparlimentaires » et les trois membres représentant la société civile étaient élus par les députés de l'Assemblée nationale. Enfin, un membre était désigné par l'administration. Les fonctions de la CENI doivent prendre fin à expiration de son mandat d'un an, c'est-à-dire en août 2010.

La controverse sur la composition de la CENI a conduit à un important retard dans la procédure de nomination de son président. L'élection initiale de Kolani Lardja à la présidence de la CENI, le 14 septembre 2009, a été annulée par le Facilitateur en réponse aux protestations des partis de l'opposition relatives au mode de désignation utilisé. Des négociations entre le Ministre de l'administration territoriale, de la décentralisation et des collectivités locales pour le RPT, et les représentants du CAR et de l'UFC, se sont conclues sur un constat d'échec. Après plus d'un mois d'impasse, une solution a été trouvée par la CENI présidée par son « bureau d'âge ».¹⁸ Sommée d'élire son bureau à la date butoir du 14 octobre, la CENI est finalement parvenue, à la suite de très longs débats internes, à s'accorder

¹⁶ Décision n°C-003/09 du 09 juillet 2009.

¹⁷ Décision n° C-002/09 du 14 avril 2009.

¹⁸ L'article 2 du règlement intérieur de la CENI prévoit qu'au début de chaque mandat soit mis en place un « bureau d'âge » comprenant le plus âgé et le plus jeune des membres de la CENI. Le plus âgé préside les travaux et le membre le plus jeune remplit les fonctions de rapporteur. La mission du « bureau d'âge » consiste à adopter le règlement intérieur et à procéder à l'élection du bureau de la CENI.

sur le nom d'Issifou Taffa Tabiou, représentant de la société civile et conseiller technique du Ministre de l'administration territoriale, comme Président de la CENI. L'UFC a alors obtenu le poste de Vice-président, en la personne de Jean-Claude Homawoo. Le président de la CENI était donc issu de la société civile ; le vice-président, de l'UFC ; le rapporteur, du RPT ; et le rapporteur adjoint, de la société civile.

Ce mode de nomination des membres de la CENI, du fait de la désignation des « extraparlémentaires » par l'Assemblée nationale exclusivement, n'offre pas de garanties de représentation équilibrée du paysage politique togolais. Il accorde de fait une « majorité automatique » de 12 membres sur 17 au parti présidentiel. Les modèles retenus au Niger et au Bénin ont rendu possible un mode de désignation plus consensuel.

La CENI est une institution permanente chargée d'organiser et de superviser les consultations électorales et référendaires. En tant qu'Autorité administrative indépendante (AAI), elle dispose de prérogatives de puissance publique et jouit d'une autonomie d'organisation et de fonctionnement¹⁹. Les AAI sont des institutions de l'État chargées en son nom d'assurer la régulation d'un secteur considéré comme essentiel et pour lequel, en théorie, le gouvernement souhaite éviter d'intervenir de manière directe. Les AAI constituent une catégorie juridique particulière, en ce qu'elles ne sont pas soumises à l'autorité hiérarchique d'un ministre. Elles sont donc placées en dehors des structures administratives traditionnelles et ne sont pas soumises au pouvoir hiérarchique. Les pouvoirs publics ne peuvent pas leur adresser d'ordre, de consignes ou même de simples conseils, et leurs membres ne sont pas révocables.

L'élection de 2010 représentait la première élection présidentielle organisée par la seule CENI. Cependant, dans certaines de ses fonctions, les compétences de celle-ci étaient partagées avec le Ministère de l'administration territoriale et de la décentralisation, et avec d'autres services de l'État. La MOE UE a noté que des contrats de gré à gré avaient été passés directement entre le gouvernement et les fournisseurs des technologies utilisées pour la révision des listes électorales et pour la transmission des résultats (par fax et par GSM). Il est apparu que la CENI n'avait pas été associée à ces procédures (voir *infra* pp. 53-54.)

La CENI, tout comme la HAAC, a bénéficié du conseil et du soutien matériel du Projet d'appui au processus électoral (PAPE). Le 23 décembre 2009, l'UE, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et le gouvernement togolais ont signé des conventions par lesquelles l'UE accordait six milliards de francs CFA (soit neuf millions d'euros) pour l'organisation de l'élection présidentielle de 2010. Ces conventions confiaient la gestion opérationnelle du projet au PNUD, chargé de la mise en œuvre et de l'exécution financière.

¹⁹ Article 6 du Code électoral, loi n° 2009 – 018 du 24 août 2009 – modifiée.

Attributions propres de la CENI

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

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

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

Domaines de contribution et de supervision de la CENI

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

Source : MOE UE Togo 2007 - Rapport final, p. 22.

5.2 Organisation et mode de fonctionnement de la CENI

La CENI est constituée d'une Assemblée plénière, d'un Bureau, de Sous-commissions et d'équipes de supervision. L'Assemblée plénière est l'instance suprême de délibération de la CENI, elle comprend l'ensemble des membres et traite de toutes les questions relevant de la compétence de la CENI. Son quorum est de neuf membres. Les décisions de la CENI sont prises par consensus. A défaut, il est procédé à un vote à la majorité qualifiée des deux tiers des présents au premier tour, puis à la majorité relative des présents dans le cas ou un second tour s'avère nécessaire.

La CENI comprend cinq sous-commissions :

- Finances et affaires administratives,
- Opérations électorales,
- Formation et informatique,
- Sécurité,
- Matériel et logistique,
- Communication et relations publiques.

Chaque membre de la CENI est inscrit dans au moins deux sous-commissions. Les membres de la CENI élisent en leur sein un bureau composé du président, du vice-président, d'un rapporteur et d'un rapporteur adjoint. Le président de la CENI est nommé par décret pris en Conseil des ministres. La CENI est également dotée d'un secrétariat, dirigé par un secrétaire administratif nommé par décret en Conseil des ministres.

La controverse sur la composition politique de la CENI et la nomination de ses membres (voir *supra*, p. 19) a entraîné un retard d'environ 50 jours sur les délais prévus par le chronogramme électoral. Dans la pratique, le problème le plus délicat a relevé de la gestion du calendrier et de l'agenda des séances plénières. En effet, la division des tâches entre le Secrétariat administratif, les Sous-commissions et la Plénière a conduit cette dernière à se saisir de questions de détail ou de simple mise en œuvre. Ceci s'est produit alors que certains textes de première importance étaient laissés en attente. Il en a ainsi été du décret fixant les conditions d'organisation et de fonctionnement du fichier électoral et de celui établissant les modalités selon lesquelles les partis peuvent organiser leur campagne électorale. La gestion fortement polarisée des affaires courantes à la CENI a donné lieu à une paralysie de la plénière, entraînant de nouveaux retards dans la gestion du calendrier électoral. Ceux-ci ont alimenté chez l'opposition des demandes de report du scrutin, et ont conduit le Président de la CENI à plusieurs décisions unilatérales, prises de façon non transparente.

Le 9 février à Ouagadougou, le dernier arbitrage du Facilitateur concernant l'élection de 2010 a donné lieu à un report de l'élection du 28 février au 4 mars, officialisé par décret présidentiel le 11 février. Cependant, arguant de la non prise en compte de leurs revendications, 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. Leurs doléances portaient sur 1) la reprise de la révision pour garantir l'intégrité du fichier électoral, 2) l'abrogation du vote par anticipation des forces de sécurité et 3) les modalités spécifiques de sécurisation des bulletins de vote.

Par ailleurs, certains délégués des candidats auprès de la CENI n'ont pas reçu d'accréditation et d'autres ont vu leurs questions rester sans réponse. Deux délégués sur sept, tous deux de l'opposition, ont protesté, respectivement, auprès de la Cour constitutionnelle et auprès de la CENI.

5.3 Structure et fonctionnement des Commissions électorales locales indépendantes (CELI)

Les CELI ont été instituées pour chaque préfecture du pays et, pour la Commune de Lomé, dans chaque arrondissement. Chaque CELI était composée de sept membres et présidée par un magistrat. Leur composition a reflété celle de la CENI, à l'exception de la société civile, qui n'y était pas représentée. Le vice-président et le rapporteur devaient être de sensibilité politique différente.

Les principales attributions des CELI étaient : d'assurer au niveau des préfectures l'exécution des décisions de la CENI ; de superviser les opérations de révision des listes électorales ou de recensement ; de superviser les opérations électorales dans les bureaux de vote ; de désigner des délégués chargés du contrôle des opérations électorales et d'en faire rapport à la CENI.

De plus, chaque CELI était assistée d'une commission technique où siégeaient le représentant du préfet, le représentant du maire pour la Commune de Lomé, le commandant de la brigade de gendarmerie, le chef de détachement des gardiens de la sécurité du territoire, le chef de service des télécommunications ou des postes, un informaticien et un représentant de la chefferie traditionnelle.

A la différence de la situation observée à la CENI, la collaboration entre les membres des CELI a été le plus souvent décrite par les observateurs de la MOE UE comme acceptable, voire bonne. Elle a cependant été perçue comme mauvaise dans sept CELI sur 35 par les observateurs de long terme de la MOE UE. Toutefois, les membres de 11 CELI sur 35 ont fait part aux observateurs européens de leurs doléances relatives au manque de collaboration et d'accès à l'information au sein de leur CELI. Durant la phase de préparation du scrutin, de nombreux membres des CELI ont regretté l'absence de réaction de la CENI face à leurs requêtes, et dénoncé des retards répétés dans la prise de décision.

Durant leur période d'observation, les observateurs de long terme de la MOE UE ont aussi eu à évaluer le degré d'organisation de chaque CELI. Il en est ressorti une très grande hétérogénéité des pratiques et le manque de procédures internes. Ainsi, à titre d'exemples, la MOE UE a noté que les réunions entre les membres étaient régulières dans la majorité des CELI, sauf dans celles de Dankpen, Moyen-Mono et Lacs. Si les décisions étaient validées par voie de consensus dans la majorité des CELI, la CELI du Moyen-Mono a toujours recouru au vote, alors que celle de Lomé 4^{ème} arrondissement s'est tournée vers la CENI en cas de désaccord. Par contraste, dans les CELI de Sotouboua, Blitta, Kpendjal, Oti, Lomé 2^{ème} arrondissement et Danyi, les présidents de CELI ont pris seuls les décisions en cas de blocage. Enfin, 18 CELI se sont dotées d'un système d'archivage, tandis que 14 d'entre elles ne l'ont pas fait.²⁰ A Agou, le PNUD avait mis à disposition un expert pour le développement d'un archivage électronique. La CELI de Lomé 1^{er} arrondissement s'était dotée d'un système d'archivage électronique.

5.4 Structure et fonctionnement des Comités de listes et de cartes (CLC)

Les CLC étaient responsables de la vérification des listes électorales et de la distribution des cartes électorales. Mis en place dans les 3 571 Centres de révision et de vote (CRV)²¹, ils opéraient sous le contrôle des CELI et sous la supervision de la CENI.

Les CLC comptaient six membres : deux désignés par la majorité parlementaire, deux désignés par l'opposition parlementaire, un membre désigné par les partis politiques extra-parlementaires représentés à la CENI et un membre désigné par l'administration, sans voix délibérative. Les CLC étaient dirigés par un bureau comprenant un président et un rapporteur, désignés par la CENI sur proposition de la CELI. Ceux-ci ne devaient pas appartenir au même groupe politique. Chaque CLC était doté de deux opérateurs de saisie (OPS) chargés de la saisie des données personnelles et biométriques de chaque électeur, grâce à l'équipement informatique et aux accessoires composant le kit d'enregistrement.

²⁰ Ces archives incluaient les notes à la CELI, les communiqués radio, les duplicata de listes électorales, les listes des CLC, des BV et de recensement.

²¹ L'appellation « Centre de révision et de vote » recouvre à la fois les fonctions des Comités de listes et de cartes et des Bureaux de vote, opérant dans les mêmes locaux, mais à des étapes différentes du processus électoral : les uns, lors de la révision du fichier électoral, et les autres, pour les opérations de vote.

Les membres des CLC étaient assistés d'un chef traditionnel en qualité de « personne ressource », particulièrement pour la sensibilisation de la population et pour l'identification des électeurs potentiels ne possédant pas de document d'identité. Selon les données recueillies par les observateurs européens, le recours au témoignage des chefs traditionnels a constitué le mode d'identification très majoritairement utilisé, de manière souvent peu rigoureuse, rendant possible l'enrôlement de mineurs sur les listes électorales. Interrogés par les observateurs de la MOE UE, les chefs traditionnels ont souvent dit se prononcer sur le lieu de résidence des personnes souhaitant s'enregistrer comme électeurs, et non sur leur âge.

5.5 Structure et fonctionnement des Bureaux de vote (BV)

Les CELI ont été sollicités pour identifier la localisation de possibles nouveaux bureaux de vote. En effet, l'augmentation du nombre d'inscrits, d'environ 300 000 depuis 2007, et la fixation d'un maximum de 600 électeurs par bureau de vote auraient pu conduire à la désignation de nouveaux BV. La CENI ayant finalement choisi de ne pas le faire, les 5 930 bureaux ouverts en 2007 ont été maintenus.

Chaque BV comprenait au moins six membres : deux étaient désignés par la majorité présidentielle, deux par l'opposition parlementaire, un par les partis politiques extra-parlementaires représentés à la CENI, et un désigné par l'administration. Ce dernier n'avait pas de voix délibérative. Le bureau de vote était dirigé par un bureau comprenant un président et un rapporteur nommés par la CENI sur proposition des CELI. Le président et le rapporteur devaient être de sensibilité politique différente.

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 de bureaux de vote n'ont reçu qu'entre trois heures à un jour de formation dans le meilleur des cas. 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.

Les 1^{er} et 4 mars, les observateurs européens ont identifié la formation insuffisante des membres des BV comme une cause importante du respect insuffisant des garde-fous du vote par procédures spéciales. Cette préparation insuffisante s'est également reflétée dans le remplissage souvent peu rigoureux des procès-verbaux de résultats.

La présence de tous à cette formation supposée réunir près de 36 000 personnes aurait pu être assurée par un système de rémunération par jeton de présence. Elle aurait été renforcée par une étape préalable, plus longue et plus complète, de formation des présidents et rapporteurs de bureaux de vote. Le matériel pédagogique aurait également pu être produit suffisamment à l'avance. Enfin, le degré souvent inadéquat de préparation des membres des bureaux de vote a pu s'expliquer par l'adoption de nombreuses modifications des procédures de vote dans les jours précédant la date du scrutin.

Les partis politiques n'ont pas toujours établi de critères de sélection clairs pour leurs membres de bureau de vote, et ont souvent été incapables de présenter leurs listes de membres en temps voulu, à la demande de la CENI. Enfin, la participation des délégués des candidats aux sessions de formation du personnel électoral aurait pu être facilitée par une plus grande collaboration entre CELI et partis politiques.

6. L'enregistrement des électeurs

6.1 Le corps électoral et la révision du fichier des inscrits

Le corps électoral se compose de tous les Togolais, âgés de 18 ans accomplis, jouissant de leurs droits civils et politiques, inscrits sur les listes électorales et ne se trouvant dans aucun des cas d'incapacité prévus par la loi.

Il existe des cas d'exclusion légale à l'inscription sur les listes électorales. Il s'agit des personnes condamnées définitivement pour crime, celles condamnées définitivement à une peine d'emprisonnement, avec ou sans sursis, d'une durée supérieure à six mois, pour vol, escroquerie, abus de confiance, détournement de deniers publics, faux et usage de faux, corruption et trafic d'influence ou attentats aux mœurs. A ces personnes s'ajoutent celles en état de contumace, les incapables majeurs et les faillis non réhabilités

Pour se faire inscrire sur les listes électorales, l'électeur devait être physiquement présent et ne pouvait recourir à une procuration. Selon le Code électoral, les listes sont permanentes et font l'objet d'une révision annuelle placée sous la responsabilité de la CENI.

6.2 La constitution du fichier électoral

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

Le 30 octobre 2009, la CENI a annoncé qu'elle ne procéderait pas à une révision complète, mais à une simple mise à jour du fichier existant, celui de 2007.

Le chronogramme révisé, prenant en compte le retard dû à la controverse sur la nomination de son président, prévoyait le début des opérations de révision au 7 décembre 2009 et leur achèvement le 10 janvier 2010. Au début décembre 2009, le président de la CENI a finalement annoncé aux acteurs politiques le démarrage de la révision à partir du 14 décembre 2009.

Cette révision devait introduire dans le fichier les données des électeurs reflétant les cas de figure suivants :

- Les électeurs à inscrire pour la première fois car ayant atteint leur majorité au moment de la révision ou devant l'atteindre le jour du scrutin,
- Les majeurs non inscrits en 2007,
- Les électeurs inscrits dans un centre de vote donné, qui s'y maintenaient mais avaient perdu leur carte d'électeur,
- Les électeurs devant changer de bureau de vote suite à un déménagement et disposant de leur carte d'électeur,
- Les électeurs devant changer de bureau de vote suite à un déménagement, mais ayant perdu leur carte d'électeur,

- Les électeurs ayant recouvré leurs droits civils et politiques, ainsi que ceux radiés en 2007,²²
- Les électeurs devant être radiés pour cause de décès, de déchéance des droits civiques ou pour toute autre cause prévue par la loi²³.

Le Centre national de traitement des données (CNTD), soutenu par les conseillers du programme PAPE et par la société privée prestataire de service, était chargé de produire ce fichier électoral national pour la présidentielle de 2010. Celui-ci devait résulter d'une fusion entre le fichier 2007 et les données recueillies lors de la révision de 2010, par le biais d'une procédure dite de « dédoublonnage » informatique des électeurs potentiellement inscrits plus d'une fois.²⁴

Du fait du nombre limité de kits d'enregistrement – 1 275 kits d'enregistrement seulement pour 3 571 Centres de révision et de vote (CRV) – la révision a dû être menée en trois étapes, par la couverture de trois zones géographiques, traitées l'une à la suite de l'autre :

Zone 1 (Sud) : Commune de Lomé, préfectures du Golfe, de l'Avé, de Zio, des Lacs, du Haho, du moyen-Mono, de l'Est Mono et d'Agou.

Zone 2 (Centre) : Préfectures de Danyi, Kloto, Amou, Wawa, Ogou, Blitta, Sotouboua, Tchamba et Tchaoudjo.

Zone 3 (Nord) : Préfectures d'Assoli, Bassar, Dankpen, Binah, Kozah, Doufelgou, Kéran, Oti, Tandjouaré, Tône et Kpendjal

L'absence d'un fichier d'état civil 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 listes par élimination des données correspondant aux électeurs décédés. Les données brutes de la révision, partagées avec les partis politiques lors de la réunion organisée par la CENI le 21 janvier 2010, ont montré une progression de plus de 300 000 nouveaux inscrits. Ce chiffre représente environ 10% du fichier électoral final. Ces nouveaux inscrits étaient localisés pour 42,5% dans le nord, pour 27% environ dans le centre et pour 30% dans le sud du pays. Sur la base d'un fichier 2007 comptant 2 974 718 personnes inscrites, le fichier des inscrits pour 2010 s'est finalement élevé à 3 277 492 électeurs.

Ce déséquilibre a alimenté le déficit de confiance de l'opposition dans la révision du fichier électoral. Le 25 janvier, six aspirants candidats à l'élection et trois partis politiques ont alors signé une déclaration commune réclamant, entre autres, la reprise totale des opérations de révision des listes en vue de garantir l'établissement d'un fichier électoral crédible.

En réponse à ces critiques, la CENI a mené une opération de révision supplétive le 31 janvier 2010, dans 115 Centres de révision et de vote (CRV) sur 3571, répartis sur l'ensemble du territoire national. Les 115 CRV sélectionnés étaient ceux dans lesquels le taux de nouveaux

²² L'article 144 du Code électoral prévoit que toute personne qui se fait inscrire sous un faux nom, une fausse qualité, qui dissimule une incapacité légale, qui se fait inscrire frauduleusement sur plus d'une liste ou qui se fait délivrer ou produit un faux certificat d'inscription ou de radiation sur les listes soit punie d'une peine d'emprisonnement et d'une amende. De plus, cette personne est radiée d'office des listes électorales pour l'élection concernée.

²³ Article 53 du Code électoral : il s'agit des cas des personnes condamnées pour crime, celles condamnées définitivement à une peine supérieure à six mois, celles en État de contumace, les incapables majeurs et les faillis non réhabilités.

²⁴ Une évaluation des besoins de la CENI a été préparée par le PNUD pour l'élection de 2010. Sur la base de la croissance de la population, le nombre de nouveaux inscrits à capturer était estimé à environ 440 000.

inscrits par rapport au fichier de 2007 était inférieur à la moyenne nationale, établie à 11%. Les observateurs de la MOE UE ont suivi ce processus dans 51 de ces 115 CRV. Ils ont constaté dans le nord une affluence supérieure à celle observée au centre et dans le sud du pays. Ils ont également constaté des manifestations visibles de l'implication très forte du RPT dans la mobilisation de son électorat potentiel au nord du pays. Par ailleurs, les observateurs européens ont noté le caractère peu rigoureux de la procédure d'identification des électeurs potentiels par des chefs traditionnels souvent passifs. La MOE UE a relevé dans tous les CRV des régions de la Kara et des Savanes (nord du pays) observés le jour de la révision supplétive des cas d'enregistrement d'individus dont l'apparence portait à croire qu'ils étaient mineurs. De tels cas n'ont pas été observés avec la même régularité dans les CRV du centre et du sud.

Par ailleurs, certaines personnalités de l'opposition, implantée dans le sud, ont reconnu, lors d'entretiens avec la MOE UE, ne pas avoir incité leurs partisans à se rendre aux CRV durant la période de révision. Enfin, les interlocuteurs de la MOE UE sur le terrain ont très souvent souligné le manque général de sensibilisation de l'électorat sur les lieux, dates et modalités de la révision du fichier électoral (voir *infra* : « Éducation électoral », p. 44).

6.3 Le contentieux de l'inscription sur les listes électorales

Les deux principaux partis de l'opposition ont plusieurs fois réclamé une reprise totale ou partielle de la révision du fichier électoral. La mise en doute de l'intégrité des données saisies a, en effet, monopolisé le débat à la fin janvier et au début février, jusqu'à l'arbitrage de Ouagadougou le 9 février. Le scrutin a alors été reporté de quatre jours, du 28 février au 4 mars. Le contentieux de l'inscription sur les listes électorales a été présenté comme la solution devant permettre de signaler et corriger d'éventuelles erreurs ou inscriptions frauduleuses au fichier.

Toutefois, l'électorat n'a pas été suffisamment informé de l'importance et des modalités de cette étape cruciale du processus. Seules exceptions à cette règle, les préfectures de Wawa, Akébou et Amou ont eu recours aux « gongonneurs » (crieurs publics) des chefs traditionnels pour mobiliser la population. Par ailleurs, certains CRV où étaient affichées les listes provisoires étaient très distants de leur CELI de rattachement. Enfin, les délais prévus par le Code électoral étaient extrêmement courts.

Le contentieux de l'inscription sur les listes électorales, prévu par les articles 68 et 69 du Code électoral, portait sur les inscriptions indues, ainsi que sur les cas de radiation et d'omission. Cette phase débutait par l'affichage des listes provisoires dans les CRV pendant 48 heures. Les électeurs soucieux de signaler une irrégularité sur ces listes pouvaient alors recourir à une première phase administrative en deux temps (CELI puis CENI), suivie d'une deuxième phase, juridictionnelle, gérée par les Tribunaux de première instance (TPI).

Première étape : l'intéressé pouvait déposer un recours auprès de la CELI dans les 48 heures suivant l'affichage des listes électorales provisoires. La CELI se devait d'y répondre dans un délai de 48 heures.

Seconde étape : si la CELI rejetait le recours de l'intéressé, celui-ci pouvait alors saisir la CENI d'un recours hiérarchique dans les 24 heures suivant la notification du rejet. La CENI devait y répondre dans les 24 heures.

Troisième étape : si l'intéressé ne recevait toujours pas satisfaction, il avait la possibilité de saisir le Tribunal de première instance (TPI) territorialement compétent, dans un délai de 24 heures. Le TPI devait alors rendre son jugement dans les 72 heures.

Concernant la première étape, c'est-à-dire le recours devant la CELI, la directive pertinente transmise par la CENI aux CELI a manqué de clarté. Elle ne détaillait pas, en effet, les modalités de décision sur les recours introduits. Ainsi, les équipes d'Observateurs à long terme (OLT) ont rapporté que dans certaines CELI, la décision d'adjudication des recours avait été prise par le seul président de la CELI, tandis que dans d'autres, chaque décision avait fait l'objet d'un vote.

La seconde étape de la phase administrative, soit le recours hiérarchique devant la CENI, n'a pas été organisée de manière à garantir le droit à un recours légal efficace. A titre de comparaison, pour le dépôt des dossiers de candidature, le jour de l'expiration du délai légal, un huissier de justice était présent à la CENI. Aucun arrangement comparable n'a été mis en place pour recevoir les recours hiérarchiques et délivrer un récépissé de dépôt. Au lieu de statuer sur les recours, la CENI a transmis pour traitement l'ensemble des informations reçues au Centre national de traitement des données (CNTD), c'est-à-dire à la structure chargée de gérer le fichier électoral. La MOE UE n'a pu se procurer le nombre précis de recours hiérarchiques effectivement reçus par la CENI. En effet, les procès-verbaux remplis par les CELI et transmis à la CENI n'effectuaient pas de distinction entre, d'une part, les recours hiérarchiques, et, d'autre part, les simples cas de transferts d'électeurs d'un bureau de vote vers un autre.

La phase administrative du contentieux de l'inscription sur les listes électorales (à la CELI, puis à la CENI), s'est achevée le 23 février 2010. D'après les informations recueillies auprès des interlocuteurs de la MOE UE, l'ensemble des rectifications traitées par le CNTD aurait porté sur environ 3 000 entrées, soit plus ou moins 0,1% des personnes inscrites sur le fichier électoral.

En 2007, le contentieux de l'inscription sur les listes électorales avait également généré un très faible volume de contentieux²⁵. L'une des principales difficultés avait résidé dans le manque de juges disponibles pour effectuer ces tâches. En dehors des villes les plus importantes, en effet, les juridictions étaient à juge unique. Or ce juge, dans chaque préfecture, était, de droit, président de CELI. Cette situation semblait avoir été résolue pour la présidentielle de 2010. Des juges avaient en effet été nommés et formés spécifiquement pour traiter ce contentieux. Pourtant aucun cas n'a été porté devant les juges du TPI. Dans la pratique, le contentieux n'a donc pas constitué un moyen efficace de corriger les éventuelles irrégularités du fichier électoral.

Dans le souci d'améliorer la gestion de ce contentieux, il apparaît opportun de supprimer le recours hiérarchique devant la CENI et de rallonger de manière significative les délais d'affichage des listes provisoires et de dépôt des recours.

Le TPI est juge de droit commun, en premier et dernier ressort, du contentieux des inscriptions sur le fichier électoral. Il n'est toutefois pas juge de l'intégralité de ce contentieux. Des pans entiers des différends liés à l'enregistrement des électeurs échappent à

²⁵ « Le nombre de recours introduits s'est avéré particulièrement faible : aucun dans les circonscriptions d'Assoli, de Dankpen, de Kéran, de la Kozah, sept dans celle de Doufelgou, 53 dans celle de la Binah, etc. » Rapport final, MOE UE Togo 2007. Note de bas de page n°44, p.30.

sa juridiction. Il s'agit notamment du cas des infractions pénales et du contentieux portant sur la liste électorale elle-même. Cependant, le TPI, siégeant dans sa formation correctionnelle et non électorale, est toujours le juge de la répression des infractions pénales à la loi électorale (article 144 et suivants).

6.4 Le contentieux de la régularité du fichier électoral

Le contentieux de la régularité du fichier électoral a ainsi relevé, pour l'élection présidentielle, de la compétence de la Cour constitutionnelle. En effet, les irrégularités relevées au moment de l'établissement du fichier pouvaient être invoquées à l'appui d'un recours en annulation et entraîner ainsi l'invalidation des élections, s'il était établi qu'elles avaient faussé de façon déterminante les résultats ou la sincérité du vote. Le candidat du PDP, M. Kagbara, a ainsi, dans une requête déposée le 8 mars, contesté les opérations de recensement des électeurs. Il a argué qu'elles n'avaient pas permis de disposer de données fiables sur le nombre de personnes en âge de voter. La Cour a rejeté ce recours, estimant : « *dans l'hypothèse où ces irrégularités aient pu exister, le requérant n'apporte pas la preuve de l'influence que celles-ci auraient pu avoir sur l'ensemble des résultats* »²⁶.

Concernant les mesures destinées à assurer la confiance des citoyens dans le processus d'inscription des électeurs, le *Manuel d'observation électorale de l'Union européenne* précise que « *les autorités ont le devoir de veiller à ce que les listes électorales provisoires et définitives soient rendues publiques et que des copies soient disponibles pour que les citoyens puissent vérifier inexactitudes et omissions. Les partis politiques, en particulier doivent avoir accès à la liste électorale dans son entièreté. Lorsqu'il existe de fortes présomptions ou des preuves d'omissions, d'incohérences et d'inexactitudes dans la liste électorale, les autorités doivent prendre des mesures constructives et transparentes pour en améliorer la qualité* »²⁷.

Enfin, le calendrier de la CENI prévoyait une mise à jour du fichier électoral après le scrutin. Du 17 mars au 10 avril, le CNTD devait y insérer les données des électeurs omis²⁸.

7. L'enregistrement des candidats

Les conditions d'éligibilité des candidats à l'élection présidentielle sont énoncées à l'article 62 de la Constitution. Elles relèvent de la nationalité, de l'état civil, de la capacité et de la résidence (voir Annexe II : *Les conditions d'éligibilité à la présidence de la République Togolaise*). Les articles 169 et 170 du Code électoral reprennent et complètent ces conditions établies par la Constitution dans son article 62.

Le 7 août 2009 à Ouagadougou, les partis politiques signataires de l'APG, et représentés à l'Assemblée nationale, ont convenu de se conformer aux conditions d'éligibilité prévues par l'article 62 de la Constitution et de procéder à la relecture de certaines dispositions du Code électoral concernant : 1) la domiciliation effective au Togo d'une année au moins au moment du dépôt de candidature, 2) l'extrait d'acte de naissance ou le jugement supplétif en tenant lieu ainsi que, 3) l'établissement du certificat médical. A ce mémorandum daté du 7 août 2009 a fait suite un document d'entente directe daté du 8 août, qui précisait dans ses dispositions

²⁶ Décision n°E-008/10 du 17 mars 2010.

²⁷ *Manuel d'observation électorale de l'Union européenne*.

²⁸ Au moment du départ de la MOE UE le 23 mars, ce travail n'avait pas commencé.

finales que les dispositions de la présente entente directe restaient confidentielles et entendues comme un « *gentlemen's agreement* » ayant la caution morale et politique du Facilitateur.

Sur les questions de résidence et de certificat médical, les délégations se seraient accordées pour considérer que la résidence s'entendrait comme l'obligation de présence physique visible, permanente ou intermittente, des potentiels candidats pendant ladite période. Les délégations auraient également maintenu l'autorisation pour un candidat de se faire accompagner par son médecin personnel durant la procédure d'examen par les médecins désignés par la Cour constitutionnelle. Toutefois, dans sa décision du 2 février 2010 portant sur les candidatures à l'élection présidentielle, la Cour constitutionnelle a estimé que le document d'entente directe de Ouagadougou ne remettait pas en cause le dispositif constitutionnel.

La CENI a lancé le 31 décembre 2009 un appel à candidatures pour l'élection présidentielle. A la clôture officielle des inscriptions, le 15 janvier 2010 à minuit, 11 candidatures avaient été enregistrées auprès de la CENI.

La Cour constitutionnelle a retenu que huit candidats réunissaient 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, Brigitte 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 20 millions de francs CFA (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, celui de Gilchrist Olympio ne comprenait pas trois des pièces requises (la déclaration de candidature, la signature légalisée du candidat et le certificat médical). Le rejet des dossiers de candidature n'a pas donné lieu à contestation devant la Cour constitutionnelle.

M. Olympio a ensuite choisi de faire déposer le 23 janvier 2010, soit hors délai, un second dossier de candidature.

La Cour constitutionnelle a transmis 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 disposé d'un délai de 24 heures pour répondre aux demandes de la Cour.

La candidature de G. A. Kodjo

La candidature de M. Kodjo du parti OBUTS a été retenue. La Cour a considéré que, si sur certaines pièces d'identité produites ne figuraient pas tous les prénoms du candidat, cette situation n'était pas de nature à fausser l'identité de l'intéressé et que la régularité de sa candidature ne pouvait donc pas être remise en cause. Concernant la question relative au caractère légalement constitué du parti OBUTS, la Cour a jugé que suite au dépôt le 26 septembre 2008 d'un dossier corrigé auprès du Ministère de l'intérieur, ce dernier aurait dû délivrer un récépissé du parti OBUTS. Ainsi, la Cour a conclu que le défaut de récépissé a

résulté d'un dysfonctionnement des services publics, ce qui ne devait pas pénaliser le parti OBUTS.

La candidature de K. Yamgnane

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, mais aussi un défaut de preuve de résidence effective de 12 mois au Togo. Selon la Cour, la question de la date de naissance de l'aspirant candidat était « *de nature à semer la confusion sur l'identité de la personne* ». De plus, en faisant prévaloir des fiches d'immigration sur un bail notarié et sur une attestation de domiciliation, la Cour a considéré que M. Yamgnane ne pouvait justifier d'une résidence effective de 12 mois au Togo (voir tableau en Annexe II).

8. Environnement préélectoral et campagne

8.1 Dispositions légales

Le Code électoral (article 86) prévoyait que la campagne électorale fût ouverte pour 15 jours francs avant la date du scrutin et que nul ne pouvait, par quelque moyen et sous quelque forme que ce fût, faire campagne en dehors de la période réglementaire.

Par ailleurs, l'article 87 du Code électoral précisait que les modalités selon lesquelles les partis et regroupements de partis politiques, ainsi que les candidats indépendants pouvaient organiser leur campagne électorale, devaient être fixées par décret en Conseil des ministres sur proposition de la CENI. Bien que l'expert juridique de l'équipe d'assistance technique du PNUD eût rédigé une proposition de décret, ce texte n'a pas été discuté en séance plénière de la CENI. Il aurait été opportun de faire passer ce décret de manière à préciser les dispositions pertinentes du Code électoral en la matière.

La mise en œuvre du régime de notification préalable auprès des préfets et des maires pour l'organisation des réunions électorales ne semble pas, selon les observations de terrain de la MOE UE, avoir suscité de problèmes majeurs. Les réunions organisées dans la région de Bassar par Kofi Yamgnane en sa qualité de porte-parole du FRAC ont cependant été contestées par des représentants du parti au pouvoir. En effet, ceux-ci y ont opposé le rejet, antérieur, de sa candidature. Par ailleurs, l'UFC a rapporté aux observateurs de la MOE UE avoir rencontré des résistances de la part des chefs traditionnels dans la préfecture de Vo. Ceux-ci auraient, selon l'UFC, entravé l'organisation de réunions électorales.

Concernant la campagne par voie d'affichage, le Code électoral prévoyait que des emplacements spéciaux fussent réservés dans chaque circonscription électorale par l'autorité compétente. A chacun des emplacements, une surface égale devait être attribuée à chaque candidat ou liste de candidats. Tout affichage relatif à l'élection, même par affiches timbrées, était interdit en dehors des emplacements requis et sur ceux réservés aux autres candidats. En contradiction avec l'article 183 du Code électoral, la CENI n'a pris aucun communiqué en ce sens et aucune directive n'a été transmise aux CELI. La CENI aurait pu prendre une directive permettant de désigner des murs d'édifices publics réservés à l'affichage. Aucune décision n'ayant été arrêtée, une campagne d'affichage nocturne anarchique a favorisé le candidat du parti au pouvoir, doté de moyens très supérieurs à ceux des autres candidats.

8.2 Une précampagne intense

Malgré l'interdit énoncé dans l'article 86 du Code électoral, une précampagne officieuse battait déjà son plein au moment de l'arrivée de la MOE UE dans le pays, le 19 janvier 2010. Elle s'est déroulée sans actes de violence notable, et a été observée par la plupart des équipes d'observateurs européens dans de nombreuses préfectures du pays. Elle a été menée par les principaux partis, mais massivement dominée par la machine électorale de Faure Gnassingbé.

La précampagne du président sortant a bénéficié du concours de l'appareil d'État (médias publics, personnels administratifs, locaux officiels, etc.). Les observateurs de la MOE UE ont noté l'utilisation de la logistique des forces de sécurité (préfectures de Doufelgou, Kéran et Dankpen) ou bien celle de l'administration locale (préfecture de Golfe, ville de Lomé) pour transporter du matériel de campagne pro-RPT durant la première quinzaine de février. 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 – connu sous le nom de « *Riz Faure* » – par des militants du RPT (préfectures de Kloto, Kpélé, Agou et Danyi) et par des membres de l'administration publique (préfectures de Wawa, Akebou, Amou, Kozah et Binah).

Pendant cette période, malgré une convergence de vues 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, après la tentative formulée à Paris le 9 février 2010 autour de Jean-Pierre Fabre, a fragilisé leurs campagnes respectives. Le Front républicain pour l'alternance et le changement (FRAC), union de partis et personnalités politiques soutenant la candidature de Jean-Pierre Fabre, a survécu aux querelles de personnes. Il n'est cependant pas parvenu à faire reconnaître à l'ensemble de l'opposition son « *candidat unique* ».

La non participation de Gilchrist Olympio a ouvert une période de tension au sein de l'UFC. Au sein de l'opposition au sens large, plusieurs personnalités de premier plan ont cherché à se présenter comme le nouveau candidat naturel de l'alternance. L'UFC comme le CAR, tout en continuant de concentrer leurs critiques contre le gouvernement et le parti présidentiel²⁹, se sont même défiés occasionnellement. Parallèlement, l'investissement tardif de M. Olympio dans la campagne en soutien de Jean-Pierre Fabre³⁰ a sans doute contribué à affaiblir les capacités de mobilisation de l'UFC.

8.3 Une campagne électorale dominée par le RPT

La campagne électorale a débuté le 16 février et s'est déroulée dans une atmosphère relativement calme et sans incidents majeurs. Elle a, de ce fait, été saluée comme constituant un progrès notable par rapport aux campagnes électorales antérieures. La localisation des quelques incidents rapportés par les observateurs de la MOE UE sur le terrain, essentiellement concentrée dans les régions de la Kara, Centrale et des Plateaux, a surtout souligné une intensification de la campagne dans ces zones, particulièrement indécises et, de ce fait, stratégiques sur le plan politique.

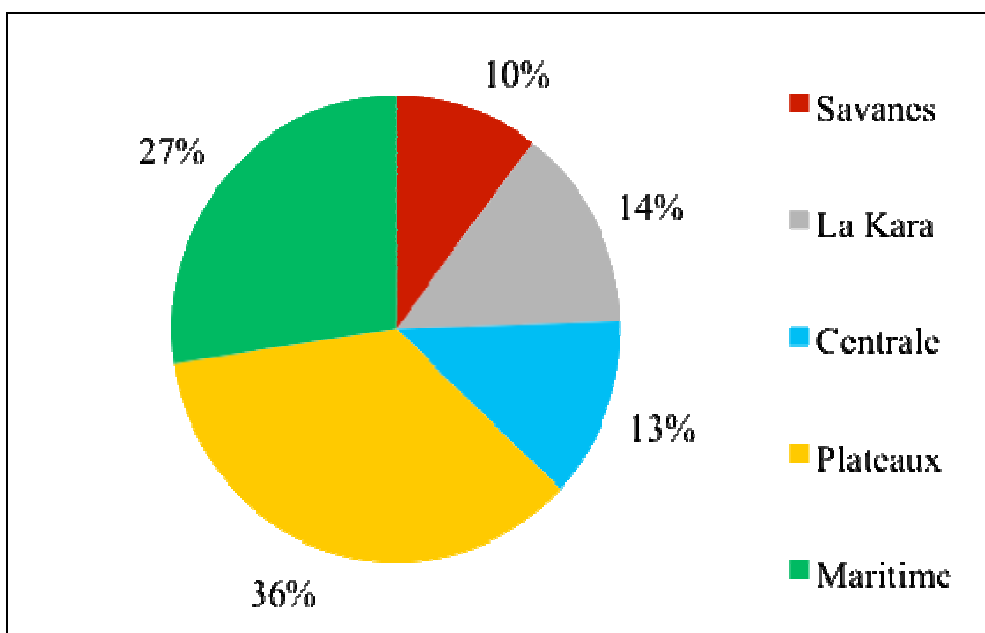
²⁹ Les membres du Bureau National de l'UFC et ceux du CAR parlent régulièrement des « *forces du mal* » pour présenter le RPT et ses sympathisants.

³⁰ Avant l'élection, Gilchrist Olympio ne s'est publiquement exprimé qu'à deux reprises en faveur du candidat Jean-Pierre Fabre, les 22 et 24 février 2010 à Lomé.

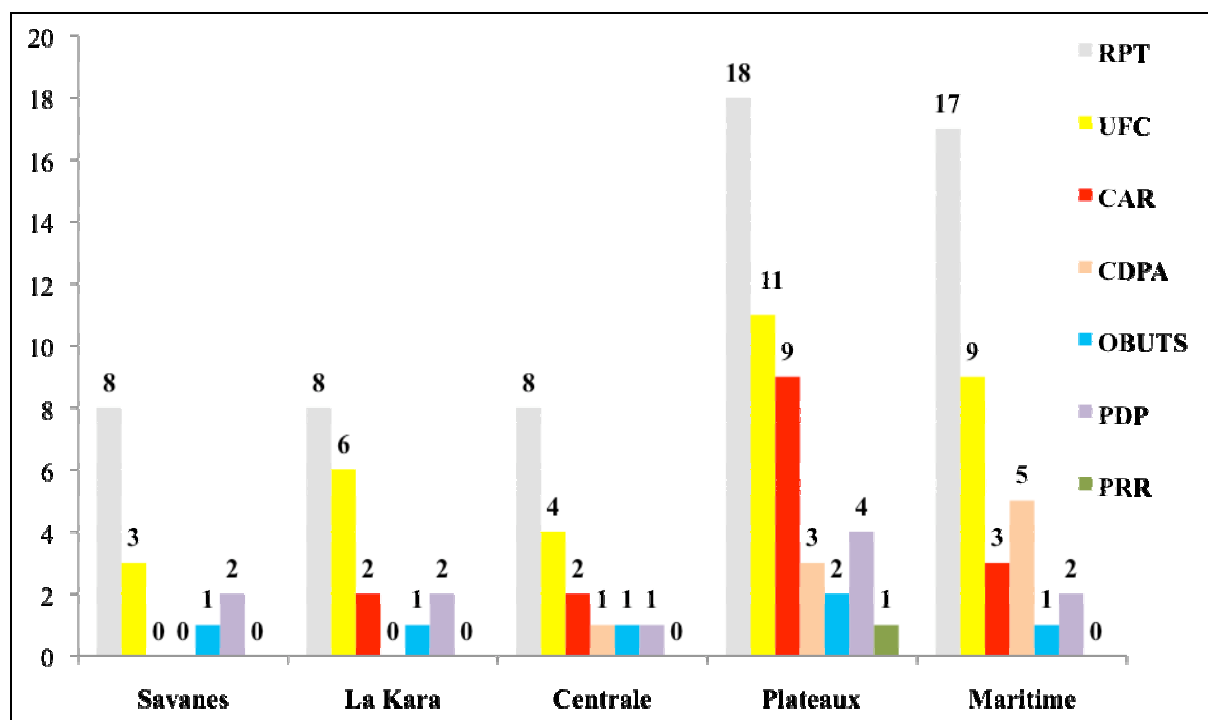
L'absence des principales forces de l'opposition, suite à une série de « suspensions » de candidatures intervenues entre le 12 et le 16 février visant à dénoncer certains aspects de l'administration des élections, a causé le lent démarrage des activités de campagne en première semaine. En effet, les préparatifs électoraux de l'opposition ont été retardés par de vifs débats à la CENI qui ont alimenté un climat persistant de méfiance. Toutefois, la deuxième semaine s'est caractérisée par une intensification de la campagne, avec une participation active de l'ensemble des partis politiques et de la population dans son ensemble. Cette période électorale a été marquée par de nombreux meetings et autres célébrations des prétendants à la magistrature suprême. Dans l'ensemble, les libertés d'expression et de circulation des candidats ont été respectées.

La campagne électorale s'est portée très majoritairement sur les régions méridionales (Maritime et Plateaux), confirmant le caractère stratégique de celles-ci. Ainsi, ces deux régions ont réuni 63 % des rassemblements électoraux observés par les équipes de la MOE (voir graphique n°1 : *Nombre de rassemblements électoraux observés par région*). Historiquement acquis à l'opposition et concentrant le plus grand nombre d'électeurs, le sud du pays a fait l'objet d'une campagne très active de la part du RPT et, dans une moindre mesure, de l'UFC. Les deux principales forces politiques y ont réalisé près de 60 % de leurs rassemblements électoraux selon les observations de la MOE UE (voir graphique n°2 : *Nombre de rassemblements électoraux observés par région et par parti*). De ce point de vue, les remaniements effectués parmi les préfets juste avant l'ouverture de la campagne électorale, particulièrement dans la région des Plateaux, ont témoigné de l'importance accordée par le Gouvernement à ce territoire charnière situé entre un nord traditionnellement favorable au gouvernement et un sud historiquement lié à l'opposition.

Graphique n°1 : nombre de rassemblements électoraux observés par région (en %)



Graphique n°2 : nombre de rassemblements électoraux observés par région et par parti (en %)



Durant cette campagne, des différences notables de pratiques entre partis ont été rapportées par l'ensemble des équipes d'observateurs (en termes d'organisation, de capacité de mobilisation et surtout de moyens logistiques). Le candidat Faure Gnassingbé a disposé des moyens logistiques les plus importants, et a été le seul à faire usage de l'ensemble des registres de la communication politique en période électorale : affiches politiques, utilisation de panneaux publicitaires, mobilisation des médias publics et privés, distributions de tracts et plaquettes d'informations sur le programme, soutenues par une stratégie de communication très cohérente et professionnelle. Parallèlement, M. Gnassingbé s'est appuyé sur plusieurs groupes de soutien et autres associations qui militaient pour sa réélection, en multipliant les événements culturels et en menant une campagne de porte-à-porte³¹. Il s'est attaché à affirmer son style politique et à élargir sa base électorale, notamment auprès des femmes et des jeunes. Il s'est ainsi en partie démarqué du RPT. A titre d'exemple, sa campagne d'affichage n'a présenté que deux visuels arborant l'emblème du RPT (un épi de maïs) sur plus d'une dizaine de modèles utilisés.

Par ailleurs, comme pendant la période de précampagne, les observateurs ont rapporté une mobilisation des fonctionnaires dans le cadre de la campagne de Faure Gnassingbé (préfectures du Golfe, de Wawa, d'Amou, de Tône, Tandjouare et Cinkassé), l'utilisation de bâtiments publics (préfectures de Wawa, Akebou et Amou), l'instrumentalisation quasi systématique de la chefferie traditionnelle³², ou encore l'attitude partisane de plusieurs préfets dans l'exercice de leurs missions administratives dans plusieurs préfectures des régions

³¹ Cette mobilisation d'associations apolitiques en période électorale s'est faite en violation de l'article 93 du Code électoral qui dispose que les associations et organisations non gouvernementales apolitiques ne peuvent soutenir des candidats, des partis ou des regroupements de partis politiques pendant la campagne électorale.

³² Pratiquement toutes les équipes d'observateurs ont rapporté la partialité de la chefferie traditionnelle en faveur du candidat Faure Gnassingbé (régions Maritime, des Plateaux, Centrale et de la Kara).

Maritime, de la Kara et des Savanes³³. Enfin, certaines équipes d'observateurs de la MOE UE ont été témoins de distributions de nourriture lors des passages des caravanes du RPT (plusieurs préfectures des régions Maritime et Centrale), d'offres de cadeaux et de services (distribution d'argent, promesses de prêts, etc.) lors de rassemblements de campagne (préfectures de Sotouboua et de Blitta) ou encore de promesses faites en échange de cartes d'électeur (préfectures du Golfe et de Dankpen).

Dans ce contexte, 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. Les fédérations des différents partis souffrent d'un manque chronique de ressources et de l'absence de coordination avec les bureaux nationaux. Ainsi, 43 % des rassemblements électoraux observés par les équipes de la MOE étaient réunis au profit du président sortant³⁴. La MOE UE a également noté l'absence presque totale des sympathisants de la CDDA, du PDP et du PRR. Seul OBUTS, la formation de M. Agbéyomé Kodjo, a montré une certaine visibilité dans la capitale et dans quelques préfectures des régions Maritime et des Plateaux.

8.4 La faiblesse des discours programmatiques et la montée des tensions

Les discours des candidats ont peu porté sur des programmes électoraux clairement définis. A l'exception de ceux du président sortant, plutôt axés sur le bilan de son mandat et sur des promesses aux jeunes et aux femmes, les discours se sont pour une large partie focalisés sur la critique de l'administration des élections. La ligne politique de l'opposition est demeurée largement centrée sur la seule exigence d'alternance.

Par ailleurs, les différends entre les deux principales forces de l'opposition, le CAR et l'UFC, concernant le choix du candidat unique ont contribué à un durcissement des discours, au sein même de l'opposition comme à l'égard du parti au pouvoir.

Le Mouvement citoyen pour l'alternance (MCA)³⁵, coutumier de discours violents contre les dirigeants du RPT, a même réorienté une partie de ses attaques verbales contre les leaders du CAR, accusés d'avoir fait échouer la tentative d'union de l'opposition menée par Jean-Pierre Fabre. Il s'est ainsi distingué par la violence de ses propos tout au long de la période. La campagne s'est d'ailleurs tendue à la suite du discours du responsable de la Force de sécurisation de l'élection présidentielle (FOSEP), le colonel Damehane Yark, contre le MCA. La presse s'est par ailleurs largement fait l'écho – de manière critique – des propos prêtés à l'ancien ministre de la Justice et proche du président sortant, Katari Foli-Bazi, le 21 février. Celui-ci aurait déclaré que le RPT resterait au pouvoir quels que soient les résultats de l'élection. Faure Gnassingbé et d'autres candidats 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.

³³ Cet usage des ressources de l'appareil de l'État, notamment lors des déplacements officiels du candidat Faure Gnassingbé, est en contradiction avec l'article 91, alinéa 2 du Code électoral.

³⁴ Sur 135 rassemblements électoraux observés durant la campagne, 59 ont concerné la campagne de M. Gnassingbé.

³⁵ Fondé le 17 octobre 2009, le MCA est un front associatif proche de l'UFC qui appelle à « *la résistance contre le pouvoir RPT* ». Son slogan est « *l'alternance ou la mort* ». Son discours comporte une dimension ethnique antagoniste à l'égard des populations du nord.

8.5 Le financement des campagnes électorales

La loi n°91-04, dite Charte des partis politiques, adoptée et promulguée le 12 avril 1991, modifiée le 30 juin 2007, a institué une Commission nationale de financement des partis. Elle soumet le montant du financement de chaque parti ou regroupement légalement constitué de partis politiques à son caractère représentatif de l'opinion. Pour bénéficier de l'aide financière de l'État, les partis ou regroupements politiques doivent avoir recueilli au moins 5 % des voix aux élections législatives, ou disposer d'au moins cinq élus ou de 10 % des voix sur le plan national à la suite d'élections locales. Cependant, il apparaît qu'en 2010, les partis n'ont pas bénéficié de ce soutien financier.

Dans le Code électoral, le législateur n'a évoqué nulle part ce financement de l'État. Il a seulement défini un plafond des dépenses de campagne à hauteur de 50 millions de Francs CFA (article 141) pour l'élection présidentielle. Cependant, en l'absence de tout contrôle, certains candidats ont pu dépasser largement ce montant. Le président sortant a ainsi réalisé une précampagne et une campagne de très grande ampleur, déployant des moyens sans commune mesure avec ceux des candidats concurrents (achat de plusieurs véhicules 4x4, voyages en hélicoptère, campagne d'affichages publicitaires de très grands formats, etc.).

9. Les médias et l'élection présidentielle

9.1. Introduction

9.1.1 Paysage médiatique

Deux radios d'État diffusent dans l'ensemble du pays : *Radio Lomé* et *Radio Kara*. *Radio Lomé* a été créée en 1955 et la télévision d'État en 1973. Elles ont depuis été réunies sous l'appellation commune de « *Radio Télévision de la Nouvelle Marche* ». Depuis 1990, la télévision d'État a été rebaptisée « *Télévision Togolaise* » (TVT). Celle-ci couvre l'ensemble du territoire. Jusqu'à récemment, le seul quotidien du pays était le quotidien d'État *Togo-Presse*, créé en 1962, tirant actuellement à 10 000 exemplaires. En 2009, deux journaux privés de Lomé, *Forum de la semaine* et *Liberté* sont devenus des quotidiens réguliers avec des tirages de 2 500 exemplaires environ chacun. *Togo-Presse* est une publication de langue française, dans laquelle on trouve quelques articles en langues éwé et kabyè. L'agence de presse officielle est l'Agence togolaise de presse (ATOP). La loi du 30 novembre 1990 sur la presse a donné lieu à une éclosion de la presse indépendante. De nombreux titres, radios et télévisions ont vu le jour. Plus de 70 radios privées ont depuis été autorisées par la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC). Elles se divisent en radios commerciales, confessionnelles et communautaires, et transmettent en FM au niveau local. Il existe également trois radios rurales d'État. Les télévisions privées sont au nombre de huit, la plupart couvrant seulement Lomé et ses alentours. Deux bouquets à péage diffusent les programmes de plusieurs chaînes étrangères de télévision. On compte également plus de 70 hebdomadaires et mensuels privés ne paraissant pas de manière régulière.

9.1.2 Suivi des médias³⁶

L'Unité de suivi des médias a été mise en place quelques jours après l'arrivée de la MOE UE : cinq Togolais (deux femmes et trois hommes) qui appartiennent aux groupes ethniques éwé et kabyè ont été recrutés et ont reçu la formation dans la méthodologie de suivi des médias des MOE UE.

L'enregistrement audiovisuel effectué par la MOE UE au Togo a présenté une innovation technologique à caractère local : la MOE UE a fait le choix d'utiliser un système numérique développé par une entreprise togolaise. Le système permet l'enregistrement, la compression et le stockage du matériel audio vidéo dans le réseau dédié à l'Unité de suivi des médias. Tout le matériel enregistré était disponible en ligne. Le faible coût et la précision du système, et le fait que le service fut fourni par une petite entreprise locale ont rendu cette expérience extrêmement fructueuse.

Du 25 janvier au 12 mars 2010, la MOE UE a enregistré : 1) la *TVT*, de 18.00 heures à 24.00 heures ; 2) la *TV7* de 18.00 heures à 00.00 heures (la *TV7* est une chaîne privée de télévision appartenant à un groupe médiatique manifestement non aligné sur les positions des autorités. Le trihebdomadaire *Golfe Info* et la chaîne radio *Fréquence 1* FM 103.9 à Lomé, appartiennent au même groupe); 3) *Radio Lomé* 24 heures sur 24 ; 4) *Nana FM* 24 heures sur 24 (*Nana FM* 95.5 est une radio privée de Lomé manifestement critique du parti au pouvoir) ; et *Kanal FM* 24 heures sur 24 (*Kanal FM* 93.5 est une radio privée de Lomé manifestement critique du parti au pouvoir). Malgré les 24 heures d'enregistrement, l'analyse des stations radio a été effectuée sur des tranches horaires spécifiques : pour *Radio Lomé* de 12 heures à 23 heures ; pour les radios privées sur quatre tranches horaires : de 8 heures à 9 heures, de 10 heures à 13 heures, de 15 heures à 17 heures et de 19 heures à 21 heures. La MOE UE a analysé les journaux suivants : *Togo-Presse*, *Forum de la semaine* et *Liberté*. Grâce à la présence des observateurs dans toutes les préfectures, la MOE a cherché à suivre avec une approche qualitative, tous les autres médias, principalement les stations de radio opérant dans le pays. Internet a aussi constitué une importante source d'information sur les médias en ligne.

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

La HAAC est une autorité administrative indépendante (AAI) qui garantit l'exercice de la liberté de la presse³⁷. Elle veille au respect de l'expression pluraliste dans la communication écrite et audiovisuelle, notamment en matière d'information politique³⁸, à l'accès équitable des partis politiques aux moyens officiels d'information³⁹ et doit « garantir l'éveil juridique en période électorale »⁴⁰. Ce n'est que le 4 février 2010⁴¹, c'est-à-dire une semaine avant le début de la campagne, que la HAAC a présenté aux médias et aux représentants des partis politiques, ainsi qu'aux candidats, le règlement pour la campagne électorale dans les médias d'État (Arrêté n°002 HAAC/10/P). En conclusion de cette présentation, la HAAC a mentionné qu'elle avait également établi les dispositions réglant la couverture par les médias privés (Décision n°001/HAAC/10/P). En 2007, la HAAC avait publié le règlement quatre semaines avant le début de la campagne. La justification donnée par la HAAC à ce retard a

³⁶ Pour les résultats détaillés du suivi des médias par la MOE UE, se reporter à l'Annexe III de ce Rapport, *Tableaux d'analyse des médias*.

³⁷ Article 21 de la *Loi organique n° 2004-021 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication*.

³⁸ Op. cit. art. 22.

³⁹ Op. cit. art. 24.

⁴⁰ <http://www.haactogo.tg/?page=article&&idrub=2&&idarticle=5>

⁴¹ Les dates sur les règlements pour la campagne électorale dans les médias (Arrêté 002/2010 pour les médias publics et Décision 001/2010 pour les médias privés) indiquent le 29 janvier, mais les documents n'ont été rendus publics que le 4 février.

été de n'avoir pas reçu de budget pour l'élection de 2010. La MOE UE souligne que la publication aurait pu être faite sur le site web de la HAAC, publiée à travers les médias de l'État et annoncée par une conférence de presse.

9.2. La précampagne

9.2.1 Les médias d'État

L'article 90 du Code électoral dispose que « *durant les 30 jours précédant l'ouverture de la campagne électorale officielle, est interdite toute propagande déguisée ayant pour support les médias.* » Le 12 janvier 2010, la HAAC a rappelé cet article par un communiqué de presse, mais n'a pas pris position sur ce sujet pendant la précampagne.

Le suivi des médias effectué du 25 janvier au 15 février par la MOE UE – de l'établissement de l'unité médias jusqu'à la veille du début de la campagne – révèle l'évidente prépondérance accordée par les médias d'État à la couverture de l'actualité concernant la mouvance présidentielle. « Mouvance présidentielle » désigne ici la Présidence, le Gouvernement et le RPT, pris ensemble, dans le contexte de la précampagne, et plus tard, de la campagne électorale. Cette couverture déséquilibrée se retrouve dans le temps de parole comme dans le temps d'antenne⁴². Sur la *TVT*, 65% du temps d'antenne ont été consacrés au Gouvernement, 22% à la Présidence, 5% au RPT, ce qui a représenté 93% du temps d'antenne pour la majorité présidentielle (voir Annexe III, *Tableaux d'analyse des médias*, tableau n°3).

En ce qui concerne le temps de parole, sur la *TVT*, la mouvance présidentielle a reçu 95%, en large majorité au profit de membres du Gouvernement (voir tableau n°4). Les proportions ne changent pas si l'on observe les journaux télévisés : les différentes éditions du journal en français ont donné à la mouvance présidentielle 88% du temps d'antenne et 90% du temps de parole ; le Journal des régions 94% du temps d'antenne et 100% de temps de parole.

Radio Lomé témoigne d'une distribution du temps d'antenne légèrement plus équitable avec 46% au Gouvernement, 25% à la Présidence et 6% au RPT et donc un total de 77% du temps d'antenne pour la mouvance présidentielle. Le pourcentage concernant Kofi Yamgnane lui a été accordé vers la fin de la période de précampagne et a couvert l'affaire du rejet de sa candidature (voir tableau n°5).

En ce qui concerne le temps de parole sur *Radio Lomé*, la mouvance présidentielle a reçu 96% ; l'UFC n'apparaît pas dans la liste car elle n'a jamais eu l'occasion de disposer d'un temps de parole durant la période (tableau n°6). Pour ce qui concerne les journaux sur *Radio Lomé*, les différentes éditions du Journal en français ont alloué à la mouvance présidentielle 84% du temps d'antenne et 95% du temps de parole.

Le quotidien national *Togo-Presse* a couvert la mouvance présidentielle avec 97% de son espace destiné à la communication politique et 96% de ses images ; le président sortant a reçu 100% des photographies en première page.

⁴² 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.

Les données de la MOE pour la période de précampagne soulignent de fait que les médias d'État sont allés bien au delà d'une couverture normale des activités des autorités⁴³. Elles révèlent nettement l'importance en termes de couverture de cette « campagne déguisée » pourtant interdite par l'article 90 du Code électoral. La HAAC n'a pas corrigé les violations de l'article 90, comme l'alinéa 4 du même article l'y obligeait pourtant⁴⁴. Elle a au contraire insisté sur le fait que l'alinéa 3 dudit article⁴⁵ donnait compétence à la CENI plutôt qu'à elle-même. En réalité l'article 182⁴⁶ du Code électoral est très clair sur ce point et donne à la HAAC la pleine responsabilité du respect par les médias de l'article 90.

9.2.2 Les médias privés

Les médias privés observés ont rééquilibré en quelque sorte les disproportions notées plus haut, mais leur rayon de couverture n'est pas le même que celui des médias d'État. Leur influence est par conséquent essentiellement limitée à Lomé. En règle générale, les médias privés observés ont respecté l'article 90 du Code électoral bien plus scrupuleusement que les médias d'État. La chaîne privée de télévision TV7 a tenté de distribuer les temps d'antenne de manière plus équilibrée (voir tableau n°7) que le temps de parole (voir tableau n°8) entre les différents acteurs politiques, malgré des bases de temps très limitées (par exemple, seulement 47 minutes pour le temps de parole, voir tableau n°8).

Radio Nana FM a accordé un quart du temps d'antenne à l'UFC, 15% à la mouvance présidentielle et entre 10% et 13% à la CDPA, à Kofi Yamgnane, au PRR et au PDP (tableau n°9). Des pourcentages similaires sont présents dans la distribution du temps de parole (tableau n°10). L'UFC a obtenu la moitié de ses pourcentages du fait de la diffusion d'un entretien de Jean-Claude Homawoo le 15 février, soit la veille de sa suspension de la CENI par l'UFC. Enfin, pendant la précampagne, *Radio Nana FM* a accordé la plupart de son temps d'antenne et de parole à des acteurs moins centraux dans le débat politique (CDPA, PRR et PDP) principalement par des interviews exclusives.

Kanal FM a accordé à OBUTS 16% du temps d'antenne (voir tableau n°11) et 31% du temps de parole (voir tableau 12), essentiellement pour rendre compte de la réunion de Paris (voir *supra* p. 32) supposée résoudre la question de la candidature unique de l'opposition. L'UFC a obtenu 20% du temps d'antenne (tableau n°11) et 23% du temps de parole (tableau n°12) essentiellement sur un épisode des divisions internes à l'UFC : le refus du vice-président de la CENI, Jean-Claude Homawoo (UFC) de quitter la CENI à la demande de son parti. Le Gouvernement a bénéficié de 12%, dont près de la moitié a certes été consacrée à l'exclusion du Togo des deux prochaines Coupes d'Afrique des nations par la Confédération africaine de football.

Les deux quotidiens privés *Forum de la semaine* et *Liberté*, du fait de leur tirage réduit et de leur distribution limitée à Lomé et à ses alentours, ont une influence certaine mais limitée aux leaders d'opinion et aux intellectuels. Durant la période observée, ces deux quotidiens ont suivi l'actualité de manière différente : *Forum* a été modéré dans le ton, tandis que *Liberté* s'est montré militant. En termes de chiffres, *Forum* a accordé 20% de son espace politique aux activités du Gouvernement et 20% à l'UFC, dont une petite fraction marquée par un ton

⁴³ Si l'on appliquait ici, à titre de comparaison, les standards du Conseil supérieur de l'audiovisuel français (CSA), le Président, le Gouvernement et le parti de la majorité parlementaire auraient pu recevoir au plus 60% du temps de parole, l'opposition parlementaire 30%, et l'opposition extraparlamentaire 10%.

⁴⁴ « En cas de violation de cette interdiction, la HAAC doit proposer des formes appropriées de réparation au bénéfice de tout candidat [...] lésé ».

⁴⁵ « En liaison avec la HAAC, la CENI est chargée de veiller à l'application stricte de cette interdiction ».

⁴⁶ Art. 182 du Code électoral : « La HAAC veille au respect des dispositions des articles 90 et 114 de la présente loi ».

négatif à cause du désaccord au sein de l'UFC pour le rôle de son représentant à la CENI. *Liberté* a consacré 27% de son espace politique à l'UFC, 16% à Kofi Yamgnane, 16% au RPT (ouvertement critiqué dans plus de la moitié de cet espace) et 12% au CAR.

9.3. La campagne

9.3.1 Le cadre juridique applicable aux médias

L'article 186 du Code électoral disposait que, pendant la campagne électorale, les candidats à la présidentielle devaient recevoir « un traitement égal dans l'utilisation des moyens de propagande. Ils peuvent utiliser, à cet effet, les organes de presse d'État ». Selon les dispositions de l'Arrêté n° 002 HAAC/10/P, les candidats jouissaient d'un accès gratuit aux médias d'État et d'un traitement égal. Chaque candidat avait droit à six reportages de cinq minutes chacun et d'une demi page dans le quotidien *Togo-Presse*. Trois interventions par candidat, sous forme de déclaration, entretiens ou réponses à des questions étaient aussi prévues et devaient être diffusées après le journal du soir. La durée de chacune des interventions avait été fixée à quinze minutes. Une page entière sur *Togo-Presse* était également réservée pour chaque candidat afin qu'ils puissent y publier leur programme électoral. Le 8 février 2010, le tirage au sort fixant l'ordre de passage des candidats sur les médias d'État a eu lieu au siège de la HAAC de manière transparente et régulière.

La publicité commerciale à des fins de promotion électorale était interdite sur les médias d'État⁴⁷, mais autorisée sur les médias privés⁴⁸. Cependant, sur les médias privés observés par la MOE UE, la publicité commerciale à des fins de propagande électorale fut très rare.

Selon les dispositions de la Décision n°001/HAAC/10/P, les radios et les télévisions commerciales, communautaires et associatives ainsi que les organes de presse écrite privés étaient autorisés à diffuser les informations relatives à la campagne électorale, mais à condition de se faire connaître à la HAAC au plus tard huit jours avant l'ouverture de la campagne⁴⁹. Avant le report des élections du 28 février au 4 mars, le terme avait été fixé au 5 février. Interrogé à propos de ce très court délai (la Décision 001/2010 a été rendue publique seulement 24 heures avant l'heure limite), le Vice-président de la HAAC avait assuré à la MOE que l'article serait appliqué de manière très flexible. Le 8 février, la HAAC a diffusé, via *Togo-Presse*, un communiqué invitant les médias privés qui souhaitaient couvrir la campagne électorale, à s'enregistrer avant le 10 février. Les médias privés qui souhaitaient s'enregistrer devaient signer un document faisant référence à divers documents antérieurs, dont en particulier le *Code de bonne conduite*. Les représentants des médias qui ignoraient le contenu des textes ont été invités à un atelier leur permettant de s'approprier les textes pour obtenir la signature requise. Finalement, la HAAC a décidé que tous les médias privés pouvaient s'enregistrer quand ils le souhaitaient.

Pendant la période de silence, qui allait du jour précédant le scrutin jusqu'à la fin de la journée électorale, les dispositions légales interdisaient de diffuser et de publier tout message ayant un caractère de propagande en faveur d'un candidat. Avant la fermeture du dernier bureau de vote, aucun résultat partiel ou définitif ne pouvait être communiqué au public. Après la fermeture des bureaux de vote et jusqu'à la proclamation définitive des résultats par la Cour constitutionnelle, les médias ne pouvaient diffuser que les résultats donnés par la

⁴⁷ Article 6 Arrêté n° 002 HAAC/10/P.

⁴⁸ Article 6 Décision n° 001 HAAC/10/P.

⁴⁹ Article 4 Décision n° 001 HAAC/10/P.

CENI et devaient préciser leur caractère partiel et provisoire. De façon générale, ces instructions ont été suivies.

9.3.2 Conclusions sur les règlements pour la campagne électorale dans les médias

En règle générale, l'Arrêté 002 et la Décision 001 étaient en conformité avec les standards internationaux et en particulier avec les normes européennes encadrant les campagnes électorales dans les médias. Cependant, la MOE UE ne voit aucune justification technique valable à l'obligation faite aux médias privés de s'enregistrer ultérieurement auprès de la HAAC (les médias disposent déjà du récépissé nécessaire) et l'article 4 de la Décision n°001/HAAC/10/P a donc constitué un obstacle inutile. La MOE UE observe aussi que l'Arrêté n°002 HAAC/10/P pour les médias d'État, s'est davantage préoccupé de détailler les obligations des candidats envers les médias d'État plutôt que leurs droits. Par exemple, les articles 14 et 15 requièrent que les candidats informent la HAAC sur le type de formats utilisés pour leurs messages⁵⁰ quand il n'existe aucun besoin technique de le faire. Le candidat Faure Gnassingbé a utilisé un format différent de ceux listés par la HAAC, sans qu'il y ait eu de réaction de la part de la HAAC.

9.3.3 Les émissions réglementées sur les médias d'État

Pendant la campagne électorale du 16 février au 2 mars, d'une façon générale les candidats ont bénéficié d'un traitement relativement égal dans les « émissions réglementées » sur la *TVT* et *Radio Lomé*, aussi bien dans les journaux de la campagne que dans les messages des candidats. Les tableaux 13 et 15 indiquent les pourcentages dans les journaux de la campagne sur la *TVT* et *Radio Lomé*. En ce qui concerne le premier passage des candidats sur la *TVT*, le 16 février, seuls deux candidats ont présenté leurs déclarations : Nicolas Lawson du PRR et Faure Gnassingbé du RPT ; les autres candidats n'ont pas saisi cette occasion (voir tableau n°14). La même situation est survenue le 17 février sur *Radio Lomé* lorsque seuls les candidats de la CDPA, du RPT et du PRR se sont présentés. Le candidat du CAR ne l'a fait qu'une seule fois, sur *Radio Lomé*, le 22 février⁵¹ (voir tableau n°16).

Comme indiqué dans l'Arrêté 002, le quotidien d'État *Togo-Presse* a publié, dans les pages consacrées à l'élection, les reportages des campagnes et les programmes des candidats. Il est à noter que lorsqu'un candidat ne faisait pas parvenir sa déclaration, *Togo-Presse* laissait la page prévue entièrement blanche en indiquant que le message n'était pas parvenu. Cela est arrivé lors de la première publication, le 17 février, quand seuls les candidats du PRR et du RPT ont fait parvenir leurs déclarations. Cela a été aussi le cas les 22 février et 1^{er} mars pour le candidat du CAR, qui n'a jamais saisi cette opportunité.

9.3.4 En dehors des émissions réglementées sur les médias d'État

Au-delà de ces émissions réglementées, les médias d'État ont favorisé le président sortant. La *TVT* a accordé plus du 90% du temps d'antenne à la mouvance présidentielle (voir tableau n°17) et *Radio Lomé*, 80% (tableau n°18) pour couvrir des activités gouvernementales et pour des activités de promotion comme la distribution de dons ou des inaugurations (par exemple le stade de Sokodé et les marchés de Vogan et d'Anfoin)⁵². Il est à noter que pour la première fois sur les médias d'État, un ton négatif a été majoritairement employé dans la couverture d'un acteur politique : sur *Radio Lomé*, 76% du temps d'antenne consacré à l'UFC (soit 7%

⁵⁰ Art. 14 Arrêté n° 002 HAAC/10/P : « Les candidats à l'élection présidentielle ont la possibilité de choisir les genres suivants : Déclarations [...] Entretiens [...] Réponses à des questions [...] Portraits [...]. Art. 15 « Les candidats sont tenus d'informer la HAAC du genre d'intervention choisi au plus tard 48 heures avant la séance d'enregistrement ».

⁵¹ Les mêmes passages ont été diffusés sur *Radio Kara*, mais à des dates différentes et selon un autre ordre.

⁵² Le dernier jour de la campagne, le 2 mars dans *Togo-Presse*, le titre principal sur la première page a été « Le Chef de l'État a inauguré les nouveaux marchés de Vogan et d'Anfoin ». L'article était accompagné d'une photographie de l'événement.

du temps d'antenne total suivi par la MOE UE) a servi à la couverture de sujets présentant ce parti sous un jour clairement négatif (voir tableau n°18)⁵³.

9.3.5 Les médias privés

Comme pendant la précampagne, les médias privés suivis par la MOE UE ont attribué une distribution des temps plus équilibrée que celle notée sur les médias d'État. Cependant, en comparaison avec la précampagne, l'unité a noté une augmentation du temps d'antenne et de parole pour le RPT sur la *TV7* (comparer tableaux 7-8 avec tableaux 19-20), sur *Nana FM* (tableaux 9-10 avec tableaux 21 et 22) et *Kanal FM* (tableaux 11-12 avec tableaux 23-24). Les tableaux indiquent clairement que toutes les bases ont augmenté considérablement pendant la campagne.

Pendant la campagne le quotidien privé *Forum de la semaine* a consacré un quart de son espace à l'OBUTS et presque 21% à l'UFC (voir tableau n°25). L'autre quotidien privé, *Liberté* a consacré presque 42% de son espace à l'UFC (voir tableau n°26). Ces deux quotidiens ont largement couvert de manière négative le RPT et la Présidence. A titre de comparaison, le tableau n°27 présente la distribution de l'espace dans *Togo-Presse*, en dehors des articles réglementés.

9.4 Incidents concernant les médias pendant la campagne

9.4.1 Langage provocateur

Le 15 février, un site web officiel du gouvernement a publié une déclaration du candidat du PRR, Nicolas Lawson, contre l'opposition⁵⁴. Cette communication constitue une violation de l'article 4⁵⁵ du *Code de bonne conduite du journaliste*, publié par la HAAC, qui demande aux journalistes de ne pas répéter les discours injurieux. Bien que la MOE ait présenté ses inquiétudes à la HAAC sur les possibles répercussions, l'article est resté disponible en ligne pendant toute la campagne. Le 16 février, *Radio NAFA-NRTV FM*, qui transmet de la ville de Mango et qui joue un rôle important dans la préfecture de l'Oti a repris les paroles du candidat Nicolas Lawson dans son journal d'informations. Les trois secrétaires préfectoraux de l'UFC, CAR et CDPA ont présenté une plainte verbale auprès de la CELI. La *Radio NAFA-NRTV FM* a assuré n'avoir eu aucune intention d'insulter l'opposition et n'a pas été sanctionnée.

9.4.2 Actes de pression

Le 18 février, *Radio Dawul* qui transmet de Bassar, région de la Kara, et synchronise le journal parlé et d'autres émissions de la radio *Kanal FM* de Lomé, a lu un communiqué du Front républicain pour l'alternance et le changement (FRAC) appelant la population à une « caravane » de campagne dans la ville de Bassar. Le nom du porte-parole du FRAC, Kofi Yamgnane était cité dans le communiqué. Le préfet et le président de la CELI ont interpellé les responsables de la radio pour exprimer leur désapprobation. Selon les deux autorités locales, la radio n'avait pas reçu d'autorisation pour diffuser le communiqué et, Kofi Yamgnane étant écarté de la course présidentielle, son nom ne devait pas, selon eux, être mentionné. Le 23 février, *Radio Dawul* a reçu la visite du représentant local de la HAAC qui a informé les

⁵³ Des dissidents du parti Alliance avaient dénoncé la décision unilatérale du parti de se rallier au FRAC.

⁵⁴ Nicolas Lawson : « *Nous avons l'opposition la plus bête et la plus criminelle de la sous-région* ». <http://republicoftogo.com/layout/set/print/content/view/full/6353>

⁵⁵ Art 4 du *Code de bonne conduite du journaliste* : « [...] la responsabilité du journaliste consiste à ne pas répéter sciemment les allégations inexactes et des discours injurieux sans permettre à la partie visée de les commenter ou d'y répondre ».

responsables de la radio que les communiqués comportant le nom de M. Yamgnane étaient irrecevables tant que le Préfet de Bassar et le Président du Tribunal n'avaient pas analysé le contenu des annonces.

Le représentant de la HAAC a, par la suite, interdit les synchronisations sur *Radio Dawul* du journal parlé et d'autres émissions de la radio *Kanal FM* de Lomé, en expliquant que la HAAC devait d'abord approuver l'accord de rediffusion entre les deux chaînes radios. Aucune communication écrite n'a été fournie aux responsables des deux radios.

9.4.3 Réactions de la HAAC

Le 20 février, la HAAC a invité les médias au respect scrupuleux des textes, suite à des attaques et des dénigrement intervenus sur certaines radios. La HAAC a signalé en particulier les « *émissions interactives qui laissent libres cours à des auditeurs de se livrer à des attaques, à des dénigrement et propos injurieux, diffamatoires contre certains candidats* ». « *Le communiqué tient lieu de mise en demeure* ». La MOE UE ne dispose pas d'informations permettant d'affirmer que de tels appels à la violence ont été diffusés par les médias privés. Toutefois, des critiques âcres à l'égard du parti au pouvoir ont été présentées sur des médias privés, non alignés sur la mouvance présidentielle.

Le mercredi 24 février, le président de la HAAC M. Philippe Evegno a indiqué qu'« *en général, tout se passe relativement bien, au niveau tant des médias privés que des médias d'État* ». Il a souligné que « *les petites remarques que nous avons faites ici et là et qui ont fait l'objet d'un communiqué, ont trait à certaines émissions interactives et surtout certaines émissions-débats dans lesquelles les auditeurs ne tiennent pas de propos qui rassurent la population* ».

La HAAC a fait preuve de partialité dans l'application de la loi. Elle s'est montrée passive quand il s'est agi des médias les plus proches du candidat du RPT, et, par contraste, réactive quand il s'est agi de stigmatiser des médias non alignés sur les autorités. L'indépendance de l'institution pose problème, tout comme sa capacité à garantir « l'éveil juridique » en période électorale. À ce propos, il convient de rappeler que l'article 187 du Code électoral oblige la HAAC pendant la campagne électorale à organiser des débats contradictoires à la radio et à la télévision auxquels tout candidat peut participer. Nonobstant cet article, la HAAC n'a organisé aucun débat. La MOE recommande résolument que cet article du Code électoral soit appliqué dans l'avenir afin que l'électorat ait la possibilité de confronter les plateformes électorales des différents candidats.

9.5 La période postélectorale

Sur les chaînes d'État *TVT* et *Radio Lomé*, la première semaine après l'élection du 4 mars s'est caractérisée par la diffusion d'informations politiques en quantité moindre que celle des radios privées suivies par la MOE UE. La *TVT* a consacré à l'information politique, en moyenne, moins de 15 minutes par jour et *Radio Lomé* à peu près une vingtaine. Au contraire, la station de radio privée *Kanal FM* a consacré à l'information politique en moyenne plus de 45 minutes par jour et *Nana FM* à peu près 20 minutes, même si *Nana FM* avait suspendu ses émissions du 6 mars à la matinée du 8 mars⁵⁶.

⁵⁶ Le 8 mars, *Nana FM* a annoncé avoir subi des accusations et même des intimidations à cause d'un de ses programmes qui le 6 mars diffusait les résultats provisoires de l'élection : des auditeurs avaient estimé que la radio n'aurait pas dû procéder à cette diffusion. Pour d'autres les deux journalistes qui avaient organisé ce programme auraient même reçu de l'argent des partisans du pouvoir. *Nana FM* a pour cette raison suspendu ses émissions de l'après-midi du 6 au 8 mars à midi. Le 17 mars,

Pendant la première semaine suivant l'élection, l'UFC a reçu sur les chaînes d'État une importante couverture à cause de la perquisition du centre de tabulation parallèle de l'UFC pour la saisie des procès-verbaux, de l'arrestation des militants de l'UFC et des explications du Procureur de la République concernant cette opération⁵⁷ (voir *infra* p. 62). L'UFC a été ainsi associée à des sujets qui ne lui sont pas favorables. Pour cette raison, le ton de cette couverture a donc été qualifié de négatif (tableaux 28 et 30). Malheureusement, les chaînes d'État *TVT* et *Radio Lomé* n'ont donné aucun temps de parole à l'UFC pour répliquer (tableaux 27 et 29). Au contraire, le 11 mars, le quotidien d'État *Togo-Presse* a exposé en détail les raisons invoquées par le Procureur de la République pour justifier la perquisition, mais n'a pas rendu compte du point de vue de l'UFC, comme l'y obligeait pourtant l'article 6 du *Code de bonne conduite du journaliste* publié par la HAAC⁵⁸.

En dépit de l'article 24 de la Loi organique n° 2004-921 qui demande à la HAAC de veiller à l'accès équitable des partis politiques aux médias officiels d'information (y compris en dehors des périodes électorales), la HAAC n'a pas réagi à cette utilisation partisane des médias d'État. Au contraire, la HAAC a diffusé, le 11 mars, un communiqué concernant « *certaines médias privés tant audiovisuels qu'écrits [qui] se lancent, depuis la proclamation des résultats provisoires [...] dans des commentaires et propos graves, soit par les journalistes eux-mêmes, soit par des auditeurs au cours des émissions interactives, soit par des personnes interviewées par eux* ». Jusqu'au 12 mars, la MOE UE n'a pas observé de tels « *appels à la violence* » dans les diffusions des médias privés, mais bien plutôt de dures critiques à l'égard du parti au pouvoir, accusé explicitement de n'avoir pas respecté la volonté populaire exprimée le 4 mars 2010.

10. La société civile, l'éducation et l'observation électorales, la participation des femmes

10.1 Éducation électorale

Le 28 décembre 2009, le Projet d'appui au processus électoral (PAPE), financé par l'UE et mis en œuvre par le PNUD a, en accord avec la CENI, lancé un appel à propositions pour engager les organisations de la société civile (OSC) dans la sensibilisation et la formation au vote. Presque toutes les OSC ont démarré leurs activités le 25 janvier et les ont achevées au tout début de la campagne électorale. Le budget consacré à la sensibilisation des électeurs y était de 60 millions de francs CFA (soit environ 91 000 euros). Cependant, le PAPE a également utilisé des reliquats du Projet d'enregistrement et d'appui au cycle électoral (PEACE) de 2007, pour atteindre un montant total de 100 millions de francs CFA (soit environ 152 000 euros). Toujours en accord avec la CENI, un second appel à propositions a été publié le 20 janvier pour engager des cabinets de production d'imprimés et de matériels audio et vidéo. Pour la diffusion des matériels audio, vidéo et des imprimés, et plus généralement pour diffuser toutes les informations produites par la CENI, le PAPE a engagé

l'Union des journalistes indépendants du Togo (UJIT) a indiqué par communiqué que *Kanal FM* avait fait l'objet de menaces de la part des populations après la diffusion des résultats provisoires.

⁵⁷ « *Dans la matinée du 9 mars 2010, il nous a été signalé qu'une commission secrète formée par l'UFC était en train de confectionner des documents relatifs à l'élection présidentielle du 4 mars 2010, dans le but de changer les résultats pour justifier par cette voie, la victoire qu'ils sont en train de revendiquer* ». Temps de parole accordé au Procureur de la République Robert Bakai à *Radio Lomé*, le 11 mars pendant le Journal de 12 heures 30.

⁵⁸ « *Le journaliste ne rapporte pas d'allégations ou de propos sans s'assurer d'avoir une réponse ou une réaction de la partie visée* ». *Code de bonne conduite du journaliste*, art. 6.

38 médias privés : deux journaux (les quotidiens *Liberté* et *Forum de la semaine*), 34 radios et deux chaînes de télévision (*TV2* et *LCF*). Les médias d'État ont diffusé les informations de la CENI gratuitement.

Durant le processus de révision du fichier électoral et la période qui a précédé la révision supplétive du 31 janvier 2010, la sensibilisation de la population sur le besoin de s'inscrire ou de vérifier ses données sur le fichier a manifestement été insuffisante. D'une part, les campagnes d'éducation électorale menées par les OSC n'avaient pas encore débuté, et d'autre part, l'effort, laissé aux partis politiques, a été mené de manière très inégale selon les partis.

A la fin janvier, outre les 10 organisations de la société civile financées par le PNUD, d'autres organisations comme la Coalition togolaise des défenseurs des droits de l'homme (CTDDH), 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 électorale. Elles ont accordé une place particulière à la sensibilisation des électeurs pour un scrutin sans violences et dans le respect du pluralisme.⁵⁹ Ces activités se sont déroulées dans l'ensemble du pays, y compris pendant la campagne électorale, alors que les activités des OSC soutenues par le PNUD avaient pris fin. Une attention particulière a été accordée à la communication sur la mission de la FOSEP et la manière de contacter celle-ci en cas d'urgence.

Bien que les activités de sensibilisation aient débuté fin janvier et que les messages se soient focalisés sur des élections apaisées et sans violence bien davantage que sur les procédures de vote, il est important de remarquer que, selon les résultats définitifs, le pourcentage de bulletins nuls n'a été que de 3,7% des votants. En 2007, les bulletins nuls représentaient 7,2% de bulletins utilisés. Une baisse de cette amplitude, soit 3,5 points sur une période aussi courte est de même à attirer l'attention. En effet, compte tenu des défaillances du programme d'éducation civique et de son caractère limité, il est difficile de comprendre la cause de cette chute du taux de bulletins nuls. Il n'est pas impossible qu'une communication très active par les partis politiques ait permis d'améliorer le mode de marquage des bulletins par les électeurs. Il n'est également pas impossible que les directives de la CENI sur la validation des bulletins, bien qu'arrivées tardivement sur le terrain, aient été très bien comprises par les personnels des bureaux de vote.

10.2 Observation nationale

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 MOE UE a échangé très régulièrement avec ces différentes missions, présentant son mandat, et apportant à la demande un soutien en matière de méthodologie de l'observation. Signe de la confiance qui s'est instaurée au fil de ces échanges, de nombreuses missions d'observation nationale ont dit attendre le rapport final de la MOE UE avant de se prononcer publiquement sur cette élection.

⁵⁹ Du 25 janvier la *TVT* et *Radio Lomé* ont consacré à la sensibilisation au vote et particulièrement à des élections apaisées 17 heures, dont environ 90 minutes pour les spots de la CENI. Les chaînes privées observées, *TV7*, *Nana FM* et *Kanal FM* presque 16 heures dont plus de 70 minutes pour les spots de la CENI.

10.3 Observation internationale

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 au Togo pour l'élection présidentielle de 2010.

La Mission d'observation de la CEDEAO comportait un volet sécuritaire et un volet civil d'observation. Elle a relevé comme préoccupation durant la période pré-électorale l'existence de mouvements associatifs dont le suivi s'avérait indispensable en vue d'éviter toute perturbation du processus électoral, des difficultés liées à l'authentification des bulletins de vote, la problématique de la validation du vote de l'électeur, des incertitudes liées aux opérations de révision ainsi que les controverses sur les modalités de transmission des résultats des bureaux de vote aux CELI. La mission de la CEDEAO a estimé que le scrutin du 4 mars était libre et s'était déroulé dans une atmosphère apaisée et que la correction des insuffisances relatives à la fiabilité et à l'authentification du bulletin de vote est indispensable dans la perspective de prochaines élections.

La Mission d'observation électorale de l'Union africaine a indiqué que « *globalement, d'après leurs observations, le scrutin [s'était] déroulé de manière libre et transparente. Ils ont toutefois recueilli des plaintes provenant d'acteurs politiques concernant l'authentification des bulletins de vote et la centralisation des résultats* ». ⁶⁰ La Mission d'observation de la Commission interparlementaire de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (CIP-UEMOA), de taille plus modeste, a porté un jugement globalement positif sur le déroulement du jour du scrutin. La Mission de l'OIF était une mission « d'information et de contact », c'est-à-dire non habilitée à rendre compte publiquement de ses observations. La MOE UE a entretenu des rapports étroits avec ces différentes missions d'observation, qu'elle a rencontrées à plusieurs reprises. Elle s'est entretenue avec celles-ci plusieurs fois avant et après le scrutin, y compris à la demande de partis politiques souhaitant présenter leurs doléances aux missions d'observation réunies.

10.4 Participation des femmes

Les femmes représentent 51,3% de la population. Cependant, leur participation en large proportion dans les activités de mobilisation politique et leur représentation dans les instances décisionnelles des partis politiques et de l'État sont demeurées très limitées.

Lors des législatives de 2007, malgré le souhait émis dans l'APG d'assurer une meilleure représentativité des femmes, les partis avaient préféré assurer leur visibilité et leur élection en privilégiant des candidatures masculines de personnalités plus connues selon eux. Au RPT, sur 20 femmes alors candidates, seules six siègent à l'Assemblée nationale parmi 50 de ses élus. L'UFC compte deux femmes sur 27 élus et le CAR, une femme sur ses 4 élus.

⁶⁰ Union africaine, *Communiqué de presse n°10/2010* – Élection présidentielle au Togo, 8 mars 2010.

Une nouvelle dynamique semble cependant se créer, si l'on considère qu'en 1994, une seule femme siégeait parmi les 81 députés de l'Assemblée nationale. En 2010, une femme a été candidate à l'élection présidentielle pour la première fois dans l'histoire du pays. Une autre femme a été directrice de campagne d'un candidat. Une première mesure incitative a été prise pour réduire leur caution de 25% pour les élections législatives. La loi sur le financement public des partis politiques a également prévu l'allocation d'une prime à la promotion des femmes. Chaque parti politique doit également bénéficier d'un bonus financier proportionnel au nombre total de femmes élues aux élections législatives ou locales.

11. Observation des scrutins du 1^{er} et du 4 mars

11.1 Scrutins du 1^{er} et du 4 mars

La MOE UE a déployé un total de 130 observateurs, ressortissants de 25 des 27 États-membres de l'Union Européenne (UE) et de Suisse dans les 35 préfectures du pays. Le jour du vote par anticipation des forces de sécurité, les observateurs de la MOE EU ont assuré une présence continue dans 50 des 126 bureaux de vote ouverts à cette occasion. Le jour du scrutin présidentiel, les observateurs de la MOE UE ont visité 657 bureaux de vote sur 5 930 (soit 11%) dans les 35 préfectures du pays pour y observer le vote et le dépouillement.

11.1.1 Le vote par anticipation des forces de sécurité

Le vote anticipé des membres des forces de sécurité a eu lieu le 1^{er} mars dans 126 bureaux de vote répartis sur l'ensemble du territoire national. Les équipes d'observateurs de l'Union européenne ont observé 50 bureaux. En plus de pouvoir voter régulièrement dans le bureau où ils étaient inscrits, les membres des forces de l'ordre étaient également autorisés à voter par anticipation, par dérogation et par procuration. Le vote par dérogation a ouvert la possibilité de votes multiples. En effet, 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 50 bureaux de vote visités, les observateurs ont noté 4 132 votants ayant voté par dérogation et 628 procurations sur un total de 6 018 observés. La conduite des opérations électorales a été évaluée 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. A titre d'exemple, dans le bureau de vote 3-07-03-04-D (préfecture de la Kozah), les électeurs ont, en grande majorité, voté par dérogation, tout en étant porteurs d'une procuration. Aucun des membres des forces armées togolaises votant par dérogation n'a présenté d'ordre de mission. Par ailleurs, 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 (voir *infra* : La mise en œuvre des procédures spéciales et des garde-fous).

11.1.2 Le scrutin du 4 mars 2010

L'élection présidentielle s'est déroulée dans le calme, sans qu'aucun épisode sérieux de violence n'ait été 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. Un tiers seulement des membres des bureaux de vote de 2010 avaient déjà pris part à l'administration des élections de 2007.

Les délégués des candidats étaient présents dans la quasi-totalité des bureaux de vote et les observateurs nationaux, dans 75%. Leur présence conjointe a constitué 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. 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 forces 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.

11.2 La mise en œuvre des procédures spéciales et des garde-fous

Les défaillances observées directement par les observateurs européens les 1^{er} et 4 mars ont concerné le dispositif de garde-fous contre la fraude qui caractérise tout système électoral fiable et conforme aux standards internationaux. Ces garde-fous doivent permettre, lorsqu'ils existent et sont mis en œuvre, de s'assurer 1) que le votant est bien un électeur remplissant les critères conditionnant l'exercice du vote (limite d'âge et de nationalité, nécessité d'être préalablement inscrit auprès d'un bureau de vote donné), 2) que le votant ne dispose pas de la possibilité de voter plusieurs fois, 3) que le bourrage d'urnes par l'insertion de bulletins entre la fermeture du bureau de vote et le dépouillement de l'urne est impossible.

Il s'agit de : l'authentification des bulletins de vote, le contrôle de l'encre indélébile sur les doigts des électeurs, la numérotation des scellés, le contrôle des cartes d'électeurs omis des listes pour raison matérielle et la vérification des conditions régulant le droit au vote par dérogation ou par procuration. Ceux-ci ont souvent été négligés de manière simultanée, rendant possible les fraudes que constituent le vote multiple ou le bourrage d'urnes. Seul garde-fou respecté de manière quasi systématique dans l'ensemble des bureaux de vote, la présence des délégués du parti au pouvoir et du principal parti d'opposition, n'a pas été utilisée à son plein potentiel, tant ceux-ci sont restés passifs face au manque d'actuation de la plupart des autres garde-fous. De fait, les délégués de partis ont été avant tout utilisés pour

recueillir les copies de procès-verbaux de résultats, base essentielle de calcul parallèle des résultats et « preuves » éventuelles dans la formulation de recours.

L'inexistence ou la mise en œuvre insuffisante des garde-fous au regard des normes internationales et de la pratique observée dans la sous-région sont révélatrices d'une préparation du scrutin de qualité moindre qu'en 2007.

11.2.1 Le vote par dérogation

Le vote par dérogation est une procédure permettant à certains membres de la fonction publique de voter lorsqu'ils sont en mission officielle loin de leur bureau de vote d'affectation. Pour remplir les conditions d'exercice du vote par dérogation, l'électeur doit produire un ordre de mission, un mandat, ou un badge de la FOSEP. La MOE UE a observé que dans une vaste majorité des cas, aucun document de ce type n'avait été demandé aux électeurs ayant voté selon cette procédure.

Cette situation a été patente lors du scrutin anticipé des forces de sécurité le 1^{er} mars. Celui-ci s'est déroulé dans 126 bureaux de vote déterminés sur la base de leur proximité des lieux de résidence des membres des forces de sécurité. Le nombre de votes par dérogation s'est élevé à 4 015 dans les 50 bureaux dans lesquels les observateurs de l'UE ont été présents sans discontinuer de l'ouverture jusqu'à la fermeture. Rapporté aux 126 bureaux de vote ayant fonctionné le 1^{er} mars, le chiffre total pourrait être supérieur à 11 000 dérogations.

Le 4 mars, les documents justifiant du droit au vote par dérogation n'ont été vérifiés que dans un faible nombre des cas. Le nombre de votes par dérogation relevés dans les 576 bureaux de vote observés par les équipes d'observateurs s'étant élevé à 3 015, une simple extrapolation au total des 5 930 bureaux de vote du pays, porterait le nombre de votes par dérogation non soumis à un contrôle préalable à environ 31 000⁶¹. Si l'on considère que les chiffres rapportés par les observateurs ne correspondent pas à la somme des dérogations enregistrées dans les bureaux de vote visités (puisque les visites de la MOE UE ont eu lieu tout au long de la journée et non simplement à la fin du scrutin), le nombre total en fin de journée a été nettement plus élevé.

11.2.2 Le vote par procuration

Selon l'article 129 du Code électoral, les électeurs pouvaient exercer leur droit de vote par procuration s'ils se trouvaient dans l'une des situations suivantes le jour de l'élection : s'ils étaient des membres des forces de sécurité, et plus généralement des agents publics légalement absents de leur domicile, s'ils étaient en mesure d'établir que des raisons professionnelles ou familiales les plaçaient dans l'impossibilité d'être sur le territoire national, s'ils étaient hospitalisés ou assignés à domicile, s'ils étaient grands invalides ou infirmes, ou enfin, s'ils étaient des membres de bureaux de vote ne souhaitant pas voter dans les bureaux dans lesquels ils siégeaient. Par ailleurs, les mandataires devaient jouir de leurs droits électoraux et être inscrits sur la même liste électorale que leurs mandants⁶².

Le nombre de procurations relevé par les équipes le jour du scrutin anticipé du 1^{er} mars dans les 50 bureaux de vote observés par la MOE s'est élevé à 628, ce qui, rapporté aux 126 bureaux de vote, reviendrait à un nombre total d'environ 1 600. Dans la majorité des cas observés, les formulaires de procuration n'ont pas été remplis correctement. Par contraste, le 4

⁶¹ Cette projection se fait simplement par le calcul suivant : $3015/576 \times 5930 = 31\,050$

⁶² Article 130 du Code électoral.

mars, les votes par procuration dans 576 bureaux observés par la MOE UE se sont limités à 257. Ce chiffre du 4 mars, modeste, est indicateur d'un recours excessif aux votes par procuration lors du scrutin anticipé du 1^{er} mars, compte tenu de leur nombre et des irrégularités constatées dans le remplissage des formulaires de procuration.

11.2.3 Les listes d'émargement

Outre les excès liés à la possibilité pour les forces de sécurité de voter par dérogation et par procuration, une question essentielle a résidé dans la gestion des listes d'émargement. Celles-ci, comportant le nom et la photo de chaque électeur inscrit dans le bureau de vote correspondant, devaient être systématiquement marquées par l'électeur au moment du vote. Il s'agit d'un garde-fou standard devant rendre impossible le vote multiple. Il est cependant fragilisé dans toute élection où le vote par dérogation et/ou par procuration, ainsi que les votes sur listes d'omis, sont autorisés. Dans de tels cas, seule une vérification rigoureuse de la présence d'encre sur les doigts des électeurs peut limiter le vote multiple.

Au Togo en 2010, tout membre des forces de sécurité ayant voté par dérogation le 1^{er} mars, c'est-à-dire dans un bureau autre que son bureau de vote d'affectation, a pu librement, le 4 mars, voter une seconde fois dans son bureau de vote d'affectation⁶³. Cette pratique a été rendue possible par l'absence de tout recoupement des listes d'émargement, techniquement irréalisable dans ces conditions.

Plus généralement, les militaires, gendarmes ou policiers ayant voté dans leurs bureaux d'affectation le 1^{er} mars (c'est-à-dire sans faire usage de dérogation) et ayant marqué du doigt la case de la liste d'émargement correspondant à leurs nom et photo, ont été en mesure, s'ils le souhaitaient, de voter une seconde fois le 4 mars dans les mêmes bureaux. En effet, en violation des directives de la CENI, les listes d'émargement utilisées le 1^{er} mars n'ont le plus souvent pas été réutilisées le 4 mars. Dans les bureaux de vote observés par la MOE UE, de nouvelles listes d'émargement ont été utilisées, effaçant ainsi toute trace du vote par les membres des forces de sécurité le 1^{er} mars.

11.2.4 Les listes d'« omis »

Le Code électoral prévoyait enfin que les personnes en possession d'une carte d'électeur mais n'apparaissant pas sur les listes électorales de leur bureau de vote de rattachement, pour cause d'erreur matérielle⁶⁴, étaient autorisées à voter. Le garde-fou contre l'abus de cette possibilité de voter par omission était, comme c'est l'usage dans ce type de situation, la vérification de la correspondance du numéro inscrit sur la carte d'électeur avec le numéro du bureau de vote. Le contrôle devait empêcher tout vote multiple dans des bureaux autres que le bureau d'affectation de l'électeur. Celui-ci n'a pas été effectué dans les bureaux de vote observés par la MOE UE. Cependant dans les 576 bureaux de vote observés, la MOE a relevé, au cours de la journée, 3 727 votes sur listes d'omis. Il est donc possible d'évaluer que sur l'ensemble du territoire, le nombre de votes sur listes d'omis sans contrôle préalable, ait pu se situer aux alentours de 40 000⁶⁵.

11.2.5 La vérification de l'encre

La CENI n'ayant pas la capacité technique et organisationnelle de croiser les données des personnes ayant marqué du doigt les listes d'émargement des bureaux ouverts pour le vote par anticipation, le seul garde fou contre le vote multiple, comme indiqué plus haut, se limitait au

⁶³ L'encre portée sur le doigt des électeurs le 1^{er} mars n'était souvent plus visible le 4 mars (tests effectués par la MOE UE).

⁶⁴ CD de révision du fichier électoral perdu ou illisible, ce qui a donné lieu à des cas de transferts non pris en compte.

⁶⁵ Cette projection se fait simplement par le calcul suivant : $3727/576 \times 5930 = 38\,369$.

contrôle de l'encre indélébile sur les doigts des votants à l'entrée des bureaux de vote. La vérification de l'encre devait également empêcher le vote multiple le 4 mars par usage abusif des dérogations, des procurations ou des listes d'omis, dans des bureaux de vote autres que les bureaux d'affectation des électeurs. Dans 57,6% des bureaux observés par la MOE UE le 4 mars, ce contrôle n'a pas été effectué.

11.2.6 Les électeurs mineurs présumés

Dans 10% des bureaux de vote visités, les observateurs européens ont remarqué des cas de votants dont l'apparence indiquait manifestement qu'ils étaient mineurs. La MOE UE manque d'indicateurs pour estimer avec plus de précision le nombre de mineurs susceptibles d'avoir voté le jour du scrutin (voir *supra* : « enregistrement des électeurs », p.27).

11.2.7 L'authentification des bulletins de vote

La veille du scrutin anticipé des membres des forces de sécurité, la question de l'authentification des bulletins de vote, dont le principe avait pourtant été acquis antérieurement, n'a pas été tranchée. Le refus par les représentants du RPT à la CENI d'envisager la seule solution encore possible d'un point de vue logistique peu avant le scrutin, soit la double signature au verso du bulletin, a donné lieu à l'abandon de tout garde-fou dans ce domaine. L'argument majeur justifiant cette prise de position, souvent rappelé par des représentants de la mouvance présidentielle, était qu'en milieu rural, de nombreux membres de bureaux de vote sont analphabètes. Toutefois, le procès-verbal des opérations électorales requiert la signature de tous les membres du bureau de vote. (Voir *Rapport final – MOE UE Togo 2007* : « Annexe 5 - Arguments exposés à l'encontre de la procédure de signature des bulletins par les membres des bureaux de vote », p. 74)

11.2.8 La numérotation des scellés

Garde-fous essentiels devant garantir l'intégrité du contenu des urnes, les scellés ont pourtant été distribués à chaque bureau de vote par paquets dans lesquels ils portaient tous le même numéro. La non différenciation de chaque scellé par un numéro unique a fait perdre son sens au principe de la numérotation des scellés. Cette défaillance structurelle, c'est-à-dire indifférente au niveau de professionnalisme et d'intégrité des membres du bureau de vote, s'est révélée d'autant plus préoccupante que l'absence de toute mesure d'authentification des bulletins de vote a rendu possible l'insertion dans l'urne de bulletins additionnels, non différenciables des bulletins effectivement distribués aux votants. Les équipes d'observateurs ont relevé quelques cas ponctuels de bourrages d'urnes, ainsi qu'une centaine de bureaux de vote (sur la base des procès-verbaux de bureaux de vote observés dans les CELI le soir du vote) affichant des taux de participation de plus de 100%. Ce dernier cas peut variablement relever d'un usage massif de votes par dérogations, procurations, liste d'omis ou de bourrage d'urnes. La MOE UE ayant relevé ces cas sur la base de l'observation de l'arrivée des résultats des bureaux de vote dans les CELI, il lui est impossible de trancher sur la nature exacte du problème révélé par ces taux de participation anormaux.

L'adoption de réformes devant assurer la mise en place d'un dispositif complet de garde-fous ainsi que leur application réelle est indispensable à la prochaine tenue d'élections crédibles et apaisées. Cette démarche est d'autant plus urgente qu'une incertitude sur le nombre d'irrégularités telles que celles observées les 1^{er} et 4 mars, poserait, à l'échelle d'élections locales, la question de l'intégrité de la consultation électorale avec une acuité bien plus grande.

Quant aux procédures spéciales mises en œuvre, elles ont profité aux membres des forces de l'ordre qui bénéficiaient de nombreuses options de vote, parfois non mutuellement exclusives. Par contraste, les 9 000 observateurs nationaux n'étaient pas autorisés à voter par dérogation. De plus, les détenus en détention préventive, autorisés à s'inscrire et à voter, ainsi que les personnes hospitalisées dans les grandes villes du pays devraient faire l'objet d'une attention particulière par l'envoi d'équipes d'enregistrement et de bureaux de vote mobiles. Enfin, le Code électoral ne prévoit pour les membres de la diaspora que la possibilité de s'inscrire sur la liste électorale de la commune urbaine ou de la préfecture de leur lieu de naissance ou dans la commune de Lomé pour les citoyens nés en dehors du territoire national.

12. Les résultats et leur transmission

12.1 Pratiques exemplaires en matière de transmission et de proclamation des résultats

Comme l'indique le Manuel détaillant la méthodologie d'Observation électorale de l'Union européenne, dans sa Section 1.2 « Raisons d'être de l'observation électorale de l'Union Européenne », page 17, « (...) *l'Union Européenne reconnaît aussi que l'observation internationale des élections peut fournir une évaluation détaillée, indépendante et impartiale d'un processus électoral. Étant donné que l'observation des élections renforce la transparence, elle peut conforter la confiance des citoyens dans le processus électoral ainsi que la participation électorale. En retour, ceci peut contribuer à réduire les risques potentiels de conflits liés aux élections. De concert avec d'autres groupes d'observation internationaux, une MOE UE cherchera à apporter une contribution positive au processus électoral mais ne s'immiscera pas dans la conduite d'une élection, ni dans la validation de ses résultats. C'est le peuple du pays hôte uniquement qui peut déterminer, en dernière instance, la crédibilité et la légitimité d'un processus électoral.* »

« *Le matériel informatique et les logiciels doivent présenter les meilleures garanties possibles contre toute forme de manipulation ou de piratage. Le vote électronique doit avoir lieu dans un environnement contrôlé avec utilisation de matériel de vote électronique spécifique au sein de bureaux de vote ou d'autres lieux protégés efficacement. Dans le cas d'environnements non contrôlés, tels qu'internet, le risque de piratage est accentué et le secret du vote affaibli. Le matériel de vote électronique peut être utilisé pour transférer et compiler les données des résultats aux différents niveaux de l'administration électorale. Le matériel utilisé doit permettre la contre vérification des résultats et doit prévoir une trace écrite pour permettre de vérifier les résultats à la source à l'aide d'archives sur papier contrôlables.* »

« *Un processus électoral atteint son point culminant lors de la déclaration et de la validation des résultats définitifs. Il arrive souvent que la responsabilité en incombe à l'organe en charge des élections qui doit veiller à ce que les procédures de compilation et de publication des résultats soient clairement établies avant le jour du scrutin. Une information détaillée sur les résultats de chaque bureau de vote (ou, s'il existe des centres de dépouillement, de la plus petite unité de dépouillement possible) constitue une condition première de transparence. Cette information est essentielle pour tout examen des résultats en cas de contestation.* »

« *Des pratiques exemplaires ont montré que la confiance dans la crédibilité et l'exactitude des résultats d'une élection est grandement renforcée lorsque le processus est conduit dans la transparence et dans la rapidité. L'administration électorale doit s'assurer plus particulièrement que : des résultats détaillés de dépouillement des votes sont immédiatement*

affichés au niveau du bureau de vote ou du centre de dépouillement aux fins d'examen par les citoyens. Des copies des résultats sont remises aux représentants de partis/candidats et aux observateurs. Des résultats détaillés sont rendus publics à chaque étape de la totalisation et de la compilation des résultats dès qu'ils sont disponibles. Ces résultats indiquent le nombre de votes gagnés par chaque candidat et le nombre de votes nuls. Les résultats sont publiés dans leur intégralité avec une ventilation des résultats par bureau de vote, centre de dépouillement ainsi que par circonscription régionale pour permettre un contre examen des résultats. Le processus de compilation des résultats est entièrement accessible aux candidats, aux partis politiques, à leurs représentants ainsi qu'aux observateurs nationaux et internationaux et aux médias. »⁶⁶

12.2 Procédure de centralisation et de transmission des résultats mise en œuvre lors du scrutin présidentiel du 4 mars 2010.

La procédure de transmission et de centralisation des résultats devait également être garantie par des mesures de contrôle. La transmission par VSAT, soutenue par le projet PAPE de l'Union européenne mis en œuvre par le PNUD, devait permettre un mode de transmission sécurisé des procès-verbaux des bureaux de vote. Lors de l'auto-suspension des membres de la CENI représentant l'UFC et le CAR du 11 au 15 février, le projet de transmission des données fut modifié par l'ajout à ce système VSAT de deux modes de transmission supplémentaires, le fax et le SMS. A leur retour à la CENI, les membres représentant l'opposition ont accepté que les deux autres moyens de transmission soient utilisés à condition que le VSAT le soit aussi. Le croisement des données des procès-verbaux, bureau de vote par bureau de vote, transmis par trois vecteurs différents, ainsi que la vérification des données à chaque étape de la chaîne de transmission, fut perçue, notamment par les missions d'observation internationale, comme un moyen sûr d'assurer l'intégrité et la transparence du processus.

Entre le 25 et le 26 février, les personnels et équipements fax et SMS directement contractés par le gouvernement, ont été déployés et installés sans consultation de la CENI. Les personnels affectés au VSAT ont alors fait part à plusieurs interlocuteurs, notamment internationaux, de difficultés d'accès à leurs matériels causés, selon eux, par une intention délibérée de blocage.

Finalement, à la suite d'une période d'incertitude de plusieurs jours, la procédure de transmission des résultats par VSAT, fax et SMS ne fut approuvée formellement par le président de la CENI que le 4 mars au soir, c'est-à-dire peu après la clôture du scrutin. En effet, une médiation *ad hoc* du colonel Sangaré, chef du volet militaire de la mission d'observation de la CEDEAO, avait permis la tenue d'une plénière aux environs de 22h30 le 4 mars et l'obtention *in extremis* de la signature de la procédure de recensement général des votes à la CENI⁶⁷, suivie de l'envoi d'une directive détaillant cette procédure à l'usage de tous les présidents de CELI.

Les procès-verbaux reçus par VSAT et par fax étaient alors comparés un à un, bureau de vote par bureau de vote, et lorsqu'identiques, étaient saisis dans le système informatisé de centralisation. Cette procédure de centralisation collégiale avait reçu le plein soutien de plusieurs groupes et en particulier de la MOE UE, qui s'était publiquement réjouie de son

⁶⁶ Manuel d'observation électorale de l'Union européenne, p.17.

⁶⁷ Note 91/2010/P/CENI

utilisation. Pourtant, elle ne fut utilisée que pendant la nuit du 4 au 5 mars. Ayant donné pleine satisfaction, et ce en présence permanente des observateurs de la MOE UE, elle connut des « *incidents techniques* » le 5 mars au matin, présentés comme des « *attaques virales* » par les experts interrogés par la MOE UE.

La solution proposée alors fut de modifier les adresses e-mail originales et de les remplacer par des adresses rattachées à un serveur domicilié au Togo. Ce changement donna lieu à une soudaine perte de confiance dans la sécurité de ce système de transmission modifié. Les systèmes de transmission des résultats par fax et par SMS furent également mis de côté au profit d'un mode de centralisation des résultats alternatif, non plus bureau de vote par bureau de vote, sous l'œil des représentants du parti au pouvoir et de l'opposition, mais directement par addition des résultats compilés des 35 CELI, sans possibilité de vérification détaillée.

Le 6 au matin, finalement, soit moins de 36 heures après la signature de la procédure de transmission/centralisation par trois modes sécurisés et transparents, les 17 membres de la CENI reçurent, non plus à la CENI mais dans le centre d'expositions Togo 2000, les responsables des CELI. Ceux-ci furent appelés un à un à lire à haute voix les résultats des procès-verbaux (PV) compilés, non détaillés, de leur préfecture. Ils déposaient ensuite les PV de chaque bureau de vote, sans qu'aucun décompte ou publication n'eût été réalisé. Cette opération fut conduite par un membre de la CENI affilié au RPT qui s'assurait de faire entrer rapidement chaque CELI l'une après l'autre, puis donnait à la presse, à la sortie de chaque groupe, les photocopies des résultats de la préfecture concernée.

Certains membres du CAR et de l'UFC protestèrent contre cette distribution des résultats à la presse, invoquant une décision antérieure interdisant aux médias de communiquer les résultats affichés par les CELI sur le terrain. Peu réactifs, ils n'ont cependant pas remis en cause sur le moment le déroulement expéditif de ce mode de contrôle/validation non transparent. De fait, deux des trois délégués de l'UFC ont attendu que les résultats d'une vingtaine de CELI soient annoncés (plus de la majorité des suffrages exprimés dans le pays) pour rejeter publiquement le système en place. Ils ont alors invoqué la procédure de transmission et de centralisation signée le 4 mars au soir. Ils ont cependant omis de mentionner qu'ils avaient donné leur accord à l'acheminement physique des procès-verbaux jusqu'à Lomé, changement radical de mode de transmission, décidé en plénière la veille seulement sans que les modalités précises d'agrégation n'y aient été déterminées.

12.3 La transparence comme mesure de confiance et d'acceptation des résultats

Le système de transmission par VSAT, par fax et par SMS a donc été *de facto* abandonné et l'annonce des résultats provisoires s'est uniquement fondée sur la simple addition des 35 procès-verbaux compilés des CELI. Ceci s'est fait sans vérification de la véracité des résultats transmis par les CELI et sans examen préalable des résultats, bureau de vote par bureau de vote, contrairement à ce qui avait été effectué avec succès grâce au système du VSAT et du fax. Par ailleurs, les résultats n'ont généralement pas été affichés au niveau des bureaux de votes (seuls 34 % des bureaux observés par la MOE UE lors de la fermeture et du dépouillement ont affiché leurs PV).

Sur la base de leur suivi de la centralisation au niveau des CELI, les observateurs de l'UE ont relevé les résultats de plus de 4 000 bureaux de vote sur un total de 5 930. Les missions d'observation internationale n'ayant pas accès à des copies carbonées des procès-verbaux par

bureaux de vote, et ne pouvant observer la réalisation de procès-verbaux de bureau de vote que dans les 53 bureaux observés durant leur dépouillement, la saisie des résultats par bureau de vote s'est faite sur ordinateur par les équipes d'observateurs au moment de la réception des PV de bureaux de vote aux CELI. Cependant, la modification inopinée du système de codage des bureaux de vote dans cinq préfectures sur 35, peu avant le vote, a rendu impossible l'analyse détaillée des données par la MOE UE, également entravée par l'absence de publication officielle des résultats, bureau de vote par bureau de vote. Les résultats provisoires annoncés par la CENI le 6 mars correspondent globalement aux résultats relevés dans les CELI par les observateurs européens.

Face à la crise de confiance générale concernant l'intégrité du scrutin et alimentée tant par la contestation systématique des résultats par l'opposition que par certaines décisions non transparentes des autorités en matière notamment de transmission, la mesure la plus efficace aurait consisté à publier les résultats détaillés, bureau de vote par bureau de vote. Cette procédure, simple à mettre en œuvre, a permis de garantir une rapide acceptation des résultats dans de nombreux pays. Son corollaire naturel aurait été le libre usage des copies de procès-verbaux de bureau de vote par les différents partis politiques, et le cas échéant, par les organisations de la société civile togolaise. Celles-ci auraient ainsi pu comparer, bureau par bureau, les résultats affichés publiquement avec les résultats collectés et centralisés par les organisations politiques ou d'observation électorale.

13. Contentieux et proclamation des résultats définitifs

13.1 Le contentieux postélectoral

L'article 104, alinéa 2 de la Constitution de la République Togolaise dispose que : « *la Cour constitutionnelle est le juge de la régularité des consultations référendaires, des élections présidentielles, législatives et sénatoriales. Elle statue sur le contentieux de ces consultations et élections* ». L'article 163 du code électoral précise que les contestations concernant les opérations de vote et la conformité des résultats proclamés par la CENI relèvent de la compétence de la Cour constitutionnelle.

Selon l'article 163, alinéa 2, du Code électoral, les recours devaient être adressés à la Cour constitutionnelle dans un délai de 48 heures à compter de l'annonce des résultats provisoires par la CENI. Celle-ci ayant été faite le 6 mars au soir, le délai légal devait expirer le 8 mars à minuit. Les membres UFC de la CENI ont fait remarquer que le délai devait courir à compter du 8 mars, jour de la publication des résultats dans le journal d'État *Togo-Presse* et ce jusqu'au 9 mars à minuit. Cette incertitude sur le délai finalement reconnu par la Cour constitutionnelle rend difficile de se prononcer sur la raison véritable de la saisie des procès-verbaux de l'UFC le 9 mars – soit théoriquement dans les limites du délai légal de recours (voir *infra*, « Acceptation des résultats », pp. 61 et 62). L'affirmation officielle selon laquelle le délai de recours étant alors déjà expiré, l'UFC ne pouvait faire un usage légal de ces PV, s'en est trouvée fragilisée. Il importe cependant de noter que le Secrétaire national à la communication de l'UFC s'est à plusieurs reprises prononcé, notamment auprès de la MOE UE, contre tout recours auprès d'une Cour constitutionnelle selon lui « *partiale et politisée* ». Dans sa décision portant sur le recours de la candidate Mme Adjamagbo-Johnson déposé hors

délai le 10 mars, la Cour constitutionnelle a affirmé : « *le délai de saisine de 48h a pour point de départ le samedi 6 mars et expire le 8 mars à minuit.* »⁶⁸

Sur la question de la qualité à agir, le Code électoral indiquait clairement que les seules personnes habilitées à introduire des recours devant la Cour constitutionnelle pour contester la régularité des opérations électorales étaient les candidats.⁶⁹ Les recours pouvaient porter sur deux aspects différents. Le premier aspect concernait les différentes étapes du processus électoral comme l'établissement des listes électorales, l'enregistrement des candidatures, les opérations électorales proprement dites, à savoir le jour du scrutin. Le deuxième aspect renvoyait au contentieux lié à l'inexactitude des chiffres annoncés par la CENI. Dans tous les cas, la charge de la preuve incombait au plaignant. Le requérant devait donc fournir à la Cour constitutionnelle toutes les preuves en sa possession pour étayer sa requête. Toutefois, la Cour constitutionnelle pouvait demander à la CENI et/ou à la HAAC de justifier des mesures prises face aux irrégularités soulevées par le plaignant. Sollicitées par la Cour constitutionnelle, ces deux institutions devaient lui fournir un mémoire en réponse.

Cinq recours ont été déposés par les candidats suivants :

1) M. Kagbara (PDP) : demande de nouveaux décomptes des résultats complets de 20 CELI

Le candidat du PDP a revendiqué un nouveau décompte des bulletins dans 20 CELI sur 35, invoquant des doutes et des présomptions d'erreurs sur les résultats déclarés, sans étayer sa requête d'exemples précis. Le requérant mentionnait que les conditions de transfert des résultats des bureaux de vote vers les CELI avaient été « *caution à toutes manipulations des résultats du vote* ». De plus, le requérant faisait état de la difficulté à disposer de données statistiques fiables sur le nombre de personnes en âge de voter et des insuffisances du recensement, sans indiquer en quoi ces affirmations étaient de nature à soutenir sa demande de recompte des bulletins correspondant aux bureaux de vote des 20 CELI qu'il avait indiqués.

2) M. Kodjo (OBUTS) : requête en invalidation des résultats provisoires

Le candidat d'OBUTS s'est livré à un étonnant exercice de copier/coller de la Déclaration préliminaire de la MOE UE pour étayer son recours. Le requérant a considéré que la MOE UE avait relevé pas moins de 27 points de litige, survenus tant dans la phase préparatoire du scrutin que dans le déroulement de celui-ci.

3) Me. Agboyibo (CAR) : requête en invalidation des résultats provisoires

Le candidat du CAR s'est également appuyé sur la déclaration de la MOE UE qu'il a cité à de nombreuses reprises dans son argumentaire, dénombrant quatre griefs justifiant selon lui l'invalidation du scrutin. La première irrégularité citée concernait le soutien apporté au candidat du RPT par des associations en violation de l'article 93 du Code électoral. Le deuxième moyen invoqué renvoyait à la distribution de dons et de libéralités. Le troisième

⁶⁸ Décision n° E 011/10 du 17 mars 2010.

⁶⁹ Lors du séminaire organisé par la Cour constitutionnelle à Notsé, les 26 et 27 février, sur la gestion du contentieux électoral, une discussion a eu lieu sur l'opportunité de déclarer recevable un recours introduit par un mandataire, en l'occurrence l'avocat du plaignant. Il semble que dans deux cas de jurisprudence, la Cour constitutionnelle n'a pas déclaré irrecevable un recours introduit par un non-candidat. Toutefois, en 2010, seuls des candidats à l'élection présidentielle ont déposé des recours.

renvoyait à l'implication des préfets dans la campagne du président et le dernier argument concernait l'absence d'authentification des bulletins de vote qui, selon lui, aurait permis de nombreuses irrégularités notamment dans les bureaux de vote J et K du CEG Ablogamé dans le troisième arrondissement de la commune de Lomé.

4) M. Gnassingbé (RPT) : recours à des fins de correction des résultats provisoires

Le candidat du RPT a contesté la validité du PV de la CELI de Tchaoudjo. Une erreur matérielle se serait glissée dans le calcul des voix et lui aurait ainsi soustrait 3 628 voix. De plus, le candidat a demandé à ce que les bulletins déclarés nuls sur le procès-verbal des CELI Lacs et Vo soient vérifiés par la CENI. Enfin, le candidat a réclamé que les résultats de certains bureaux de vote relevant de la CELI AVE soient annulés, pour motif que le nombre de suffrages exprimés ne correspondait pas à la somme des voix obtenues par chaque candidat.

5) Mme Adjamagbo-Johnson (CDPA) : requête en invalidation des résultats provisoires (déposée hors délai)

La candidate du CDPA s'est largement inspirée du recours introduit par le candidat du CAR. En plus des quatre irrégularités relevées par le candidat du CAR, Mme Adjamagbo-Johnson a cité comme cinquième moyen le refus d'accès de ses délégués dans trois bureaux de vote de la CELI de Kloto et a affirmé que les présidents des CELI d'Agou, de Blitta et de Sotouboua auraient refusé de délivrer des copies des procès-verbaux à ses délégués.

Avant d'enregistrer le dossier, le greffier devait assister le président de la Cour constitutionnelle dans sa vérification matérielle du dossier. En cas de pièces manquantes, le candidat avait la possibilité de fournir de nouveaux documents. La Cour constitutionnelle a ainsi demandé aux candidats d'OBUTS, du PDP et du RPT de fournir des documents supplémentaires. Ces derniers avaient 24 heures pour s'exécuter.

Les candidats d'OBUTS, du CAR, du PDP et du CDPA ont utilisé la déclaration préliminaire de la MOE UE dans leur recours comme élément principal de preuve pour soutenir leurs allégations. Ceci dénote à la fois la faiblesse de leur mode de collecte d'informations sur les irrégularités, et leur incompréhension de la nature même du document auquel ils ont fait référence, qui ne saurait aucunement être utilisé comme preuve légale.

L'UFC avait auparavant exprimé ses doutes à la MOE UE quant au niveau de qualification et au degré de loyauté de ses délégués de parti, et s'est entièrement concentrée sur la collecte de ses copies carbone de procès-verbaux de bureaux de vote.

Dans la requête à fin de constat déposée le 12 mars auprès du greffe de la Cour, suite à la saisie des procès-verbaux et à l'arrestation de 11 personnes dans les locaux du centre de compilation parallèle des résultats mis en place par l'UFC, le 9 mars, le candidat de l'UFC a estimé : « *En violation de la loi électorale qui reconnaît à tout candidat destinataire des procès-verbaux, le droit d'examiner et de contester les résultats qu'il estime frauduleux, le procureur de la République a fait investir, le mardi 9 mars 2010, le centre de compilation, alors que courrait encore le délai de recours, par un détachement de la gendarmerie sous les ordres du capitaine Akakpo qui a saisi tous les procès-verbaux, sans inventaire préalable, les ordinateurs de traitements des résultats et autres documents électoraux, et procédé à l'interpellation des responsables de l'UFC chargés de superviser les traitements des résultats*

et les opérateurs de saisie. » Les 11 personnes interpellées ont été remises en liberté le 11 mars. A la connaissance de la MOE UE, la Cour n'a pas répondu à cette requête à fin de constat.

Les arrêts de la Cour ont été rendus le 17 mars, tous les recours ont été rejetés, quatre comme non fondés et le cinquième pour forclusion⁷⁰.

Concernant la requête déposée par le candidat du parti OBUTS, la Cour constitutionnelle a été amenée à qualifier juridiquement la Déclaration préliminaire de la MOE UE. En effet, la Cour a considéré que « *le Rapport de la Mission d'observation de l'Union européenne, duquel M. Kodjo tire des éléments qui fondent le recours, est un document destiné au mandat de la Mission et ne saurait nullement servir de fondement juridique à la requête d'un candidat à l'élection présidentielle* ». La Cour a estimé que « *M. Kodjo n'apporte pas par lui-même les preuves des allégations qu'il tire d'un rapport qui n'a aucune valeur juridique et qu'il en résulte que sa requête est sans fondement juridique et qu'elle ne peut par conséquent être accueillie* »⁷¹.

L'arrêt concernant le recours de Me. Agboyibo a été l'occasion d'apprendre que M. Faure Gnassingbé avait fait le choix de produire un mémoire en réponse portant non pas sur son propre recours, mais sur celui du candidat du CAR. En effet, la Cour mentionne à chaque irrégularité soulevée par le candidat du CAR la réponse apportée par le candidat du RPT, puis, sans entrer sur le fond, la Cour s'est contentée de noter que « *les allégations (...) reposent toutes sur le Rapport préliminaire de la MOE UE ; que ledit rapport n'a aucune portée juridique, (...) qu'en l'absence de preuves, lesdits moyens ne sont pas fondés* ». Sur la question de l'authentification des bulletins, la Cour a considéré que « *le requérant n'apportait pas la preuve que l'absence d'authentification des bulletins de vote ait pu occasionner des irrégularités de nature à affecter le résultat d'ensemble du scrutin* »⁷².

La Cour avait choisi d'argumenter sur le fond lors du contrôle de constitutionnalité de la loi électorale de juillet 2009. Elle n'est, cette fois, pas entrée en matière devant les cinq premiers recours postélectorales présidentiels dont elle se voyait saisie. En rejetant les recours comme non fondés, la Cour constitutionnelle n'a pas argumenté sur le fond. Elle s'est simplement appuyée sur la charge de la preuve incombant au requérant et n'a pas fait usage de sa faculté à soulever d'autres moyens. La Cour a rejeté les recours en soulignant que les requérants n'avaient pas produit de preuves, alors que, du fait du contrôle de régularité, elle disposait dans ses locaux de l'ensemble des procès-verbaux originaux des CELI et/ou des bureaux de votes mis en cause.

Hormis le fait que les délais de dépôt des recours et de production de mémoire en réponse ont été très courts, cette première pratique du contentieux constitutionnel de l'élection présidentielle a révélé une méconnaissance préoccupante du droit parmi les candidats et leurs partis. La Cour, avec le soutien du PNUD, a pourtant organisé un séminaire sur la gestion du contentieux électoral à Notsé, les 18 et 19 février 2010, auquel ont participé les représentants de plusieurs partis politiques. Il s'agit d'un espace de rencontre et de dialogue qui a permis d'échanger aussi bien sur le contentieux électoral des précédentes législatives que sur la pratique en cours au Bénin et au Burkina Faso. Il serait hautement souhaitable de pérenniser ce type de rencontre. En période préélectorale, plusieurs sessions, à thématique ciblée,

⁷⁰ C'est-à-dire, pour expiration du délai d'exercice du droit de recours.

⁷¹ Décision n°E-010/10 du 17 mars 2010.

⁷² Décision n° E-007/10 du 17 mars 2010.

permettraient aux délégués des candidats d'acquérir une connaissance pratique des différents aspects du contentieux électoral.

13.2 Le contrôle de régularité

La Cour a dû vérifier si le nombre de personnes ayant apposé leur marque (signature ou empreinte digitale) sur les listes d'émargement correspondait au total des suffrages exprimés. Elle a également dû procéder à une vérification des écarts éventuels entre nombre de votants, nombre d'électeurs omis, nombre de bulletins invalides (nuls et blancs) et nombre de suffrages exprimés. Le cas échéant, elle devait procéder à une régularisation des chiffres fournis par les CELI et annoncés par la CENI le 6 mars. Si une différence était constatée, la Cour devait déduire ce nombre proportionnellement au nombre de voix remportées par chaque candidat.

Dans le cadre du contrôle de régularité, c'est-à-dire du contentieux lié à l'inexactitude des résultats compilés par les CELI, le requérant devait mettre en cause le procès-verbal d'une ou de plusieurs CELI tel qu'annoncé par la CENI. Pour ce faire, il devait joindre à son recours un procès-verbal différent de celui publié par la CELI. Si ce procès-verbal portait la signature de certains membres de la CELI et de délégués des partis politiques, la Cour devait alors demander à ces signataires de lui fournir leurs copies du procès-verbal pour comparaison. En cas d'incohérence entre les copies du procès-verbal, la Cour constitutionnelle demandait à la CENI de procéder à un recompte des voix de tous les bureaux de vote de la CELI incriminée. Elle pouvait également demander à examiner toutes les pièces originales de la CELI en question, si le recomptage n'était pas concluant. La Cour devait uniquement utiliser les pièces originales provenant des CELI pour faire ses vérifications. Ceci excluait l'usage des données issues de la transmission par VSAT, Fax ou SMS.

Du 12 au 17 mars, la Cour constitutionnelle a procédé au contrôle du recensement des suffrages sur l'ensemble du territoire. Au cours de ce contrôle, la Cour a relevé que certains suffrages n'avaient pas été comptabilisés ou que d'autres avaient été ajoutés. Elle a par conséquent procédé à un redressement des résultats.

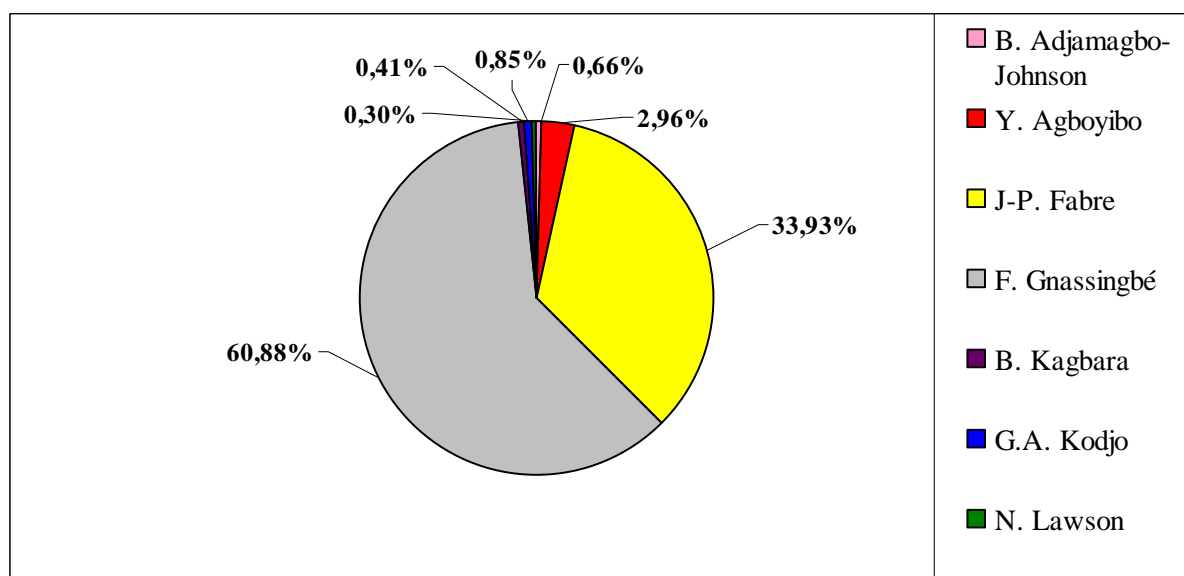
La variation entre les résultats provisoires annoncés par la CENI et les résultats définitifs proclamés par la Cour le 17 mars est minime, les candidats du RPT et de l'UFC passent respectivement de 60,92% à 60,88% et de 33,94% à 33,93% des voix.

13.3 Analyse des résultats

Le scrutin présidentiel du 4 mars 2010, qui s'est déroulé sans incident, a vu la victoire du président sortant, Faure Gnassingbé (RPT), avec 60,88 % des suffrages exprimés contre 33,93 % à son principal adversaire, Jean-Pierre Fabre (UFC). Ces résultats ont confirmé la domination du RPT sur la vie politique togolaise, dans la lignée de la victoire obtenue aux élections législatives de 2007. Par ailleurs, les autres candidats ont été largement distancés puisque le troisième de ce scrutin, Me. Agboyibo du CAR, compte seulement 2,96 % des suffrages exprimés. Toutefois, le taux de participation a été assez modeste, en particulier pour une élection présidentielle, s'établissant à 64,68 %⁷³, contre près de 85 % lors des législatives de 2007.

⁷³ Sur 3 277 492 inscrits, seuls 2 119 829 électeurs se sont rendus aux urnes (chiffres fournis par la CENI le 7 mars 2010).

Graphique n°4 : résultats de l'élection présidentielle par candidat



Candidats	B. 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	13 452	60 370	692 554	1 242 409	8 341	17 393	6 027
En %	0,66 %	2,96 %	33,93 %	60,88 %	0,41 %	0,85 %	0,30 %

Source : Cour constitutionnelle, 2010.

Le candidat sortant a fait le plein des voix au nord du pays, obtenant plus de 90 % dans plusieurs préfectures des régions Savanes, Kara et Centrale⁷⁴, et bénéficiant dans le même temps d'une faible participation (entre 50 et 60%) au sud, historiquement plus favorable à l'opposition (Voir Tableau n°32). Enfin, les différentes opérations de séduction de l'électorat par Faure Gnassingbé dans la très convoitée région des Plateaux, notamment dans le Kloto, à Danyi ou encore Agou, ont été couronnées de succès puisque le président sortant y devance le candidat de l'UFC dans toutes les préfectures (voir Annexe VI, *Cartes géographiques des résultats de l'élection présidentielle*).

Tableau n°32 : Taux de participation à l'élection présidentielle par région

Régions	Inscrits	Votants	Bulletins nuls	Suffrage exprimé	Taux de participation
SAVANES	395 327	266 410	11 677	254 733	67,39%
KARA	445 206	356 600	9 485	347 115	80,10%
CENTRALE	344 003	255 483	6 107	249 376	75,27%
PLATEAUX	754 478	471 367	17 582	453 785	62,48%
MARITIME	831 887	475 800	26 245	449 555	57,20%
LOME	506 591	294 169	8 187	285 982	58,07%
Total	3 277 492	2 119 829	79 283	2 040 546	64,68%

Source : Commission électorale nationale indépendante, 2010.

⁷⁴ Préfecture de Kpendjal : 91,24 % ; préfecture de Keran : 95,36 % ; préfecture de Doufelgou : 96,47 % ; préfecture de Binah : 91,45 % ; préfecture de Kozah : 95,56 % ; préfecture de Tchamba : 90,98 % et préfecture de Sotouboua : 91,17 %.

Les résultats de cette élection présidentielle pourraient annoncer une recomposition lente de la scène politique togolaise. Certains équilibres politiques ont en effet été modifiés par rapport au précédent scrutin de 2005.

Malgré le caractère tardif du soutien que lui a accordé Gilchrist Olympio, Jean-Pierre Fabre l'a emporté dans ses bastions de la région Maritime et a bien résisté à la « vague Faure », notamment dans la région des Plateaux. Le parti d'opposition y a été certes en retrait par rapport à 2005 mais son candidat a réuni des scores importants dans les préfectures de Wawa et Kloto, avec plus de 40 % des voix, et a obtenu une moyenne régionale proche de son score national, soit près de 32 % dans la région Plateaux (voir Annexe VI, cartes n°4 et 5).

Par ailleurs, la polarisation nord-sud semble s'estomper. Les candidats du RPT et de l'UFC ont, respectivement dans la partie méridionale du pays et dans le nord, réalisé des scores historiques. Lors des scrutins tenus depuis la disparition du général Éyadéma, le RPT n'avait jamais dépassé 20 % dans la région Maritime. Or Faure Gnassingbé dépasse les 35 % dans la préfecture de Golfe et les 40 % dans celles de Zio et Avé. Il obtient près de 25 % des voix à Lomé⁷⁵. Cette accumulation de bons résultats trouve aussi son origine dans le ralliement de plusieurs personnalités politiques à sa candidature, notamment dans la région des Plateaux, à l'image d'Edem Kodjo de la Convergence patriotique panafricaine (CPP). De son côté, l'UFC confirme ses capacités de mobilisation partisane au nord, notamment du fait des soutiens d'hommes politiques tels que Kofi Yamgnane (Sursaut-Togo) et Dahuku Péré (Alliance). Ainsi, le parti a obtenu un résultat inédit dans la région de la Kara avec des percées dans les préfectures de Bassar et de Dankpen (plus de 30 % des voix) et dans la préfecture de Tandjouaré avec plus de 24 % des voix.

Les cinq autres candidats se réclamant de l'opposition n'ont réuni ensemble que 5,14 % des voix. Le CAR, principal concurrent de l'UFC pour le leadership au sein de l'opposition, a réalisé un score limité, acquis essentiellement grâce à sa très forte implantation dans la préfecture de Yoto.

13.4 Acceptation des résultats

Les résultats de cette consultation populaire ont fait très tôt l'objet de contestations, alimentant un climat postélectoral tendu. Déjà, et tout au long du processus électoral, les principaux partis politiques d'opposition, le CAR, et surtout l'UFC, avaient annoncé qu'ils considéreraient toute victoire de Faure Gnassingbé comme frauduleuse et qu'ils ne reconnaîtraient pas les résultats s'ils étaient en faveur du président sortant. L'opposition a, dès avant la proclamation officielle des résultats provisoires par la CENI dans la soirée du samedi 6 mars, ouvertement contesté les résultats. Jean-Pierre Fabre et le candidat de l'OBUTS, Gabriel Agbéyomé Kodjo ont dénoncé des irrégularités de scrutin et revendiqué la victoire de M. Fabre lors d'une conférence de presse dès le 5 mars au siège de l'UFC. La principale force d'opposition a même annoncé la nomination prochaine de « *son gouvernement* ».

A l'approche de l'élection et dans les jours qui ont suivi, les pouvoirs publics ont durci leurs positions et procédé à plusieurs arrestations de militants du MCA, mais aussi de l'UFC et de l'OBUTS. Le colonel Damehane Yark, en charge de la FOSEP, a exposé plusieurs cas d'arrestations à la *TVT* (télévision d'État togolaise) durant le journal de 20 heures du 8 mars.

⁷⁵ Faure Gnassingbé obtient en moyenne près de 31 % des voix dans le sud du pays (régions Maritime et Lomé).

Les équipes d'observateurs de la MOE UE ont rapporté 29 arrestations connues à Akoumapé et Lomé.

Dans les jours qui ont suivi l'annonce des résultats provisoires, une partie de l'opposition a appelé à des manifestations. La FOSEP, bien organisée et agissant avec retenue, est parvenue à contenir les manifestations les plus importantes. Le 13 mars, deux manifestations ont eu lieu simultanément : l'une pour l'opposition et l'autre pour le président Faure. Ces deux marches, autorisées et très encadrées, ont réuni un nombre de manifestants estimé entre 6 000 et 8 000. Les deux groupes se sont retrouvés sur le front de mer, et si quelques invectives ont été échangées, la FOSEP est parvenue à les contenir efficacement.

Le 9 mars, la gendarmerie et la police judiciaire, accompagnés de la FOSEP, ont procédé à la perquisition, à la saisie des copies carbone des procès-verbaux de bureaux de vote, et à la fermeture du centre parallèle de compilation des résultats mis en place par l'UFC (voir *supra*, p. 44, p. 55 et p. 57). La MOE UE, prévenue par l'UFC de l'opération en cours, était, comme de nombreux observateurs nationaux et journalistes, présente sur les lieux au moment des faits. Le parti du candidat Jean-Pierre Fabre avait mis en place ce centre chargé d'un recomptage de contrôle à partir des procès-verbaux (PV) remis à ses délégués dans les bureaux de vote et les CELI. La saisie des PV et l'arrestation durant trois jours des 12 personnes présentes dans ce centre (opérateurs de saisie et membres de l'UFC) ont contribué à aggraver la contestation des résultats annoncés par la CENI.

La montée générale des tensions dans la période postélectorale, alimentée par la contestation systématique des résultats par certains groupes politiques et par l'arrestation de sympathisants de l'opposition, n'a pas débouché sur des faits significatifs de violence.

A partir du 12 mars, la MOE UE ne disposait plus de personnels d'observation sur le terrain en dehors de Lomé. L'équipe cadre a continué de suivre le processus depuis la capitale jusqu'à son départ du pays le 23 mars, date de fin de la période couverte par ce Rapport final.

14. Recommandations

14. 1 Priorités en vue des élections locales

- 1) Commencer dès que possible la préparation du chronogramme opérationnel en vue des prochaines élections locales.
- 2) Améliorer le fichier électoral par le traitement des omis et des personnes décédées, par des équipes mobiles et par un effort de communication.
- 3) Assurer une gestion cohérente du patrimoine (matériel, archives, etc.) dans le sens d'une préparation anticipée des prochaines échéances électorales.

14. 2 Priorités en vue des élections législatives de 2012

- 1) Procéder au redécoupage administratif des circonscriptions électorales. Le Rapport Final de la MOE UE - Togo 2007 indiquait : « (...) *la répartition des sièges entre circonscriptions*

aboutit à des variations très importantes dans le coefficient de représentativité des sièges, au détriment, principalement de la ville de Lomé et de son hinterland (préfecture du Golfe) »⁷⁶.

2) Réviser le Code électoral afin d'harmoniser les différents articles contradictoires et mettre certains éléments en accord avec la pratique établie et acceptée.

3) Adopter dès que possible des mesures permettant d'assurer le suivi, le stockage, et la mise à jour informatisés de toutes les données du fichier électoral.

14.3 Recommandations générales

Toutes les recommandations ci-dessous devraient être mises en œuvre aussitôt que possible, et accompagnées d'un effort concerté et permanent en matière de formation des personnels de l'administration électorale et de la HAAC.

14.3.1 Cadre institutionnel

- Il est essentiel d'étendre le dialogue encadré par le CPDC à un spectre beaucoup plus large de partis politiques. Le déblocage du CPDC pourrait permettre de reprendre le dialogue sur la réforme constitutionnelle. Une solution envisageable serait d'autoriser l'accès du CPDC aux partis ayant obtenu au moins 1% aux dernières élections législatives.
- Il apparaît nécessaire d'établir une méthodologie écrite du contrôle de régularité des résultats effectué par la Cour constitutionnelle. Les observateurs et représentants de candidats pourraient observer cette étape cruciale de vérification et de recomptage avant la proclamation des résultats définitifs.
- Il conviendrait de mettre en place la Cour des comptes, déjà prévue officiellement. Celle-ci pourrait alors jouer pleinement son rôle en matière de contrôle des comptes de campagne.
- La mise en place d'un programme national d'insertion des femmes, à tous les échelons des institutions administratives et politiques, est nécessaire.

14.3.2 Administration électorale

- Bien que recommandée en 2007, la transition vers une CENI technique semble prématurée. En effet, ce n'est que la deuxième fois que la CENI organise seule une consultation électorale. De plus, le contexte actuel de déficit de confiance entre les partis rend inenvisageable une transition à court terme vers une CENI technique. Une étape intermédiaire serait de transformer la structure d'appui de la CENI, le secrétariat administratif, en un secrétariat exécutif. Celui-ci serait en mesure, du fait de son degré reconnu d'expertise, de formuler et proposer des solutions techniques aux responsables des différentes sous-commissions thématiques.

⁷⁶ *Rapport Final* — MOE UE Togo 2007, p. 16. Voir également pp. 52-53 de ce même Rapport de 2007.

- La répartition des domaines de compétences des cinq sous-commissions devrait être révisée : la sous-commission *Opérations électorales* et la sous-commission *Matériels et logistique* devraient être rapprochées. La CENI bénéficierait grandement de la mise en place d'une équipe de juristes en son sein.
- Le fichier électoral ayant progressé de plus de 10%, il apparaît nécessaire d'identifier des bureaux de vote additionnels.
- Les délégués des partis/candidats et les observateurs internationaux et nationaux devraient avoir accès aux séances plénières de la CENI, en qualité d'observateurs. Cette mesure renforcerait la transparence et assurerait une plus grande confiance dans les travaux de la CENI.
- Le secrétariat administratif devrait prendre en charge la création d'un système d'archive accessible à tous, où l'ensemble des comptes rendu de plénières, des communiqués, des décisions et des notes d'instruction aux présidents des CELI serait consultable.
- Les vice-présidents et les rapporteurs des CELI devraient se réunir et s'accorder sur un règlement intérieur, sous la supervision de la CENI.
- Les kits d'enregistrement devraient être utilisés dans le cadre de l'apurement des données des personnes décédées dans le fichier électoral, d'une révision continue des listes d'électeurs et/ou de recensement en vue de constituer un registre national d'état civil. Ces opérations pourraient être réalisées dans les villages par des équipes mobiles.
- Les présidents et les rapporteurs devraient bénéficier d'une formation plus longue qu'en 2010 avant l'élection, tout le matériel pédagogique devrait être produit à l'avance et les procédures ne devraient pas être modifiées à la dernière minute comme cela a été le cas en 2010. La présence des 36 000 membres des bureaux de vote aux séances de formation devrait être rémunérée et garantie par l'utilisation de jetons de présence.
- Les partis politiques devraient établir des critères de sélection pour leurs membres de bureau de vote, et maintenir des listes à jour à la disposition de la CENI.

14.3.3 Législation électorale

- La non application de certaines dispositions du Code électoral devrait donner lieu à une révision des textes pertinents.
- Dans le souci d'améliorer la gestion du contentieux de l'inscription sur le fichier électoral, il est souhaitable de supprimer le recours hiérarchique devant la CENI et de rallonger de manière significative les délais d'affichage des listes provisoires et de dépôt de recours.
- Le montant du cautionnement pour l'élection présidentielle devrait être revu à la baisse.

- L'adoption de réformes en vue de l'établissement d'un dispositif complet de garde-fous effectifs est indispensable à la prochaine tenue d'élections crédibles et apaisées. La MOE UE recommande en particulier qu'une décision soit prise dans les meilleurs délais permettant l'authentification des bulletins de vote et que les scellés produits pour les prochaines échéances électorales soient chacun doté d'un numéro de série unique, gage de traçabilité.
- Les observateurs nationaux devraient être autorisés à voter par dérogation.
- Le vote par anticipation des forces de sécurité devrait être aboli.
- Le vote par listes d'omis et le vote par procuration devraient être abolis. Les votes par dérogation devraient faire l'objet d'une formation rigoureuse auprès des membres des bureaux de vote afin que leur usage demeure réservé aux seuls électeurs autorisés à ce type de vote.
- Les détenus en détention préventive, autorisés à l'inscription et au vote, ainsi que les personnes hospitalisées, devraient faire l'objet d'une attention particulière sous forme d'équipes d'enregistrement et de bureaux de vote mobiles.
- Le Code électoral prévoit pour les membres de la diaspora togolaise la possibilité de s'inscrire sur la liste électorale de la commune urbaine ou de la préfecture de leur lieu de naissance ou dans la commune de Lomé pour les citoyens nés en dehors du territoire national. Il devrait être possible d'inscrire, de faire voter et de dépouiller les votes de la communauté expatriée auprès des représentations diplomatiques de la République Togolaise à l'étranger.
- L'affichage des résultats au niveau des bureaux de vote dès le jour du scrutin devrait être garanti. Les résultats, bureau de vote par bureau de vote, devront être tenus à la disposition des observateurs et délégués de partis/candidats aussitôt que possible et sans restrictions.

14.3.5 Formation des partis politiques

- L'action que mène la CNDH en matière de formation des délégués des partis politiques et de promotion du dialogue entre partis et préfets devrait être soutenue. Elle pourrait être élargie aux observateurs nationaux.
- En période électorale, la CENI devrait organiser des sessions de rencontres/formation à thématique ciblée, permettant aux délégués des candidats d'acquérir une connaissance pratique des différents aspects du contentieux électoral.

14.3.6 Campagne électorale

- La durée de la campagne électorale devrait être allongée d'une à deux semaines supplémentaires.
- La loi de 2007 réglementant le financement des campagnes électorales et le suivi des dépenses des partis devrait être appliquée.

- Il importe d'établir un mode de contribution publique au financement des campagnes électorales qui soit réaliste et adapté. Il pourrait être basé, par exemple, sur un remboursement partiel des frais de campagne sur base des résultats obtenus. L'instauration d'un mode de financement public des campagnes électorales ouvre également la possibilité de sanctionner effectivement les dépassements de plafonds éventuels.
- Des programmes de formation communs pour les délégués de partis dans les bureaux de vote et les membres des bureaux de vote devraient être mis en œuvre. Ces programmes de formation pourraient garantir un meilleur suivi des opérations de vote, et par là, une acceptation plus large des résultats par la population togolaise.
- Il est nécessaire d'amorcer une réflexion sur la mise en place un système de contribution publique au financement de l'activité des partis politiques sur base du nombre de suffrages obtenus.

14.3.7 Société civile

- Une stratégie d'éducation civique à long terme devrait être mise en œuvre et présenter, par phases successives, la familiarisation aux aspects institutionnels, aux mécanismes représentatifs, au système électoral et, enfin, aux procédures et modalités de vote. Cette stratégie devrait s'étendre à la période de campagne et se poursuivre jusqu'au jour du scrutin.
- Il importe de favoriser l'établissement d'une plate-forme/forum des organisations de la société civile engagées dans l'observation électorale. Cette plate-forme permettrait de renforcer les capacités locales en matière d'observation, ainsi que la promotion des réformes et la surveillance des préparatifs électoraux.

14.3.8 Médias

- La HAAC bénéficierait de la présence en son sein d'un conseiller international pour les médias et à la communication, pour une période de plusieurs mois avant les cycles électoraux, et ce jusqu'à l'annonce des résultats finaux.
- Sur les médias privés observés, la publicité commerciale à des fins de propagande électorale a été très peu utilisée. Il serait utile pour les prochaines échéances électorales de mettre en place des modalités de soutien à la publicité politique. Celle-ci peut être un moyen de compenser la faiblesse économique des médias audiovisuels privés. Cette publicité politique devra clairement être marquée comme telle de façon à la distinguer sans ambiguïté des autres types de programmes.
- L'exigence faite aux médias privés de s'enregistrer auprès de la HAAC, spécifiquement pendant la campagne électorale, ne répond à aucun besoin réel. L'article 4 de la Décision n°001/HAAC/10/P pose un obstacle injustifié au travail des médias privés et pourrait être revu.
- L'article 187 du Code électoral oblige la HAAC à organiser, pendant la campagne électorale, des débats contradictoires à la radio et à la télévision auxquels tout candidat peut participer. En dépit de cette exigence claire, la HAAC n'a organisé aucun débat. La MOE

recommande que cet article du Code électoral soit appliqué, afin de mieux permettre à l'électorat d'effectuer un choix informé au moment du vote.