

UNION AFRICAINE



MISSION D'OBSERVATION DE L'UNION AFRICAINE POUR LES ELECTIONS LEGISLATIVES EN REPUBLIQUE TOGOLAISE 20 DECEMBRE 2018

RAPPORT



MARS 2019

TABLE DES MATIERES

SIGLES ET ABRÉVIATIONS	1
REMERCIEMENTS	2
SOMMAIRE EXECUTIF	4
I. INTRODUCTION	7
II. CONTEXTE POLITIQUE DES ELECTIONS	9
III. OBSERVATION PRE-ELECTORALE	11
a. Cadre juridique des élections législatives de décembre 2018.....	11
b. Système électoral.....	13
c. Administration électorale.....	15
d. Enregistrement des électeurs.....	16
e. Enregistrement des candidats.....	17
f. Déroulement de la campagne électorale.....	17
g. Médias.....	17
h. Société civile.....	18
i. Sensibilisation des électeurs.....	19
j. Participation des jeunes et des femmes.....	19
k. Sécurité.....	20
IV. OBSERVATION DU JOUR DE VOTE	22
a. Ouverture.....	22
b. Matériel électoral.....	22
c. Participation électorale.....	23
d. Participation des femmes.....	23
e. Personnel électoral.....	23
f. Déroulement du scrutin.....	24
g. Secret du vote.....	24
h. Représentation des candidats (délégués) dans les bureaux de vote.....	24
i. Sécurité.....	25
j. Clôture et Dépouillement.....	25
V. OBSERVATION POST-ELECTORALE	26
VI. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	28
(a) Conclusion.....	28
(b) Recommandations.....	28

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ANC : Alliance Nationale pour le Changement

APG :	Accord Politique Global
ATOP :	Agence Togolaise de Presse
C14 :	Coalition de 14 Partis Politiques de l'Opposition
CAR :	Comité d'Action pour le Renouveau
CDPA :	Convention Démocratique des Peuples Africains
CEDEAO:	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CELI :	Commissions Electorales Locales Indépendantes
CENI :	Commission Electorale Nationale Indépendante
CLC :	Comités des Listes et Cartes
CRV :	Centres de Recensement et de Vote
CPDC :	Cadre Permanent de Dialogue et Concertation
CPP :	Convergence Patriotique Panafricaine
CRAD :	Cercle de Réflexion et d'Action pour le Développement
CST :	Collectif Sauvons le Togo
FOSE:	Force Sécurité Elections 2018
GF2D :	Groupe de Réflexion et d'Action Femme Démocratie Développement et ONG
HAAC :	Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication
HCRUN :	Haut Conseil de Réconciliation et de l'Unité Nationale
LIR :	Liste des Indépendants pour la République
MOEUA:	Mission d'Observation Electorale de l'Union Africaine
MPDD :	Mouvement Patriotique pour la Démocratie et le Développement
MRC :	Mouvement des Républicains Centristes
NET :	Nouvel Engagement Togolais
PDP :	Parti Démocratique Panafricain
PDR :	Parti de la Démocratie et du Renouveau
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
RFAMPT :	Réseau des Femmes Africaines Ministres et Parlementaires du Togo
RPT :	Rassemblement du Peuple Togolais
TVT :	Télévision Togolaise
UA :	Union Africaine
UFC :	Union des Forces de Changement
UNIR :	Union pour la République

REMERCIEMENTS

Rapport de la Mission d'Observation Electorale de l'Union Africaine: Togo 2018

La Mission d'Observation Électorale de l'Union Africaine (MOEUA) en République Togolaise adresse ses vifs et sincères remerciements aux Autorités et au peuple togolais pour l'accueil chaleureux qu'ils lui ont réservé, et pour les facilités mises à sa disposition.

Elle remercie également la CENI pour la disponibilité de son personnel ainsi que pour l'accès aux documents relatifs au processus électoral. Qu'elle veuille bien trouver ici l'expression de sa profonde gratitude.

SOMMAIRE EXECUTIF

En application des instruments de l'Union africaine (UA), le Président de la Commission, Son Excellence Monsieur Moussa Faki Mahamat, a dépêché une Mission d'observation électorale en République Togolaise. Forte de trente (30) observateurs provenant de dix-sept (17) États membres, cette Mission a observé les opérations de vote et de dépouillement dans 178 bureaux de votes se trouvant dans la capitale et les autres régions du pays.

Il convient de rappeler qu'en dépit de l'appel au boycott lancé par la C14 (Coalition de 14 Partis Politiques de l'Opposition du Togo) et une partie de l'opposition, ces élections législatives se sont déroulées dans un cadre institutionnel et légal réformé puisqu'issu de la révision des textes fondamentaux de la République.

Le cadre juridique intègre les instruments internationaux de droits de l'Homme et garantit les libertés fondamentales. Si ces avancées encouragent la participation politique et citoyenne, force est de constater que le principe d'égalité de suffrage n'est toujours pas respecté si l'on s'en tient au découpage électoral, qui laisse entrevoir un déséquilibre entre le nombre des citoyens représentés par chaque député à l'Assemblée nationale.

L'organisation des législatives de 2018 s'est déroulée conformément aux dispositions du cadre légal malgré les allégations de manque d'impartialité dans le processus, dénoncée par l'opposition politique. Certaines formations politiques de l'opposition ont critiqué la tenue des élections législatives. Elles ont estimé que ce rendez-vous électoral n'était pas en conformité avec la Loi fondamentale, d'où le boycott par la C14.

Il convient de souligner que le cadre juridique intègre les instruments internationaux de droits de l'Homme et garantit les libertés fondamentales. Si ces avancées encouragent la participation politique et citoyenne, force est de constater que le principe d'égalité de suffrage n'est toujours pas respecté si l'on s'en tient au découpage électoral, qui laisse entrevoir un déséquilibre entre le nombre des citoyens représentés par chaque député à l'Assemblée nationale.

Le 20 décembre 2018, jour du scrutin, les électeurs togolais sont sortis dans le calme, la sérénité et la discipline, pour élire leurs représentants bien que l'engouement était très faible. Le scrutin s'est déroulé dans le calme et le secret du vote a été garanti dans la majorité des bureaux de vote visités par la MOEUA. Les délégués des partis politiques étaient présents dans la plupart des bureaux de vote visités par les observateurs de la MOEUA qui ont aussi noté la présence d'autres observateurs internationaux le jour du scrutin.

Dans tous les bureaux visités, le dépouillement a suivi immédiatement la fermeture des bureaux de vote même si dans certains cas, les résultats n'ont pas été affichés comme l'exige la loi. Certains agents des bureaux de vote n'ont pas fait preuve d'une grande maîtrise des procédures électorales et des techniques de dépouillement.

La Mission a noté que tous les bureaux de vote visités ont ouvert avec un léger retard allant de 15 à 30 minutes. Ce retard a été dû généralement à l'arrivée tardive du personnel électoral plus particulièrement les représentants des candidats. Toutefois, Les opérations du vote se sont déroulées sans incident et tout le matériel électoral était disponible et en quantité suffisante dans les bureaux visités par les équipes de la MOEUA. Dans la plupart des bureaux de vote visités, les procédures de clôture et de dépouillement, ont été menées avec beaucoup de maîtrise.

La tenue de ces élections législatives annonce les prochaines échéances avec les élections présidentielles prévues pour 2020. Au regard des divers constats issus de sa mission d'observation, la MOEUA formule quelques recommandations pour améliorer les prochaines élections.

Recommandations :

Au Gouvernement

- Poursuivre et intensifier les efforts d'ouverture visant à renforcer le climat de confiance et d'apaisement entre tous les acteurs et les différentes composantes de la société togolaise ;
- Tout mettre en œuvre pour assurer une bonne sensibilisation des électeurs, gage d'une meilleure participation au scrutin ;
- Renforcer l'approche d'inclusivité dans l'adoption et l'application des réformes constitutionnelles, institutionnelles et électorales ;
- Favoriser un climat propice au dialogue entre les acteurs politiques autour du cadre consultatif permanent.

A la CENI

- Mettre en place un dispositif consensuel permanent de mise à jour du fichier électoral ;
- Renforcer la sensibilisation des électeurs afin de les familiariser aux différentes phases du processus électoral ;
- Développer un programme de renforcement des capacités de ses membres.

Aux acteurs politiques

- Renforcer le cadre permanent de dialogue politique ;
- Mettre l'intérêt national et la cohésion du pays au-dessus de toute considération partisane ;
- Sensibiliser leurs militants et sympathisants afin d'améliorer la qualité de l'exercice du droit civique ;
- Assurer la formation de leurs représentants pour une meilleure représentativité.

A la société civile

- Oeuvrer pour sa plus grande implication dans le processus électoral notamment :
 - La sensibilisation et l'éducation civique des électeurs ;
 - L'observation équidistante et impartiale des élections.

A la communauté internationale :

- Explorer les voies et moyens pour une application consensuelle de la feuille de route adoptée à l'échelle sous régionale ;
- S'impliquer davantage pour l'apaisement du climat politique post-électoral dans le pays.

I. INTRODUCTION

Dans le cadre des élections législatives du 20 Décembre 2018 en République Togolaise, le Président de la Commission de l'Union africaine (CUA), Son Excellence Monsieur Moussa Faki Mahamat, a dépêché une Mission d'Observation Electorale aux fins d'observer et d'évaluer le processus électoral.

La Mission d'Observation Electorale de l'Union africaine (MOEUA) est conduite par Son Excellence Monsieur MATATA PONYO Mapon, ancien Premier Ministre de la République Démocratique du Congo (RDC). La Mission de 30 membres, arrivée à Lomé le 16 Décembre 2018, est composée d'Ambassadeurs accrédités auprès de la Commission de l'Union africaine (UA), de Parlementaires panafricains, de Responsables d'Institutions en charge des élections et de Membres d'Organisations de la Société civile africaine. Les observateurs viennent de 19 pays africains.¹

L'évaluation de la Mission de l'Union africaine se fonde sur le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1976), la Déclaration des Principes pour l'Observation Internationale des Elections (ONU, 2005), la Déclaration de l'UA sur les Principes régissant les Elections Démocratiques en Afrique (2002), les Directives pour les Missions d'Observation et de Suivi des Elections de l'Union Africaine, la Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance (2007) ; ainsi que le cadre juridique actuel des élections législatives de la République Togolaise.

Sur la base des objectifs assignés à travers les dispositions des missions d'observation et de suivi des élections de l'UA, la MOEUA a effectué une évaluation neutre, objective et indépendante des élections du 20 décembre 2018, conformément aux standards et instruments internationaux et continentaux pertinents susvisés qui régissent les élections démocratiques en Afrique. Egalement, la Mission s'est inscrite résolument dans le cadre du respect des lois nationales en vigueur en République Togolaise.

Eu égard à ce qui précède, la MOEUA s'est entretenue avec l'ensemble des parties prenantes au processus électoral, notamment les autorités togolaises, la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI), les acteurs politiques, les membres du Gouvernement, le Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel, le Président de la Commission Nationale des Droits de l'Homme, le Doyen du Corps diplomatique et les Ambassadeurs africains accrédités au Togo, le Représentant Résident de la CEDEAO/Président de la Commission des facilitateurs et le Représentant Résident du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Ceci, en vue de

¹ Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Djibouti, Ethiopie, Gabon, Guinée, Mali, Mauritanie, Niger, République Démocratique du Congo, Rwanda, Sénégal, Tanzanie, Tchad, Tunisie et Union des Comores.

Rapport de la Mission d'Observation Electorale de l'Union Africaine: Togo 2018

formuler des recommandations sur le processus électoral en cours et dans la perspective de la tenue des prochaines élections.

La MOEUA a également organisé, les 18 et 19 Décembre 2018, à l'intention des observateurs, un briefing d'information et d'orientation sur la méthodologie d'observation des élections de l'Union Africaine (les standards en matière d'observation, de suivi du scrutin avec les outils de collecte des données et leur centralisation).

A la suite de ces sessions de mise à niveau, la Mission a déployé 13 équipes d'observateurs, dont 3 dans la capitale et 10 dans les autres régions du pays. A noter aussi que 178 bureaux de vote ont été visités, dont 106 en milieu urbain et 72 en milieu rural.

Ce Rapport, basé sur les données collectées sur le terrain, porte sur : l'environnement général du déroulement du scrutin, l'ouverture des bureaux, le vote, le dépouillement et les entretiens que les équipes déployées ont eus avec certaines parties prenantes du processus électoral. Le présent Rapport est le résultat de l'évaluation finale de la MOEUA déployée dans ce pays.

II. CONTEXTE POLITIQUE DES ELECTIONS

Le Togo a organisé le 20 décembre 2018 les élections législatives. Depuis 2015, le contexte politique a été marqué par des désaccords entre l'opposition et la majorité présidentielle sur les modalités d'application des réformes, la constitution de la nouvelle CENI et le découpage électoral. Ce contexte a fait naître des foyers de violences communautaires et religieuses notamment à Sokodé et à Lomé.

Selon la Constitution togolaise de 1992, telle que modifiées par les textes subséquents, les membres de l'Assemblée nationale, sont élus pour un mandat de cinq ans, ce qui mettait l'Etat dans l'obligation d'organiser le scrutin législatif à la fin du mois de juillet 2018 puisque les dernières élections législatives s'étaient déroulées le 25 juillet 2013. Celles-ci avaient été remportées par le parti au pouvoir, Union pour la République (UNIR), qui avait obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés à l'Assemblée nationale, en remportant 62 des 91 sièges à pourvoir. Deux coalitions de l'opposition ont obtenu au total 25 sièges répartis entre le Collectif Sauvons le Togo (CST) avec 19 sièges et la Coalition Arc-en-ciel avec 6 sièges. Les femmes n'ont pu remporter dans l'ensemble que 14 sièges.

La date du 20 décembre 2018 a été recommandée par le Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'ouest (CEDEAO) qui a été tenu le 31 juillet 2018 à Lomé. Elle constituait une des solutions envisagées par la Conférence pour faire sortir le pays de la crise qui sévit depuis 2015, après la réélection du Président Faure Gnassingbé à la tête du pays.

Suite à l'élection présidentielle de 2015, l'opposition avait de nouveau dénoncé les résultats et réclamé des réformes constitutionnelles et institutionnelles dans le pays. La contestation politique a pris de l'ampleur depuis 2017 avec l'appel lancé par l'opposition pour réclamer le retour à la Constitution de 1992 qui limitait à deux le nombre de mandats présidentiels en exigeant son application avec effet rétroactif. Ce qui signifie que l'actuel Président de la République ne devrait plus se porter candidat pour un quatrième mandat.

L'opposition exige également la révision du Code électoral, le vote de la diaspora togolaise non prévu par la Constitution, la révision intégrale du registre électoral et la réforme des institutions et particulièrement de la CENI. De son côté, le pouvoir souligne la nécessité d'adopter un texte constitutionnel consensuel et rétroactif qui impliquerait de facto la validité d'une éventuelle nouvelle candidature du Président Faure Gnassingbé à l'élection présidentielle de 2020.

La feuille de route de sortie de crise pour le Togo, adoptée par la CEDEAO le 31 juillet 2018, a invité le Gouvernement togolais et les autres acteurs politiques à œuvrer en vue de l'adoption surtout des réformes constitutionnelles suivantes :

- L'institutionnalisation du mode de scrutin à deux tours pour l'élection du président de la République ;
- La limitation à deux du nombre de mandats présidentiels ;
- La recomposition de la Cour constitutionnelle et la limitation du nombre de mandat de ses membres ;
- Le renforcement du processus électoral, en particulier le fonctionnement effectif avec la participation inclusive de l'ensemble des acteurs de la CENI.

Afin d'entériner ces recommandations, la Conférence a appelé à adopter ces réformes par la voie parlementaire et le cas échéant les soumettre au référendum. Elle a également institué un comité de suivi composé des représentants des facilitateurs et de la Commission de la CEDEAO pour assurer la mise en œuvre des décisions prises. Depuis, ce comité organise des réunions de coordination avec les différentes parties prenantes de la crise togolaise afin de faciliter l'exécution des décisions de la Conférence.

Malgré la dénonciation de la C14 de l'absence d'inclusivité dans la mise en place de la CENI, cette dernière avait dressé son chronogramme des législatives prévue le 20 décembre 2018. Elle a toutefois annoncé deux autres échéances électorales, en l'occurrence les élections locales et un référendum sur la révision constitutionnelle qui doivent être organisés le 16 décembre 2018.

La CENI a commencé le 1^{er} octobre 2018, un nouveau recensement électoral qui s'est pratiquement déroulé jusqu'à la fin de ce même mois d'octobre dans un environnement de doutes. En effet, l'opposition avait estimé que la date de lancement du nouveau recensement ne permet ni à ses 8 représentants qu'elle vient de proposer pour faire partie de la CENI, ni aux experts déployés par la CEDEAO, de constater la fiabilité de ce qui a été fait par la Commission électorale.

Une partie de l'opposition en l'occurrence la C14, a insisté sur la non pertinence de la date du 20 décembre 2018 puisque d'autres points de divergence persistent toujours à l'instar du choix consensuel du président de la CENI, la revue de ses démembrements, le découpage des circonscriptions électorales et le mode de scrutin.

III. OBSERVATION PRE-ELECTORALE

Ce chapitre sera consacré à l'examen des éléments clés dans l'organisation de ces législatives de décembre 2018, notamment le cadre légal, le système électoral, l'administration électorale, l'enregistrement des électeurs et des candidats, la campagne électorale, la sensibilisation des électeurs et la sécurité.

a. Cadre juridique des élections législatives de décembre 2018

Le cadre juridique fait généralement référence à la législation et aux règles liées à des élections dans le pays. Il détermine entre autres, les règles du jeu de la protection de l'intégrité des élections. Il constitue l'un des fondements importants pouvant garantir les libertés fondamentales des citoyens et la tenue des élections libres, régulières, transparentes, sincères et acceptables.

La MOEUA a noté que le cadre juridique togolais est constitué de plusieurs textes relatifs aux élections législatives. Il convient de signaler tout d'abord que le pays a ratifié les deux textes africains clés en matière d'élections et de démocratie : la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP) (ratifiée le 05/11/1982) et la Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance (CADEG) (ratifiée le 24/01/2012). Au niveau national, les élections législatives du 20 décembre 2018 sont régies principalement par les textes suivants :

La Constitution togolaise adoptée par Référendum le 27 Septembre 1992 (révisée par la Loi N°2002-029 du 31 Décembre 2002 et par la Loi N°2007-008 du 7 Février 2007),
Le Code électoral du 29 Mai 2012 (modifié successivement par la Loi N°2013-004 du 19 Février 2013 et la Loi N°2013-008 du 22 mars 2013),

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

Le Décret N°2018-164 du 8 Novembre 2018 fixant la date des élections législatives et convoquant le corps électoral pour le scrutin du 20 Décembre 2018.

Il y a lieu de reconnaître que ces textes ont une portée normative très importante et méritent d'être analysés à la lumière du contexte électoral.

1) La Constitution togolaise : Elle garantit dans l'ensemble les principales libertés et les droits politiques qui favorisent la tenue d'élections crédibles, transparentes et sincères (droit au vote, droit à la participation politique, liberté d'expression et de pensée, libertés d'association et de réunion, égalité homme-femme, secret du vote, égalité républicaine juridique entre les candidats). D'ailleurs, c'est pourquoi l'article 5 de la Constitution garantit le suffrage universel, égal et secret.

Le Titre III de la Constitution est consacré au pouvoir législatif (Composition, mode de scrutin, statut des sénateurs et des députés, mode de fonctionnement...). Deux institutions constitutionnelles participent à des degrés différents dans le processus électoral : La Cour Constitutionnelle (Titre VI) qui est le juge de la régularité des consultations référendaires, des élections présidentielles, législatives et sénatoriales, d'une part ; et la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (Titre IX) qui veille à l'accès équitable des partis politiques et des candidats aux moyens officiels d'information et de communication, d'autre part.

Il faut signaler que le Gouvernement togolais a adopté et transmis à l'Assemblée Nationale le 09 novembre 2018 un projet de loi portant réformes constitutionnelles. Le mode de scrutin à deux tours pour l'élection du Président de la République, la limitation à deux du nombre de mandat présidentiel et la recomposition de la Cour Constitutionnelle sont les points saillants de cette réforme constitutionnelle. Ce projet de réforme fait débat parmi l'opposition qui critique sa base non consensuelle, et considère le compromis sur son contenu, comme étant un préalable nécessaire à tout processus électoral inclusif acceptable.

2) Le Code électoral : la loi électorale a été toujours sujette à des controverses parlementaires et politiques au Togo au cours de ces dernières décennies. Plusieurs réformes ont été adoptées, quelques modifications ont été débattues à l'Assemblée sans réussir à avoir la validation de la Cour Constitutionnelle.² Ce long parcours a été couronné par l'adoption en 2012 d'un nouveau Code électoral qui a été amendé deux fois de suite en 2013. Le nouveau Code consacre son Titre IV aux dispositions relatives à l'élection des députés de l'Assemblée Nationale (Le mode de scrutin, les conditions d'éligibilité et d'inéligibilité, les incompatibilités et la candidature).

Le Code électoral a connu en 2013 deux séries de modifications. La première série traite principalement des procédures de dépouillement, énumère les cas de nullité des bulletins de vote, évoque les modalités de centralisation, de recensement et de transmission des procès-verbaux à la CENI et modifie les délais du contentieux des résultats des élections sénatoriales et législatives. Les modifications de fond introduites lors de la deuxième révision du Code concernent principalement des aspects organisationnels de la CENI, la tenue des listes électorales et le renforcement de la participation des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives.

L'article 220 (nouveau) exige, dans ce sens, le respect de la parité homme-femme sur les listes de candidats présentées, remplaçant les anciennes dispositions qui ne garantissaient pas suffisamment la présence des femmes à l'Assemblée Nationale.

² A deux reprises, en 2009, la Cour Constitutionnelle du Togo a partiellement invalidé des modifications du Code électoral, adoptées par le seul parti présidentiel (le RPT) et dénoncées par l'opposition comme autant de violations de la Constitution révisée de 1992 et, surtout, de la logique consensualiste de l'Accord politique global de 2006.

Dans la même optique, le montant du cautionnement (100 000 FCFA) versé au Trésor public par le candidat tête de liste est réduit de moitié pour les candidats de sexe féminin. Néanmoins, il faut attendre les prochaines élections législatives pour pouvoir évaluer l'effet de ces nouvelles dispositions sur la présence des femmes à l'Assemblée puisqu'il a été décidé dans l'Article 2 de la Loi N°2013-004 que les dispositions de la parité homme-femme ne seront pas appliquées pour ces élections législatives.

3) La loi organique fixant le nombre de députés à l'Assemblée Nationale, les conditions d'éligibilité, le régime des incompatibilités et les conditions dans lesquelles il est pourvu aux sièges vacants: cette loi a été adoptée à la suite de la promulgation du nouveau Code électoral pour apporter plus d'harmonie au cadre légal des élections. Il est à noter essentiellement le passage du nombre de députés de 83 à 91, suite au nouveau découpage électoral pour les législatives de 2013. Les nouvelles dispositions fixent le mode de scrutin, déterminent l'attribution des sièges, définissent le quotient électoral et fixent par décret du conseil des ministres le nombre et l'étendue des circonscriptions électorales pour l'élection des députés à l'Assemblée Nationale.

La MOEUA est d'avis que l'arsenal juridique togolais est suffisamment outillé en matière électorale pour assurer l'organisation des élections démocratiques. Cependant, le dialogue politique inclusif doit toujours prévaloir pour diminuer les dissensus et renforcer le consensus républicain, la paix démocratique et l'unité nationale.

b. Système électoral

Le système électoral est « l'ensemble des règles et procédures régissant l'expression des voix émises lors d'une élection et leur conversion en sièges »³. C'est au système électoral que revient de traduire la volonté du peuple ou les voix exprimées dans la désignation des représentants légitimes qui vont siéger au parlement.

En ce sens, on distingue deux catégories principales de règles qui déterminent le système électoral : la première concerne les règles encadrant l'électeur dans l'exercice de son droit de vote et les modalités de comptabilisation des voix (mode de scrutin) ; la seconde traite de règles qui garantissent l'égalité des citoyens devant le suffrage à travers une répartition équitable des sièges entre les régions ou les circonscriptions (découpage électoral).

1) Mode de scrutin : Le Parlement du Togo est bicaméral de jure et il est composé d'un Sénat et d'une Assemblée Nationale. Le Sénat, bien qu'il soit prévu par la Constitution, n'est pas mis en œuvre pour le moment. En principe, conformément aux dispositions de la Constitution, les membres du Sénat devraient être élus au suffrage universel indirect (Scrutin majoritaire à un tour), tandis que l'élection des membres de

³ Christophe BROQUET & Alain LANCELOT, Rapport introductif : les Systèmes Electoraux (Commission de Venise), Strasbourg 2003, 44 p.

l'Assemblée Nationale existante (objet de ce Rapport) se fait au suffrage universel direct selon le système de scrutin de liste bloquée à la représentation proportionnelle.

En effet, l'Assemblée Nationale est composée de 91 sièges dont les membres sont élus pour 5 ans dans 30 circonscriptions de 2 à 10 sièges chacune. Le scrutin se tient avec des listes fermées comprenant deux fois plus de candidats que de sièges à pourvoir, et les résultats en voix conduisent à une répartition des sièges sans seuil électoral mais selon la méthode de la plus forte moyenne, comme le précise l'article 201 (nouveau) du Code électoral.

Ce système électoral proportionnel, qui s'oppose au système majoritaire, a comme premier objectif de constituer une assemblée parlementaire reflétant avec précision la composition du corps électoral. Il vise à donner à chaque parti politique un nombre de sièges proportionnel au total des suffrages qu'il a obtenu sur l'ensemble d'un territoire donné.

Bien que ce système soit théoriquement le plus enclin à représenter fidèlement le vote des électeurs, cette équation restera tributaire d'autres facteurs à savoir principalement une répartition « objective, équitable et transparente » des 91 sièges sur les circonscriptions électorales.

2) Découpage électoral:

Dans la plupart des pays à démocratie multipartite, le découpage du territoire en circonscriptions électorales obéit au critère démographique : un homme, une voix suivant l'attribution des nombres de sièges par circonscription électoral en tenant dûment compte de la densité de la population. La question du corps et du découpage électoral, est devenue essentielle depuis l'introduction du multipartisme au cours de la décennie 1990 dans la foulée des conférences nationales. Elle est surtout un sujet de polémique entre les acteurs politiques qui pose le problème de l'égalité entre les citoyens et celui des risques de manipulations.⁴ Les modifications apportées à la loi organique fixant le nombre de députés à l'Assemblée Nationale n'ont pas levé les équivoques sur la répartition des 91 sièges à pourvoir entre les circonscriptions électorales. En effet, c'est le Conseil des Ministres qui adopte le Décret fixant le nombre et le découpage des circonscriptions électorales.

Le Gouvernement affirme que la répartition des sièges s'effectue sur la base de critères « rationnels, équitables et transparents ». Cette répartition tient compte surtout du nombre d'habitants par circonscription électoral conformément aux résultats du dernier recensement général de la population et de l'habitat. Il a été constaté que le découpage adopté pour les législatives de 2018, est exactement celui utilisé lors des législatives de 2013. L'opposition trouve que cela comporte des disparités favorables au régime notamment du fait des inégalités existantes entre le poids démographique

⁴ « Evolution du corps et du découpage électoral au Togo de 1946 à 1958 : De l'équilibre régional à la contestation partisane », Eshohanam BATCHANA - Département d'Histoire et d'Archéologie- Université de Lomé.

de certaines circonscriptions et le nombre de sièges de députés alloués qui obéissent ainsi à une variation arithmétique d'une région à l'autre.⁵

Les résultats définitifs des législatives de 2018 publiés par la CENI le 30 décembre 2018, annoncent le parti au pouvoir, l'Union pour la République (UNIR), en tête avec 59 des 91 sièges à l'Assemblée nationale tandis que dix listes indépendantes et six formations politiques de l'opposition se partagent les 32 sièges restants. Pour dissiper le climat de suspicion et de méfiance enraciné dans le milieu politique, le gouvernement aurait pu verser la question du découpage électoral dans un cadre de discussions avec l'opposition afin qu'il se fasse de façon consensuelle.

c. Administration électorale

L'organisation et la supervision des consultations électorales et référendaires relèvent de la compétence primordiale de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI). Cette institution est une autorité administrative qui jouit d'une autonomie d'organisation et de fonctionnement dans la gouvernance électorale. L'Etat met à sa disposition les moyens nécessaires pour l'organisation matérielle des élections et la proclamation des résultats provisoires.

En outre, la représentation inclusive de la CENI est démontrée par la composition de ses membres. Les 17 membres de la CENI sont nommés par l'Assemblée Nationale à raison de 5 membres désignés par la majorité parlementaire, 5 par l'opposition parlementaire, 3 issus des partis politiques extra-parlementaires, 3 de la société civile et 1 membre de l'administration. Si la parité entre les partis politiques de la majorité et de l'opposition a été respectée dans la composition de l'actuelle CENI, il reste néanmoins qu'une frange des partis d'opposition s'est abstenue de prendre part à sa composition actuelle.

La CENI est dotée d'un secrétariat exécutif composé d'un personnel dirigé par un secrétaire exécutif. Elle dispose également de démembrements à l'échelle locale nommés Commissions Electorales Locales Indépendantes (CELI) dont le nombre et le ressort territorial sont fixés par Décret en Conseil des Ministres sur proposition de la CENI.⁶

Il est à noter le manque d'information sur le nombre total du personnel électoral recruté par la CENI pour les législatives de 2018. La CENI devra publier plus d'informations sur son site officiel à propos des aspects organisationnels des élections et des statistiques nécessaires pour permettre de mieux analyser et d'évaluer son travail.

⁵ En 2013, sur les 91 sièges en jeu, le parti Unir au pouvoir s'est octroyé 62 sièges avec 880 824 voix, alors que l'opposition dans son ensemble, avec 1.013.930 voix, s'est vue créditée de 29 sièges. En 2007, avec 900.000 voix, le pouvoir a eu 50 sièges alors que l'opposition avec 1.200.000 voix n'a eu que 31 sièges.

⁶ La CENI dispose pour les élections législatives de 2018 de 38 (CELI).

d. Enregistrement des électeurs

L'enrôlement des électeurs est fait par la CENI, soutenue principalement par le Ministère Chargé de l'Administration Territoriale. Il faut être togolais âgé de dix-huit (18) ans révolus et jouissant de ses droits civils et politiques, pour être inscrit sur la liste électorale.⁷ Chaque électeur doit être inscrit sur la liste électorale de la commune ou de la préfecture où se trouve son domicile ou sa résidence.⁸

En vue des élections législatives de 2018, la CENI a procédé à un recensement biométrique, c'est-à-dire l'enregistrement des électeurs dans un fichier informatique grâce à leurs empreintes digitales. Cette modalité a été instaurée depuis 2007 et ses résultats n'ont pas pu satisfaire une partie de l'opposition qui a considéré le fichier électoral non fiable puisque comportant des irrégularités se rapportant notamment à l'existence d'inscriptions multiples et de mineurs.

La CENI a affirmé en 2018 que les conditions sont réunies pour un recensement de tous les citoyens en vue d'établir un nouveau fichier électoral afin d'éliminer les irrégularités contestées.

L'une des difficultés rencontrées lors de l'enregistrement des électeurs est qu'un grand nombre des Togolais ne possèdent pas de carte d'identité ou d'acte de naissance. La solution préconisée était de procéder à l'inscription sur la base de témoignages des chefs traditionnels pour en obtenir. Pour les prochaines élections, un recensement d'identité s'impose pour remédier à ces problèmes d'identification des citoyens qui impactent souvent sur leurs droits de vote. Le Gouvernement a annoncé sa volonté de mettre en place dans l'avenir un système d'identification biométrique dès la naissance.

Pour les élections législatives de 2018, la CENI a organisé un recensement ordinaire du 1^{er} au 25 octobre 2018 et un recensement exceptionnel de trois jours du 16 au 18 novembre 2018. Elle a mis en place 4329 Centres de Recensement et de Vote (CRV), a constitué 5809 Comités des Listes et Cartes (CLC) et a disposé de 3287 kits biométriques.

Le fichier électoral définitif issu du recensement de 2018 comporte 3.155.837 électeurs dont plus de 50% sont des femmes. Si le fichier électoral ayant servi pour l'organisation de ces élections est fiable, il est toutefois nécessaire qu'il soit amélioré sur une base consensuelle entre les différentes parties prenantes tout au long du processus.

⁷ L'article 40 du code électoral stipule : « Le corps électoral se compose de tous les Togolais des deux sexes, âgés de dix-huit (18) ans révolus, jouissant de leurs droits civils et politiques, inscrits sur des listes électorales et n'étant dans aucun des cas d'incapacité prévus par la loi... ».

⁸ Article 41 du code électoral (Pour tout togolais vivant à l'étranger, « il est inscrit régulièrement sur la liste électorale ouverte au consulat ou à l'ambassade de la République togolaise dans le pays de sa résidence ou, à défaut, au consulat chargé des affaires du Togo dans le pays de résidence »).

e. Enregistrement des candidats

Tout Togolais de naissance, âgé de 25 ans révolus, ayant la qualité d'électeur et sachant lire, écrire et s'exprimer en langue officielle, est éligible à l'Assemblée Nationale.⁹ Les actes de candidature doivent être faits sur une liste de candidats présentée par un parti politique ou regroupement de partis politiques légalement constitués ou par des personnes indépendantes.¹⁰

La CENI a enregistré définitivement 850 candidats sur 130 listes dont 105 venant de 12 partis politiques et 25 listes d'indépendants, qui ont sillonné les 30 circonscriptions législatives.

f. Déroulement de la campagne électorale

La campagne pour les élections législatives est encadrée par le Décret y relatif du 8 novembre 2018 au terme duquel elle dure 15 jours et s'achève 24 heures avant le jour de scrutin.¹¹ La campagne des législatives de 2018 s'est déroulée du 4 au 18 décembre 2018 sur l'ensemble du territoire national. Vu que ces législatives se déroulent dans un contexte particulier, des appels d'apaisement et de patriotisme républicain ont été lancés par la CENI la veille du lancement de la campagne tant pour les électeurs que pour les candidats.

La Mission a constaté que les activités de campagne n'ont pas connu l'engouement habituel. Bien que l'atmosphère générale de la semaine qui précède le jour du scrutin était relativement calme, une certaine tension a été perceptible dans le milieu électoral et politique due essentiellement au boycott décidé par une frange de l'opposition.

g. Médias

La garantie d'un équitable accès de tous les candidats et les partis politiques aux médias publics en période électorale constitue un élément essentiel de renforcement d'un processus électoral démocratique. La régulation du paysage médiatique s'avère donc davantage nécessaire afin de le rendre plus professionnel au sens pluraliste et aussi pour éviter les tensions et les conflits qui peuvent nuire à la sérénité du scrutin. Les médias font l'objet d'un encadrement spécial, en période électorale.

En vertu de l'Article 130 de la Constitution togolaise, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) assure la liberté et la protection de la presse et des autres moyens de communication de masse. A ce titre, elle veille au respect de la déontologie en matière d'information et de communication et à l'accès équitable des candidats et des partis politiques ainsi que des associations aux médias officiels.

⁹ Articles 204 et 205 du code électoral.

¹⁰ Article 220 (nouveau) du code électoral.

¹¹ Article 68 du code électoral.

Pour ces élections, la HAAC a fixé, à travers l'Arrêté N°09/HAAC/18/P, du 20 novembre 2018, les conditions de production, de programmation, de diffusion et de publication des informations relatives à la Campagne électorale sur les médias officiels.¹² Selon l'Arrêté ci-dessus, la HAAC avait établi un critère qui a classifié les partis politiques et les candidats indépendants en 4 groupes (A, B, C et D)¹³ en fonction du nombre de candidats présentés aux élections. Aux termes de l'Article 10 de cet Arrêté, tout parti politique appartenant au groupe A peut bénéficier au maximum de six (6) reportages; ceux du groupe B peuvent bénéficier de quatre (4) reportages; du groupe C de trois (3) reportages et enfin du groupe D de deux (2) reportages. La répartition du temps d'antenne pour les émissions radiodiffusées ou télévisées est fixée par l'article 13 et l'ordre de passage sur les différents médias officiels a été fait par tirage au sort.

La Mission note comme raisonnable et non excessif le fait d'exclure les membres du Gouvernement, qui sont candidats aux élections législatives, de bénéficier d'une couverture médiatique dans le cadre de leurs activités régaliennes.

Par ailleurs, la HAAC à travers sa Décision N°13/HAAC/18/P du 20 novembre 2018 avait assujéti les médias privés au strict respect des principes du pluralisme et de l'équilibre de l'information entre tous les candidats pendant la campagne des législatives.

Enfin, la HAAC avait initié le 23 novembre 2018 la signature d'un Code de Bonne Conduite du Journaliste (CBCJ). Ce document avait pour objectif principal d'orienter les journalistes en leur rappelant les principes d'exactitude, d'équilibre, de pluralisme et d'équité dans la couverture des activités avant, pendant et après le vote.

La Mission a relevé que les débats contradictoires n'ont pas été organisés par la plupart des médias tant publics que privés. Néanmoins, la couverture de la campagne électorale, avait globalement respecté les règles édictées par la HAAC.

h. Société civile

La contribution de la société civile peut être primordiale pour le succès, la transparence et l'apaisement d'un processus électoral. Les membres de la société civile sont pour la plupart des cas des citoyens qui maîtrisent le terrain et comprennent souvent mieux les acteurs politiques et les autorités. L'implication de la société civile dans la sensibilisation électorale, l'observation citoyenne des élections et la prévention des conflits post-électorales peut être déterminante pour la consolidation démocratique dans l'Etat concerné.

¹² Selon Article Premier de l'Arrêté N° 09/HAAC/18/P, les médias officiels sont : la Télévision Togolaise (TVT) ; Radio Lomé; Radio Kara; l'Agence Togolaise de Presse (ATOP) et le quotidien Togo-Presse.

¹³ Groupe A: les partis politiques présentant des candidats dans au moins 2/3 des circonscriptions électorales ; Groupe B: les partis politiques présentant les candidats dans au moins 1/3 des circonscriptions électorales; Groupe C: partis politiques présentant les candidats dans moins de 1/3 des circonscriptions électorales et Groupe D: pour les candidats Indépendants.

La société civile togolaise, connue pour son implication dans les processus électoraux précédents, a été moins présente dans la sensibilisation des électeurs et l'observation du scrutin.

Pour les élections législatives de 2018, certaines organisations de la société civile, notamment les groupes de Jeunes Togolais, se sont impliquées dans les campagnes de mobilisation des électeurs à s'inscrire sur les listes électorales et de voter utile le jour du scrutin. Plusieurs groupes des Organisations de la Société Civile (OSC) ont été accréditées pour déployer leurs observateurs nationaux sur le terrain le jour du scrutin.

La Mission a aussi noté l'implication de la Commission "Vérité Justice et Réconciliation" (CVJR) dans le processus du dialogue national afin de trouver une solution de sortie de crise à la situation politique du Togo.

Toutefois, le fait que la MOEUA n'a rencontré lors des élections législatives et dans les bureaux de vote le jour du scrutin qu'un nombre limité d'observateurs nationaux appartenant à la société civile, nécessite un appel pour plus d'implication des OSC dans le processus électoral.

i. Sensibilisation des électeurs

L'éducation civique et électorale est essentielle pour l'amélioration et la consolidation des valeurs démocratiques dans un pays ou une société. Un électorat bien éduqué et mieux informé sur le processus électoral et les procédures de vote est davantage enclin à favoriser un taux de participation électorale plus élevée débouchant sur une baisse importante du nombre des bulletins nuls.

En vertu des Articles 8 et 9 du Code Electoral, la CENI est chargée de la formation des citoyens en période électorale, d'élaborer et de mettre en œuvre une politique de promotion des droits et des devoirs des citoyens togolais. Afin de mener à bien cette fonction, la CENI a travaillé en collaboration avec les médias et la société civile, et elle a établi à l'intention des citoyens et des électeurs, des fascicules portant informations exhaustives sur la procédure de vote à suivre dans le bureau de vote, le jour du scrutin.

Cependant, la Mission a noté que le nombre des banderoles et des affichages destinés à la sensibilisation des électeurs était relativement réduit sur l'étendue du territoire national. En plus, malgré les campagnes de mobilisation des citoyens à participer massivement aux législatives, les appels au boycott du processus électoral lancés par la C14 ont diminué les résultats escomptés par la CENI et les OSC.

j. Participation des jeunes et des femmes

L'implication des jeunes et des femmes dans un processus électoral comme candidats, agents électoraux et électeurs est un élément essentiel illustratif du

caractère inclusif du processus électoral qui permet de renforcer leur participation dans la vie politique et incidemment le processus décisionnel¹⁴ des Etats démocratiques.

Le Togo a ratifié plusieurs textes qui encouragent la participation de la femme dans la vie politique du pays notamment la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard de la femme, la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples du 26 juin 1981, ainsi que le Protocole à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples sur la protection des droits des femmes en Afrique du 11 juillet 2003.

Les femmes ont constitué plus de 53% de l'électorat togolais de 3.155.837 électeurs pour les élections législatives de 2018. Le jour du scrutin, leur présence a été plus perceptible comme électrices que comme membres des bureaux de vote.

Cependant, parmi les 17 membres de la CENI, seulement 1 femme. Aucune femme ne figure parmi les 4 membres qui constituent le Bureau Exécutif de la CENI.

La Mission a fait part d'une réalité socioculturelle où la femme Togolaise serait peu intéressée par la vie politique. A ce facteur, s'ajoute un manque de politique nationale encourageant la participation des femmes dans la vie politique nationale. Même les mesures incitatives telles que le respect de la parité homme-femme sur les listes des candidats pour les législatives et la réduction de moitié du montant du cautionnement versé au trésor public pour les candidates aux législatives, ne sont pas encore en vigueur¹⁵. Ceci peut expliquer la faible présence des femmes dans la vie publique du pays.

k. Sécurité

Un dispositif sécuritaire adéquat avec les agents de sécurité bien formés est pourtant nécessaire pour rassurer toutes les parties prenantes au processus électoral. Selon l'Article 10 du Code Electoral, la CENI contribue à la formation des agents de sécurité menée par le Ministère chargé de la sécurité. Elle supervise également le dispositif sécuritaire mis en place par le Ministère pour sécuriser le processus électoral avant, pendant et après le scrutin.

Compte tenu du contexte politique, le dispositif sécuritaire pour les élections législatives de 2018 a connu un renforcement significatif de l'effectif des forces de sécurité et de défense dans les grandes villes du pays et surtout à Lomé.

Une force spéciale dénommée « Force Sécurité Elections 2018 » ou FOSE 2018, composée de 8000 policiers et gendarmes, a été créée par Décret présidentiel du 28

¹⁴ Article 3(6) de la Charte Africaine de la Démocratie, des Elections et de la Gouvernance, (2012)

¹⁵ Article 220 (nouveau) du Code Electoral et l'article 2 de la loi n° 2013-004.

août 2018 qui l'a placé sous la supervision de la CENI et le commandement opérationnel dépendait du Ministère chargé de la sécurité.

Les principales missions de FOSE 2018 sont : maintenir la paix et assurer la sécurité et la libre circulation des personnes, prendre toutes les mesures pour maintenir ou rétablir l'ordre public en relation avec l'organisation des élections durant toutes les phases du processus électoral. Elle a aussi pour mission d'assurer la sécurité des lieux de meetings ou de manifestations publiques pendant la campagne électorale, des bureaux de vote, des candidats, des commissions électorales, des chefs de partis politiques et du matériel électoral.

Pendant la campagne électorale la plupart des manifestations politiques ont été encadrées par elle. Cependant, des incidents majeurs rapportés opposant des manifestants et des forces de l'ordre avaient orchestré des victimes le 8 décembre 2018, principalement dans les villes de Lomé et Sokodé.

En dehors de ces événements malheureux, la Mission a constaté que le reste de la période avant, pendant et après le scrutin a été globalement pacifique et les dispositifs sécuritaires fixes et mobiles ont mis sous contrôle la situation sécuritaire du pays pendant les élections.

IV. OBSERVATION DU JOUR DE VOTE

Le jour du scrutin, la MOEUA a porté son évaluation sur les différentes phases de l'opération et la compétence du personnel électoral dans les étapes de l'ouverture jusqu'au dépouillement en passant par le déroulement du vote, ainsi que sa clôture.

a. Ouverture

Les équipes de la MOEUA ont observé les opérations d'ouverture dans des bureaux témoins dans toutes les régions du pays. Sur la totalité des bureaux de vote observés à l'ouverture par les membres de la Mission, certains ont ouvert avec un léger retard allant de 15 à 30 minutes par rapport à l'heure fixée, c'est-à-dire à 7h00. Ces retards sont liés à l'aménagement tardif des bureaux de vote et à l'absence du personnel électoral.

Bien que l'engouement était relativement faible à l'ouverture de la quasi-totalité des bureaux de vote visités, l'atmosphère était paisible et les électeurs se sont acquittés de leur devoir civique dans le calme et la discipline. Certains bureaux de vote dans la capitale ont été ouverts avec un très grand retard attribué à l'arrivée tardive de certains membres de bureaux. Aucune file d'attente n'a été signalée par les équipes de la mission dans les bureaux de vote visités. La plupart des bureaux était aménagée et prête à accueillir les électeurs qui se faisaient rares. Une faible présence des représentants des candidats dans les bureaux de vote a été notée.

Dans la plupart des bureaux de vote visités à l'ouverture, la majorité des membres présents étaient des femmes. A l'extérieur de tous les bureaux de vote visités, l'atmosphère était calme et pacifique et aucune activité de campagne n'a été observée. Le personnel de sécurité était présent dans tous les centres de vote visités. Cette présence était discrète et professionnelle.

Les équipes d'observateurs de l'UA n'ont relevé aucune ingérence quelconque dans le processus électoral et encore moins, des restrictions qui auraient pu affecter ledit processus. Ainsi, dans la phase d'ouverture, les observateurs ont estimé la compétence des personnels électoraux et le comportement des agents de sécurité comme étant globalement satisfaisants.

b. Matériel électoral

La Mission a relevé que le matériel électoral était relativement disponible dans tous les bureaux de vote visités en quantité suffisante à l'exception d'une dizaine d'entre eux. Dans tous les bureaux visités, l'urne était bien scellée. Toutefois, dans le courant

de la journée, le matériel de vote requis était disponible et en quantité suffisante lors du passage des observateurs dans les bureaux visités.

c. Participation électorale

La Mission a relevé une faible affluence dans les bureaux de vote visités en zone urbaine, toutefois cette tendance a connu une pondération relative des votants en milieu rural.

Selon la CENI, il y a eu 1.869.717 votants sur 3.155.837 inscrits. Ce qui a donné un taux de participation de 59,25% sur l'ensemble du territoire. Selon la déclinaison de ce taux provisoire, Lomé a enregistré le plus faible taux, avec 21,07% alors que la région septentrionale a connu le plus fort taux.¹⁶ Le taux de participation annoncé demeure le principal enjeu après le déroulement du scrutin car les chiffres communiqués contredisent ceux avancés par l'opposition qui considère que le scrutin du 20 Décembre 2018 doit être simplement annulé.

d. Participation des femmes

Le jour du scrutin, plus de 25% des membres des bureaux de vote étaient les femmes. Elles ont aussi participé comme déléguées des candidats et des partis politiques.

Très peu d'entre elles ont été rencontrées comme observatrices nationales dans les bureaux de vote visités. Si plusieurs femmes ont librement exercé leur devoir civique sans entraves majeures surtout dans les milieux ruraux, certaines, dans les grandes villes comme Lomé, ont subi des actes d'intimidation et de menaces aux alentours des centres de vote.

e. Personnel électoral

D'après l'Article 81 du Code électoral, « l'exécution des tâches relatives au scrutin est assurée par les membres des bureaux de vote sous le contrôle de la CELI ». La loi exige aussi que : « Tous les membres du bureau de vote doivent être présents dans le bureau de vote pendant toute la durée des opérations électorales ».¹⁷

La Mission a relevé que dans la plupart des bureaux de vote visités, le nombre requis du personnel électoral (6 membres) était incomplet. Bien que le déroulement du scrutin n'a pas été affecté par l'absence de certains membres, les procédures de remplacements des membres absents n'ont pas été systématiquement appliquées. En effet, l'article 89 (nouveau) stipule dans son deuxième aliéna : « En cas d'absence

¹⁶ La CENI a annoncé à la presse les taux suivants : Sotouboua-Mô qui a enregistré 94,59% de participation, 85% pour Kozah, 84,89% pour la Kéran, 84,91% pour le Kpendal-Kpendal Ouest et Doufelgou qui a enregistré un taux de participation de 88,34%.

¹⁷ Article 89 (nouveau) du code électoral.

d'un membre du bureau de vote, le président du bureau de vote saisit immédiatement le président de la CELI en vue de son remplacement. Mention en est faite au procès-verbal ».

Toutefois le niveau de maîtrise de la gestion des bureaux de vote est relativement acceptable dans l'ensemble. Les procédures de vote étaient respectées et les membres se sont acquittés de leurs tâches dans le respect de la loi. Par ailleurs, il est à noter l'insuffisance du personnel de supervision de la CENI dans certaines régions.

f. Déroulement du scrutin

D'après les chiffres annoncés par la CENI, 8 498 bureaux de vote ont été ouverts le jour de scrutin pour recevoir les 3 155 837 inscrits. Le scrutin s'est globalement bien déroulé, dans une atmosphère calme et sans incidents majeurs. Le vote anticipé des forces de sécurité du 18 décembre 2018 s'est déroulé aussi dans le calme et aucun incident n'a été rapporté.¹⁸

Les bureaux de vote étaient bien aménagés et les isolements bien placés pour garantir le secret du vote. La disposition de l'urne permettait une nette visibilité de l'ensemble des opérations de vote. Beaucoup d'électeurs avaient une bonne compréhension des procédures de vote. Ils accomplissaient leur devoir civique sans difficulté. La vérification de l'identité de l'électeur au regard de la liste électorale était systématique et préalable à l'accès au bulletin de vote, conformément aux dispositions de la loi électorale.

g. Secret du vote

Le constat fait sur l'aménagement des bureaux de vote est conforme au respect du secret du vote. La disposition des isolements étaient également organisés de façon à garantir le secret du vote.

h. Représentation des candidats (délégués) dans les bureaux de vote

La loi électorale permet à chaque parti ou regroupement de partis ou liste de candidats indépendants de contrôler l'ensemble des opérations électorales depuis l'ouverture des bureaux de vote jusqu'à la proclamation et l'affichage des résultats, et ce, à travers des délégués désignés à cet effet.¹⁹ Ces derniers ont la compétence de présenter des observations, réclamations et contestations et en exiger mention au procès-verbal.

La Mission a relevé une faible présence des représentants des candidats dans les bureaux de vote. Souvent ceux préposés à cette tâche avaient du mal à décliner les noms des candidats qu'ils sont censés représenter ou avaient des limites dans la maîtrise des procédures de vote.

¹⁸ L'article 117 du code électoral stipule : « Les membres des forces armées et de sécurité, peuvent n cas de besoin, exercer leur droit de vote par anticipation... ».

¹⁹ Article 82(nouveau) du code électoral.

i. Sécurité

Une présence impressionnante des forces de défense et de sécurité était sur les grands axes routiers. Les patrouilles sillonnaient les quartiers dans les grandes villes. Le dispositif sécuritaire était très renforcé en milieu urbain et moins prégnant dans les zones rurales. Par contre à l'intérieur des centres de vote, leur présence était discrète voire insuffisante à certains endroits.

j. Clôture et Dépouillement

Les bureaux de vote ont été clôturés conformément à l'heure légale en vigueur, à 16h00. Les procédures de clôture et de dépouillement du vote se sont passées dans le calme dans les bureaux couverts par les équipes de la MOEUA. Aucune file d'attente n'a été observée dans la plupart des bureaux de vote où les équipes de l'UA ont observé la clôture du scrutin. La plupart des bureaux de vote ont été réaménagés pour faciliter le dépouillement.

L'opération de dépouillement s'est déroulée à l'intérieur du bureau de vote conformément aux Articles 98, 99, 100, 101 et 102 du Code électoral. Elle a eu lieu dans une atmosphère paisible et sans ingérence, conformément à la procédure prévue par les textes en vigueur.

Les opérations de dépouillement qui se sont déroulées dans les conditions requises. Elles ont été globalement satisfaisantes. Dans la presque totalité des cas, les personnels électoraux les ont conduites avec la compétence requise. Par contre, dans de rares autres cas, quelques insuffisances ont été relevées.

V. OBSERVATION POST-ELECTORALE

Les résultats définitifs des élections législatives du 20 Décembre 2018 ont été proclamés par la Cour Constitutionnelle le 30 Décembre 2019. L'Union des forces du changement de l'opposant historique Gilchrist Olympio obtient 7 sièges au lieu de 6 comme précédemment annoncé par la CENI. Suite à un recours introduit, le parti a obtenu la validation d'un siège dans la circonscription de vote. Ceci au détriment du MPDD qui a eu finalement deux députés au lieu de trois.

Mais ce changement ne modifie en rien la composition de l'opposition. Une preuve que le parlement ne restera pas seulement aux couleurs d'UNIR, le parti au pouvoir qui a obtenu 59 sièges. Pour le reste, les choses sont restées sans modification. Le NET a obtenu 3 députés, le PDP et le MRC ont eu chacun 1 siège.

Au niveau des listes indépendantes, les 18 sièges sont validés. Le nombre d'inscrits était de 3 155 837 et celui des votants de 1 869 717. Autre information donnée, bulletins nuls : 118 607, suffrages exprimés : 1 751 110, taux de participation : 59,25%.

Pour rappel :

- le fichier électoral comporte 3 155 837
- 8 498 bureaux de vote
- 91 sièges sont pourvus
- **Mode de scrutin** : scrutin de liste bloquée à la représentation proportionnelle. (Art 201 du Code électoral).
- Nombre de listes : 130 dont 105 des partis politiques et 25 listes d'indépendant
- Nombre de candidats : 850.

Globalement, les résultats définitifs après compilation des données des 30 circonscriptions électorales se présentent comme suit :

- Taux de participation 59,25 %
- Nombre d'inscrits 3 155 837
- Nombre de votants 1 869 717
- Suffrage exprimés 1 751 110
- Bulletins nuls : 118 607

De ces résultats définitifs, le nombre de siège par liste de candidat est reparti comme suit :

Au titre des partis politiques :

- NET: Nouvel Engagement Togolais : 3 sièges
- UFC: Union des Forces de Changement : 7 sièges
- UNIR : Union Pour la République : 59 sièges

Rapport de la Mission d'Observation Electorale de l'Union Africaine: Togo 2018

MPDD (Mouvement Patriotique pour la Démocratie et le Développement) : 2 sièges

PDP (Parti Démocratique Panafricain) : 1 siège

MRC (Mouvement des Républicains Centristes) : 1 siège

Au titre des Indépendants:

BATIR : 02 sièges

AVE EN MARCHE : 01 siège

DUANENYO : 02 sièges

ALOLEDU-VO : 02 sièges

HYSOPE : 02 sièges

CRAD (Cercle de Réflexion et d'Action pour le Développement) : 03 sièges

Pour construire : 02 sièges

Nouvelle vision : 01 siège

LIR (Liste des Indépendants pour la République) : 02 sièges

Conscience patriotique : 01 siège

VI. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

(a) Conclusion

A l'issu de sa Mission d'observation électorale des législatives de 20 décembre 2018 en République Togolaise, la MOEUA note que le scrutin s'est globalement déroulé dans le calme. La Mission a toutefois constaté que le boycott d'une frange de l'opposition a réduit le caractère inclusif du processus.

De façon globale, l'aspect le plus marquant de ces élections demeure le faible taux de participation. Toutefois, le constat issu de l'observation sur le terrain montre que cette participation a été plus élevée en zone rurale qu'en milieu urbain. Le peu d'enthousiasme manifesté par les citoyens peut s'expliquer par l'appel au boycott lancé par certains partis politiques de l'opposition notamment le C14 qui a produit un effet réducteur dans la mobilisation des électeurs.

La tenue de ces élections traduit la volonté des autorités et des acteurs politiques dans leur ensemble, d'œuvrer à l'ancrage de la démocratie en République Togolaise. D'une manière générale, en dépit des retards constatés à l'ouverture des bureaux de vote et de faible engouement, l'organisation a été jugée satisfaisante.

Ce scrutin du 20 Décembre 2018 constitue une étape décisive pour la tenue des prochaines élections présidentielles qui se tiendront en 2019.

(b) Recommandations

A l'issu de sa mission, la MOEUA formule les recommandations suivantes :

Au Gouvernement de :

- Poursuivre et intensifier les efforts d'ouverture visant à renforcer le climat de confiance et d'apaisement entre tous les acteurs et les composantes de la société ;
- Tout mettre en œuvre pour assurer une bonne sensibilisation des électeurs, gage d'une meilleure participation au scrutin ;
- Renforcer l'approche d'inclusivité dans l'adoption et l'application des réformes constitutionnelles, institutionnelles et électorales ;
- Favoriser un climat propice au dialogue entre les acteurs politiques autour d'un cadre consultatif permanent.

A la CENI de :

- Mettre en place un dispositif consensuel permanent de mise à jour du fichier électoral ;

- Renforcer la sensibilisation des électeurs afin de les familiariser aux différentes phases du processus électoral ;
- Développer un programme de renforcement des capacités de ses membres.

Aux acteurs politiques de :

- Renforcer le cadre permanent de dialogue politique ;
- Mettre l'intérêt et la cohésion du pays au-dessus de toute considération partisane ;
- Sensibiliser leurs militants et sympathisants afin d'améliorer la qualité de l'exercice du droit civique ;
- Assurer la formation de leurs représentants pour une meilleure représentativité.

À la société civile de :

- Oeuvrer pour sa plus grande implication dans le processus électoral notamment:
 - La sensibilisation et l'éducation civique des électeurs ;
 - L'observation équidistante et impartiale des élections.

À la communauté internationale de :

- Explorer les voies et les moyens pour une application consensuelle de la feuille de route adoptée à l'échelle sous-régionale ;
- S'impliquer davantage pour l'apaisement du climat politique post-électoral dans le pays.