

Union Africaine



**MISSION D'OBSERVATION ÉLECTORALE DE L'UNION AFRICAINE
POUR LES ÉLECTIONS LÉGISLATIVES DU 29 AVRIL 2024
EN RÉPUBLIQUE TOGOLAISE**

RAPPORT FINAL



Mai 2024

TABLE DES MATIERES

SIGLES ET ABREVIATIONS	3
REMERCIEMENTS	4
SOMMAIRE EXECUTIF	5
INTRODUCTION	8
I. OBSERVATIONS PRE-ELECTORALES	10
A. Contexte politique des élections	10
B. Cadre légal	11
C. Système électoral.....	11
D. Administration électorale	12
E. Enregistrement des électeurs	13
F. Education civique et électorale	13
G. Enregistrement des candidats.....	13
H. Campagne électorale	14
I. Financement de la campagne électorale.....	14
J. Inclusion dans le processus électoral	15
K. Environnement médiatique	15
L. Contexte sécuritaire.....	16
M. Rôle des organisations de la société civile	17
N. Gestion du contentieux électoral.....	17
II. OBSERVATION DU JOUR DU SCRUTIN	18
A. Ouverture des bureaux de vote.....	18
B. Participation électorale.....	18
C. Déroulement du scrutin et matériel électoral.....	18
D. Secret du vote	18
E. Personnel électoral	19
F. Participation des femmes	19
G. Accessibilité des bureaux de vote	19
H. Assistance des électeurs	19
I. Délégués des candidats et observateurs	19
J. Personnel de sécurité	20
K. Clôture et dépouillement.....	20
III. OBSERVATIONS POST-ELECTORALES	20
A. Annonce des résultats et contentieux	20

Rapport de la Mission d'Observation Électorale de l'Union Africaine : Togo 2024

B. Situation politique post-électorale	21
IV. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.....	23
A. Conclusion.....	23
B. Recommandations	23
ANNEXE : CARTE DE DEPLOIEMENT	25

SIGLES ET ABREVIATIONS

ADDI	Alliance des Démocrates pour le Développement Intégral
ANC	Alliance Nationale pour le Changement
BV	Bureau de Vote
CAPPS	Commissaire aux Affaires Politiques, Paix et Sécurité
CENI	Commission Electorale Nationale Indépendante
CELI	Commissions Electorales Locales Indépendantes
CEAI	Commissions Electorales d'Ambassades Indépendantes
CPC	Cadre Permanent de Concertation
CRV	Centres de Recensement et de Vote
DMP	Dynamique pour la Majorité du Peuple
FDR	Forces Démocratiques pour la République
HAAC	Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication
MOEUA	Mission d'Observation Electorale de l'Union Africaine
OGE	Organes de Gestion des Elections
OSC	Organisations de la Société Civile
PCED	Plateforme Citoyenne pour les Élections Démocratiques
UA	Union Africaine
UNIR	Union pour la République (UNIR)

REMERCIEMENTS

La Mission d'Observation Electorale de l'Union Africaine (MOEUA) tient à adresser ses remerciements au Gouvernement Togolais et la Commission Nationale Electorale Indépendante (CENI), pour avoir invité l'Union Africaine à observer les élections législatives d'Avril 2024. La MOEUA remercie également l'ensemble des acteurs qui ont contribué à la réussite de sa mission en République Togolaise du 21 Avril au 02 Mai 2024.

La Mission reconnaît, avec gratitude l'expérience de l'Ambassadeur Calixte Aristide Mbari, Chef de la Division de la Démocratie, des Elections et du Constitutionnalisme de la Commission de l'Union Africaine, Coordonnateur de la Mission de l'Union Africaine.

La MOEUA exprime sa gratitude à tous les observateurs et à l'équipe d'appui technique dont la contribution a permis le succès de la mission.

SOMMAIRE EXECUTIF

La République Togolaise a organisé le 29 avril 2024 les élections législatives pour installer la 1^{ère} législature du parlement du pays dans la 5^{ème} République, suite aux amendements constitutionnels. Ces élections législatives étaient combinées avec les toutes premières élections régionales visant l'élection des conseils de collectivités territoriales. Avec les législatives, le corps électoral convoqué devait élire 113 députés contre 91 pour la législature en cours.

A l'invitation du Gouvernement de la République Togolaise, le Président de la Commission de l'Union Africaine (UA), a déployé du 21 Avril au 02 Mai une Mission de court terme composée de Huit (08) observateurs de court terme (OCT) dont des experts électoraux, des membres d'organisations de la société civile, des représentants des médias et des institutions académiques qui viennent de huit Etats africains, à savoir : Afrique du Sud, Bénin, Burundi, Centrafrique, Côte d'Ivoire, Ethiopie, Maroc et Nigeria.

La MOEUA a fait les constats suivants :

- Les élections législatives qui devaient se tenir depuis décembre 2023 avaient été repoussées successivement en date du 13 avril, puis le 20 avril 2024. Elles ont eu lieu dans un contexte politique marqué par la révision constitutionnelle controversée promulguée le 06 mai 2024 qui fait basculer le pays d'un régime présidentiel à un régime parlementaire. La nouvelle constitution institue un président du Conseil des Ministres et chef de gouvernement puissant élu sans limitation de mandat et un président de la République confiné dans des rôles essentiellement protocolaires et symboliques.
- Le scrutin du 29 avril 2024 s'est déroulé dans des conditions calmes et apaisées.
- Sur le plan légal, le Code électoral a fait l'objet de plusieurs révisions dont la plus récente est celle du 25 janvier 2024. Il définit le cadre juridique et opérationnel du processus électoral. Le cadre légal prévoit des mesures d'incitation à la promotion des candidatures féminines sur les listes des partis en lice, en particulier la réduction de moitié pour les femmes des frais de cautionnement.
- L'élection des membres de l'Assemblée nationale a lieu au scrutin de liste bloquée à la représentation proportionnelle. L'attribution des sièges est faite selon le système du quotient électoral et le reste des sièges à la plus forte moyenne. Pour ces élections de 2024, le nombre de sièges est passé de 91 à 113 sièges et le nombre de circonscriptions électorales égale au nombre de préfectures (39).
- La Commission Nationale Electorale Indépendante (CENI) est composée de dix-sept (17) membres élus par l'Assemblée nationale dont sept (07) sont issus de la majorité parlementaire ; quatre (04) de l'opposition parlementaire ; trois

(03) de l'opposition extra-parlementaire ; deux (02) de la société civile et un (01) représentant l'Administration. Elle est appuyée par ses démembrements notamment les Commissions Electorales Locales Indépendantes (CELI) et les Commissions Electorales d'Ambassades Indépendantes (CEAI). La Mission a noté que le mandat de la CENI en place, qui est d'un an non renouvelable, était arrivé à expiration depuis avril 2023 mais maintenu jusqu'à la tenue des élections. Cette situation a suscité le manque de confiance en l'institution de la part des parties prenantes, notamment de l'opposition.

- En plus de la CENI, d'autres institutions sont impliquées dans la conduite du processus électoral telles que la Cour constitutionnelle, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC), la Commission nationale des droits de l'Homme, le ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et du Développement des Territoires et le ministère de l'Intérieur.
- Le recensement électoral biométrique s'est déroulé du 29 avril au 14 juin 2023 sur l'ensemble du territoire national en trois (3) zones, dans 6 424 Centres de Recensement et de Vote (CRV). Après radiation de 129 225 électeurs, le fichier électoral compte 4 203 711 électeurs dont 2 262 396 de femmes soit 53,82% et 1 941 315 d'hommes soit 46,18%, répartis dans 14 271 bureaux de vote. La MOEUA a été informé par certains représentants des partis politiques et des représentants des organisations de la société civile que le temps qui était accordé à ce processus de recensement électoral surtout dans la région Maritime n'était pas suffisant, malgré le prolongement de quelques jours. Ils ont également déploré que ceux ayant atteint la majorité n'ait pas été pris en compte malgré le glissement du calendrier électoral.
- L'enregistrement des candidats s'est déroulé du 19 février au 06 mars 2024. Un total de 2 348 candidatures provenant de 19 partis politiques, 60 groupes indépendants, deux (02) groupes de partis pour un total de 353 listes pour l'ensemble des circonscriptions ont été enregistrés et validés par le juge électoral sur toute l'étendue du territoire national.
- La campagne électorale s'est tenue du 14 au 27 avril 2024 dans un climat apaisé. Elle s'est déroulée tant à travers des manifestations et rassemblements physiques que de propagande, au moyen des médias traditionnels et numériques et des réseaux sociaux. Certains partis politiques que la MOEUA a rencontrés, ont toutefois indiqué que les financements de campagne étaient insuffisants.
- Les résultats proclamés par la Commission Électorale Nationale Indépendante et confirmés par la Cour constitutionnelle indiquent 108 sièges sur 113 au parti au pouvoir, Union pour la République (UNIR). Les cinq sièges restants sont répartis entre les partis d'opposition : Alliance des Démocrates pour le Développement Intégral (ADDI) : 02 ; Alliance Nationale pour le Changement (ANC) : 01 ; Dynamique pour la Majorité du Peuple (DMP) : 01 ; Forces Démocratiques pour la République (FDR) : 01.

La MOEUA formule les recommandations suivantes :

Au Gouvernement et au Législateur :

- a. Prendre toutes les mesures nécessaires pour améliorer le cadre législatif quant à une meilleure représentativité des femmes au parlement, et plus généralement dans les instances majeures de prise de décision ;
- b. Introduire dans le cadre légal des élections des dispositions qui prescrivent la compilation et la publication des résultats détaillés (par bureau de vote, centres de vote, circonscription électorale) en vue d'accroître la transparence et la crédibilité des prochains scrutins ;
- c. Veiller au renouvellement régulier des institutions impliquées dans le processus électoral dans les formes et délais prescrits par la loi, notamment la CENI.

A la CENI :

- a. Renforcer les capacités des agents des bureaux de vote pour les rendre plus compétents dans l'administration du processus de vote ;
- b. Veiller à l'amélioration du taux de représentativité des femmes dans le personnel électoral à tous les niveaux de la chaîne électorale.
- c. Faciliter les accréditations de l'observation citoyenne afin d'accroître la transparence et le climat de confiance au processus

Aux partis politiques :

- a. Encourager la participation des femmes dans le processus en les intégrant et assurer un bon positionnement sur les listes des candidats et en respectant la parité sur leurs listes ;
- b. Privilégier les voies légales de recours dans le cadre du contentieux électoral ;
- c. Privilégier le dialogue dans la résolution des différends inhérents au processus électoral et à la vie politique nationale en général.

A la société civile :

- a. Poursuivre les actions d'éducation civique et électorale ;
- b. Poursuivre et améliorer, en collaboration avec la Commission Nationale des Droits de l'Homme, le système de monitoring des violations des droits de l'homme durant les processus électoraux.
- c. Poursuivre le dialogue avec les acteurs clé du processus autour de la promotion de l'observation citoyenne

INTRODUCTION

A l'invitation du Gouvernement de la République Togolaise, le Président de la Commission de l'Union Africaine (UA), **Son Excellence Monsieur Moussa Faki MAHAMAT** a déployé une Mission de court terme de l'Union Africaine en République Togolaise afin d'y observer les élections législatives du 29 avril 2024. La Mission y a séjourné du 21 avril au 02 mai 2024.

La MOEUA était coordonnée par l'Ambassadeur Calixte Aristide Mbari, Chef de la Division de la Démocratie, des Elections et du Constitutionnalisme de la Commission de l'Union Africaine. Elle était composée de Huit (8) observateurs de court terme (OCT) dont des experts électoraux, des Membres d'organisations de la Société Civile, des représentants des médias et des institutions académiques qui viennent de huit Etats africains, à savoir : Afrique du Sud, Bénin, Burundi, République Centrafricaine, Côte d'Ivoire, Ethiopie, Maroc et Nigeria.

Les observateurs ont été répartis en 4 équipes et déployés dans trois (03) sur cinq (05) régions : la région Maritime, la région des Plateaux et la région Centrale. Ils ont visité 56 bureaux de vote comportant un total de 18130 électeurs inscrits dont en moyenne la moitié était des femmes. Le déploiement s'est fait conformément aux dispositions pertinentes de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, entrée en vigueur le 15 février 2012, la Déclaration de l'OUA/UA sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique AHG/Decl.1 (XXXVIII), les directives de l'UA pour les missions d'observation et de suivi des élections ainsi que la Constitution et les lois de la République Togolaise.

L'objectif de la MOEAU était de (a) faire une évaluation impartiale et objective de la conduite des élections législatives du 29 Avril au Togo, conformément aux normes régionales, continentales et internationales en matière d'élections démocratiques ; (b) contribuer à la bonne tenue d'élections, crédibles et pacifiques en vue de la consolidation de la gouvernance démocratique, de la paix et de la stabilité dans le pays ; (c) formuler des recommandations en vue d'améliorer les processus électoraux futures; et (d) réaffirmer la solidarité et le soutien de l'UA à l'égard du peuple togolais.

Le déploiement s'est fait conformément aux dispositions pertinentes de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, entrée en vigueur le 15 février 2012, la Déclaration de l'OUA/UA sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique AHG/Decl.1 (XXXVIII), les directives de l'UA pour les missions d'observation et de suivi des élections ainsi que la Constitution et les lois de la République Togolaise.

Afin d'atteindre ses objectifs :

- La Mission a rencontré les autorités politiques, administratives et judiciaires du pays, des candidats, des représentants des partis politiques, les institutions en charge des élections, des acteurs nationaux impliqués dans le processus électoral et les représentants de la communauté internationale, afin d'appréhender avec objectivité les dispositions prises pour la tenue d'élections libres et crédibles. La Mission a rencontré d'autres missions d'observation électorale telles que celles de la CEDEAO et de la Francophonie.
- Avant le déploiement des observateurs sur le terrain, la MOEUA a organisé une séance d'orientation et d'information le 24 et 25 avril 2024, sur le contexte sociopolitique, le cadre légal et les méthodes et outils d'observation, la collecte et la remontée des données. Elle a aussi observé une partie de la campagne électorale. La méthodologie suivie pour cette élection a été l'observation de court terme.
- Le jour du scrutin, la MOEUA a déployé quatre (04) équipes réparties en trois régions du Togo à savoir : la région Maritime, la région des Plateaux et la région Centrale. Ils ont visité 56 bureaux de vote.

Ce rapport final se fonde essentiellement sur les informations et données issues des rencontres de la MOEUA avec les parties prenantes, des séances de travail et échanges entre les experts de la Mission et les autorités électorales ainsi que sur des constatations et rapports faits par les équipes d'observateurs déployées sur le terrain.

I. OBSERVATIONS PRE-ELECTORALES

A. Contexte politique des élections

En République Togolaise, la prise en compte de l'évolution démographique en amont de ces dernières années a entraîné un redécoupage des circonscriptions électorales faisant au total 39 circonscriptions électorales correspondant au nombre de préfectures que compte le pays. Ce redécoupage est controversé et contesté par l'opposition et une partie de la société civile en raison de ce qu'il serait déséquilibré et ne tiendrait pas compte de la démographie plus importante des localités du Sud, généralement considérées comme acquies à l'opposition.

Ces élections qui devaient se tenir depuis décembre 2023 avaient été repoussées successivement au 13 avril, puis au 20 avril. A un mois de ces élections du 29 avril, l'Assemblée nationale adopte une nouvelle constitution, en première lecture le 25 mars 2024, par 89 voix pour, une contre et une abstention puis, sur demande du président de la République, en seconde lecture à l'unanimité des députés présents. Cette nouvelle constitution change le régime politique du pays qui passe de celui présidentiel à celui parlementaire. L'exécutif compte désormais deux chefs élus, non plus au suffrage universel, mais par le Parlement : Le président du Conseil des ministres est désigné par le parti au pouvoir, tandis que le président de la République est élu par le Parlement. Le président du Conseil dispose de pouvoirs plus étendus que celui du président de la République. De même, cette nouvelle Constitution supprime la Cour suprême au profit d'une Cour de cassation.

Certains représentants des partis politiques d'opposition ainsi que des représentants de la société civile que la MOEUA a rencontrés ont indiqué que cette révision de la constitution surtout le changement du régime politique étaient en violation de l'article 59 de la Constitution togolaise en vigueur à l'époque qui dispose que « *Le Président de la République est élu au suffrage universel, libre, direct, égal et secret pour un mandat de cinq (05) ans renouvelable une seule fois. Cette disposition ne peut être modifiée que par voie référendaire. Le Président de la République reste en fonction jusqu'à la prise de fonction effective de son successeur élu.* »

Selon ces représentants de l'opposition et de la société civile, ce changement de la constitution n'aurait pour seule visée que la consécration d'un pouvoir personnel à vie du président de la République actuel à la tête de l'exécutif. Ainsi, 16 organisations de la société civile et 19 partis politiques de l'opposition coalisent pour mettre en place, le 26 mars 2024, le Front « Touche pas à ma Constitution ». La Conférence des Evêques du Togo avait publié un communiqué appelant le président de la République à "surseoir la promulgation de la nouvelle Constitution et à engager un dialogue politique inclusif, après les résultats des prochaines élections législatives et régionales".

Il est à noter que les dernières élections législatives de 2018 avaient été boycottées par les partis de l'opposition réunis au sein de l'Alliance C14 regroupant 14 partis politiques. Ils accusaient le Président de la République de vouloir réviser la constitution en vue de remettre les compteurs à zéro, un amendement devant lui permettre de se présenter aux élections présidentielles de 2020 et de 2025. La campagne des législatives de 2018 avait été marquée par des manifestations et répression violentes ayant causé des morts.

B. Cadre légal

Le processus électoral en République togolaise est encadré, d'abord, par la Constitution du 14 octobre 1992 révisée par la loi n°2002-029 du 31 décembre 2002, la loi n°2007-008 du 07 février 2007 et la loi n°2019-003 du 15 mai 2019 ; ensuite, par la loi organique du 23 janvier 2024 modifiant la loi organique n° 2012-013 du 06 juillet 2012 fixant le nombre de députés à l'Assemblée nationale et le Code électoral constitué de la loi 2024-001 du 25 janvier 2024 portant modification de la loi n°2021-019 du 11 octobre 2021 portant Code électoral ; enfin, par tous autres actes juridiques pertinents dérivés.

Le Code électoral fixe les modalités d'organisation des élections législatives. Le Code a fait l'objet de plusieurs révisions dont la plus récente est celle du 25 janvier 2024. Il définit le cadre juridique et opérationnel du processus électoral. Le cadre légal prévoit des mesures d'incitation à la promotion des candidatures féminines sur les listes des partis en lice, en particulier la réduction de moitié pour les femmes des frais de cautionnement.

C. Système électoral

L'élection des membres de l'Assemblée nationale a lieu au scrutin de liste bloquée à la représentation proportionnelle. L'attribution des sièges est faite selon le système du quotient électoral et le reste des sièges à la plus forte moyenne.

Dans l'optique des élections législatives, une réforme légale a été adoptée : celle de la Loi organique n°2024-002 modifiant 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, modifiée par la loi organique n° 2013-009 du 11 avril 2013. Cette loi fait passer le nombre de sièges à l'Assemblée nationale de 91 à 113. Par suite de cette loi promulguée le 31 janvier 2024, le Conseil des Ministres du 08 février 2024 a procédé à la répartition des sièges.

Cette réforme a fait l'objet de controverses importantes le long du processus électoral. Pour l'opposition et une partie de la société civile, cette réforme électorale est problématique pour trois raisons. D'abord, c'est une réforme adoptée par un parlement illégitime dont le mandat a expiré depuis décembre 2023 et qui ne peut donc prendre une loi aussi importante. Ensuite, cette réforme procède de « violations graves » de l'article 2 du protocole a/sp1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance, additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité de la CEDEAO. Ledit article, en ses alinéas 1 et 2, stipule que : 1) « aucune réforme substantielle de la loi électorale ne doit intervenir dans les six (6) mois précédant les élections, sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques ; 2) Les élections à tous les niveaux doivent avoir lieu aux dates ou périodes fixées par la Constitution ou les lois électorales ».

Enfin, le découpage électoral résultant de cette réforme législative a fait objet de divergences : d'une part les partis d'opposition estime qu'il accorderait davantage de sièges aux circonscriptions électorales favorables au parti au pouvoir alors qu'elles disposent d'un nombre d'électeurs plus faibles que les circonscriptions favorables à l'opposition disposant d'une démographie électorale nettement plus importante. D'autre part, le parti au pouvoir estime que ce redécoupage est attentif à la démographie mais surtout il tient compte de l'équilibre dans la représentation des régions du pays à l'Assemblée nationale.

D. Administration électorale

Conformément au Code électoral qui fixe ses attributions, son organisation et son fonctionnement, la CENI est une autorité administrative indépendante permanente chargée d'organiser et de superviser les consultations électorales et référendaires. Elle est composée de dix-sept (17) membres élus par l'Assemblée nationale dont sept (07) sont issus de la majorité parlementaire ; quatre (04) de l'opposition parlementaire ; trois (03) de l'opposition extra-parlementaire ; deux (02) de la société civile et un (01) représentant l'Administration¹. Elle est appuyée par ses démembrements notamment les Commissions Electorales Locales Indépendantes (CELI) et les Commissions Electorales d'Ambassades Indépendantes (CEAI). La Mission note que le mandat de la CENI en place, qui est d'un an non renouvelable, était arrivé à expiration depuis avril 2023 mais maintenu jusqu'à la tenue des élections. Cette situation a suscité le manque de confiance en l'institution de la part des parties prenantes, notamment de l'opposition. Celle-ci en a tiré la conclusion que les résultats des élections pourraient être biaisés en raison de cette CENI illégitime et illégale maintenue aux fins de produire des résultats favorables à la majorité.

¹ Voir le Sous-Titre I du Code, « De la Commission Électorale Nationale Indépendante et de ses démembrements (CENI) », articles 3 à 39.

En plus de la CENI, d'autres institutions sont impliquées dans la conduite du processus électoral telles que la Cour constitutionnelle, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, la Commission nationale des Droits de l'Homme, le ministère de l'Administration Territoriale, de la Décentralisation et du Développement des Territoires et le ministère de l'Intérieur.

E. Enregistrement des électeurs

Le recensement électoral biométrique s'est déroulé du 29 avril au 14 juin 2023 sur l'ensemble du territoire national en trois (3) zones, dans 6424 Centres de Recensement et de Vote (CRV). Après radiation de 129 225 électeurs, le fichier électoral compte 4 203 711 électeurs dont 2 262 396 de femmes soit 53,82% et 1 941 315 d'hommes soit 46,18%, répartis dans 14 271 bureaux de vote.

La Mission note que le fichier électoral a été audité du 20 au 27 octobre 2023 par une mission externe de l'Organisation internationale de la Francophonie qui l'a jugé fiable.

F. Education civique et électorale

La production et la diffusion de l'information sur le processus électoral relève principalement de la CENI avec l'implication des organisations de la société civile et des partis politiques. Sur ce point, la Mission a été informée que la coopération entre la CENI, d'une part, et les organisations de la société civile et les partis politiques, d'autre part, a été faible. Un partenariat entre la Commission nationale des Droits de l'Homme et le réseau WANEP a permis une série d'actions de sensibilisation en langues locales via les radios communautaires. Des spots d'information et d'éducation ont été produits et diffusés prioritairement les localités rurales du pays.

G. Enregistrement des candidats

L'enregistrement des candidatures s'est déroulé du 19 février au 06 mars 2024. Il est régi par les dispositions des articles 202 à 210 du Code électoral. Un total de 2.348 candidatures provenant de 19 partis politiques, 60 groupes indépendants, 02 groupes de partis pour un total de trois cent trente-deux (332) listes en lice pour cent treize (113) sièges répartis comme suit : 14 dans le Grand Lomé, 17 pour la région Maritime, 31 pour les Plateaux, 16 pour la région Centrale, 19 pour la région de la Kara et 16 pour la région des Savanes.

Le paiement du cautionnement est une des conditions obligatoires de validité des candidatures. Le décret n°2024-019/PR du 08 février 2024 fixe les montants du cautionnement à verser pour les élections législatives 2024 à cinq cent mille (500.000)

francs CFA par candidat. Les femmes candidates doivent payer la moitié de ce montant, soit deux cent cinquante (250.000) francs CFA².

H. Campagne électorale

En conformité avec l'article 68 du Code électoral qui prévoit que « La campagne électorale est déclarée ouverte quinze (15) jours francs avant la date du scrutin. Elle s'achève vingt-quatre (24) heures avant le jour du scrutin »³, elle s'est effectivement tenue du 14 au 27 avril 2024 dans un climat apaisé. Elle s'est déroulée tant à travers des manifestations et rassemblements physiques que de propagande, au moyen des médias traditionnels et numériques et des réseaux sociaux. Les manifestations, affiches et autres supports de communication du parti au pouvoir ont été les plus visibles durant la campagne électorale. Cet état de choses s'explique par le déséquilibre des ressources entre le parti au pouvoir et les formations politiques de l'opposition.

I. Financement de la campagne électorale

Le financement public des partis politiques et de la campagne électorale est régi par la loi n° 2013-013 du 07 juin 2013 portant financement public des partis politiques et des campagnes électorales. Celle-ci dispose que « L'Etat alloue une aide pour le financement des activités des partis politiques et des campagnes électorales. Les montants de l'aide publique pour le financement des activités des partis politiques et des campagnes électorales sont fixés par la loi de finances⁴. En conformité à cette loi, le président de la République a pris un décret fixant à 325 millions FCFA l'enveloppe globale réservée aux listes de candidats aux élections législatives selon la répartition suivante :

- 65% du montant de la contribution de l'Etat sont répartis à égalité entre toutes les listes de candidats ;
- 35% du montant de la contribution de l'Etat sont répartis proportionnellement aux suffrages obtenus, entre les listes ayant obtenu au moins 10% des suffrages exprimés.

² Voir à cet effet le communiqué du Ministre de l'Administration territoriale, de la Décentralisation et du Développement des Territoires du 15 avril 2024 relatif au financement de la campagne des législatives 2024.

³ Article 68 de la loi n°2024-001 du 25 janvier 2024 portant modification de la loi n°2021-019 du 11 octobre 2021 portant code électoral.

⁴ Article Premier de la loi

J. Inclusion dans le processus électoral

En guise de mesures incitatives à la promotion de la représentativité des femmes, le Code électoral prévoit que « Le montant du cautionnement est réduit de moitié pour les candidats de sexe féminin »⁵. Le principe de parité demeure un objectif loin d'être atteint. La mission note que malgré la mesure légale de diminution de moitié le montant de cautionnement pour les femmes, la proportion des candidates demeure relativement faible. En effet, malgré cette diminution de moitié, le montant à payer par chaque candidat de sexe féminin reste élevé, soit deux cent cinquante mille (250.000) francs CFA. Malgré cette mesure incitative, ce montant constitue un réel frein à l'engagement des femmes vu les conditions socio-économiques précaires.

En revanche, la Mission a noté avec satisfaction la présence d'au moins trois (03) femmes sur sept (07) membres du personnel électoral dans la quasi-totalité des bureaux de vote visités.

K. Environnement médiatique

Les médias ont joué un rôle important dans le processus électoral. Le professionnalisme ayant caractérisé l'activité des médias durant le processus électoral a contribué à la pacification de celui-ci. L'implication des radios communautaires dans l'éducation électoral des citoyens illustre le sens de responsabilité sociale des médias togolais en période électorale.

La (HAAC), institution constitutionnelle chargée de la promotion de la liberté de la presse et de la régulation du secteur médiatique togolais, a supervisé la campagne médiatique du processus électoral au moyen d'un dispositif légal⁶ conséquent, de ressources humaines, matérielles et logistiques adéquates relevant du service public de l'audiovisuel togolais. La répartition qu'elle a faite de l'accès des différents courants politiques aux médias tant du service public que du secteur privé a permis une occupation équitable de l'espace médiatique par les diverses listes en lice. Cette répartition est assortie d'un calendrier de passage de toutes les listes sur les médias du service public à l'issue d'un tirage au sort effectué le 29 mars 2024⁷.

⁵ Article 225 du Code électoral, alinéa 2.

⁶ Pour une vue générale sur le dispositif légal relatif à la couverture médiatique des élections, voir Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, *Recueil des textes réglementaires et législatifs de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) pour la couverture des élections législatives et régionales de 2024*, sans date, 343 p.

⁷Décision n°11/HAAC/24/P fixant les dates et l'ordre de passage des messages des candidats aux élections législatives et régionales du 29 avril 2024 sur les médias publics au terme du tirage au sort effectué le 29 mars 2024.

La HAAC a également pris une décision portant suspension des accréditations des envoyés spéciaux de médias étrangers sur le territoire togolais⁸. Cette décision a trait, d'une part, aux « problèmes liés à l'envoyé spécial Thomas Pierre Dietrich de la chaîne Africa XXI, les 13 et 14 avril 2024 dans le cadre de la délivrance des accréditations ». Il était accusé d'entrée illégale sur le territoire du Togo a été arrêté et condamné à six (6) mois d'emprisonnement ferme avec sursis puis renvoyé du territoire togolais. Cette accusation a été rejetée par l'intéressé qui assure avoir fait toutes les formalités nécessaires et préalables à son arrivée sur le territoire togolais⁹ et, d'autre part, aux accusations de « manquements graves » constatés dans la couverture de l'actualité politique sur le Togo par RFI et France 24.

Par suite, la HAAC a adressé une lettre aux autorités de RFI et France 24 dans laquelle elle avertissait ces dernières de son intention de prendre des « mesures appropriées » pouvant aller jusqu'à la suspension du « droit d'émettre sur le territoire national jusqu'à nouvel ordre ».

Cependant, les correspondants locaux des médias étrangers ont pu poursuivre la couverture du processus électoral.

L. Contexte sécuritaire

Les élections législatives du 29 avril 2024 se sont déroulées dans un contexte sécuritaire sensible, caractérisé par la persistance du phénomène terroriste, notamment dans la région des Savanes frontalière avec le Burkina-Faso. Les autorités gouvernementales ont affirmé avoir pris toutes les dispositions nécessaires à l'effet de permettre aux populations des zones exposées à accomplir leur devoir civique dans la sérénité.

De même, la Force Sécurité Élections Législatives et Régionales (FOSELR), forte de 12.000 hommes, a été déployée sur l'ensemble du Territoire national aux fins de la sécurisation du processus électoral. La FOSELR est une force spéciale chargée de la sécurisation du processus électoral sur l'ensemble du territoire togolais avant, pendant et après les élections¹⁰. C'est une force composée des personnels de la gendarmerie nationale, de la police nationale et de la réserve opérationnelle. Elle est placée sous la supervision de la CENI et du Ministère de la Sécurité. Sur le plan opérationnel, elle est dirigée par un commandement et un état-major. La Force Sécurité Elections est

⁸ Cf. Décision n°13/HAAC/24/P portant suspension de la délivrance des accréditations du 15 avril 2024.

⁹ Reporters Sans Frontières, « Togo : RSF dénonce l'expulsion arbitraire du journaliste Thomas Dietrich et la suspension des accréditations pour la presse étrangère », URL : <https://rsf.org/fr/togo-rsf-d%C3%A9nonce-l-expulsion-arbitraire-du-journaliste-thomas-dietrich-et-la-suspension-des>, consulté le 30 avril 2024.

¹⁰ Voir le décret n° 2024-013/PR portant création de la Force Sécurité Élections Législatives et Régionales (FOSELR) 2024.

l'une des spécificités de l'organisation des élections au Togo. C'est une force conçue pour être détachée des forces de sécurité et de défense, exclusivement dédiée au processus électoral et adaptée à chaque type d'élection. Par conséquent, elle reçoit une série de formations spécifiques liées au processus électoral.

M. Rôle des organisations de la société civile

La société civile active en République Togolaise comprend de nombreuses organisations et associations dont certaines coopèrent en réseau. Elles jouent un rôle primordial dans le processus électoral tant dans la conduite des campagnes de sensibilisation sur le processus électoral, le monitoring ou l'observation électorale.

Cependant, certaines organisations n'ont pas été accréditées pour l'observation citoyenne du processus. C'est le cas de la Mission de l'Église catholique à qui il est fait grief de n'avoir pas pu justifier l'origine de son financement. D'autres organisations qui avaient été déjà accréditées par la CENI ont vu leurs accréditations annulées et retirées à 72 heures du scrutin. C'est l'exemple de la Plateforme Citoyenne pour les Élections Démocratiques (PCED) composée de plusieurs organisations dont la coordination et la représentation est assurée par WANEP-Togo. La CENI justifie le retrait de l'accréditation au motif que la PCED n'a pas de récépissé et donc ne dispose pas d'une base légale¹¹. Ce à quoi la PCED répond que toutes les organisations composant la PCED sont enregistrées en bonne et due forme et disposent d'une existence légale ; qu'il va de soi que la PCED, qui n'est qu'une plateforme *ad hoc*, n'ait pas de récépissé. La PCED avait indiqué qu'elle s'étonnait de cette volte-face de la CENI.

N. Gestion du contentieux électoral

La Cour constitutionnelle, conformément à l'article 104 de la Constitution et aux articles 104, 142 et 143 du Code électoral, est chargée du contentieux électoral et de l'annonce des résultats définitifs des élections présidentielle et législatives.

La Cour reçoit les plaintes et contestations élevées autour du processus et des résultats provisoires proclamés par la CENI. Les décisions de la Cour Constitutionnelle sont insusceptibles de voies de recours.

La MOEUA a été informée que la Cour constitutionnelle avait déployé des délégués dans chaque CELI pour observer et rapporter sur d'éventuels cas de litige qui pouvaient survenir pendant le scrutin.

¹¹ Voir la lettre de la CENI n°213/2024/SC-CRP/P/CENI du 25 avril 2024.

II. OBSERVATION DU JOUR DU SCRUTIN

Quatre équipes ont été déployées dans trois régions en vue de l'observation du scrutin : Maritime, Plateaux, Centrale.

A. Ouverture des bureaux de vote.

Les équipes ont observé les procédures d'ouverture dans quatre (04) bureaux de vote, deux (02) en zones urbaines et deux (02) en zones rurales.

Dans la totalité des bureaux de vote visités, l'atmosphère à l'ouverture était calme et sereine. Un (01) des quatre (04) bureaux de vote a ouvert à l'heure. Les trois autres ont accusé un retard variant entre 20 et 30 minutes. Le retard était dû à l'arrivée tardive ou l'impréparation des agents des bureaux de vote.

Les observateurs ont noté la présence de courtes files d'attente à l'ouverture des bureaux de vote.

B. Participation électorale.

A l'ouverture des bureaux de vote, la MOEUA a observé une relative affluence des électeurs dans la plupart des Bureaux de Vote (BV) visités. Dans certains bureaux de vote, l'affluence était même très faible. Celle-ci serait due, dans certaines localités du pays, à un désintérêt des citoyens vis-à-vis du phénomène électoral.

C. Déroulement du scrutin et matériel électoral

Globalement, le scrutin a démarré avec un retard qui n'a pas excédé la quarantaine de minutes. La plupart des bureaux de vote visités disposaient du matériel en quantité suffisante. Certains électeurs avaient une faible connaissance des procédures de vote.

Les bureaux de vote étaient aménagés de façon à permettre un vote ordonné. Des électeurs n'ayant pas retrouvé leurs noms sur les listes mais disposant de leurs cartes d'électeurs ont été autorisés à voter sur la liste des omis ouverte à cet effet. De même, une liste des dérogations a été ouverte pour tous les électeurs en mission et disposant d'un ordre de mission dûment signé.

D. Secret du vote

Dans la quasi-totalité des cas, l'aménagement des bureaux de vote ainsi que la disposition de l'isoloir ont permis d'assurer le secret du vote.

E. Personnel électoral

Dans la quasi-totalité des cas, le nombre du personnel électoral était de 07 membres dont en moyenne 03 femmes par bureau de vote. Le personnel électoral avait de façon générale une bonne maîtrise des procédures électorales.

F. Participation des femmes

La Mission a observé que dans la composition des membres des bureaux de vote, 03 sur 07 étaient des femmes soit 42,85% du personnel électoral. Les femmes étaient majoritaires parmi les électeurs que la Mission a vu voter.

G. Accessibilité des bureaux de vote

La Mission a constaté que dans l'ensemble les bureaux de vote étaient accessibles aux personnes à mobilité réduite. Cependant, bien des bureaux inaccessibles étaient munis d'escaliers sans rampe d'accès, ou sur des terrains non nivelés.

H. Assistance des électeurs

Pour les personnes requérant une assistance pour voter, elles ont été aidées par le personnel électoral dans la plupart des cas, dans le respect du secret du vote.

I. Délégués des candidats et observateurs

Dans la quasi-totalité des bureaux de vote visités, les observateurs et les délégués des candidats pouvaient accomplir leurs tâches sans restriction. La Mission relève que seulement certaines listes de candidats avaient des délégués présents dans un nombre élevé de bureaux.

Cependant, certains délégués de partis se sont immiscés dans la conduite du processus électoral aidant le personnel électoral à remettre les bulletins de vote aux électeurs, à tremper le doigt de ceux qui venaient de voter dans l'encre indélébile.

Durant tout le processus de vote, la Mission a noté une faible participation des observateurs citoyens nationaux. Les observateurs du Collectif des Associations Contre l'Impunité au Togo (CACIT) et des représentants de la Ligue Togolaise des Droits de l'Homme ont été aperçus dans certains bureaux de vote. Cette faible participation des observateurs locaux tient en partie à la non accréditation d'une partie déterminante de la société civile habituée et rompue à l'observation citoyenne des élections : la Mission d'observation de l'Église Catholique, la Plateforme Citoyenne pour les Élections Démocratiques (PCED).

J. Personnel de sécurité

Dans tous les bureaux de vote observés, le personnel de sécurité était visible et professionnel. Leur rapport avec les citoyens a été dans l'ensemble courtois, marqués par une non-ingérence dans le processus de vote.

K. Clôture et dépouillement

La clôture et le dépouillement observés par la MOEUA se sont déroulés dans le calme et sans incident majeur. La plupart des bureaux de vote ont fermé entre 20 et 40 minutes après l'heure réglementaire en raison du retard observé à l'ouverture.

Le dépouillement s'est déroulé dans les bureaux de vote en présence du personnel électoral, des témoins des candidats et des observateurs. Dans la plupart des cas, le bureau de vote a été réaménagé pour faciliter le dépouillement et son observation. La maîtrise de la procédure a été jugée satisfaisante dans les bureaux observés par la MOEUA.

Après signature des procès-verbaux par les agents de BV et les délégués des candidats, une copie était affichée devant l'entrée du BV et une autre remise à chaque délégué de candidats présent dans les endroits observés par la MOEUA.

III. OBSERVATIONS POST-ELECTORALES

A. Annonce des résultats et contentieux

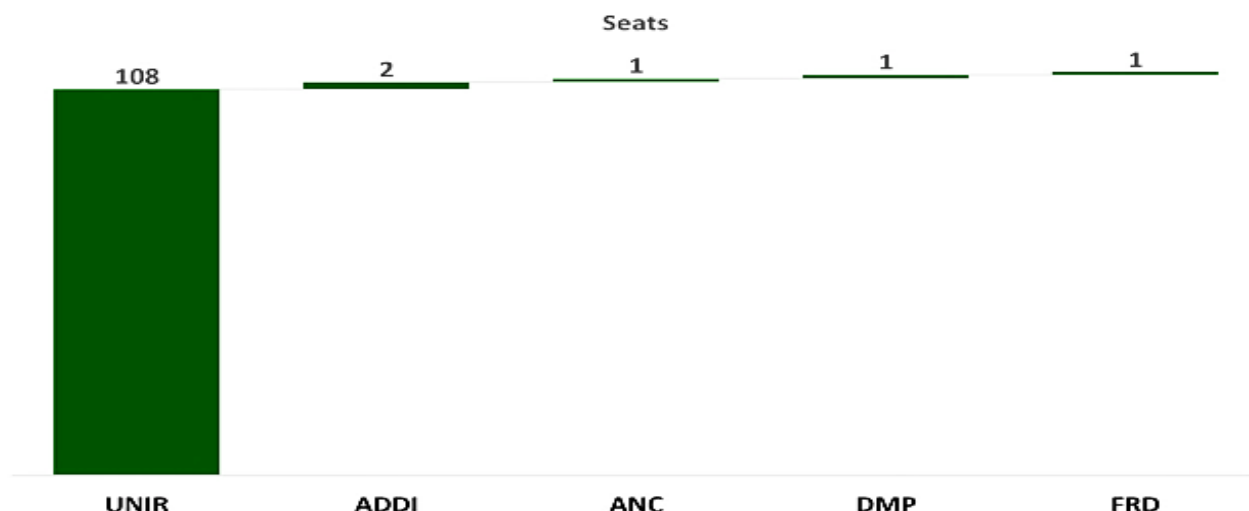
La CENI a proclamé les résultats provisoires des élections législatives du 29 avril 2024 suivants :

- Union pour la République (UNIR) : 108 ;
- Alliance des Démocrates pour le Développement Intégral (ADDI) : 02 ;
- Alliance Nationale pour le Changement (ANC) : 01 ;
- Dynamique pour la Majorité du Peuple (DMP) : 01 ;
- Forces Démocratiques pour la République (FDR) : 01.

✓ Tableau et Histogrammes des résultats

No	Candidates	Final Results
		Seats
1.	UNIR	108
2.	ADDI	2
3.	ANC	1
4.	DMP	1
5.	FRD	1
Voters Registered		4 203 711
Turnout		61,76%

Source : CENI



Source : Unité Démocratie et Élections de l'UA, selon les résultats ci-dessus.

Il ressort de ces résultats que le parti au pouvoir récolte 108 sièges sur les 113 soit 95, 58% et l'ensemble de l'opposition 05 sièges soit 4, 42%.

Sur les 113 députés qui vont composer la nouvelle Assemblée nationale, 23 sont des femmes, soit un taux de 20, 35%.

Ces résultats indiquent que la parité hommes/femmes demeure, d'une part, un idéal encore hors de portée et donc, d'autre part, un immense chantier à bâtir.

L'opposition a dénoncé des irrégularités liées à l'ensemble du processus. Une trentaine de recours ont été déposée par les candidats de l'opposition et des listes des indépendants. Mais ils ont été tous rejetés par le juge constitutionnel au motif qu'ils étaient dépourvus de preuves convaincantes. Par conséquent, le juge constitutionnel a proclamé, le 13 mai 2024, les résultats définitifs qui confirment ceux provisoires donnés par la CENI. Selon la Cour, le taux de participation était de 61,76%, soit 2 565 623 votants sur les 4 203 711 électeurs inscrits.

Cette décision juridictionnelle met un terme en même au contentieux post-électoral qu'au scrutin des législatives du 29 avril 2024.

B. Situation politique post-électorale

Le président de la République Togolaise a promulgué le 06 mai 2024 la nouvelle constitution controversée. Le communiqué de la Présidence de la République qui donne l'information ajoute : « *Votée en deuxième délibération le vendredi 19 avril 2024, cette révision constitutionnelle est le fruit d'une initiative parlementaire conduite*

conformément aux dispositions légales, enrichie des contributions des forces vives de la nation à la suite des consultations tenues du 08 au 12 avril 2024 »¹².

Officiellement donc, le Togo est entré dans un régime parlementaire. Cet acte de naissance de la nouvelle constitution rouvre des protestations qui semblent avoir été mises entre parenthèses le temps des élections législatives et régionales. D'abord, une partie de la critique déplore que le texte intégral du projet de la constitution n'ait été rendu public nulle part de sa première adoption en passant par sa seconde lecture à sa promulgation. D'où ensuite, une partie de la société civile continue d'exhorter le président de la République à renoncer à cette nouvelle constitution. Enfin, les partis de l'opposition affirment qu'ils continueront à mobiliser « une résistance farouche et déterminée » contre cette nouvelle constitution perçue par le Front *Touche pas à ma Constitution* comme « un facteur de division qui fragilise l'unité nationale, au lieu de consolider la cohésion sociale »¹³.

Cette nouvelle configuration politique du pays peut donner lieu à de nouveaux développements politiques sensibles la gouvernance efficace requiert un dialogue interpartis et un dialogue politique plus large incluant à la fois les acteurs politiques de tous les courants et les acteurs majeurs de la société civile.

¹² Cf. Communiqué de la Présidence de la République Togolaise du 06 mai 2024, disponible sur <https://presidence.gouv.tg/2024/05/06/promulgation-de-la-loi-portant-revision-de-la-constitution-togolaise/>, consulté le 12 mai 2024.

¹³ Déclaration du Front « Touche pas à ma Constitution », URL : <https://tonafrique.info/2024/05/08/le-front-touche-pas-a-ma-constitution-denonce-un-mepris-de-faure-gnassingbe-vis-a-vis-des-togolais/>, consulté le 15 mai 2024.

IV. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

A. Conclusion

La Mission prend acte de la tenue des élections législatives du 29 avril 2024 en République Togolaise. Elle observe que ces élections ont été inclusives dans la mesure elles ont connu la participation de différents courants politiques illustrée par les listes de partis de la majorité, de l'opposition et de candidats indépendants. Elle relève que les élections se sont déroulées dans le calme et sans incidents majeurs sur l'ensemble du territoire.

La MOEUA a noté avec satisfaction l'existence d'un Cadre Permanent de Concertation ayant permis des échanges sur les questions socio-politiques et juridiques. Elle encourage tous les acteurs à poursuivre le dialogue pour toutes les questions en suspens visant l'amélioration et l'inclusivité du processus électoral.

L'inclusivité du processus électoral pourrait davantage se concrétiser, d'une part, par une meilleure implication des organisations de la société civile dans l'observation citoyenne et d'autre part, par une amélioration des conditions de la représentativité des femmes aux différentes élections.

Enfin, la Mission exhorte les autorités et toutes les parties prenantes à maintenir un dialogue politique ouvert et inclusif indispensable à la paix et à l'enracinement de la démocratie au Togo.

B. Recommandations

Eu égard aux différentes observations susmentionnées, la Mission fait les recommandations suivantes :

Au Gouvernement et Législateur:

- a. Prendre toutes les mesures nécessaires pour améliorer le cadre législatif quant à une meilleure représentativité des femmes au parlement, et plus généralement dans les instances majeures de prise de décision ;
- b. Introduire dans le cadre légal des élections des dispositions qui prescrivent la compilation et la publication des résultats détaillés (par bureau de vote, centres de vote, circonscription électorale) en vue d'accroître la transparence et la crédibilité des prochains scrutins ;
- c. Veiller au renouvellement régulier des institutions impliquées dans le processus électoral dans les formes et délais prescrits par la loi, notamment la CENI.

A la CENI :

- a. Accroître le renforcement de capacités des agents des bureaux de vote pour les rendre plus compétents dans l'administration du processus de vote ;
- b. Prendre les mesures juridiques et logistiques pour favoriser le vote des personnes vivant avec un handicap ;
- c. Veiller à l'amélioration du taux de représentativité des femmes dans le personnel électoral à tous les niveaux de la chaîne électorale.
- d. Faciliter les accréditations de l'observation citoyenne afin de renforcer la transparence et la crédibilité du processus.

Aux partis politiques :

- a. Encourager la participation des femmes dans le processus en les intégrant et assurer un bon positionnement sur les listes des candidats et en respectant la parité sur leurs listes ;
- b. Privilégier les voies légales de recours dans le cadre du contentieux électoral ;
- c. Privilégier le dialogue dans la résolution des différends inhérents au processus électoral et à la vie politique nationale en général.

A la société civile :

- a. Poursuivre les actions d'éducation civique et électorale ;
- b. Poursuivre et améliorer, en collaboration avec la Commission Nationale des Droits de l'Homme, le système de monitoring des violations des droits de l'homme durant les processus électoraux.

ANNEXE : Carte de déploiement

