

**COMMISSION DE L'UNION AFRICAINE**



**RAPPORT DE LA MISSION D'OBSERVATION DE L'UNION  
AFRICAINNE  
AUX ELECTIONS LEGISLATIVES DU 25 JUILLET 2013  
EN REPUBLIQUE TOGOLAISE**

---

**Table des Matières**

Sigles et Acronymes .....	2
<b>I. INTRODUCTION .....</b>	<b>3</b>
<b>II. OBJECTIF ET METHODOLOGIE DE LA MISSION .....</b>	<b>3</b>
<b>III. CONTEXTE GENERAL DE L'ORGANISATION DES ELECTIONS LEGISLATIVES DE JUILLET 2013 .....</b>	<b>5</b>
Présentation et aperçu historique de la République Togolaise .....	5
Contexte politique des élections du 25 juillet 2013 .....	5
Cadre légal et institutionnel .....	5
Administration électorale .....	6
Inscription des électeurs .....	7
<b>IV. DEROULEMENT DE LA MISSION .....</b>	<b>8</b>
Activités préliminaires .....	8
Déploiement .....	9
Constats de la Mission .....	9
<b>V. RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>10</b>

---

**Sigles et Acronymes**

APG:	Accord Politique Global
CEDEAO:	Communauté Economique Des Etats d'Afrique de l'Ouest
CELI:	Commissions Electorales Locales Indépendantes
CLC:	Commissions des Listes et des Cartes
CENI:	Commission Electorale Nationale Indépendante
CJVR:	Commission Justice, Vérité et Réconciliation
CUA :	Commission de l'Union Africaine
CUT:	Comité de l'unité togolaise
EISA :	Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa (Institut Electoral pour une Démocratie Durable en Afrique)
FOSEL:	Force de Sécurité Electorale
MOEUA :	Mission d'Observation Electorale de l'Union Africaine
OIF:	Organisation Internationale de la Francophonie
ONU:	Organisation des Nations Unies
PAP:	Parlement Panafricain
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
RPT:	Rassemblement du Peuple Togolais
UA :	Union Africaine

## **I. INTRODUCTION**

1. Suite à l'invitation du Gouvernement togolais, la Présidente de la Commission de l'Union africaine (CUA) **Son Excellence Docteur Nkosazana Dlamini Zuma** a déployé une Mission d'Observation pour les élections législatives du 25 juillet 2013 en République togolaise.
2. La Mission d'Observation Electorale de l'Union Africaine (MOEUA) était conduite par **Son Excellence Monsieur Kabiné Komara**, ancien Premier Ministre de la République de Guinée. La Mission comprenait 32 observateurs. Elle était composée d'Ambassadeurs auprès de l'Union Africaine (UA) à Addis Abeba, de parlementaires panafricains, de diplomates, de responsables d'organes de gestion des élections et de membres d'organisations de la société civile africaine. Les observateurs provenaient de treize (13) pays : le Bénin, le Burkina Faso, le Cap vert, la Côte d'Ivoire, le Gabon, la Guinée, la Mauritanie, le Niger, le Nigéria, le Sénégal, la République arabe sahraouie démocratique, la République du Congo et la Tunisie.
3. La Mission est arrivée au Togo le 19 juillet 2013 et y a séjourné jusqu'au 29 juillet 2013. Elle a bénéficié de l'appui technique et logistique d'experts de la Commission de l'Union Africaine, du Parlement Panafricain (PAP) et de l'Institut Electoral pour une Démocratie Durable en Afrique (EISA), arrivés à Lomé le 16 Juillet 2013.
4. Le présent rapport est rédigé conformément aux termes de référence des Missions d'Observation Electorale de l'Union Africaine. Il reflète les différentes étapes du travail de recherche, de consultation, d'observation et d'analyse de la Mission sur le terrain. Il est structuré de la manière suivante :
  - Objectifs et méthodologie de la Mission ;
  - Contexte de l'organisation des élections législatives du 25 juillet 2013 ;
  - Déroulement des élections législatives du 25 juillet 2013 ;
  - Recommandations et conclusions de la Mission.

## **II. OBJECTIF ET METHODOLOGIE DE LA MISSION**

### **Objectif**

5. L'objectif global de la Mission était de faire une évaluation indépendante et impartiale de la conduite des élections législatives du 25 juillet 2013 au Togo. Les objectifs spécifiques de la Mission étaient les suivants :
  - Evaluer si les conditions étaient réunies pour l'organisation d'élections qui permettent aux citoyens de la République togolaise d'exprimer librement leur volonté ;

- Analyser le déroulement des élections à l'aune du cadre constitutionnel, institutionnel et légal en vigueur et apprécier de la conformité de celui-ci par rapport aux normes continentales en matière d'organisation d'élections démocratiques.
6. La Mission s'est appuyée sur les dispositions pertinentes de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance de 2012, de la Déclaration de l'OUA sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique de 2002, les directives de l'UA pour les missions d'observation et de suivi des élections de 2002, ainsi que sur le cadre juridique en vigueur pour l'organisation des élections législatives au Togo.
7. Ainsi qu'il ressort du Chapitre 7 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, « *les Etats parties réaffirment leur engagement à tenir régulièrement des élections transparentes, libres et justes conformément à la Déclaration de l'Union sur les Principes régissant les Elections démocratiques en Afrique* ». La Charte met également l'accent sur l'importance que revêtent les missions d'observation électorale ainsi que sur le fait que ces missions devraient être menées de manière objective, impartiale et transparente. Elles devraient aussi être conduites par des experts jouissant d'une compétence avérée en matière de suivi des élections, et provenant des institutions continentales et nationales telles que le Parlement Panafricain, les commissions nationales électorales, les parlements nationaux, les organisations de la société civile, et les personnalités éminentes, et ce en respectant les principes de représentation et d'égalité de genre en vigueur dans la région.
8. Conformément aux directives de l'UA pour les missions d'observation et de suivi des élections de 2002, les observateurs déployés par la Mission devaient :
- Respecter la Constitution et les lois de la République togolaise;
  - Exercer leur rôle avec impartialité, indépendance et objectivité;
  - Ne pas laisser leurs opinions personnelles, préférences ou préjugés influencer leur travail;
  - Ne pas afficher ou avoir sur eux un quelconque symbole, couleurs ou affiches de partis ou de candidats ;
  - Avoir à tout moment les documents d'accréditation fournis par les autorités togolaises et se présenter en qualité d'observateurs électoraux de l'Union Africaine à toute autorité de la République togolaise qui en ferait la demande;
  - N'accepter aucun cadeau ou faveur, promesse de cadeaux ou de faveurs susceptible de compromettre ou de nuire à l'intégrité de la Mission;
  - S'abstenir d'interférer par action, commentaire ou de quelque manière que ce soit et de mauvaise foi avec la conduite des opérations électorales et/ou avec l'exercice des fonctions des autorités électorales, mais plutôt de coopérer avec elles ; et
  - Noter et rendre compte des irrégularités observées dans la conduite des opérations électorales aux autorités compétentes.

**Méthodologie**

9. En se fondant sur le mandat de la Mission évoqué ci-dessus, l'observation de la Mission de l'Union africaine a porté sur la régularité, la transparence, l'équité et le bon déroulement du scrutin.

**III. CONTEXTE GENERAL DE L'ORGANISATION DES ELECTIONS  
LEGISLATIVES DE JUILLET 2013**

**Présentation et aperçu historique de la République Togolaise**

10. Le Togo est un pays d'Afrique de l'Ouest, ouvert sur le golfe de Guinée, limité au nord par le Burkina Faso, à l'est par le Bénin et à l'ouest par le Ghana. Il a une superficie de 56.785 km<sup>2</sup> ; sa longueur est de 600 km et sa largeur varie de 50 à 150 km. Le pays possède 1.700 km de frontières avec le Burkina Faso, le Ghana et le Bénin et 50 km de côtes donnant sur le Golfe de Guinée.

**Contexte politique des élections du 25 juillet 2013**

11. Les élections législatives du 25 juillet 2013 se sont tenues dans un contexte général marqué par une recomposition du paysage politique au niveau de la majorité et de l'opposition, des divergences sur les conditions d'organisation du vote suite au processus électoral de 2010 et, par la recherche d'un consensus minimal afin de sortir de l'impasse.
12. Des négociations ont été engagées au sein de la classe politique en vue d'aboutir à un accord permettant l'organisation d'une élection législative inclusive, démocratique et transparente. Ces discussions ont porté entre autres, sur un réaménagement du Code Electoral et un redécoupage des circonscriptions.
13. Les négociations entre les acteurs politiques ont abouti à une décrispation du climat politique dans le pays.

**Cadre légal et institutionnel**

14. Les élections législatives au Togo sont régies par les dispositions pertinentes de la Constitution du 27 septembre 1992 et ses modifications subséquentes ; le Code Electoral du 29 mai 2012 modifié successivement le 19 février 2013 et le 22 mars 2013 ; la loi 2013-013 relative au financement des partis politiques et des campagnes électorales ; l'Accord Politique global du 20 août 2006 et toutes une série d'autres lois et règlements.
15. Au terme de l'article 51 de la Constitution, le pouvoir législatif au Togo est exercé par le Parlement constitué par l'Assemblée Nationale et le Sénat. Les députés sont élus au suffrage universel direct et secret pour un mandat de 5 ans.

16. Selon l'article 201 du Code Electoral, l'élection des députés a lieu au scrutin de liste bloquée à la représentation proportionnelle. Les sièges sont attribués aux partis et coalitions en compétition selon la méthode du quotient électoral et de la plus forte moyenne.
17. Au terme de la loi, le quotient électoral est le rapport entre la somme totale des suffrages exprimés par circonscription électorale et le nombre de sièges à pourvoir. Pour déterminer ce quotient, on divise le nombre total des suffrages exprimés par le nombre de députés à élire. Les suffrages recueillis par chaque liste des partis politiques ou des candidats indépendants sont divisés par le quotient électoral pour obtenir un nombre déterminé de sièges. Après attribution des sièges en fonction du quotient électoral, il reste un certain nombre de suffrages non utilisés recueillis par chaque liste. Les sièges restant à pourvoir sont attribués aux listes suivant le système de la plus forte moyenne.
18. La loi organique n° 2012-013 du 06 juillet 2012 fixe à 91 le nombre de députés à l'Assemblée nationale alors qu'un décret fixe à 30 le nombre de circonscriptions électorales et répartit le nombre de sièges par circonscriptions. Désormais, la circonscription électorale est la préfecture.
19. Pour être candidat aux fonctions de député, il faut être de nationalité togolaise, être âgé d'au moins 25 ans et savoir lire et écrire en français.
20. De plus, l'article 220 du Code Electoral dispose que les partis et regroupements de partis qui présentent des listes de candidats aux élections législatives doivent tenir compte de la parité homme-femme.
21. La Mission a pris note des réaménagements du cadre juridique en vigueur pour ces élections et estime que ceux-ci ont été de nature à favoriser l'organisation d'élections plus consensuelles. La Mission salue également l'effort du Togo en faveur de l'égalité du genre.

#### **Administration électorale**

22. L'Article 17 de la Charte africaine des élections, de la démocratie et de la gouvernance oblige les Etats à « créer et renforcer les organes électoraux nationaux indépendants et impartiaux, chargés de la gestion des élections » afin de tenir régulièrement des élections transparentes, libres et justes. A ce titre, le Code Electoral du Togo, en son article 3, prévoit la mise en place d'une Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI).
23. La CENI est une institution permanente ayant le statut juridique d'autorité administrative indépendante et disposant, à cet effet, de prérogatives de puissance publique.
24. L'article 8 du Code Electoral précise les principales attributions de la CENI :
  - L'organisation et la supervision des opérations référendaires et électorales ;

- L'élaboration des textes, actes et procédures liées devant assurer la régularité, la sécurité et la transparence des élections ;
- La nomination des membres de ses démembrements ;
- La formation des agents électoraux ;
- L'information électorale ;
- La commande, l'impression et la distribution des cartes d'électeurs ;
- L'acheminement du matériel électoral dans les bureaux de vote ;
- L'enregistrement et la publication des candidatures ;
- L'accréditation des observateurs nationaux ;
- La centralisation des résultats ;
- La proclamation des résultats provisoires.

25. La CENI est composée de 17 membres désignés, en raison de leur compétence et de leur probité, selon le mode suivant : cinq commissaires issus de la majorité parlementaire; cinq choisis par l'opposition parlementaire; trois représentants des partis extra-parlementaire élus par l'Assemblée Nationale; trois représentants des organisations de la société civile élus par l'Assemblée Nationale et un membre de l'Administration.

26. En plus d'un secrétariat exécutif, la CENI est formé des démembrements suivants (article 27 du Code Electoral) : les Commissions Electorales Locales Indépendantes (CELI) ; les Commissions des Listes et des Cartes (CLC) et les Bureaux de Vote.

### **Inscription des électeurs**

27. Le peuple togolais s'est rendu aux urnes le 25 juillet 2013 pour élire les députés à l'Assemblée Nationale. Auparavant et conformément à la réglementation en vigueur, les forces de défense et de sécurité ont voté le 22 juillet 2013. 3 044 332 électeurs étaient inscrits sur la liste électorale. Un total de 3.044.332 électeurs étaient appelés à choisir leurs représentants. La CENI avait prévu 7.660 bureaux de vote à travers le pays.

### **Enregistrement des candidatures**

28. Selon l'article 23 du Code Electoral, tout parti politique ou regroupement de partis politiques, ainsi que les candidats indépendants légalement constitués peuvent présenter une liste de candidats aux élections législatives.

29. La loi électorale prévoit également le dépôt des candidatures aux élections législatives auprès de la Commission Electorale Nationale Indépendante et, après des vérifications administratives au niveau du ministère de l'administration territoriale, leur examen et la publication de la liste définitive des candidats par la Cour Constitutionnelle.

30. Pour ces élections, la CENI a enregistré un total de 1174 candidatures dont 159 femmes, soit 13.54% du nombre total de candidats enregistrés pour ces élections. La Cour

Constitutionnelle, quant à elle, a examiné 183 listes de candidats, y compris 162 présentées par les partis politiques et coalitions et 21 listes de candidats indépendants. Au total, la Cour a invalidé 15 listes dont 3 listes de candidats indépendants.

31. Le Gouvernement togolais a accordé une subvention de 450 millions de francs CFA destinée à financer la campagne électorale des partis politiques pour les élections législatives du 25 juillet 2013. Cette subvention a été répartie de la manière suivante :
- 200 millions de francs CFA répartis entre les partis siégeant à l'Assemblée ;
  - 100 millions réservés aux formations ou groupes de partis politiques extraparlimentaires, proportionnellement aux listes de candidatures présentées lors des élections législatives ;
  - 150 millions aux partis proportionnellement aux nombres de sièges obtenus lors des élections législatives.
32. La Mission considère le versement de cette subvention comme un effort notable du gouvernement dans le sens d'un financement public des partis politiques et des candidats aux élections. Compte tenu du contexte dans lequel cette subvention a été décidée elle a constitué un pas important dans le sens de l'apaisement du climat politique dans le pays et dans le traitement équitable des partis et des candidats aux élections.

### **Campagne Electorale**

33. L'article 68 du Code Electoral prévoit l'ouverture de la campagne électorale 15 jours avant la date du scrutin. Elle s'achève 24 heures avant le jour du vote. La campagne pour les élections législatives a commencé le 6 juillet 2013 et s'est prolongé jusqu'au 23 juillet 2013, à minuit, en raison du renvoi de la date des élections au 25 juillet 2013.
34. Dans l'ensemble, la campagne électorale s'est déroulée dans le calme, de manière relativement apaisée et sans incidents majeurs. Elle a pris la forme de caravanes, de meetings et autres initiatives de proximité comme le porte-à-porte.
35. La Mission a noté les efforts des acteurs politiques togolais d'aller à des élections apaisées en donnant une chance à la médiation pendant la période de campagne. Elle tient à saluer la sagesse et la maturité dont les acteurs politiques ont fait montre, ainsi que leur sens du dépassement.

## **IV. DEROULEMENT DE LA MISSION**

### **Activités préliminaires**

36. La Mission d'observation électorale de l'Union Africaine a rendu publique, le 21 Juillet 2013, une Déclaration d'arrivée dans laquelle elle a présenté le mandat de la mission, ses objectifs et son programme de travail.
37. Au cours de son séjour, la Mission a été reçue en audience par Son Excellence Monsieur le Président de la République Togolaise. Elle a en outre rencontré Monsieur le Premier

ministre, le Président de la Cour Constitutionnelle, le Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuelle et de la Communication, la Présidente de la CENI, le Président de la Commission Justice, Vérité et Réconciliation (CJVR), l'Archevêque d'Atakpamé et, des membres du gouvernement.

38. La Mission a également rencontré les autorités nationales en charge du processus électoral, les partis politiques, la société civile et les membres de la communauté internationale présents à Lomé. La Mission a aussi échangé avec d'autres missions d'observation internationales accréditées pour ces élections (notamment le groupe des ambassadeurs africains accrédités au Togo, les missions des observateurs de la CEDEAO, de l'OIF et de l'Institut Gorée).
39. Toutes ces rencontres ont permis de mieux comprendre le contexte historique et politique général d'organisation de ces élections et d'évaluer leur niveau de préparation.

### **Déploiement**

40. Les observateurs ont été déployés le 23 juillet 2013, dans toutes les 5 régions du pays à savoir :  
la Région Maritime, la Région des Plateaux, la Région Centrale, la Région de Kara et la Région des Savanes. Ils ont observé les derniers jours de la campagne électorale, les opérations de vote et de dépouillement le jour du scrutin.
41. Avant leur déploiement sur toute l'étendue du territoire les observateurs électoraux de l'Union Africaine ont été entretenus par les experts d'EISA sur la méthodologie de l'observation, le code de conduite de l'observateur international ainsi que le cadre légal et institutionnel régissant les élections au Togo.
42. Sur le terrain les observateurs de l'Union africaine ont rencontré les autorités locales, les démembrements de la Commission électorale et les acteurs politiques.

### **Constats de la Mission**

43. L'implantation des centres et bureaux de vote dans des lieux publics, généralement des écoles facilement accessibles. A l'intérieur, les bureaux de vote étaient aménagés de sorte à permettre la fluidité des opérations de vote et garantir le secret du choix de l'électeur.
44. Des retards dans l'ouverture de certains bureaux de vote, dus à l'arrivée tardive du matériel électoral et à l'absence de certains membres des bureaux de vote. Dans l'ensemble, ces retards n'ont pas occasionné des dysfonctionnements notables des opérations de vote, ni affecté l'atmosphère générale du scrutin.
45. La difficulté pour certains électeurs de retrouver leurs noms sur la liste électorale et leur bureau de vote de rattachement, ainsi que la difficulté pour certains citoyens détenteurs de cartes d'électeurs de retrouver leurs noms sur la liste d'émargement.

46. L'insuffisance de matériel électoral, par endroits, tout au long de la journée. Il en est ainsi, en particulier, de l'absence de la liste d'émargement dans certains bureaux de vote, avec pour conséquence l'utilisation de la liste électorale comme liste d'émargement des électeurs.
47. Les électeurs semblaient être informés des procédures de vote, à l'exception de quelques personnes âgées rencontrées. Ce qui a permis un vote rapide et sans heurts et aussi, d'alléger la tâche des membres du bureau de vote. Cependant, il a constaté au dépouillement un nombre élevé de bulletins nuls, par endroit.
48. Le personnel électoral était relativement bien formé, accueillant et interagissait bien avec les électeurs, les observateurs, pareil pour les délégués des candidats présents dans les bureaux de vote.
49. Des observateurs nationaux et internationaux étaient présents, de même que plusieurs délégués de candidats. Les observateurs électoraux de l'UA ont également rencontré des délégués déployés par la Cour Constitutionnelle pour suivre les opérations électorales.
50. La sécurité des opérations électorales était assurée par un dispositif spécial, la Force de Sécurité Electorale (FOSEL), forte de 6500 agents placés sous la supervision de la CENI et couvrant l'ensemble du territoire. Les forces de sécurité étaient présentes autour des centres et bureaux de vote. Elles ont été discrètes tout au long de la journée.
51. Dans les bureaux de vote visités par les observateurs de la Mission, le dépouillement a immédiatement suivi la fin des opérations de vote. Il s'est déroulé en présence des observateurs et des délégués des candidats. Comme pour les opérations de vote, il s'est déroulé en général dans le calme et les membres des bureaux de vote ont fait montre d'une bonne compréhension de la procédure de déroulement.

## **V. RECOMMANDATIONS**

52. Sur la base des observations faites sur le terrain, la Mission recommande ce qui suit :

### **Aux autorités compétentes du pays:**

- L'adoption d'un code de conduite pour les élections futures qui lie notamment les partis politiques avant, pendant et après les élections et les engage à accepter les résultats des élections ou à les contester par des voies exclusivement légales conformément à l'article 17 de la Charte africaine des élections, de la démocratie et de la gouvernance ;
- La prise de mesures réglementaires adéquates pour la mise en application de la loi sur le financement public des partis politiques et le contrôle de l'utilisation de ces fonds publics ;
- La poursuite du dialogue entre les acteurs politiques afin de mettre en œuvre l'Accord Politique Global ;

- La création d'un cadre permanent de dialogue et de concertation entre les partis politiques en vue de maintenir un climat d'apaisement et contribuer ainsi, à la prévention, à la gestion et au règlement des différends ;

**A la CENI :**

- Le renforcement des capacités des membres des bureaux de vote dans les procédures de vote et dépouillement ;
- La clarification de la définition du bulletin nul, la prise de mesures nécessaires pour respecter l'intention de l'électeur en cas de doute sur la réalité de son vote et l'information systématique et adéquate des électeurs la méthode recommandée pour plier les bulletins de vote afin de limiter une proportion élevée de bulletins nuls ;
- L'amélioration du dispositif opérationnel spécifique à la sécurisation des opérations électorales ;
- La révision de l'article 220 du Code Electoral de manière à encourager les partis, les coalitions et groupes indépendants en compétition à accorder plus de place aux femmes sur leurs listes de candidats.
- Informer davantage les parties prenantes des dispositions prises pour la remontée des résultats pour les prochaines consultations électorales, si possible, au moyen de supports écrits.

**Aux partis politiques :**

- Le recours aux voies légales en cas de contestation des résultats et leur acceptation par tous dès lors que les institutions compétentes se seront prononcées ;

**Aux organisations de la société civile et médias :**

- Le renforcement de la formation et de l'éducation civique des électeurs ;
- Ouvrir inlassablement à la préservation de la paix et au maintien de l'atmosphère apaisée qui a prévalu pendant le scrutin.