

RAPPORT DE LA MISSION EXPLORATOIRE DU 22 AU 30 AVRIL 1998 EN VUE DE L'ELECTION PRESIDENTIELLE DU 7 JUIN 1998

INTRODUCTION

1. En réponse au souhait exprimé, par notes verbales, en date des 6 février, 16 mars, 6 et 17 avril 1998, par le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération du Togo, de recevoir des **observateurs de La Francophonie**, à l'occasion de **l'élection présidentielle fixée, initialement, au 7 juin 1998, et reportée au 14 juin 1998**, le Secrétaire Général de La Francophonie, Son Excellence Monsieur Boutros Boutros-Ghali, a décidé **d'envoyer au Togo une mission exploratoire.**

2. Cinq ans après la dernière élection présidentielle de 1993, il s'agissait de procéder à une étude circonstanciée de l'état de la préparation électorale, ainsi que du fonctionnement des Institutions impliquées, en vue d'émettre des recommandations propres à déterminer l'implication éventuelle de La Francophonie, sur la base des actions de partenariat, en cours, avec le Togo, en faveur de la consolidation de l'Etat de droit et de démocratie.

3. Cette mission, qui s'est déployée, du 22 au 30 avril 1998, était composée d'un représentant de l'Assemblée Internationale des Parlementaires de Langue Française (AIPLF), M. André Mbourou, Député, 3^e Vice-Président de l'Assemblée Nationale du Gabon et d'un expert, M. Ahmed Salem Ould Bouboutt, professeur de droit public à l'Université de Nouakchott, Chargé de Mission au Ministère de la Justice de Mauritanie.

M. Mbourou a assumé la responsabilité de porte-parole de la délégation et M. Ould Bouboutt, celle de rapporteur. M. Mayaki Issoufou, responsable de projets de coopération à la Délégation Générale à la Coopération Juridique et Judiciaire, a assuré la coordination technique de la mission. M. Pasteur Nzinahora, Directeur du Bureau Régional de l'Afrique de l'Ouest, et l'ensemble du personnel du Bureau, ont grandement facilité le travail de la mission.

4. **Par ailleurs**, et suite à une demande complémentaire, présentée, par note verbale du 17 avril 1998, par le Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération, aux fins de disposer d'une assistance électorale de la part de l'Agence de la Francophonie, sous la forme d'une expertise et d'une dotation en matériel, en vue de l'établissement informatisé des listes électorales et de la saisie des résultats, M. Stanislas Zalinski, responsable de projets de coopération à la Délégation Générale à la Coopération Juridique et Judiciaire, s'est rendu à Lomé les 29 et 30 avril, **pour une mission d'identification, s'intégrant, pour partie, à la mission exploratoire.** Compte tenu de la spécificité de son activité, un **rapport distinct** a été produit, (en annexe).

5. La mission s'est déroulée conformément aux Principes directeurs devant guider l'envoi d'une mission d'observation d'élections, avec pour principales tâches de procéder à :

- la collecte de documents de références historiques et politiques et des textes pertinents, afférents à cette consultation ;
- l'étude des mesures ou dispositions, tant structurelles que techniques, juridiques et financières, envisagées ou déjà en œuvre, pour préparer et organiser la consultation prévue ;
- l'analyse du contexte et de l'environnement socio-politiques.

6. Dès son arrivée à Lomé, la mission a remis à la presse **le communiqué** suivant publié dans les principaux quotidiens du pays :

COMMUNIQUÉ DE PRESSE

DE LA MISSION EXPLORATOIRE DU SECRETARIAT GENERAL DE LA FRANCOPHONIE POUR L'ELECTION PRESIDENTIELLE

En prévision de l'élection présidentielle du 7 juin 1998, une mission exploratoire de La Francophonie est arrivée à Lomé le 22 avril 1998. L'envoi d'une telle mission a été décidé par Son Excellence Monsieur Boutros Boutros-Ghali, Secrétaire Général de La Francophonie, à la suite des requêtes adressées par le Gouvernement de la République togolaise aux fins d'apporter un appui à la préparation de l'élection présidentielle et de faire venir des observateurs de pays francophones.

Le mandat de cette mission, composée de deux personnalités francophones, dont un parlementaire, et coordonnée par un fonctionnaire de l'Agence de La Francophonie, est d'analyser le contexte et l'environnement socio-politiques pendant la campagne électorale, ainsi que toutes les mesures ou dispositions, envisagées ou déjà prises, pour préparer et organiser cette consultation.

Pendant leur séjour au Togo, les membres de la mission exploratoire se proposent de rencontrer l'ensemble des acteurs politiques togolais, en particulier les candidats et partis, ainsi que les responsables administratifs et

politiques du pays, de même que ceux des organismes chargés de la préparation et de la tenue de cette élection. C'est ainsi qu'ils auront des entretiens avec le Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération, le Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité, les membres de la Commission Electorale Nationale, ceux de la Cour Constitutionnelle, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et la Communication, entre autres.

Ils comptent aussi porter une attention toute particulière aux organes d'information et aux principaux acteurs de la société civile, tels les organisations non gouvernementales et les regroupements voués à la promotion des droits de l'homme et des valeurs démocratiques.

A la fin de leur mission, les experts feront rapport au Secrétaire Général de La Francophonie qui se prononcera sur l'opportunité d'envoyer une mission d'observation, ainsi que sur l'appui qui pourrait être apporté aux institutions impliquées dans la préparation et la tenue de cette consultation.

Lomé, le 23 avril 1998

I. BREF RAPPEL DU PROCESSUS CONSTITUTIONNEL

- **Territoire sous tutelle de l'ONU**, le Togo est confié à la France. Le 30 août 1956, naissance de la République autonome du Togo, sous contrôle de la France, avec M. Nicolas Grunitzky comme Premier Ministre.

- En 1958, des élections législatives sont organisées, par l'Organisation des Nations Unies (27 avril). Le Comité de l'Unité Togolaise (C.U.T.) remporte le scrutin et M. Sylvanus Olympio devient Chef du Gouvernement. En novembre, la tutelle de l'ONU est levée.

- Le 27 avril 1960, proclamation de l'indépendance du Togo

- Des élections législatives sont organisées, le 9 avril 1961, consacrant, une très nette victoire de la liste du Parti de l'Unité Togolaise (P.U.T), parti au pouvoir. **Une Constitution, prévoyant un Président de la République élu** au suffrage universel direct, est adoptée. Le 15 avril, M. Sylvanus Olympio est élu premier Président de la République. Il met en place un régime autoritaire, qui entraîne un mécontentement populaire.

- **Un coup d'Etat militaire**, mené par un groupe de sous-officiers dirigés par le sergent Gnassingbé Eyadema, intervient **le 13 janvier 1963**, suivi du renversement et de la mort du Président Sylvanus Olympio.

- Un gouvernement provisoire est institué, **le 16 janvier 1963**, sous la présidence de M. Nicolas Grunitzky. Des élections, organisées le 5 mai 1963, permettent :

- **l'approbation de la Constitution**, par voie de référendum (le oui remporte 97,60% des suffrages exprimés, sur un taux de participation de 91,33 %) ;

- le choix du Président de la République, en la personne de M. Grunitzky ;

- la sélection des 56 députés de l'Assemblée Nationale, la liste d'union nationale remportant 97,70 % des suffrages exprimés.

- Une **crise** survient, entre le Président de la République et le Vice-Président, entraînant la suppression de la fonction de Vice-Président : excipant de l'incapacité du Président Grunitzky à assurer au pays un régime stable et démocratique, M. Gnassingbé Eyadema annonce **la prise du pouvoir par l'Armée, le 13 janvier 1967**.

Ce deuxième coup d'Etat militaire entraîne le départ du Président de la République, la dissolution de l'Assemblée Nationale et l'abolition de la Constitution. **Un Comité de réconciliation nationale**, présidé par le Colonel Kléber Dadjo, fait office de gouvernement provisoire.

- **Le 14 avril 1967, le Lieutenant-Colonel Gnassingbé Eyadema** dissout le Comité de réconciliation nationale, prend le pouvoir, **devient Chef de l'Etat** et constitue un nouveau gouvernement. **Le 12 mai 1967, les quatre partis politiques existants sont dissous**.

- **En 1969**, le Rassemblement du Peuple Togolais (RPT), parti du Président Eyadema, est créé. C'est un parti unique dont le Président national est le Chef de l'Etat togolais.

- **Le 9 janvier 1972, un référendum** décide, avec 98,69 % de « oui », le maintien du Général Eyadema à la tête du pays et la poursuite de la mission de l'Armée.

- **Le 10 janvier 1974**, le Président EYADEMA annonce la nationalisation de l'exploitation et de la gestion des ressources minières du pays.

- Le 30 décembre **1979**, ont lieu des **élections générales** :

- La nouvelle Constitution est adoptée, par référendum, avec 99,63 % de « oui » ;

- Le Général Eyadema, candidat unique à l'élection présidentielle, présenté par le RPT, est élu Président, pour sept ans, avec 99,97 % des suffrages exprimés ;

- La liste unique des 67 candidats députés à l'Assemblée Nationale, présentée par le RPT, est élue avec 96,62 % des suffrages exprimés.

- De **nouvelles élections législatives** (deuxième législature) ont lieu en **mars 1985**, pour lesquelles il y a **pluralité de candidatures au sein du parti unique**.

- **En 1986, une tentative de coup d'Etat, menée à partir du Ghana, échoue le 23 septembre**. Le 21 décembre, lors de l'élection présidentielle, le Général EYADEMA est réélu avec 99,95 % des suffrages exprimés, sur un taux de participation de 95,67 % .

• **En 1990**, des élections législatives se tiennent, les **4 et 18 mars** ; pour 77 sièges de députés, il y a 230 candidats, se réclamant tous du RPT. Le taux de participation est de 83,17 %.

• Le 5 octobre 1990, survient un **soulèvement populaire des étudiants et des jeunes**. Une **Commission Constitutionnelle**, créée en octobre, est chargée de proposer un projet de Constitution qui consacre le multipartisme.

• **1991** - Le Président Eyadema **accepte, le 18 mars, la création des partis politiques et la tenue d'un « Forum National de Dialogue »**.

• La **Charte des partis politiques** est promulguée le 12 avril ainsi que deux lois d'amnistie générale. Le 1er mai, M. Agboyibo crée le Comité d'action pour le renouveau (CAR).

• Le 12 juin 1991, le Président Eyadema accède à la demande des partis politiques d'opposition réunis au sein du FOD (Front de l'Opposition Démocratique), renommé COD (Comité de l'Opposition Démocratique), en faveur de la tenue d'une **Conférence nationale pour le 24 juin**.

La Conférence Nationale Souveraine met en place des **organes de transition**, le 27 août :

- élection d'un **Premier Ministre de transition**, M. Joseph Kokou Koffigoh,
- élection d'un **Haut Conseil de la République (HCR)**, Parlement intérimaire.

Un nouveau gouvernement est formé. Le 27 novembre, le HCR dissout le RPT. Des militaires putschistes, hostiles au régime de transition, arrêtent le Premier Ministre, le 28 novembre. Le 31 décembre, un nouveau gouvernement est formé, qui fait d'importantes concessions à l'Armée et à l'ex-parti unique, le RPT.

• **La période de transition est prorogée jusqu'au 31 décembre 1992** et, dès le 19 août 1992, le Général EYADEMA est rétabli dans ses prérogatives et un gouvernement de transition est mis en place le 14 septembre.

• **Un référendum constitutionnel est organisé le 27 septembre 1992**. Le « oui » obtient 98,11 % des suffrages exprimés (taux de participation de 66 %) et la **Constitution de la IVème République est promulguée le 14 octobre**.

Toutefois le processus électoral (élections présidentielle et législatives) prévu pendant la période de transition **est suspendu**, du fait de la grève générale illimitée et de l'appel à la désobéissance civile, lancés par les syndicats en novembre 1992.

• **En 1993**, des manifestations, des grèves, des fusillades et des pillages (à Lomé en particulier) poussent de nombreux togolais à l'exode vers le Ghana et le Bénin.

Après l'échec d'une table ronde « **Gouvernement – Opposition** » en février, à Colmar (France), les pourparlers inter-togolais, entre représentants du Général Eyadema et ceux des partis unis au sein du COD-II (Collectif de l'Opposition Démocratique, nouveau nom de l'ex-COD), débouchent sur l'**accord de Ouagadougou (Burkina Faso) du 11 juillet 1993**, qui fixe, **au 25 août 1993, la date de l'élection présidentielle**.

• Dans la perspective de l'élection présidentielle du **25 août 1993**, **six (6) candidats ont déclaré leur intention de se présenter** : MM. Eyadema (RPT), Kodjo (COD-II), Olympio (UFC), Agboyibo (CAR), Adani (ATD) et Amouzou (indépendant). Du fait du rejet de la candidature de M. Olympio et du retrait des candidatures de MM. Agboyibo et Kodjo, peu avant la date du scrutin, **trois candidats** se sont effectivement présentés devant les électeurs, le 25 août. A l'issue du scrutin, le Président sortant, le Général Eyadema, est élu avec 96,49 % des suffrages exprimés (taux de participation de 36,16 %). **Les élections législatives sont reportées du 19 décembre 1993 au 23 janvier 1994**.

• **Le 6 février 1994, a lieu le premier tour des élections législatives et le 27 février le deuxième tour**. Les deux partis de l'Opposition obtiennent 43 des 81 sièges à l'Assemblée : le **CAR** obtient 36 sièges, **l'Union Togolaise pour la Démocratie (UTD)**, dirigée par M. Edem Kodjo, 7. Le **RPT** de son côté détient 35 sièges. **L'Union pour la Justice et la Démocratie (UJD)**, parti de la mouvance présidentielle, obtient, quant à lui, 2 sièges. Un autre parti de la mouvance présidentielle, la **Convention des Forces Nouvelles (CFN)** de Maître Joseph Kokou KOFFIGO, dispose d'un siège de député.

• **Le 2 avril 1994**, l'Opposition suspend sa participation à l'Assemblée Nationale, pour protester contre l'invalidation, par la Cour Suprême, de l'élection de trois (3) de ses députés.

• **M. Edem Kodjo, chef du parti minoritaire au sein de la majorité parlementaire (opposition) est nommé Premier Ministre**, le 24 avril. Les membres des partis de la mouvance présidentielle occupent la moitié des postes du nouveau gouvernement.

• Les élections législatives partielles (3 sièges), prévues pour le 17 novembre 1994, sont reportées.

• **En 1996, une crise survient, en juin, entre le Président et le Premier Ministre**, au sujet des pouvoirs que la Constitution attribue à l'un et à l'autre. La Cour Suprême, saisie par le Président Eyadema, tranche en sa faveur ; mais le Premier Ministre a contesté cette décision, la trouvant injuste.

En juillet, l'opposition parlementaire est affaiblie à la suite de l'exclusion et de la défection de députés.

Les 4 et 18 août 1996, les élections législatives partielles, portant sur les trois (3) sièges invalidés, se tiennent et sont remportées par le RPT en totalité. Le RPT détient, désormais, la majorité absolue à l'Assemblée Nationale. En conséquence, **le 19 août, le Premier Ministre, M. Edem Kodjo, démissionne, et, c'est un**

membre du RPT, M. Kwassi Klutse, qui le remplace. Un nouveau gouvernement, composé exclusivement de membres de partis de la mouvance présidentielle, est constitué, le 27 août.

* 1997

- Le 22 février 1997, **installation de la Cour Constitutionnelle**, prévue par la Constitution.
- Le 3 mai, en réponse à la dispersion avec des explosifs d'un meeting du CAR, ce dernier organise une marche de protestation à Lomé (la première depuis 1993). Plusieurs leaders des autres partis de l'opposition se joignent à cette marche.
- En septembre, création du **Front Uni de l'Opposition togolaise**, qui réunit l'Union des Forces du Changement (UFC) de M. Olympio, fils de l'ancien Président de la République, le CAR et le Parti pour la Démocratie et le Renouveau (PDR) de M. Ayeva.
- En décembre, accusant le CAR de « collusion avec le RPT », l'UFC se retire du Front Uni de l'Opposition togolaise, en guise de protestation contre la désignation des représentants de l'Opposition au sein de la Commission Electorale Nationale et au sein desquels ne figure aucun membre de l'UFC.

* 1998

- Le 6 janvier 1998, **une nouvelle loi sur la presse** est adoptée. Elle prévoit, notamment, un allègement des peines prévues.
 - Du 6 au 15 février, **opération de révision des listes électorales**. L'Opposition, l'estimant peu satisfaisante, réclame la reprise de l'opération.
 - En mars, **crise de l'énergie** : la ville de Lomé est paralysée par des coupures incessantes de courant électrique.
 - Le 14 mars, M. Gnininvi, de la Convention Démocratique des Peuples Africains (CDPA), annonce sa candidature aux prochaines élections présidentielles. Des tractations avec les autres partis de l'opposition et les candidats éventuels sont entamées.
 - Le 26 mars, la date des élections présidentielles est fixée pour les 7 et 21 juin 1998. Cette date est contestée par l'Opposition, comme inconstitutionnelle.
 - Le 10 avril, le Général Eyadema est investi candidat pour le RPT, comme candidat à l'élection présidentielle.
 - Le 15 avril, une motion de censure déposée par les députés du CAR est rejetée.
- Sur saisine du Premier Ministre, la **Cour Constitutionnelle reporte le 1er tour de l'élection présidentielle au 14 juin 1998**, dans son Avis du 23 avril. En application de l'Avis, le Gouvernement adopte le décret portant convocation du collège électoral, le 30 avril.
- Le 27 avril, retour au Togo de G. Olympio, pour assister au congrès de son parti. Au cours de ce congrès, G. Olympio est investi comme candidat de l'UFC, pour l'élection présidentielle de juin 1998.

II. LE CADRE CONSTITUTIONNEL

Fondement de la IVème République, la **Constitution du 14 octobre 1992 n'a connu aucune modification**. Elle semble d'ailleurs faire l'objet d'un **consensus** au sein de la classe politique togolaise, sans doute en raison des conditions de son élaboration (Conférence nationale).

A. Les droits et libertés constitutionnels

La Constitution de 1992 se réfère aux textes internationaux et aux Déclarations de droits majeurs :

- Charte des Nations Unies ;
- Déclaration universelle des Droits de l'homme de 1948 ;
- Charte africaine des droits de l'homme et des peuples de 1981.

Au-delà de ces références générales, le Titre II de la Constitution traite des « **Droits, Libertés et Devoirs des citoyens** ». Sont ainsi reconnus, notamment, le droit à l'égalité, le droit au développement et à l'épanouissement de la femme, la liberté individuelle, le droit à la défense, la liberté d'aller et venir, la liberté de pensée, de conscience, de religion, de culte, d'opinion et d'expression, de presse, la liberté d'association, de réunion et de manifestation, le droit à l'environnement.

B. Les institutions constitutionnelles

1. Le Pouvoir législatif

Le pouvoir législatif est exercé par une chambre unique, l'**Assemblée nationale**, dont les membres portent le titre de **député**.

Les députés sont élus au suffrage universel direct et secret pour cinq ans et sont rééligibles. Ils jouissent de l'immunité parlementaire.

L'Assemblée nationale vote la loi et contrôle l'action du Gouvernement qu'elle peut renverser par une motion de censure (art. 98) ou par un vote de défiance (art. 97).

L'Assemblée nationale consent l'impôt, adopte le budget de l'Etat et en contrôle l'exécution, notamment avec l'assistance d'une Cour des Comptes.

2. Le Président de la République

Le Président de la République est élu au **suffrage universel direct pour un mandat de cinq (5) ans, renouvelable une seule fois** (art. 59).

Nul ne peut être candidat aux fonctions de Président de la République :

- s'il n'est de nationalité togolaise de naissance ;
- s'il n'est âgé de 45 ans révolus à la date du dépôt de sa candidature ;
- s'il ne jouit de tous ses droits civils et politiques ;
- s'il ne présente un état de bien-être général, psychique et mental, dûment constaté par trois médecins assermentés désignés par la Cour constitutionnelle.

Il y a lieu de signaler ici que c'est sur la base de cette dernière condition que la candidature de M. G. OLYMPIO a été écartée pour les élections de 1993, l'intéressé ayant présenté un certificat médical non conforme.

Les fonctions de Président de la République sont incompatibles avec l'exercice du mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national, et de tout emploi privé ou public, civil ou militaire, ou de toute activité professionnelle.

Le Président de la République est le **Chef de l'Etat** et, à ce titre, il est garant de l'indépendance et de l'unité nationales, de l'intégrité territoriale, du respect de la Constitution et des traités et accords internationaux. Il promulgue les lois. Il préside le Conseil Supérieur de la Magistrature et est le garant de la liberté individuelle. **Il nomme le Premier Ministre** « dans la majorité présidentielle », précise l'article 66, et met fin à ses fonctions sur présentation par celui-ci de la démission de son Gouvernement. Sur proposition du Premier Ministre, le Président nomme les autres ministres et met fin à leurs fonctions. **Il préside le Conseil des Ministres.**

Le Président de la République **promulgue les lois** et nomme à certains emplois civils et militaires. **Il peut dissoudre l'Assemblée nationale** et dispose du droit de grâce.

3. Le Gouvernement

Le Gouvernement est une **autorité collégiale** comprenant le Premier Ministre, les Ministres et, le cas échéant, les Ministres d'Etat, les Ministres délégués et les Secrétaires d'Etat. Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec toute fonction de représentation professionnelle et tout emploi, privé ou public, civil ou militaire.

Le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation. Il dirige l'Administration civile et militaire : à cet effet, il dispose de l'Administration, de la force armée et des forces de sécurité.

Le Premier Ministre est le Chef du Gouvernement. Il assure l'exécution des lois et contresigne certains actes du Président de la République. Le Gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale.

4. Le pouvoir judiciaire

Le pouvoir judiciaire, « garant des libertés individuelles et des droits fondamentaux », est **indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif**. Les magistrats du siège sont inamovibles. Le Conseil Supérieur de la Magistrature veille à l'indépendance de la magistrature. Les juridictions d'exception sont prohibées.

5. Les autres Institutions constitutionnelles

La Constitution prévoit, par ailleurs, d'autres institutions constitutionnelles, comme la **Cour constitutionnelle**, la **Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication**, la **Cour des comptes**, ou encore la **Commission nationale des droits de l'homme**. Certaines de ces institutions, particulièrement impliquées dans le processus des élections présidentielles, seront évoquées dans la partie III ci-après.

III. LE DISPOSITIF DES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES

Bien que la Constitution en vigueur actuellement au Togo ait été promulguée le 14 octobre 1992 et que, le 25 août 1993, s'est déroulée une élection présidentielle, **l'élection présidentielle de juin 1998 sera la première présidentielle à être organisée sous l'emprise effective de la Constitution du 14 octobre 1992.**

A. L'élection présidentielle du 25 août 1993

- En effet, l'organisation de l'élection présidentielle du 25 août 1993 a été régie par :
 - La **Constitution de 1992** et, entre autres textes, le Code électoral de juillet 1992 modifié par ordonnance en avril 1993 ;

– **L'Accord de Ouagadougou**, signé le 11 juillet 1993 sous la médiation du Président du Burkina Faso, entre les représentants du Président Eyadema et du Gouvernement togolais et les représentants du Collectif de l'Opposition Démocratique (COD-II), **Accord modifiant un certain nombre de dispositions des textes précités**, dont la Constitution.

• La **mission exploratoire** (du 5 au 11 août 1993) et la **mission d'observation** (du 22 au 28 août 1993), dépêchées au Togo, par La Francophonie, à la suite de l'invitation faite par les Autorités togolaises d'envoyer des **observateurs franco-phones à l'occasion de l'élection présidentielle du 25 août 1993**, ont, dans leurs rapports de mission, fait ressortir que « cette juxtaposition (textes nationaux et Accord de Ouagadougou) pouvait **poser des problèmes juridiques complexes...** », mais que « toute la poursuite du processus électoral, entamé depuis de nombreux mois, reposait sur le consensus de Ouagadougou ».

L'Accord de Ouagadougou, « outre les problèmes relatifs à la sécurité et notamment à la mission des Forces Armées Togolaises, procède à des **réaménagements importants** en ce qui concerne la composition et la mission de la Commission Electorale Nationale, les Commissions Electorales Locales et les Commissions administratives de distribution des cartes d'électeur, les délais de proclamation provisoire et définitive des résultats des élections présidentielles et législatives, la publication des listes électorales, la composition et la mission de la Commission ad-hoc de l'audiovisuel, la présence d'observateurs internationaux, les opérations de vote et enfin la date des élections » (cf rapports précités).

La **période de transition ayant pris fin**, les textes juridiques nationaux sont pleinement applicables et c'est dans ce cadre que l'élection présidentielle de juin 1998 est organisée.

B. Le cadre juridique des élections présidentielles de 1998

L'élection présidentielle est régie par un ensemble de textes juridiques et, notamment, par :

- **la Constitution** ;
- **le Code électoral** (loi 92-003/PM du 8 juillet 1992 modifiée par la loi du 9 septembre 1997) ;
- **la loi 92-005/PR** du 16 septembre 1992 portant modalités d'accès aux organes de presse de l'Etat ;
- **la Charte des partis politiques** (loi n° 91-4 du 12 août 1991).

1. Candidatures et mode de scrutin

Le Président de la Cour Constitutionnelle, après s'être assuré de la régularité des candidatures, arrête et rend publique **la liste des candidats**, vingt jours avant le premier tour du scrutin (art. 127, Code électoral). Tout candidat peut contester la liste devant la Cour constitutionnelle.

L'élection du Président de la République a **lieu au scrutin uninominal majoritaire à deux tours**. Le premier tour de l'élection présidentielle étant prévu le **14 juin**, et si aucun candidat n'obtient la majorité absolue des suffrages exprimés, il sera procédé, **le 28**, à un deuxième tour entre les deux candidats ayant recueilli le plus grand nombre de voix au premier tour. Sera déclaré élu, le candidat qui aura recueilli le plus grand nombre de voix.

L'article 130 du Code électoral précise que le scrutin est ouvert sur convocation du Gouvernement trente (30) jours au moins et quarante cinq (45) jours au plus avant l'expiration du mandat du Président en exercice.

2. La campagne électorale

La campagne électorale en vue de l'élection présidentielle est **ouverte quinze jours avant le premier tour du scrutin**. En cas de deuxième tour, la campagne s'ouvre à compter du jour de la publication, au Journal Officiel, de la liste des deux candidats habilités à s'y présenter. Elle est close le vendredi précédant le scrutin, à minuit.

La Commission Electorale Nationale (CEN) et la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) veillent, chacune en ce qui la concerne, à assurer l'égalité des candidats.

3. Les opérations électorales

Aux termes de l'article 141 du Code électoral, les électeurs sont convoqués par décret, dans les quarante cinq jours avant la date du scrutin.

Les listes électorales sont dressées dans chaque commune et dans chaque préfecture, par une commission administrative. L'article 13 du Code électoral prévoit que les listes électorales sont permanentes. Elles font l'objet d'une révision annuelle opérée par le Ministre de l'Intérieur, placée sous le contrôle de la CEN. L'élection est faite sur la base de la liste révisée pendant toute l'année qui suit la clôture de la liste. Toutefois, avant chaque élection, une **révision exceptionnelle** peut être décidée par décret.

L'article 17 du Code électoral précise qu'une **carte d'électeur** doit être délivrée, à chaque électeur, par des **Commissions administratives**. Cette carte, infalsifiable, est établie, aux frais de l'Etat, sur la base d'un modèle choisi par la CEN, qui en assure l'impression. Il est créé, dans chaque commune et préfecture, sous l'autorité du Préfet, des Commissions chargées de la distribution des cartes d'électeur. Elles sont composées de représentants de l'Administration, du Maire, de la CEL et de chaque parti politique légalement constitué.

En vue de veiller à la régularité des opérations électorales, **la Cour Constitutionnelle désigne des délégués parmi les magistrats des Cours d'Appel et des Tribunaux**. Ces délégués sont chargés de veiller à la régularité de la composition des bureaux de vote, des opérations de vote, du dépouillement des bulletins et au respect du libre exercice des droits des électeurs et des candidats. A l'issue du scrutin, ils dressent un rapport au Président de la Cour Constitutionnelle, au plus tard dans les vingt quatre heures qui suivent la clôture du scrutin.

4. Le contentieux

Le contentieux des élections présidentielles est du ressort de la Cour Constitutionnelle. (voir 5°, dans la section suivante)

C. Le cadre institutionnel des élections présidentielles

Plusieurs institutions sont impliquées, à un titre ou à un autre, dans le processus de l'élection présidentielle.

1. Le Ministère chargé de l'Administration territoriale

Le Ministère de l'Administration territoriale, actuellement, **Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité** (décret n° 93-103/PR du 2 octobre 1996), **est chargé de l'organisation des opérations référendaires et électorales.**

Dans ce cadre, notamment, le Ministère de l'Intérieur **nomme les membres des commissions administratives et désigne les membres des bureaux de vote.**

On note, par ailleurs, **le rôle des commissions administratives** chargées de l'établissement et de la révision des listes électorales, des **commissions de distribution des cartes d'électeur**, du **service du fichier général des élections**, et celui des **bureaux de vote**, sans oublier les attributions **d'autres autorités administratives** comme le Trésor public ou les forces de sécurité.

2. La Commission Electorale Nationale (CEN)

Instituée à l'article 72 de la loi 92-003/PM du 8 juillet 1992 portant Code électoral, conformément à l'article 53 de l'Acte 7 de la Conférence Nationale Souveraine, en tant qu'Organe de la Transition, la Commission Electorale Nationale a fait l'objet d'une **réforme** introduite par **la loi du 9 septembre 1997.**

La CEN, **autorité indépendante**, est chargée de **superviser les consultations référendaires et électorales** organisées par le « Ministre chargé de l'administration territoriale ».

Dans ce cadre, la CEN :

- veille à la régularité des opérations référendaires et électorales et au respect de l'égalité d'accès à tous les médias d'Etat pendant la campagne électorale ;
- contrôle la régularité des procédures et moyens mis en place pour le déroulement régulier des consultations ;
- supervise le déroulement des opérations référendaires et électorales dans tous les bureaux de vote et y contrôle le dépouillement des bulletins ;
- coordonne la mission et les activités des observateurs nationaux et étrangers invités par le Gouvernement ;
- adresse un rapport écrit sur le déroulement des opérations référendaires et électorales au Président de la Cour Constitutionnelle dans les 48 heures qui suivent la clôture des opérations.

Au-delà de ces attributions générales, la CEN exerce des **missions plus ponctuelles relatives**, notamment, au **contrôle de la révision annuelle des listes électorales** (art. 13 Code électoral), à **l'impression et à l'établissement des cartes d'électeur** aux frais de l'Etat (art. 17) et à la **désignation des présidents des bureaux de vote** (art. 54).

Dans sa rédaction nouvelle, **l'article 72 du Code électoral prévoit que « l'Etat fournit (à la CEN) les moyens indispensables à l'exécution de sa mission ».**

Le CEN est présidée par le Président de la Cour d'Appel et comprend huit autres personnalités, désignées par l'Assemblée nationale, représentant à égalité la majorité et l'opposition. Elle élit en son sein deux vice-présidents et deux rapporteurs, sur proposition de la majorité (un vice président et un rapporteur) et de l'opposition (un vice président et un rapporteur).

Au niveau local, **la CEN est assistée par des commissions électorales locales (CEL)**, elles-mêmes assistées par des commissions techniques.

Chaque CEL est **présidée par un magistrat** des tribunaux de première instance, nommé par décret en Conseil des Ministres et comprend quatre autres personnalités désignées par la Commission Electorale Nationale, **représentant à égalité la majorité et l'opposition.**

Les **Commissions techniques** comptent, par commune, le représentant du préfet, le secrétaire général de la mairie, un inspecteur d'académie, le commandant de brigade ou de la gendarmerie, le chef du détachement des gardiens de la sécurité du territoire et le chef du service des télécommunications.

Eu égard à l'importance et à la généralité de ses attributions et à la diversité des institutions qui lui sont, à un titre ou à un autre, rattachées, il apparaît que **la CEN constitue un élément central du dispositif électoral togolais.**

3. La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC)

La loi organique n° 96-10 du 21 août 1996 est venue préciser l'organisation et le fonctionnement de la HAAC, instituée à l'article 130 de la Constitution de 1992.

La HAAC, précise l'article 1er de la loi organique, est une « **institution indépendante** », chargée de veiller au bon déroulement de la campagne électorale en **garantissant l'accès équitable des candidats aux médias d'Etat**, à travers la répartition du temps d'antenne, et l'organisation de débats.

La HAAC se compose de **7 membres** dont trois (3) sont désignés par le Président de la République et quatre (4) par l'Assemblée nationale « sur la base de leur compétence, de la connaissance approfondie du secteur de la communication et d'une expérience professionnelle » (art. 14 loi organique).

Le Code électoral lui reconnaît de **nombreuses attributions dans le cadre des opérations électorales** et notamment la responsabilité de veiller au respect des interdictions prévues : campagne « déguisée » (**sic**), interdiction de distribuer ou de se faire distribuer des bulletins de vote le jour du scrutin.

La HAAC n'a été installée qu'en février 1997.

Notons, dans le domaine de la communication, l'intervention de la **loi organique n° 98-004 du 11 février 1998 portant Code de la presse et de la Communication** en République Togolaise qui a eu, notamment, pour objet d'alléger les sanctions prévues en matière de délit de presse.

Dans le domaine particulier d'intervention de la HAAC, **l'arrêté n° 001/98/PR/HAAC du 20 avril 1998** a été édicté par le Président de cette institution en vue de définir les règles de production, de programmation et de diffusion d'émissions de la campagne électorale en vue de l'élection présidentielle.

4. Les partis politiques

En tant qu'ils concourent, aux termes de l'article 6 de la Constitution, « à la formation et à l'expression de la volonté politique du peuple », les partis politiques peuvent être considérés comme des institutions impliquées dans le processus électoral.

En application des dispositions des articles 6 à 9 de la Constitution, les partis politiques, au Togo, sont régis par la **loi n° 91-04 du 11 avril 1991 portant Charte des Partis politiques**.

Cette Charte organise un système juridique libéral (système de la simple déclaration) et c'est ce qui explique qu'elle n'a jamais fait l'objet de modification jusqu'ici.

Au Togo, **on dénombre aujourd'hui près de 60 partis politiques légalement constitués, dont quatre sont actuellement représentés au Parlement** (voir annexe).

En matière électorale, les partis désignent chacun un délégué par bureau de vote et participent indirectement à la procédure des candidatures (système de l'investiture) et à la désignation des membres de la CEL, de la HAAC et de la Cour constitutionnelle.

5. La Cour Constitutionnelle

Dans le dispositif togolais, la Cour Constitutionnelle constitue **l'institution garante**, en dernière analyse, **de la régularité des opérations électorales**.

Aux termes de l'article 2 de la loi portant révision du Code électoral, la Cour Constitutionnelle a été rétablie dans ses attributions, en matière électorale, qui avaient été provisoirement confiées à la Cour Suprême. A ce titre, **la Cour constitutionnelle veille désormais au contrôle de la régularité de l'élection présidentielle et assure la proclamation des résultats**. Dans ce cadre, et pour l'élection présidentielle, la Cour Constitutionnelle :

- vérifie la régularité des candidatures, arrête et publie la liste de candidats ;
- reçoit toute contestation relative aux candidatures ;
- veille à la régularité de la campagne électorale et des opérations électorales, notamment par l'intermédiaire de délégués qu'elle désigne à cet effet ;
- arrête et publie la liste des deux candidats admis au second tour ;
- juge le contentieux de l'élection ;
- proclame les résultats de l'élection.

La Cour Constitutionnelle est composée de **sept (7) membres, désignés** pour un mandat de 7 ans non renouvelable, ainsi qu'il suit :

- un membre par le Président de la République ;
- un membre par le Premier Ministre ;
- deux membres élus par l'Assemblée Nationale sur proposition du Président de l'Assemblée ;
- un magistrat élu par ses pairs ;
- un avocat élu par ses pairs ;
- un enseignant de la Faculté de Droit élu par ses pairs.

La Cour Constitutionnelle, pour la présente élection présidentielle, a déjà rendu, outre l'Avis du 23 avril 1998 précité relatif à la date de l'élection, un Avis le 11 juin 1997 et une Décision le 20 août 1997, tous joints en annexe.

6. La Commission Nationale des Droits de l'Homme (CNDH)

Par souci d'exhaustivité, il y a lieu de citer la Commission Nationale des Droits de l'homme, autre « **autorité indépendante** », prévue aux articles 156 à 158 de la Constitution de 1992 et qui, compte tenu de la généralité des attributions, peut se trouver impliquée dans le processus des élections présidentielles.

IV. ÉTAT DES PRÉPARATIFS ÉLECTORAUX

Les différents contacts de la Mission ont permis à la fois d'identifier et d'examiner, de façon concrète, les questions opérationnelles pendantes, ainsi que les principales préoccupations du Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité et de la Commission Electorale Nationale, en matière d'organisation de la consultation présidentielle.

Alors que **la date du 1er tour de l'élection présidentielle connaissait un report** (du 7 juin au 14 juin 1998), et nonobstant la finalisation du chronogramme des opérations, en cours d'établissement, **il ressort des entretiens, avec les structures impliquées dans les opérations électorales, que l'ensemble des dispositions juridico-matérielles nécessaires au bon déroulement du scrutin ont été prises ou le seront.**

A. Le financement de l'élection

1. Le coût de l'élection était initialement estimé à **3.009.493.450 CFA (30 094 934,50 FF)**, le 27 février 1998.

Le dossier de l'évaluation du coût, préparé par le Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité, se décompose en 4 parties :

Révision des listes électorales	1.029.826.700 CFA	(10 298 267,00 FF)
Cartes d'électeur	813.920.000 CFA	(8 139 200,00 FF)
Election présidentielle 1998	816.669.000 CFA	(8 166 690,00 FF)
Dotation (« budget ») à la CEN	349.077.750 CFA	(3 490 777,50 FF)

2. Selon le Ministre de l'Intérieur et la Présidente de la CEN, les prévisions pour l'élection présidentielle sont, **actuellement**, passées à **980 millions CFA (9,8 millions FF)** et la dotation de la CEN se situe aux environs de **500 millions CFA (5 millions FF)**.

3. Face à ces prévisions de dépenses, le Gouvernement togolais a informé, lors des rencontres organisées à cet effet, ses **partenaires au développement**, de ses besoins. Toutefois, le Togo a été amené à supporter, directement, une partie importante du coût de l'élection.

Sur la base des entretiens de la mission avec les Ambassadeurs de France, des Etats Unis d'Amérique, d'Allemagne, ainsi qu'avec les Représentants du PNUD et de l'Union Européenne à Lomé, les diverses contributions sont les suivantes :

- France : 200 millions CFA (2 millions FF), pour l'achat de petit matériel électoral , outre les appuis spécifiques apportés à certaines Institutions, telles la Cour constitutionnelle et la HAAC ;
- les Etats Unis d'Amérique ne font pas d'intervention spécifique pour l'élection de juin 1998, la requête du Gouvernement togolais étant arrivée trop tardivement ; Une somme de 120.000 dollars US, au titre du programme régulier annuel, est réservée aux ONG togolaises pour des actions de formation civique ;
- l'Allemagne : fourniture d'un système informatique, à 10 terminaux, d'une valeur de 40 millions CFA (400 000 FF) ;
- le PNUD : 90 millions CFA (900 000 FF), particulièrement destinés à un appui à la CEN ;
- l'Union Européenne : 1.300.000.000 CFA (13 millions FF), prévus pour un appui à la CEN (mise à disposition d'un assistant technique et de petits matériels) aux divers acteurs intervenant dans l'organisation de l'élection (formation), au suivi des média (Reporters Sans Frontière), à la formation des journalistes et d'observateurs nationaux et à la mise en place d'observateurs internationaux.
- Il semblerait que la Chine ait promis de fournir de l'encre indélébile.

4. La CEN ne peut ni négocier directement avec les Partenaires au développement, ni recevoir directement de ceux-ci, des fonds.

Une fois que sa « dotation » a été mise à sa disposition par l'Etat, la CEN est autonome dans l'utilisation de ses fonds.

5. Dans le budget prévisionnel de l'élection présidentielle, une **provision financière** (20 millions CFA, soit 200 000 FF) a été prévue aux fins de couvrir les frais de fonctionnement de la **Cour Constitutionnelle et de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication**.

B. Les documents et les matériels électoraux

1. Les listes électorales

Sur une population estimée à **4.406.000 habitants**, la CEN évalue **le nombre des électeurs à 2.200.000**, le chiffre étant susceptible d'être modifié en fonction des inscriptions sur les listes électorales, qui se poursuivent.

1. 1. La révision des listes électorales

Depuis la prise de fonctions de la CEN, le 4 janvier 1998, s'est déroulée **une opération de révision des listes électorales, menée par le Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité** sur toute l'étendue du territoire national, du **6 au 15 février 1998**. Cette opération, réalisée sur la base de la liste électorale ayant servi aux élections législatives de 1994 et révisée en 1997, a été suivie d'un premier affichage, d'une période de réclamations, puis d'un second affichage des listes des personnes radiées et des personnes nouvelles inscrites.

La CEN n'a procédé à son **contrôle** qu'à la fin de la première phase, qui est celle des inscriptions et des radiations, avec ses structures démembrées que sont les Commissions Electorales Locales (CEL) sur l'ensemble du territoire.

A la suite de ce contrôle, **la CEN a dressé un rapport**, rendu public le 30 mars 1998, dont les conclusions principales révèlent que :

- les opérations de révision se sont déroulées « **sans accrocs majeurs** » même si « quelques incidents ont été relevés par endroits » ;
- la CEN et les CEL continuent de procéder à "d'autres vérifications techniques" sur les résultats de ces opérations, suite à l'affichage des listes et aux diverses réclamations reçues par les Commissions administratives ;
- la participation générale des populations à l'opération de révision des listes a été « faible par endroits » ;
- s'agissant de l'inscription des jeunes gens ayant atteint la majorité électorale (18 ans), « celle-ci a été faible dans l'ensemble », ce qui nécessite des « actions concrètes » dans le cadre des opérations en cours ;
- les raisons de ce résultat insuffisant incombent à la non association des partis politiques, au départ, dans les commissions administratives dans certaines préfectures d'une part, et, d'autre part, à une assimilation parfois imparfaite de la méthode et des règles, dans leur mise en œuvre, par ces Commissions, alors même que leurs membres ont reçu une formation adéquate ;
- enfin, un travail global de « décantation » est nécessaire, à la phase d'informatisation, afin d'éliminer les inscriptions multiples.

1. 2. L'informatisation des listes électorales

Sur la base des listes électorales existantes, c'est-à-dire de la liste de 1994 et des révisions effectuées en 1997 et 1998, le Ministère de l'Intérieur et la Commission Electorale Nationale ont entrepris, dans la perspective de l'élection présidentielle, **d'informatiser ces listes** et de **produire une liste nationale** à partir de laquelle seront éditées les cartes d'électeur.

Cette informatisation est organisée, sous la responsabilité du Ministère de l'Intérieur, **par une commission mixte** Ministère de l'Intérieur/Commission Electorale Nationale. Les travaux de saisie et de traitements informatiques ont été confiés, selon un **cahier des charges**, à des sociétés privées. Dix (10) sociétés ont eu la charge de réaliser la saisie des données. Une société (CORIAS) a été chargée d'élaborer les logiciels de traitement informatique et, notamment, les logiciels de fusion des listes pour l'établissement de la liste nationale, le logiciel de **repérage des doublons** et celui permettant l'**édition des cartes d'électeur**. Les corrections et les validations de la saisie des données sont effectuées par des ateliers de correction qui incluent des représentants des partis politiques de la majorité et de l'opposition (chaque liste est corrigée conjointement par un représentant de la majorité et un représentant de l'opposition). La sauvegarde des données validées est assurée à la fois par le Ministère de l'Intérieur et par la Commission Electorale Nationale.

Ces **travaux, qui ont débuté en avril 1998, sont actuellement en cours**. A la demande des Autorités togolaises, les **deux informaticiens, mandatés par l'Agence**, effectuent, depuis le 9 mai 1998, une **mission d'audit et d'assistance** auprès du Ministère de l'Intérieur et de la Commission Electorale Nationale, et de leurs mandataires. (voir rapport de la mission technique)

2. Les cartes d'électeur

Pour cette élection présidentielle, **la confection des cartes d'électeur est directement liée à l'informatisation des listes électorales**.

Selon le Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité et la CEN, l'informatisation vient d'être lancée. Les **2.500.000 cartes vierges qui ont été commandées**, en France, ont été réceptionnées, au Togo, le 17 mars : sitôt l'informatisation des listes achevée, il sera procédé à la "personnalisation" (impression) des cartes d'électeur.

Les cartes doivent être distribuées par des Commissions, dans chaque commune et chaque préfecture, composées de représentants de l'Administration, du Maire, de la CEL et de chaque parti politique légalement constitué. **La distribution, selon les prévisions du Ministère de l'Intérieur, doit commencer le 15 mai et prendra une dizaine de jours**, pour l'ensemble du territoire togolais.

L'article 18 du Code électoral prévoit que les Commissions doivent procéder à une **distribution complète des cartes d'électeur, au plus tard un mois avant l'ouverture de la campagne électorale**.

A titre éventuel, les cartes non distribuées seront regroupées par commune ou préfecture. Elles pourront être retirées auprès des Commissions de distribution des cartes d'électeur, 48 heures au plus tard avant le jour du scrutin. A l'expiration de ce délai, elles pourront être retirées auprès des bureaux de vote le jour du scrutin (article 18 du Code électoral).

3. La liste des candidats à l'élection

La date limite de dépôt des candidatures est fixée au 14 mai 1998. Les personnalités suivantes ont été investies par leurs partis pour faire acte de candidature à l'élection présidentielle de juin 1998 :

- M. L. Gnininvi (CDPA)
- Général G. Eyadema (RPT)
- Maître Y. Agboyibo (CAR)
- M. Gilchrist Olympio (UFC)
- M. Jacques Amouzou (ULI)
- M. Zarifou Ayeva (PDR)
- M. Adani Ife (ATD).

Pour sa part, l'**UTD, parti de M. Edem KODJO**, ancien Premier Ministre, a décidé de ne pas présenter de candidat, « afin de ne pas disperser les forces de l'Opposition » (Résolution du Conseil National, réuni le 2 mai 1998).

Aux termes de l'article 127 du Code électoral, le Président de la Cour Constitutionnelle, après s'être assuré de la régularité des candidatures, arrête et publie la liste des candidats, vingt jours avant le premier tour du scrutin. Aux dires des membres de la Cour Constitutionnelle, rencontrés par la Mission, **la liste des candidats** sera arrêtée dès que le décret convoquant le corps électoral sera pris et publié. Ils ont aussi affirmé qu'ils procéderont à **la désignation des trois médecins assermentés** chargés de délivrer le certificat médical aux candidats, aussitôt l'adoption du même décret.

Le Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité, pour sa part, a signalé que, dans les mêmes conditions, **le décret fixant le montant de la caution**, que tout candidat doit acquitter, suivra.

4. Le matériel électoral

Il se compose, outre les listes électorales et les cartes d'électeur, pour chaque bureau de vote de :

- une urne et 2 cadenas ;
- un isoloir et un sac poubelle ;
- des lampes-tempête ;
- des bulletins de vote et des enveloppes,
- des formulaires/documents spécifiques aux opérations de vote, notamment
- pour le dépouillement,
- de l'encre indélébile,
- des fournitures de bureau.

Les bulletins de vote seront imprimés par les candidats et soumis à une vérification de conformité aux fins de leur acceptation, puis du remboursement de leurs frais.

Le Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité et la CEN ont procédé à l'inventaire du matériel électoral qui a servi lors des dernières élections. Certains éléments sont encore utilisables, mais la plupart du matériel nécessaire a fait l'objet de commandes, à partir du budget prévu pour l'élection. Ainsi **5.000 urnes** ont été commandées (et arriveront sous peu) ainsi que des isoloirs, des sacs de jute (à usage de poubelles à bulletins rejetés) et autres accessoires. L'encre indélébile a fait l'objet d'une analyse, pour vérifier son indélébilité, à l'Université du Togo, à la demande de la CEN, avant que le Ministère de l'Intérieur puisse lancer la commande en grande quantité.

Les listes d'émargement et les autres documents imprimés seront disponibles vers le 5 mai, selon ce Ministère.

C. Les bureaux de vote

Il est créé dans chaque commune et dans chaque préfecture des bureaux de vote (article 46 du Code électoral).

Les listes des bureaux de vote, arrêtées par les Préfets et les Maires, seront transmises à la CEN pour avis, vers le 5 mai, selon les prévisions du Ministère de l'Intérieur.

La liste complète des bureaux de vote, sur l'ensemble du territoire national, doit être arrêtée, après avis favorable de la CEN, et publiée par le Ministre de l'Intérieur au plus tard quinze (15) jours avant le début du scrutin.

Chaque bureau de vote est composé :

- d'un Président ;

- de deux assesseurs ;
- d'un secrétaire.

Tous les membres du bureau de vote seront **désignés par arrêté du Ministre de l'Intérieur et de la Sécurité**, dès que le décret de convocation du corps électoral sera pris par le Gouvernement. Les membres des bureaux de vote sont choisis sur des critères d'intégrité, de probité et de bonne moralité.

Par la suite, la CEN procédera à la désignation du Président de chaque bureau de vote.

D. Les médias d'Etat

1. Dispositions

- Jusqu'au 30 avril, la situation est dite normale. Les organes de presse de l'Etat (Télévision, radio et presse écrite) mènent leurs activités de la même manière qu'en année non électorale ;

- du 1er au 30 mai, la période est régie par les dispositions de l'article 40 du Code électoral, lesquelles interdisent la propagande « déguisée ». Les responsables des médias d'Etat, particulièrement ceux de la Télévision, mettent en application la **règle dite des « Trois tiers », (3/3)**, qui consiste, dans le traitement des informations, lors du Journal télévisé, à consacrer le tiers (1/3) du temps du journal aux activités menées par le Gouvernement, le second tiers (1/3) à celles menées par les partis politiques de la majorité au pouvoir, et le dernier tiers (1/3) à celles des partis de l'opposition, le tout, à condition qu'il y ait des événements à couvrir et que la Télévision Togolaise (TVT) ait été préalablement conviée à faire un éventuel reportage ;

- du 31 mai au 12 juin à minuit, c'est la **période de la campagne électorale** et les candidats aux élections bénéficient **d'un égal accès, réglementé par la HAAC, aux médias d'Etat**. Tous les candidats bénéficient de la même durée d'intervention, et de la gratuité, sur les antennes de la télévision et de la radio d'Etat, à savoir :

- 4 interventions de 15 minutes chacune à la radio et 3 interventions de 10 minutes chacune à la télévision ;
- un espace d'une page est réservé à chaque candidat dans le quotidien national, aux fins de publier ses programmes et autres messages politiques.

Les nombreuses radios privées, qui existent au Togo, ne sont pas autorisées, pendant la campagne électorale, à diffuser des déclarations ou des émissions sur ou avec les candidats.

2. Suite à un accord intervenu entre le Gouvernement togolais et l'Union Européenne, l'association « Reporters Sans Frontière » a été mandatée, au Togo, pour « observer », sous l'angle de l'utilisation des médias, l'élection présidentielle. C'est dans ce cadre que la règle des « trois tiers » a été retenue.

« Reporters Sans Frontières » élaborera chaque semaine un rapport sur la répartition des temps d'antenne. Des séminaires sont organisés, pour la formation des journalistes publics et privés, dans le cadre de l'élection présidentielle.

E. La crise de l'énergie

La crise d'électricité, que vit le Togo actuellement, affecte, et affectera probablement encore, les préparatifs électoraux.

Les travaux de listes électorales et de cartes d'électeur, parce que nécessitant des appareils informatiques consommant de l'énergie électrique, ne peuvent pas être menés avec la célérité voulue.

Mais les personnels du Ministère de l'Intérieur et les membres de la CEN sont confiants et convaincus que les activités électorales pourront être menées à leur terme, dans les délais impartis.

F. Les observateurs nationaux et internationaux

1. A l'issue des deux séances de travail que les membres de la Mission exploratoire ont eues avec les membres de la CEN, il ressort que la CEN, entre autres attributions, assure la **coordination des observateurs nationaux et internationaux**, accrédités par le Gouvernement, dans le cadre de l'élection présidentielle de juin 1998. A cet effet, un **Comité de coordination des activités des observateurs** a été constitué, au **niveau central** (CEN), auquel correspondent, au **niveau local** (CEL), des cellules chargées de la coordination, sur le terrain, des observateurs déployés. Des documents, dont un « **guide de l'observateur** » et une « **grille d'observation** », ont été édités et seront remis aux observateurs. Des **propositions de déploiement** seront faites aux observateurs de façon à ce qu'il y ait des équipes mixtes dans chaque localité ; la CEN peut même proposer, à des observateurs, des bureaux de vote à visiter, particulièrement quand il s'agit d'observateurs arrivés la veille du scrutin. La CEN organise, après l'élection, une **séance de synthèse** avec tous les observateurs et demande à recevoir une copie du rapport définitif d'observation élaboré par chaque organisme invité.

2. Les **contacts** pris par les membres de la mission exploratoire avec le représentant de l'Union Européenne et certains observateurs « de longue durée » de l'Union Européenne, déjà en place, font ressortir **l'intérêt réciproque des deux Organisations** à mettre en oeuvre une **concertation**, entre leurs équipes mandatées pour l'observation de l'élection présidentielle, ainsi d'ailleurs qu'avec les équipes de toute autre Organisation qui en

ferait la demande (l'OUA ayant déjà manifesté un tel intérêt pour une concertation avec la délégation de La Francophonie).

3. L'Union Européenne a été sollicitée, en mai 1997, par les Autorités togolaises, pour apporter un appui au processus électoral et aider à la tenue d'élections « consensuelles et transparentes ». Après de longues négociations, **l'intervention de l'Union Européenne a été circonscrite autour de cinq éléments groupés, indivis**, qui sont :

- un appui à la CEN sous forme d'une mise à disposition d'un expert à titre d'assistance technique ;
- un appui à la formation des membres des institutions impliquées dans l'organisation de l'élection (CEN, CEL, agents des Bureaux de vote, membres de la Force mobile...) ;
- le suivi des média : en ce qui concerne « Reporters sans Frontières », voir IV, § D, point 2. Deux séminaires de formation de 40 journalistes chacun ont été organisés au profit des média publics et privés togolais, dans la perspective des élections.
- des activités de formation d'observateurs nationaux et de sensibilisation des citoyens sur leurs droits, confiées à des ONG togolaises ;
- la mise en place d'observateurs internationaux, confiée à une ONG britannique (ERIS). Huit (8) observateurs « de longue durée » sont au Togo depuis le 23 avril et encadreront la trentaine d'observateurs « à court terme » qui devraient être envoyés, au Togo, par une dizaine de pays membres de l'Union Européenne, cinq jours avant le scrutin.

Un **rapport global** sera soumis à l'Union Européenne, à l'issue du scrutin présidentiel de juin 1998.

4. Certaines **ONG togolaises** ont approché les Autorités compétentes togolaises en vue **d'obtenir l'autorisation d'observer les élections** de juin 1998.

V. LE CONTEXTE ET L'ENVIRONNEMENT SOCIO-POLITIQUES

A. Personnalités rencontrées

La mission exploratoire a été reçue en audience par S.E. Monsieur Kwassi Klutse, **Premier Ministre**, Chef du Gouvernement, et par le **Président de l'Assemblée Nationale**.

Elle a, également, été reçue par le **Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération**, et par le **Ministre de l'Intérieur**, et leurs principaux collaborateurs.

Elle s'est également entretenue avec le **Ministre de la Communication et de la Formation civique**.

La mission a mené des séances de travail avec les Présidents et les Membres des **Institutions impliquées dans le processus électoral** : la Commission Electorale Nationale, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication et la Cour Constitutionnelle.

Les partis politiques, aussi bien de la majorité (RPT, CFN) que de l'opposition (CAR, CDPA, UTD, UFC) ont été également rencontrés, de même que les **communautés religieuses** (représentants des Eglises protestantes et de la communauté musulmane), **les centrales syndicales de travailleurs et d'employeurs et de nombreuses ONG** togolaises oeuvrant dans le domaine de la formation civique et des droits de l'homme.

Enfin, des contacts ont eu lieu avec les **Ambassades étrangères et organisations internationales** : France, Etats Unis, Allemagne, Union Européenne, PNUD, ainsi qu'avec les observateurs de l'Union Européenne.

La mission, qui a pu mesurer, à cette occasion, **le rayonnement de La Francophonie et la considération dont elle jouit dans le domaine de l'observation des opérations électorales**, tient ici à remercier, au nom de S. E. Monsieur le Secrétaire Général de La Francophonie, l'ensemble des acteurs et partenaires rencontrés pour leur disponibilité.

La liste des personnalités rencontrées et le programme des activités de la Mission figurent en annexe.

B. Enjeux et perspectives de l'élection

1. Les éléments de consensus ou de quasi-consensus

1. Il semble que l'ensemble des acteurs, publics ou privés, qu'ils relèvent de la majorité ou de l'opposition, ont la **volonté de participer aux prochaines élections**.

2. La réussite du processus électoral est fonction de la bonne volonté de l'ensemble des Institutions et des acteurs concernés, ce qui implique la nécessité d'un **dialogue fructueux**.

3. **La présence d'observateurs, tant nationaux qu'étrangers, et en particulier ceux de la Francophonie, est considérée comme un gage de la réussite du processus.**

4. Les conditions économiques, financières et techniques du Togo sont, en tout état de cause, assez difficiles, pour organiser un scrutin de cette ampleur.

2. Les points controversés

1. Le contexte technique : l'élection du 14 juin se prépare dans un **contexte marqué par la crise de l'énergie** et le "délestage" du courant électrique, Lomé souffrant, depuis mars dernier, de difficultés d'approvisionnement en courant électrique.

Il est évident que **ce contexte rend difficile le travail de préparation de l'élection**, mais aussi **risque d'affecter le bon déroulement du scrutin** lui-même. Il y a lieu toutefois de rappeler qu'il s'agit d'une crise généralisée puisqu'elle s'étend aux pays voisins et que les **Autorités togolaises ont affirmé avoir pris les dispositions pour que la fourniture de courant électrique soit rétablie de façon satisfaisante avant le premier tour du scrutin**.

En tout état de cause, la mission s'est assurée que **l'Administration a pris en compte cet aléa**, notamment en veillant à l'approvisionnement des bureaux de vote en lampes-tempête.

Le problème de la révision des listes électorales semble constituer **le principal sujet de controverse entre la majorité et l'opposition**. Les partis de l'opposition ont demandé à être associés aux opérations de sensibilisation (via les media d'Etat) des populations pour l'inscription des électeurs et la révision des listes électorales. Ils souhaitent disposer des media d'Etat, particulièrement la télévision, pour lancer des appels (à s'inscrire et à participer à la révision) à leurs militants.

Toutefois, et s'appuyant sur les textes, le Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité a mené les opérations de sensibilisation et réalisé les inscriptions et révisions des listes, directement. Des ONG ont pu, d'une certaine manière, sensibiliser certaines franges de la population à l'opération de révision. Le contrôle de ces activités a été fait par la CEN, laquelle comprend des représentants des partis politiques de la majorité et de l'opposition.

Aussi, les responsables des partis politiques de l'opposition **ont cherché à obtenir une décision politique**, de la part du Gouvernement, permettant aux jeunes gens qui ne l'ont pas fait, d'aller se faire inscrire sur les listes électorales.

L'éventualité d'une reprise de la révision, revendiquée par l'opposition, semble être compromise par le rapprochement des échéances (14 juin) et l'accélération du processus préparatoire, désormais entré dans sa phase terminale. Toutefois, le Gouvernement aurait fait diffuser sur les média d'Etat, l'information selon laquelle il aurait fait **aménager un processus de correction des listes électorales, par l'admission des nouvelles inscriptions**.

Le **problème des média** – en particulier des média d'Etat – constitue également un enjeu sérieux, dans la mesure où l'opposition considère que ces média sont partiels, pour ne pas dire qu'ils lui sont ouvertement hostiles.

La mission, pour des raisons essentiellement d'ordre pratique, n'a pas été en mesure de se faire une idée objective de la situation ; cependant, les observateurs ont noté que la Télévision togolaise a couvert le meeting de l'UFC et surtout l'arrivée de M. Gilchrist Olympio, dont elle a d'ailleurs rapporté certaines déclarations.

Les Autorités togolaises ont affirmé que les engagements pris avec l'Union Européenne (règle des trois tiers) doivent entrer en application **à partir du 30 avril, et que les dispositions législatives réglementant la campagne électorale (notamment la prohibition de toute « propagande déguisée ») seront scrupuleusement appliquées**. En ce qui concerne la campagne électorale elle-même, elle devrait donner lieu à un **accès équitable de tous les candidats aux média d'Etat**. Ces propos ont été confirmés par la HAAC, la CEN et la Cour constitutionnelle.

4. Le **problème de sécurité** a été également évoqué par les interlocuteurs issus des rangs de l'opposition. A cet égard, la mission a pu constater la **mise en place d'une « Force mobile »**, composée d'éléments de la Gendarmerie, de la Police et des gardiens de préfecture, et destinée à assurer la sécurité des candidats (dotés par l'Etat de gardes de corps) et la sécurité du scrutin en général. Cette Force mobile a assuré la sécurité lors de l'arrivée de M. Olympio pour l'annonce de sa candidature.

5. Les interlocuteurs issus des rangs de l'opposition ont également soulevé des **griefs relatifs à la partialité des autorités administratives et même des autorités traditionnelles**, et surtout la **partialité des institutions indépendantes que sont la CEN, la Cour Constitutionnelle et la HAAC**. Notons toutefois que la CEN comprend quatre (4) membres proposés par l'opposition, sur neuf (9).

6. Enfin, des **griefs divers** ont été soulevés, avec moins de force :

– le problème du délai de la consultation : ce problème semble s'être relativisé depuis l'intervention de l'avis de la Cour Constitutionnelle qui a entraîné un léger report du scrutin ;

– le problème du bulletin individuel. Certains partis d'opposition ont souhaité l'adoption et l'utilisation du bulletin multiple (tous les candidats figurent sur le même bulletin, avec des cases pour opérer le choix) au lieu du bulletin individuel (chaque candidat a son bulletin) prévu par les textes en vigueur. Chaque système présentant des inconvénients, il est indiqué d'apporter les corrections qui permettraient la meilleure utilisation possible du modèle de bulletin retenu, et les partis semblent l'avoir compris.

Il y a lieu de signaler que le bulletin individuel a été utilisé lors de l'élection du 25 août 1993 sans que cela ne soit un problème.

CONCLUSIONS

1. Au terme de ses observations, la mission estime pouvoir être en mesure d'affirmer, sous réserves d'usage, les points ci-après :

1. 1. L'ensemble des partenaires au processus électoral au Togo semble déterminé à participer aux prochaines élections présidentielles ;

1. 2. Sans préjudice des problèmes qui se posent ou qui peuvent se poser ici ou là, **les dispositions juridiques et matérielles nécessaires au bon déroulement du scrutin sont prises ou le seront en temps utile, selon les déclarations des responsables des opérations.**

1. 3. En comparaison des élections précédentes, **les élections du 14 juin prochain se présentent dans un cadre social moins tendu.** En particulier, les débats sont moins passionnés.

1. 4. Par un ensemble d'initiatives (réforme du Code électoral, mise en place des institutions impliquées dans l'élection, mise en place de la Force mobile, entre autres), répondant en partie aux préoccupations de l'opposition, **le Gouvernement semble vouloir créer des conditions favorables** à une participation de tous au scrutin présidentiel prochain.

1. 5. Pour mener à bien ces élections et, au-delà, la « bataille » pour l'Etat de Droit, **le Togo doit pouvoir compter sur la solidarité de la communauté internationale.**

La mission de La Francophonie a été très bien accueillie par l'ensemble des protagonistes qui ont tous tenu à témoigner leur **confiance** dans l'**impartialité** et la **compétence** des observateurs franco-phones.

2. Sur la base de ces constatations, la Mission fait les recommandations suivantes :

2. 1. *Aux Autorités du Togo :*

Compte tenu de la **brièveté des délais impartis** pour finaliser l'ensemble des opérations, le 1^{er} tour étant prévu le 14 juin 1998, il est indispensable que les autorités compétentes veillent à ce que l'ensemble des dispositions soient prises pour assurer le bon déroulement du scrutin. En particulier, les problèmes découlant du « délestage » doivent être, si possible, surmontés ou au moins amoindris.

2. 2. *A La Francophonie :*

Compte tenu de **la confiance manifestée par l'ensemble des interlocuteurs** de la mission (Premier Ministre, ministères compétents, CEN, HAAC, Cour Constitutionnelle, partis politiques, ONG,...) à La Francophonie, la mission estime qu'il serait opportun d'assurer **une présence significative** lors des différentes étapes du processus qui pourrait prendre les formes suivantes :

2. 2. 1. Envoi d'une mission d'observation lors des consultations électorales à venir, en commençant par le 1er tour de l'élection présidentielle. L'observation permet de voir concrètement comment s'est déroulé le scrutin et d'en tirer les conséquences et enseignements pour l'ensemble de la Communauté francophone.

2. 2. 2. Une assistance multiforme au Togo, aussi bien pour les prochaines élections, que pour l'ancrage de l'Etat de droit, notamment par un soutien au renforcement des Institutions démocratiques.