

# RAPPORT DE LA MISSION EXPLORATOIRE DEPECHEE DANS LA PERSPECTIVE DE L'ELECTION PRESIDENTIELLE ANTICIPEE DU 24 AVRIL 2005 AU TOGO

---

## I - INTRODUCTION

Répondant à l'invitation du Ministre des Affaires Etrangères et de la Coopération de la République du Togo en vue de l'observation par l'Organisation Internationale de la Francophonie des élections présidentielles anticipées prévues le 24 avril 2005, le Secrétaire général, Son Excellence Monsieur Abdou Diouf, a décidé, dans un premier temps de l'envoi d'une mission exploratoire.

Dirigée par Monsieur Marcel BLANCHET, Directeur général des élections du Québec, la mission était composée de Monsieur Michel Moussa TAPSOBA, Ancien Ministre, Président de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) du Burkina Faso, Monsieur Tanor Thiendella Sidy FALL, Directeur des Opérations électorales du Sénégal et de MM. Ntolé KAZADI et Mohamed TRAORE, respectivement Coordinateur et Responsable de projets à la Délégation aux droits de l'Homme et à la démocratie. La mission a bénéficié, à Lomé, du soutien du Bureau Régional pour l'Afrique de l'Ouest.

Conformément aux valeurs et engagements contenus dans la Déclaration de Bamako ainsi qu'aux Principes directeurs en ce domaine et à la grille d'observation et d'évaluation des élections, la délégation, qui a séjourné au Togo du 29 mars au 1er avril 2005, avait pour mandat de :

- rencontrer le Ministère de l'Intérieur, chargé de l'organisation des consultations référendaires et électorales, et la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI), afin de se rendre compte de l'état exhaustif des préparatifs du scrutin et d'identifier les éventuels besoins restant à couvrir ;
- rencontrer les Autorités politiques et administratives, ainsi que les responsables d'Institutions impliquées dans le processus électoral, les partis politiques, les responsables des médias et de la société civile, afin d'évaluer la situation politique, le climat électoral ;
- prendre contact avec les partenaires régionaux et internationaux, notamment la CEDEAO qui est principalement en charge de l'accompagnement processus de retour à l'ordre constitutionnel, afin d'identifier tous moyens de collaboration pouvant garantir la tenue d'élection transparentes, libres et fiables ;
- recueillir toutes informations utiles et présenter au Secrétaire Général, avant le 6 avril 2005, un rapport circonstancié, en vue de la session du CPF du 8 avril 2005.

La mission francophone, qui a reçu un accueil appréciable des autorités togolaises, a réalisé des nombreuses et déterminantes rencontres avec :

- les hautes Autorités togolaises, notamment le Président par intérim, SE Monsieur Abass BONHOH, ainsi que le Ministre des Affaires étrangères et de la Coopération, SE M. Biossey Kokou TOZOUN.
- les responsables des Institutions et organes chargés de l'organisation, de la supervision, du contrôle et de la régulation du processus électoral (le Ministère de l'Intérieur, de la Sécurité et de Décentralisation, chargé de l'administration électorale ; la CENI ; la Cour Constitutionnelle ; et la Haute Autorité de l'Audiovisuelle et de la Communication (HAAC).
- les organisations politiques : le Rassemblement du Peuple Togolais (RPT), parti au pouvoir, qui soutient la candidature de Faure GNASSINGBE ; le regroupement des 6 partis dits de l'opposition dite « radicale » qui se range derrière le candidat Bob AKITANI, issu des rangs de l'UFC, à savoir l'Union des Forces de Changements (UFC), le Comité d'Action pour le Renouveau (CAR), la Convention Démocratique des Peuples Africains (CDPA), le Parti Socialiste pour le Renouveau (PSR), l'Alliance Démocratique pour le Développement Intégral (ADDI) et l' UDS) ; les partis dits de l'opposition « modérée », composée de la Convergence Patriotique Panafricaine (CPP) et du Parti des Démocrates pour le Renouveau (PDR) ; la Coordination de l'Opposition Constructive (CPOC), dont les cinq composantes soutiennent le Candidat Faure GNASSINGBE.
- les candidats Harry Octaviano OLYMPIO, Président du Rassemblement pour le Soutien à la Démocratie et le Développement (RSDD), et Nicolas LAWSON, Président du Parti pour le Renouveau et la Rédemption (PRR).
- des organisations de la société civile : Observatoire Panafricain de la Démocratie (OPAD), la Ligue togolaise des Droits de l'Homme, la Coordination des Associations et Syndicats de la Société civile regroupant une cinquantaine d'ONG, la Commission Nationale des Droits de l'Homme ;
- les médias, notamment : au titre de la presse écrite, le Crocodile, l'Observateur, le Forum de la Semaine, Liberté Hebdo, le Clairon, le Regard, Motion d'information et l'œil de l'Afrique ; au titre des radios et télévisions privés, Radio Nana FM, Radio Kanal FM, Radio Fréquence 1, TV 7, Raio

- Télévision Delta Santé ; au titre des médias internationaux, Africa n°1, AFP, Agence Reuter, Reporter Sans Frontière, Jeune Afrique l'Intelligent, Economie et Agence Reuter TV ;
- les partenaires internationaux impliqués dans le processus électoral : la CEDEAO, la Représentation de l'Union Européenne, la Représentation du système des Nations Unies, l'Ambassade d'Allemagne et l'Ambassade de France ;
- la mission de l'IFES (ONG américaine spécialisée dans les systèmes électoraux), qui a séjourné au Togo et a produit un rapport remis à la mission francophone.

La mission francophone a exercé son mandat et évalué la situation en se fondant sur les principes et paramètres de la Déclaration de Bamako relatifs à la tenue « d'élections libres, fiables et transparentes » et à la « Vie politique apaisée ».

## **II - RAPPEL HISTORIQUE DU CONTEXTE ELECTORAL TOGOLAIS**

Le Togo a accédé à la souveraineté internationale en 1960. Après avoir accédé au pouvoir le 13 janvier 1967, à la faveur d'un coup d'Etat, Gnassingbé EYADEMA est resté à la tête du Togo jusqu'à sa mort, le 5 février 2005.

Le régime de type militaire et à parti unique (Rassemblement du Peuple Togolais : RPT), en vigueur depuis cette période, a cédé la place, dans la décennie 1990 – 2000 à un difficile apprentissage de démocratie et pluralisme politique. En effet, sous la pression des manifestations et grèves qui ont marqué la vie politique et sociale au dernier trimestre 1990, le Président EYADEMA a procédé à la création d'une Commission Constitutionnelle dont les travaux ont ouvert la voie, dès d'avril 1991, au multipartisme. Dans la foulée, l'opposition en résulte, conduite par les principaux partis politiques (le Comité d'Action pour le Renouveau (CAR), l'Union des Forces du Changement (UFC), l'Union Togolaise pour la Démocratie(UTD)), revendique et obtient la tenue d'une Conférence nationale souveraine, réunie du 8 juillet au 28 août 1991 et dont le principal résultat fut la diminution des prérogatives du Président de la République au profit de deux organes de transition : le Premier ministre de transition, détenteur du pouvoir exécutif et le Haut Conseil de la République, Parlement de transition.

Le régime de transition décidé à la Conférence nationale souveraine a été remis en cause en novembre 1991 par l'armée, permettant ainsi la reprise en mains et le contrôle du processus de libéralisation politique par le Président et l'ancien parti unique.

C'est dans le contexte qu'a été adoptée, par voie référendaire, le 27 septembre 1992 (à 98,11 %), la nouvelle constitution qui a inauguré la tenue d'élections pluralistes.

Le premier cycle électoral a été marqué par deux consultations :

- En 1993, le Président sortant, le Général EYADEMA a été élu avec 96,49 % des suffrages favorables à l'issue d'un scrutin qui l'a opposé à deux concurrents à savoir, MM. ADANI et AMOUZOU, après le retrait des principales candidatures de Yaovi AGBOYIBO et d'Edem KODJO, et le rejet de celle de Gilchrist OLYMPIO.
- En 1994, les élections législatives de février ont donné la majorité des sièges à deux partis politiques d'opposition : le CAR, 36 sièges ; l'UTD, 7 sièges. L'ancien parti unique, le RPT, a obtenu 35 sièges et les autres partis de la mouvance présidentielle, 2 sièges. L'avantage numérique de l'opposition a été renversé à la suite, d'une part, de la formation d'une coalition entre l'UTD et l'ancien parti unique, et, d'autre part, de la victoire du RPT aux élections partielles d'août 1996, 3 sièges supplémentaires lui permettant d'accéder à la majorité absolue.

Le deuxième cycle électoral, commencé en 1998, a connu :

- l'élection présidentielle du 21 juin 1998 ayant opposé 7 candidats : Jacques AMOUZOU, Zarifou AYEVA, Yaovi AGBOYIBO, Gnassingbé EYADEMA, Adani IFE, Léopold GNININI et Gilchrist OLYMPIO. Dès le premier tour, le Président sortant, le Général EYADEMA, a été proclamé vainqueur par le ministre de l'Intérieur et de la sécurité, en lieu et place de la Commission Electorale Nationale dont la plupart des membres, y compris la Présidente avaient démissionné. Les résultats provisoires annoncés par le ministre de l'Intérieur et de la sécurité le 24 juin 1998 ont été confirmés après « quelques rectifications et redressements des chiffres » par la Cour Constitutionnelle le 8 juillet 1998.
- les élections législatives de décembre 1999, boycottées par l'opposition et remportées par l'ancien parti unique, le RPT.

Il convient cependant de rappeler qu'après les élections présidentielles contestées de 1998, des négociations engagées, avec le concours des facilitateurs de l'Allemagne, de la France, de l'Union Européenne et de l'Organisation Internationale de la Francophonie, avaient abouti, le 29 juillet 1999, à l'Accord-cadre de Lomé sanctionnant un consensus sur :

- le respect de la constitution et les conditions d'alternance ;
- l'organisation démocratique et transparente des élections ;
- la sécurité et le retour des réfugiés ;
- la restauration de l'image internationale du Togo ;
- la mise en place d'un Comité paritaire de suivi (CPS).

Des fortes divergences entre opposition et la mouvance présidentielle au sein du CPS, ainsi que de la CENI mise en place conformément à l'Accord-cadre, ont conduit au blocage de la situation politique. L'Assemblée Nationale et le Président de la République faisant prévaloir leurs prérogatives constitutionnelles, et évoquant surtout le dysfonctionnement de la CENI, ont procédé à la modification du cadre juridique en réduisant de 20 à 10 le nombre des membres de l'organe chargé de la supervision et du contrôle des élections, et en ramenant à un tour le nombre de scrutin pour les élections législatives.

Ces changements constitueront le prélude au 3<sup>ème</sup> cycle électoral, qui s'effectuera dans un contexte de crise de confiance exacerbée entre le pouvoir et l'opposition. Le Président EYADEMA, après plusieurs reports des élections législatives anticipées, a décidé de dissoudre l'Assemblée nationale et a convoqué les électeurs pour de nouvelles élections, le 27 octobre 2002 ; ces élections ont été boycottées par les principaux partis et électeurs de l'opposition. L'ancien parti unique, le RPT a obtenu une majorité absolue de 72 des 81 sièges, au terme d'un scrutin supervisé et contrôlé par une structure ad hoc, le comité des 7 magistrats, en lieu et place de la CENI.

Au total, au moment de l'élection présidentielle du 1<sup>er</sup> juin 2003, l'ancien parti unique le RPT a affermi son contrôle des institutions du pouvoir d'Etat.

### **III – CONTEXTE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DE L'ELECTION PRESIDENTIELLE DU 24 AVRIL 2005**

#### **1 – La Constitution**

Adoptée par référendum, le 27 septembre 1992, et promulguée le 14 octobre 1992, la Constitution qui met fin à l'ère du parti unique institue, dans son titre IV, un régime présidentiel.

Le Président de la République est le chef de l'Etat (art. 58) ; c'est « sous l'autorité du Président de la République » que « le Gouvernement détermine et conduit la politique de la nation et dirige l'administration civile et militaire » (art. 77). Dans les faits, en dépit de l'existence du poste de chef de gouvernement, Premier ministre (l'art. 78), le Président de la République détient pleinement le pouvoir exécutif.

Le pouvoir législatif, après la révision constitutionnelle de 2002, est détenu par un Parlement bicaméral : l'Assemblée Nationale et le Sénat (art. 51). Il s'agit du bicaméralisme inégalitaire car c'est l'Assemblée Nationale qui vote en dernier ressort et qui contrôle l'action du gouvernement (art. 81).

#### **2 – Le Code électoral**

Le cadre juridique du scrutin prévu le 24 avril est le résultat des amendements du code électoral, d'une part, et de la révision de la constitution, d'autre part.

En effet, au terme de l'article 168 du code électoral modifié par la loi n° 2002-001 du 12 mars 2002 : « Peut faire acte de candidature à l'élection du Président de la République, tout citoyen remplissant les conditions fixées à l'article 62 de la Constitution et qui réside sur le territoire national depuis douze mois au moins... Tout candidat... doit être exclusivement de nationalité togolaise... les candidats doivent également justifier d'une domiciliation effective au Togo d'au moins une année au moins au moment du dépôt de leur candidature ». Au moment de leur promulgation les obligations de résidence effective et d'exclusivité de la nationalité togolaise de naissance, sont nouvelles par rapport à l'article 62 de la Constitution qui, en mars 2002, était muet à ce sujet.

La révision constitutionnelle du 31 décembre 2002 s'est inscrite dans le sillage de la modification de la loi électorale, en fixant à l'article 62 nouveau : « Nul ne peut être candidat aux fonctions de Président de la République s'il :

- n'est exclusivement de nationalité togolaise de naissance ;
- n'est âgé de trente cinq (35) ans révolus à la date du dépôt de candidature ;
- ne jouit de tous ses droits civils et politiques
- ne présente pas un état général de bien-être physique et mental dûment constaté par trois médecins assermentés, désignés par la Cour Constitutionnelle ne jouit de tous ses droits civils et politiques ;
- ne réside sur le territoire national depuis douze mois au moins ».

La révision constitutionnelle de 2002 a introduit d'autres modifications de taille :

- la suppression de la clause constitutionnelle de limitation du nombre de mandats (art. 59) ;

- le passage, concernant les élections présidentielles, du scrutin majoritaire à deux tours à un scrutin majoritaire à un tour (art. 60).

Ces mutations normatives ont été décriées par l'opposition comme favorisant le Président EYADEMA qui, contrairement à sa promesse, pouvait à nouveau se représenter à l'échéance de son mandat en 2003. Et c'est sur la base de ces nouvelles conditions d'éligibilité, plus précisément « l'obligation de résidence », que la Cour Constitutionnelle a validé le rejet de la candidature de Monsieur Gilchrist OLYMPIO dans sa décision n° E – 002/03 du 6 mai 2003.

L'élection présidentielle du 1<sup>er</sup> juin 2003 a vu la réélection, selon les résultats officiels, du Général EYADEMA, avec 57,78 % des suffrages exprimés, devant Bob Emmanuel AKITANI (33,68%), Yaovi AGBOYIBO (5,12%) ; Dabuku PERE (2,20), Edem KODJO (0,96), Nicolas LAWSON (0,20) et Léopold GNININVI (0,017%).

La validité de la convocation du scrutin présidentiel du 24 avril 2005 est établie par l'article 65 de la Constitution : **« En cas de vacance de la Présidence de la République par décès, mission ou empêchement définitif, la fonction présidentielle est exercée par le Président de l'Assemblée nationale.**

**La vacance est constatée par la Cour constitutionnelle saisie par le Gouvernement.**

**Le gouvernement convoque le corps électoral dans les soixante (60) jours de l'ouverture de la vacance pour l'élection d'un nouveau Président de la République.»**

### 3 – Les Institutions du processus électoral

3.1. Le Ministère de l'intérieur, dénommé en la circonstance « Administration électorale », assure « la préparation et l'organisation matérielle des consultations électorales et référendaires » (art.4 du code électoral).

Les changements essentiels à la mission du Ministère de l'Intérieur aux termes des modifications apportées au Code électoral en janvier 2005, sont :

- le ministère doit veiller à la fiabilité du logiciel mis à sa disposition par la CENI pour les opérations de saisie informatique des listes électorales (art.40);
- les partis politiques ont un droit de regard au sein des commissions administratives et comités administratifs des listes électorales et des cartes d'électeur : une représentation paritaire d'un représentant, majorité- opposition (art. 41)
- la commune urbaine seule dispose d'une liste électorale au lieu de toutes les communes précédemment (art. 58)
- la photo du candidat est exigée concernant le bulletin unique à l'élection présidentielle (art. 96)
- tous les membres du bureau de vote doivent être présents pendant la durée du vote (art. 110)
- à la fermeture de l'urne, les clés sont remises au vice président et au rapporteur (art. 137)
- les comptes de campagnes font l'objet de poursuites éventuelles pour dépassement constaté (art. 143).
- les plaintes sont d'abord traitées par la commission du contentieux interne à la CENI, avant que la Cour constitutionnelle en soit saisie (art. 164).

### 3.2. La Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI)

Créée suite à la modification du code électoral, la CENI est « une Autorité administrative indépendante » chargée de veiller à la régularité des opérations référendaires et électorales » (l'article 6). Elle jouit « d'une autonomie administrative et fonctionnelle ». En 2003, la CENI était composée de 9 membres : le Président de la Cour d'Appel de Lomé, qui en est le Président, 4 membres représentant la majorité, 4 membres représentant l'opposition (art. 15).

Aux termes des modifications apportées au Code électoral en janvier 2005, la CENI conserve la mission de « veiller au respect de la loi électorale ». Elle est « particulièrement chargée du suivi, du contrôle et de la supervision du processus électoral en vue de garantir la transparence et d'assurer aux électeurs et aux candidats la libre expression des suffrages » (art. 4).

Il est précisé à l'article 11 que ! la CENI est chargée notamment :

- du contrôle de la régularité et de la transparence des scrutins ;
- du contrôle de la publication de la liste des bureaux de vote et de leur localisation géographique et de la liste des membres des bureaux de vote ;
- de la formation des citoyens en vue d'un meilleur exercice de leur droits de vote ;
- de la supervision et du contrôle de l'organisation des opérations de vote ;
- de la supervision et de la formation des agents électoraux chargés d'animer ses démembrements ;
- du contrôle de la régularité de la composition des bureaux de vote, ainsi que de celle des opérations de vote, du dépouillement des bulletins de vote, du recensement des suffrages ;
- de la supervision et du contrôle des opérations de révision des listes électorales, ou de recensement électoral ;

- de la conception du logiciel informatique des listes issues de la révision ou du recensement électoral ;
- de la définition des spécifications techniques de la carte d'électeur et du bulletin unique en concertation avec l'Administration électorale ;
- de la supervision du contrôle des opérations de personnalisation, d'impression et de distribution des cartes d'électeur ;
- de la commande et de la certification de l'encre indélébile ;
- de l'enregistrement, de l'étude des dossiers de candidatures et de leur transmission à la Cour constitutionnelle ou à la Cour suprême après les vérifications administratives ;
- de la diffusion de la liste des candidats arrêtée par la Cour constitutionnelle ou par la Cour suprême ;
- de la centralisation et de la proclamation des résultats provisoires ;
- de l'acheminement des procès verbaux des consultations référendaires et électorales à la Cour constitutionnelle en ce qui concerne les élections présidentielles, législatives et sénatoriales, à la Cour suprême en ce qui concerne les élections locales ;
- de l'établissement, avec le Ministre des Affaires étrangères et le Ministre de l'intérieur, de la liste des observateurs internationaux à inviter par le Gouvernement, de la coordination des activités des observateurs en liaison avec l'Administration électorale ;
- du règlement à l'amiable des plaintes électorales ;
- de la transmission des contentieux à la Cour constitutionnelle ou à la Cour suprême.

La CENI garantit aux électeurs et aux candidats le libre exercice de leur droit de vote. »

Autres changements importants apportés en 2005 :

Le nombre des membres de la CENI passe de 9 à 13 : 5 représentants de la majorité, 5 représentants de l'opposition et 2 membres représentant la société civile. Cette Institution compte en outre un magistrat proposé par le Conseil supérieur de la Magistrature, au lieu du Président de la Cour d'appel de Lomé, qui y siégeait d'office en qualité de président de la CENI. Le président est élu au sein de la CENI. Le quorum pour les réunions est de 7 membres au lieu de 5 auparavant.

3.3. *La Cour Constitutionnelle* est « juge de la régularité des consultations référendaires, des élections présidentielles, législatives et sénatoriales ». Elle « statue sur le contentieux de l'élection présidentielle » (art. 104 de la Constitution).

3.4. *La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC)*, créée par la loi organique n° 96-10 du 21 août 1996, « fixe les règles concernant les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives aux campagnes électorales que les organes publics de presse écrite, de radiodiffusion et de télévision sont tenus de produire et de programmer » (art. 7).

Dans le cadre de l'exercice de ses compétences, le Président de la HAAC a publié un arrêté en vue d'assurer à tous les candidats à l'élection présidentielle « un traitement égal et équitable dans l'utilisation des organes publics de presse écrite, de radiodiffusion et de télévision ».

Mention doit aussi être faite de la création d'une force spéciale « *Sécurité Election présidentielle* » chargée du maintien de l'ordre pendant l'élection présidentielle et de la protection des candidats. Elle est composée des éléments de la gendarmerie nationale, de la police nationale, du corps des gardiens de préfecture et des sapeurs.

#### **IV – CADRE POLITIQUE DE L'ELECTION PRESIDENTIELLE DU 24 AVRIL 2005**

L'élection présidentielle prévue le 24 avril 2005, à la suite du décès de Président Gnassingbé EYADEMA, s'appuie sur un consensus politique obtenu grâce à la médiation de la CEDEAO. Ce consensus, fondé sur l'application des textes fondamentaux (Constitution et Code électoral) en vigueur lors de la disparition du Président EYADEMA, est consigné :

- i. dans « l'Accord entre le Gouvernement et l'Opposition sur les principaux points de divergence concernant les élections », en date du 28 février 2005, qui stipule notamment que :
  - la représentation en tant que membre à part entière des partis politiques au sein des commissions et comités administratifs chargés des élections au plan local, avec les pouvoirs de signer les procès-verbaux et le droit d'en recevoir copies ;
  - l'observation de l'élection présidentielle sur toute l'étendue du territoire national par des Institutions internationales.
  - la nécessité pour l'Administration, les Forces de Sécurité publique et toutes les Institutions de la République d'être impartiaux d'observer une stricte neutralité ;
  - l'implication de la CEDEAO, de l'Union Africaine et d'autres partenaires pour accompagner le processus électoral.

ii. dans le « Protocole d'accord entre les partis politiques de la majorité et de l'opposition sous l'égide de la CEDEAO », signé le 29 mars 2005, en application du point 4 – (i) du communiqué de presse de la CEDEAO du 28 février 2005 :

- les partis politiques de la majorité et de l'opposition conviennent respectivement de la désignation, pour le scrutin présidentiel du 24 avril 2005, d'un (1) représentant au sein des commissions administratives et des comités administratifs de listes et des cartes ;
- les représentants, qui seront ainsi au nombre de deux (2) pour la majorité et deux (2) pour l'opposition, assureront une représentation équitable de la majorité et de l'opposition, en vue de s'assurer, par leur présence effective, de la transparence et de la régularité des tâches assignées aux structures susvisées, avec les pouvoirs de consigner leurs observations de signer les Procès-verbaux et d'en recevoir copies ;
- les partis politiques de la majorité et de l'opposition s'engagent à œuvrer à la préservation de la paix sociale, le respect de l'ordre public et le rejet de toutes formes d'intimidation, de propos diffamatoires, désobligeants ou injurieux et de violences, à l'encontre des Institutions, d'un parti politique, d'une personnalité ou d'un citoyen ;
- les partis politiques de la majorité et de l'opposition s'engagent à respecter et à faire respecter par tous leurs militants et électeurs les points d'accords convenus et leur donner effet immédiat par une application diligente par toutes les parties prenantes au processus électoral.

## **V - PRINCIPAUX POINTS RESULTANT DES RENCONTRES**

Les rencontres ont permis de faire ressortir des constats suivants au plan politique, institutionnel, des préparatifs du scrutin et des relations avec les partenaires extérieurs :

### **1. La situation politique**

Concernant la situation politique et sociale, la mission de la Francophonie a noté :

- la persistance d'une tension en dépit des efforts fournis par la CEDEAO, reconnue par toutes les parties comme Facilitateur et principal accompagnateur du processus actuel ;
- la poursuite par toutes les parties de la préparation du scrutin présidentiel, malgré cette tension et de fortes divergences entre la majorité, d'une part, et l'opposition et la société civile, d'autre part, dans l'appréciation des opérations conduisant au scrutin, notamment la révision des listes électorales et la distribution des cartes d'électeurs ;
- des profondes divergences dans l'interprétation de l'article 65 de la Constitution, notamment en ce qui concerne la détermination de la date du scrutin ;
- à la lumière des deux points précédents, l'existence de trois tendances quant à la tenue du scrutin : 1° le gouvernement, le RPT et les partis qui leur sont proches tiennent, au nom du respect des textes et des engagements pris, à la tenue des élections le 24 avril 2005 ; 2° l'opposition dite « radicale » regroupée autour de l'Union des Forces du Changement (UFC) et le Comité d'Action pour le Rassemblement (CAR), ainsi que les deux candidats Harry OLYMPIO et Nicolas LAWSON, qui ont déjà écrit dans ce sens à la CENI et à la CEDEAO, réclament le report du scrutin ; 3° l'opposition dite modérée, représentée par la CPP d'Edem KODJO, et le PRD de Zarifou AYEVA, tout en reconnaissant l'existence des sérieuses irrégularités dans la préparation du scrutin, prônent la tenue des élections à la date prévue, tout en demandant à la communauté internationale d'aider, ultérieurement et avant les prochaines élections législatives, le Togo dans la confection des listes électorales fiables ;
- le déficit de dialogue direct entre les acteurs politiques et plus particulièrement entre l'opposition radicale, d'une part et la majorité regroupée autour du Rassemblement du Peuple Togolais (RPT) ;
- les fortes appréhensions de la quasi-totalité des acteurs impliqués dans ce processus concernant la probabilité d'une contestation des résultats du scrutin, ainsi que d'une situation de violences qui pourrait en résulter. A ce sujet, le gouvernement et le RPT, évoquant les menaces de l'opposition de contester violemment les résultats en cas de la victoire du candidat du RPT, affirment ne pas pouvoir rester les bras croisés et d'avoir pris toutes les dispositions, tandis que l'opposition assure que cette fois, le peuple togolais ne se laissera pas voler sa victoire ;
- le souhait de tous les acteurs rencontrés de voir la Francophonie participer à l'observation du prochain scrutin ;
- le souhait des Autorités gouvernementales, se référant à la décision de retour à la légalité constitutionnelle ainsi qu'au lancement et au déroulement du processus électoral, de voir les mesures prises par l'OIF levées à l'occasion de la session du CPF du 8 avril 2005 ;

### **2. La situation institutionnelle**

## **2.1. Le Ministère de l'intérieur et de la sécurité**

Comme pour les scrutins précédents, le Ministre de l'intérieur et de la Sécurité reste le véritable maître d'œuvre de l'organisation et des opérations électorales, qu'il s'agisse de la préparation, de la mise à disposition et de la distribution des documents et matériels électoraux, du déroulement du scrutin, ou du dépouillement des bulletins de vote.

Dans ce cadre, le Ministère de l'Intérieur a lancé un certain nombre d'opérations :

- la publication d'un chronogramme;
- la détermination du nombre de bureaux de vote fixés à 5.222 répartis sur 30 préfectures, ainsi que la Commune urbaine de Lomé ;
- la création d'une Force spéciale, comme en 2003, pour garantir la sécurité des acteurs politiques et des candidats, les rassemblements politiques et le vote, en général (cette Force sera constituée de gendarmes, de policiers, de gardiens de préfectures et de sapeurs) ;
- le lancement, le 28 mars 2005, de l'opération de révision des listes électorales et de distribution des cartes, soit vingt-quatre heures avant l'accord du 29 mars 2005, définissant les modalités de la participation de l'opposition aux Commissions administratives et aux Comités administratifs chargés des listes et des cartes électorales.

Bien que se montrant confiant dans le processus, le Ministère de l'Intérieur reste cependant préoccupé à la fois par l'impératif d'organiser les élections dans les 60 jours et la tension politique perceptible.

Il est par ailleurs clairement apparu que le Ministère de l'intérieur, en tant qu'administration électorale, ne jouit pas de l'entière confiance des trois candidats, des principaux partis de l'opposition, et de la Société civile dans sa grande majorité.

## **2.2. La Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI)**

La CENI qui a, conformément à la loi, renouvelé la composition de son personnel et, en même temps, aux termes de modifications du Code électoral, en janvier 2005, s'est vue confier des nouvelles tâches, ne semble pas disposer de l'autorité et des ressources humaines nécessaires à l'accomplissement de sa mission et de son indépendance.

La mission a ainsi noté qu'en dehors du Gouvernement et des partis de la mouvance présidentielle, les acteurs politiques et la société civile considéraient que la CENI ne dispose pas de moyens suffisants pour exercer une autorité et une indépendance, notamment en ce concerne les Commissions Electorales locales indépendantes (CELL) vis-à-vis des Autorités locales, les préfets.

On peut noter que, dans la situation exceptionnelle du scrutin actuel, certaines attributions pratiques nouvellement confiées à la CENI et déterminantes pour la transparence des élections n'ont pu être remplies. Ainsi en est-il de la tâche de « conception du logiciel de saisie des listes électorales qu'elle met à la disposition de l'administration électorale (art. 11) ».

## **2.3. La Cour constitutionnelle**

La mission a rencontré les membres de la Cour constitutionnelle qui estiment qu'à ce stade du processus électoral, leur Institution, chargée du contentieux, n'a pas d'activités à mener. Vis-à-vis des autres acteurs, notamment ceux de l'opposition et de la Société civile, le crédit de cette Institution est fort entamé du fait qu'elle ait accepté de faire prêter serment, comme Président de la République, à M. Faure GNASSINGBE.

## **2.4. La Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication**

Cette institution a effectivement entamé l'exercice de son mandat en cette période de pré-campagne. Elle veille strictement à ce qu'aucun acteur politique ne mène campagne avant la période légale du 8 au 22 avril 2005. Elle prévoit de faire suivre chaque candidat par une équipe de média d'Etat constituée de la télévision, la radio et la presse écrite, et de procéder à une distribution équitable de temps d'antenne radio et télévision entre les candidats. Ainsi, dans cette période de pré campagne, la HAAC est intervenue par deux fois : une première fois, en rappelant à l'ordre les responsables du RPT qui voulaient profiter des funérailles du défunt Président EYADEMA pour s'adonner à une campagne déguisée à la télévision, et une seconde fois, en interdisant à un candidat de se produire à une émission de télévision.

La HAAC a également pris une série de mesures répartissant les rôles entre les médias officiels (Radio-Télévision Togolaise, Radio Kara et Togo presse) et les médias privés, pendant la campagne électorale et à l'occasion du scrutin. Les premiers sont seuls autorisés à couvrir la campagne officielle des candidats, et les derniers voient leurs activités limitées à la couverture de seuls rassemblements publics des candidats, avec obligation d'être en mesure de le faire pour l'ensemble des candidats et sur l'ensemble du Territoire. Les

responsables de la HAAC pensent ainsi écarter les risques de voir certains candidats se servir des médias privés pour disposer de plus de temps d'antenne et d'espace dans la presse. Mais ces mesures font l'objet d'une vive contestation de la part des responsables des médias privés et de certains groupements de la société civile.

Les représentants de la société civile craignent que ces dernières mesures ne visent réellement à interdire aux médias privés de diffuser le résultat des élections. Plusieurs responsables des médias privés ont ainsi déclaré à la mission francophone qu'ils ne se plieraient pas aux injonctions de la HAAC en ce qui concerne l'interdiction de couvrir la campagne officielle et la diffusion des résultats.

La faiblesse de la HAAC est double : d'abord, elle a des difficultés à se faire respecter par, les partis politiques, la société civile et les médias privés, bien qu'ayant des pouvoirs de suspensions sur requête au tribunal. La seconde difficulté réside dans l'incapacité à délimiter le champ d'intervention du Gouvernement dans les médias officiels par rapport à ce qui peu être considéré comme relevant de la campagne électorale.

### **3. Les préparatifs de l'élection**

Dans le cadre du processus de retour à une vie constitutionnelle normale, et sous la médiation de la CEDEAO, l'élection présidentielle anticipée a été fixée au 24 avril 2005.

Au vu de la situation actuelle, la préparation de cette échéance électorale se cristallise autour des deux questions fort controversées : d'une part, la révision des listes électorales et la personnalisation et la distribution des cartes d'électeurs et, d'autre part, le report ou non de l'élection. Mais la mission francophone a eu également à enregistrer quelques problèmes, auxquels une solution devrait être trouvée afin de permettre la tenue d'une élection libre, fiable et transparente.

#### **3.1. Listes électorales et distribution des cartes d'électeur**

La question des listes électorales est un des points principaux de la controverse entre l'opposition et le pouvoir en place depuis les élections de 1998. Elle a été également l'une des principales exigences de l'Union Européenne dans le cadre des négociations engagées avec le Togo avant le décès du Président EYADEMA, et fait partie des 22 engagements pris par le Togo.

La révision actuelle, découlant du prescrit de l'article 62 alinéa 3 du Code électoral et d'un consensus de l'ensemble des acteurs politiques, et mise en oeuvre par le Ministre de l'intérieur, connaît les difficultés suivantes :

- la durée de la révision des listes électorales, réduite à huit (8) jours, soit du 28 mars au 5 avril 2005, paraît trop courte pour l'opposition et pour tous les candidats, à l'exception de celui du RPT. En effet, les prescrits des articles 67, 68, 69 et 70 du Code électoral concernant l'affichage des listes révisées et le recours des citoyens lésés pour non inscription ou radiation, ne sont pas respectés dans les conditions actuelles.
- l'opération de révision des listes électorales et de distribution des cartes d'électeurs s'effectue dans des conditions dont la difficulté est reconnue par l'administration électorale. En effet, le Ministère de l'Intérieur se préoccupe du nombre trop important de personnes en âge de voter, surtout celles ayant eu 18 ans avant les échéances électorales de 2003, qui se présentent pour la première fois à l'inscription sur les listes électorales, et craint, de ce fait de voir, le corps électoral augmenté de manière démesurée.

En effet, la situation de l'évolution du corps électoral au Togo, se présente de la manière suivante selon l'étude effectuée par l'IFES sur la base des données fournies par les rapports des élections successives et du Ministère de l'Economie et de la Planification :

année	Population estimée	Electeurs inscrits	pourcentage
1992	3.500 000	2000 000	57,14%
1998	4.406 000	1.954 000	44%
2002	4.854 600	2.864 000	58,99%
2003	4.970 000	3.223 353	64,85%
2004	5.090 000		
2005	5.212 000		

- L'opposition et les candidats OLYMPIO et LAWSON, qui contestent ces opérations, ont exposé à la mission francophone et présenté à l'équipe des experts de la CEDEAO un certain nombre de griefs portant notamment sur :



- la différence entre la loi électorale et le guide des révisions électorales et de distribution des cartes d'électeurs conçu par le Ministère de l'Intérieur, quant aux conditions d'inscription sur les listes électorales : le guide exige la présentation de la carte d'identité ou d'une carte consulaire, ou d'un livret de pension civile ou militaire, ou d'un livret de famille, en occultant la possibilité, prévue par l'article 65 du Code électoral, de recours, en cas de défaut de l'une de ces pièces, au témoignage d'une commission composée de notables et de représentants de partis politiques légalement constitués.
- le refus d'inscrire des nouveaux électeurs et la délivrance sélective des cartes d'électeurs dans les milieux considérés comme proches de l'opposition ; le rejet de plusieurs citoyens qui étaient en droit de s'inscrire à la faveur des élections précédentes et qui ne l'avaient pas fait. De même, une grande difficulté pour de nombreux électeurs omis des listes, de se faire rétablir dans leur droit bien que munis de leur carte de vote aux précédentes élections.
- l'empêchement, par certains préfets, des représentants de l'opposition à siéger au sein des commissions administratives et des comités administratifs des cartes.
- la pénurie des cartes dans des nombreux bureaux de vote, qui prive de leur droit des personnes figurant sur des listes électorales, et, en même temps, la circulation de nombreuses cartes vierges.

### **3.2. Présence des représentants de l'opposition dans les commissions administratives et les comités administratifs**

La controverse sur ce point porte, de l'avis du Ministère de l'Intérieur, sur le fait que malgré ses sollicitations, l'opposition n'a pas été partout en mesure de présenter des représentants dans lesdits Organes. L'opposition, se fondant sur l'alinéa 4 i) de l'Accord du 28 février 2005 octroyant le statut de membres à part entière aux représentants des partis politiques, a, quant à elle, contesté le statut d'observateur dévolu à ses représentants au sein des Commissions et comités administratifs. Elle a également attendu que son exigence d'être représentée par deux membres au lieu d'un seul, soit satisfaite grâce au Protocole d'accord du 29 mars 2005. Plus tard, elle a dénoncé le refus, évoqué plus haut, par certains préfets d'admettre ses représentants au sein desdits comités.

### **3.3. Sécurité des citoyens et du scrutin**

L'opposition et la société civile ont également signalé des cas d'intimidation des populations dans l'arrière pays, notamment par des campagnes menées par des officiers de l'armée.

Les médias, privés notamment, au-delà de contester le fait qu'il leur soit interdit de couvrir la campagne officielle, craignent que la situation de coupure d'électricité et des moyens de communication (téléphone, radio électrique), qui a prévalu le jour du scrutin de 2003, ne se répète en 2005.

### **3.4. Polémique autour du report ou non de l'élection**

Quoique la date du 24 avril ait été fixée de manière consensuelle à l'issue des négociations conduites par les Chefs d'Etat de la CEDEAO, les divergences entre le pouvoir et l'opposition ne se sont pas estompées concernant l'interprétation de l'article 65 de la Constitution, qui stipule en son alinéa 3 : « Le gouvernement convoque le corps électoral dans les soixante (60) jours de l'ouverture de la vacance, pour l'élection d'un nouveau président de la République ». La bataille juridique est engagée autour de la question de savoir si « convoquer le corps électoral » signifie ou non obligation d'« organiser les élections dans les soixante jours ».

L'opposition, qui semble avoir besoin de disposer d'un peu plus de temps, et qui saisit la question controversée de la révision des listes électorales et de la distribution des cartes d'électeurs, demande le report du scrutin, afin que le temps nécessaire soit consacré à ces opérations, dont dépend en grande partie la crédibilité des élections.

La position de l'opposition et des candidats Harry OLYMPIO et Nicolas LAWSON semble trouver un écho dans l'appel lancé le 2 avril 2005 par les responsables des Eglises catholique, méthodiste et presbytérienne du Togo, qui, dans leur communiqué estiment que « les délais retenus pour les prochaines élections présidentielles sont techniquement trop courts pour que l'on attende toute la fiabilité et la transparence requise, ainsi que des résultats acceptables par tous ». Ils appellent la communauté internationale à « avoir le courage de prendre des initiatives urgentes et efficaces pour aider le Togo. »

De même, dans leur rapport conjoint publié le 31 mars 2005, à Lomé, l'Institut International Républicain (IRI), l'International Foundation of Electoral System (IFES), l'Institut Démocratique pour les Affaires Internationales (NDI), trois ONG américaines ayant mené une enquête de trois semaines à la demande de l'Ambassade des Etats-Unis, pour, entre autres, fournir un appui technique à la délégation de la CEDEAO et aux principaux acteurs, et que la mission francophone a pu rencontrer, épingle les problèmes posés par la révision des listes électorales et concluent que « si la période de révision de huit (8) jours ne permet pas d'aboutir à un registre représentant le corps électoral togolais, l'élection devrait être reportée du nombre de jours nécessaires pour permettre l'établissement d'un registre d'électeurs fiable. »

#### **4. Les partenaires extérieurs**

La CEDEAO, reconnue par tous les acteurs togolais dans un rôle d'encadrement du processus conduisant à l'élection, et, soutenue en cela par l'ensemble des partenaires bilatéraux et multilatéraux, poursuit la mise en œuvre des accords obtenus en février par la mission de haut niveau des Présidents TANDJA, OBASANJO et TOUMANI TOURE. Elle a nommé, à cet effet, un Envoyé spécial, M. Maï MANGA, qui est aujourd'hui assisté par trois experts électoraux venus du Bénin, du Mali et du Niger, et par un conseiller politique du Ghana.

Cette équipe de la CEDEAO joue sur place un important rôle de facilitation entre les parties togolaises. C'est sous son égide qu'a été obtenu, le 29 avril 2005, le Protocole d'accord entre les partis de la majorité et de l'opposition, une sorte de code de bonne conduite.

Mais à cause de son nombre réduit, les partis de l'opposition, les candidats OLYMPIO et LAWSON, ainsi que la majorité des représentants de la société civile, estiment qu'elle n'est pas suffisamment impliquée dans le déroulement le processus électoral complexe et délicat. En effet, la mission francophone n'a pas observé une présence effective des experts de la CEDEAO auprès des Institutions chargées du processus électoral. Ce qui fait penser que la mission de la CEDEAO reste davantage une mission de facilitation que d'encadrement, l'opposition souhaitant la dernière formule.

Concernant l'observation du scrutin, la CEDEAO espère déployer une équipe de 100 experts sur le terrain. Elle compte coordonner l'ensemble de l'observation internationale, l'observation nationale n'étant pas autorisée, et communiquera, dans les prochains jours, les modalités de cette coordination.

Les autres partenaires rencontrés par la mission francophone ont partagé avec elle les mêmes préoccupations, notamment en ce qui concerne la révision des listes électorales et la distribution des cartes d'électeurs. Leurs avis ont été, cependant, très partagés entre la nécessité de report de l'élection et le maintien de la date du 24 avril, la dernière tendance souhaitant l'accompagnement du processus en l'état, quitte à aider les autorités élues à améliorer le système électoral.

#### **VI – Conclusions**

La mission francophone exploratoire a constaté que la préparation de l'élection présidentielle prévue le 24 avril 2005 est bien avancée. Elle a noté la volonté de l'ensemble de la classe politique togolaise d'aller à l'élection. Mais les difficultés apparues depuis les accords du 28 février 2005, liées essentiellement au délai court pour l'organisation du scrutin, à la révision des listes électorales et à la distribution des cartes d'électeurs, réalisées dans des conditions peu rassurantes, donnent à conclure qu'une élection tenue dans un tel contexte ne saurait revêtir tous les attributs d'un processus électoral honnête crédible et transparent. Ces problèmes, ainsi que celui relatif à la sécurité des citoyens et du scrutin lui-même, font également penser que les éléments essentiels pour la contestation des résultats, et par conséquent pour d'éventuels troubles, sont réunis.

Le climat électoral global n'est donc pas serein et les protagonistes eux-mêmes ne cachent pas leur scepticisme quant à l'issue apaisée des élections.

La mission a pu observer que la communauté internationale semble de moins en moins unanime sur la manière de conduire le processus.

Dans ces circonstances, où le report de l'élection paraît peu probable, il serait périlleux pour la Francophonie (OIF) de déployer une mission d'observation à l'occasion de l'élection du 24 avril 2005. Car, outre la sécurité des observateurs qui pourrait être mise en péril, la crédibilité même de l'Organisation pourrait en être affectée, à moins qu'elle ne soit prête à envisager que le rapport qui serait produit au terme de cette mission d'observation soit négatif, ce qui pourrait avoir pour effet d'exacerber les tensions déjà très grandes dans ce pays.

#### **VII - Recommandations**

La mission francophone exploratoire, afin d'assurer et de promouvoir le respect des principes et paramètres de la déclaration de Bamako, formule les recommandations suivantes :

- la levée des mesures prises par le Conseil permanent de la Francophonie (CPF) lors de sa session extraordinaire du 9 février 2005, en tenant compte de la décision de retour à l'ordre constitutionnel ;
- la concertation entre l'OIF et les autres partenaires impliqués, notamment la CEDEAO et l'Union Européenne autour de la question du report de la date de l'élection, afin de permettre une révision satisfaisante des listes électorales, outil fondamental dont la qualité conditionne la validité d'une élection

- la collaboration de l'OIF avec les autres organismes internationaux présents sur place, pour la formation et la surveillance des différents agents électoraux, afin d'atténuer le plus possible les probabilités de voir se produire d'autres difficultés graves au cours du processus électoral ;

De manière générale, la mission recommande également :

- le renforcement des capacités des institutions garantes de la tenue des élections libres, fiables et transparentes ;
- une distinction plus précise des compétences entre l'Administration électorale et la CENI ;
- le développement des actions de formation des agents électoraux et des électeurs ;
- la formation aux opérations électorales des cadres des partis politiques ;
- la refonte du fichier électoral ;
- la recherche des formules de relations pacifiques entre les acteurs politiques et d'approfondissement de la démocratie.