



RAPPORT DE LA MISSION D'ÉVALUATION PRÉ-ÉLECTORALE DE EISA



RÉPUBLIQUE TOGOLAISE

Lomé, 20 février 2020

TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS	2
I. SOMMAIRE EXÉCUTIF	3
II. CONTEXTE HISTORIQUE ET POLIQUE DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE.....	5
III. CADRE JURIDIQUE RÉGISSANT LES ÉLECTIONS	7
1. Cadre constitutionnel et légal	7
2. Système électoral	8
3. Financement des partis politiques et de la campagne électorale	9
4. Gestion des élections	9
IV. PRINCIPAUX CONSTATS SUR LA PHASE PRÉ-ÉLECTORALE	12
1. Découpage des circonscriptions électorales.....	12
2. Inscription électorale	12
3. Enregistrement des partis politiques et dépôt des candidatures	13
4. Les médias.....	15
5. La société civile	16
6. Genre et droits des minorités	17
7. Education civique et électorale	18
8. Sécurité.....	18
9. Campagne électorale.....	19
10. Préparatifs de l'organe de gestion des élections.....	20
V. RECOMMANDATIONS AVANT LES PROCHAINES ÉLECTIONS.....	23
VI. ANNEXES	24
1. Liste des personnes rencontrées et leurs institutions d'appartenance.....	24
2. Candidats en lice et leurs partis politiques	25
3. Profil des candidats en lice.....	26

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ADDI	Alliance des Démocrates pour un Développement Intégral
BV	Bureau de Vote
ANC	Alliance Nationale pour le Changement
CACIT	Collectif des Associations Contre l'Impunité au Togo
CAP 2015	Combat pour l'Alternance Politique en 2015
CEDEAO	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CENI	Commission Électorale Nationale Indépendante
CLC	Comités des Listes et des Cartes
CNSC	Concertation Nationale de la Société Civile
CONAP	Conseil National des Patrons de Presse
CRV	Centre de Recensement et de Vote
CTDDH	Coalition Togolaise des Défenseurs des Droits Humains
EISA	Electoral Institute for Sustainable Democracy in Africa
FCTD	Front Citoyen Togo Debout
FOSEP	Force Sécurité Élection Présidentielle
GF2D	Groupe de Réflexion d'Action Femme Démocratie et Développement
HAAC	Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication
MCD	Mouvement Citoyen pour la Démocratie et le Développement
MPDD	Mouvement Patriotique pour la Démocratie et le Développement
MEP	Mission d'Évaluation Pré-électorale
NDI	National Democratic Institute
NET	Nouvel Engagement Togolais
NGPPGD	Nouvelle Génération Panafricaine Pour la Paix et la Gouvernance Démocratique
OCT	Observateur de Court Terme
OIF	Organisation Internationale de la Francophonie
ONG	Organisations Non Gouvernementales
PDP	Parti Démocratique Panafricain
PNP	Parti National Panafricain
PSR	Pacte Socialiste Pour le Renouveau
TNT	Télévision Nationale Togolaise
UNIR	Union pour la République
WANEP	Réseau Ouest Africain pour l'Édification de la Paix au Togo

I. SOMMAIRE EXÉCUTIF

EISA a déployé, avant la tenue de l'élection présidentielle au Togo le 22 février 2020, une Mission d'évaluation Pré-électorale (MEP) pour évaluer avec impartialité et objectivité l'environnement qui a prévalu avant le scrutin. Le déploiement de cette Mission s'inscrit dans le cadre du projet *Accroître la légitimité, l'intégrité et la transparence des élections* exécuté par EISA.

Composée de Messieurs Munda Simamba BARUTI et Bakary SIDIBE, la Mission d'évaluation pré-électorale de EISA est arrivée à Lomé au Togo le 09 février 2020. Elle s'est déployée du 10 au 14 février 2020. Elle a rencontré les responsables de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI), les dirigeants de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC), les responsables des partis politiques, les représentants des candidats, les missions citoyennes d'observation électorale, les médias et les patrons de la presse. Pendant la campagne, la Mission a assisté aux réunions électorales des candidats et a échangé avec les militants et sympathisants des partis politiques des candidats.

A la suite des échanges avec les différentes parties prenantes au processus électoral, les missions d'observation citoyenne des élections au Togo et sur la base des données recueillies, sur la conduite de la campagne électorale, en particulier, et sur le terrain, en général, la Mission est parvenue aux conclusions suivantes :

- L'environnement politique qui a prévalu entre 2015 et 2020 a été marqué par un climat politique caractérisé par un manque de confiance entre la majorité présidentielle et l'opposition et ce malgré l'adoption par le Parlement d'une nouvelle Constitution ;
- Une crise de confiance entre l'opposition et la CENI est présente, l'opposition estimant qu'il y a un déficit flagrant d'inclusivité et que l'organe de gestion des élections fait cavalier seul sans aucune forme de concertation avec l'opposition ;
- Le cadre juridique est propice à l'exercice des libertés politiques telles que fixées par les instruments internationaux et la Constitution togolaise ;
- Les réformes constitutionnelles et institutionnelles, essentiellement la limitation du nombre de mandats du Président de la République à deux et la réinstauration des deux tours pour l'élection présidentielle sont des avancées majeures de nature à assainir l'environnement politique et électoral futur ;
- Le manque de consensus sur le fichier électoral n'est pas de nature à favoriser un environnement électoral apaisé ;
- L'absence de financement public de la campagne électorale et l'utilisation des biens de l'Etat par le parti au pouvoir ne favorisent pas l'égalité des chances des candidats ;
- L'intervention du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'administration du territoire dans le processus d'accréditation des observateurs internationaux créent le doute sur l'indépendance de la CENI en cette matière ;

- Le respect du chronogramme par la CENI notamment en ce qui concerne le déploiement du matériel non sensible et sensible mérite les félicitations de la Mission ;
- Pendant tout son séjour la Mission n'a observé aucun cas de violence de nature à compromettre la paix sociale et la tenue du scrutin dans les meilleures conditions.

Au regard de ces constats la Mission recommande :

- La création d'un cadre de concertation entre les parties prenantes et la CENI ;
- Plus d'indépendance de la CENI notamment en matière d'accréditation des observateurs (internationaux et nationaux), et de leur briefing par l'organe de gestion ;
- Le déploiement des missions d'observation pour autant que la situation sécuritaire est stable et apaisée ;
- Le financement public de la campagne électorale telle que prévue par la loi qui organise les élections au Togo.

II. CONTEXTE HISTORIQUE ET POLIQUÉ DE L'ÉLECTION PRÉSIDENTIELLE

Le processus démocratique amorcé par la nation togolaise au lendemain de son indépendance en 1960 a été vite interrompu par le coup d'Etat intervenu dans la nuit du 12 au 13 janvier 1963. Ce processus avait été relancé par la Conférence nationale souveraine de 1991 et est en voie de consolidation. La vie publique du Togo est faite, pour ainsi dire de périodes vertueuses, de recul, parfois de progrès mais aussi des rendez-vous manqués à savoir les différents accords, une vingtaine qui aurait pu permettre au Togo de faire l'économie de toutes les crises que ce pays a connues récemment¹.

Après l'ère Gnassingbé père, l'ère Gnassingbé fils a débuté dans la turbulence et des violences post-électorales récurrentes. L'élection présidentielle de mars 2010, gagnée par le président sortant Faure NGNASSINGBE, a été principalement marquée par la contestation des résultats du scrutin². En effet, les contestations des résultats de l'élection présidentielle de 2010 par l'opposition l'ont amené à exiger avec force et ténacité, entre 2010 et 2015, des réformes constitutionnelles. Pour l'opposition, dont l'alternance au sommet de l'Etat était le mot d'ordre, il était question de revenir à la Constitution de 1992 avec son scrutin uninominal majoritaire à deux tours, d'une part, et d'exiger que cette réforme soit rétroactive et donc que le Président sortant ne soit pas candidat à sa propre succession à la présidentielle de 2015, d'autre part. L'Accord Politique Global d'août 2006 avait déjà ouvert la voie aux discussions sur les réformes constitutionnelles portant sur la durée du mandat, sa limitation et sur le mode de scrutin à l'élection présidentielle.

Si un consensus sur les réformes était acquis, leur mise en œuvre était loin de faire l'unanimité au sein de la classe politique. Pour les opposants de l'aile radicale, les réformes devaient avoir un effet rétroactif. Autrement dit, Président Faure NGNASSINGBE ayant déjà fait deux mandats, ne devait pas se représenter en 2015. Pour le pouvoir, en revanche, les réformes devaient concerner l'avenir et dans cette perspective, il n'était pas question que le président sortant ne soit pas candidat à sa propre succession en 2015. Les tenants de la "thèse rétroactiviste" et de la ligne dure, à la fin, boycotteront l'élection présidentielle de 2015 ; quatre formations politiques dissidentes de l'opposition, à savoir le Combat pour l'Alternance Politique (CAP) en 2015³, le Mouvement Citoyen pour la Démocratie et le Développement (MCD), le Nouvel Engagement Togolais (NET) et l'Alliance des Démocrates pour un Développement Intégral (ADDI), décideront de participer au scrutin de 2015 que Faure GNASSINGBE, candidat de l'UNIR créé le 14 avril 2012, remportera haut la main.

¹ RAPHAEL, A., « Togo-une démocratie en construction », Hara Kiri : Bimensuel togolais d'analyse, N° 095, du 07 février au 21 février 2020, p. 3.

² 7 candidats à la présidentielle avec Faure GNASSINGBE, candidat du RPT, victorieux avec 60,88% des voix devant Jean-Pierre FABRE 33,93% des voix, Yaovi AGBOYIBOR 2,95% des voix, Kodjo AGBEYOME 0,85%, Brigitte ADJAMOGBO 0,65%, Bassabi KAGBARA, 0,40%, et Nicolas LAWSON 0,29%.

³ CAP 2015 composé par l'ANC, la CDPA, l'UDS-Togo, le PSR, le PDP et Santé du Peuple.

Entre 2015 et 2020 la situation politique n'a pas été reluisante au Togo. En effet, de fortes manifestations menées par le C14, une coalition formée par les forces de l'opposition, ont ébranlé le paysage politique avec comme point culminant en 2017. Les demandes de l'opposition portaient notamment sur les réformes constitutionnelles et les points de désaccord s'articulaient sur les modalités d'application des réformes, le découpage électoral et la constitution de la nouvelle CENI, le vote de la diaspora, la révision du Code électoral et celle du fichier électoral.

Le pouvoir, non opposé aux réformes constitutionnelles et institutionnelles, tenait quant à lui à la candidature du président sortant à l'élection présidentielle de 2020. La feuille de route de sortie de crise adoptée par la CEDEAO le 31 juillet avait invité le gouvernement togolais et les acteurs politiques à travailler ensemble pour faire adopter notamment par voie parlementaire les réformes constitutionnelles portant notamment sur l'institutionnalisation du mode de scrutin à deux tours pour l'élection du Président de la République, la limitation à deux du nombre de mandats présidentiels, la recomposition de la Cour constitutionnelle et la limitation du nombre de mandats de ses membres, le renforcement du processus électoral, en particulier le fonctionnement effectif avec la participation inclusive de l'ensemble des acteurs de la CENI⁴.

Non contente de la date du 1^{er} octobre 2018 fixée par la CENI pour le début du recensement des électeurs et de la date du 20 décembre 2018 fixée pour la tenue des législatives, l'opposition a surtout été secouée par les persistantes divergences portant notamment sur les démembrements de la CENI, le découpage des circonscriptions électorales et le mode de scrutin. Cette opposition, en l'occurrence le C14, a boycotté les législatives de 2018 que le parti au pouvoir a gagné avec une majorité écrasante : 59 sièges sur les 91 que compte le parlement.

Un mois après l'installation de la VI^{ème} législature, le 08 mai 2019, le Togo a adopté une nouvelle Constitution sans effet rétroactif, ce qui autorise le Président Faure NGNASSINGBE de se présenter à la présidentielle du 22 février 2020 et, s'il le désire, à la présidentielle de 2025. Il y a lieu de noter que même après l'adoption de la nouvelle Constitution, le climat politique est demeuré délétère.

En effet, le 13 novembre 2019, les partis de l'opposition et les responsables de la société civile, parmi lesquels les évêques du Togo, ont demandé la suspension du processus électoral, un nouveau dialogue national pour obtenir un consensus sur la recomposition de la Cour Constitutionnelle, la fiabilité du fichier électoral et la recomposition de la CENI⁵. C'est dans ce climat politique empreint de suspicion et marqué par un déficit de confiance que l'élection présidentielle du 22 février 2020 sera organisée.

⁴ Par rapport aux critiques de l'opposition concernant la CEDEAO, lire par exemple MITMI, K., « Présidentielle 2020/Ballet des missions de la communauté internationale à Lomé : retour des marchands », *L'Alternative*, N° 843, 15 novembre 2019, pp. 3 et 5

⁵ Sur la conduite unilatérale du processus électoral par la CENI, lire GALLEY, A. « Espérance pour le Togo mobilise pour un fichier électoral fiable », *L'Alternative*, N° 843, 15 novembre 2019, pp. 3 et 5 ; sur la

III. CADRE JURIDIQUE RÉGISSANT LES ÉLECTIONS

1. Cadre constitutionnel et légal

La Mission a noté que le cadre juridique qui organise les élections, en général, et l'élection présidentielle, en particulier, est composé principalement, au plan national, de la Constitution de la République togolaise et du Code électoral, du Décret N°2019-191/PR convoquant le corps électoral et fixant la date du premier tour de l'élection présidentielle de 2020, ainsi que des instruments internationaux ratifiés, au plan international, par le Togo notamment la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples ratifiée le 05 novembre 1982 et la Charte Africaine de la Démocratie, des Élections et de la Gouvernance ratifiée le 24 janvier 2012.

La Constitution togolaise, adoptée par référendum le 27 septembre 1992, a été révisée par la Loi N°2002-029 du 31 décembre 2002 et par la Loi N°2007 du 7 février 2007. Le dernier projet de loi portant révision de la Constitution togolaise a été adopté à l'unanimité à l'Assemblée Nationale le 8 mai 2019. La Mission note que la nouvelle Constitution introduit plusieurs innovations, à savoir la limitation du nombre de mandat du Président de la République à cinq ans renouvelables une fois et le scrutin uninominal majoritaire à deux tours pour l'élection présidentielle. Dans son Titre IV consacré à l'Exécutif, plus spécifiquement le Sous-titre 1, la Constitution présente toutes les modalités concernant l'élection du Président de la République, Chef de l'Etat, garant, selon l'article 58, de l'indépendance et de l'unité nationale, de l'intégrité territoriale, du respect de la Constitution et des traités et accords internationaux.

La nouvelle loi fondamentale accorde une immunité à vie au président sortant pour les actes posés au cours des mandats présidentiels. Une des dispositions importantes de cette loi fondamentale qui fait polémique est l'alinéa 2 de l'article 158 qui a autorisé le président sortant à être candidat à l'élection présidentielle de 2020 et qui l'autorise, s'il le souhaite, à se représenter à la présidentielle de 2025.

La Constitution du Togo garantit l'ensemble des libertés fondamentales et des droits politiques, reconnaît l'égalité entre l'homme et la femme, la liberté d'expression et de pensée, la liberté d'association et de réunion. Elle contient des dispositions qui favorisent la tenue d'élections crédibles et transparentes notamment des dispositions sur le suffrage universel, et le vote secret. La nouvelle constitution, dans son article 41, dispose que les togolais vivant à l'étranger inscrit sur la liste électorale ouverte à l'ambassade du Togo retenu pour le vote peuvent voter. La Mission note avec satisfaction que cette disposition favorise les principes d'inclusion, de représentation et d'égalité lorsqu'on sait que dans l'ancienne loi électorale la diaspora était discriminée parce qu'elle ne faisait pas partie du corps électoral.

suspension du processus électoral, lire le communiqué des Forces démocratiques dans « Autour de Monseigneur KPODZRO, les forces démocratiques demandent la suspension du processus électoral unilatéral », L'Alternative, N° 843, 15 novembre 2019, pp. 4 et 7.

La Mission a noté que deux institutions, selon la Constitution, participent au processus électoral togolais, à savoir la Cour Constitutionnelle et la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC). La Constitution dispose, dans son Titre VI que la Cour Constitutionnelle est le juge de la régularité des consultations électorales et référendaire et précise, dans son Titre IX que l'HAAC veille, surtout pendant la campagne électorale, à l'accès équitable des partis politiques et des candidats aux moyens officiels d'information et de communication.

Le Code électoral togolais, pour la Mission d'évaluation, a souvent été au cœur des débats entre l'opposition et le pouvoir quand bien même il a été modifié plusieurs fois notamment en une fois en 2012 par l'adoption d'une nouvelle loi électorale, deux fois en 2013 et tout récemment en 2019.

La loi N°2012-002 du 29 mai 2012 modifiée par la loi n°2013 -004 du 19 février 2013 modifiée par loi N°2013-008 du 22 mars 2013 modifiée par la loi N°2019-003 du 15 mai 2019 portant Code Electoral de la République Togolaise traite, dans ses articles 149 à 168 de son Titre II, des dispositions relatives à l'élection du Président de la République notamment les conditions de son éligibilité, de recevabilité des candidats, des recours et des modalités de saisines de la CENI et de la Cour Constitutionnelle. Le titre II comprend aussi les dispositions relatives au financement public des candidats président, les cautions qui leur sont exigées ainsi que les dispositions sur les critères d'incompatibilité pour l'élection présidentielle.

2. Système électoral

La nouvelle Constitution de 2019 a modifié l'article 60 de la Constitution qui consacrait l'élection du Président de la République au scrutin uninominal à un tour. La conséquence de cette élection à un tour était que le Président de la République élu courrait le risque de jouir d'une légitimité relative à l'issue du premier tour surtout si le candidat déclaré élu avait moins de 50% des suffrages exprimés. Peu coûteux, ce mode de scrutin avait le désavantage de consacrer un vainqueur qui était en face d'une opposition majoritaire au décompte global des voix. Ce faisant, l'opposition hétéroclite en réalité avait une raison suffisante avait tout intérêt à faire une union sacrée contre le candidat élu par une minorité des togolais.

Concernant les modalités de l'élection présidentielle, le Code électoral dans son article 155 dispose que les candidats sont astreints au versement d'un cautionnement dont le montant est fixé par décret pris en Conseil des ministres. Pour la Mission, laisser une telle responsabilité au gouvernement pourrait amener le pouvoir, et en l'occurrence le candidat président sortant à instrumentaliser cette disposition de la loi électorale pour éliminer des candidats qui seraient potentiellement de véritables adversaires politiques. Cette disposition de la loi électorale crée le doute sur les principes d'inclusion et d'égalité prônés par la Constitution du Togo.

3. Financement des partis politiques et de la campagne électorale

La Constitution togolaise reconnaît aux partis politiques le droit d'exercer leurs activités dans la mesure où, dans son article 6, elle postule que « les partis politiques et les regroupements des partis politiques concourent à la formation et à l'expression de la volonté politique du peuple ».

La Mission a noté avec satisfaction que la loi électorale prévoit le financement public de la campagne électorale dont les modalités d'application ont été fixées par le Décret N°2019 du 05 décembre 2019. Le Code électoral, dans son chapitre VI consacré aux dispositions financières (Art. 118 à 122), dispose qu'aucun candidat à l'élection présidentielle ne peut engager plus de 500 000 de FCFA⁶ pour sa campagne électorale. C'est l'avis de la Mission que le financement de la campagne électorale des candidats et la limitation des dépenses consacrées à la campagne électorale par les candidats sont des mesures positives qui non seulement favorisent l'égalité des chances des candidats engagés dans la compétition électorale mais qui visent à réduire l'influence de l'argent en politique.

Toutefois, la Mission a noté que jusqu'à la clôture de la campagne électorale les candidats à la présidentielle n'avaient pas encore reçu le financement promis pour financer leur campagne électorale. La Mission déplore que le droit des candidats au financement public n'ait pas été respecté par le gouvernement togolais. A en croire un candidat de l'opposition, la campagne a été entièrement financée avec les fonds propres, les cotisations des membres et des sympathisants. C'est l'avis de la Mission que cette entorse à la loi n'a certainement pas privilégié l'égalité des chances entre les différents candidats.

4. Gestion des élections

La Commission électorale indépendante, CENI en sigle, est régie par la loi n°2012 -002 du 29 mai 2012 modifiée par la loi n° 2013 -004 du 19 février 2013 modifiée par la loi n°2013 -008 du 22 mars 2013 modifiée par la loi n°2019 -003 du 15 mai 2019 portant Code électoral du Togo. Au terme de la loi électorale, la CENI est une institution permanente chargée d'organiser et de superviser les consultations électorales et référendaires.

Le Code électoral postule que l'organe togolais de gestion des élections est une autorité administrative qui dispose des prérogatives de puissance publique et jouit d'une autonomie d'organisation et de fonctionnement et à ce titre il élabore et gère son budget de fonctionnement et son budget d'organisation des consultations électorales.

L'article 12 du Code électoral portant composition de la CENI postule que cette institution d'appui à la démocratie est composée de 17 membres qui ont tous une voix délibérative, à savoir cinq membres désignés par l'opposition parlementaire, trois membres des partis politiques extra-parlementaires élus par l'Assemblée nationale, trois membres de la société civile élus par l'Assemblée nationale et un membre désigné par l'administration.

⁶ Approximativement 452 euros

Les démembrements de la CENI sont les Commissions Electorales Locales Indépendantes (CELI), les Commissions Electorales d'Ambassades Indépendantes (CEAI), les Comités des listes et Cartes (CLC) et les Bureaux de Vote (BV).

Les attributions de la CENI sont énumérées à l'article 8 de la loi électorale, notamment l'organisation et la supervision des opérations référendaires et électorales, l'élaboration des textes, actes et procédures devant assurer la régularité, la sécurité, la transparence des scrutins et garantir aux électeurs/candidats le libre exercice de leur droit, la nomination des membres de ses démembrements, la formation des agents électoraux et la formation des citoyens en période électorale.

Bien plus, la CENI a, dans ses attributions, la commande, l'impression et la personnalisation des cartes d'électeurs, la commande du bulletin unique de vote et de l'ensemble du matériel électoral, l'enregistrement, la ventilation et la publication des candidatures et la ventilation du matériel électoral dans les bureaux de vote. Elle est en charge de la désignation et de l'accréditation des observateurs citoyens/nationaux, de la centralisation des résultats et de la proclamation des résultats provisoires. Il y a lieu de noter que, dans le cadre de sa mission, la CENI collabore avec d'autres ministères notamment le ministère de l'administration du territoire et, en matière de ventilation des bureaux de vote et d'observation internationale des élections au Togo, par le ministère des affaires étrangères.

La Mission estime que l'intervention de ces ministères aurait le désavantage d'empiéter sur l'indépendance de la CENI et même de caporaliser l'organe de gestion des élections surtout que ladite intervention dans des matières aussi sensibles que la ventilation des bureaux de vote et l'accréditation des observateurs internationaux, n'est pas clairement définie⁷. Pour cette élection, 165 observateurs des organisations internationales ont été accrédités, 101 observateurs en provenance des missions diplomatiques accréditées au Togo et 14 observateurs en provenance des affaires étrangères de la République fédérale du Nigéria. C'est l'avis de la Mission que la possibilité qu'ont les formations politiques de remplacer librement leurs représentants à la CENI a certains revers notamment celui de politiser cette institution d'appui à la démocratie, de compromettre sa stabilité et son expertise.

Constats majeurs relatifs au cadre juridique

- La nouvelle Constitution introduit plusieurs innovations, à savoir la limitation du nombre de mandat du Président de la République à cinq ans renouvelables une fois et le scrutin uninominal majoritaire à deux tours pour l'élection présidentielle et la reconnaissance du droit de vote à la diaspora togolaise ;

⁷ Sur la CENI et les observateurs, voir ADJOSSE, B., « Les observateurs de la CEDEAO à la CENI samedi pour s'enquérir de l'évolution des préparatifs », *Togo-Presse*, N°10726, le 17 février 2020, p. 3. Sur le ministère des affaires étrangères et l'observation internationale, voir PATER, L. ; « L'appel de Robert Dussey à la sincérité et l'impartialité des observateurs électoraux internationaux », *L'Union*, le 21 février 2020, p. 3.

- Le Code électoral togolais a souvent été au cœur des débats entre l'opposition et le pouvoir quand bien même il a été modifié plusieurs fois notamment en une fois en 2012 par l'adoption d'une nouvelle loi électorale, deux fois en 2013 et tout récemment en 2019 ;
- Jusqu'à la clôture de la campagne électorale les candidats à la présidentielle n'avaient pas encore reçu le financement promis pour financer leur campagne électorale. C'est l'avis de la Mission que cette entorse à la loi n'a certainement pas privilégié l'égalité des chances entre les différents candidats ;
- Dans le cadre de sa mission, la CENI collabore avec d'autres ministères notamment le ministère de l'administration du territoire et, en matière de ventilation des bureaux de vote et d'observation internationale des élections au Togo, par le ministère des affaires étrangères. La Mission estime que l'intervention de ces ministères aurait le désavantage d'empiéter sur l'indépendance de la CENI et même de caporaliser l'organe de gestion des élections surtout que ladite intervention dans des matières aussi sensibles que la ventilation des bureaux de vote et l'accréditation des observateurs internationaux, n'est pas clairement définie.

IV. PRINCIPAUX CONSTATS SUR LA PHASE PRÉ-ÉLECTORALE

La Mission a échangé avec les parties prenantes sur plusieurs points d'intérêt notamment le découpage des circonscriptions électorales, l'enregistrement des électeurs et des partis politiques, la désignation des candidats, le rôle des médias, la place des femmes et des jeunes dans le processus électoral, la conduite de l'éducation civique et la sensibilisation, les dynamiques autour de la campagne électorale, ainsi que les préparatifs de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI).

1. Découpage des circonscriptions électorales

La délimitation des circonscriptions électorales togolaises est évoquée et organisée par la constitution, ainsi que par la loi N°2012 -002 du 29 mai 2012 modifiée par la loi N° 2013 -004 du 19 février 2013 modifiée par loi N°2013 -008 du 22 mars 2013 modifiée par la loi N°2019 -003 du 15 mai 2019 portant Code Electoral de la République Togolaise.

S'agissant de l'élection présidentielle, la circonscription électorale est le territoire national auquel s'ajoutent les missions et représentations diplomatiques et consulaires des pays dans lesquels l'élection présidentielle sera organisée.

Pour l'élection présidentielle du 22 février 2020, font partis des circonscriptions électorales concernées par cette compétition électorale, en plus du territoire national, les Etats-Unis, la France, le Gabon, la République Démocratique du Congo, le Maroc et le Nigeria.

2. Inscription électorale

Aux termes de l'article 40 alinéa 1 du Code électoral « Le corps électoral se compose de tous les Togolais des deux sexes, âgés de dix-huit (18) ans révolus, jouissant de leurs droits civils et politiques, inscrits sur les listes électorales et n'étant dans aucun des cas d'incapacité prévus par la loi ». Le législateur précise dans cette disposition de la loi électorale que nul ne peut voter, s'il n'est pas inscrit sur la liste électorale de la commune ou de la préfecture où se trouve son domicile ou sa résidence.

En ce qui concerne les Togolais vivant à l'étranger, ils doivent s'inscrire régulièrement sur une liste électorale ouverte à l'ambassade de la République togolaise dans le pays de leurs résidences retenu pour le vote des Togolais à l'étranger⁸. L'article 9 du Code électoral précise que la CENI, avec le concours du Ministère chargé de l'Administration Territoriale et d'autres services de l'Etat, procède à la révision des listes électorales ou au recensement électoral, à la gestion du fichier général des listes électorales.

Du point de vue du mode opératoire, la Mission a noté que les inscriptions sur les listes ont été faites auprès des Comités des Listes et des Carte (CLC)⁹ du 1^{er} au 25 octobre 2018,

⁸ Article 41 du Code électoral.

⁹ Article 53 du Code électoral.

et du 29 novembre au 2 décembre 2019. Les cartes biométriques étaient immédiatement délivrées après l'inscription.

L'opération d'inscription des électeurs de 2019 a été faite à travers quatre mille quatre-vingts huit (4088) Centres de Recensement et de Vote (CRV) créés à cet effet. Elle a permis l'enregistrement de 212 190 nouveaux électeurs sur le plan national et 348 résidents aux Etats-Unis d'Amérique, au Nigeria, en France, au Gabon, et en République démocratique du Congo. Cette révision a été suivie par un audit du fichier électoral mené conjointement par la Communauté des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) du 13 au 14 janvier 2020. Le fichier électoral obtenu à la suite de cet audit comporte 3 614 056 électeurs, dont 1 871 745 femmes et 1742 311 hommes.

Si la CEDEAO et l'OIF, à la suite de l'audit, ont qualifié le fichier électoral d'inclusif, certains partis politiques de l'Opposition et certaines organisations de la société civile l'ont contesté. Ils estiment que le fichier n'est pas fiable et soutiennent qu'il n'est pas inclusif. De plus, les critiques portent sur l'opération d'inscription qui, selon certaines organisations de la société civile qui avaient du mal à observer cette opération, était lente.

3. Enregistrement des partis politiques et dépôt des candidatures

La Constitution togolaise garantit la création des partis politiques dans son article 6. Pour cette disposition de la loi fondamentale : « Les partis politiques et regroupements de partis politiques concourent à la formation et à l'expression de la volonté politique du peuple. Ils se forment librement et exercent leurs activités dans le respect des lois et règlements ». Ce dispositif constitutionnel a été repris par la loi N°91-97 du 12 avril 1991 portant Charte des partis politiques au Togo. Pour cette Charte : « Les partis politiques sont des organisations ayant pour objet de concourir à l'expression de la volonté politique des citoyens et à leur formation civique.

Pour ce qui est de la reconnaissance juridique d'une telle organisation, le dossier constitutif, à déposer auprès des services compétents du Ministère de l'Intérieur, doit comporter un certain nombre d'éléments énuméré par l'article 13 de la loi précitée. La Mission d'évaluation n'a noté durant son séjour, aucun grief au sujet du cadre normatif régissant la création et le fonctionnement des partis politiques.

En vertu des textes précédemment cités¹⁰, l'une des vocations phares des partis et groupements politiques est d'œuvrer à la conquête et à l'exercice du pouvoir notamment par la présentation des candidats aux différents scrutins politiques suivant les conditions fixées par les textes. Le Code électoral, dans son article 65, dispose que « Tout Togolais peut faire acte de candidature et être élu sous réserve des conditions d'âge et des cas d'incapacité ou d'inéligibilité prévus par la loi ».

¹⁰ La Constitution et la Charte des partis politiques du Togo.

S'agissant de la désignation des candidats à l'élection présidentielle, après l'âge et la réunion des conditions d'éligibilité, le Code électoral exige dans son article 150 une déclaration de candidature signée¹¹. Cette déclaration doit être annexée à certaines pièces, notamment l'extrait d'acte de naissance ou jugement supplétif, la copie légalisée de l'acte de renonciation à toute nationalité étrangère, le bulletin n°3 du casier judiciaire, le récépissé de versement du cautionnement qui était fixé à 20 000 000 FCFA¹², une attestation d'honneur, une attestation du parti prouvant que la personne a été investie comme candidat du parti ou une liste d'électeurs appuyant la candidature indépendante comprenant la signature de 2000 électeurs, soit 200 électeurs par préfecture. Une attestation d'honneur et un certificat médical constatant l'aptitude physique du candidat¹³.

Les candidatures sont reçues et examinées de façon préliminaire par la CENI qui procède aux vérifications administratives nécessaires avant de les transmettre, avec les résultats issus des vérifications, à la Cour Constitutionnelle qui, après un dernier examen des dossiers, proclame la liste définitive des candidats.

Le dépôt des candidatures à l'élection du 22 février 2020 a été ouverte du 27 décembre 2019 au 08 janvier 2020 par le décret N°2019-191/PR fixant la date du premier tour de l'élection présidentielle de 2020. La CENI a enregistré dix (10) candidatures qui ont été transmises à la Cour Constitutionnelle après un examen préliminaire et les vérifications du Ministère de l'Administration Territoriale, comme le prévoit l'article 154 du Code électoral.

A la suite de l'examen final des dossiers de candidature, la cour constitutionnelle après avoir pris acte du désistement de M. DOVI Dotégan de la « Coalition des Rassembleurs » par une lettre datée du 13 janvier 2020, qui lui a été transmise par la CENI, a rejeté deux (2) candidatures, notamment celle de M. KAGBARA Uléija Yébissè Milioussiba Innocent du Parti Démocratique Panafricain (PDP) et de celle de M. THON Acohin Kodjovi, candidat indépendant « La Nouvelle Vision » pour des irrégularités.

Si la candidature de M. THON Acohin Kodjovi, de la « La Nouvelle Vision » a été rejetée pour défaut de signature de 200 électeurs inscrits sur la liste dans 10 préfectures, celle de M. KAGBARA Uléija Yébissè Milioussiba Innocent du Parti Démocratique Panafricain (PDP) a été rejetée pour cause de non-signature de la déclaration de candidature par le candidat¹⁴.

¹¹ La déclaration de candidature doit comprendre : le nom, prénom, date et lieu de naissance, mention que le candidat est de nationalité togolaise, mention que le candidat a été reçu à l'investiture d'un parti politique, d'un regroupement ou se présente en qualité d'indépendant, l'emblème et la signature légalisée par le président de la cour constitutionnelle.

¹² Approximativement 30.490 euros

¹³ Article 151 du Code électoral.

¹⁴ Décision n°EP-002/20 du 17 janvier 2020 de la cour constitutionnelle.

Tableau 1 : Candidats retenus pour l'élection présidentielle du 22 février au Togo et leurs partis politiques

N°	Nom et Prénom du Candidat	Partis politiques
01	TCHASSONA Mouhamed Traoré	Mouvement Citoyen pour la Démocratie et le Développement (MCD)
02	WOLOU Komi	Pacte Socialiste Pour le Renouveau (PSR)
03	KUESSAN Georges William Assiongbon	Santé du Peuple
04	GNASSINGBE Essozima Faure	Union pour la République (UNIR)
05	Tchabouré Gogué	L'Alliance des Démocrates pour un Développement Intégral (ADDI)
06	FABRE Jean Pierre	Alliance Nationale pour le Changement (ANC)
07	KODJO Messan Agbéyomé Gabriel	Mouvement Patriotique pour la Démocratie et le Développement (MPDD)

La Mission note que la procédure légale de dépôt des candidatures a été respectée et que l'invalidation des deux candidatures s'est faite conformément à la loi.

4. Les médias

Constituant des moyens de diffusion et d'information, les médias jouent un rôle très important dans le processus électoral. Au Togo, la Constitution, dans son article 130, confère à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC) la mission de garantir et d'assurer la liberté et la protection de la presse et des autres moyens de communication de masse. Elle doit veiller au respect de la déontologie en matière d'information, de communication et à l'accès équitable des partis politiques et des associations aux moyens officiels d'information et de communication.

Pendant la période de campagne, la HAAC a fait en sorte que chaque candidat ait droit à 1 heure d'antenne sur la Télévision nationale pour expliquer son projet aux populations. La Mission a noté que quarante-quatre (44) radios commerciales, rurales et communautaires ont été autorisées, par la HAAC, à couvrir la campagne électorale.

La Mission a aussi constaté que cette structure d'appui à la démocratie a pris un certain nombre de mesures et de décisions pour favoriser un traitement équitable des candidats et pour pousser les médias privés observant la campagne électorale à traiter les informations de manière professionnelle et impartiale. Parmi les textes réglementaires que le HAAC a pris à cet effet, on peut citer :

- L'arrêté N°04/HAAC/19/P fixant les conditions de production, de programmation, de diffusion des émissions et de publication des informations relatives à la campagne électorale sur les médias publics pour l'élection présidentielle du 22 février 2020 ;

- L'arrêté, N°05/HAAC/19/P portant autorisation et désignation des radiodiffusions sonores, communautaires, rurales, et commerciales à couvrir la campagne électorale ;
- L'arrêté N°13/HAAC/19/P, fixant les conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives à la campagne électorale sur les radios autorisées et les radios désignées ;
- L'arrêté N°14/HAAC/19/P fixant les dates de passage des messages des candidats à l'élection présidentielle sur les médias publics ;
- La décision N°15/HAAC/19/P portant respect par les médias privés des principes de pluralisme et d'équilibre de l'information pendant la campagne.

La Mission salue les efforts fournis par la HAAC pour une meilleure régulation des médias pendant la période électorale et la bonne répartition de temps et d'espace entre les candidats. Toutefois, la Mission déplore les restrictions relatives notamment à la non-autorisation de certains médias, tels que les médias confessionnels, à couvrir la campagne, la difficulté rencontrée par la HAAC à monitorer les médias en ligne, et la grande disparité entre les durées de reportage des activités de campagne des candidats par la Télévision Nationale Togolaise (TNT) ; les activités de campagne du président sortant, candidat à sa propre succession bénéficiant de plus de temps d'antenne que les autres candidats. Ce déséquilibre en termes du temps d'antenne est contraire au principe d'égalité des chances entre concurrents politiques.

5. La société civile

La société civile togolaise renferme un champ hétéroclite d'organisations. Elle est dominée par les Organisations Non Gouvernementales (ONG) de défense des droits humains et elle regorge de tendances politisées et non politisées.

Parmi les organisations de la société civile politisées on peut citer celles qui ont dénoncé grandement la révision de la liste électorale intervenue en novembre 2019 et la légitimité des membres de la cour constitutionnelle¹⁵. C'est le cas par exemple du Front Citoyen Togo Debout (FCTD)¹⁶ et de la Synergie Togo.

D'autres organisations de la société ont su conserver une certaine distance de la politique. Ils se sont impliqués dans le processus en faisant du monitoring de la violence, la sensibilisation et à l'observation électorale. C'est le cas du Réseau Ouest Africain pour L'édification de la Paix au Togo (WANEP-Togo) qui a déployé 20 moniteurs depuis octobre 2019 à travers le groupe national d'Alerte et de réponses électorales transformé plus tard en Comité Consultatif National de prévention de la Violence Electorale et qui a mobilisé le jour du scrutin 150 observateurs. C'est aussi le cas du Collectif des Associations Contre l'Impunité au Togo (CACIT) qui a formé et mobilisé 215 observateurs, du Groupe de Réflexion, Action Femmes, Démocratie et Développement

¹⁵ AGBOH-AHOULELE, J.P. et KEUMAYOU, M., Togo une Démocratie en Construction, Edition Michel Lafon, Paris, 2020, p. 32.

¹⁶ Le FCDT est dirigé par un membre de l'ANC.

(GF2D) qui a formé les jeunes internautes de paix pour faire le monitoring des réseaux sociaux pendant la campagne¹⁷.

La Mission déplore le refus, par la CENI, d'accréditer les observateurs de la Conférence des évêques du Togo, le retrait de l'accréditation de la Concertation Nationale de la Société Civile qui comptait mobiliser 404 observateurs de court terme ainsi que l'expulsion de ses partenaires techniques d'appui du NDI en provenance des Etats-Unis¹⁸. Pour la Mission cette situation est de nature à freiner la mise en œuvre des initiatives de la société civile pendant le processus électoral.

La Mission note que la multiplicité des organisations ayant le même objet et opérant séparément, sans synergie et vision stratégique globale, n'est pas de nature à assurer l'efficacité de la société civile nationale. L'absence d'une stratégie coordonnée de déploiement des observateurs de courte durée (OCTs) peut limiter l'impact de la société civile sur le processus.

6. Genre et droits des minorités

La participation des femmes au processus politique et électoral et leur représentation à toutes les sphères de décisions constituent une question majeure au Togo. Les femmes représentant 51,70 % du corps électoral togolais se sont généralement confinées à des rôles de second plan qui ne sont pas à la mesure de leur poids démographique ni de leur potentiel.

Si les textes législatifs au Togo prônent l'égalité entre les hommes et les femmes, ils ne semblent pas accorder une grande importance à la promotion du genre ou aux droits de la femme. Dans un tel contexte, les inégalités ne peuvent que perdurer à tous les niveaux.

La Mission a ainsi noté que la représentation des femmes au sommet des différentes institutions du pays reste encore marginale. Aucune femme n'est membre de la Cour Constitutionnelle et à l'Assemblée Nationale, sur 91 députés, seulement 15 sont des femmes soit (16,48%). Sur 117 maires, seulement 2 sont femmes soit (1,70%). Quant au poste de conseillers municipaux, les femmes ne sont que 30 sur 1527 au total (1,96%).

Au niveau de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) également, la mission a constaté un déséquilibre de représentation défavorable aux femmes, sur 17 membres, seulement 2 sont les femmes. Bien plus, l'élection présidentielle du 22 février est marquée par l'absence notoire d'une candidature féminine. Comme en témoignent les

¹⁷ Le WANEP avec le GF2D et la Coalition Togolaise des défenseurs des Droits Humains ont mis en place une cellule de veille de traitement des incidents électoraux les 21, 22, 23 février 2020.

¹⁸ Pour en savoir plus sur le retrait de l'accréditation et l'expulsion des partenaires techniques du NDI, lire BOSSI, O., « Restriction de l'observation électorale au Togo : le NDI profondément troublé par les mesures prises par le pouvoir », *Actu*, le 21 février 2020, p. 7 ; lire aussi « La CNSC-Togo rayée de la liste des observateurs du scrutin présidentiel : de quoi Tchambakou Ayassor a-t-il peur ? », *Le Changement*, N° 679, le 20 février 2020, p. 4.

chiffres précités, la Mission demeure convaincue que des efforts restent encore à faire dans le sens de la représentation des femmes aux postes de décision au Togo.

Au regard des chiffres qui précèdent, le taux de représentation des femmes au sein des instances décisionnelles électives et non électives au Togo se situe en dessous du seuil de 50% que préconisent les instruments internationaux pertinents en la matière. Le Protocole à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, relatif aux Droits de la Femme en Afrique, dans son article 9, appelle les Etats Membres de l'Union Africaine à mener des actions positives pour garantir une représentation paritaire des femmes et des hommes dans les processus électoraux.

7. Education civique et électorale

L'éducation civique et la sensibilisation des électeurs constituent un pan important de tout processus démocratique et électoral. Elles ont vocation à incuber un esprit citoyen aux populations. Elles doivent amener la population à adhérer au processus électoral et stimuler leur participation tant quantitative que qualitative à ce processus.

Le Code électoral togolais, dans son article 9, dispose « La CENI procède, avec le concours du Ministère chargé de l'Administration Territoriale et d'autres services de l'Etat à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique de promotion de la citoyenneté ».

La Mission d'évaluation a constaté que la CENI a produit un recueil rassemblant des textes qui avaient vocation à guider les électeurs et le personnel électoral sur les procédures du vote. Un spot de sensibilisation au vote produit par la CENI était diffusé régulièrement sur la chaîne nationale¹⁹. Le site de la CENI faisait la mention suivante « Togolais viens, Bâtissons la Cité »²⁰.

Cependant, la Mission a noté une faible implication de la société civile dans la sensibilisation et un fort intérêt pour l'observation électorale. La Mission déplore que l'éducation civique et la sensibilisation ne soit pas un axe d'intervention majeur de la société civile togolaise et de la CENI.

8. Sécurité

La Force Sécurité Election Présidentielle (FOSEP) est une unité spéciale créée pour chaque élection par décret pris en conseil des ministres. Pour l'élection présidentielle du 22 février 2020, la FOSEP a été mise en place suite au décret pris en conseil des ministres du 27 novembre 2019.²¹

La FOSEP est placée sous la supervision conjointe du ministère de la sécurité et de la protection civile et de la CENI. Elle est constituée de 10 000 gendarmes et policiers, déployés, sur tout le territoire togolais, du début de la campagne électorale jusqu'à la

¹⁹ Télévision Nationale Togolaise.

²⁰ ceni-tg.org

²¹ DECRET N° 2019-160/PR DU 27 novembre 2019 portant création de la « Force sécurité élection présidentielle 2020 » (FOSEP 2020).

proclamation des résultats définitifs. Plus concrètement, cette force a pour mission de sécuriser les lieux de meeting et manifestations publiques, de protéger les candidats et garantir la paix et la tranquillité publique. Pour les quelques activités et réunions de campagne organisées par certains candidats de l'opposition et auxquelles la Mission a assisté, un certain laxisme de cette force a été noté²².

9. Campagne électorale

Le Code électoral togolais organise la campagne électorale qui, conformément à son article 68 est déclarée ouverte quinze jours francs avant la date du scrutin et s'achève vingt-quatre heures avant le jour du scrutin. Selon cette disposition du Code électoral, « nul ne peut, par quelque moyen que ce soit et sous quelque forme que ce soit, faire campagne en dehors de la période réglementaire ».

La loi électorale restreint la campagne électorale aux partis politiques reconnus conformément à la Charte des partis politiques et aux candidats. Les modalités d'organisation de la campagne menée par les candidats et les formations politiques sont fixées par un décret pris en Conseil des ministres sur proposition de la CENI²³. Le cadre juridique togolais autorise les partis politiques et les candidats à tenir librement leurs réunions électorales sur toute l'étendue du territoire national.

Toutefois, le Code électoral interdit aux partis politiques et aux candidats d'organiser leur réunion sur la voie publique, avant 6H00 du matin ou après 22H00 et sans avoir au préalable informé le préfet ou le maire, par écrit, 24 heures avant la manifestation. Bien plus, la loi interdit l'utilisation des biens de l'Etat pour faire campagne, les dons et libéralités en argent ou en nature à des fins de propagande pour influencer ou tenter d'influencer le vote (Art.72) et l'apposition des affiches électorales à des emplacements autres que ceux réservés par l'autorité compétente (Art.73).

La Mission d'évaluation pré-électorale a suivi la campagne électorale du 10 au 20 février 2020, date de sa clôture officielle aussi bien sur le terrain qu'à travers les médias²⁴. Il ressort de ses observations que globalement la campagne s'est déroulée dans un environnement apaisé. Les candidats et les partis politiques ont privilégié les meetings populaires à travers le pays, la campagne mobile à l'aide des mégaphones, et la campagne de porte à porte. Le président sortant, en plus des meetings et réunions publiques a aussi fait recours à la technique d'affichage. La Mission a noté que la période de silence de 24 heures avant le scrutin a été observée par tous les candidats le 21 février 2020.

²² AMENGANVI, Isabelle, « L'ANC dénonce des dérives ethniques et l'indifférence de la FOSEP », Liberté, N°3102, mercredi 12 février 2020, pp. 3-4.

²³ Sur les modalités de la campagne électorale, lire par exemple le président de la CENI dans ANIKA, A. « Ouverture de la campagne électorale : voici les dernières consignes de la CENI », Hara Kiri : Bimensuel togolais d'analyse, N° 095, du 07 février au 21 février 2020, p. 3.

²⁴ Sur les programmes des candidats, lire « A la découverte de Faure et Gnassingbé et d'Agbéyomé Kodjo », Le Changement, N°679, le 20 février 2020, p. 3.

Toutefois, la Mission a noté quelques irrégularités. A titre d'exemple, le président sortant était en campagne avant la date officielle de début de la campagne ; le 3 février à Tchamba il a transformé une mission officielle en réunion électorale en invitant la population de cette localité à voter pour lui. De plus, la Mission a noté l'utilisation des biens de l'Etat par le parti au pouvoir contrairement aux dispositions de l'article 72 du Code électoral qui interdit l'utilisation des biens et services des personnes morales, des institutions et organismes de droit à des fins de propagande pendant la campagne électorale²⁵.

La Mission d'évaluation pré-électorale a aussi noté que quelques médias et l'opposition ont observé que les candidats de l'opposition avaient quelque fois du mal à faire campagne dans les zones et localités acquises au pouvoir. Camions barrant les routes principales conduisant aux lieux des manifestations de l'opposition ou encore groupes de jeunes militants de l'UNIR, parti au pouvoir, auraient été quelque fois utilisés pour empêcher la tenue des réunions électorales de l'opposition. En effet, selon des responsables d'une formation politique issue de l'opposition, un meeting de leur candidat aurait été perturbé, le mardi 11 février à Sotouboua, par les militants se réclamant du parti au pouvoir. Une situation que cette formation politique a ouvertement dénoncée, alléguant des violences et des attitudes hostiles de la part des militants du parti au pouvoir vis-à-vis de leurs délégations lors des caravanes.

La Mission a aussi noté que la campagne électorale a été violente sur les réseaux sociaux où militants de l'opposition et du parti au pouvoir ont manifestement utilisé des propos incendiaires de nature à compromettre le climat de paix qui a globalement prévalu pendant la campagne électorale. Par rapport à cette violence verbale, la Mission a constaté avec satisfaction que l'organe de gestion des élections a plus d'une fois invité essentiellement les candidats à leur sens de responsabilité, à plus de retenue et à plus de hauteur.

10. Préparatifs de l'organe de gestion des élections

Organe de gestion des élections, la CENI a, au Togo, des lourdes responsabilités dans la préparation des élections et pour leur crédibilisation. Les préparatifs vont de la bonne organisation de l'inscription des électeurs, la fiabilisation du fichier électoral, la préparation de la cartographie électorale, la sensibilisation des électeurs, la formation des formateurs et, plus tard, des agents des bureaux de vote, l'acheminement du matériel électoral non sensible et sensible, aussi bien sur tout le territoire national que dans les pays retenus pour le vote de la diaspora.

La Mission a constaté que le fichier électoral de 3 614 056 électeurs préparé par la CENI était prêt début décembre 2019. En effet, l'opération consistait à procéder à la "révision exceptionnelle" des listes électorales utilisées lors des élections législatives 2018 et qui comportaient au total de 3 155 837 électeurs. Sur demande du gouvernement togolais et

²⁵ Sur la fin de la campagne et l'utilisation des biens de l'Etat, lire « La campagne électorale rentre dans sa dernière ligne droite », Togo Presse, N° 10726, le 17 février 2020, p. 3.

en collaboration avec la CENI, la CEDEAO, qui a suivi le processus électoral depuis son début, et l'OIF ont procédé, du 13 décembre au 14 janvier 2020, à l'audit du fichier électoral. Donc dès mi-janvier, les deux organisations avaient confirmé la fiabilité du fichier électoral révisé par la CENI.

La Mission a noté qu'une fois la fiabilisation du fichier confirmé, la CENI a débuté, le 27 janvier 2020, le déploiement du matériel électoral non sensible dans les différentes Commissions Electorales Locales Indépendantes (CELI). Il s'agit notamment des urnes, des isolements, des tableaux d'affichage, des kits bleus qui se composent de boîtes dans lesquelles sont rassemblées les fournitures : stylos, gommes, crayons, règles, etc. A ce matériel s'ajoutent également les listes électorales et des documents comme le Code électoral et la Constitution.

Après le déploiement du matériel non sensible, la CENI a procédé, à quelques jours du scrutin, au déploiement du matériel sensible dans les CELI et les Commissions Electorales d'Ambassades Indépendantes (CEAI) localisées dans les six pays retenus pour le vote de la diaspora. Ce matériel a été acheminé, pour la plupart des bureaux de vote, le jour qui a précédé le scrutin.²⁶

La Mission a donc noté avec satisfaction que la CENI, en ce qui concerne les préparatifs, a respecté son chronogramme. Elle salue le professionnalisme avec lequel le chronogramme a été mis en œuvre, la méthodologie utilisée pour le déploiement du matériel et l'efficacité avec laquelle les forces armées togolaises ont mis à contribution leur logistique pour le déploiement, en collaboration avec la CENI, du matériel non sensible et sensible.

Constats majeurs relatifs à la phase pré-électorale

- Pour l'élection présidentielle du 22 février 2020, font partis des circonscriptions électorales concernées par cette compétition électorale, en plus du territoire national, les Etats-Unis, la France, le Gabon, la République Démocratique du Congo, le Maroc et le Nigeria ;
- Si la CEDEAO et l'OIF, à la suite de l'audit, ont qualifié le fichier électoral d'inclusif, certains partis politiques de l'Opposition et certaines organisations de la société civile l'ont contesté. Ils estiment que le fichier n'est pas fiable et soutiennent qu'il n'est pas inclusif. De plus, les critiques portent sur l'opération d'inscription qui, selon certaines organisations de la société civile qui avaient du mal à observer cette opération, était lente ;
- La procédure légale de dépôt des candidatures a été respectée et l'invalidation des deux candidatures s'est faite conformément à la loi ;
- Des efforts ont été fournis par la HAAC pour une meilleure régulation des médias pendant la période électorale et la bonne répartition de temps et

²⁶ Font partie de ce matériel sensible l'encre indélébile, l'encre sèche pour les bureaux de vote, les bulletins de vote et les spécimens de bulletins de vote.

d'espace entre les candidats. Toutefois, la Mission déplore les restrictions relatives notamment à la non-autorisation de certains médias, tels que les médias confessionnels, à couvrir la campagne, la difficulté rencontrée par la HAAC à monitorer les médias en ligne, et la grande disparité entre les durées de reportage des activités de campagne des candidats par la Télévision Nationale Togolaise (TNT) ;

- La multiplicité des organisations ayant le même objet et opérant séparément, sans synergie et vision stratégique globale, n'est pas de nature à assurer l'efficacité de la société civile nationale. L'absence d'une stratégie coordonnée de déploiement des observateurs de courte durée (OCTs) peut limiter l'impact de la société civile sur le processus ;
- Si les textes législatifs au Togo prônent l'égalité entre les hommes et les femmes, ils ne semblent pas accorder une grande importance à la promotion du genre ou aux droits de la femme. La Mission a ainsi noté que la représentation des femmes au sommet des différentes institutions du pays reste encore marginale. Bien plus, l'élection présidentielle du 22 février est marquée par l'absence notoire d'une candidature féminine ;
- La CENI a produit un recueil rassemblant des textes qui avaient vocation à guider les électeurs et le personnel électoral sur les procédures du vote. La Mission a noté une faible implication de la société civile dans la sensibilisation et un fort intérêt pour l'observation électorale. La Mission déplore que l'éducation civique et la sensibilisation ne soit pas un axe d'intervention majeur de la société civile togolaise et de la CENI ;
- La FOSEP a pour mission de sécuriser les lieux de meeting et manifestations publiques, de protéger les candidats et garantir la paix et la tranquillité publique. Pour les quelques activités et réunions de campagne organisées par certains candidats de l'opposition et auxquelles la Mission a assisté, un certain laxisme de cette force a été noté ;
- Globalement la campagne s'est déroulée dans un environnement apaisé. Les candidats et les partis politiques ont privilégié les meetings populaires à travers le pays, la campagne mobile à l'aide des mégaphones, et la campagne de porte à porte. La période de silence de 24 heures avant le scrutin a été observée par tous les candidats le 21 février 2020. La campagne électorale a été violente sur les réseaux sociaux où militants de l'opposition et du parti au pouvoir ont manifestement utilisé des propos incendiaires de nature à compromettre le climat de paix qui a globalement prévalu pendant la campagne électorale. Par rapport à cette violence verbale, la Mission a constaté avec satisfaction que l'organe de gestion des élections a plus d'une fois invité essentiellement les candidats à leur sens de responsabilité, à plus de retenue et à plus de hauteur.
- La CENI, en ce qui concerne les préparatifs, a respecté son chronogramme. La Mission salue le professionnalisme avec lequel le chronogramme a été mis en œuvre, la méthodologie utilisée pour le déploiement du matériel et l'efficacité avec laquelle les forces armées togolaises ont mis à contribution leur logistique pour le déploiement, en collaboration avec la CENI, du matériel non sensible et sensible.

V. RECOMMANDATIONS AVANT LES PROCHAINES ÉLECTIONS

Au Gouvernement

- Mettre en place un cadre de concertation permanent avec les partis politiques afin d'avoir un consensus sur les différentes étapes du processus électoral et d'apaiser l'environnement général.

A la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI)

- Procéder à l'actualisation annuelle des listes électorales afin d'avoir un fichier électoral inclusif ;
- Etendre, progressivement et conformément à la loi électorale, le vote des togolais résidents à l'étranger à d'autres pays, en plus des six pays retenus pour le vote de la diaspora pour cette élection présidentielle.

A l'Assemblée Nationale

- Assurer à la CENI une indépendance totale, afin qu'elle puisse elle-même gérer les accréditations des observateurs internationaux, procéder à la vérification des dossiers de candidature sans interférence du Ministère de l'Administration Territoriale et de celui des affaires étrangères ;
- Reformuler le Code électoral, particulièrement le vote par dérogation, procuration et omission, pour minimiser les fraudes et adopter un système de révision annuelle des listes électorales.

Aux partis politiques

- Prendre les dispositions pour former davantage leurs délégués et les déployer dans l'ensemble des bureaux de vote prévus afin de garantir la sincérité du scrutin et des résultats.

A la société civile

- S'engager davantage et de manière constructive dans le processus électoral à travers les projets de sensibilisation au vote sans violence, d'observation électorale de long terme.

VI. ANNEXES

1. Liste des personnes rencontrées et leurs institutions d'appartenance

N°	Noms des interlocuteurs	Fonctions	Institutions
1	M. Franck Kiffé KEPOMEY	Directeur Exécutif	Concertation Nationale de la Société Civile (CNSC-TOGO)
2	Mlle Nora Dado Amedjenu-NOVIEKOU	Coordinatrice Nationale	West Africa Network for Peacebuilding (WANEP-Togo)
3	Mme Michèle AGUEY	Secrétaire Général	Groupe de Réflexion des Femmes, démocratie et Développement (GF2D)
4	M. Bonaventure N'Coué MAWUVI	Président	Association Togolaise des Organes de Presse Privée en ligne (ATOPPEL)
5	M. Casimir Badjibassa BABAKA	Rapporteur	Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication (HAAC)
6	M. Marc ABOFLAN	Secrétaire Général	Conseil National des Patrons de Presse (CONAPP)
7	M. Ekoue Folly MAWUSSE	Assistant de la présidente du Parti	Parti Démocratique Panafricain
8	M. Justin Abalo K. BADJALIWA	Directeur Exécutif	Collectif des Associations Contre l'Impunité au Togo (CACIT)
9	Mme Agnélé MENSAH-ATOEMNE	Rapporteur sous-commission Communication et Relations Publiques	Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI)
10	M. Bissina Atamao AGOUNA	Commissaire aux comptes	Nouvelle Génération Panafricaine Pour la paix et la Gouvernance Démocratique (NGPPGD)

2. Candidats en lice et leurs partis politiques

N°	Nom et Prénom du Candidat	Partis politiques
01	TCHASSONA Mouhamed Traoré	Mouvement Citoyen pour la Démocratie et le Développement (MCD)
02	WOLOU Komi	Pacte Socialiste Pour le Renouveau (PSR)
03	KUESSAN Georges William Assiongbon	Santé du Peuple
04	GNASSINGBE Essozima Faure	Union pour la République (UNIR)
05	Tchabouré Gogué	L'Alliance des Démocrates pour un Développement Intégral (ADDI)
06	FABRE Jean Pierre	Alliance Nationale pour le Changement (ANC)
07	KODJO Messan Agbéyomé Gabriel	Mouvement Patriotique pour la Démocratie et le Développement (M PD)

3. Profil des candidats en lice

1. SEM. Faure Gnassingbé

Fils de Eyadéma, Gnassingbé est le Président de la République Togolaise depuis 2005. Il est titulaire d'une licence d'économie et gestion de l'université Paris-Dauphine et d'un MBA de l'université George Washington. Président sortant, M. Faure Gnassingbé était candidat à sa propre succession pour un quatrième mandat avec les couleurs du parti Union pour la République (UNIR), qu'il a fondé en 2012.

2. M. Agbéyomé Messan Kodjo

Né le 12 octobre 1954, est titulaire d'un diplôme en gestion organisationnelle de l'Université de Poitiers en France. L'un des grands dignitaires du Régime de feu Eyadéma Gnassingbé. Plusieurs fois ministre, premier ministre et président de l'Assemblée Nationale avant de tomber en disgrâce de celui-ci en 2002, M. Agbéyomé était le troisième candidat sérieux à l'élection présidentielle du 22 février 2020 au Togo. Chef du Mouvement Patriotique pour la Démocratie et le Développement (MPDD), il a été désigné par les Forces démocratiques et l'archevêque émérite de Lomé, comme le candidat unique de l'opposition.

3. M. Jean-Pierre Fabre

Né le 2 juin 1952 à Lomé, est détenteur d'un DESS en Administration des Entreprises à l'Université des Sciences et Technologies de Lille (France). Grand défenseur des droits de l'homme au Togo. Suite à la crise interne survenue au sein de UFC, dont il a été porte-étendard à la présidentielle de 2010, Mr FADRE créa le parti L'Alliance Nationale pour le Changement (ANC).

Candidat malheureux aux élections présidentielles de 2010 et de 2015, M. FABRE est à sa troisième participation à une élection présidentielle. Porte -étendard de l'ANC à la présidentielle du 22 février 2020, M. FABRE est l'une des figures emblématiques de l'opposition togolaise. Il a été élu maire de Lomé en 2019.

4. M. Aimé Tchabouré Gogué

Né en 1947, il est détenteur d'un Ph. D en sciences économiques de l'Université de Montréal. M. GOGUE est le Président du parti politique Alliance des Démocrates pour le Développement Intégral (ADDI) depuis 2007. Il était le porte-étendard de ce même parti à l'élection présidentielle togolaise de 2020. Il a notamment été ministre du plan et de l'aménagement du territoire de 1991 à 1992 et ministre de l'éducation nationale et de la recherche scientifique de 1992 à 1993.

5. M. Komi Wolou

Il est titulaire d'un doctorat en droit de l'Université de Lille II en France en 1996. En 2007, Komi Wolou a obtenu son agrégation en droit privé et science criminelle. Universitaire, Pr. Wolou Komi est le Président et le candidat du Pacte Socialiste pour le Renouveau (PSR) à la présidentielle du 22 février 2020.

6. M. Georges William Assiongbon Kouessan

Il est né le 15 mars 1967 à Lomé. Il est détenteur d'un doctorat en médecine et en pharmacie à l'Université de Louvain en Belgique. Il se présente, lui et son parti, Santé du Peuple (SP), pour la première fois à une élection de cette envergure. Son parti était membre de la Coalition des partis politiques de l'Opposition (C14).

7. Maitre Mohamed Tchassona TRAORE

Né le 31 décembre 1960, il est juriste-notaire. Président du parti Mouvement Citoyen pour la Démocratie et le Développement (MCD), il s'était déjà présenté à l'élection présidentielle de 2015. Il revient en 2020 pour la deuxième fois, car pour l'homme, le combat politique est une affaire de conviction et de vision. Il place sa candidature sous le signe de ses valeurs morales : la vérité, la sincérité, l'humilité, la tolérance. Il croit à l'alternance si les Togolais le veulent.

A PROPOS DE EISA

Depuis sa création en juillet 1996, EISA a bâti une réputation d'institution précurseur et d'acteur influent qui traite des questions relatives aux élections et à la démocratie sur le continent africain. Il envisage un continent africain où la gouvernance démocratique, les droits de l'homme et la participation des citoyens sont préservés dans un climat de paix. La vision de l'Institut est réalisée à travers la recherche de l'excellence dans la promotion des élections crédibles, la démocratie participative, la culture des droits de l'homme et le renforcement des institutions de la gouvernance pour la consolidation de la démocratie en Afrique.

Ayant appuyé et/ou observé plus de 70 processus électoraux en Afrique, EISA possède une vaste expérience dans la formulation, la structuration et la mise en œuvre de projets liés aux questions de démocratie et des élections. EISA a établi un centre de réputation internationale en matière de politiques, de recherche et d'information. Il offre ce service aux organes de gestion des élections, aux partis politiques et aux organisations de la société civile dans divers domaines, tels que l'éducation civique et électorale et l'assistance et l'observation électorale. Outre l'élargissement de son étendue géographique, l'Institut travaille de plus en plus, depuis plusieurs années, entre deux élections, dans de nouveaux domaines, tout le long du cycle électoral et parlementaire, y compris de l'élaboration de la constitution et des lois, du renforcement du Parlement, de la gestion des conflits, du développement des partis politiques, du Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP), de la gouvernance locale et de la décentralisation. Depuis 2017, EISA appuie spécifiquement les processus politiques et électoraux dans des démocraties fragiles à travers son projet pluriannuel intitulé Appui aux Transitions et Processus Politiques (STEP). Ce projet vise à tirer et à disséminer à l'échelle régionale des enseignements tirés de ces processus (politiques) transitoires politiques.

EISA apporte un appui aux institutions intergouvernementales, comme l'Union Africaine et le Parlement Panafricain, afin de renforcer leurs capacités dans le domaine des élections et de la démocratie. L'Institut vient de signer un protocole d'entente avec la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC) ; la Communauté Est-Africaine (CEA) ; et le Marché Commun pour l'Afrique Orientale et Australe (COMESA). Dans le cadre de ces protocoles actuels, l'Institut apportera un appui similaire à ces institutions intergouvernementales. Son protocole d'entente avec l'Union Africaine a également été prorogé en 2014. En dehors de son siège social situé à Johannesburg (Afrique du sud), EISA avait des bureaux nationaux à travers le continent africain, notamment, en Angola, au Burundi, en Côte d'Ivoire, en Egypte, au Mali, au Rwanda, au Soudan, au Tchad, et au Zimbabwe, et a présentement des bureaux en République Démocratique du Congo, à Madagascar, au Mozambique, en Somalie, au Zimbabwe, au Mali ainsi qu'un bureau de liaison régionale au secrétariat de la CEEAC à Libreville, au Gabon.

Observation Électorale

Au fil des années, EISA a déployé des missions d'observation continentales et des missions d'évaluation technique dans plusieurs pays, notamment en Angola, au Botswana, en République Centrafricaine, en République Démocratique du Congo, en Egypte, au Ghana, en Guinée Conakry, au Lesotho, au Libéria, à Madagascar, au Malawi, à Maurice, au Mozambique, en Namibie, au Sénégal, aux Seychelles, en Afrique du Sud, en Tanzanie, en Ouganda, à Zanzibar, en Zambie, au Zimbabwe, au Mali, au Kenya, au Sénégal, au Libéria, en Sierra Léone et au Nigéria. Les rapports de la plupart de ces missions sont disponibles sur notre site web.

Notre Vision

Un continent africain où la gouvernance démocratique, les droits de l'homme et la participation des citoyens sont préservés dans un climat de paix.

Notre Mission

EISA vise l'excellence dans la promotion des élections crédibles, la démocratie participative, la culture des droits de l'homme et le renforcement des institutions de la gouvernance pour la consolidation de la démocratie en Afrique.

'Ce document est produit grâce à l'aide financière du gouvernement du Royaume Uni ; toutefois les opinions exprimées dans ce document ne traduisent pas nécessairement les positions officielles du gouvernement du Royaume Uni'

