

IRREGULARITES DANS LES ELECTIONS AU TOGO : NICHES POUR LA FRAUDE ?

*Par une équipe du «Rameau de Jessé» dirigée par
M. Ekoué Roger FOLIKOUE*



IRREGULARITES DANS LES ELECTIONS AU TOGO : NICHES POUR LA FRAUDE ?

Par une équipe du «Rameau de Jessé» dirigée par
M. Ekoué Roger FOLIKOUE

Octobre 2019



Les Universités Sociales du Togo (UST)



contact@lesust.org



www.lesust.org



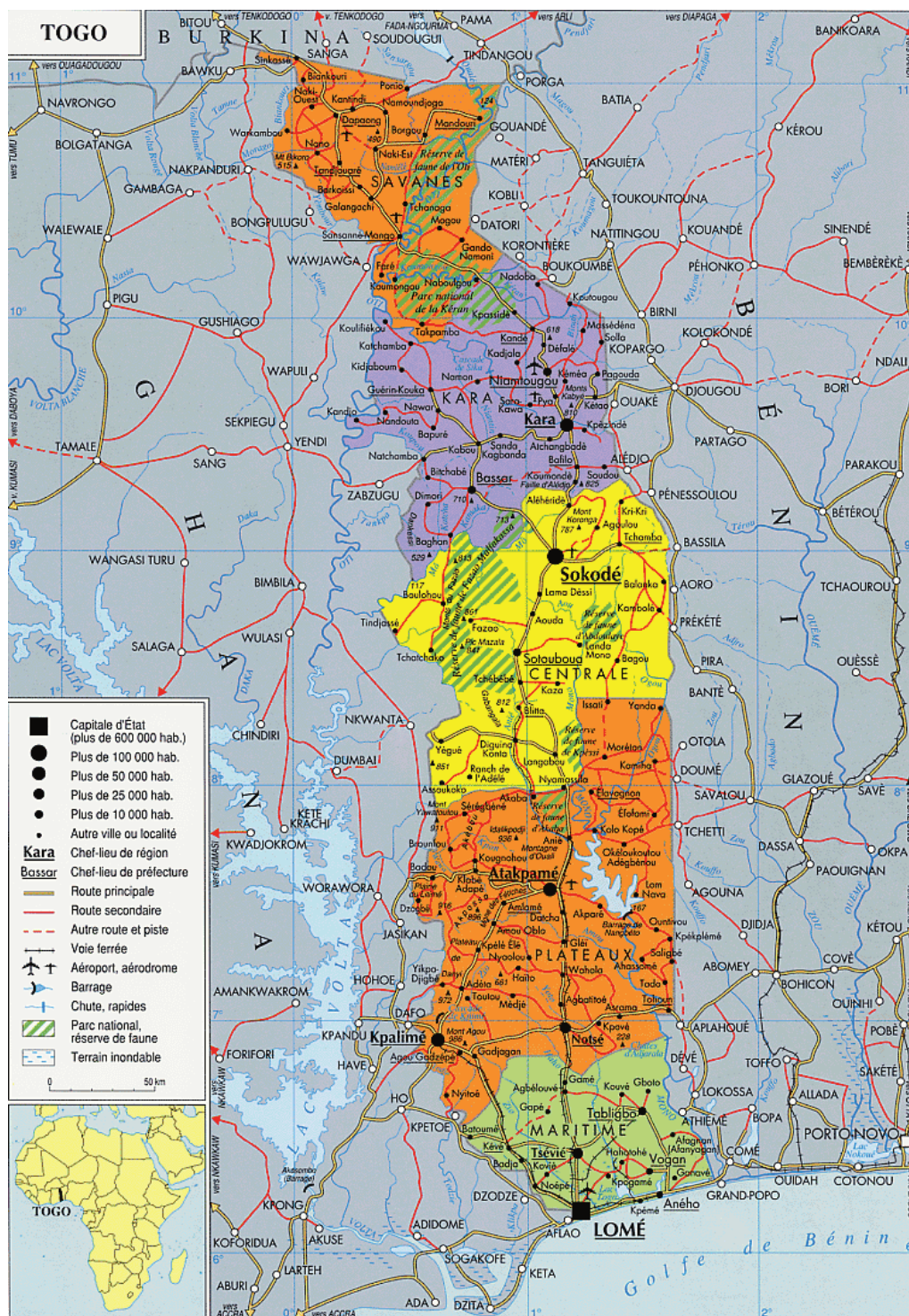
Les Universités Sociales du Togo - UST



@Les_UST



NUNYA UST



SOMMAIRE

Résumé	7
Avant-Propos : MISE AU POINT METHODOLOGIQUE	11
INTRODUCTION	13
1. CONTEXTE	15
1.1. Le Togo de 2005 à 2019	15
1.2. Les élections de 2005 à 2019	17
1.3. La question de l'alternance	18
2. LES IRREGULARITES DANS LES ELECTIONS :	
Mise en lumière	20
2.1. Les irrégularités «organisées»	20
2.1.1. En amont	20
2.1.2. Pendant le vote	28
2.1.3. Résultats	30
2.1.4. La période postélectorale	32
2.1.4.1. Les recours	32
2.1.4.2. Les protestations dans la rue	33
2.2. Facteurs hors contrôle, sources d'irrégularités	34
2.2.1. Appartenances sociologiques	34
2.2.2. Impact de l'atmosphère sociale	35
2.2.3. Importance de la communauté internationale	35
3. LES IRREGULARITES DANS LES ELECTIONS :	
La logique du système	36
3.1. Aménager le succès à l'avance	36
3.1.1. Le fichier électoral	37
3.1.2. Le découpage électoral	37
3.1.3. La transmission et la centralisation des résultats	39
3.2. Piloter seul	40
3.3. Contrecarrer toute saine compétition	42
3.4. Contrecarrer toute correction	43
3.4.1. Des recours sans résultats	43
3.4.2. La question de l'observation des élections	44
3.5. Tourner rapidement la page	45
CONCLUSION : Les élections pour l'avènement du changement ?	47
Sources écrites	49



Dame mettant son bulletin de vote dans l'urne scellée / © UST

Résumé

Dans l'analyse des processus électoraux, il est difficile de prouver l'existence de fraudes, par contre il est bien possible de montrer l'existence d'irrégularités qui peuvent constituer de réelles niches de fraudes. La présente étude procède à l'analyse de ces niches sur la période de 2005 à 2019 en partant de trois types de sources :

- Sources dont la neutralité ne pose pas de problèmes : textes de lois qui encadrent les élections au Togo, calendriers de processus électoral, découpages administratifs et données démographiques ;
- Sources provenant d'acteurs ou d'observateurs participants au processus : documents établis au cours du processus;
- Sources produites par des observateurs extérieurs au processus : rapports d'observations établis par des instances reconnues par le Gouvernement et par d'autres institutions.

L'analyse du contexte même dans lequel se déroulent les élections, constitue une source complémentaire.

En croisant toutes ces éléments, on peut établir un certain nombre d'irrégularités et à partir de celles-ci on peut montrer et démontrer **en quoi, les irrégularités constatées ont pu servir de niches pour la fraude électorale surtout si ces irrégularités sont reconduites sur plusieurs échéances électorales malgré différentes recommandations issues des missions d'observateurs et différents rapports postélectoraux. Ne pourrait-on pas dès lors conclure à une mise en place progressive d'un système opérationnel de fraude ?**

1. Le contexte

Le contexte peut se résumer à ceci : une situation de crise liée à l'existence d'un régime qui ne favorise pas la reconnaissance des droits des citoyens et l'épanouissement des Togolais.

Avec la mort du président Eyadema en 2005, les Togolais ont développé l'espoir de l'avènement d'un Etat de droit démocratique, mais le contexte de la venue du président Faure n'a rien changé au sujet des éléments de la crise ; au contraire on a l'impression que les élections semblent devenir le nouveau mode de légitimation d'un régime pourtant contesté.

Dans un contexte où la pauvreté a augmenté, où il y a des problèmes d'injustice sociale qui proviennent d'une mauvaise répartition des richesses, et enfin où des choix économiques inopérants ne transforme pas le vécu quotidien des citoyens, le régime à l'origine de cette situation, peut-il toujours gagner sur une période de 15 ans les élections qu'il organise ?

En effet, de 2005 à 2019 le Togo a connu **sept (7) élections de trois types différents :**

- Elections présidentielles : 2005, 2010 et 2015
- Elections législatives : 2007, 2013 et 2018
- Elections locales : 2019

Le pouvoir RPT/UNIR les a toutes gagnées. Sommes-nous véritablement en face d'élections crédibles et transparentes ?

Par ailleurs dans la mesure où les élections donnent toujours lieu au cycle élections-contestations populaires- répression des manifestations, les citoyens togolais se posent des questions : les élections peuvent-elles encore être un outil d'alternance au Togo ? Ne sont-elles pas plutôt utilisées pour maintenir le pouvoir RPT/UNIR en place ? Y aurait-il un mécanisme qui permet cela ? Comment ? La présente étude tente de répondre à ces questions.

2. Les irrégularités

Pour bien percevoir les irrégularités, il faut avoir réponse aux cinq questions suivantes et les analyser en prenant en compte les informations issues des différentes sources précitées. :

- Qui organise ?
- Qui vote ?
- Pour qui vote-t-on ?
- Comment vote-t-on ?
- Comment décide-t-on de qui a gagné ?

2.1. Qui organise les élections ?

Selon l'Article 3 du Code électoral togolais, **Loi N° 2012-002 du 29 mai 2012**, la réponse est claire, c'est la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) qui *est chargée d'organiser et de superviser les consultations électorales et référendaires*. Mais est-ce que ce qui est de droit est conforme aux faits ?

Contrairement au Code électoral qui dit qu'elle dispose de prérogatives de *puissance publique* (article 4) et d'une *autonomie d'organisation* (article 4), la CENI n'a pas autorité sur ses démembrements et ne jouit pas d'autonomie d'organisation.

Un fait important : dans les élections de 2018 et 2019, l'entreprise ZETES est encore et toujours chargée des kits d'enregistrement, cette entreprise est choisie depuis 2007 par le Gouvernement c'est elle qui est toujours reconduite. Pourquoi l'établissement du fichier électoral est toujours entre les mains de cette entreprise malgré toutes les contestations ? Qui recrute les informaticiens ? La CENI recrute-t-elle vraiment toutes les ressources humaines dont elle a besoin ? La réponse est encore négative. Comment comprendre le contenu de l'article 9 du code électoral qui parle qui dit la CENI organise « *avec le concours du ministère de l'Administration territoriale* » ? N'y a-t-il pas une ambiguïté ?

Sur le pilotage du processus électoral et à la question «Qui organise les élections ?» On peut répondre de droit c'est la CENI mais de fait c'est le Gouvernement. En effet, la CENI existe mais sans véritable pouvoir de contrôle tant sur ses propres démembrements que sur toutes les personnes qui participent à l'organisation des élections. De plus le calendrier du processus

électoral, ne donne pas loisir à la CENI de jouer son rôle de formation du citoyen en l'occurrence.

2.2. Qui vote ?

Un élément constant pour toutes les élections : le Togo ne dispose pas d'un fichier électoral fiable.

Un fichier électoral non disponible pour savoir qui vote n'est-ce pas déjà en soi une source de problèmes et une réelle niche de fraude ? Tous les différents rapports de mission d'observation ont mis l'accent sur la nécessité de l'établissement d'un fichier fiable à établir, pourtant c'est toujours le même constat à toutes les élections.

2.3. Pour qui vote-t-on ?

Pour savoir comment répondre à cette question durant les élections qui ont eu lieu au cours de la dernière décennie, il suffit de consulter l'article 106 du Code électoral qui précise qu'il faut être électeur pour être candidat. Or il y a tout un problème lors des recensements pour être sur le fichier lui-même. Cela donne souvent lieu à des acrobaties pour se retrouver sur la liste pour être candidat.

Deuxième problème l'accès des candidats aux médias pour se faire connaître. Le parti Unir, pratiquement seul, a un accès facile aux médias d'Etat qui couvrent l'ensemble du territoire national. Il y a une disproportion, encore une source d'irrégularité qui ne change pas d'élection en election.

2.4. Comment vote-t-on ?

Les rapports font état d'énormes difficultés le jour de vote dans les bureaux de votes : bourrage des urnes, déplacement d'électeurs et votes multiples pour un seul électeur, utilisation d'encre différentes, bulletins antérieurement « votés » introduits dans les urnes. Telles sont certaines pratiques citées par de nombreux témoins.

Le vote anticipé des forces de l'ordre a été aussi indiqué comme une potentielle source de fraudes (UE de 2007).

2.5. Comment décide-t-on de qui a gagné ?

Il s'agit d'examiner le processus qui va du dépouillement à la proclamation des résultats en passant par la transmission des résultats du dépouillement. Un processus totalement non transparent (cf. les rapports de l'UE de 2010, 2013, 2015).

« Inscrire dans la loi l'obligation de procéder à la publication des résultats provisoires (puis définitifs) détaillés par BV, seule à même d'en garantir une véritable traçabilité et de permettre aux candidats de documenter leurs éventuels recours. » (Rapport UE 2015).

Les irrégularités constatées et souvent inexpliquées cachent des niches de fraudes à ce niveau. Et actuellement il est d'ailleurs impossible de consulter les procès-verbaux issus des dépouillements de bureau de vote par bureau de vote.

La répétition des irrégularités malgré les remarques et recommandations des observateurs pourtant accrédités par l'organisateur des élections, comme l'Union Européenne, montre que les niches de fraudes s'insèrent dans un système mis en place pour permettre la fraude. Ne peut-on pas parler par conséquent à juste titre d'irrégularités organisées ?

3. La logique du système

A partir des constats rassemblés, on peut faire ressortir les axes d'un système mis en place qui n'est pas officiel mais opératoire. Il repose sur cinq axes à partir de cinq grandes constantes :

- **Aménager le succès à l'avance en manipulant les éléments impactant les résultats ;**
- **Piloter seul le système en vue d'être libre de toute décision et action durant tout le processus ;**
- **Contrecarrer toute saine compétition durant le processus par crainte de voir gagner un autre ;**
- **Contrecarrer toute correction du processus pour limiter les possibilités de contestation des adversaires et de la population ;**
- **Tourner rapidement la page après les élections pour éviter le débat sur le processus électoral.**

L'avènement d'un Etat de droit démocratique qui non seulement reconnaît des droits inaliénables aux citoyens mais qui leur donne également le droit de choisir leur gouvernant ne passe-t-il pas par des élections libres crédibles et transparentes ? Dans notre pays le Togo, ces élections peuvent-elles être libres et conformes aux standards internationaux avec des irrégularités constatées ?

Avant-Propos

MISE AU POINT METHODOLOGIQUE

Il est sûr que faire une étude sur un processus électoral n'est pas chose aisée à cause de l'importance sociale des élections dans tout pays. A cause de la valeur stratégique accordée à ces élections, l'interprétation des faits et la publication des conclusions tirées de cette interprétation doivent se faire de manière à ce qu'elles donnent le moins de prise possible à la contestation. L'étude est encore plus difficile dans un pays comme le Togo où les informations ne sont pas disponibles pour tout chercheur, dans la mesure où par exemple, mêmes les taux de participation sont sujets à polémique.

Dans ce contexte, quelles peuvent être les sources fiables si l'on veut prouver qu'il y a eu fraude ou un soupçon de fraude?

Nous avons pourtant pensé qu'il est possible de faire apparaître les irrégularités dans le processus électoral et de montrer comment ces irrégularités pouvaient servir de niches à la fraude. Pour établir ces irrégularités, nous sommes partis de plusieurs sources:

- **Sources dont la neutralité ne pose pas de problèmes** : textes de lois qui encadrent les élections au Togo, calendriers de processus électoral, découpages administratifs et données démographiques ;
- **Sources provenant d'acteurs ou d'observateurs participants au processus** : documents établis au cours du processus, témoignages divers;
- **Sources produites par des observateurs extérieurs au processus** : rapports d'observations établis par des instances reconnues par le Gouvernement et par d'autres institutions.

Au sujet de ces sources, nous avons utilisé autant que possible les données chiffrées, mais il nous a semblé que les témoignages individuels étaient également recevables, une fois que leurs auteurs nous paraissaient dignes de confiance. En effet, on a pris l'habitude de croire que les données chiffrées sont les meilleurs arguments en matière d'observations d'élections, pourtant ce sont ces données qui sont les plus faciles à triturer, et à faire parler dans le sens désiré.

Enfin, l'atmosphère sociopolitique a été aussi source d'enseignements pour nous car nous cherchions les éléments qui auraient pu pousser à la fraude et on comprend bien que le contexte doit être exploité pour expliquer les sources d'irrégularités dans les élections.

En croisant toutes ces sources, nous avons pu établir un certain nombre d'irrégularités, mais aussi des configurations du climat et du paysage sociopolitique et démontrer **en quoi les irrégularités ont pu servir de niches pour la fraude électorale. Nous avons également cherché à voir si les mêmes irrégularités étaient notées pour plusieurs échéances électorales. Ce qui permet de conclure ou non sur la mise en place progressive d'un système de fraude.**

Notre analyse a enfin consisté à la mise en perspective des différents types d'irrégularités afin de mettre en lumière une logique qui pourrait être à la base d'un système de fraude.



Personnes faisant la queue pour aller voter / © UST

INTRODUCTION

Vers la fin des années 80, la population togolaise a commencé à exprimer un certain malaise. En effet, durant plus d'une décennie, sous prétexte d'unité nationale, elle avait été assujettie au régime du parti unique, sous la conduite du « guide éclairé ». Qui dit parti unique, dit pensée unique, refus de la pluralité d'opinions et donc de toute contestation des décisions du pouvoir. Or après quelques années de relative prospérité, le Togo a subi de plein fouet la récession économique des années 80. La solution trouvée par le pouvoir a consisté en plans d'ajustement structurel (PAS) préconisés par le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale. Ces plans ont contribué à dégrader les conditions de vie des citoyens dans la mesure où ils ont surtout frappé les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'emploi des jeunes et des seniors. Dans le même temps, la corruption liée au clientélisme, au népotisme et au tribalisme, utilisés par le pouvoir comme arme d'assujettissement des citoyens, permettait l'enrichissement insolent d'une oligarchie prête à tout pour qu'aucun changement n'advienne. C'est dans ce contexte qu'est née la contestation populaire qui a abouti à la Conférence Nationale de 1991.

Au sortir de celle-ci, la population togolaise se croyait en marche vers un régime démocratique et pour la plus grande partie des citoyens, avec l'établissement du multipartisme, les élections permettraient l'instauration de la démocratie.

Ce n'est guère ce qui a eu lieu. Au contraire, hormis le plébiscite donné à la Constitution en 1992, l'organisation d'élections a en général permis au régime de se donner l'apparence de la démocratie et donc de se réinstaller, entre 1991 et 2005 (année du décès d'Eyadema GNASSINGBE), avec le soutien de la communauté internationale soucieuse de stabilité protectrice de ses intérêts. Un des aspects du soutien de cette communauté internationale, a été de reconnaître les résultats de toutes les élections.

En 2005, les Togolais ont pensé que le temps de l'avènement d'un Etat de droit était proche, même si dès le soir du 5 février 2005 (jour du décès d'Eyadema GNASSINGBE) son fils Faure GNASSINGBE était installé dans le fauteuil présidentiel par l'armée togolaise.

A cause des annonces faites par le fils, les Togolais ont cru encore une fois à la démocratisation du régime. Or de 2005 à 2018, les élections ont été l'occasion d'une forte contestation, suivie d'une violente répression, d'initiatives de dialogue jamais suivies d'effets.

Dans ce contexte, certains commencent à se demander, si les élections constituent vraiment la solution idoine pour arriver à des régimes plus démocratiques en Afrique. En effet, en général, celui qui organise les élections ne les perd pas.

Dans d'autres pays, celui qui organise peut perdre. A-t-on vraiment quitté la période du parti-Etat ou bien les élections seraient-elles devenues le moyen moderne de l'identification à l'Etat ? Il devient donc intéressant d'analyser pourquoi et comment celui qui organise les élections dans notre pays ne les perd jamais. Comment en est-on arrivé là ? Comment cela est-il rendu possible ?

Certainement par un système de fraudes massives qu'il convient de démasquer avant que les populations ne se désintéressent totalement des élections (les taux de participation s'amenuisent, on le sait, malgré les déclarations des Gouvernements).

Telle est la problématique qui se trouve à l'origine de la présente étude.



Personnes cherchant leurs noms sur les listes d'inscrits / © UST

1. CONTEXTE

Malgré l'installation peu démocratique du Président Faure GNASSINGBE, les Togolais pouvaient attendre que, dans un désir de se faire accepter de ses citoyens, il amène un changement dans la gouvernance du pays, opérant ainsi une rupture avec le système autocratique mis en place par le précédent président, son père.

Ce n'est guère ce qui s'est passé. On peut même dire que depuis une quinzaine d'années, le pays vit une crise sociopolitique larvée mais avec des paroxysmes au moment des élections. Pourquoi ?

1.1. Le Togo de 2005 à 2019

Pour tracer le cadre de cette étude sur les élections, il importe de se demander ce qui la fonde : quel est le bilan du Gouvernement RPT/UNIR après une quinzaine d'années au pouvoir ?

Une pauvreté omniprésente

Il s'agit d'un bilan non pas sous l'angle des performances officielles mais de se placer du point de vue de la vie du citoyen, citoyen qui est l'électeur à qui le Gouvernement s'est adressé à chaque échéance électorale. Et ce bilan peut se résumer en une phrase : **la pauvreté n'a pas cédé de terrain**. Ainsi en 2018, l'ONU a classé le Togo parmi les pays à développement humain faible, soit au 165ème rang sur 189 pays. 55,1% de ménages vivent en dessous du seuil de pauvreté, avec un pic de 68,9% en zone rurale. Les systèmes d'éducation et de santé, dont tous les citoyens ne profitent d'ailleurs pas pleinement sont totalement déréglés :

- o pour ce qui est de la santé, si dans la capitale Lomé, on compte 04 médecins pour 10 000 habitants, le reste du pays dispose de moins d'un médecin pour 10 000 habitants.

- o pour l'éducation, en 2018 alors que les données officielles affichent fièrement un taux d'achèvement de 91% au primaire, ces mêmes données précisent que, si les indicateurs d'efficacité interne sont maintenus en l'état, sur 100 enfants entrant au primaire seulement 40 arriveront à la fin de ce cycle scolaire sans redoublement.

Des choix de politique économique inopérants

Comment en est-on arrivé à cette situation paradoxale dans un pays où, selon les chiffres officiels, la croissance économique a été au rendez-vous ces dernières années ? En effet, les données affirment qu'elle est supérieure de 5% à la croissance démographique.

Mais à voir de près, cette croissance semble éphémère parce qu'elle ne s'appuie sur aucune diversification de l'économie, aucune nouvelle industrie de transformation, presque aucun nouveau service. En fait, la croissance repose essentiellement sur deux béquilles : d'une part les gains de productivité dans le secteur agricole, avec une population rurale de près de 70% qui, à la force du bras, produit une grande partie des richesses nationales. Et d'autre part, les infrastructures de transport avec de nouvelles routes et une nouvelle aéroport qui facilitent la circulation des personnes et des biens.

De fait, la croissance économique du Togo est artificiellement soutenue et peut à moyen et long termes s'écrouler avec une baisse notable de la productivité agricole (pour cause de pluviométrie, de précarité, de famine, de maladie, de manque de matériels et outils adéquats et performants, d'absence de subventions,...) ou avec la dégradation constante des infrastructures de transport (pour cause d'absence d'entretien, de renouvellement de matériaux et d'extension de nouvelles voies de communication,...).

En 2010, le Togo a atteint le point d'achèvement des PPTE (Pays Pauvres Très Endettés), passant ainsi en principe d'une situation de surendettement à une situation financière soutenable, car ayant bénéficié d'un Programme International d'Allègement de la Dette. Pourtant, le Togo dont la dette en 2011, au lendemain du point d'achèvement des PPTE, était de 48,6%, a vu cette dette passer de 75,4% en 2015 à pratiquement 80% de 2016 à 2018. Par conséquent aucune transformation ou amélioration notable n'a été décelée dans la vie des citoyens.

Une corruption généralisée

Si cette dette du Togo n'a pas produit de richesses, elle n'a pas profité au peuple, alors à quoi a-t-elle servi ? À qui a-t-elle réellement profité ? Selon l'ONG américaine Global Financial Integrity (GFI), de 2001 à 2010, le Togo avait en moyenne 1 000 milliards de FCFA en Flux Financiers Illicites (FFI), soit l'équivalent du budget national. Par conséquent, on peut affirmer que de l'argent contourne le Trésor Public pour se retrouver dans les paradis fiscaux. Les FFI ont connu une nette augmentation à partir de 2005 avec un pic exceptionnel en 2008.

Un problème de gouvernance

Malgré ce qui vient d'être décrit depuis 2005, le parti au pouvoir a gagné toutes les élections. Comment cela est-il possible ? Les Togolais seraient-ils en majorité satisfaits ? Non car ils ne peuvent guère se plaindre à cause du système de répression qui encadre toute la vie sociopolitique du pays. Ce système repose sur :

- **une partie de l'armée dont le caractère républicain reste à démontrer** : une partie de l'armée togolaise soutient le régime et se mue en instrument de répression violente ; ainsi « *le pays reste marqué par une pratique répétée de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants dans certains lieux de garde à vue et prisons, notamment depuis la crise sociopolitique du 19 août 2017. (...) Le recours excessif et disproportionné à la force des agents de l'Etat, notamment au travers de certaines unités de gendarmerie telle que le Service Central de Recherche et d'Investigations Criminelles (SCRIC) démontre bien l'existence d'une organisation spécifique pour faire un usage délibéré de la torture et des mauvais traitements.* » (CACIT, ACAT-TOGO, FODDET, FIACAT, OMCT, Lutte contre la torture au Togo, un pas en avant, deux pas en arrière, juillet 2019)

- **une justice** qui ne joue plus son rôle de substrat social parce qu'elle est instrumentalisée totalement au service du Gouvernement. En fait, « *Le principal problème du secteur de justice est le manque de confiance entre la justice et le citoyen. Ce manque de confiance est dû aux difficultés d'accès du système de justice, son manque d'efficacité dans le traitement des dossiers, les problèmes de corruption qui minent le système et l'impunité dont bénéficient certains des juges et des justiciables donnant lieu à*

1. CONTEXTE

une justice à deux vitesses » (Extrait du document élaboré par le Ministère de la Justice et des Relations avec les Institutions de la République à l'occasion du Programme d'appui au secteur de la Justice en 2017)

• **des restrictions importantes aux libertés publiques** : à partir la répression féroce des manifestations de 2017, les citoyens ont de plus en plus de mal à s'exprimer. Ils ne peuvent pas manifester : ainsi, systématiquement les itinéraires sont interdits remaniés en fonction des desiderata des autorités, alors même que les organisateurs s'en tiennent au strict respect de la loi.

Ils ont même du mal à se réunir : de nombreux exemples émaillent ces dernières années. Ainsi en 2017, le mouvement **En Aucun Cas** organise une conférence publique, ses membres sont arrêtés sur les lieux même de la conférence. Le mouvement **Espérance pour le Togo** tente de donner une conférence de presse le 24 décembre 2018 dans une salle qui se trouve dans une enceinte appartenant à l'Eglise Catholique une interdiction lui est donnée par un courrier parvenu le 23 décembre au soir, et dès le matin du 24 décembre 2018, on a noté un déploiement des forces de l'ordre autour de l'enceinte.

Le 7 août 2019, l'Assemblée Nationale a adopté une loi qui restreint encore plus la liberté de manifestation. Cette loi d'ailleurs a conduit à une interpellation internationale l'ONU. En effet dans un courrier en date du 11 septembre 2019, en leur qualité de rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, de rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, de rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme et de rapporteuse spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste ont adressé au Gouvernement togolais un courrier conformément aux résolutions 34/18, 41/12,34/5 et 40/16 du Conseil des droits de l'homme.

1.2. Les élections de 2005 à 2019

Depuis l'arrivée au pouvoir du Président Faure E. GNASSINGBE, les citoyens ont eu à participer à des élections sept fois :

- 3 fois pour des élections présidentielles,
- 3 fois pour des élections législatives,
- 1 fois pour des élections locales.

Les élections ont eu lieu régulièrement selon les mandats électifs : cinq années pour les présidentielles, six années pour les législatives.

	DATE	TYPE D'ELECTIONS	REMARQUES
1	2005	Présidentielles	Organisées par le Ministère
2	2007	Législatives	Organisées par la CENI
3	2010	Présidentielles	Organisées par la CENI pour la première fois.
4	2013	Législatives	Organisées par la CENI
5	2015	Présidentielles	Organisées par la CENI
6	2018	Législatives	Organisées par la CENI
7	2019	Locales	Organisées par la CENI

1.3. La question de l'alternance

Le Togo a connu entre 2005 et 2018, une série de mouvements sociaux qui interviennent toujours selon le schéma suivant :

Elections - contestations populaires - répression des manifestations - accord politique non suivi d'application.

Cela appelle deux remarques :

- une même crise dure depuis plus d'une douzaine d'années avec des pics au moment des échéances électorales
- les citoyens croient que les élections sont le meilleur moyen pour se faire entendre et sont à chaque fois déçus.

En Août 2017 les Togolais se sont clairement exprimés : ils désirent l'alternance. La crise a connu un nouveau paroxysme avec des manifestations sur l'ensemble du territoire national, suivies d'une répression féroce.

A partir de février 2018, la CEDEAO offre sa médiation, qui aboutit le 31 juillet à une série de recommandations, dénommée Feuille de Route de la CEDEAO. Ces recommandations encore une fois ne sont pas

1. CONTEXTE

suivies d'application et le Gouvernement organise encore des élections législatives en décembre 2018. La population manifeste sa désapprobation en refusant à plus de 80% de participer à ces élections. Mais la communauté internationale valide ces élections dont encore une fois le Gouvernement sort vainqueur sans difficultés. Cela lui donne carte blanche pour les élections locales du 30 juin 2019.

30 juin 2019, ce type d'élections n'avait pas eu lieu depuis une trentaine d'années, et, dans un contexte de décentralisation, même de principe, on note l'émergence d'une société civile plus impliquée dans le débat politique national. Les citoyens ont encore cru aux élections mais les élections locales du 30 juin 2019 ont connu la même issue que les précédentes. Le pouvoir UNIR gagne encore.

N.B. Dans ces conditions, les élections peuvent-elles encore être un outil d'alternance au Togo ? Ne sont-elles pas plutôt utilisées pour maintenir le pouvoir RPT/UNIR en place ?



Reproduction d'une photo prise lors des élections présidentielles de 2010 au Togo : corps habillés transportant des urnes bourrées et non scellées / © UST

2. IRREGULARITES DANS LES ELECTIONS

Pour la lisibilité de l'analyse nous avons choisi de présenter les résultats de notre étude en deux temps (paragraphe 2 et 3 du document) :

- Premier temps : informations rassemblées à propos des irrégularités.

Nous avons distingué ici les irrégularités qui pourraient être le fait d'une volonté délibérée des acteurs (irrégularités «organisées») et celles qui sont une réponse à des éléments échappant plus ou moins au contrôle des différents acteurs.

- Second temps : analyse de ces informations selon notre questionnement de base : **quelles sont les irrégularités pouvant servir de niches à la fraude ?**

La perspective historique a été utilisée non systématiquement mais de manière diverse pour étayer l'argumentation.

2.1. Irrégularités «organisées»

Pour la commodité de la présentation, le texte est structuré selon la chronologie d'une élection (de la préparation à la proclamation des résultats et au traitement des recours, et même la gestion de la période post-électorale) et un certain nombre de questions-guides.

2.1.1. En amont

Pour gérer des élections de bout en bout, il faut au point de départ, avoir réponse aux cinq questions suivantes :

- Qui organise ?
- Qui vote ?
- Pour qui vote-t-on ?
- Comment vote-t-on ?
- Comment décide-t-on de qui a gagné ?

Les informations recueillies vont donc dire quelles réponses ont été données à ces questions depuis une quinzaine d'années.

Une remarque s'impose en guise de préalable : les réponses à toutes ces questions sont en principe précisées dans un document qui trace donc le cadre légal et réglementaire des élections. Au Togo, il s'agit pour l'heure de la **Loi N° 2012-002 portant Code Electoral (29 mai 2012)**. Le respect du code électoral constitue une garantie de la légalité du processus électoral et donc de la légitimité des résultats qui en sortent. Cependant, une loi laisse toujours place à des interprétations diverses, sources de possibles irrégularités. Nous y reviendrons.

Mise en lumière

Qui organise les élections ?

Selon l'Article 3 du Code électoral, la réponse est claire, c'est la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) qui est chargée d'organiser et de superviser les consultations électorales et référendaires.

De fait, jusqu'en 1994, c'était le Ministère de l'Intérieur qui organisait les élections, la CENI sous sa forme actuelle existe depuis 2000, mais elle n'était pas chargée de l'organisation des présidentielles, c'est depuis 2010 qu'elle couvre toutes les élections. Avant la CENI, il y avait la CEN.

Donc pour ce qui concerne la période qui nous intéresse ici, les élections ont presque toutes été supervisées par un organe en principe indépendant.

Mais dans les faits ce n'est pas ce qui se passe. Contrairement au Code électoral qui dit qu'elle dispose de prérogatives de puissance publique (article 4) et d'une autonomie d'organisation (article 4), et que c'est elle qui met en place tous les démembrements, en particulier les Commissions Electorales Locales Indépendantes (CELI) (articles 8 et 28), dans les faits on peut faire les remarques suivantes :

- La CENI n'a pas autorité sur ses démembrements ;
- C'est le ministère qui recrute les informaticiens ainsi que toutes les ressources humaines nécessaires pour le déroulement des élections et les met à la disposition de la CENI. Dans les élections de 2018 et 2019, l'entreprise ZETES en charge des kits d'enregistrement, choisie depuis 2007 par le Gouvernement a ainsi été reconduite.

Cet état de fait est-il justifié par le contenu de l'article 9 du code électoral qui avec une expression très ambiguë laisse la porte à des interprétations car il stipule en effet que «*La CENI procède, avec le concours du ministère chargé de l'Administration Territoriale...* » ? Que peut-on comprendre par l'expression «*avec le concours du Ministère ?*» Dans quelles limites sans perdre son indépendance ?

Bref, bien qu'il existe une CENI, c'est le Gouvernement et plus précisément le Ministère de l'Administration Territoriale et de la Décentralisation qui organise les élections.

Par ailleurs, l'article 8 du Code Electoral précise que la CENI est chargée de la formation des agents électoraux et des citoyens. Pour ce qui concerne les élections locales, dans la mesure où elles n'avaient pas eu lieu depuis une trentaine d'années, cette formation était très importante. Mais beaucoup d'acteurs ont relevé le fait que la formation a été insuffisante. Ainsi en compilant les données du Rapport des UST : on note qu'à Radio Lomé :

- du 15 au 25 juin 2019, il y a eu en tout 15 minutes d'information et de sensibilisation sur l'importance des élections locales,
- du 15 au 27 juin 2019, il y a eu 9 minutes portant sur les communiqués et activités de la CENI.

Tandis qu'à la Télévision publique : « *Il convient ici de noter après nos investigations que la TVT n'a pas assez communiqué sur ces élections locales. En effet, sur les 15 jours de campagne électorale, la TVT, n'a fait aucune mention des élections locales pendant 6 éditions de son journal de 20 heures. Cependant elle a*

2. IRREGULARITES DANS LES ELECTIONS

relayé tous les communiqués de la CENI et a fait quelques reportages.»

Et SADD a fait remarquer que la particularité de cette campagne électorale a été le silence de la majorité (qui est habituellement omniprésente sur les médias publics).

De fait, c'est en ne se donnant pas le temps nécessaire pour la formation des citoyens que la CENI a failli dans sa tâche. Pourquoi ne pas prendre le temps ? Des citoyens non informés peuvent-ils repérer les dysfonctionnements et irrégularités ? Ne sont-ils pas plus facilement manipulables ?

Le temps est d'ailleurs un élément important dans la régularité des élections et peut-être mis au service de la fraude. C'est ce que faisait remarquer le CEPREDGE à propos des élections de décembre 2018.

*« **Sur certaines dates clés** : La date de la fin du recensement électoral dans la zone 2 est prévue pour le 24 octobre 2018 et l'appel à candidature pour les élections commence le 15 octobre 2018. Ceci est une contradiction grave car avant d'être candidat il faut être électeur. (Article 206 et autres du code électoral) Et pour être électeur il faut se faire recenser d'abord; attendre l'affichage des listes provisoires qui ouvre la période des recours (article 55 et suivants du code électoral) »*

En conclusion sur le pilotage du processus électoral, à la question «*Qui organise les élections ?*» On peut répondre : c'est le Gouvernement. En effet, la CENI existe mais sans véritable pouvoir de contrôle tant sur ses propres démembrements que sur toutes les personnes qui participent à l'organisation des élections. De plus le calendrier du processus électoral, ne donne pas loisir à la CENI de jouer son rôle de formation du citoyen en l'occurrence.

Qui vote ?

Un constat s'impose : à ce jour, le Togo ne dispose pas d'un fichier électoral fiable. Et surtout, il ne s'en donne pas les moyens. Les OSC ont réclamé même à la CEDEAO le fichier électoral qui a servi aux législatives du 20 décembre 2018 mais c'est sans succès.

Dans un rapport intitulé « *Togo : pour un audit approfondi du fichier électoral 2015 afin que les morts ne votent pas* », Synergie Togo estimait déjà en 2015 que **«Depuis avril 2013, l'augmentation de l'ensemble de la population togolaise, mineurs et étrangers compris n'atteint pas 350 000 personnes. Le chiffre de 600 000 nouveaux inscrits annoncé par la CENI au démarrage de la révision des listes électorales est donc invraisemblable et le fichier électoral issu du processus de révision doit être soumis à un audit sérieux et approfondi, pour que les morts, les mineurs et les étrangers ne votent pas et que chaque citoyen togolais ait droit à un et un seul vote.»**

Et d'ajouter «*c'est de ce fait trois indicateurs supplémentaires de la transparence et de la crédibilité du scrutin présidentiel en cours de préparation qui viennent de virer au rouge. La preuve est ainsi faite que :*

- la Commission Electorale Nationale n'est pas indépendante

Mise en lumière

- le chronogramme de la CENI est intenable,
- la révision des listes électorales est bâclée, voire délibérément sabotée.

Les graves dysfonctionnements constatés dans cette phase de révision et lors d'une séance de simulation à la CENI le 24 décembre 2015 ont démontré le risque supplémentaire d'enregistrement de doublons du fait de la procédure de déploiement de fichiers partiels dans les kits de révision.»

Enfin le même rapport précise que *«Par ailleurs, plusieurs partis politiques réclament un audit sérieux du fichier électoral afin d'en éliminer les doublons, les mineurs, les étrangers et les personnes décédées depuis 2010, date du dernier recensement électoral. Car au Togo, il n'existe à ce stade aucun recoupement entre le fichier électoral et les registres de l'Etat civil. Ces registres sont du reste inexistantes en zone rurale où la plupart des décès ne sont pas déclarés.*

Les révisions partielles du fichier électoral effectuées en 2013 comme en cette année 2015, ne permettent pas de radier les inscrits décédés, à moins d'un audit approfondi. Or la fiabilité du fichier électoral et sa validation par toutes les parties prenantes à l'élection constituent des conditions sine qua non de la transparence et de la crédibilité d'un processus électoral.»

On peut citer comme participant à la création d'irrégularités, le fonctionnement des machines en charge de l'enrôlement. Le Rapport UST remarque à propos d'une vingtaine de centres de Lomé et de la Préfecture du Golfe où le recensement des électeurs a été observé : *« Sur 19 centres monitorés, 19 ont rencontré d'importants problèmes avec les machines en charge d'opérer le recensement : lenteur et absence de réactivité, problèmes de réseaux, pannes, problèmes d'alimentation électrique etc. Autant d'incidents qui ont considérablement retardé le processus et découragé un grand nombre de personnes désireuses de se faire enrôler mais patientant dans les centres de longues heures durant, sans voir une évolution positive de la situation. En situation normale, les informations acquises auprès d'anciens OPS ou membres de la CENI indiquent qu'un kit peut permettre de recenser entre 150 et 300 personnes par jour. On est actuellement en deçà de ces moyennes. Sur 19 centres monitorés, seuls 05 centres ont eu des kits qui ont atteint les 100 personnes par jour. (...) AUCUN centre observé n'atteint donc les 150 personnes par jour malgré l'afflux de personnes venues se faire recenser. Pire, sur les 03 jours de recensement premièrement décrétés, la moyenne tourne seulement autour de 150 personnes (...). Même si les horaires ont globalement été respectés et que le dimanche 19 mai 2019 certains centres se sont vus équiper de nouvelles machines, cela ne peut pas compenser l'important retard constaté lors des 03 jours précédents. Aux problèmes de dysfonctionnements des machines s'ajoutent (...) ceux relatifs au nombre très insuffisant de machines mises à disposition dans certains centres. »*

Pourquoi si peu de jours pour le recensement, pourquoi tant de dysfonctionnements dans l'enregistrement des électeurs alors que les élections précédentes auraient pu servir pour prévenir les dysfonctionnements ? En effet, en décembre 2018, à propos de la révision du fichier électoral, la remarque suivante avait déjà été faite : *« 08 jours de recensement des électeurs par zone est peu. Pour mémoire en 2015 la révision des listes électorales a pris 10 jours par zone mais la CENI d'alors a dû faire des prorogations».* (Rapport CEPREDGE).

2. IRREGULARITES DANS LES ELECTIONS

Or, en 2013 déjà, soit cinq ans auparavant, « *Un rapport couvrant la période du 15 mars au 30 avril 2013 a permis de constater que la phase du recensement biométrique a connu des dysfonctionnements liés à une insuffisance de l'offre infrastructurelle et logistique. De même, il a été noté des retards dans le démarrage de certaines zones, un difficile accès dans certains Centres de recensement de votes.* » (Rapport GOREE).

Pourquoi ne pas se donner les moyens d'avoir un fichier électoral fiable et non contestable surtout, sinon en vue d'avoir les mains libres pour tout traitement sur les listes électorales et, in fine, sur des éléments tels que le taux de participation ?

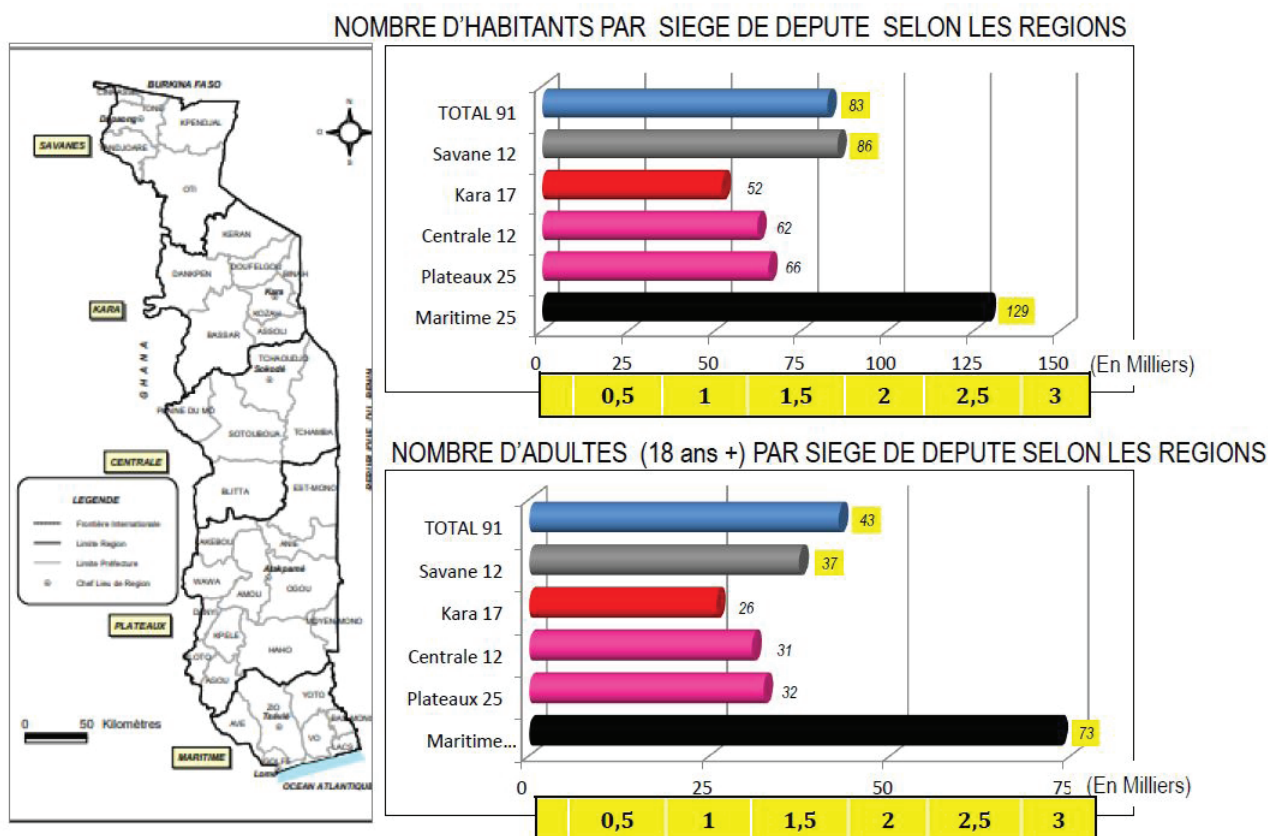
Or le rapport d'observation de l'UE recommandait déjà en 2007, il y a plus de dix ans :
« *Etablir, à bref délai, des procédures pour l'entretien et la gestion du fichier électoral national. La mise en place de ces procédures est indispensable à l'élaboration d'un plan pour la gestion post-électorale de cette base de données acceptée par l'ensemble des acteurs du processus. Il importe ainsi d'assurer la mise sur pied d'une structure à même d'entreprendre les révisions périodiques imposées par la loi, ce qui implique que les moyens techniques soient définis et assurés (personnel de maintenance, kits d'enregistrement, disponibilité des moyens financiers, etc.). Outre la gestion matérielle du fichier, il conviendrait également de s'interroger sur les modalités administratives de gestion, en particulier en ce qui concerne l'établissement de procédures de type Etat civil, indispensable au maintien de l'intégrité du fichier, par exemple en terme de déclaration de décès. En l'absence de telles procédures, la durée de vie d'un fichier électoral est, en effet, très limitée* ». (Rapport UE 2007).

Un élément important qui apporte une distorsion dans le fichier électoral c'est le fait que les Togolais qui résident à l'extérieur du territoire national ne peuvent pas participer aux diverses élections. Le Gouvernement n'a jamais ouvert la porte à cette demande incessante depuis des années.

Dans un document d'avril 2010 sur les élections de 2010, Synergie-Togo « *constate que toutes les étapes de préparation, de déroulement et de restitution des résultats des élections du 4 mars 2010 ont été méthodiquement viciées et bâclées et que la tenue du scrutin ne répond ni aux normes de transparence et de crédibilité internationale, ni aux enjeux liés à la crise politique née des élections controversées de 2005* » (Synergie-Togo, Evaluation du processus électoral).

Dans un tableau et à titre d'exemple, Synergie-Togo a montré une situation problématique qui résulte du découpage qui conduit à l'établissement du fichier pour des élections législatives.

Mise en lumière



Sources : Recensement Général de la Population et de l'Habitat RGPH4, Estimation et Analyse Synergie-Togo
© SYNERGIE TOGO

Avoir un bon fichier est un élément incontournable pour des élections crédibles.

Pour qui vote-t-on ?

Pour savoir comment on a répondu à cette question durant les élections qui ont eu lieu au cours de la dernière décennie, il suffit de savoir que l'article 106 du Code électoral précise qu'il faut être électeur pour être candidat. On peut supposer que les difficultés à s'inscrire sur les listes induisent des difficultés à poser sa candidature.

Pourtant tel n'a pas été le cas. Pourquoi ? Cela peut être dû au fait que la plupart des candidats sont présentés par les partis politiques représentés à la CENI. De plus beaucoup de candidats indépendants sont, de manière interposée, présentés de fait par le parti au Gouvernement, qui contrôle la CENI.

Il résulte de tout cela que la procédure d'inscription manque de transparence. En 2007, « *La finalisation des listes de candidats s'est alors déroulée dans une confusion certaine. Selon l'interprétation initiale*

2. IRREGULARITES DANS LES ELECTIONS

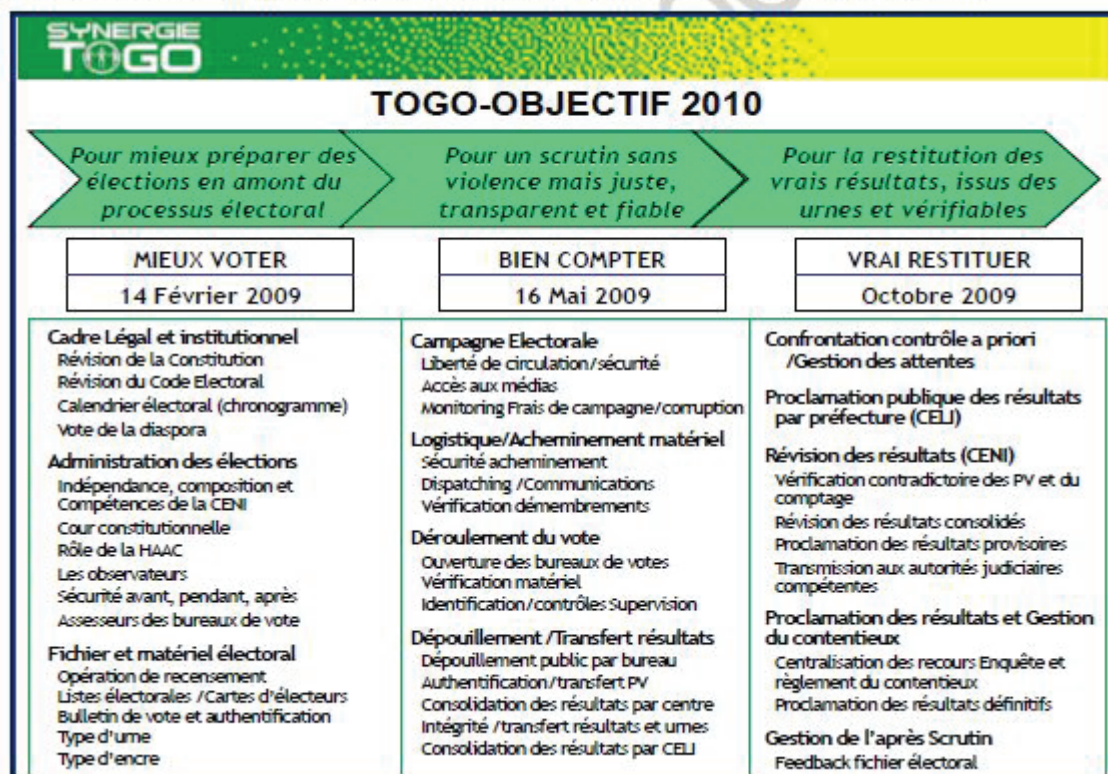
des dispositions, au demeurant ambiguës, du Code électoral, le délai de 24 heures pour le dépôt du cautionnement des candidats courrait à partir de l'affichage des listes définitives au greffe de la Cour Constitutionnelle (soit le 25 au soir). Le 27 septembre, la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) a, en conséquence, publié un communiqué invalidant 22 listes ayant failli à l'obligation de déposer le cautionnement de leurs candidats auprès du Trésor Public. Etant apparu, au cours de la journée, que certains candidats avaient procédé au dépôt sans que la CENI en soit notifiée, le délai a été prolongé, par la Cour Constitutionnelle, jusqu'au 28 septembre à minuit. Finalement, 11 listes ont été repêchées dont celles de l'Alliance des Démocrates pour le Développement Intégral (ADDI) » (Rapport UE 2007).

Dans ce point, qui traite de ce qui s'est passé avant le vote, il reste à analyser le déroulement des campagnes électorales.

Prenant au mot le président Faure Gnassingbé qui avait déclaré vouloir en finir avec les élections contestées en organisant des élections aussi transparentes qu'au Ghana voisin, Synergie-Togo avait organisé un cycle de trois conférences tenues de Février à Octobre 2009, dans la perspective des élections présidentielles de 2010, sur le thème : « Togo Objectif 2010, Mieux voter, Bien compter, Vrai restituer ».

Synergie-Togo s'est attaché à identifier et analyser les conditions de la tenue d'élections libres, transparentes et démocratiques.

Figure 1 : TOGO - OBJECTIF 2010 : MIEUX VOTER, BIEN COMPTER, VRAI RESTITUER

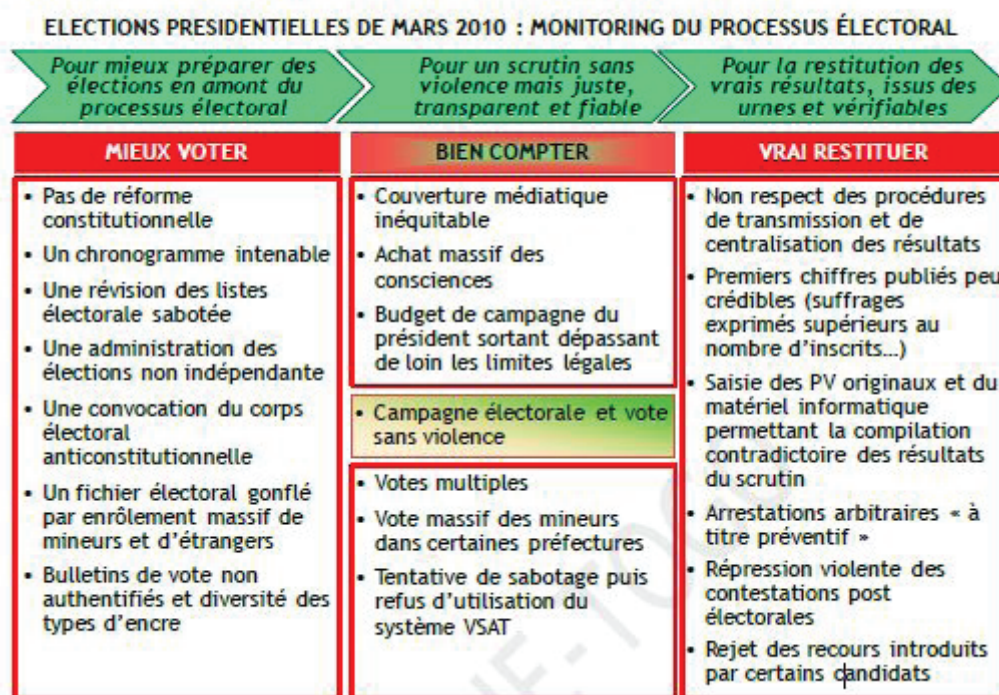


Mise en lumière

La dernière conférence de la trilogie s'est tenue à l'Assemblée nationale française, le samedi 17 Octobre 2009. Cette séance a été marquée par la présence effective des délégations des trois partis de la majorité et de l'opposition parlementaires : le Rassemblement du Peuple Togolais (RPT), l'Union des Forces de Changement (UFC) et le Comité d'Action pour le Renouveau (CAR).

A la suite du cycle de conférences Synergie-Togo a démarré, dès janvier 2010, un monitoring du processus électoral sur la base des critères qui avaient fait consensus au cours de la troisième conférence du cycle Togo -.Le résumé de ce monitoring, présenté ci-après, montrait des voyants au rouge sur la quasi totalité des conditions qu'il fallait veiller à améliorer pour mieux préparer les élections en amont du processus électoral (Mieux voter), pour un scrutin juste, transparent, fiable et sans violence (Bien compter) et afin d'obtenir une restitution des vrais résultats issus des urnes et vérifiables (Vrai restituer). Pour les élections présidentielles de 2010, un seul voyant était au vert sur la vingtaine d'indicateurs de transparence identifiés : «la campagne électorale et le scrutin se sont déroulés sans violence».

Figure 1 : les indicateurs de transparence de l'élection présidentielle de 2010



© SYNERGIE TOGO

Synergie-Togo déplore que depuis l'élection calamiteuse d'avril 2005, le degré de violence soit devenu, aux yeux de la communauté internationale, le seul critère d'évaluation et de validation des processus électoraux du Togo, à l'exclusion des critères de transparence, de justice et d'équité répondant aux standards internationaux.

2. IRREGULARITES DANS LES ELECTIONS

L'achat massif des consciences (distribution des tricots et « cadeaux »), un budget de campagne du président sortant dépassant de loin les limites légales, les votes multiples (favorisés par le vote anticipé des forces de l'ordre et de sécurité), le vote massif des mineurs dans certaines préfectures sont autant d'irrégularités pointées du doigt dans le rapport de Synergie-Togo intitulé « Togo : pour un fichier électoral permanent et fiable ».

Par ailleurs l'intrusion des forces de l'ordre avec un objectif d'intimidation au cours de la campagne est habituelle au cours des élections au Togo à tel point que s'est imposée la nécessité d'une force-tampon déployée sur toute l'étendue du territoire durant les périodes électorales.

Cependant, un dysfonctionnement plus important, dont font état tous les rapports que nous avons consultés, est constitué par l'inégalité flagrante du traitement des candidats sur les médias d'Etat. Nous faisons état seulement des deux dates bornes de la période que couvre notre analyse, pour montrer que si ce dysfonctionnement perdure c'est parce que le parti au pouvoir en profite largement :

- à propos des législatives de 2007

« Des différences dans l'organisation, la capacité de mobilisation et de moyens financiers ont été remarquées selon les partis. Le RPT a été le parti le plus organisé et celui disposant des moyens financiers les plus conséquents. Il était présent dans l'ensemble des préfectures et a organisé les meetings les plus importants dans le nord du pays. L'utilisation de grands panneaux publicitaires le long des routes principales de Lomé et des autres villes du Nord ainsi que l'utilisation intensive des médias publics et privés en sont les exemples les plus évidents. » (Rapport UE)

- à propos des locales de 2019

« En définitive le monitoring de la couverture de la campagne électorale par les médias publics a démontré qu'hormis les dispositions légales et obligatoires qui ont été respectées (diffusion des communiqués de la CENI ainsi que des messages de campagne des listes ayant un quota de 50% de listes sur l'ensemble du territoire national), le choix de la ligne éditoriale de ces médias a largement participé à faire la promotion et à donner de la visibilité au seul parti au pouvoir UNIR, au détriment des autres listes concurrentes. » (Rapport UST)

Nous examinerons les deux questions suivantes que nous avons évoquées, «*Comment vote-t-on ? Comment décide-t-on de qui a gagné ?*», dans les paragraphes concernant le déroulement du vote et la proclamation des résultats.

2.1.2. Pendant le vote

Il s'agit de répondre à la question **Comment vote-t-on ?** Plus précisément, dans ce paragraphe, nous nous attacherons à examiner la question suivante : quelles ont été les irrégularités et dysfonctionnements lorsque les électeurs se sont présentés dans les bureaux de vote ? C'est à cette question qu'il semble le plus difficile de répondre dans la mesure où des éléments «objectifs» (images en l'occurrence) sont difficiles à produire puisque ne sont autorisés à observer le déroulement des opérations de vote

Mise en lumière

dans les bureaux de vote que les représentants des partis politiques et les observateurs accrédités. Les témoignages concordent cependant sur les points suivants :

- à propos des représentants des partis politiques : ils sont insuffisamment formés ainsi que cela a été dit à propos de la présidentielle de 2010. *«Le scrutin présidentiel du 4 mars 2010 s'est déroulé sans incident notable, dans une atmosphère calme et en présence de très nombreux délégués des principaux candidats en lice. Dans la majorité des bureaux de vote visités par les observateurs de la MOE UE, le jour du scrutin a été conduit dans des conditions permettant l'expression du choix de l'électeur. Les modifications tardives des procédures de vote et la formation insuffisante des membres des bureaux de vote ont cependant conduit, lors du scrutin anticipé des forces de sécurité le 1er mars et, dans une moindre mesure, le 4 mars, à une application souvent maladroite des procédures de vote et des garde-fous du vote par procuration, dérogation ou sur liste d'omis.»* (Rapport UE 2010)

Mais aussi, il est plusieurs fois fait état du fait que les représentants de l'opposition font l'objet de corruption de la part du parti au pouvoir à tel point qu'ils ne jouent pas correctement leur rôle.

- à propos de pratiques frauduleuses : bourrage des urnes, déplacement d'électeurs et votes multiples pour un seul électeur, utilisation d'encre différentes, bulletins antérieurement «votés» introduits dans les urnes (2019). Telles sont les pratiques citées par de nombreux témoins : *« Dans certains bureaux de vote monitorés, des cas de bourrage d'urnes avant même le début du scrutin ont été constatés (GOLFE 6 et AGOE 1) ainsi que des bulletins «pré votés» insérés dans les urnes (GOLFE 5, GOLFE 6, GOLFE 7, AGOE 1). (...) Par ailleurs, dans plusieurs bureaux de vote, des PV ont été remplis et signés avant même la fin du vote (GOLFE 7, GOLFE 4, GOLFE 2). Plusieurs personnes non inscrites ont été surprises en train de voter (parfois insérant même plusieurs bulletins dans l'urne) et d'autres représentants du parti UNIR ont voté par procuration mais sans mandat officiel dans certains bureaux de vote (AGOE 1, GOLFE 5). »* (Rapport UST 2019)

- le vote anticipé des forces de l'ordre : il a été potentiellement sources de fraudes. Ainsi *« Un scrutin anticipé pour les forces de sécurité (militaires, gendarmes, gardes de préfecture et policiers) a été organisé le 11 octobre dans 54 centres de vote situés à proximité d'installations sécuritaires. Les urnes contenant les bulletins ont été conservées au niveau des CELI puis ouvertes et leur contenu mêlé à celui des urnes ordinaires le 14. Le caractère tardif de la décision s'est avéré être une source de complication en termes logistique et opérationnel dont certaines se sont d'ailleurs reproduites le 14 octobre⁸¹. Cette option, bien que prévue par le Code électoral avait été mal anticipée et les difficultés pratiques de sa mise en œuvre sous-évaluées. En conséquence, la CENI a été amenée à superposer les différentes mesures de facilitation, procurations et dérogations prévues au Code électoral, de telle sorte que ce scrutin s'est avéré particulièrement poreux aux abus potentiels. (...) Divers abus ont cependant été constatés en particulier en ce qui concerne l'usage des procurations ainsi que diverses formes d'irrégularités (...) Le nombre réduit de votants (de l'ordre de 10 000) permet néanmoins de relativiser l'impact de ce scrutin sur le processus, sauf à Assoli où les 318 votes du 11 octobre sont effectivement de nature à avoir favorisé l'attribution du second siège au RPT dans un scrutin très serré par ailleurs. »* (Rapport UE 2007)

2. IRREGULARITES DANS LES ELECTIONS

2.1.3. Les résultats

Dans ce paragraphe nous allons traiter la question suivante :

Comment décide-t-on de qui a gagné ?

Il s'agit d'examiner le processus qui va du dépouillement à la proclamation des résultats en passant par la transmission des résultats du dépouillement.

Voici ce qu'en dit le Rapport de l'UE consécutif aux élections de présidentielles de 2010 : « *La procédure de transmission et de centralisation des résultats devait également faire l'objet d'une vérification à toutes les étapes. Ceci devait assurer la transparence et la confiance dans le processus, par l'usage de données, bureau de vote par bureau de vote, ainsi que par la vérification par des représentants des différents partis, à chaque étape de la chaîne de transmission, de la validité des données communiquées. Le système de triple vérification par VSAT2, par fax et par SMS avait été reconnu par la MOE UE comme un mode fiable et transparent de transmission et de centralisation des données.*

Suite à une panne, puis à un désaccord sur le moyen technique de rétablir la transmission, le mode de communication et de centralisation informatisé des données – initialement utilisé avec succès – a été entièrement abandonné en cours de route. La centralisation des résultats par la CENI le 6 mars 2010 s'est finalement effectuée par simple addition des résultats compilés des 35 Commissions électorales locales indépendantes (CELI) sans vérification, bureau de vote par bureau de vote. Les résultats n'ont généralement pas été affichés au niveau des bureaux de votes, et n'ont été ni recomptés, ni publiés au niveau national.

Sur la base de leur suivi de la centralisation au niveau des CELI, les observateurs de l'UE ont relevé les résultats de plus de 4 000 bureaux de vote sur un total de 5 930. L'analyse détaillée de ces données a été rendue impossible par l'utilisation inopinée d'un système distinct de codage de bureaux de vote dans cinq CELI sur 35 et par l'absence de publication des résultats, bureau de vote par bureau de vote. »

Que signifient les abandons inopinés d'un système reconnu pour sa transparence, les désaccords avec le Gouvernement, sinon finalement le refus de la transparence. Et pourquoi le refus de la transparence si ce n'est pour faciliter les irrégularités ?

C'est ainsi que les dysfonctionnements ont continué les années suivantes : « *Le rapatriement des urnes et des procès-verbaux des opérations électorales vers les CELI a posé quelques problèmes. (...) Cette étape, pourtant fondamentale du processus électoral, n'a sans doute pas bénéficié d'une attention suffisante de la part des autorités électorales. Ces dernières ont peiné au cours des quarante-huit heures suivant le scrutin à expliquer les dysfonctionnements et les retards dans la remontée des procès-verbaux et du matériel électoral vers les CELI.(...) Une forme de «fétichisme» entourant les urnes comme symbole d'élections transparentes a souvent amené les électeurs à être excessivement attentifs, au risque d'être obstructifs, à leur rapatriement vers les CELI.*

Mise en lumière

Au siège des CELI, une attente importante a été constatée. Les premières urnes pourtant arrivées en début de soirée n'ont souvent été ouvertes que tard dans la soirée, retardant d'autant la compilation des résultats au niveau des circonscriptions. Une fois la transcription des résultats des bureaux de vote réalisée devant les délégués et les observateurs présents au siège de la CELI, les procès-verbaux ont été faxés à la CENI dans le cadre de la mise en œuvre du système de centralisation et de traitement électronique des résultats (SUCCES).

L'ouverture des urnes au siège des CELI par les présidents et rapporteurs des bureaux de vote pour en extraire les procès-verbaux et en donner lecture est loin d'être satisfaisante.

Un rapatriement des procès-verbaux des opérations électorales indépendamment du convoyage du matériel électoral, et notamment des urnes scellées, serait de nature à accélérer la centralisation des résultats au sein des CELI. L'envoi simultané des procès-verbaux sous plis scellés directement vers les CELI et la CENI assurerait non seulement un traitement plus rapide des résultats par bureau de vote mais garantirait aussi l'intégrité physique des urnes. Il n'est pas opportun de briser les scellés des urnes pour en extraire les procès-verbaux le soir du scrutin alors que des recours sont susceptibles d'être engagés contre les opérations électorales et qu'un nouveau décompte des suffrages peut être exigé par le juge constitutionnel. Le principe d'une mise en quarantaine des urnes scellées jusqu'à épuisement des délais de recours contentieux en annulation ou rectification des résultats provisoires devant la Cour constitutionnelle serait de nature à renforcer l'intégrité du processus électoral. » (Rapport UE 2013)

Et encore pire :

« Aucun résultat ni aucun procès-verbal des opérations électorales par bureau de vote n'ont été rendus public par la CENI, hypothéquant le bienfondé d'un contentieux des résultats exclusivement basé sur les copies des procès-verbaux remises aux délégués des candidats. A l'heure où les résultats provisoires étaient proclamés, le personnel du Centre national de traitement des données procédait encore à la saisie des procès-verbaux remontés du terrain, la centralisation des résultats par bureau de vote sur la base de l'original du procès-verbal prenant plus de temps que prévu. »

La même UE, revient sur ces questions deux ans après, en 2015, avec les recommandations suivantes:

- Inscrire dans la loi l'obligation de procéder à la publication des résultats provisoires (puis définitifs) détaillés par BV, seule à même d'en garantir une véritable traçabilité et de permettre aux candidats de documenter leurs éventuels recours.
- Faciliter le contrôle de la régularité des opérations de vote et le règlement du contentieux des résultats, notamment par:
 - la précision des procédures de recensement des votes par les Commissions électorales locales indépendantes (CELI) puis par la CENI, et clarifiant leurs attributions dans le traitement des erreurs matérielles relevées (rapport circonstancié, mise en quarantaine, ou PV de redressement).
 - l'adoption d'une charte détaillée définissant les critères de qualification des votes nuls à l'usage des bureaux de vote.

2. IRREGULARITES DANS LES ELECTIONS

Tout cela montre que les irrégularités constatées et souvent inexpliquées cachent des fraudes à ce niveau. Cela s'est d'ailleurs révélé en 2007 en direct à la télévision (TVT) lors d'un incident au moment de la proclamation des résultats à la fin de la veillée électorale.

Actuellement il est d'ailleurs impossible de consulter les procès-verbaux issus des dépouillements bureau de vote par bureau de vote.

Le traitement des résultats se conclut par la proclamation des résultats par la Cour Constitutionnelle. En général cette proclamation se fait sans problème puisque s'il faut les contester, il ne reste que les recours légaux qui se situent dans la période post-électorale.

2.1.4. La période post-électorale

2.1.4.1. Les recours

L'importance des recours est liée à l'impact qu'ils peuvent avoir sur les résultats globaux ou sur certains résultats partiels perçus ou non comme axiaux au plan politique. Il semble que pour le pouvoir en place ces recours soient importants puisque, ils semblent eux aussi aptes à devenir des niches de fraude.

En effet : « L'article 163 du code électoral précise que les contestations concernant les opérations de vote et la conformité des résultats proclamés par la CENI relèvent de la compétence de la Cour constitutionnelle. Selon l'article 163, alinéa 2, du Code électoral, les recours devaient être adressés à la Cour constitutionnelle dans un délai de 48 heures à compter de l'annonce des résultats provisoires par la CENI. Celle-ci ayant été faite le 6 mars au soir, le délai légal devait expirer le 8 mars à minuit. Les membres UFC de la CENI ont fait remarquer que le délai devait courir à compter du 8 mars, jour de la publication des résultats dans le journal d'État Togo-Presse et ce jusqu'au 9 mars à minuit. Cette incertitude sur le délai finalement reconnu par la Cour constitutionnelle rend difficile de se prononcer sur la raison véritable de la saisie des procès-verbaux de l'UFC le 9 mars – soit théoriquement dans les limites du délai légal de recours (...). L'affirmation officielle selon laquelle le délai de recours étant alors déjà expiré, l'UFC ne pouvait faire un usage légal de ces PV, s'en est trouvée fragilisée. Il importe cependant de noter que le Secrétaire national à la communication de l'UFC s'est à plusieurs reprises prononcé, notamment auprès de la MOE UE, contre tout recours auprès d'une Cour constitutionnelle selon lui « partielle et politisée ». Dans sa décision portant sur le recours de la candidate Mme Adjamagbo-Johnson déposé hors délai le 10 mars, la Cour constitutionnelle a affirmé : « le délai de saisine de 48h a pour point de départ le samedi 6 mars et expire le 8 mars à minuit. » (Rapport UE 2010)

Toujours est-il que la question des recours reste en suspens 5 ans après à tel point que l'UE recommande en 2015, dans le cadre du Droit à un recours effectif de :

- Procéder à une révision des délais légaux par
 - o la précision et l'allongement des délais de recours en contestation des résultats provisoires ou de la régularité des opérations de vote (les délais de 48h à compter de leur proclamation apparaissent

excessivement courts pour permettre l'exercice effectif du droit de recours),

o la précision et l'allongement des délais impartis à l'Administration électorale et à la Cour constitutionnelle afin d'opérer les vérifications nécessaires avant la proclamation des résultats.

- Accorder le droit de recours à tout électeur inscrit, même s'il n'a pas voté, conformément à l'exercice effectif du droit de recours contre les violations des droits fondamentaux des personnes

Malgré cela les recours sont rarement pris en compte et en 2019 aucun des recours (39 au total) n'a connu une réponse favorable de la part de la Cour Constitutionnelle.

2.1.4.2. Les protestations dans la rue

Dans la description du processus électoral, il est nécessaire de prendre en compte les réactions populaires car elles sont un indice de la réussite de ce processus.

Depuis 2005, il n'y a jamais eu des élections qui ne soient suivies de troubles sociopolitiques au Togo. En guise d'exemple le témoignage de L'UE en 2010 en ces termes : « *Les résultats de cette consultation populaire ont fait très tôt l'objet de contestations, alimentant un climat postélectoral tendu. (...) L'opposition a, dès avant la proclamation officielle des résultats provisoires par la CENI dans la soirée du samedi 6 mars, ouvertement contesté les résultats. (...) A l'approche de l'élection et dans les jours qui ont suivi, les pouvoirs publics ont durci leurs positions et procédé à plusieurs arrestations de militants du MCA, mais aussi de l'UFC et de l'OBUTS. Le colonel Damehane Yark, en charge de la FOSEP, a exposé plusieurs cas d'arrestations à la TVT (télévision d'État togolaise) durant le journal de 20 heures du 8 mars. Les équipes d'observateurs de la MOE UE ont rapporté 29 arrestations connues à Akoumapé et Lomé. Dans les jours qui ont suivi l'annonce des résultats provisoires, une partie de l'opposition a appelé à des manifestations. (...) Le 9 mars, la gendarmerie et la police judiciaire, accompagnés de la FOSEP, ont procédé à la perquisition, à la saisie des copies carbone des procès-verbaux de bureaux de vote, et à la fermeture du centre parallèle de compilation des résultats mis en place par l'UFC (...). La MOE UE, prévenue par l'UFC de l'opération en cours, était, comme de nombreux observateurs nationaux et journalistes, présente sur les lieux au moment des faits. Le parti du candidat Jean-Pierre Fabre avait mis en place ce centre chargé d'un recomptage de contrôle à partir des procès-verbaux (PV) remis à ses délégués dans les bureaux de vote et les CELI. La saisie des PV et l'arrestation durant trois jours des 12 personnes présentes dans ce centre (opérateurs de saisie et membres de l'UFC) ont contribué à aggraver la contestation des résultats annoncés par la CENI. »*

Si on sait que beaucoup de personnes citées dans ce témoignage (qui date d'il y a de cela presque dix ans) sont encore des acteurs importants de la vie politique d'aujourd'hui, on se rend compte que les tensions sont loin d'être apaisées. De plus, si on admet que la non application des recommandations de l'APG (2006), explique en partie la non acceptation des résultats de 2007 et de 2010, on reconnaît en même temps que la non prise en compte des éléments de la CVJR, en relation avec les élections et le climat sociopolitique général (publiés en avril 2012), a également contribué aux troubles d'août 2017.

De la fin de l'année 2017 à décembre 2018, suite à l'intervention de la CEDEAO, des voix se sont élevées de plus en plus nombreuses dont celles de la société civile et des Eglises et religions, en faveur de

2. IRREGULARITES DANS LES ELECTIONS

réformes à mettre en œuvre avant toute autre élection mais elles sont restées sans effet. La protestation populaire s'est exprimée lors des législatives du 20 décembre 2018 par une abstention massive (de l'ordre de 85%) dont l'ampleur n'a été ni reconnue ni analysée par le pouvoir en place.

Les locales de juin 2019, sont encore trop proches pour qu'on analyse leur impact sur la vie sociopolitique mais d'ores et déjà elles semblent avoir déterminé une désaffection pour la chose politique, parce qu'elles ont encore été gagnée par UNIR. Cela est encore accentué du fait que la campagne pour les présidentielles a commencé tout de suite dans un climat de dissensions et de tensions qui déroutent la population.

2.2. Facteurs hors contrôle, sources d'irrégularités

Tout le processus électoral analysé jusqu'au niveau actuel devient source de fraudes dans la mesure où il est en général sous contrôle de telle ou telle personnalité physique ou morale. Mais des éléments peuvent devenir sources d'irrégularités et donc de fraude sans être directement sous contrôle, ce sont souvent des éléments d'ordre psychosociologiques qui vont être instrumentalisés pour influencer sur le sens du vote.

2.2.1. Appartenances sociologiques

« Un libre choix de l'électeur suppose un électorat familiarisé avec la vie institutionnelle et en mesure de dépasser pressions diverses et divisions intercommunautaires. » Voilà ce que précise l'UE en 2007.

L'électorat togolais est-il en mesure de dépasser les pressions diverses et surtout les divisions intercommunautaires ? Certainement non. En effet, une certaine bipolarité Nord/Sud marque la vie sociale du Togo depuis les années 60, et a été très largement utilisée par les hommes politiques au pouvoir depuis ces années.

Dès 1965, il a été question d'un «bicéphalisme» à la tête de l'Etat avec un représentant du Nord et un représentant du Sud. Cette pratique a traversé le temps dans la vie politique mais aussi les nominations dans l'administration, les recrutements dans la Fonction Publique, à la tête des universités publiques, etc. On fait ainsi croire aux citoyens qu'il n'est bien représenté que par quelqu'un qui a la même appartenance ethnique que lui.

C'est ainsi qu'en son temps, le parti ADDI a souvent été perçu comme le parti des Moba, le CAR le parti des Watchi, et puis le PNP, parti des Kotokoli etc et que même pour les dernières locales, des candidats se sont présentés dans leur région d'origine sans y habiter alors que d'autres ont été contestés parce qu'ils étaient «parachutés» en quelque sorte.

L'électeur est donc influencé par tout cela et les candidats comptent sur les loyautés sociologiques plutôt que sur leurs projets politiques pour gagner les élections. Ils manipulent donc les électeurs sur cette base, achetant en quelque sorte leur conscience au nom de l'allégeance due d'abord à un «frère».

2.2.2. Impact de l'atmosphère sociale

L'atmosphère générale peut faire pression sur l'électeur et l'empêcher de s'exprimer librement. Au Togo cette atmosphère est caractérisée d'abord par l'impact des problèmes quotidiens des citoyens vivant pour la plupart sous le seuil de pauvreté. Cette atmosphère est aussi marquée par la primauté des thèmes relevant de la vie politique sur les médias, radio et télévision essentiellement. Cependant on lui donne rarement la parole dans ces débats dominés par les hommes politiques, les professionnels des médias et des «experts» souvent étrangers. Le citoyen a donc l'impression que l'essentiel de sa vie lui échappe : les décisions relèvent du Gouvernement, on parle de la chose publique (Fiaha) sans savoir qui est ainsi désigné, etc.

Au moment des élections il est facile de manipuler le citoyen, déjà rendu vulnérable de par sa pauvreté, dans le sens de la dépossession de son pouvoir de citoyen : on lui promet monts et merveilles et il y croit parce qu'il croit les hommes politiques, le gouvernement, les ministres, les députés et maires, capables de miracles !

2.2.3. Importance de la communauté internationale

A l'heure actuelle, tous les pays sont interdépendants et des élections dans un pays ne peuvent se faire sans que les électeurs ne soient plus ou moins influencés par les équilibres géopolitiques. Cela est spécialement important en Afrique dont les pays sont des ex-colonies encore dépendants de certaines métropoles.

Le cas du pays comme le Togo, où l'alternance est difficile depuis plusieurs décennies, est particulier dans la mesure où les citoyens croient (et ils n'ont pas toujours tort) que des pays comme la France, l'Allemagne, ou des institutions comme la CEDEAO, l'UE, etc. influent sur le processus électoral et surtout sur son issue.

Les candidats vont donc également surfer sur cette vague en se targuant de tel ou tel soutien pour faire pencher les électeurs de leur côté. On pourra dire que c'est de bonne guerre mais l'électeur souvent peu ou mal informé va être plus influençable : ainsi si on lui dit que tel ou tel candidat n'est pas soutenu par le pouvoir français, cela peut le pousser à croire que ce candidat n'a aucune chance. Il ne votera pas pour lui ou s'abstiendra de participer au processus électoral pour cette raison. C'est ainsi que l'abstention de décembre 2018, a été renforcée par le manque d'implication de la CEDEAO à un moment du processus pré-électoral.

Mais surtout le Gouvernement s'est senti libre de donner n'importe quel chiffre à propos de cette abstention, sûr du silence de la CEDEAO et de l'ensemble de la communauté internationale représentée au Togo.

3. IRREGULARITES DANS LES ELECTIONS



omme on vient de le constater de 2005 à 2019, les élections ont toujours été émaillées d'irrégularités. Il est très possible que ces irrégularités soient fortuites ou occasionnelles.

Mais leur répétition malgré les remarques et recommandations des observateurs pourtant accrédités par l'organisateur des élections, comme l'Union Européenne, montrent qu'elles s'insèrent dans un système mis en place pour permettre la fraude.

Dans ce paragraphe nous procédons à la mise en perspective des informations que nous avons rassemblé dans le paragraphe précédent, de manière à faire ressortir les axes du système mis en place par le Gouvernement pour faciliter les fraudes. Ce système repose sur cinq grandes constantes :

- **Aménager le succès à l'avance en manipulant les éléments impactant les résultats ;**
- **Piloter seul le système en vue d'être libre de toute décision et action durant tout le processus ;**
- **Contrecarrer toute saine compétition durant le processus par crainte de voir gagner un autre ;**
- **Contrecarrer toute correction du processus pour limiter les possibilités de contestation des adversaires et de la population ;**
- **Tourner rapidement la page après les élections pour éviter le débat sur le processus électoral.**

Avec un tel système permettant d'avoir toujours la main mise sur le processus électoral, il est pratiquement impossible pour l'organisateur des élections de les perdre.

3.1. Aménager le succès à l'avance

Il est normal qu'un candidat mette toutes les chances de son côté pour gagner des élections, mais tout cela dans une certaine transparence, surtout lorsque l'organisateur est un des protagonistes de la compétition électorale.

Au Togo deux éléments posent toujours problème dans ce cadre, il s'agit du **fichier électoral** et du **découpage des circonscriptions**, et donc de la représentativité des votes.

Il est évident que si au départ les électeurs ne sont pas bien comptés et si les votes n'ont pas le même poids, les résultats sont faussés avant même qu'on ne procède au vote.

En plus de ces deux éléments, il faut noter **la non transparence de la transmission et de la centralisation des résultats.**

La logique du système

3.1.1. Le fichier électoral

Dès 2007, le rapport de l'UE pointait la question du recensement des électeurs : *«La population électorale, avant recensement, était estimée à environ 3 300 000 individus. Dans cette hypothèse, le taux d'enregistrement s'établirait aux alentours de 88 %, un taux évidemment très satisfaisant. Il apparaît toutefois très difficile d'établir des points de comparaison statistiques indéniables. En effet, la population totale est officiellement estimée à 5 337 000 individus, soit une population électorale équivalente à approximativement 61 % de la population totale, un chiffre qui pose problème du point de vue de la logique démographique, tant au niveau national qu'au niveau des circonscriptions. Les anomalies statistiques constatées, si elles sont aisément explicables en ce qui concerne la circonscription du Golfe (sous-estimation de la croissance urbaine de Lomé), supposeraient dans le cas de circonscriptions rurales comme Tchamba ou Dankpen des abus généralisés et massifs.»*

Pourtant jusqu'en 2019, on n'a jamais vraiment révisé le fichier électoral malgré les revendications réitérées des partis et de la société civile : souvent le temps imparti ne suffit pas, ou des problèmes d'organisation surviennent (machines, désorganisation dans les bureaux de vote, etc.) Le délai qui sépare les élections suffirait normalement pour remédier à cela.

Cependant les irrégularités dans le fichier permettent à la fois de ne pas vraiment recenser tout le monde, mais aussi de jouer sur les votes par procuration, dérogation, etc. dans un pays où beaucoup d'électeurs potentiels n'ont pas de papiers d'identité.

3.1.2 Le découpage électoral

Le Rapport déposé par l'UE en 2007 comportait la recommandation suivante : *« Revoir le découpage électoral afin de rééquilibrer la représentation des populations. A défaut de recensement des populations, les évaluations actuelles s'avérant peu précises, l'allocation des sièges attribués aux circonscriptions pourrait être établie sur base du fichier électoral, lequel constitue une base consensuelle. Il importe également d'examiner si l'actuelle base utilisée, à savoir les préfectures, peut effectivement permettre une allocation compatible avec l'usage de la proportionnelle du fait du nombre relativement réduit de sièges en jeu (81). Dans cet esprit, il serait utile de considérer la possibilité d'instituer des circonscriptions régionales, dont la taille serait plus propice à un fonctionnement effectif du mécanisme de la proportionnelle.»*

En guise d'illustration il est important de reproduire le système en vigueur depuis douze ans et qui n'a jamais été corrigé malgré les rapports des observateurs, les revendications des partis et de la société civile. Il suffit à la démonstration de la fraude.

3. IRREGULARITES DANS LES ELECTIONS

REPRESENTATIVITE DES SIEGES			
Préfectures	Sièges	Inscrits	Inscrits/ Sièges
REGION SAVANES		324 689	29 517
Kpendjal	2	56 220	28 110
Tandjaore	2	46 732	23 366
Oti	3	68 556	22 852
Tone	4	153 181	38 295
REGION DE LA KARA		368 221	23 014
Keran	2	39 748	19 874
Kozah	3	121 041	40 347
Doufelgou	2	39 919	19 960
Dankpen	2	51 268	25 634
Bassar	3	56 551	18 850
Binah	2	36 757	18 379
Assoli	2	22 937	11 469
REGION CENTRALE		298 830	27 166
Sotouboua	3	83 496	27 832
Tchaoudjo	3	92 927	30 976
Tchamba	2	56 388	28 194
Blitta	3	66 019	22 006
REGION DES PLATEAUX		682 340	31 015
Moyen Mono	2	35 992	17 996
Est Mono	2	52 377	26 189
Amou	3	56 937	18 979
Kloto	3	113 461	37 820
Danyi	2	23 310	11 655
Haho	2	114 879	57 440
Agou	2	48 562	24 281
Wawa	3	86 234	28 745
Ogou	3	150 588	50 196
REGION MARITIME		1 210 689	57 652
Zio	3	146 221	48 740
Yoto	3	83 214	27 738
Ave	2	51 387	25 694
Vo	3	100 014	33 338
Lacs	3	122 500	40 833
Golfe	2	254 143	127 071
Lomé	5	453 210	90 642

La logique du système

Le rapport fait le commentaire suivant : « Le système électoral finalement retenu est celui du scrutin proportionnel de circonscription (listes fermées), lesquelles – comme autorisé par l'APG – se basent, à titre transitoire, sur le découpage préfectoral (81 sièges répartis entre 30 préfectures plus la commune de Lomé). Ce système, qui a été approuvé par les signataires de l'accord et sur base duquel ils ont accepté de concourir s'est avéré toutefois déséquilibré. En effet, d'une part la répartition des sièges entre circonscriptions aboutit à des variations très importantes dans le coefficient de représentativité des sièges (voir tableau) au détriment, principalement, des circonscriptions du Sud et tout particulièrement de la ville de Lomé et de son « hinterland » (Préfecture du Golfe).

Sachant que le parti au pouvoir compte des électeurs dans les préfectures du Nord on comprend où se situe la fraude. Et le rapport ajoute : « A cet égard, le système électoral s'écarte significativement des recommandations internationales existantes en la matière, notamment telles que dégagées par le Comité des Droits de l'Homme des Nations Unies dans ses commentaires sur l'article 25 du Pacte International sur les Libertés Civiles et Politiques. En outre, le scrutin proportionnel, sous quelque forme que ce soit, s'accommode mal de circonscriptions de taille réduite où le nombre de sièges en compétition est faible tel que dans le cas du Togo. Dans ce type de cas de figure, le choix de la méthode du plus fort reste ou de la plus forte moyenne affecte généralement de manière non négligeable le résultat final. En effet, l'usage de la plus forte moyenne est de nature à avantager tout parti en mesure de creuser un écart significatif par rapport à ses compétiteurs. »

3.1.3. La transmission et la centralisation des résultats

Dès 2007, l'UE émettait les recommandations suivantes :

- « Développer des procédures efficaces (établissement de « comptoirs » de réception et de vérification des urnes, de réception et de vérification des procès-verbaux, de réception et de vérification des résultats) et transparentes (annonce publique progressive des résultats bureau de vote par bureau de vote) pour la centralisation des résultats au niveau des CELI. La mise sur pied de procédures de réception et de centralisation des résultats fluides et transparentes devrait permettre de réduire les délais d'attente, de limiter le risque d'erreurs matérielles et de favoriser la confiance mutuelle quant à l'intégrité de ceux-ci. Il serait recommandable de procéder à la sélection et à la formation ciblée d'un personnel d'appui spécifiquement alloué aux CELI dans cette phase de leur travail.

- Publier, à l'issue des résultats, outre une ventilation détaillée des résultats par bureaux de vote, des outils d'analyse post-électorales afin de favoriser la compréhension des mécanismes du système électoral dans la population et ce afin de favoriser l'acceptation des résultats. »

Malgré les recommandations des observateurs de l'UE (2010, 2013), le Gouvernement n'a pas amélioré ses pratiques dans ce domaine. Cela lui a valu une recommandation à ce sujet en 2013 émise par la mission d'assistance électorale de l'institut Gorée : « La mise en place d'un Comité de veille technique (composé des partis politiques, de la société civile, de l'Etat et des partenaires techniques) pour la mise

3. IRREGULARITES DANS LES ELECTIONS

en œuvre des recommandations issues des différentes Missions d'observation internationales, des partis politiques, des organisations de la société civile, etc. »

Et SADD déclare le 2 août 2019, à propos des élections locales du 30 juin 2019: « *La conclusion de ce regard citoyen est que les représentants du parti UNIR ont probablement remporté la majorité des sièges des élections locales de 2019 sans convaincre de la transparence et de la sincérité du scrutin. Ce qui dénote un recul sensible en matière de transparence électorale par rapport à 2007 et 2010 au Togo et fait douter de la réelle volonté politique du pouvoir à aller vers la transparence électorale en termes d'équité et de justice «une personne, un vote, une valeur». Ce recul est lié à la transparence de la liste électorale et aux conditions de proclamation des résultats... »*

Facteurs qui facilitent l'utilisation de ces trois éléments en vue de fraude :

> Pour le fichier électoral :

- Il n'y a pas suffisamment de temps entre deux élections pour effectuer une vraie révision et ce d'autant plus que les fichiers d'état-civil posent problème, la plus grande partie des citoyens en âge de voter n'ayant pas de papiers d'identité ;

> Pour le découpage électoral :

- du côté du pouvoir, il est considéré comme définitif
- du côté des partis d'opposition, il n'est pas évoqué systématiquement parce qu'il n'impacte pas tous les types d'élection

> Pour la transmission et la centralisation des résultats

- le non impact des rapports d'observation des observateurs accrédités (ces observateurs ont peut-être été choisis pour cela)
- une CENI non technique et démunie d'appui technique

3.2 Piloter seul

La garantie de l'équité des élections est d'abord assurée par l'indépendance du pilotage. C'est pour cela que depuis 2006, il existe une Commission Electorale Nationale dite **Indépendante**. Or le système RPT/ UNIR s'est arrangé pour que la CENI ne contrôle pratiquement pas le processus électoral. Le témoignage d'anciens membres de la CENI est parlant à cet égard : la CENI reçoit des ordres du Ministère.

La logique du système

Cela est rendu possible par la composition de la CENI, comme le dit la citation suivante.

« Le Code électoral en son article 12 définit la composition de la CENI comme suit:

- 05 membres pour la majorité parlementaire
- 05 membres pour l'opposition parlementaire
- 01 membre de l'Administration
- 03 membres pour la société civile et 03 membres pour les partis extra parlementaires élus par le parlement.

Pour permettre à la CENI d'être plus au moins équilibrée entre la majorité parlementaire et l'opposition, conformément aux accords politiques, les 03 membres de la société civile et les 03 membres des partis extra parlementaires font toujours objet de négociation entre les partis parlementaires. (...) Il faut noter que la CENI sortante de 2015 avait proposé au Gouvernement un chronogramme pour la mise en place d'une nouvelle CENI devant organiser les législatives de 2018 au plus tard fin 2016. Mais le Gouvernement n'a pas tenu compte de cette proposition jusqu'aux événements du 19 août 2017.» Rapport CEPREDGE

Mais ce fonctionnement est aussi facilité par la durée de vie de certains des membres de la CENI (parfois 12 ans donc pour pratiquement toutes les échéances électorales). Ces membres font donc perdurer des pratiques mises en place depuis longtemps.

On a cru que la composition paritaire de la CENI était une solution à la question de l'inclusivité du pilotage du processus électoral. Cela présupposait une délimitation bien claire de la majorité et de l'opposition. La CENI mise en place depuis 2018 est-elle une garantie d'inclusivité ? Par ailleurs on devrait s'interroger sur la représentation de la société civile dans cette CENI. Est-elle conforme à la définition de la société civile et au paysage social togolais ?

Parmi les réformes demandées durant des mois par les forces démocratiques figurait justement la mise à jour de la CENI. Sans résultat notable. Il semble bien que cela contribue à laisser les mains libres au Gouvernement pour, par exemple, utiliser le fichier à son avantage. Ainsi, à propos des locales du 30 juin 2019 et plus particulièrement de l'enrôlement des électeurs : « *Tous ces dysfonctionnements semblent n'avoir eu qu'un seul but : protéger l'intégrité de la CENI et du régime. En effet, le fichier d'octobre avait enrôlé plus de 3 millions de votants mais il y a plus de 2 millions de votants à enrôler cette fois-ci ; ce qui porterait le fichier à plus de 5 millions d'inscrits pour une population d'à peine 7 millions. C'est impossible ! Cela révélerait donc que le fichier d'octobre serait faux et que, par conséquent, les élections législatives de décembre 2018 auraient été organisées avec un fichier électoral faux, ce qui rendrait l'Assemblée Nationale actuelle illégitime et annulerait ses actes posés. La manœuvre du présent recensement semble simplement avoir eu pour but d'enrôler le moins de monde possible (environ 200 000 personnes) afin de rester en dessous des 4 millions de votants inscrits.* » (Rapport UST)

En définitive c'est le Gouvernement, à travers le Ministère de l'Administration territoriale qui pilote le processus électoral, libre de le tourner à son avantage.

3. IRREGULARITES DANS LES ELECTIONS

Facteurs qui facilitent l'utilisation de cet élément en vue de fraude :

- > Le Ministre de l'Administration Territoriale est juge et partie : ce n'est pas un service technique du ministère qui s'occupe des élections ;
- > Il n'y a pas de vrai débat sur la CENI (technique ou paritaire parce que politique):
 - Le pouvoir n'en veut pas
 - L'opposition semble se contenter de la situation actuelle pourvu que ses représentants soient à la CENI
 - La société civile dans son vrai sens n'y est pas représentée (le pouvoir choisit son représentant et l'opposition le sien)
 - La formation des membres de la CENI n'est pas organisée

3.3. Contrecarrer toute saine compétition

Les élections servent d'abord à laisser des citoyens se mettre en compétition en vue de briguer les suffrages de leurs congénères pour les représenter à tel ou tel niveau des structures sociales. Pour que la compétition soit saine, il faut que les candidats aient des chances égales. Or le Gouvernement ne met pas tout en œuvre en vue de cela. Cela se traduit de plusieurs manières :

- Les candidats ne bénéficient pas des mêmes chances d'être entendus des électeurs

D'une façon générale les médias d'Etat qui couvrent l'ensemble du territoire national ne sont accessibles qu'aux candidats du parti au pouvoir ; cela a été noté dans tous les rapports jusqu' en 2019.

« Un traitement très inégal de l'information a été délibérément opéré par les médias en faveur du parti au pouvoir et le peu de reportages de sensibilisation et d'information des citoyens sur le processus électoral à venir questionne quant à la volonté du gouvernement de la tenue de ces élections locales avec une compétition saine entre les différentes listes. » (Rapport UST)

- L'information de l'électeur sur le processus électoral est insuffisante

La manipulation de l'information peut être très subtile ainsi qu'en témoigne le rapport de l'UE en 2013 :

« Au-delà du flou légal entourant l'exercice SUCCES, son existence même n'a été révélée au public par la CENI que le jour suivant la veille du scrutin, et n'a été ni expliqué aux électeurs, ni n'a été développé de manière participative, notamment avec les partis d'opposition. Cet exemple illustre le fonctionnement de la communication externe de la CENI qui tend à confondre « transparence » et donc renforcement de

La logique du système

sa crédibilité, et relations publiques à visée politique. Par contraste et durant toute la campagne, la CENI s'en est tenue à une communication externe en deçà du strict minimum, restant particulièrement atone dans ses activités de relations publiques et distillant les informations « au goutte à goutte ».» (Rapport UE 2013)

- Des moyens illégaux sont utilisés pour acheter les consciences

« L'accusation de plusieurs partis politiques relative à la distribution de cadeaux et d'argent auprès des populations du Nord à quelques jours des élections par le RPT relève de l'utilisation illégale des ressources financières pendant la campagne électorale en violation de l'article 157 du Code électoral. » (Rapport UE)

Facteurs qui facilitent l'utilisation de cet élément en vue de fraude :

- > La formation des électeurs est insuffisante : la société civile ne prend pas suffisamment ses responsabilités dans ce domaine
- > Les médias d'Etat ne sont pas soumis à un code de déontologie exigeant une certaine neutralité
- > Les loyautés sociologiques sont instrumentalisées par tous les candidats tant du pouvoir que de l'opposition

3.4. Contrecarrer toute correction du processus

Le législateur a prévu que malgré les dispositions garantissant la transparence et l'équité du processus électoral, il était nécessaire d'ouvrir la porte à des contrôles et des corrections de ce processus et de ses résultats : il s'agit des recours après la proclamation des résultats et de la présence d'observateurs.

3.4.1. Des recours sans résultats

Le contentieux doit être organisé en amont et à la fin du processus. Pour ce qui doit être fait en amont, voici ce que fait remarquer l'UE dès 2007 : « Conformément à la loi, la CENI a désigné en son sein un Président (membre désigné par le gouvernement), un vice-président (CAR), un rapporteur (RPT) et un rapporteur adjoint (CDPA) formant bureau et établi 5 sous-commissions chargées de superviser des secteurs d'activité spécifique : Finances et administration, Formation et opérations électorales, Matériel et logistique, Relations publiques et sécurité. Il est à noter que la présidence de la sous-commission matériel et logistique est revenue à l'UFC et qu'un comité technique ad hoc chargé de la supervision de

3. IRREGULARITES DANS LES ELECTIONS

la base de données centrale (Centre National de Traitement des Données – CNTD) a été établie sous la direction d'un membre du CDPA. L'opposition disposait ainsi des moyens de superviser deux secteurs parmi les plus sensibles pour la conduite du processus. Il est à noter que la CENI ne dispose ni d'une sous-commission chargée du contentieux (celle-ci ayant été supprimée pour réserver à la seule Cour Constitutionnelle cette compétence) ni d'un service juridique. » (Rapport UE 2007).

Et lorsque les recours sont déposés, ils sont rarement couronnés de succès, en effet : *« De manière générale, les arguments de la Cour s'inscrivent dans une logique interprétative très restrictive, tant en ce qui concerne la lettre du Code électoral, que son propre rôle... »* (Rapport UE 2007)

Bref, le mécanisme de correction que constituent les recours est rendu très largement inopérant.

3.4.2. La question de l'observation des élections

En 2007, *« très peu de délégués des candidats ou d'observateurs nationaux (ceux-ci étant déployés pour la seule journée du 14 octobre, seuls les coordinateurs de circonscription étaient déjà en poste le jour du scrutin anticipé) étaient généralement présents dans les centres de vote »* fait remarquer l'**UE**, **qui recommande la même année** *« une stratégie d'éducation civique à long terme devrait être mise en œuvre et présenter, par phases successives, la familiarisation aux aspects institutionnels, aux mécanismes représentatifs, au système électoral et, enfin, aux procédures et modalités de vote. Cette stratégie devrait s'étendre à la période de campagne et se poursuivre jusqu'au jour du scrutin. »*

Et même plus, *« Il importe de favoriser l'établissement d'une plate-forme/forum des organisations de la société civile engagées dans l'observation électorale. Cette plate-forme permettrait de renforcer les capacités locales en matière d'observation, ainsi que la promotion des réformes et la surveillance des préparatifs électoraux. »*

Lorsqu'on sait que douze années après, pour les élections locales de 2019 le Gouvernement a refusé d'accorder une accréditation à des organisations de la société civile sous des prétextes inacceptables et que des citoyens observant le processus dans les centres de vote ont été arrêtés en leur domicile quelques heures après, on se rend compte que le Gouvernement refuse absolument le contrôle que pourrait constituer une observation d'acteurs indépendants.

La logique du système

Facteurs qui facilitent l'utilisation de ces éléments en vue de fraude :

> Pour ce qui concerne les recours

- l'acceptation par l'opposition que la CENI soit déchargée de la gestion du contentieux

- la composition de la Cour Constitutionnelle non indépendante du Gouvernement

> Pour l'observation électorale

- la représentation insuffisante de la société civile à tous les niveaux du processus électoral

- le manque de formation des citoyens

3.5. Tourner rapidement la page

On remarque qu'entre 2007 et 2019, après la proclamation des résultats et la mise en place de l'institution, la vie sociopolitique du pays se déroule de la manière suivante :

- la contestation s'installe dans la rue, avec une forte répression de la part du Gouvernement, suivies d'un processus de règlement de la crise rarement suivi d'application ;

- la classe politique qui ne fait pas partie de la majorité essaie de tirer son épingle du jeu en demeurant coûte que coûte dans le jeu politique quitte à accepter des compromis (alliances contre nature)

- les citoyens semblent s'accommoder de la situation en se désintéressant de plus en plus de «la politique».

De toutes les façons, qu'il y ait mouvements sociaux ou non, le débat porte sur les résultats des consultations électorales et non sur les irrégularités du processus. C'est ainsi que l'Assemblée issue des élections législatives de 2018, a été rapidement installée et a commencé à fonctionner très rapidement.

Le Gouvernement ne donne plus loisir de revenir sur la question des réformes qui a valu l'importante abstention (au moins 85%) ayant marqué le vote du 20 décembre 2018. La vie politique a été très rapidement orientée vers les élections présidentielles dont la date n'est même pas encore fixée.

Le débat porte alors sur les candidatures, les calculs politiques, etc. L'entre-deux élections revient rarement sur les procédures électorales : le Gouvernement peut alors reconduire ses habitudes et pratiques pour l'élection suivante.

Facteurs qui facilitent l'utilisation de cet élément en vue de fraude :

- > Les calculs de la classe politique qui espère rester à tout prix dans le jeu politique
- > La place insuffisante de la société civile dans le paysage et le jeu politique
- > Le manque de formation des citoyens



Dépouillement lors des élections locales du 30 juin 2019 / © UST

CONCLUSION GENERALE

LES ELECTIONS POUR L'AVENEMENT DU CHANGEMENT ?

Les élections peuvent-elles encore être un outil d'alternance au Togo ? Ne sont-elles pas plutôt utilisées pour maintenir le pouvoir RPT/UNIR en place ? Telles sont les questions qui ont guidé l'étude et l'analyse que nous avons faites à propos des élections au Togo depuis 2005.

Les résultats de l'étude montre que tout au moins les précautions n'ont pas été prises par le pouvoir UNIR pour limiter et même supprimer les irrégularités qui ont toujours entachées le processus électoral au cours de la quinzaine d'années qui vient de se passer.

Or, si on sait que dès 2010, l'Union Européenne faisait les recommandations suivantes :

En vue des élections locales de fin 2010 :

- de commencer dès que possible la préparation du chronogramme opérationnel en vue des prochaines élections locales.
- d'améliorer le fichier électoral par le traitement des omis et des personnes décédées, par des équipes mobiles et par un effort de communication.
- d'assurer une gestion cohérente du patrimoine (matériel, archives, etc.) dans le sens d'une préparation anticipée des prochaines échéances électorales.

En vue des élections législatives de 2012 :

- de procéder au redécoupage administratif des circonscriptions électorales ;
- de réviser le Code électoral en vue d'harmoniser les différents articles contradictoires et de mettre certains éléments en accord avec la pratique établie et acceptée ;
- d'adopter dès que possible des mesures permettant d'assurer le suivi, le stockage, et la mise à jour informatisés de toutes les données du fichier électoral ;

La MOE UE souhaite que ce Rapport contribue à faciliter le dialogue entre les forces politiques qui est un préalable pour la poursuite du développement au Togo et permette la tenue des prochaines échéances électorales – locales, puis législatives – dans un climat de confiance et de saine compétition.

Les différentes recommandations issues des missions d'observations n'ont jamais été prises en compte dans le processus électoral qui est apparu perfectible selon les standards internationaux. On peut dire sans trop de risque d'erreur que la volonté d'améliorer le processus a été inexistante et cela peut être interprété comme une volonté délibéré de frauder.

Y a-t-il de réelles chances de voir un changement au Togo sans tenir compte des différents rapports d'observations établis dès le début par l'UE, institution reconnue par l'Etat lui-même ?

La situation sociopolitique ne semble guère avoir évolué sinon que la pauvreté s'est accentuée et que pour les citoyens, la méfiance s'est étendue à toute la classe politique.

On peut affirmer que si les élections continuent à se dérouler avec le même système, elles ne seront guère source de transformation positive de la société togolaise.



*Moi aussi, un jour
je voudrais être
Président!*

© UST

SOURCES ECRITES

Sources écrites :

CACIT, ACAT, FODDET, FIACAT, *Lutte contre la torture au Togo : Un pas en avant, deux pas en arrière. Rapport alternatif soumis en application de l'article 19 de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*. Juillet 2019.

DATE Yao, *Quelques réflexions de CEPREDGE sur l'organisation des élections projetées par la CENI du Togo*, 22 septembre 2018.

INSTITUT GOREE, *Mission d'assistance électorale de l'Institut Gorée auprès de la société civile togolaise pour l'observation des élections législatives du 25 juillet 2013 au Togo*, 27 juillet 2013.

Loi N° 2012-002 portant Code Electoral (29 mai 2012), de la République du Togo

UNION EUROPEENNE :

Mission d'observation électorale de l'Union Européenne au Togo, Rapport final, 2007.

Mission d'observation électorale de l'Union Européenne au Togo, Rapport final, 2010.

Mission d'observation électorale de l'Union Européenne au Togo, Rapport final, 2013.

Mission d'observation électorale de l'Union Européenne au Togo, Rapport final, 2015.

UNIVERSITES SOCIALES DU TOGO, *Monitoring du processus électoral, Elections locales 2019 au Togo*, 22 juillet 2019.

Rapport du 11 septembre 2019 des rapporteur spécial sur la promotion et la protection du droit à la liberté d'opinion et d'expression, rapporteur spécial sur le droit de réunion pacifique et la liberté d'association, rapporteur spécial sur la situation des défenseurs des droits de l'homme et rapporteuse spécial sur la promotion et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans la lutte antiterroriste conformément aux résolutions 34/18, 41/12, 34/5 et 40/16 du Conseil des droits de l'homme.

SADD, Déclaration publique, 2 août 2019

SYNERGIE TOGO, *Togo, l'Apartheid législatif*, 2010

SYNERGIE TOGO, *Togo, monitoring du processus électoral de 2010*, 2010

SYNERGIE TOGO, *Togo, Plaidoyer pour un audit approfondi du fichier électoral 2015 afin que les morts ne votent pas*, 27 février 2015

SYNERGIE TOGO, *Togo, Plaidoyer pour un fichier électoral permanent et fiable*, 2015

Cette étude a été réalisée avec l'appui du CCFD-Terre Solidaire



CCFD-Terre Solidaire
4, rue Jean Lantier
75001 Paris
Site web : <http://ccfd-terresolidaire.org>

IRREGULARITES DANS LES ELECTIONS AU TOGO : NICHES POUR LA FRAUDE ?

Octobre 2019



Les Universités Sociales du Togo