

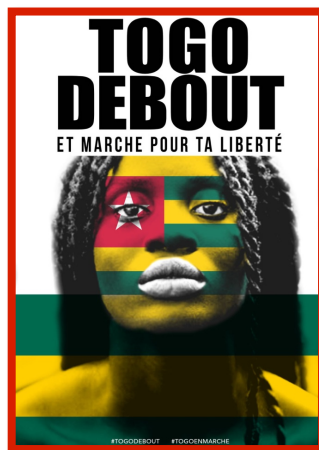


---

## **COLLECTIF TOGODEBOUT EUROPE**

### **TOGO : UN CADRE ELECTORAL TRANSPARENT POUR LE VOTE DE LA DIASPORA**

*Réformes électorales et institutionnelles indispensables*



15 Septembre 2018

---

Contacts : Email : [togodebout@togodebout.info](mailto:togodebout@togodebout.info) - Tél.-France : +336 14 88 31 21

Site web : <http://www.togodebout.info/> -

FB : <https://www.facebook.com/TogoDeboutPourLaLiberte/>

## TOGO : UN CADRE ELECTORAL TRANSPARENT POUR LE VOTE DE LA DIASPORA

### *Réformes électorales et institutionnelles indispensables*

#### SOMMAIRE

RESUME .....	2
INTRODUCTION .....	4
1. ETAT DES LIEUX .....	4
1.1 <i>Les vagues de départ des Togolais à l'étranger</i> .....	4
1.2 <i>Statuts administratifs dans les pays de résidence</i> .....	5
1.3 <i>Cadre légal actuel du vote des Togolais résidant à l'étranger</i> .....	6
2. LES PRE REQUIS POUR UN VOTE EQUITABLE ET TRANSPARENT DES TOGOLAIS DE L'ETRANGER .	7
2.1 <i>Réformes électorales indispensables</i> .....	7
2.2 <i>Une facilitation des procédures administratives</i> .....	7
2.3 <i>Un recensement général des Togolais résidant à l'étranger</i> .....	7
3. UN CADRE DE CONFIANCE ET DE GESTION DES OPERATIONS ELECTORALES .....	8
3.1 <i>Les listes électorales et leurs contrôles</i> .....	8
3.2 <i>Le vote</i> .....	9
4. DU VOTE A LA REPRESENTATION DES TOGOLAIS DE LA DIASPORA DANS LES INSTITUTIONS NATIONALES ET TERRITORIALES .....	10
4.1 <i>Le parlement togolais</i> .....	10
4.2 <i>Le conseil économique et social</i> .....	10
4.3 <i>Les collectivités territoriales</i> .....	10
5. CONCLUSIONS .....	11

## **RESUME**

Issu du grec ancien, le terme diaspora désigne **la dispersion à travers le monde** d'une communauté ethnique ou d'un peuple.

A l'origine, ce terme ne recouvrait que le **phénomène de dispersion** proprement dit. Aujourd'hui et par extension, il désigne également le **résultat de la dispersion**, c'est-à-dire **l'ensemble des membres d'une communauté dispersés dans plusieurs pays**.

Le phénomène de dispersion du peuple togolais a connu différentes motivations et étapes, ainsi que différents paliers historiques en termes de nombre de migrants. D'une dispersion "au fil de l'eau", principalement motivée par l'acquisition ou l'exercice de compétences professionnelles, de la période coloniale aux premières années de l'indépendance du Togo, le flux migratoire s'est accéléré et a pris une dimension plutôt politique au cours des décennies 70 et 80, avant de connaître des vagues importantes d'exodes de la populations liés aux crises politiques récurrentes qui secouent le Togo depuis octobre 1990.

La diaspora togolaise est aujourd'hui dispersée sur les cinq continents. Mais c'est indéniablement l'Afrique francophone, et en particulier les pays voisins du Togo qui ont accueilli le plus grand nombre de migrants d'origine togolaise.

Les Togolais résidant à l'étranger répondent à quatre statuts administratifs dans leur pays d'accueil :

- Les réfugiés ont fui le Togo pour des motifs politiques afin de sauver leur vie,
- Les Togolais en situation irrégulière dans leur pays d'accueil ont quitté le Togo soit par peur des représailles suite à leur implication citoyenne ou politique, soit pour des raisons économiques, soit pour les études dont la durée est arrivée à terme sans qu'ils aient pu obtenir le changement de leur statut,
- Les membres de la diaspora togolaise en situation régulière ont quitté le Togo avec des documents administratifs en règle délivrés par les représentations diplomatiques de leur pays d'accueil, soit pour des motifs économiques ou d'études, soit pour rejoindre leur famille dans le cadre d'un regroupement familial,
- Enfin certains membres de la diaspora togolaise ont acquis la nationalité de leur pays d'accueil, par mariage ou par naturalisation. Au sein de cette dernière catégorie, certains ont dû renoncer à leur nationalité d'origine, la double nationalité n'étant pas autorisée dans leur pays d'adoption.

Les réfugiés politiques ou économiques, en situation régulière ou non, constituent la composante la plus importante de la diaspora togolaise. C'est la raison pour laquelle la défiance reste grande vis à vis des ambassades et autorités consulaires. Celles-ci sont perçues comme les représentants du pouvoir central togolais susceptibles de poursuivre les persécutions, même dans les pays d'exil. De telles craintes, un temps estompées, ont été ravivées par des personnes suspectes, repérées dans les manifestations récentes de la diaspora togolaise en train de prendre discrètement des photos et soupçonnées d'être des espions travaillant pour les ambassades.

Pour rendre effectives les dispositions constitutionnelles et électorales qui devraient permettre aux Togolais résidant à l'étranger de voter en toute transparence, nombre de pré requis sont indispensables. Parmi ces pré requis figurent **les réformes électorales**, une procédure de **facilitation des conditions d'obtention des documents administratifs** permettant aux Togolais résidant à l'étranger, quelle que soit leur situation administrative dans le pays d'accueil, de s'inscrire sur les listes électorales et **un recensement général des Togolais résidant à l'étranger**

Il convient également de mettre en place **un cadre de confiance et de gestion des opérations électorales avec des listes électorales fiables et contrôlées** ; le déroulement des opérations de vote selon les dispositions légales du code électoral ; **des dispositifs d'observation des élections** qui impliquent les organisations qui ont une expertise en matière électorale ; **le dépouillement public des bulletins par bureau de vote** ; et **la publication des résultats bureau de vote par bureau de vote avant leur centralisation**, et autant que faire se peut, l'établissement de bureaux de vote hors des sites d'ambassades et de consulats.

La diaspora togolaise reste très attachée à son pays d'origine et elle joue un rôle actif et positif dans le développement socio-économique du Togo par les transferts et partages multiples tels que le transfert de fonds, de compétences, de technologies. Le vote des Togolais résidant à l'étranger est un devoir civique. Mais pour que la diaspora puisse véritablement compter dans la situation économique, sociale et politique du Togo, son droit de vote doit être élargi à la représentation des Togolais établis à l'étranger au sein des institutions nationales telles que le parlement, le conseil économique et social et les institutions délibératives territoriales en cours de création.

Compte tenu des circonstances actuelles et surtout compte tenu de la date fixée à ce jour pour les prochaines élections législatives au Togo, il est difficile d'espérer que le projet de vote de la diaspora puisse se concrétiser à l'échéance du 20 décembre 2018, soit dans un délai légèrement supérieur à trois (3) mois à compter de ce jour.

En effet, pour que le vote des Togolais de l'étranger soit **effectif tout en répondant aux normes internationales de transparence d'une élection**, une série de préalables listés ci-après doivent être réunis. Ces préalables devraient entraîner **des modifications significatives du code électoral, de la structuration de la Commission Nationale Indépendante (CENI), ainsi que de la structuration de l'Assemblée nationale**. Il sera en effet nécessaire de :

1. **Préciser les conditions d'inscription** des membres de la diaspora togolaise sur les listes électorales et régler les incohérences relevées dans le code électoral actuellement en vigueur ;
2. **Créer et mettre en place les démembrements de la CENI** dans les ambassades et consulats (*Voir Chapitre 2 : Les pré requis pour un vote équitable et transparent des Togolais de l'étranger*) ;
3. **Ouvrir les inscriptions sur les listes électorales** avec un minimum de climat de confiance pour que la diaspora, essentiellement composée de réfugiés (politiques et économiques) accepte de confier ses données personnelles à ceux qu'elle considère aujourd'hui, à tort ou à raison comme les représentants de ses bourreaux, (*Voir Chapitre 3 : un cadre de confiance et de gestion des opérations électorales*) ;
4. **Revoir la répartition des sièges de l'assemblée nationale** et le découpage électoral pour inclure les représentants (députés) des Togolais de l'étranger. (*Voir Chapitre 4 : du vote à la représentation de la diaspora togolaise dans les institutions nationales et territoriales*) ;
5. **Mettre en place, de manière indépendante et consensuelle, le Haut Conseil des Togolais de l'étranger** qui puisse jouer le rôle de tiers de confiance dans l'organisation et la supervision du vote de la diaspora. *En effet, il est impératif que la diaspora togolaise se prenne elle-même en main, à la suite de la mascarade orchestrée à Munich le 11 août 2018 par des cadres du parti au pouvoir, au nom d'une « Première université d'été de la diaspora togolaise d'Allemagne sous la Présidence de Mr Affoh Atcha Dedji, membre du bureau politique du Parti UNIR » et à la suite du communiqué publié le 13 août par le département communication d'un Haut Conseil de la Diaspora Africaine(HCDA), organisation fictive de la diaspora africaine dont personne n'avait entendu parler auparavant.*

---

## **Qui sommes-nous ?**

*Le Collectif TogoDebout est né dans un premier temps au sein de la diaspora togolaise en Europe en Août 2017, à la suite de la répression barbare des manifestations au Togo. TogoDebout est une coordination spontanée, à priori éphémère, créée dans le but de faire échec à la barbarie récurrente, de contribuer à la fin de la dictature au Togo et d'y promouvoir l'ancrage d'un vrai processus de démocratisation caractérisé par l'instauration d'un Etat de droit.*

*Le Collectif TOGODEBOUT-Europe a été porté, au nom de notre bien commun le Togo, par des organisations de la société civile de la diaspora, notamment par Synergie-Togo. Le Collectif a rapidement agrégé toutes les bonnes volontés, structurées ou individuelles, qui se sont manifestées au fur et à mesure que s'exprimait et grandissait la mobilisation autour des deux mots d'ordre clés initiaux des manifestations du 17 au 20 Août que sont :*

- **le retour à la constitution originelle de 1992**
- **le droit de vote de la diaspora.**

*L'objectif est d'organiser l'action commune à l'international dans le but d'en améliorer l'efficacité, en utilisant des outils de communication conformes aux standards des pays de résidence de la diaspora togolaise.*

## INTRODUCTION

Le nombre officiel des Togolais résidant à l'étranger n'est pas connu. Cependant certaines estimations font état de 2 à 2,5 millions de Togolais vivant à l'étranger, sous différents statuts dans les pays d'accueil. Les Togolais établis sur les cinq continents en dehors du Togo seraient donc estimés à environ  $\frac{1}{3}$  de la population vivant sur le territoire national. Si l'on considère le nombre total de citoyens togolais dans le monde, un (1) togolais sur quatre (4) vivrait ainsi à l'étranger. En terme de pyramide des âges, la proportion d'adultes devrait être relativement forte dans cette diaspora, que ce soit du fait de la proportion relativement forte des migrations pour raisons politiques et économiques d'une part, du taux de natalité en moyenne inférieur à ceux observés sur le territoire national, d'autre part. Enfin, certains Togolais, partis à l'étranger pour y travailler, laissent leurs enfants au Togo, pendant plusieurs années, surtout dans les pays où la réglementation du regroupement familial est devenue restrictive. Les Togolais de l'étranger en âge de voter pourraient donc représenter, selon les estimations, pas loin de  $\frac{1}{3}$  du corps électoral, ce qui est de nature à modifier significativement les résultats des scrutins électoraux.

Le lien entre migration internationale et développement du pays d'origine par les compétences acquises est reconnu aujourd'hui par beaucoup d'acteurs, de par le monde. Cette réalité place les diasporas comme acteurs importants des dynamiques de croissance des pays en voie d'émergence. Au Togo, la diaspora joue un rôle actif et positif dans le développement socio-économique du pays par le transfert de fonds, de compétences, de technologies ou encore le développement social et du capital humain. Or, malgré les dispositions constitutionnelles qui autorisent les Togolais résidant à l'étranger à prendre part à la vie politique et civique du Togo, aucune mesure concrète n'est mise en place, à ce jour, pour rendre ces dispositions effectives.

La contestation populaire qui, depuis le 19 août 2017, a relancé la crise sociopolitique au Togo, avait deux revendications initiales : le retour à la constitution originelle de 1992 et le droit de vote de la diaspora togolaise. Au cours de sa 53e session ordinaire, la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO, qui est engagée dans la résolution de cette crise, a expressément recommandé, au point 40b de son communiqué final, **“la possibilité pour les Togolais vivant à l'étranger de voter dans leurs lieux de résidence lors des élections nationales”**.

Le présent document se propose donc de faire l'état des lieux de la situation des Togolais résidant à l'étranger et de formuler les pistes pour la mise en place efficace et équitable du droit de vote de la diaspora togolaise.

## 1. ETAT DES LIEUX

### 1.1 Les vagues de départ des Togolais à l'étranger

Les Togolais se sont établis en nombre dans des pays étrangers pour des motifs variés. Si leur nombre officiel n'est pas connu faute de recensement, on sait que, partis du Togo pour différents motifs ou nés à l'étranger de parents Togolais, ils sont disséminés sur les cinq continents, sous différents statuts administratifs dans leurs pays d'accueil. Les récentes contestations populaires marquées par des marches au Togo et à l'étranger ont montré que les Togolais sont présents dans les pays d'Afrique, d'Europe, d'Amérique du Nord, en Corée du Sud, au Brésil...

Historiquement et depuis l'époque coloniale, les Togolais ont beaucoup émigré vers les pays africains du fait de leurs compétences professionnelles ou pour y faire des études supérieures. Ils sont allés massivement en Côte d'Ivoire, au Sénégal, au Cameroun, au Congo, au Gabon pour travailler. Mais on peut également les retrouver dans les pays anglophones tels le Nigéria et le Ghana ainsi que dans plusieurs autres pays francophones d'Afrique de l'ouest et du centre.

Les premiers flux migratoires pour raison d'éducation avaient pour destination le Bénin, le Sénégal, la Côte d'Ivoire et dans une moindre mesure la France. Depuis l'indépendance du Togo, les liens historiques et de coopération dans le domaine de la formation et de l'enseignement ont favorisé et continuent de favoriser des départs de Togolais vers les pays d'Europe en particulier la France, l'Allemagne et l'Angleterre.

Les pays de l'ancien bloc soviétique, pays d'accueil d'étudiants Togolais dans les années 60-70, sont aujourd'hui supplantés par la Chine. Plusieurs vagues de Togolais ont toutefois émigré et continuent d'émigrer en Russie à la faveur des bourses d'études.

Dès les premières années de l'instauration du parti unique au Togo, nombre de ces étudiants à l'étranger sont devenus des réfugiés politiques de facto. Ce fut le cas de nombreux étudiants militants de l'Association des Etudiants et Stagiaires Togolais en France (AESTF), association membre de la Fédération des Etudiants d'Afrique Noire en France (FEANF). Qualifiés d'opposants au régime, ou de « Togolais un pied dedans un pied dehors », puis de « Togolais totalement à part » selon la propagande du parti unique de l'époque, plusieurs de

ces migrants temporaires se sont vus refuser le renouvellement de leurs pièces d'identité et sont de ce fait devenus des apatrides lorsqu'ils n'ont pas pris la nationalité de leur pays d'origine.

A la suite de certaines "agressions extérieures" des familles entières ont été déchues de leur nationalité togolaise par décision du Parti unique. Certains de ces exilés et ou apatrides malgré eux ont pu, au bénéfice de la loi d'amnistie d'avril 1991 et des décisions de la Conférence Nationale Souveraine (CNS) recouvrer leur nationalité togolaise et recommencer à fouler le sol de leur pays d'origine. D'autres n'ont pas, à ce jour, engagé les démarches requises pour recouvrer leur nationalité d'origine.

Par ailleurs, les multiples crises sociopolitiques qui ont secoué le Togo, ont fait de ses voisins directs et des autres pays d'Afrique dans une moindre mesure, les premières destinations des vagues d'émigration massive qui ont ponctué la vie politique togolaise depuis 1990. Le Bénin, le Ghana et le Burkina Faso notamment ont accueilli et continuent d'accueillir des flux importants de réfugiés Togolais. Les crises sociopolitiques récurrentes au Togo ont également favorisé le déplacement de plusieurs milliers de Togolais vers l'Europe, surtout vers l'Allemagne, la Belgique et les pays scandinaves, à la faveur de la politique d'accueil des réfugiés politiques.

L'Amérique du nord, notamment les Etats-Unis et le Canada ont également accueilli de grandes vagues migratoires de Togolais à la faveur de politiques d'accueil des réfugiés, des migrants économiques (Green Card Lottery) et de départs liés à la formation et aux études.

Au Moyen-Orient, on note une présence importante de Togolais, notamment au Liban, qui peut s'expliquer par la forte implication libanaise dans l'économie togolaise. Cette émigration est essentiellement économique et féminine, car une majeure partie y va pour travailler dans des conditions parfois déplorables par ailleurs. En dehors du Liban, on peut les retrouver en Arabie Saoudite, au Qatar, aux Emirats Arabes Unis, en Israël... pour des raisons essentiellement économiques.

La Chine quant à elle accueille depuis peu des Togolais qui y vont pour leurs activités commerciales mais certains commencent à s'y établir. Par ailleurs on note des vagues d'étudiants qui s'établissent en Chine à la faveur des bourses d'études et de programmes d'études.

## **1.2 Statuts administratifs dans les pays de résidence**

D'une façon générale, on peut distinguer trois types de situation administrative chez les Togolais établis à l'étranger :

- **Les réfugiés politiques**

Ce sont des Togolais qui ont fui leur pays pour des motifs politiques liés à leur implication active dans la vie politique au Togo, avec pour conséquences des menaces pour leur sécurité et leur vie. Ces migrations qui ont commencé depuis l'élection de 1958 et le premier coup d'Etat de 1963, se sont poursuivies au gré des vraies ou fausses tentatives de coup d'Etat et des coups de force qui ont ponctué les 38 années de dictature du général GNASSINGBE Eyadéma. Si elles continuent encore aujourd'hui, elles ont pris une ampleur toute autre, au rythme des crises sociopolitiques, notamment du soulèvement populaire du 5 octobre 1990 qui a abouti à la Conférence nationale souveraine ainsi qu'à la suite des massacres de Fréau Jardin (Lomé), en janvier 1993. La récurrence au Togo d'élections frauduleuses suivies de violences a également fait un grand nombre de réfugiés politiques au cours des années 1998, 2003, 2005 (après le décès du général GNASSINGBE Eyadéma remplacé par son fils), 2010 et 2015, années d'élection présidentielle. Ces réfugiés possèdent des documents administratifs délivrés par le pays d'accueil pour leur mobilité et intégration.

Beaucoup de ces réfugiés font face, de la part des services consulaires du Togo de leur pays d'accueil, au refus d'établissement de documents administratifs nationaux.

Certains parmi ces réfugiés n'osent pas réaliser les démarches administratives pour l'obtention de ces documents. En effet, les séquelles psychologiques engendrées par les traitements dégradants ainsi que les sévices dont ils ont fait l'objet au Togo, ont eu comme conséquence le manque de confiance dans les institutions chargées d'établir ces documents. Celles-ci sont perçues comme des représentants du pouvoir central togolais, susceptibles de les persécuter même dans leur pays d'accueil.

C'est certainement dans cette catégorie que figure la proportion la plus importante de Togolais motivés par un changement de gouvernance qui permette d'envisager un retour au Togo.



- **Les migrants en situation irrégulière**

Ce sont des Togolais qui ont quitté le Togo soit par peur de représailles suite à leur implication citoyenne ou politique, soit pour des raisons économiques, soit pour les études dont la durée est arrivée à terme.

La plupart de ces personnes en situation irrégulière engagent des procédures auprès de l'administration de leur pays d'accueil en vue de leur régularisation qui peut aboutir (statut de réfugiés ou de résidents) ou non. C'est seulement dans le cas de telles procédures de régularisation qu'ils acceptent de se rapprocher des autorités consulaires togolaises pour le renouvellement ou l'établissement de leurs pièces d'identité togolaise.

- **Les migrants en situation régulière**

Ce sont des Togolais qui ont quitté le Togo avec des documents administratifs en règle délivrés par le pays d'accueil pour des motifs économiques ou d'études, ou qui ont rejoint leur famille dans le cadre d'un regroupement familial. Ils vivent dans leur pays de résidence avec des documents administratifs en cours de validité.

Cependant, certains parmi eux peuvent être victimes d'esclavage des temps modernes. C'est le cas des employées de maison dans les pays du Golfe et au Liban, ou des travailleurs saisonniers dans le bâtiment dans les pays du Golfe. Malgré le fait qu'ils aient des documents en règle, leur passeport ou documents administratifs togolais sont confisqués par leurs employeurs limitant ainsi leur liberté de mouvement dans le pays d'accueil. Cette situation peut fortement contrarier leur volonté de participer activement à la vie politique de leur pays d'origine, en votant, dans leur pays de résidence. Une attention particulière devra être portée à ces cas.

Il est à noter que malgré des liens très forts maintenus avec leurs familles restées au Togo, peu de Togolais résidant à l'étranger et éligibles disposent de cartes consulaires, ceci pour deux raisons principales :

- La défiance évoquée plus haut vis à vis des représentants du régime qui les a contraints à l'exil ;
- En l'absence du droit de vote des Togolais de l'étranger, le caractère inutile d'une telle démarche.

Toutefois, certains Togolais de la diaspora déclarent auprès des ambassades ou consulats à l'étranger des naissances ou des mariages afin de transmettre à leurs enfants et à leurs conjoints leur nationalité togolaise.

On ne peut enfin terminer cette typologie des Togolais de l'étranger sans évoquer une quatrième catégorie de Togolais d'origine, ceux qui pour acquérir la nationalité de leur pays de résidence, ont dû renoncer à leur nationalité togolaise parce que leur pays d'accueil n'autorise pas la double nationalité.

Il convient toutefois de faire remarquer que nombre de pays occidentaux font désormais jouer à leurs citoyens d'origine étrangère le rôle "d'ambassadeurs économiques", voire plus.

### **1.3 Cadre légal actuel du vote des Togolais résidant à l'étranger**

Le principe du vote de la diaspora existe déjà dans les textes officiels. Il est inscrit dans l'article 5 de la constitution : « *Le suffrage est universel, égal et secret. Il peut être direct ou indirect. Sont électeurs dans les conditions fixées par la loi, tous les nationaux Togolais des deux sexes, âgés de dix huit (18) ans révolus, jouissant de leurs droits civils et politiques.* »

Sur la base de cette disposition constitutionnelle, le code électoral en vigueur précise dans son article 40 que « *le corps électoral se compose de tous les Togolais des deux sexes, âgés de dix-huit (18) ans révolus, jouissant de leurs droits civils et politiques, inscrits sur les listes électorales et n'étant dans aucun des cas d'incapacité prévus par la loi. Pour l'élection des sénateurs, le corps électoral se compose de l'ensemble des élus locaux.* »

L'article 41 du code électoral souligne que « *Nul ne peut voter :*

- *S'il n'est pas inscrit sur la liste électorale de la commune ou de la préfecture où se trouve son domicile ou sa résidence ;*

- *Si vivant à l'étranger, il n'est inscrit régulièrement sur la liste électorale ouverte au consulat ou à l'ambassade de la République togolaise de sa résidence, ou à défaut, au consulat chargé des affaires du Togo dans le pays de résidence.* »

Malheureusement la concrétisation et les modalités pratiques de la loi font défaut à ce jour, par manque de volonté politique.

## 2. LES PRE REQUIS POUR UN VOTE EQUITABLE ET TRANSPARENT DES TOGOLAIS DE L'ETRANGER

### 2.1 Réformes électorales indispensables

La loi électorale comporte des contradictions qu'il est indispensable de lever avant que la diaspora ne puisse voter. En effet, si les articles 40 et 41 du code électorale en vigueur reconnaissent aux Togolais vivant à l'étranger le droit de voter à condition d'être régulièrement inscrits sur les listes électorales ouvertes dans les ambassades et les consulats, ces listes électorales n'ont jamais existé, faute de recensement électorale ou général des Togolais de l'étranger.

L'article 50 du même code électorale est en totale contradiction avec l'alinéa 2 de l'article 41. Elle dispose que **"Les citoyens Togolais établis hors du Togo et immatriculés dans les représentations diplomatiques et consulaires peuvent s'inscrire sur la liste électorale de la commune ou de la préfecture de leur lieu de naissance ou dans la commune de Lomé pour les citoyens Togolais nés hors du territoire national"**. Or selon l'article 46, **"nul ne peut être inscrit sur plusieurs listes. En cas d'inscription multiple, seule la dernière inscription est prise en compte et il est procédé, sur instruction de la CENI, à la radiation d'office des autres inscriptions."**

Compte tenu de la multitude de doublons qui figurent sur la liste électorale nationale actuelle, on peut émettre des doutes sur la capacité et la volonté de l'autorité en charge des élections de se donner les moyens pour procéder à la radiation des doublons en toute sincérité, si la décision était prise d'ouvrir des listes électorales dans les représentations diplomatiques. Nombreux dans les circonscriptions électorales réputées favorables au régime en place parce qu'ils servent à couvrir les bourrages d'urnes, ces doublons contrastent étonnamment avec les radiations d'office qui sont quant à elles massives dans les circonscriptions électorales réputées favorables à l'opposition. Ces radiations d'office ont pour objectif de décourager les électeurs favorables à l'opposition afin de faire baisser les taux de participation dans les régions où l'opposition rafle en général au moins 80% des suffrages. C'est particulièrement le cas dans la région maritime du Togo.

S'il est nécessaire que les Togolais résidant à l'étranger prennent part aux votes nationaux au Togo, il est indispensable que le cadre électorale leur donne la possibilité de s'impliquer activement dans la gestion des affaires publiques de leur pays d'origine. Ceci passe par leurs candidatures aux différents postes électifs. Il est donc nécessaire de revisiter le code électorale en vigueur afin d'établir de nouvelles répartitions de sièges dans les représentations nationales et les démembrements locaux de la CENI, qui tiennent compte du poids des togolais résidant à l'étranger.

### 2.2 Une facilitation des procédures administratives

Certains Togolais résidant à l'étranger, du fait de leurs parcours conflictuels avec le pouvoir central et le régime en place entretiennent des relations distantes avec les représentations diplomatiques dans leur pays d'accueil. Ces relations reposent sur la méfiance et la suspicion à l'égard de ces représentations, même si des efforts ont été parfois faits pour décrier l'atmosphère, à l'initiative de certains ambassadeurs afin de drainer les transferts de fonds de la diaspora vers des investissements nationaux.

D'autres Togolais résidant à l'étranger, malgré leur demande, sont interdits de documents administratifs togolais sans motif valable. C'est le cas de certains réfugiés politiques qui depuis des années sont privés de ces documents.

Il est donc important de considérer que le bord politique des Togolais ne doit pas être un facteur de refus ou d'acceptation de documents administratifs dont la délivrance doit être universelle.

Une procédure de facilitation des conditions d'obtention des documents administratifs doit être mise en place pour inciter les Togolais résidant à l'étranger à en être détenteur.

### 2.3 Un recensement général des Togolais résidant à l'étranger

A la veille du démarrage du Recensement Général de la Population et de l'habitat (RPGH4 d'octobre 2010), la ministre des affaires sociales avait déclaré que le recensement devait démarrer simultanément sur toute l'étendue du territoire national et dans les représentations diplomatiques à l'étranger. A l'époque le Conseil Mondial de la Diaspora (CMDT) qui avait envoyé des représentants dans certaines représentations diplomatiques pour vérifier l'effectivité de ce recensement n'avait observé aucune activité en lien avec le recensement pourtant annoncé par un ministre de la République qui remerciait les bailleurs de fonds qui avaient financé l'opération.

Dans le cadre d'un projet de gestion stratégique des flux migratoires et de la diaspora piloté par le ministère des affaires étrangères, M. Baoumondon Améléte, Directeur des Togolais de l'extérieur déclarait en 2015 ceci : « Nous n'avons pas de données statistiques. Aujourd'hui si on me demande combien de Togolais traversent ou ont traversé la frontière vers le Ghana il y a une semaine, je ne peux pas répondre. » En clair, il n'existe pas aujourd'hui de données de recensement sur les Togolais résidant à l'étranger.



De ce fait, pour une bonne organisation des scrutins au sein de la diaspora togolaise, la nécessaire première étape sera le recensement général des Togolais résidant à l'étranger sur les cinq continents. L'organisation technique de ce recensement est un devoir régalien que doit endosser le gouvernement sur la base des preuves de la citoyenneté togolaise des impétrants.

### **2.3.1 Preuves de nationalité**

Pendant une longue période s'étendant du début des années 70 jusqu'à la Conférence Nationale Souveraine, les représentations diplomatiques et consulaires refusaient de renouveler les papiers d'identité à des milliers de Togolais parce qu'ils étaient considérés comme des opposants ou issus de familles d'opposants. De ce fait, nombre de Togolais, devenus des sans-papiers ont renoncé à leur nationalité togolaise ou ont dû littéralement se débrouiller. La preuve de la nationalité ne sera donc pas aisée pour certains Togolais de la diaspora qui souhaiteraient voter. Il faudra trouver et mettre en place un mécanisme permettant à ces Togolais de jouir de leur droit et de réaliser leur devoir.

### **2.3.2 Preuves de résidence**

Compte tenu des relations difficiles et conflictuelles, décrites plus haut, qui peuvent exister entre certains Togolais de l'étranger et les représentations diplomatiques, le nombre de Togolais détenteurs de carte consulaire serait marginal. Par ailleurs la diaspora togolaise n'ayant pas le droit de vote, peu de Togolais sont détenteurs d'une carte consulaire, à part, probablement, ceux qui ont tenu à déclarer leur mariage ou la naissance de leurs enfants au consulat pour s'assurer que leurs enfants ou leurs conjoints aient la nationalité togolaise, à toutes fins utiles.

Il faudra dans ce cas, faute de devoir au préalable établir des cartes consulaires pour des centaines de milliers de Togolais avant le début des opérations de recensement et de vote, accepter les preuves de résidences habituelles des pays d'accueil, pour ceux qui peuvent en fournir : carte de séjour ou green card, avis d'imposition, attestation de scolarisation des enfants, facture d'électricité ou de gaz, etc...

En revanche, pour éviter que ce ne soit la porte ouverte à toute sorte de fraude, d'enrôlement massif d'étrangers et d'achats de conscience aboutissant à la distorsion des résultats nationaux, l'inscription sur les listes électorales de personnes ne pouvant justifier simultanément de leur nationalité togolaise et de leur lieu de résidence devrait être interdite.

### **2.3.3 Encourager les Togolais résidant à l'étranger à détenir un passeport togolais ou une carte nationale d'identité**

Pour les Togolais en situation régulière dans leur pays d'accueil qui retournent régulièrement au Togo, il serait préférable une fois sur place d'entamer le processus d'établissement d'un passeport togolais ou d'une carte nationale d'identité togolaise surtout lorsque l'établissement du passeport dans les consulats du pays d'accueil semble difficile. Les procédures d'obtention de ces documents administratifs devraient dans ces cas précis être facilitées par les pouvoirs publics.

## **3. UN CADRE DE CONFIANCE ET DE GESTION DES OPERATIONS ELECTORALES**

A priori, des démembrements de la CENI devraient être installés dans les représentations diplomatiques et consulaires pour la constitution, la gestion des listes électorales, le déroulement du scrutin, la centralisation et la transmission des résultats des votes aux fins de consolidation avec les résultats nationaux.

Pour la transparence des opérations, en particulier dans le contexte historique de défiance décrit plus haut, l'autorité en charge du processus devrait être fortement assistée par les représentants des organisations indépendantes des Togolais de la diaspora qui n'existent pas à ce jour ; contrairement à ce qu'on observe notamment pour les Béninois, les Sénégalais ou les Français de l'étranger.

### **3.1 Les listes électorales et leurs contrôles**

Les Togolais résidant à l'étranger, en tant qu'électeurs, n'ont aucun levier de contrôle des listes électorales établies. Ces contrôles reviennent à la commission électorale nationale indépendante où sont représentés des partis politiques, des organisations de la société civile et un représentant de l'administration. Faudra-t-il laisser les membres actuels de cette CENI, dans sa configuration actuelle, jouer leur rôle de contrôleur et de sentinelle ou faut-il envisager, dans un souci d'équité et de transparence, d'y inclure des représentants des togolais de l'étranger et des services consulaires ? Si oui, quels représentants convient-il d'inclure et dans quelle proportion ? La question renvoie de nouveau à l'épineuse question du recensement de la diaspora.

### **3.2 Le vote**

Il existe plusieurs façons pour la diaspora de participer au vote national.

- **Le vote par retour** : il consiste à demander à l'électeur une fois inscrit sur la liste électorale à l'ambassade du pays de résidence de revenir au pays pour voter. Cette procédure n'est pas considérée comme un vote à l'étranger.
- **Bureau de vote en personne** : Il s'agit de l'établissement de bureaux de vote hors des sites d'ambassades et de consulats. Ce mode de vote en personne offre la meilleure protection contre la fraude. Les bureaux de vote situés hors des ambassades et des consulats permettent un bien meilleur niveau de services fournis et un degré élevé d'admission au suffrage.
- **Vote à l'ambassade** : cette option représente la même approche que celle des bureaux de vote en personne, excepté que le vote a seulement lieu dans les ambassades et/ou les consulats du pays. La méfiance de certains Togolais établis à l'étranger à l'égard des représentations diplomatiques pourrait être un facteur d'exclusion de ces Togolais du processus de vote.
- **Vote par correspondance** : les bulletins de vote sont expédiés aux électeurs à l'étranger qui sont inscrits sur listes électorales ; ils doivent être remplis et renvoyés par courrier pour le dépouillement. Ils peuvent être renvoyés aux sites de collecte des pays hôtes ou directement au pays. Le vote par correspondance offre l'égalité d'accès au vote pour la diaspora et constitue le moyen le plus facile d'offrir un accès global aux électeurs à l'étranger. Cependant, pour que le vote par courrier postal soit faisable, les bulletins de vote doivent être prêts tout au début du processus ; cette approche peut mener à des retards dans la finalisation des résultats, occasionnés par les délais nécessaires à l'envoi et au retour des bulletins de vote. Le vote par correspondance est aussi une méthodologie d'élections très incertaine. Rien ne garantit que le bulletin de vote ait été rempli par l'électeur inscrit. La vulnérabilité du vote par correspondance à la fraude engendre des préoccupations quant à l'intégrité du vote à l'étranger, avec d'éventuelles implications pour l'acceptation des résultats des élections.
- **Vote par Internet** : Cette méthodologie est à un stade de développement et n'est généralement pas considérée comme étant suffisamment sûre pour être utilisée dans un contexte aussi important que celui d'élections nationales. Le vote par Internet peut seulement être considéré dans des situations où une infrastructure technologique et administrative relativement avancée et fiable est en place et permet l'identification en toute sécurité des électeurs, ce qui n'est pas le cas au Togo. Sans une telle technologie d'identification, l'utilisation du vote par Internet exposerait inutilement l'élection à la fraude et à la perception de fraude.

Au vu des avantages et inconvénients de chaque méthode et compte tenu des enjeux dans le contexte togolais, **le vote en personne** serait l'approche appropriée pour les Togolais résidant à l'étranger dans le cadre des élections nationales.

#### **3.2.1 Déroulement des opérations de votes**

Le déroulement des opérations de vote doit être conforme aux dispositions légales du code électoral.

#### **3.2.2 Observation électorale**

En dehors des dispositifs officiels d'observation des élections, les organisations qui ont une expertise en matière électorale devront être conviées pour observer le déroulement du vote.

#### **3.2.3 Dépouillement des bulletins de vote**

Le dépouillement des bulletins de vote doit se faire conformément aux dispositions légales du code électoral. Cependant il est important que ce dépouillement se fasse en public, en présence des représentants des concurrents dans chaque bureau de vote. Les procès verbaux de chaque bureau de vote signés sont transmis aux représentants avant centralisation des résultats.

#### **3.2.4 Publication des résultats**

La publication des résultats doit se faire bureau de vote par bureau de vote avant centralisation. En cas de litige ce sont les résultats des bureaux de vote qui font foi.

## **4. DU VOTE A LA REPRESENTATION DES TOGOLAIS DE LA DIASPORA DANS LES INSTITUTIONS NATIONALES ET TERRITORIALES**

Le vote des Togolais résidant à l'étranger est un devoir civique. Dans l'hypothèse où le vote de la diaspora togolaise se résume à l'expression du choix des dirigeants qui gouvernent le Togo, le problème à résoudre consistera à définir les circonscriptions ou préfectures auxquelles vont être attribuées, dans le cadre des élections législatives futures, les voix de la diaspora à l'issue du vote. Cette hypothèse aggraverait les distorsions de répartition du nombre de sièges par habitants selon le rattachement des électeurs de la diaspora à la préfecture ou à la circonscription, en particulier pour Lomé commune et les grandes villes.

Dans l'hypothèse où la présence des Togolais résidant à l'étranger dans les institutions nationales et territoriales répond à une exigence démocratique, leur implication dans la vie sociopolitique et économique du pays est une œuvre indispensable. De ce fait, il faut attribuer aux Togolais résidant à l'étranger des places et leur confier des responsabilités dans les institutions comme le parlement, le conseil économique et social et les impliquer dans la vie des collectivités territoriales.

Le poids des Togolais résidant à l'étranger dans l'économie togolaise n'est plus à démontrer. En 2017, les transferts d'argent de la diaspora vers le Togo se sont établis à 8,4% du Produit intérieur brut, en hausse selon un rapport publié le 22 avril 2018 par la Banque mondiale. Rapporté au PIB, le Togo est le septième pays d'Afrique subsaharienne ayant bénéficié le plus de transfert de fonds de sa diaspora ; devant des pays comme le Mali (6,9% du PIB) ou le Nigeria (5,6%) du PIB. Certes, le Nigeria reste, avec plus de 22 milliards \$ transférés en 2017, la première destination africaine et la cinquième mondiale en montants de fonds envoyés, compte tenu de sa population et de son PIB total. Il est peut-être temps d'officialiser la diaspora togolaise en sixième région du Togo.

### **4.1 Le parlement togolais**

La désignation des députés de la diaspora répond à un besoin d'équité, de justice et de démocratie participative, pour tout ce que les Togolais résidant à l'étranger représentent au plan socio-économique (transferts considérables de fonds équivalents à près de 9% du PIB du Togo en 2017) et démographique (plus de 2 millions de personnes). L'élection des parlementaires issus de la diaspora est une réalité depuis quelques années dans certains pays africains comme le Mali, le Sénégal, la Tunisie et l'Algérie.

Au Togo, le principe de cette élection suppose la remise à plat du redécoupage électoral qui tient compte de ces Togolais établis à l'étranger comme une entité ayant un rôle à jouer dans l'espace politique togolais. A ce titre, des sièges doivent leur être réservés au parlement togolais.

Les députés issus des Togolais résidant à l'étranger sont des élus de la nation défenseurs des intérêts de la diaspora et de la nation. Ils seront les porte-paroles d'une communauté hétérogène qui rencontre des problèmes communs ou spécifiques à leur environnement géographique d'accueil et d'origine.

### **4.2 Le conseil économique et social**

En février 2011, les députés ont adopté le projet de loi instituant un Conseil Économique et Social (CES) qui est une assemblée consultative, de compétence générale. Elle a pour mission de conseiller le gouvernement et le parlement et de participer à l'élaboration de la politique économique, sociale du Togo. Elle permettra à l'Etat d'améliorer sa gouvernance économique et de favoriser, à travers sa composition, le dialogue entre les catégories socioprofessionnelles. Les Togolais résidant à l'étranger eu égard à leurs expériences et leurs expertises ont leur place à côté de leurs compatriotes établis au Togo dans ce conseil comme dans d'autres institutions qui poursuivent des objectifs similaires.

### **4.3 Les collectivités territoriales**

Pour des motifs de transfert et de partage d'expériences et de connaissances, la diaspora devrait avoir toute sa place dans les instances représentatives ou délibératives dédiées aux collectivités ou aux territoires. La mise en place de telles instances, en cours au Togo depuis la signature des 22 engagements puis de l'Accord politique global (APG) est désormais une urgence au Togo. Forte de son ancrage territorial dans son pays d'accueil, la diaspora togolaise peut contribuer à réaliser dans les collectivités locales des projets de coopération, de co-développement et de transfert de technologies dans l'exécution des plans locaux de développement et de décentralisation.

## 5. CONCLUSIONS

Compte tenu de la complexité de la situation de la diaspora et de la date fixée très rapprochée du 20 décembre 2018 pour les prochaines élections législatives au Togo, le projet de vote de la diaspora ne peut se concrétiser.

En effet, pour que le vote des Togolais de l'étranger soit effectif tout en répondant aux normes internationales de transparence d'une élection, une série de préalables listés ci-après doivent être réunis. Ces pré requis devraient entraîner des modifications significatives aussi bien au niveau du code électoral, de la structuration de la Commission Nationale Indépendante (CENI) comme au niveau de la structuration de l'Assemblée nationale. Il sera en effet nécessaire de :

1. **Préciser les conditions d'inscription** des membres de la diaspora togolaise sur les listes électorales et régler les incohérences relevées dans le code électoral actuellement en vigueur ;
2. **Créer et mettre en place les démembrements de la CENI** dans les ambassades et consulats ;
3. **Ouvrir les inscriptions sur les listes électorales** avec un minimum de climat de confiance pour que la diaspora, essentiellement composée de réfugiés (politiques et économiques) accepte de confier ses données personnelles à ceux qu'elle considère aujourd'hui, à tort ou à raison comme les représentants de ses bourreaux ;
4. **Revoir la répartition des sièges de l'assemblée nationale** et le découpage électoral pour inclure les représentants (députés) des togolais de l'étranger ;
5. Enfin, après la mascarade orchestrée en Allemagne récemment par des émissaires du parti au pouvoir, au nom d'une Organisation fictive de la diaspora africaine, il est impératif que la diaspora togolaise se prenne elle-même en main afin de **mettre en place, de manière indépendante et consensuelle, le Haut Conseil des Togolais de l'étranger** qui puisse jouer un rôle de tiers de confiance dans l'organisation et la supervision du scrutin.

Toutes réformes gagneraient à être faites, de manière globale, en même temps que les réformes institutionnelles et constitutionnelles prévues par l'Accord Politique Global de 2006 et opportunément reprises par la feuille de route du 31 juillet 2018 de la CEDEAO.

Compte tenu des délais courts par rapport aux douze dernières années qui viennent de s'écouler sans que ces réformes institutionnelles et constitutionnelles aient vu le jour, les solutions qui permettraient de gagner un temps précieux consistent à :

- Retourner à la constitution originelle de 1992 par le vote à l'Assemblée nationale des quarante-sept amendements proposés par les députés de l'opposition le 15 septembre 2017. Un tel retour à la constitution originelle de 1992 aurait également le mérite de régler une bonne partie du problème de la composition d'une Cour Constitutionnelle qui s'est discréditée en se mettant aux ordres du chef de l'exécutif ;
- Ouvrir une vraie transition, dirigée par un premier ministre de mission, ce qui serait de nature à rééquilibrer la composition du personnel des ambassades, celui-là même qui devra jouer le rôle d'arbitre neutre de l'organisation du scrutin ;
- Recomposer une bonne fois pour toutes les institutions que sont la Cour Constitutionnelle, l'Assemblée Nationale, la Haute Autorité de l'audiovisuelle et de la Communication et la CENI ;
- Finaliser le processus de décentralisation avec comme objectif primordial de faire jouer aux collectivités locales le rôle de démocratie et de développement à la base.

**Il est en effet vivement souhaitable que toutes ces réformes soient faites avant les prochaines élections législatives, quitte à permettre que celles-ci se tiennent dans un délai plus raisonnable que la date du 20 décembre 2018 proposée par la feuille de route de la CEDEAO.**

Ainsi les élections législatives à venir serviront de test grandeur nature de vérité des urnes, avant les élections présidentielles de 2020 qui seront véritablement des élections ouvertes auxquelles M. Faure GNASSINGBE ne pourra en aucun cas participer.

Paris, le 15 septembre 2018

La coordination TogoDebout Europe

Brigitte Améganvi +33 6 14 88 31 21