

**TOGO : REMÉDIER À L'APARTHEID ÉLECTORAL**  
**Deuxième note de situation : élection législative du 20 avril 2024**  
**Un découpage électoral toujours non conforme à la constitution.**

## Table des matières

1. Monitoring du processus électoral de 2024 : note conceptuelle .....	3
2. Retour sur notre proposition de maintien du nombre de sièges de député à 91 .....	3
3. Nombre de sièges de députés porté de 91 à 113.....	4
3.1. Légalité de la décision : une révision de loi organique au pas de charge .....	4
3.2. Une Inflation du nombre de députés par rapport aux pays voisins .....	5
3.3. Le nouveau découpage électoral maintient l'apartheid législatif .....	7
3.3.1. Au niveau de la région.....	7
3.3.2. Les disparités par préfecture .....	8
4. Rectification de la répartition par préfecture des 113 députés en fonction des résultats de RPGH-5 .....	9

*« Lorsque le plus petit nombre accapare les ressources au détriment du plus grand nombre, alors s'instaure un déséquilibre nuisible qui menace jusqu'en ses tréfonds la démocratie et le progrès ».*

Faure Essozimna GNASSINGBE

Message à la nation, jeudi 26 avril 2012, à la veille du 52<sup>ème</sup> anniversaire de l'indépendance

## 1. Monitoring du processus électoral de 2024 : note conceptuelle

Par une première note de situation datée du 15 janvier 2024, les organisations de la société civile (OSC) Synergie-Togo et Tournons La Page-Togo, lançaient le monitoring du processus électoral devant conduire aux élections législatives et régionales prévues au Togo courant premier trimestre 2024. Cette note de situation était la première d'une série de trois notes dont l'objectif est de :

- Décortiquer les mécanismes du **système d'apartheid politique**, délibéré et assumé, contraire à la Constitution du Togo, grâce auquel le régime RPT-UNIR se maintient au pouvoir depuis six décennies.
- Proposer des solutions pour corriger, pendant la phase pré-électorale, ces dévoiements de la démocratie, afin que le processus électoral en cours se mette en conformité avec les articles 1<sup>er</sup> à 7 de la Constitution.

La première note du 15 janvier 2024 avait documenté et décrypté le concept d'apartheid électoral que Synergie-Togo dénonce de manière constante, depuis sa création en 2008. Avec son partenaire Tournons La Page-Togo, l'association avait proposé dans cette note et de manière concrète, une répartition des 91 sièges de député entre les préfectures ou regroupements de préfectures sur la base des données démographiques issues du cinquième recensement de la population et de l'habitat (RPGH5). Cette proposition de répartition était conforme à la Constitution du Togo.

Mais le 31 janvier 2024, la loi organique n°2024-002 votée par l'Assemblée nationale a porté le nombre des députés de la première chambre de l'Assemblée nationale de 91 à 113. Le jeudi 08 février 2024, à la suite du Conseil des ministres, le gouvernement a annoncé la répartition des 113 sièges par préfecture. Dans le présent addendum à la note du 15 janvier 2024, nous revenons sur une répartition équitable des 113 sièges, avant de nous focaliser, dans la troisième note de situation à venir, sur le thème initialement prévu, à savoir l'analyse du fichier électoral.

L'analyse de la nouvelle répartition des 113 sièges de député est basée sur les mêmes données démographiques (RGPH5) et utilise la même méthodologie que l'analyse précédente, soit avec un **quotient de représentation par député de 71 600 habitants au lieu 89 000 habitants précédemment**.

## 2. Retour sur notre proposition de maintien du nombre de sièges de député à 91

Dans la première note de situation, l'option choisie par les deux organisations de la société civile de maintenir à 91 le nombre de députés était fondée sur plusieurs raisons :

- La fin, depuis décembre 2023, du mandat des députés de l'Assemblée nationale, alors que l'article 52 de la constitution togolaise dispose que « Les élections ont lieu dans les trente (30) jours précédant l'expiration du mandat des députés » ;
- Le fait, selon le même article 52 de la constitution, que seule « une loi organique fixe le nombre des députés » et que selon le règlement intérieur de l'Assemblée nationale, les procédures et délais requis pour l'adoption ou la modification d'une loi organique suivent des règles rigoureuses comme nous le verrons plus loin ;
- La situation particulière de la Cour constitutionnelle du Togo dont la composition est incomplète. En effet, deux membres de la Cour constitutionnelle ne sont toujours pas nommés par un Sénat qui n'existe pas encore. Par ailleurs, la Cour constitutionnelle est amputée de certains de ses membres dont le Président, décédé le 26 mai 2023 ;
- Alors que l'article 104 de la constitution dispose « La Cour constitutionnelle est juge de la constitutionnalité des lois » et qu'à cette fin, **les lois organiques, avant leur promulgation et application**, doivent lui être soumis tout comme les règlements intérieurs de l'Assemblée nationale et du Sénat, de la Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication, du Conseil

économique et social, de la Commission nationale des droits de l'Homme et du Conseil supérieur de la magistrature.

- Le fait qu'avec 91 députés, le Togo avait déjà, compte tenu de sa population, un quotient de représentation largement supérieur à celui de certains pays de la sous-région de l'Afrique de l'Ouest comme le Sénégal, le Bénin et la Côte d'Ivoire (qui dispose d'un Sénat) que le Togo s'apprête à mettre en place après les prochaines élections régionales ;
- La crainte que les autorités togolaises se saisissent du prétexte de la croissance du budget alloué à l'Assemblée nationale pour esquiver le rééquilibrage indispensable de la répartition des sièges de députés, maintenant ainsi le statu quo antérieur.

Pour toutes ces raisons et compte tenu du délai restreint qui nous sépare des prochaines élections législatives d'avril 2024, nous avons préféré proposer un réajustement de la répartition du nombre de sièges de députés à effectif constant (91 sièges), afin que le réajustement demeure dans les compétences du gouvernement.

L'exécutif étant en effet habilité à répartir le nombre total de députés par circonscription électorale à la suite de la fixation du nombre de députés par l'Assemblée nationale (article 200 du Code électoral), pouvait tout à fait revoir sa copie, par rapport au nombre de 91 sièges fixé par l'Assemblée nationale en 2012. C'est en réalité ce que recommandait la Commission nationale des droits de l'Homme (CNDH), en réponse à sa saisine par la Front Citoyen Togo Debout le 10 décembre 2023, à l'occasion de la journée internationale des droits de l'Homme marquant le 75<sup>ème</sup> anniversaire de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (DUDH).

### **3. Nombre de sièges de député porté de 91 à 113**

Dans son édition numérique du 23 janvier 2024, AfreePress écrivait ceci : « Réunie en session extraordinaire, le mardi 23 janvier 2024, l'Assemblée nationale a approuvé le projet de loi présenté par le gouvernement, modifiant ainsi les dispositions des articles 2, 24 et 28 de la loi organique n° 2012-123 du 06 juillet 2012 ».

**Le nombre de sièges de l'Assemblée nationale est ainsi porté de 91 à 113. Cette augmentation soulève de multiples interrogations, notamment sur :**

- La légalité de la décision ;
- L'impact sur les finances publiques de l'inflation du nombre de députés ;
- La capacité de cette inflation à apporter une solution au problème de discrimination qui était à l'origine de la remise en cause de l'ancienne répartition des 91 sièges.

#### **3.1. Légalité de la décision : une révision de loi organique au pas de charge**

C'est une Assemblée nationale dont le mandat est arrivé à son terme depuis fin décembre 2023 qui a procédé le 23 janvier 2024 à l'adoption du projet de loi de révision de la «*Loi organique n°2024-002 modifiant la loi organique n° 2012-013 du 06 juillet 2012 fixant le nombre de députés à l'Assemblée nationale, les conditions d'éligibilité, le régime des incompatibilités et les conditions dans lesquelles il est pourvu aux sièges vacants, modifiée par la loi organique n° 2013-009 du 11 avril 2013* ».

De plus, selon l'article 52 de la constitution togolaise, « *une loi organique fixe le nombre des députés, leurs indemnités, les conditions d'éligibilité, le régime des incompatibilités et les conditions dans lesquelles il est pourvu aux sièges vacants.* ». Le règlement intérieur de l'Assemblée nationale prévoit, à juste titre, une procédure très stricte pour l'adoption ou la révision d'une loi organique. Comme pour une révision constitutionnelle, la modification d'une loi organique relève du chapitre III du règlement intérieur traitant des **procédures législatives spéciales**.

L'article 11 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale relative aux Conditions de dépôt et modalités, de discussion des projets et propositions de lois dispose en effet que « *La discussion des projets et propositions de lois organiques en séance plénière ne peut intervenir avant l'expiration d'un délai de quinze (15) jours suivant leur dépôt effectif sur le bureau de l'Assemblée nationale, conformément aux dispositions de l'article 92 de la Constitution* ». **Ce délai a-t-il été respecté ?**

Enfin, l'article 92 de la Constitution stipule que « *les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après la déclaration par la Cour Constitutionnelle de leur conformité à la Constitution* ». Quelle Cour constitutionnelle a jugé de la conformité de cette loi organique votée par une assemblée arrivée au terme de son mandat ?

Le journal officiel du 31 janvier 2024 nous informe que « *saisie par lettre n° 005-2024/PR du 25 janvier 2024, enregistrée au greffe le 26 janvier 2024 sous le n° 001-G, par laquelle le président de la République soumet au contrôle de conformité à la Constitution, la loi organique votée le 23 janvier 2024* »...par Décision n° C-001/24 du 31 janvier 2024 publiée dans le même journal officiel du 31 janvier 2024, cinq (5) juges de la Cour constitutionnelle se seraient réunis, et auraient jugé de la conformité à la constitution de cette loi adoptée par un parlement hors course ! La loi organique modifiée a été promulguée le même jour et publiée dans le même journal officiel du 31 janvier. La répartition des 113 députés a été rendue publique à la suite du Conseil des Ministres du 8 février 2024.

En tout état de cause, les autorités togolaises ont pris l'habitude de s'accorder, en toute impunité et désinvolture, de telles manipulations du calendrier électoral et des éléments qui entachent la crédibilité de tous les processus électoraux du pays. Ces manipulations sont cependant des **violations graves de l'article 2 du protocole a/sp1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance, additionnel au protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité** de la CEDEAO. Cet article 2 dispose en ces alinéas 1 et 2 que :

« **1.** *Aucune réforme substantielle de la loi électorale ne doit intervenir dans les six (6) mois précédant les élections, sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques* ».

« **2.** *Les élections à tous les niveaux doivent avoir lieu aux dates ou périodes fixées par la Constitution ou les lois électorales* ». Il est inadmissible non seulement que les élections législatives n'aient pas eu lieu à la date prévue par la Constitution, mais que l'Assemblée nationale hors mandat continue à tripatouiller les textes de la consultation électorale qui doit la renouveler. Et il est même question de proposition de loi de révision constitutionnelle déposée par un groupe de députés de cette assemblée nationale hors course.

Cette situation est similaire voire plus grave que celle qui a secoué le Sénégal le 5 février 2024 et ouvert une crise à laquelle la Cour constitutionnelle du Sénégal vient de mettre un terme en jugeant la décision de l'Assemblée nationale du Sénégal anticonstitutionnelle. Mais le droit est une denrée rare à la Cour constitutionnelle du Togo et elle n'a rien trouvé rien à redire à ces tripatouillages constitutionnels de dernière minute. La CEDEAO, dont le protocole additionnel est foulé aux pieds, ne prendra aucune mesure pour faire respecter ses propres textes pour prévenir les conflits éventuels.

Selon l'**article 17** de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance « *Les Etats parties réaffirment leur engagement à tenir régulièrement des élections transparentes, libres et justes conformément à la Déclaration de l'Union sur les Principes régissant les Elections démocratiques en Afrique* ».

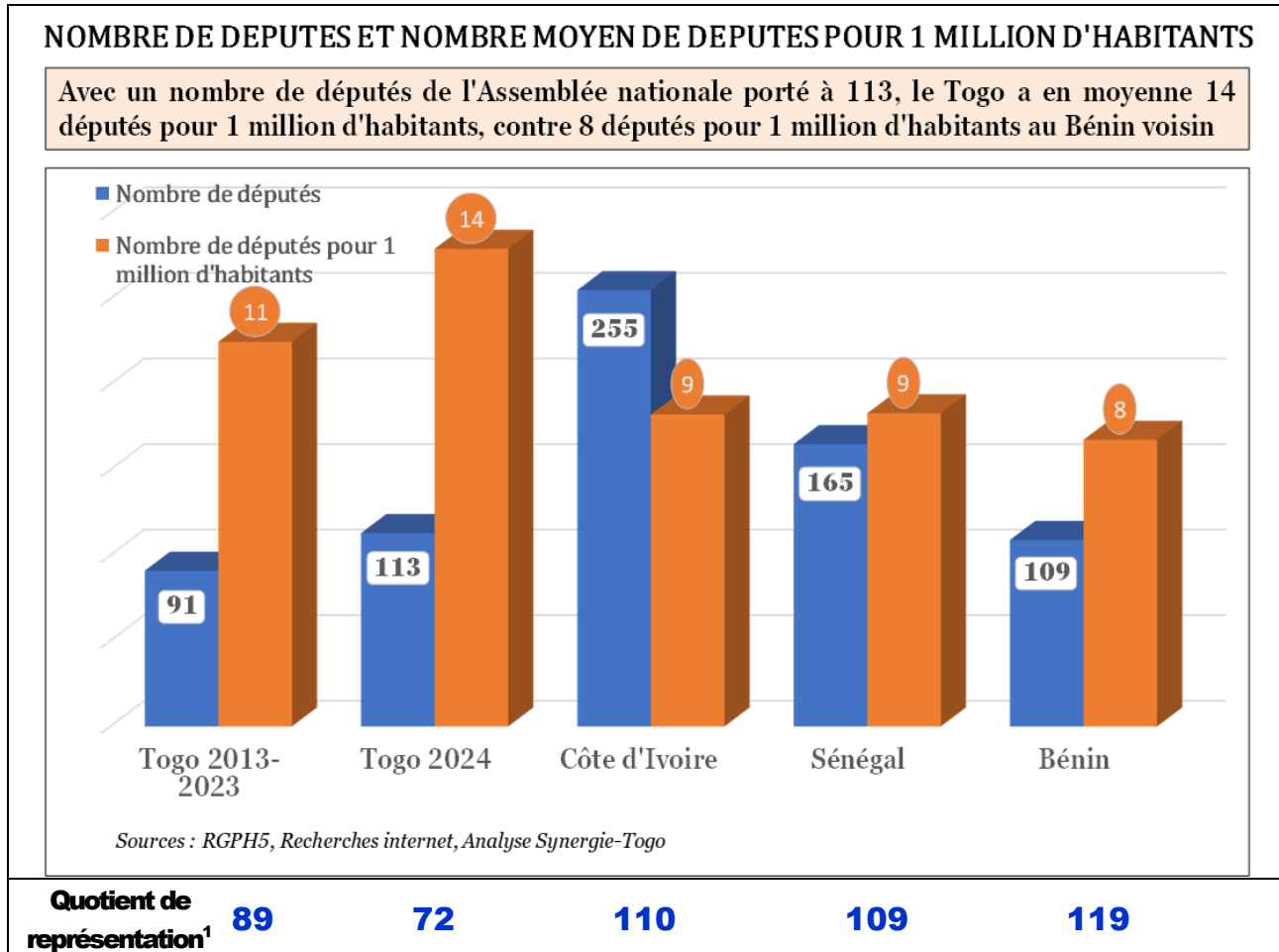
### 3.2. Une Inflation du nombre de députés par rapport aux pays voisins

A 91 députés, le Togo avait déjà un nombre de députés par habitant plus élevé que le Bénin et le Sénégal qui n'ont pas de Sénat et plus élevé que la Côte d'Ivoire qui a un Sénat. Avec 113 députés, l'écart s'agrandit, alors que viendront bientôt s'ajouter, nul ne sait encore combien de sénateurs, pour des votes sans enjeux puisque la séparation des pouvoirs est loin d'être une réalité au Togo. Cette inflation du nombre de députés grève inutilement le budget de l'État au détriment des investissements bien plus

urgents dans l'éducation et la santé par exemple. Une comparaison avec des pays de la sous-région ouest-africaine sur la base homogène qu'est le nombre de sièges de députés pour un million d'habitants montre que le Togo détient le record toutes catégories en termes de coefficient de représentation.

En effet, si l'augmentation récente du nombre de sièges à 113 fait passer le nombre de députés pour un million d'habitants de 11 à 14 pour le Togo, ce chiffre se compare plutôt à un ratio de 9 pour le Sénégal et la Côte d'Ivoire et de 8 députés pour 1 million d'habitants au Bénin.

**Figure 1 : Nombre total de députés et nombre de députés pour 1 million d'habitants dans quatre pays francophones de la zone CEDEAO**



Parmi les quatre pays, seule la Côte d'Ivoire dispose d'un Sénat de 99 membres pour une population de 29 millions habitants. Après avoir disposé d'une deuxième chambre pendant quelques années, le Sénégal a supprimé le Sénat jugé trop coûteux en 2012. Porté de 150 à 165 membres en 2017, un député du parlement monocaméral du Sénégal représente 109 mille habitants contre 89 mille habitants au Togo auparavant, et bientôt 72 mille habitants avec une assemblée nationale de 113 membres.

**Si le Togo avait un quotient de représentation identique à celui du Sénégal (109 mille habitants représentés par un député) ou du Bénin (119 mille habitants par député), l'Assemblée nationale serait composée 74 ou 68 députés respectivement au lieu de 113 députés, soit 53% à 67% de de plus que ces pays.**

**En conclusion, cette décision est inappropriée à un moment où l'on s'oriente vers la mise en place d'un "Sénat", un sénat que le Sénégal a abandonné après l'avoir essayé pendant plusieurs années, car budgétivore et inutile selon le gouvernement sénégalais.**

<sup>1</sup> Nombre de milliers d'habitants représentés par 1 député



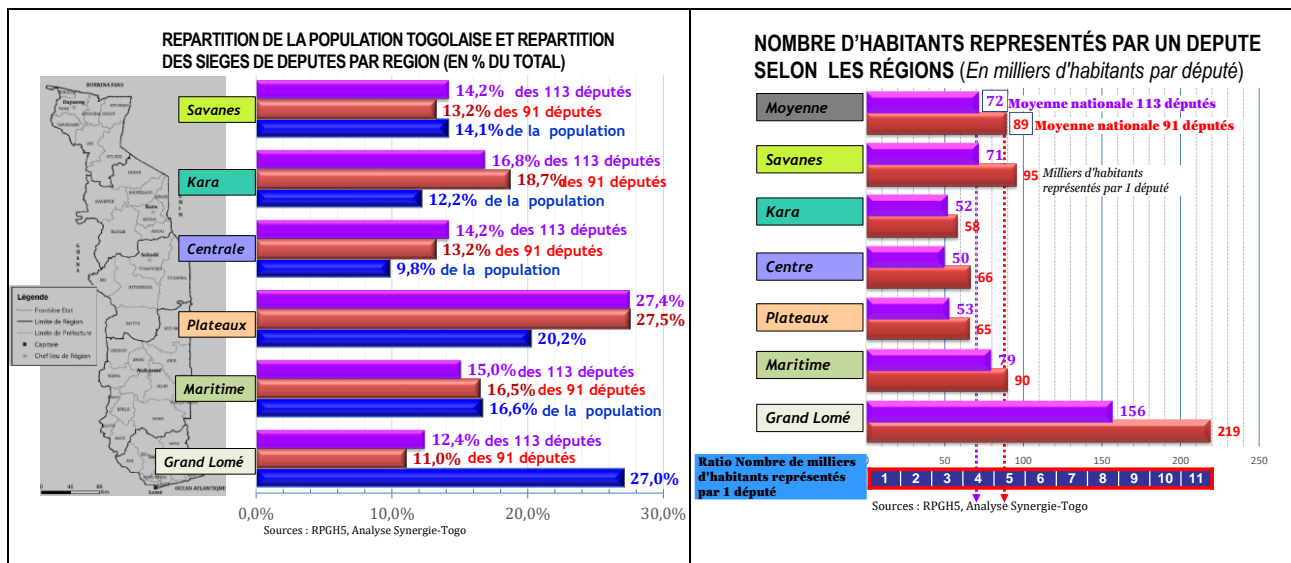
### 3.3. Le nouveau découpage électoral maintient l'apartheid législatif

Que ce soit à l'échelle des régions ou des préfectures, la discrimination qui était à l'origine de la remise en cause de l'ancienne répartition des 91 sièges n'est pas réglée par la nouvelle répartition des 113 députés.

#### 3.3.1. Au niveau de la région

La figure 2 compare d'une part la répartition de la population résultant de RPGH5 (histogramme bleue) et d'autre part la répartition du nombre de sièges de députés selon l'ancienne (courbe rouge) et la nouvelle répartition (histogramme violette).

Figure 2 : Comparaison de la répartition de la population et de la répartition des sièges de députés par région



Il apparaît qu'au niveau régional, c'est uniquement dans la région des Savanes que la nouvelle répartition des sièges de député comble l'écart entre pourcentage de la population et pourcentage de nombre de députés. Avec 14,1% de la population, la répartition du nombre de sièges passe de 13,2% à 14,2%.

A l'inverse, la région Maritime qui était à peu de choses près à l'équilibre avec 16,6% de la population et 16,5 du nombre de sièges ne représente plus que 15% du nombre de sièges et perd donc 1,5 points.

L'écart s'aggrave pour la région Centrale, 9,8% de la population, déjà 13,2% du nombre de sièges et qui gagne encore un point, passant de 13,2 à 14,2% de la nouvelle répartition.

Le Grand Lomé reste le grand perdant de la nouvelle répartition. Avec 27% de la population, il gagne 1,4 points, passant de 11% du nombre de sièges à 12,4%.

Le graphique de droite compare les régions à la moyenne nationale en termes de nombres moyens d'habitants représentés par un député. Se situant aux alentours de 50 000 habitants par député, trois régions : Kara, Centrale et Plateaux sont largement en deçà du nouveau quotient moyen de représentation qui est de 72 mille habitants. La région des Savanes est globalement en phase avec la moyenne nationale.

**Un citoyen de la région de la Kara qui valait presque 4 citoyens du Grand Lomé lorsqu'il s'agit de l'exercice des deux fonctions clés de l'Assemblée nationale qui sont : le vote des lois pour la nation tout entière et le contrôle de l'action du gouvernement vaut toujours plus de 3 citoyens du Grand Lomé.**

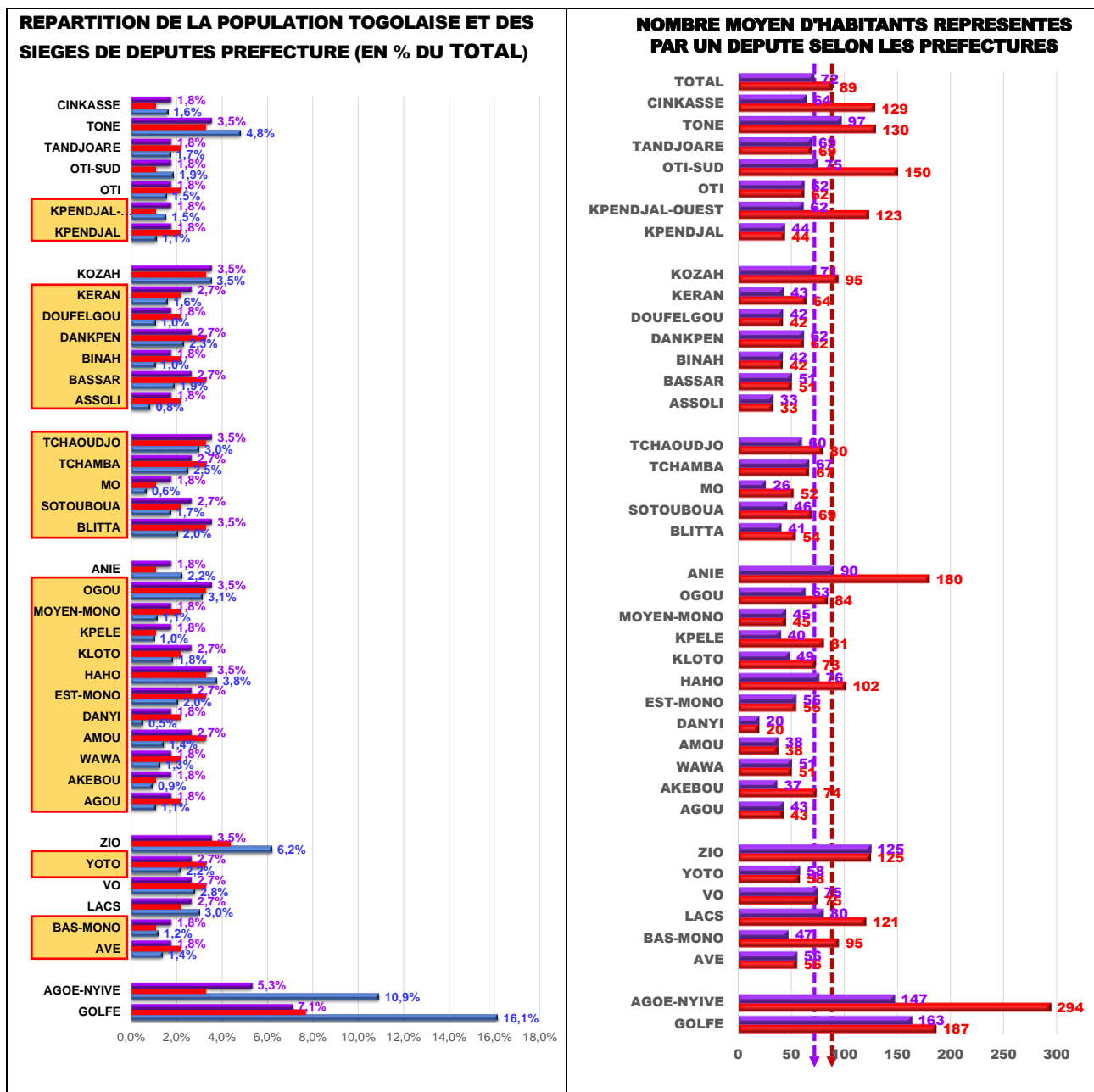
Le rééquilibrage tant attendu n'est pas au rendez-vous, déjà au niveau régional. Et il faut s'attendre à ce que les écarts soient encore plus significatifs d'une préfecture à l'autre.

### 3.3.2. Les disparités par préfecture

La figure 3 compare :

- D'une part la répartition de la population (en %) à la répartition (en %) du nombre de sièges de député par préfecture sur un total de 91 (courbe rouge)
- Et d'autre part comment l'ancienne et la nouvelle répartition se traduisent, en termes de nombre d'habitants représentés par un député,
- La moyenne nationale s'établissant respectivement à 89 mille habitants par député pour l'ancienne configuration et à 72 mille pour la nouvelle répartition.

Figure 3 : Répartition de la population et des sièges de député par préfecture



Les disparités apparaissent de manière plus frappante lorsque l'on compare les préfectures entre elles, d'abord en comparant le poids démographique de la préfecture (% de population vivant dans la préfecture) au pourcentage de la préfecture par rapport au nombre total de députés. La figure 3



compare également comment le nombre de sièges de députés par préfecture se traduit en termes de nombre d'habitants représentés par un député, la moyenne nationale s'établissant à 89 mille habitants par député. Avec l'augmentation du nombre de sièges à 113, la moyenne nationale s'établit à 72 mille habitants par député.

Il apparaît donc que pour la plupart des préfectures, la nouvelle répartition se traduit par un statu quo en termes d'écart entre le poids démographique et le poids législatif, voir par aggravation de l'apartheid législatif matérialisé par un écart encore plus important entre le poids démographique du département et le poids qui lui est alloué en termes de nombre de sièges, au détriment de certaines préfectures dans le sud.

En réalité, la tentative de rectification de l'équité de découpage électoral a principalement consisté à donner un deuxième siège de député aux sous-préfectures qui avaient été érigées en préfecture mais qui n'avaient reçu qu'un seul siège de député. Par ailleurs, il y a certes eu quelque saupoudrage çà et là, notamment un siège de plus dans la préfecture du Golfe et 3 sièges de plus à Agoe-Nyive. Mais la correction n'est pas à la hauteur de l'écart gigantesque existant.

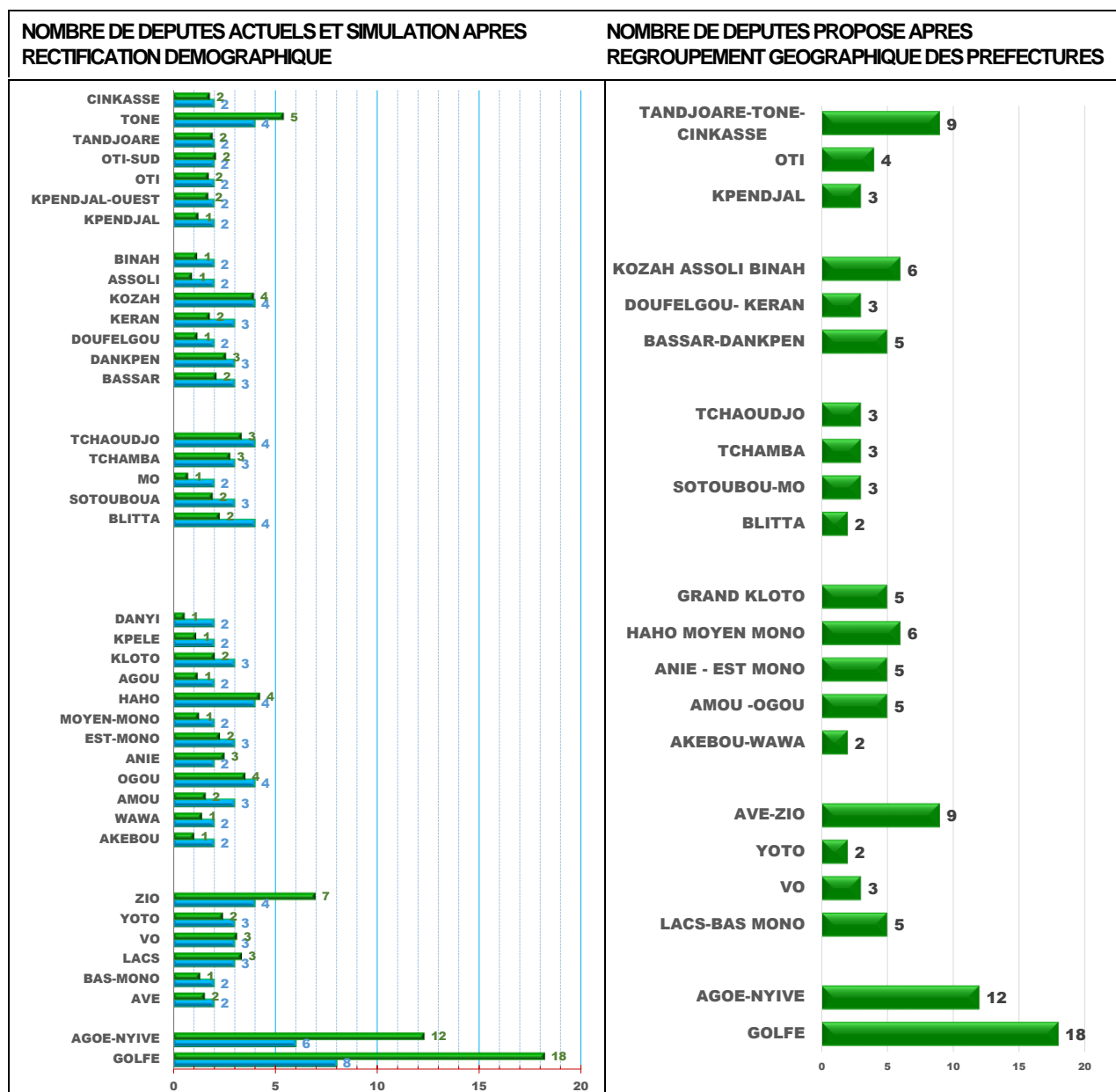
Alors que dans les petites préfectures comme Danyi, Assoli, Mo, Akebou, Amou chacun des deux députés représente en moyenne respectivement 20, 28, 30, 37, 38 000 habitants, dans les deux préfectures du Grand Lomé, chaque député représente en moyenne, respectivement 147 000 et 163 000 habitants, soit 7 à 8 fois le quotient de représentation des petites préfectures citées. Pour élire un député du Grand Lomé, il faut donc un électorat 7 à 8 fois l'électorat d'un député de Danyi ou autres nouvelles préfectures.

Un tel écart viole le principe d'un homme une voix qui définit le caractère équitable d'une élection et qui constitue un principe affirmé par la Constitution ainsi que les instruments internationaux ratifiés par le Togo que ce soit au niveau sous-régional, régional ou international.

#### **4. Rectification de la répartition par préfecture des 113 députés en fonction des résultats de RPGH-5**

Cette première hypothèse de rectification a consisté, en toute simplicité, à diviser la population de chaque préfecture issue de RGPH-5 par 72 000 qui est le quotient de représentation, le nombre moyen d'habitants représentés par un député pour la nation tout entière. Le résultat de ce calcul est arrondi au nombre entier inférieur ou supérieur et les écarts se compensant, il n'est pas étonnant que l'on retrouve aisément le nombre total de 113 députés contre 91 précédemment.

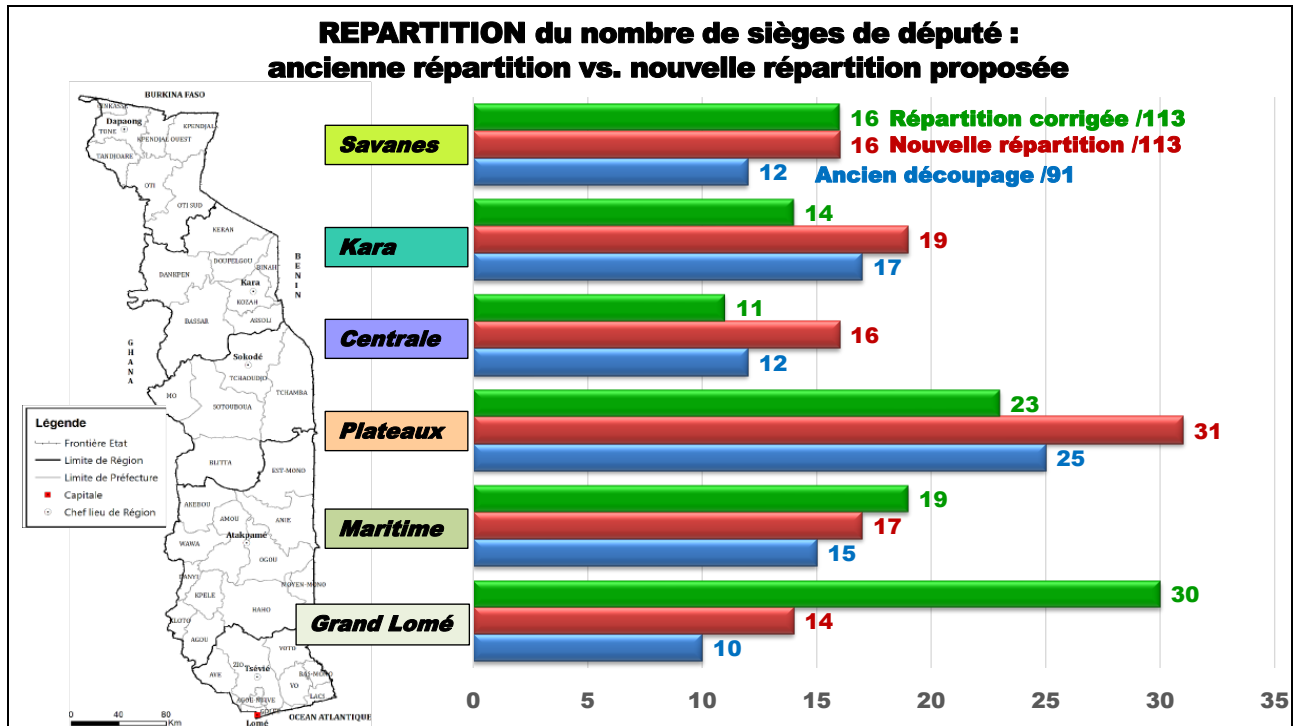
Figure 4 : Rectification de la répartition du nombre de députés par préfecture en fonction de la population (RGPH5)



La note de situation du 15 janvier dernier sur la répartition des sièges de députés concluait que « la seule volonté politique nécessaire à un ajustement conforme à la constitution consiste à cesser de considérer certains citoyens togolais comme des citoyens de seconde zone, n'ayant pas les mêmes droits que certains autres. Ce traitement discriminatoire des citoyens d'un même pays est, ni plus ni moins, la définition de l'apartheid ». Faisant fi de la bonne utilisation des deniers publics, l'augmentation du nombre de sièges de l'Assemblée nationale de 91 à 113 semble avoir pour seul objectif l'attribution de sièges supplémentaires à certains fiefs du parti au pouvoir afin de garantir une majorité mécanique au parti au pouvoir, quels que soient les résultats en nombre de suffrages.

Par décret pris en Conseil des Ministres le 8 février 2024, le cautionnement pour les candidats à l'élection législative d'avril 2024 vient d'être multiplié par 5, passant de 100 000 FCFA à 500 000 FCFA. Cette augmentation de 400% est à comparer à l'augmentation du salaire minimum (SMIC) qui vient de connaître au Togo une augmentation substantielle de 50%, qui le porte de 35 000 FCFA à 52 500 FCFA. **La multiplication par 5 du cautionnement pour les candidats à l'élection est une autre manifestation de l'apartheid électoral : expression d'une volonté délibérée de réserver l'accès de l'Assemblée nationale « au plus petit nombre qui accapare les ressources au détriment du plus grand nombre ».**

Figure 5 : Répartition des sièges de député, synthèse par région



Comme annoncé dans la note conceptuelle au début de ce document, une troisième note de situation à venir rapidement démontrera, par l'analyse du fichier électoral, fichier que vient de valider une mission d'expertise de l'OIF, comment l'enrôlement des électeurs est également instrumentalisé, selon les régions, pour aggraver encore plus cette situation d'apartheid électoral. L'objectif est de garantir, quel que soit le verdict des urnes, le résultat décrit dans le publi-reportage du Magazine Le Point de 2013, à savoir une majorité confortable en nombre de sièges à l'Assemblée nationale pour le parti au pouvoir, même avec un nombre de suffrages inférieur à celui de l'opposition.

Le 01 mars 2024

Pour Synergie-Togo, le Président

Kanyi AMOUZOGAH

SYNERGIE-TOGO

Tél : +336 14 88 31 21 Association déclarée à la préfecture de Paris sous le n° 08/4443 - contact@synergietogo.com –  
[www.synergietogo.org](http://www.synergietogo.org) – twitter : @SynergieTogo –  
 facebook: [www.facebook.com/SynergieTG](https://www.facebook.com/SynergieTG)

Pour Tournons La page-Togo, le  
 Coordinateur national  
 David DOSSEH

TLP-TOGO

Tel. : +(228) 90 32 82 76 / +(228) 91 21 89 38 / +(228) 90 33 42 77  
[tptogo@tournonslage.org](mailto:tptogo@tournonslage.org)  
[tournonslapage.org/fr/coalitions/tg](http://tournonslapage.org/fr/coalitions/tg)