



EUROPEAN PARLIAMENT

**DIRECTORATE-GENERAL FOR EXTERNAL POLICIES OF THE UNION
DIRECTORATE B
- POLICY DEPARTMENT -**

NOTE

The situation in Togo on the eve of the 2007 parliamentary elections

Abstract:

This note looks at the situation in Togo on the eve of the parliamentary elections of 14 October 2007. Previous elections in Togo, particularly presidential ones, have often been marked by boycotts and massive fraud, and followed by challenges to the results which were violently repressed by the ruling powers. The elections of 14 October are the result of a general political agreement, itself the outcome of a national dialogue, and augur more favourably, despite some procedural weaknesses. The immediate post-election period will be difficult. Successful elections would open the door to an abandonment of the procedure under Article 96 of the Partnership Agreement and to total normalisation of cooperation with the European Union. Togo, the economy of which is showing some progress, continues to be a country which is weak in terms of human development and will be hard pressed to achieve the Millennium Development Goals by 2015. Corruption continues to be a major obstacle to its development.

Any opinions expressed in this document are the sole responsibility of the author and do not necessarily represent the official position of the European Parliament.

FOR EUROPEAN PARLIAMENT INTERNAL USE ONLY

DGExPo/B/PolDep/Note/2007_176

26 september 2007

DT\686958EN.doc

PE 394.223v01-00

EN

EN

This note was requested by the European Parliament's Election Observation Group.

This paper is published in the following languages: English
Français

Author: Etienne Bassot
Directorate-General External Policies
Policy Department

Manuscript completed in September 2007

Copies can be obtained through: E-mail: xp-poldep@europarl.europa.eu

Sources:

PNUD

<http://www.ohchr.org>

<http://www.republicoftogo.com/>

<http://www.deltgo.ec.europa.eu/>

<http://eueom-togo.org/>

Brussels, European Parliament, 26 September 2007



Background

From colonisation to the death of Eyadema

Togo, which had been a German colony from the 1884 up to the end of the First World War, was ruled by France from 1919 until independence in 1960. From his coup d'état in 1967 until his death in February 2005, the country was ruled by Gnassingbé Eyadema.

In the face of growing international pressure, including notably from France, against single party rule, Eyadema called a National Conference in 1991 following which a transitional government was set up with the intention of leading to multiparty national elections and the promulgation of a new multiparty constitution. Moves to reduce presidential power led the army to begin an often violent campaign in favour of Eyadema, as a result of which he recovered many of his former powers. The transitional government was dissolved. The new Constitution of 1992 permitted the establishment of political parties, and while Eyadema lost some of his prerogatives, he remained very much the key figure in Togo. The 1993 election was won by Eyadema, the opposition having decided to boycott the polls. At this stage the European Union decided to impose economic sanctions pursuant to Article 366a of the Lomé Convention.

Eyadema again won the 1998 presidential elections. The opposition was bitterly divided among various candidates. The validity of the poll was questioned, notably following the declaration of results before counting had been completed in Lomé. The principal opposition parties boycotted the October 2002 parliamentary elections, largely because of the role and composition of the CENI (Independent National Electoral Commission). Consequently Eyadema's RPT (Rassemblement du Peuple Togolais) won 72 of the 81 seats in parliament.

According to the 1992 multiparty constitution, Eyadema could only be President for two consecutive terms. However, an amendment to the Constitution adopted in 2002, removed that limitation. In the June 2003 presidential elections Eyadema won 57.2% of the vote. The regularity of the election was contested. The EU and some other western countries refused to send observers. Meanwhile Eyadema's health declined. When he died on 5 February 2005 from heart problems, he should, according to the Constitution, have been succeeded by the President of the National Assembly, Fambare Ouattara Natchaba, who was in Europe following a meeting of the ACP-EU JPA Bureau. Natchaba set out for Togo but his flight from Paris was diverted to Cotonou and the Chief of Staff of the Armed Forces, General Zachari Nandja, announced that one of Eyadema's sons, Faure Gnassingbé, who had up to then been a government minister and was regarded as the former President's chosen successor, has been appointed interim head of state.

Head of State Faure Gnassingbé

In the light of international protests, notably from African countries, particularly Nigeria, as well as from the African Union and ECOWAS, on 6 February the Togolese National Assembly, which is dominated by Eyadema's RPT, acted to regularise the situation. It voted unanimously (67 members present) to suspend Natchaba and replace him as President of the National Assembly by Faure Gnassingbé, the only candidate. Furthermore the National Assembly voted that Faure Gnassingbé should serve as head of state "ad interim" up to the end of his father's

term of office, to expire in 2008. This was not in conformity with the Constitution. The Constitution stated that "no procedure to revise the Constitution may be initiated or pursued during an interim period or vacancy or when the territorial integrity of the country is under threat". Thus the decision to appoint Faure Gnassingbé for the duration of his late father's mandate involved a constitutional amendment that was not in conformity with that provision.

Both the AU and ECOWAS refused to accept this violation of constitutional legitimacy, and applied strong pressure on Togo. Faced with international pressure both from within Africa and from the west, notably the EU, the Togolese authorities agreed to hold presidential elections. In April 2005 Faure Gnassingbé, with the support of the RTP and the security forces, won the presidential elections with 60.22% of the vote. Emmanuel Akaitani Bob (representing the UFC and a six party coalition) came second with 38.19%. The two other candidates obtained less than 2% between them. Akaitani Bob's coalition included Gilchrist Olympio's UFC, Yawovi Agboyibo's CAR, the CPA, the RSDD and two small parties (Gilchrist Olympio, Leader of the UFC, returned to Togo from exile in March 2005 though he was banned from standing in the election on the grounds that he had not been resident in Togo).

Faure's election victory was strongly criticised by most European countries. Opposition supporters wearing yellow teeshirts or carrying yellow cloths demonstrated on the streets of Lomé and other urban centres, where they were brutally suppressed by the security forces, particularly in opposition strongholds in the north (Eyadema came from the north. The army officer corps and most of the troops are Kabiye, Eyadema's ethnic group, including many from his clan and his village. The military hierarchy was largely dependent on President Eyadema for its position in the state, and is fiercely loyal to the Eyadema/Gnassinbé family). There were also accusations of vote rigging. On 4 May 2005 the Constitutional Court confirmed the election results. There followed a month of violent protests which finally came to an end after further repression, leaving the Government with the difficult task of restoring a form of legitimacy.

On 20 June 2005 a new Government was formed under Prime Minister Edem Kodjo. Kodjo is a moderate opposition figure. He was Foreign Minister under Eyadema from 1976 to 1978 and Prime Minister from 1994 to 1996. Though not RPT, he has always been regarded as close to the RTP. Zarfou Ayéva was appointed Foreign Minister and, very significantly, the Minister for Defence was (and still is) Kpatcha Gnassingbé, brother of Faure Gnassingbé (Kpatcha is very close to the army and is reluctant to envisage any reduction in the traditional power of the security forces or of the Gnassingbé family). This means, in effect, that he is seen as the conservative force, while President Faure Gnassingbé has been responsible for some moderate reforms.

The 12 000 man army is very powerful in Togolese politics. Army officers head several public enterprises and public services, including the customs service and services responsible for taxation. Both a recent UN Report, and the Report of the "Commission Nationale d'Enquête" following the 2005 disturbances, criticised the role of the army. An earlier attempt in the 1990s to improve its ethnic balance came to nothing. It is important that the security forces represent all elements within the Togolese nation.

Latest developments in Togo-EU relations

The EU suspended its cooperation under the Lomé IV Convention at the end of 1992 as a result of the failure to create a real democracy following the introduction of a multiparty system. There was a partial resumption of cooperation but this was interrupted by the unsatisfactory 1998 presidential election.

Between April and July 2004 consultations in the context of Article 96 of the Cotonou Agreement took place between Togo and the EU. The government made 22 commitments (Annex 2). In March 2006 the Togolese authorities drew up a document on the state of advancement of these commitments, which is generally positive, apart from the issue of impunity.

A new phase of the inter-Togolese dialogue on started in July 2006. The negotiations which opened in Ouagadougou on 8 August, with Burkina Faso's President Blaise Compaore in a mediating role, culminated on 20 August in the signing by 6 the parties¹ to a comprehensive political agreement (*Accord Politique Global (APG)*) setting out the stages of a transitional process designed to bring an end to the political crisis.

Consultations subsequently took place with the opposition on the formation of a government of national unity to guide the country to the elections and resulted initially in the appointment of a Prime Minister, Mr Yawovi Agboyibo, leader of the CAR opposition party, and the formation of a government on 20 September 2006 comprising 30 ministers and 5 deputies. The National Independent Electoral Commission (CENI) was appointed in mid-October and set the next elections for 24 June 2007. They were postponed several times before being set for 14 October 2007. The main opposition party, the UFC, is not, however, a part of this government of national unity.

The EU conducted a mission to Togo from 17 to 19 October 2006 to monitor and evaluate the Article 96 "appropriate measures". On the basis of the monitoring mission's report, the EU decided to resume cooperation and the Commission will accordingly carry out notification of the 9th EDF allocation to support the process.

The political scene

The main political parties in Togo:

- The **Rassemblement du Peuple Togolais (RPT)** was the single party. It is the party of the Gnassingbé family. Though it has some representatives from other regions, the core of its support remains the Kabye ethnic group from the north (Kara region). The army is very largely Kabye, and army support for the RPT is a highly significant factor.
<http://www.rpt.tg>
- The **Union des Forces de Changement (UFC)** is the most important opposition party. Its leader is Gilchrist Olympio. Its power base is in the south, mainly among the Ewe people.
<http://www.ufctogo.com>

¹ RPT, CAR, CDPA, CPP, UFC et PDR

- The **Comité d'Action pour le Renouveau (CAR)** is led by long-time opposition figure and now Prime minister Yawovi Agboyibo. Its support is also predominantly in the south.
<http://www.car-togo.info/>
- The **Convergence Patriotique Panafricaine (CPP)** is a moderate opposition party, often quite close to the RPT.
- La **Convention démocratique des peuples africains (CDPA)** is a small party classified as a moderate opposition party, but is not part of the present government of national unity.
- Le **Parti des démocrates pour le renouveau (PDR)** is part of the current government. It is led by the Foreign Affairs Minister Zarifou Ayeya.

There are a number of very small parties of limited significance (some 70 are registered with the Ministry of the Interior).

The opposition parties have in the past suffered from their divisions, which have been used to good effect by the RPT and Eyadema. In the forthcoming election only the UFC constitutes a true opposition, the other parties that signed the APG being more moderate and closer to the RPT.

Principal political actors

Faure Gnassingbé, eldest son of President Gnassingbé Eyadema, is President. He was formerly Minister for Communications and Mines, and has attended sessions of the JPA. He was chosen by Eyadema as his successor, and assumed the presidency at the age of 37. He has a Masters degree in Business Studies from an American university. Some Togolese believe that he is, in effect, the mouthpiece of tougher members of the family including his half-brother Kpatcha Gnassingbé (Minister for Defence) and of the army.

Kpatcha Gnassingbé, a half-brother of Faure Gnassingbé, is the Defence Minister. Said at first to represent the conservative tendency in the RPT, it is now thought that he has moved closer to the President and that the conservatives carry less weight in the RPT. "Kpatcha" is also director-general of the very flourishing freeport of the port of Lomé.

Yawovi Agboyibo, the Prime Minister, is a lawyer by training and a former human rights activist. He was looked upon as a moderate opposition politician and was the instigator of the national Human Rights Commission founded in 1987. He is credited with a leading role in the democratisation process in Togo. He is a candidate in the parliamentary elections in the south.

Edem Kodjo, was Minister for Foreign Affairs from 1976 to 1978 and Prime Minister from 1994 to 1996. He was responsible for rescheduling much of Togo's external debt. Though formally in opposition, he has always been quite close to Eyadema and the RPT.

Gilchrist Olympio is the principal opposition leader, and head of the UFC. He is the son of Togo's first President, Sylvanus Olympio. He has lived in exile since 1999. On the grounds of not being resident in Togo, Olympio was disqualified from standing in the 2003 presidential elections. He is very popular in Lomé and in parts of the south, though he has little support in

the north. Some Togolese opponents of the RPT hold Olympio responsible for the poor showing of the opposition after a series of electoral boycotts, led by Olympio, which left the President and the RPT in control of the main state institutions. Olympio is currently in Togo, has registered as a voter and is taking part in the campaign, but he is not a candidate in the parliamentary elections.

Agbeyomé Kodjo is a former Prime Minister who was dismissed by Eyadema in June 2002. He fell out with, and criticised the former President whom he described as "monarchic". From September 2002, when an arrest warrant was issued for him, Kodjo lived in exile in France. He attempted to return for the April 2005 elections but was detained in a military prison before being deported again. He tried again in September 2005 and was admitted. He is now head of the small CPP party and adviser of President Faure Gnassingbé.

Leopold Gnininvi is Secretary-General of the small CDPA party, which is regarded as part of the moderate opposition but is part of the current government of national unity. He is the Energy Minister and standing for election in Lomé.

Institutional framework and election preparations

A presidential regime

The president is elected by a simple majority of the votes cast. He has a five-year mandate, renewable without limitation. He appoints the Prime Minister, promulgates laws, signs decrees, can dissolve the National Assembly and usually chairs the Council of Ministers. He is also Commander-in-Chief of the Armed Forces.

The government, under the authority of the President, administers the State in its civil and military aspects. He is answerable to the Assembly. His power of censure over the legislative branch is, however, limited by the requirement of a 2/3 majority to overthrow the government.

The National Assembly (mandate: 5 years) is made up of 81 deputies elected by direct universal suffrage. The rules governing its election are laid down in a separate law.

The Constitution was amended by the National Assembly on 31 December 2002. Among the changes made was the introduction of bicameral government. 2/3 of the Senate is made up of those elected by the representatives of the territorial authorities and 1/3 of members appointed by the President of the Republic. The senatorial mandate is 5 years.

The Senate has only advisory powers: it gives its opinion on draft and proposed laws before they are voted upon finally by the National Assembly. This arrangement has not yet entered into force.

Legal framework for elections

The main sources of the legal framework governing the holding of elections to the National Assembly are the 1992 Constitution as revised in 2002 and the 2000 Electoral Code, amended in 2002, 2003, 2005 and, most recently, 2007, to take account of the APG.

Among the points on which compromise was reached during the APG negotiations, those of most direct significance relate to the administration of the electoral process, identification of electors, the method of appointing members of the National Assembly, as well as the recomposition of the Constitutional Court, the electoral court. There must be twice as many candidates on the lists as there are seats to be filled. Allocation of seats (and any necessary replacement of representatives) follows the order of the list.

Application files are checked by the Independent National Electoral Commission (*Commission électorale nationale indépendante - CENI*) on the basis of the declarations deposited in duplicate with the Commission no less than 30 days before the date of the ballot, in exchange for a provisional receipt, and of the accompanying dossiers. The electoral system is one of proportional voting by constituency (closed lists), the constituencies being based on the prefectures (81 seats divided among 30 prefectures plus the commune of Lomé). Allocation of seats among the lists takes place in accordance of the rule of the highest average.

The Constitutional Court announces the results.

Electoral process

The process of preparing for the 14 September is generally satisfactory. Whereas the previous elections, particularly the presidential ones, were marred by violence and serious fraud, these appear to augur better. There was a series of delays but in the end the process was not contested by the opposition parties. Registration of electors by and large reflects the statistics for demographic growth.

There are certain tensions in the presidential camp, some former members of the old guard having been removed from the UPT lists. Another issue that might impede the smooth running of the elections is that of the flooding in the north of the country, which have caused logistical problems in the transport of electoral material and might stand in the way of the smooth operation of the electoral process. It is possible that the elections will be postponed in two prefectures.

The immediate post-election period will be a difficult one. At the moment the RPT and the UFC both believe that they will win. It is essential to encourage them to 'play the game' and accept possible victory of the other party without recourse to violence. In the past the massive fraud has led to results being contested, giving rise to wholesale repression by the ruling power and a chain of violence and human rights violations.

The EP and Togo

The European Parliament has, over the years, followed closely the evolution of the situation in Togo. In the present legislature it has adopted two resolutions on Togo, on 24 February 2005 and 12 May 2005. On 19 February 2003 the Development Committee devoted its Human Rights slot to Togo. One of the persons invited was the President of ACAT Togo, Yannick Bigah. ACAT Togo, a Christian human rights organisation, had just published a report on Human Rights in Togo which had been distributed to members of the Committee. A few days before the committee meeting Bigah was summoned by the Minister for Justice who received him in the

presence of the Minister for the Interior. They demanded an explanation for the report. Bigah was threatened with legal proceedings and was accused of using allegations of human rights violations for political ends. He was then summoned to meet President Eyadema. Fearing for his safety Bigah fled the country, first to Benin and then to Belgium. On 8 April 2003 the EP adopted a resolution on the Situation of Yannick Bigah calling for the safety of the members of ACAT Togo.

A JPA delegation visited Togo from 1 to 4 May 2006 (report appended).

The question of the implementation of the 22 undertakings gave rise to exchanges between the Parliament and the Commission, both in the Development Committee and in the ACP-EU Joint Parliamentary Assembly. In particular, the parliamentarians stressed the importance of obtaining information on their implementation, particularly that of point 2.6¹. Commissioner Michel attaches great importance to the new context created by the *Accord Politique Global* (APG) concluded on 2 August 2006².

As is often the case in post-conflict situations, it is difficult to find a balance between justice and reconciliation (see the point on human rights and impunity below).

The ACP-EU Joint Parliamentary Assembly's predecessor bodies met three times in Lomé, in December 1976, March 1988 and October 1997. This is more than in any other ACP country.

Economic situation and human development

The Togolese economy began to grow again between 2001 and 2004. Real GDP increased by 2.9% in 2003 and 1.5% in 2004. However there are serious structural problems. Inflation is not a serious problem. It amounted to only 0.4% in 2004. The situation is greatly helped by Togo's use of the CFA franc. The external debt amounts to more than 800 billion CFA francs (1.2 billion €) and the internal debt is more than 300 billion CFA francs (450 million €).

The Togolese economy is heavily dependent on the primary sector. There has been some industrial development. Phosphates extraction remains particularly important and accounts for 3.7% of GDP. Lomé Port, a deep-water port, has benefited from the lack of further capacity of Accra and Cotonou, and has particularly benefited from the problems in Côte d'Ivoire which affect the port of Abidjan. The freeport of the port of Lomé, of which Kpatcha Gnassingbé is director-general, has over 61 companies in operation and 34 being set up. These companies, representing a number of sectors, are essentially active in the plastics industry, pharmaceuticals, agrifoodstuffs, metal, timber, textiles, false hair, cosmetics, jewellery, etc.

Despite some progress, Togo is still classified as weak in terms of human development and will probably not achieve the 2015 Millennium Development Goals. Life expectancy is only 54.5 years. Only 55% of children attend school. Public health spending accounts for only 1.4% of GNP.

¹ Letters to this effect were sent to Commissioner Michel by JPA Vice-Presidents Marie-Arlette Carlotti and Michael Gahler on 10 July 2006 and by Glenys Kinnock on 29 November 2006.

² See the reply to the oral question by Mr Michael Gahler at the 12th session of the JPA in Barbados (18-23 November 2006) http://www.europarl.europa.eu/intcoop/acp/60_12/oral_answers/oral_answers_en.pdf

Togo's standing on Transparency International's corruption index is bad (143 out of 163 – worse than in the previous index). Corruption continues to be a major obstacle to development.

	1990	2003
1. Proportion of the population living on less than 1 \$ per day	NA	NA
2. Prevalence of underweight children (under 5)	29.0	25.0
3. Mortality rate under 5 years of age	152.0	140.0
4. Net primary schooling rate	74.7	91
5. Rate of completion of primary schooling	50.3	NA
6. Boy/girl ratio in primary and secondary education	0.65	0.84
7. Births assisted by qualified healthcare personnel	31.3	NA
8. Proportion of children immunised against measles	73	NA
9. Prevalence of HIV (in population aged 15 to 49)	1	7
10. Proportion of the population with permanent access to a source of clean water	49	51 (2002)

Source : World Bank/MDG - NA = not available

Cooperation with the EU

Togo has been associated with the EU/EEC ever since the first Yaoundé Convention. The four Lomé Conventions were signed in Togo. Togo is a signatory of the Cotonou Agreement. However cooperation has been suspended since October 1992.

Since April 2004 the Republic of Togo has been subject to the procedure under Article 96 of the Partnership Agreement (at its own request). However the Commission has carried out certain activities to benefit the Togolese people using resources from previous EDF before normalising itself gradually. Development cooperation was re-established in 2007 in order to support the holding of elections, judicial reform and protection of human rights.

A National Strategic Document for the 10th EDF (2008-2013) is in preparation. It should be adopted if the electoral process is satisfactory and the procedure under Article 96 of the Partnership Agreement is suspended. The thematic department has not been able to obtain the draft NSD. It is to be feared that there may be a temptation to give preference to infrastructure after the resumption of cooperation to the detriment of human development and, particularly, of health and education, even though Togo's needs in these areas are considerable.

Togo signed the revised Partnership Agreement but had not yet notified its ratification on 26 September 2007.

Human Rights

The human rights organisations are critical of gaps and imprecisions in the APG regarding the fight against impunity, which has been the cause of serious human rights violations in Togo for many years (point 2.6 of the 22 undertakings). The IFRM called on the President of Togo, when he visited Paris in 2006, to reject any initiative to declare an amnesty, demanding, on the contrary, immediate sanctions against those sections of the security forces that have been responsible for the worst crimes against the civilian population. The idea of a national justice and reconciliation commission would be worth supporting.

An office of the High Commissioner for Human Rights was set up in Lomé in June 2005, headed by the Nigerian diplomat Ms Ige. The new Office will support the implementation of the recommendations of the High Commissioner's Fact Finding Mission and the 22 commitments. Its role includes:

- contributing to efforts to develop national legislation in conformity with international standards and assist in the drafting of reports to treaty bodies (to judicial reform efforts and promotion of the rule of law within civilian and military structures);
- supporting the facilitation of the return and reintegration of refugees and displaced persons;
- supporting key national actors, mainly the judiciary, la *Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication* (HAAC), la *Commission Electorale Nationale Indépendante* (CENI), the media, religious representatives of all denominations and human rights organizations;
- improving the relations between organizations of civil society and governmental institutions - if a Truth, Justice and Reconciliation Commission is created, the Office would support it in the realization of its mission.

Annex 1: Basic Statistics

	Togo	source:
Population (millions,2007)	6.5	UNFPA : State of World Population 2007, Unleashing the Potential of Urban Growth
Ethnic composition	African (37 tribes; largest and most important are Ewe, Mina, and Kabre) 99%, European and Syrian-Lebanese less than 1%	CIA : The World Factbook : Togo (update 20 September 2007)
Official language	French (official and the language of commerce), Ewe and Mina (the two major African languages in the south), Kabye (sometimes spelled Kabiye) and Dagomba (the two major African languages in the north)	CIA see supra
Main religion (and other)	Christian 29%, Muslim 20%, indigenous beliefs 51%	CIA see supra
President	Faure Gnassingbé	EIU Country Report Togo : Main Report - July 2007
Next (and most recent) presidential election	(24th April 2005 - Following the death of Gnassingbé Eyadéma)	EIU see supra
Next (and most recent) parliamentary elections	14 October 2007	EIU see supra
Currency	Communaute Financiere Africaine franc (XOF); note - responsible authority is the Central Bank of the West African States	CIA see supra
Real GDP growth rate (%) 2006	1.8	IMF - World Economic Outlook (WEO) -- Spillovers and Cycles in the Global Economy, April 2007
Projected Real GDP growth rate (%) 2007 and 2008	2.9 3.9	IMF see supra
GDP per capita 2004 (USD at purchasing power parity)	1.536 (estimate is based on regression)	UNDP - Human Development Report 2006 Beyond scarcity : Power, poverty and the global water crisis
Human development rank /177 countries studied	147	UNDP see supra
Corruption rank /163 countries studied	143	TI - 2007 Corruption Perceptions Index 26 September 2007
'Ease of doing business' rank /175 countries studied	151	World Bank - Doing Business : Economy rankings
Press freedom rank /168 countries studied	66	RsF (Reporters without Borders) - The Worldwide Press Freedom Index 2006

Annex 2: Consultations UE-TOGO: les 22 engagements du gouvernement togolais du 14 avril 2004

OUVERTURE DES CONSULTATIONS AVEC LA PARTIE ACP SUR LA REPUBLIQUE TOGOLAISE AU TITRE DE L'ARTICLE 96 DE L'ACCORD DE COTONOU
CONCLUSIONS DE L'UNION EUROPÉENNE

L'Union européenne attache la plus grande importance aux dispositions de l'article 9 de l'Accord ACP-CE de Cotonou. Le respect des institutions démocratiques, des droits de l'Homme et de l'État de droit constituant des éléments essentiels de l'Accord de partenariat et la bonne gouvernance en étant un élément fondamental, ils forment ainsi le fondement de nos relations.

Elle considère que la situation politique togolaise actuelle se caractérise par un blocage et que le déficit démocratique et le faible respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales continuent de constituer une violation des éléments essentiels repris à l'article 9 de l'Accord de Cotonou.

Au regard de cet article et de la situation de blocage politique actuelle au Togo, elle a décidé le 30 mars 2004 d'ouvrir des consultations au titre de l'article 96 de l'Accord afin d'examiner de façon approfondie la situation et, le cas échéant, d'y remédier.

Au cours de la réunion d'ouverture de ces consultations qui a eu lieu à Bruxelles le 14 avril 2004, l'Union européenne a noté avec satisfaction que la partie togolaise a pris certains engagements et a donné des éléments positifs pour un renforcement du climat démocratique et de l'Etat de droit dans le pays.

Ainsi, l'Union européenne note que le gouvernement de la République togolaise a pris les engagements suivants :

Engagement N° 1.1 :

Dans le but d'assurer le plein respect des principes démocratiques, annonce sans délai d'une reprise ouverte et crédible du dialogue national avec l'opposition traditionnelle et la société civile, dans un cadre structuré et transparent.

Engagement N° 1.2 :

Engagement de garantir, sans délai, l'action libre de tout parti politique, à l'abri de tout acte d'harcèlement, d'intimidation ou de censure.

Engagement N° 1.3 :

Engagement de procéder, en partant de l'Accord Cadre de Lomé, à une révision du cadre électoral, garantissant un processus électoral transparent et démocratique, et acceptable pour toutes les parties, dans un délai de 6 mois.

Engagement N° 1.4 :

Engagement de garantir à tous les partis politiques l'accès équitable aux médias publics et d'instaurer un système équilibré d'accès aux fonds publics prévus pour le financement des partis politiques.

Engagement N° 1.5 :

Engagement d'organiser de nouvelles élections législatives, dans des conditions transparentes et en acceptant des observateurs internationaux à tous les stades du processus, dès que possible et suivant le cadre prévu à l'engagement 1.3 ci-dessus.

Engagement N° 1.6 :

Engagement d'organiser des élections locales, dans un délai de 12 mois, dans des conditions transparentes et en acceptant des observateurs à tous les stades du processus.

Engagement N° 1.7 :

DT\686958EN.doc 14/31 PE 394.223v01-00

Engagement de mettre en place les conditions nécessaires pour que les Assemblées municipales, démocratiquement élues, disposent du mandat et des ressources nécessaires pour assurer une administration locale efficace et démocratiquement légitimée dans un délai de 12 mois.

Engagement N° 2.1 :

Engagement de garantir à tout moment l'absence d'exécutions extrajudiciaires, de torture et d'autres actes inhumains et dégradants sur le territoire togolais, y compris par la formation adéquate des cadres des forces de l'ordre et du système judiciaire.

Engagement N° 2.2 :

Engagement de libérer l'ensemble des prisonniers politiques, clairement détenus en raison de leur opposition politique, de propos critiques à l'égard du Gouvernement ou d'autres raisons qui ne justifient pas une détention. La liste des détenus concernés par cette mesure devrait être établie en collaboration avec une ou plusieurs ONG reconnue, compétente en la matière et acceptée par toutes les parties. Cet engagement devrait être respecté dans un délai ne dépassant pas 6 semaines.

Engagement N° 2.3 :

Engagement de transmettre au parquet dans un délai de trois mois tous les dossiers de personnes qui sont en détention préventive ou en liberté provisoire en vue d'une clarification de leurs cas en conformité avec la législation en vigueur.

Engagement N° 2.4 :

Engagement de permettre l'accès libre aux détenus par des avocats et par des ONG humanitaires et de droits de l'Homme, accompagnés d'un médecin de leur choix, à tous les lieux de détention (prisons, stations de gendarmerie, police etc.), leur permettant de vérifier l'absence de torture et d'autres traitements inhumains, avant la fin des consultations.

Engagement N° 2.5 :

Engagement de revoir le mandat et le statut de la Commission des droits de l'Homme, en vue de garantir son indépendance effective par rapport aux autorités administratives, dans un délai de 9 mois.

Engagement N° 2.6 :

Engagement de faire poursuivre, par des mesures juridiques ou disciplinaires, les auteurs avérés des exécutions extrajudiciaires, des actes de torture et de traitement dégradants et inhumains. Cet engagement devrait aussi comprendre l'amendement des textes législatifs et réglementaires respectifs là où cela est nécessaire.

Engagement N° 2.7 :

Engagement d'assurer, par des mesures adéquates à préciser ultérieurement, un fonctionnement de la justice impartial et indépendant du pouvoir exécutif. Un diagnostic permettant l'établissement d'un plan d'action est attendu avant la fin des consultations.

Engagement N° 3.1 :

Engagement de revoir le code de la presse et de la communication pour l'amener à un niveau conforme aux standards internationaux, dans un délai de 6 mois. En particulier, il est attendu que les peines d'emprisonnement pour des délits de « diffamation et d'atteinte à l'honneur », actuellement prévues par le code de la presse, soient supprimées.

Engagement N° 3.2 :

Engagement de garantir, sans délai, aux média, ONG et représentants de la société civile l'absence de tout harcèlement, censure ou intimidation.

Engagement N° 3.3 :

Engagement de garantir, sans délai, à tous les acteurs politiques et de la société civile et à tout citoyen le droit à la libre expression, à participer aux réunions et aux manifestations pacifiques, en public et sur tout le territoire national, en l'absence de tout harcèlement, censure ou intimidation.

Engagement N° 3.4 :

DT\686958EN.doc 15/31 PE 394.223v01-00

Engagement de garantir à tous les acteurs politiques et de la société civile la libre circulation, en tant que citoyens et dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions politiques ou de représentation de la société civile.

Engagement N° 3.5 :

Engagement de garantir, avant la fin des consultations, à tout citoyen l'accès libre aux informations des media, y compris les sites-web des partis de l'opposition, des organisations non-gouvernementales, etc.

Engagement N° 3.6 :

Engagement de revoir, dans un délai de 6 mois, le mandat et le statut de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, en vue de garantir son indépendance effective par rapport aux autorités administratives et à toutes les forces politiques.

Engagement N° 4.1 :

Engagement de fournir des rapports le 1er juin et le 1er juillet 2004 aux instances de l'Union européenne, portant sur les progrès réalisés dans les différents domaines du dialogue, et sur l'accomplissement des engagements pris.

Engagement N° 4.2 : Disponibilité des autorités togolaises à participer au dialogue sur place et à faciliter des missions éventuelles des fonctionnaires de la Commission et de la Présidence au Togo, dans le cadre du dialogue entamé.

Dans l'esprit du partenariat qui inspire l'Accord de Cotonou, l'Union européenne s'est déclarée prête à apporter son soutien financier et technique à la mise en oeuvre desdits engagements.

L'Union européenne invite le gouvernement de la République togolaise à adopter les mesures mentionnées ci-dessus pour donner suite aux engagements pris.

L'Union européenne poursuivra le dialogue pour s'assurer d'un renforcement aussi rapide que possible de la démocratie et de l'Etat de droit en République togolaise, qui constitue un préalable à la pleine normalisation de ses relations de coopération avec ce pays. Ces consultations seront menées dans l'espoir de contribuer à l'établissement d'un ordre constitutionnel pérenne qui apporte à la République togolaise la stabilité dont elle a besoin pour faire reculer la pauvreté, contribuer à la stabilité de la région, et s'intégrer plus étroitement à l'économie mondiale.

Sur la base des rapports réguliers que la partie togolaise s'engage à fournir sur la mise en oeuvre des engagements précités, l'Union européenne suivra de très près l'évolution de la situation. Elle veillera au respect des engagements, en particulier à l'adoption des mesures garantissant la transparence et le fondement démocratique des élections législatives dès que possible.

C'est de l'ampleur et de la matérialisation des engagements pris par les autorités togolaises que dépendront, de façon critique, la nature et l'étendue des mesures appropriées qui seront, le cas échéant, adoptées.

Pendant la période de consultations, les activités directement en faveur de la population et de la société civile en cours dans le cadre du Fonds Européen de Développement seront poursuivies pour autant que les conditions spécifiques des conventions de financement en cours d'exécution soient respectées.

L'Union européenne souligne enfin que la pleine coopération des autorités togolaise est capitale pour lui permettre de reprendre l'aide à ce pays dans ses efforts de développement.

Annexe 3: Accord de paix global du 25 juillet 2006

Conformément aux vingt deux (22) engagements souscrits le 14 avril 2004 par le Gouvernement de la République Togolaise à l'issue des consultations avec l'Union Européenne et dans le but de consolider la démocratie, la réconciliation nationale et la paix sociale, le RPT, les cinq (05) partis de l'opposition (CAR, CDPA, CPP, UFC, PDR), le Gouvernement ainsi que deux organisations de la société civile (GF2D, RFAMPT) se sont réunis à Lomé du 21 avril au 06 juillet 2006, dans le cadre d'un Dialogue National.

En vue de parvenir à un accord définitif : les parties prenantes au Dialogue en leur séance du 25 juillet 2006 ont sollicité la facilitation de Son Excellence Monsieur Blaise COMPAORE, Président du Burkina Faso, qui a marqué son accord.

Son Excellence Monsieur Blaise COMPAORE, Président du Burkina Faso a invité les Parties prenantes au Dialogue Politique togolais, à Ouagadougou du 07 au 19 août 2006, pour une série de consultations et de séances de travail. Au terme des discussions empreintes de franchise et de fraternité, les Parties au Dialogue National Togolais ont décidé de mettre en place un Gouvernement d'Union Nationale dans le but de restaurer la paix, la sérénité et la confiance mutuelle et d'organiser des élections législatives justes, transparentes et acceptables par tous. A cet égard elles ont convenu de ce qui suit :

1 - LA MISE EN PLACE D'UNE NOUVELLE ASSEMBLEE NATIONALE A L'ISSUE D'UN PROCESSUS ELECTORAL TRANSPARENT, JUSTE ET DEMOCRATIQUE.

- ▶ 1.2.1 - Attributions, composition et démembrements de la CENI.
- ▶ 1.2.2 - Conditions d'éligibilité
- ▶ 1.2.3 - Mode de scrutin
- ▶ 1.2.4 - Découpage des circonscriptions électorales
- ▶ 1.2.5 - Recensement pour la confection du fichier électoral
- ▶ 1.2.6 - Cartes d'électeurs infalsifiables
- ▶ 1.2.7 - Montant de la caution
- ▶ 1.2.8 - Observation des élections
- ▶ 1.2.9 - Règlement du contentieux électoral
- ▶ 1.2.10 - Accès équitable des partis et des candidats aux médias d'Etat.
- ▶ 1.2.11 - Quota des candidatures féminines
- ▶ 1.2.12 - Financement des parti politiques

1- La mise en place d'une nouvelle Assemblée Nationale à l'issue d'un processus électoral transparent, juste et démocratique.

1.1 - Compte tenu du rôle déterminant de l'Assemblée Nationale pour la crédibilité des institutions démocratiques, la poursuite des réformes constitutionnelles et l'enracinement de l'Etat de droit, les parties s'engagent à créer les conditions qui garantiront des élections libres ouvertes et transparentes.

1.2.- Ces élections se dérouleront conformément aux dispositions définies par consensus dans le cadre électoral relativement aux points suivants :

- ▶ attributions, composition et démembrements de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) ;
- ▶ conditions d'éligibilité ;
- ▶ mode de scrutin ;
- ▶ découpage des circonscriptions électorales ;
- ▶ recensement pour la confection du fichier électoral ;
- ▶ montant de la caution ;
- ▶ cartes d'électeurs ;
- ▶ observation des élections ;
- ▶ règlement du contentieux électoral ;
- ▶ accès équitable des partis et des candidats aux médias d'Etat ;

- quota des candidatures féminines ;
- financement des partis politiques.

1.2.1 - Attributions, composition et démembrements de la CENI.

Les Parties prenantes au Dialogue conviennent que l'organisation d'élections transparentes, justes et équitables sera confiée à la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI) dont les attributions, la composition, les démembrements font l'objet de l'annexe I. L'Administration apportera à la CENI son concours et son appui pour l'organisation des élections.

1.2.2 - Conditions d'éligibilité

Toutes les Parties prenantes au Dialogue ont reconnu la nécessité d'apporter au cadre électoral en vigueur les aménagements nécessaires pour garantir un processus électoral libre, démocratique et transparent, ouvert à tous les Togolais.

A cet égard, elles ont convenu que les dispositions relatives aux délais de résidence et à l'exigence de présenter une copie légalisée de l'acte de renonciation à toute nationalité étrangère dont le candidat pourrait être titulaire soient supprimées pour les prochaines élections législatives.

1.2.3 - Mode de scrutin

Les Parties prenantes au Dialogue National invitent le Gouvernement d'Union Nationale à étudier et opter pour l'un des deux modes de scrutin suivants susceptibles de garantir des élections libres, démocratiques et transparentes pour une meilleure représentation des forces politiques à l'Assemblée Nationale :

- scrutin proportionnel de liste à la plus forte moyenne ou au plus fort reste avec la préfecture comme circonscription électorale ;
- scrutin uninominal majoritaire à deux (2) tours.

1.2.4 - Découpage des circonscriptions électorales

En attendant un redécoupage électoral basé sur un recensement général de la population, les Parties prenantes au Dialogue National conviennent de s'en tenir aux circonscriptions électorales et administratives actuelles et à une Assemblée Nationale de quatre vingt et un (81) députés.

1.2.5 - Recensement pour la confection du fichier électoral

Les Parties prenantes au Dialogue conviennent de faire procéder à un recensement électoral en vue d'obtenir un fichier électoral fiable.

Elles conviennent également de la mise en place d'un programme de délivrance de cartes nationales d'identité. Le recensement électoral est organisé par la CENI en collaboration avec le Gouvernement qui déterminera les modalités de délivrance des cartes nationales d'identité.

1.2.6 - Cartes d'électeurs infalsifiables

Les Parties prenantes au Dialogue conviennent d'instituer une carte d'électeur infalsifiable et sécurisée.

1.2.7 - Montant de la caution

Les Parties prenantes au Dialogue conviennent de la réduction du montant de la caution pour les élections. Le taux de réduction sera fixé par le Gouvernement.

1.2.8 - Observation des élections

Les Parties prenantes au Dialogue s'engagent à accepter des observateurs nationaux et internationaux à tous les stades du processus électoral afin d'attester de la régularité du scrutin, ainsi que des conditions de transparence et de sécurité. Tous les observateurs devront répondre aux critères d'accréditation définis par la CENI. En outre, elles conviennent de la mise en place, au niveau des observateurs internationaux, d'une structure pluridisciplinaire d'alerte composée d'experts civils et militaires sur les questions spécifiques de sécurisation des opérations électorales.

1.2.9 - Règlement du contentieux électoral

Les parties prenantes au Dialogue national conviennent à propos du contentieux des élections législatives que :

- a) les organes compétents procèdent à la recomposition de la Cour Constitutionnelle en veillant à ce que les personnalités à nommer répondent aux critères de professionnalisme, de crédibilité et d'indépendance ;
- b) la sous commission de la CENI chargée du contentieux : électoral soit supprimée ;
- c) en cas de contestation des inscriptions sur les listes électorales et de distribution des cartes d'électeurs o la plainte soit soumise à la commission Electorale Locale Indépendante (CELI)
o la partie non satisfaite de la décision de la CELI puisse introduire un recours devant la CENI
o les décisions de la CENI puissent être déférées devant le Tribunal de Première Instance territorialement compétent Le Tribunal siège à cet effet dans une composition présidée par un magistrat autre que celui chargé de la présidence de la CELI. Il statue en dernier ressort.
- d) le contentieux des candidatures à la députation, ainsi 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.

1.2.10 - Accès équitable des partis et des candidats aux médias d'Etat.

Les Parties prenantes au Dialogue conviennent du principe de l'accès équitable des partis, des candidats et de la société civile aux médias d'Etat. Elles ont reconnu les efforts actuellement réalisés dans le secteur des médias d'Etat et ont souhaité que ces efforts soient poursuivis et consolidés. Elles conviennent que les médias d'Etat soient dotés de moyens et d'équipements appropriés pour leurs missions.

1.2.11 - Quota des candidatures féminines

Les Parties prenantes au Dialogue se sont engagées à œuvrer en vue d'assurer la représentation équitable des femmes dans les processus électoraux et dans la vie politique nationale.

Dans cette optique, elles encouragent les partis politiques à s'imposer un minimum de candidatures féminines aux élections.

1.2.12 - Financement des partis politiques

Les Parties prenantes au Dialogue conviennent que l'Etat finance les activités des partis politiques et des campagnes électorales. Elles ont rappelé à cet effet les dispositions de l'article 18 alinéa 2 de la Loi 91-4 du 12 avril 1991 qui stipule : "les partis politiques bénéficient en outre d'une aide financière de l'Etat. Cette aide est attribuée aux partis politiques ayant recueilli au moins 5% des suffrages sur le plan national aux élections législatives".

Nonobstant les dispositions de la Loi, et pour les prochaines élections législatives. Le Gouvernement décidera des modalités de financement des partis politiques.

Le Gouvernement décidera également des mesures incitatives à la participation des femmes à la vie politique.

II- LES MESURES RELATIVES A LA SECURITE, AUX DROITS HUMAINS, AUX REFUGIES ET PERSONNES DEPLACEES.

2.1 - Questions de sécurité

2.2 - Question de l'impunité

2.3 . Cas des réfugiés et des personnes déplacées

2.4 - Pardon et réconciliation nationale

II Les mesures relatives à la .sécurité. aux droits humains. aux réfugiés et personnes déplacées.

2.1 - Questions de sécurité

2.1.1 - S'agissant des questions de sécurité, les Parties prenantes au Dialogue conviennent que des dispositions nécessaires soient prises en vue de la réaffirmation solennelle et du respect effectif : de la vocation apolitique et du caractère national et républicain de l'Armée et des Forces de Sécurité, conformément à la Constitution et aux Lois pertinentes du pays ; de la distinction entre les fonctions de l'Armée d'une part, et celles de la Police et de la Gendarmerie d'autre part. de façon à ce que l'Année se consacre à sa mission de défense de l'intégrité du territoire national et les forces de Police et de la Gendarmerie à leurs missions de maintien de l'ordre et de sécurité publique.

2.1.2 . Dans l'immédiat, le Gouvernement prendra toutes les dispositions utiles afin que les Forces de Défense et de Sécurité s'abstiennent de toute interférence dans le débat politique.

2.1.3 - Dans le souci de renforcer les dispositifs de maintien de l'ordre, les Parties prenantes au Dialogue préconisent un accroissement des effectifs et des moyens d'action de la Police et de la Gendarmerie afin de leur permettre d'assurer efficacement leurs missions, y compris en veillant à la sécurisation des activités des partis politiques et des opérations électorales.

2.1.4 - Les Parties prenantes au Dialogue invitent les organisations politiques à s'abstenir de tout acte, comportement et propos pouvant être perçus comme des provocations à l'égard des Forces Armées et de Sécurité, et à œuvrer en vue de l'instauration d'une confiance réciproque. ,entre ces dernières et les populations.

2.1.5 - Les Parties prenantes au Dialogue conviennent de la mise en place, au niveau national, d'un mécanisme d'alerte en matière d'application des mesures de sécurisation des activités des partis politiques et des processus électoraux. Ce mécanisme sera composé de représentants des partis politiques. des autorités administratives et des forces de sécurité. Il dispose de d'organes déconcentrés, composés de manière similaire, au niveau de la Commune de Lomé et des autres Préfectures.

2.2 - Question de l'impunité

2.2.1 - Les Parties prenantes au Dialogue reconnaissent que l'impunité des actes de violence à caractère politique est un phénomène grave que le Togo a connu de tout temps notamment à l'occasion des processus électoraux.

2.2.2 - Elles conviennent que toutes les forces vives du pays, en particulier les partis politiques et les organisations de la société civile, contribuent activement à son éradication.

A cet égard :

- ▶ a) les Parties prenantes au Dialogue National conviennent de la création d'une Commission chargée de faire la lumière sur les actes de violence à caractère politique, commis durant la période allant de 1958 à ce jour, et d'étudier les modalités d'apaisement des victimes ;
- ▶ b) les Parties prenantes au Dialogue National réaffirment la nécessité pour les pouvoirs publics de promouvoir la compétence, l'intégrité et l'esprit d'indépendance pour le bon fonctionnement des Cours et Tribunaux, de la Police Judiciaire et autres institutions qui concourent à la lutte contre l'impunité.

2.3 - Cas des réfugiés et des personnes déplacées

2.3.1 - Les Parties prenantes au Dialogue, conscientes de la nécessité de créer un environnement politique et institutionnel rassurants pour les réfugiés et personnes déplacées. conviennent de la nécessité d'aboutir à un Accord Politique Global, ainsi que de l'urgence de tout mettre en œuvre pour favoriser le retour et la réinsertion des réfugiés et des personnes déplacées.

2.3.2 - Les Parties prenantes au Dialogue conviennent de la. mise en place d'un comité adhoc pour appuyer les efforts du Haut Commissariat chargé des Rapatriés et à l'Action Humanitaire dans sa mission d'organisation et de coordination du processus de rapatriement et de réinsertion des réfugiés et des personnes déplacées. Ce comité

prendra attache avec les réfugiés dans les pays d'accueil respectifs en vue d'examiner avec eux les voies et moyens susceptibles d'accélérer leur retour.

2.4 - Pardon et réconciliation nationale

Afin de créer les conditions pour un climat social apaisé nécessaire à la réconciliation, les Parties prenantes au Dialogue National conviennent de créer une commission qui proposera des mesures en vue de favoriser le pardon et la réconciliation nationale.

III - LA POURSUITE DES REFORMES CONSTITUTIONNELLES ET INSTITUTIONNELLES NECESSAIRES A LA CONSOLIDATION DE LA DEMOCRATIE, DE L'ETAT DE DROIT ET DE LA BONNE GOUVERNANCE.

III- La poursuite des réformes constitutionnelles et institutionnelles nécessaires à la consolidation de la démocratie, de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance.

3.1 - Les Parties prenantes au Dialogue s'engagent à poursuivre toutes les réformes visant à consolider la démocratie, l'Etat de droit et la bonne gouvernance. Toutes les Institutions issues du Dialogue et des prochaines élections législatives s'emploieront à mettre en œuvre les réformes permettant d'adopter des textes fondamentaux consensuels conformément à l'esprit de la Constitution d'octobre 1992 et du Code Electoral du 05 avril 2000 issu de l'Accord-Cadre de Lomé.

Ces réformes porteront sur les questions d'intérêt national suivantes :

- ▶ le fonctionnement régulier des institutions républicaines ;
- ▶ le respect des droits humains ;
- ▶ la sécurité, la paix publique ;
- ▶ le caractère républicain de l'Armée et des Forces de Sécurité ;
- ▶ l'équité et la transparence des élections à savoir : les conditions d'éligibilité, le mode de scrutin, le découpage électoral, le contentieux électoral, etc.
- ▶ le renforcement des moyens d'actions de la Haute Autorité de l'Audio-visuel et de la Communication (HAAC).

3.2 - Les Parties au Dialogue National. engagent le Gouvernement à étudier les propositions de révision constitutionnelle, notamment : le régime politique, la nomination et les prérogatives du Premier Ministre, les conditions d'éligibilité du Président de la République, la durée et la limitation des mandats présidentiels, l'institution d'un Sénat, la réforme de la Cour Constitutionnelle.

Le Gouvernement prendra en charge ces propositions pour la prochaine législature.

3.3 - Les Parties prenantes au Dialogue conviennent que le programme de réforme et de modernisation de la justice demeure un des chantiers prioritaires du Gouvernement.

3.4 - Les Parties prenantes au Dialogue National recommandent au Gouvernement d'étudier les questions relatives à la réforme de l'Armées et des Forces de Sécurité.

3.5 - Ce processus de réformes devra s'inscrire dans la durée, et constituer une des priorités du Gouvernement. Il prendra les textes qui réglementent l'intervention des Forces de Défense et de Sécurité en matière de maintien de l'ordre dans le strict respect de la légalité républicaine.

IV - LA FORMATION D'UN GOUVERNEMENT D'UNION NATIONALE

IV - La formation d'un Gouvernement d'Union Nationale

4.1 - Toutes les Parties prenantes au Dialogue acceptent le principe de la formation d'un Gouvernement d'Union Nationale.

Elles proposent au Président de la République de former un " Gouvernement d'Union Nationale ouvert aux partis politiques et aux organisations de la société civile, dans un esprit de réconciliation nationale et de confiance mutuelle pour la consolidation du processus d'apaisement.

4.2 - L'action du Gouvernement d'Union Nationale se mènera dans le cadre d'une feuille de route dont les points fondamentaux sont définis dans l'annexe II.

V - DISPOSITIONS FINALES

V - Dispositions finales

5.1 - Les Parties prenantes au Dialogue conviennent de la création d'un cadre permanent de dialogue et de concertation sur les sujets d'intérêt national.

Le Gouvernement d'Union Nationale fixera les missions, la composition et les modalités de fonctionnement de cette structure.

5.2 - Les Parties prenantes au Dialogue conviennent de la mise en place d'un mécanisme de suivi de la bonne application des engagements souscrits.

Le Comité de Suivi (CS) sera composé d'un représentant de chaque composante du Dialogues ainsi que des représentants du Facilitateur, de l'Union Européenne (UE) et de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), aura pour mission de veiller à l'application du présent Accord.

Il sera présidé par le Facilitateur ou son représentant.

5.3 - Les Parties prenantes au Dialogue conviennent de l'élaboration d'un Code de Bonne Conduite à l'attention des partis politiques, de la société civile et des médias, objet de l'annexe.

5.4 - Les Parties prenantes au Dialogue conviennent de lancer un appel à la communauté internationale. en particulier à l'Union Européenne, en vue de la reprise rapide de la coopération. Elles demandent en outre à l'Union européenne et à toute la Communauté internationale d'apporter un soutien financier et technique au processus engagé.

5.5 - Elles conviennent également que le Facilitateur, ainsi que les observateurs de l'UE et de la CEDEAO accompagnent le processus de transition jusqu'à son terme.

5.6 - Les annexes I, II et III font partie intégrante du présent Accord.

5.8 - En cas de différend sur l'interprétation de tout ou partie du présent Accord, y compris les modalités d'organisation et de déroulement des opérations électorales, les parties signataires conviennent de s'en remettre à l'arbitrage du Facilitateur.

Fait à OUAGADOUGOU,

Ont signé :

Pour le Bureau du Dialogue : Monsieur Yawovi AGBOYIBO,

► Pour le CAR : Monsieur Gahoun HEGBOR,

► Pour la CDPA : Monsieur Léopold GNININVI,

► Pour la CPP : Monsieur Jean-Lucien SAVI de TOVE

► Pour le GF2D : Madame Akouavi Célestine AÏDAM

► Pour le Gouvernement : Monsieur Kokou Biossev TOZOUN

► Pour le PDR : Monsieur K. Lardia Henri KOLANI

► Pour le REF AMP/T : Madame A. Larba Maria APOUDJAK

► Pour le RPT : Monsieur Fambaré Ouattara NATCHABA

► Pour l'UFC : Monsieur Eric ARMERDING

► Le Facilitateur : Son Excellence Monsieur Blaise COMPAORE, Président du Burkina Faso

VI - ANNEXES

Annexe 1 - Des attributions, de la composition et des démembrements de la CENI

Tirant les enseignements des précédents processus électoraux, et conformément à l'engagement 1.3, les parties prenantes au Dialogue ont réaffirmé par consensus leur adhésion aux principes et acquis de l'Accord-cadre de Lomé concernant les attributions, la composition et les démembrements de la Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI).

Ces principes et acquis prévoient ce qui suit :

- ▶ Une Commission Electorale Nationale Indépendante (CENI), chargée d'organiser et de superviser les consultations électorales et référendaires, en liaison avec le Ministère de l'Intérieur et les autres services de l'Etat, sera mise en place ;
- ▶ La CENI sera composée de façon équilibrée entre la mouvance présidentielle, les partis d'opposition et la société civile ;
- ▶ Les parties ont accepté la mise en place de bureaux de vote composés de manière équilibrée.

Toutefois ;" elles ont convenu d'y apporter des améliorations permettant de renforcer l'autonomie de la CENI ainsi que les conditions de transparence et d'équité des prochaines élections législatives. Partant, elles se sont engagées pour une révision des textes législatifs et réglementaires relatifs à la CENI et à ses démembrements. Cette révision s'effectuera en conformité avec les engagements ci-après :

(i) La Commission Electorale Nationale Indépendante est rétablie dans sa mission d'organisation et de supervision des consultations électorales et référendaires. Elle est assistée, à sa demande, par l'Administration et les autres services de l'Etat. Les textes législatifs et réglementaires spécifient, à titre indicatif, les cas où l'assistance de l'Administration est indispensable ;

(ii) Dans la perspective des prochaines élections législatives à organiser conformément aux 22 engagements, la CENI sera composée de 19 membres désignés à raison de :

- ▶ 5 par la mouvance présidentielle (RPT) ;
- ▶ 10 par les 5 autres partis signataires de l'Accord-cadre de Lomé (CAR, CDP A, CPP, PDR, UFC) dont 2 par chacun ;
- ▶ 2 par la société civile, à raison d'un par chacune des 2 organisations qui prennent part au dialogue national (GF2D et REFAMPT) ;
- ▶ 2 par le Gouvernement.(sans voix délibérative)

La CENI élit en son sein son Président et les autres membres du Bureau. Le Président élu est nommé par décret pris en conseil des Ministres. Les Parties prenantes au Dialogue conviennent que la CENI adoptera son règlement intérieur dans un esprit consensuel.

Elles conviennent également que ce Règlement intérieur destiné à régir le fonctionnement de la CENI privilégiera le consensus dans la prise de décisions.

(iii) Les démembrements de la CENI, sont allégés et composés comme suit :

- ▶ (a) Les Commissions Electorales Locales Indépendantes (CELI) :

9 membres dont :

1 Magistrat, Président ès qualité ;

1 désigné par le Gouvernement ;(sans voix délibérative)

2 désignés par la mouvance présidentielle (RPT) ;

5 désignés par les 5 autres partis signataires de l'Accord cadre de Lomé (CAR, CDPA, CPP, PDR, UFC) dont 1 pour chacun.

Les membres du bureau de chaque CELI autres que le Président sont élus par leurs pairs.

Chaque CELI est assistée dans l'accomplissement de ses tâches par une commission technique.

► (b) Les bureaux de vote :

7 membres désignés à raison de :

2 par la mouvance présidentielle (RPT) ;

5 par les 5 autres partis signataires de l'Accord cadre de Lomé (CAR, CDPA, CPP, PDR, UFC) dont 1 par chacun ;

Les dirigeants des bureaux de vote sont nommés par la CENI sur proposition des CELI.

Annexe II - De la feuille de route du Gouvernement d'Union Nationale

Outre ses attributions constitutionnelles classiques ; le Gouvernement aura pour tâches prioritaires :

► de mettre en œuvre les décisions prises par le Dialogue ;

► de prendre des mesures en vue d'accélérer le rapatriement et la réinsertion des réfugiés et des personnes déplacées ;

► de créer les conditions d'une implication plus forte de la Diaspora togolaise à l'œuvre de construction nationale ;

► de renforcer les mesures visant à assurer la sécurité des personnes et des biens sur toute l'étendue du territoire nationale et de veiller au strict respect des normes républicaines relatives à l'intervention des Forces de Sécurité dans le maintien de l'ordre et de la sécurité publique ;

► de prendre les textes réglementaires et administratifs garantissant des élections justes, libres et transparentes ;

► de prendre les mesures appropriées en relation avec les partenaires au développement en vue -de relancer l'économie togolaise ;

► de parachever la mise en œuvre des vingt deux (22) engagements souscrits par le Gouvernement togolais avec l'Union Européenne.

► d'élaborer un calendrier électoral précis indiquant la date d'installation de la future CENI ;

► de définir les modalités de financement des activités des partis politiques et de la campagne électorale ;

► de rédiger les articles du code électoral visé par le présent accord.

Annexe III - Du code de bonne conduite pour les élections

Les parties prenantes au Dialogue ;

► conscientes de leur rôle majeur dans l'enracinement de la culture démocratique ;

► conscientes du rôle des médias dans la conduite harmonieuse des processus électoraux ;

► conscientes de leur influence sur l'opinion publique nationale et de leur responsabilité dans la préservation et la consolidation de la cohésion nationale et de la paix sociale ;

► considérant que les périodes électorales sont souvent porteuses de germes de fracture sociale ;

► considérant que la cohésion nationale et la paix sociale reposent sur la bonne gouvernance démocratique, qui implique l'organisation de scrutins justes, honnêtes et transparents ; s'engagent à œuvrer pour la sauvegarde de la paix, de la concorde sociale et de l'unité nationale par l'acceptation des diversités d'options politiques et d'opinions et le rejet de la violence sous toutes ses formes.

Les rapports entre les parties prenantes doivent être placés sous le signe du respect mutuel et du rejet de tout comportement susceptible de nuire à la sérénité des scrutins.

Les débats et les discours politiques doivent être circonscrits à une saine émulation des idées, à la critique des programmes politiques et aux suggestions destinées à améliorer la gouvernance démocratique et la promotion du développement. ils ne doivent pas traiter de la vie privée, de l'appartenance confessionnelle, sociale, régionale ou ethnique d'un candidat ou d'un citoyen.

Les candidats, partis politiques, regroupements ou collectifs de partis s'interdisent et interdisent à leurs militants et partisans toute attitude, tout comportement, tout propos de nature .à porter atteinte à la dignité, à l'intégrité physique des personnes. Aux biens publics et privés et à la transparence des élections.

Les candidats au scrutin s'engagent à bannir de leurs discours et programmes politiques, le mensonge, la diffamation, les incitations à la fraude électorale ainsi que tout comportement tendant à abuser de l'électorat. quelle que soit la langue utilisée.

Les médias publics s'engagent à assurer un traitement égalitaire et équilibré des candidats ou formations politiques prenant part aux scrutins.

Les médias privés s'engagent à assurer un strict respect de l'éthique et de la déontologie et à bannir toute discrimination.

Les journalistes s'interdisent tous traitements et / ou propos partisans ou malveillant à l'égard des candidats, des partis politiques et de leurs programmes et tout dénigrement des partis politiques ou des candidats. En adhérant au

code, les parties prenantes affirment leur confiance au peuple togolais, ultime souverain qui aspire à une démocratie respectueuse des libertés publiques et des droits fondamentaux de la personne humaine.

Les parties prenantes s'engagent à recourir aux voies légales pour tout règlement des différends qui viendraient à les opposer du fait de la non observation des règles par une des parties.

Annex 4: report by the JPA delegation to Togo (1-4 May 2004)

**ACP-EU JOINT
PARLIAMENTARY ASSEMBLY
BUREAU**

6 June 2006

**REPORT
OF THE ACP-EU PARLIAMENTARY ASSEMBLY
JOINT DELEGATION VISIT
TO TOGO FROM 1- 4 MAY 2006**

Eustace Acpovi (ACP, Benin), Vice-President
Michael Gahler (EU), Vice-President

and

Marie-Arlette Carlotti (EU), Vice-President
Michał Tomasz Kamiński (EU), Vice-President
Osei Prempeh (ACP, Ghana), Vice-President

At its meeting of 20 November 2005 the Bureau of the ACP-EU Joint Parliamentary Assembly decided to send a delegation on a working visit to Togo.

The visit of the delegation took place from 1 to 4 May 2006. The final programme is appended to this report. The delegation consisted of three members of the European Parliament (Marie-Arlette Carlotti, Michael Gahler and Michał Tomasz Kamiński) and two parliamentarians from the ACP countries (Eustache Acpovi (Benin) and Osei Prempeh (Ghana)). It was originally planned that Georges Rawiri, Co-President of the Joint Parliamentary Assembly, would act as co-president of the delegation on the ACP side. Tragically, Co-President Rawiri died shortly before the delegation's visit. The delegation's co-presidents were Mr Acpovi for the ACP and Mr Gahler for the EU.

Togo is an ACP country to which Article 96 of the Cotonou Agreement applies, i.e. cooperation in the framework of the European Development Fund has been largely discontinued. In the case of Togo the European Commission continues to fund small projects and projects that benefit the population directly and are connected with the development of democracy, human rights and the rule of law. The delegation was able to see some of these projects for itself in the course of the working visit, and observed that they did indeed have beneficial effects for the population.

On the day after the delegation left Togo Commissioner Michel announced that the Commission would be releasing an appropriation of some 20 million euro for four projects, which are either for the direct benefit of the population or in support of the implementation of the 22 commitments (see below), with activities in the areas of human rights, election support or a general population census. The release of the Stabex funds from the 7th EDF (15 million euro) is being linked by the Council to the opening of an office of the United Nations High Commissioner for Human Rights and the arrival of two Special Rapporteurs on Torture and Summary Executions. The Stabex funds from the 8th EDF (about 10 million euro) will be released after free and transparent general elections have been held.

From 1967 until his death in February 2005, Togo was governed by Gnassingbé Eyadema. As a result of international pressure, elections were held in 1993, but were boycotted by the opposition, which considered that the ballot had not been organised in a transparent way. Eyadema was declared to have won the elections. The European Union decided to impose sanctions in accordance with Article 366a of the Lomé Agreement, which were eased between 1996 and 1998 in response to undertakings by the authorities, but reintroduced in 1996 for failure to honour those undertakings. Following Eyadema's death, his son Faure Gnassingbé was initially made president with the support of the army, in violation of the Togolese Constitution. Sharp criticism by the ECOWAS States, the EU and the international community forced presidential elections in April 2005, from which Faure Gnassingbé emerged the winner. His electoral victory was marred by numerous irregularities, again attracting severe criticism from abroad. The opposition demonstrated against the election results, to which the police and army responded with brutal treatment of demonstrators, leading to violent protests and fierce reprisals. In a report published on 26 September 2005 the High Commissioner for Human Rights put the number killed between President Eyadema's death on 5 February and his son Faure Gnassingbé's taking office on 5 May at 'between 400 and 500'. The number of demonstrators killed is estimated at between 500 and 1 000. There were many arrests and,

according to the estimates of office the United Nations High Commissioner for Refugees, 40 000 Togolese fled to the neighbouring countries of Benin and Ghana.

On June 2005 a new government was formed under Prime Minister Edem Kodjo. Kodjo was a member of the moderate opposition, although he is close to the President's party, the RPT. The government has introduced two important developments. On 18 November 2005 it undertook to resume political dialogue with the opposition, and it declared its intention of abiding by the 22 commitments entered into vis-à-vis the EU by the Togolese authorities in July 2004, so that a resumption of cooperation in the framework of the Cotonou Agreement could be envisaged.

These two points were at the centre of the delegation's discussions in Togo in early May 2006. The delegation met the President of the National Assembly together with his Vice-Presidents, the Chairman of the Legal Affairs Committee and other leading Members of Parliament, the Prime Minister and many Ministers from his government, including the Foreign Affairs Minister.

The meeting with President Faure Gnassingbé, despite being confirmed, was cancelled after the delegation's arrival at the presidential palace. The members of the Joint Parliamentary Assembly delegation find this highly regrettable, and take the view that it would have been desirable to hear the President, whose role is key to the continuation of a process of reform.

The delegation met with the main representatives of the Togolese parties, and representatives of State bodies and of civil society (see final programme).

There is clearly a prevailing desire for democratisation and reform. Nevertheless, the memory of many breakdowns in past political negotiations now justifies the demand for concrete action to reestablish confidence. Two events that took a place a few days before the delegation's arrival attest to this desire for conciliation.

(1) For example, Togolese public figures, often members of the opposition, were honoured for their past services to their country, and streets in the capital were named after leading figures from the country. For example, the commercial shopping street now bears the name of S. Olimpio, the Father of Independence. These are only symbolic gestures, but given the country's recent history, they are worth mentioning as a step towards a new political process.

(2) The political Dialogue (*'dialogue politique inter-togolaise'*) was officially launched on 24 and 25 April 2006, and is a sign of the political parties' willingness to overcome old differences. This body is made up of the major political parties, the RPT, CPP and PDR, which together form the government, the CAR, CDPA and UFC opposition parties, the non-governmental organisations GF2D and REFAMP, as well as representatives of the government itself. The Dialogue has provided itself with a Bureau, drawn up rules of procedure for itself, and has adopted a very detailed agenda of 12 items, to be discussed at 15 meetings, the timetable for which remains flexible.

The agenda includes the electoral framework, the situation of refugees and displaced persons, institutional reform, security problems, including reform of the army, the issue of impunity,

funding of political parties, evaluation of the 22 commitments, resolving disputes over the presidential election in April 2005, call for a resumption of cooperation, the establishment of a permanent framework for dialogue and conciliation on subjects of national interest, and the formation of a new government.

The political dialogue will only be considered a success when agreement has been reached on all 12 points.

The election of the Dialogue's presidency and the questions of bringing in a mediator (*'mediateur'*) and the principle of consensus or, failing that, of enhanced majority decision making, have already brought to light existing tensions. The leader of the CAR party delegation, Yawowi Agboyibo, was elected chairman, the vice-chairmanship was allocated to GF2D, and the government was given the task of reporting. The EU is represented at the Dialogue's meetings by an observer.

All participants welcomed the political dialogue, but emphasised its fragility. The tensions are great, particularly between the RPT and the UFC, and the extremes of all tendencies. By common consent, our delegation emphasised to all its interlocutors the crucial importance of continuing the Dialogue, which should lead to an overall, just agreement, acceptable to all, and to the holding of free and fair elections. When this process had been successfully completed full cooperation with Togo by the EU would logically follow. Failure of the 13th dialogue would militate strongly against the possibility of emerging from the crisis. We call on all the parties present to assume their responsibilities in the interests of the Togolese people.

The crisis must be overcome, together with its disastrous impact on a whole generation of Togolese: rising unemployment, failure of the health system and prevention of large-scale epidemics, decline of the education system and basic infrastructure, fall in the purchasing power of families. All of these problems must be addressed by the transition government.

The representatives of the government and the government parties expressed the view that Togo's 22 commitments to the EU had already been fulfilled, or that implementation of the commitments was incomplete only on a small number of points. Representatives of the opposition camp took the view that only a minority of the 22 commitments had been honoured, with crucial and difficult issues still needing to be resolved (completion of the political dialogue, electoral law reform, holding the parliamentary and local elections announced for 2005 in the 22 commitments). This last view was shared by local foreign observers.

Reform of electoral laws is one of the central issues that must be addressed as part of the democratisation process. Current electoral law in Togo provides for a first-past-the-post system. Division into constituencies is such that significantly more voters can vote in some than in others. This disproportionality was not viewed as an obstacle to democracy by all interlocutors. Our delegation was of the opinion that the establishment of generally accepted rules for free and fair elections was a necessary precondition for successful completion of the democratisation process.

Revision of the electoral framework, which may call for a review of all legal texts with electoral relevance, will allow the necessary institutional reforms to be addressed.

Another central point in the discussions was reform of the army and security forces.

The army has always had a great influence on Togolese political and economic life. Officers and soldiers are recruited predominantly from the Kara region, the home of the Gnassingbé/Eyadema family. The directors of the tax and customs authorities are members of the army. According to our most recent information, however, these two officers were to be replaced by civilians at the beginning of May. But economic activities, particularly in the customs-free area and the port area, should be more open to competition, so that they will diversify, put an end to windfall profits, and stabilise commercial relations.

Reform of the army and police force are on the agenda of the political dialogue. However, everyone agrees that this will be achieved in several stages. Thoroughgoing reform is called for, resulting in an army which is apolitical and respectful of institutions. An army which is upgraded into a specific body with a recognised, well-defined remit in the framework of a new statute and modern internal rules. The urgent matter to be addressed will be that of protecting the population during the next elections, either by quartering in barracks or by the presence of military observers, for example. The government emphasised that measures were already under way, for instance in the form of better training of members of the police force and army. The army quartered in barracks is no longer responsible for the safety of the city of Lomé, which is experiencing an increase in violence. Despite this, the President and his government are taking a courageous stance: that of placing internal security in the hands of the police. There is a need to restructure the forces security and public order, with a new statute defining their remit and areas of intervention.

This too was not seen as a problem by all our interlocutors. However, most of them did come down on the side of reform of the army and security services.

Reform of the judiciary is also on the government's agenda. The Justice Minister presented a coherent, ambitious political project to the ACP-EU delegation. Formal steps have already been taken. However, their practical implementation obviously still leaves a lot to be desired. It became clear from our conversations and observations that accused people are still imprisoned for months or even years without appearing before a judge and without the opportunity to consult a lawyer. There continues to be a – fairly small – number of political prisoners in the wake of the unrest after the elections in April 2005. However, all the evidence confirms that virtually all the political prisoners have been released. A few individual cases were brought up with the authorities by the delegation.

A number of organisations and observers pointed to the continuing power wielded by State institutions over opposition members. Particularly in rural areas, there was repression of all kinds (particularly economic and social), whereas members of opposition groups in Lomé for the most part had freedom of action.

The question of political refugees continues to be difficult. According to the HCR, some 40 000 people fled after the elections to take refuge in Benin and Ghana. The HCR is going to carry out a census to confirm the presence of 12 500 Togolese refugees in the Volta region of Ghana. According to HCR statistics, 19 870 Togolese refugees are still living in Benin, some in the

refugee camps near the border, the others with host families. Opinions vary as to the reasons for their flight. Some look upon them as economic refugees, others as political refugees. There are also correspondingly differing views as to why it does not seem possible for them to return: one view sees the reason as the continuing risk of political persecution, the other the destruction of the refugees' economic base (houses, fields, etc.) during their absence. A call for the return of the refugees, as proposed by the authorities, would only be effective in the context of a successful outcome to the political dialogue, the only thing that would allay the refugees' fears.

On 10 March 2005 Prime Minister Kodjo instructed the police and judicial authorities to stop their pursuit of people wanted in connection with offences committed during, or in the aftermath of, the elections. Those who committed murder (*'crimes de sang'*) are excepted. This could be seen on the one hand as a measure in support of a wide-ranging process of dialogue in Togolese society, on the other as a step towards impunity. We also note that those guilty of State-organised crime in the army and police have not been called to account. The recurring problem of impunity will have to be resolved if there is to be civil peace and reparation of damages to victims. Togo must provide itself with a structure for identifying those responsible if it is to launch itself into a truth, justice and reconciliation process. Resolving this question will foster the climate of confidence necessary for a normalisation of the country.

On 11 May 2006 the EU Council Presidency issued a statement welcoming the launching of the process of dialogue and the efforts being made by the President, political circles and civil society, and calling on all participants to bring the dialogue to a conclusion.

The ACP-EU delegation encourages all those in Togo who are working towards emerging from the crisis and holding free and transparent elections which will put the country on the path to democracy, in the interests of the Togolese people.