



À PROPOS D'UNE REFORME PASSEE SOUS SILENCE : LA SUPPRESSION DU DROIT DE VOTE EXTERNE DE LA DIASPORA TOGOLAISE

Par

Bibi Pacôme MOUGUE

Doctorant en droit public

Université de Kara (Togo)

Courriel : mouguebibipacome@gmail.com

INTRODUCTION

Dans un contexte marqué par une intensification des tensions entre le pouvoir en place, dirigé par Faure GNASSINGBE, et une jeunesse togolaise engagée, tant sur les réseaux sociaux que dans l'espace public — tensions ayant conduit à l'émission de mandats d'arrêt internationaux à l'encontre des figures de proue de ce mouvement sociopolitique, pour la plupart établies à l'étranger — il apparaît pertinent d'interroger les modalités de participation politique de la diaspora togolaise. En prenant le suffrage comme centre de gravité et le droit togolais comme levier d'analyse pour explorer d'autres ordres juridiques, cette étude entend contribuer à la réflexion sur le droit de vote et la garantie des droits civils et politiques des citoyens.

En 2009, le professeur Dodzi KOKOROKO écrivait que : « *les élections disputées depuis 1990 sont portées par un élan ambigu. Elles constituent, dans une certaine mesure, une grande avancée pour la démocratie en Afrique noire francophone. Le pouvoir politique devient théoriquement accessible, tout au moins il s'ouvre à un plus grand nombre d'acteurs. Les élections attestent ainsi de l'évolution des comportements politiques et d'une nouvelle vision du politique. Bien entendu, même si elles ne sauraient à elles seules être un gage de démocratie, elles n'en sont pas moins, quelles que soient leurs limites, une condition nécessaire du développement démocratique. Cependant, cette grandeur de l'élection célébrée par sa consécration constitutionnelle s'éclipse rapidement devant les déceptions et régressions engendrées dans la pratique* »¹. Aussi, après avoir dressé le sombre bilan de ces années de déceptions et de régressions en matière électorale, ajouta-t-il : « *L'impression générale qui s'en dégage est qu'on se joue de l'électeur, c'est-à-dire, en fin de compte, qu'on se joue de la nation à travers les lois électorales (...)* »². Dans les lignes qui suivent, nous démontrerons que, plus d'une quinzaine d'années après, cette diatribe n'a rien perdu de sa pertinence dans le contexte togolais.

D'emblée, il convient de souligner que, depuis mai 2024, les togolais savent que, sauf revirement *in extremis*, ils ne choisiront plus directement leur chef d'Etat. Ce droit leur a été

¹ D. KOKOROKO, « Les élections disputées : Réussites et échecs », *Pouvoirs* n°129, avril 2009, pp. 115-116.

² *Ibidem*, p. 118.



retiré. Ils en ont été illicitement³ dépouillés, entre mars, avril et mai 2024. En effet, le 25 mars 2024, l'Assemblée nationale togolaise a voté, à une majorité de plus de 4/5 des députés, une loi portant, selon les sources officielles⁴, révision de la Constitution de 1992. En réalité, plus qu'une révision, il s'agissait d'un changement de la Constitution qui faisait passer le Togo à une Vème République avec un régime parlementaire⁵ et qui supprimait l'élection du Président de la République au suffrage universel direct, tout en créant un poste de Président du Conseil des ministres. Intervenu sans consultation référendaire, ce changement de Constitution a ensuite été entériné en seconde lecture, le 19 avril, à dix jours des élections législatives, puis promulgué le 6 mai 2024⁶, avant que le texte même ne soit rendu public des semaines après.

Cependant, ce que la majorité des togolais ignore, c'est qu'à la suite de cette « émasculature »⁷ ou de cette « manipulation »⁸ constitutionnelle, une réforme subséquente a exclu une partie significative de l'électorat de la participation aux élections nationales, et ce malgré les promesses d'un renouveau démocratique. A cet égard, nous convenons avec Vincent PEILLON qu'« *en politique, la promesse a mauvaise presse. Sa réputation est fâcheuse. Elle est synonyme de mensonge et de crédulité. Elle est l'acte du démagogue. Elle est aussi la passion de la populace. Pour conquérir le pouvoir, l'homme politique fait des promesses ; puis, pour l'exercer, il les trahit ; enfin, pour le conserver ou le reconquérir, il fait de nouvelles promesses* »⁹. En effet, dans son message de vœux du Nouvel An, le chef de l'État togolais promettait une année de progrès qui marquera « *un renouveau démocratique* »¹⁰ pour le pays, avec notamment la mise en place des institutions de la nouvelle Constitution, qui fait cependant basculer le pays dans une nouvelle République (la cinquième) avec un régime qu'il qualifie,

³ B. P. MOUGUE, « De l'illicéité de la révision constitutionnelle du 25 mars 2024 au Togo », avril 2024, disponible en ligne sur <https://univ-lyon3.hal.science/hal-05121635/>.

⁴ Voir, par exemple, Portail officiel de la République Togolaise, « Le Togo révisé sa Constitution et passe au régime parlementaire », 26 mars 2024, disponible en ligne sur <https://www.republiquetogolaise.com/politique/2603-9072-le-togo-revise-sa-constitution-et-passe-au-regime-parlementaire> consulté le 20 décembre 2024.

⁵ Togo Presse, « Le Togo bascule dans la 5e République avec un régime parlementaire », 26 mars 2024, disponible en ligne sur <https://togopresse.tg/le-togo-basculer-dans-la-5e-republique-avec-un-regime-parlementaire/> consulté le 27 mars 2024.

⁶ Loi n° 2024-005 du 6 mai 2024 portant constitution de la République Togolaise ; Portail Officiel de la République Togolaise, « Le chef de l'Etat promulgue la nouvelle Constitution, le Togo est désormais dans la Vème République », 07 mai 2024, disponible en ligne sur <https://www.republiquetogolaise.com/politique/0705-9215-le-chef-de-l-etat-promulgue-la-nouvelle-constitution-le-togo-est-desormais-dans-la-5eme-republique> consulté le 20 décembre 2024.

⁷ Cf. Th. HOLO, « Démocratie revitalisée ou démocratie émasculée ? Les constitutions du renouveau démocratique dans les Etats de l'espace francophone : régimes juridiques et systèmes politiques », *RBSJA*, n° 16, 2006, pp. 17-41.

⁸ Voir S. BOLLE, « Des constitutions « made in » Afrique », *AFDC* 2005, pp. 12-13.

⁹ V. PEILLON, « La promesse en politique », *Presses universitaires de France*, 2019, p. 21-26. Voir aussi A. BOYER, « Promesse oblige », *Revue du MAUSS*, 2017, pp. 227-240 ; L. RAGIMBEAU, « Le respect des promesses administratives », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, n°3, 2021, p. 675.

¹⁰ Faure GNASSINGBE, Vœux du nouvel an, 31 déc. 2024, disponible sur <https://presidence.gouv.tg/2024/12/31/voeux-de-nouvel-an-2025-du-chef-de-letat-a-la-nation/>, consulté le 05 janvier 2025.



lui-même, de « véritable démocratie parlementaire »¹¹ qui « permettra au Peuple togolais d'être mieux représenté et contribuera donc efficacement à la préparation de l'avenir du pays »¹².

A l'évidence, après plus d'un demi-siècle d'indépendance et de dévolution du pouvoir étatique, le Togo est encore à la recherche de son modèle constitutionnel et démocratique¹³. Cette énième restauration du régime parlementaire au Togo¹⁴, qui s'opère de manière furtive, précipitée et à marche forcée, témoigne des « splendeurs et misères du parlementarisme en Afrique noire francophone »¹⁵. D'autant plus que ce détournement du pouvoir de révision constitutionnelle¹⁶ a été suivi d'une réforme électorale qui s'attaque aux droits-participations de la diaspora. Si elle n'est pas plus rocambolesque que le changement illicite de la Constitution togolaise, cette autre estocade qui touche de plein fouet à une partie névralgique du corpus de la Nation, et dont nous nous proposons de traiter dans le cadre de cette étude est, tout de même, un coup dur dont la symbolique en termes de recul démocratique n'est pas négligeable, surtout quand on tient compte de l'arbitraire ayant entouré de la procédure. Il s'agit, ni plus ni moins, de la suppression des droits-participation de la diaspora togolaise en matière électorale au Togo.

Le mot diaspora a longtemps¹⁷ été appliqué fondamentalement au peuple juif, et ce pour désigner « la dispersion des juifs, au cours des siècles, hors du territoire de leurs ancêtres »¹⁸ ; c'est ainsi qu'on parlait de « La diaspora Juive ou la Diaspora »¹⁹. Grâce aux travaux de certains chercheurs en sciences sociales²⁰, l'usage s'est généralisé pour s'appliquer à d'autres populations ayant connu le même phénomène. Le mot a alors été entendu comme la « dispersion d'un peuple, d'une communauté à travers le monde »²¹ et comme « l'ensemble des

¹¹ *Idem.*

¹² *Idem.*

¹³ Voir P. QUANTIN, « La démocratie en Afrique : à la recherche d'un modèle », *Pouvoirs* n°129, avril 2009, pp. 65 et s. ; dans le même sens KPODAR (A.), « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone », *Afrilex*, p. 1.

¹⁴ Le Togo n'est pas à sa première expérimentation du régime parlementaire ainsi que de sa restauration. Pour une étude, voir K. SOMALI, *Le parlement dans le nouveau constitutionnalisme en Afrique. Essai d'analyse comparée à partir des exemples du Bénin, du Burkina Faso et du Togo*, Thèse, Droit public, Université du droit et de la santé – Lille II, 2008, pp. 39 et s.

¹⁵ T. ONDO, « Splendeurs et misères du parlementarisme en Afrique noire Francophone », in J. GARRIGUES, et alii (dir.), *Assemblées et Parlements dans le monde du Moyen-Âge à nos jours*, CHPP et Assemblée Nationale, 2010, pp. 969-982.

¹⁶ G. BURDEAU, *Traité de science politique*, t. IV, p. 238, cité par Y. A. KPEDU, « Le parlement constituant en Afrique francophone : Contribution à la limitation du pouvoir de révision constitutionnelle en Afrique », *RDP*, n° 1, 2016, p. 298.

¹⁷ Y. LACOSTE (dir.), « Géopolitique des diasporas », *Hérodote*, n° 53, 1989 ; M. BRUNEAU, « Espaces et territoires de diasporas », *Diasporas*, Montpellier, GIP Reclus, 1995, cités par M. HOVANESSIAN, « La notion de diaspora. Usage et champs sémantique », *Journal des anthropologues*, Association française des anthropologues, 1998, pp. 2-3.

¹⁸ *Dictionnaire*, Hachette, 2019, p. 470.

¹⁹ *Idem.*

²⁰ À l'instar de J. A. ARMSTRONG, « Mobilized and Proletarian Diasporas », *American Political Science Review*, 1976, pp. 393-408.

²¹ *Dictionnaire de la langue française*, Grands Caractères, Alexandre Falco (éditeur), 2009, p. 288.



membres d'un peuple dispersés à travers le monde mais restant en relation »²², au point qu'on estime que le concept a désormais une vocation « universalisante »²³. Certains auteurs ont alors proposé de définir la diaspora, à partir d'un préalable incontournable, comme « toute collectivité ethnoculturelle diffuse hors de son milieu originel » ou encore « une entité ethnoculturelle constituée préalablement à son essaimage »²⁴.

Pour Michel BRUNEAU, le concept de diaspora repose sur trois caractéristiques essentielles : la conscience et la revendication d'une identité ethnique ou nationale, une organisation politique, religieuse ou culturelle du groupe dispersé, la pérennité des contacts avec le territoire d'origine²⁵. En faisant abstraction des causes et, subséquemment de la dichotomie avec des notions voisines comme la migration, l'expatriation, l'exile, les réfugiés, on peut considérer que le concept de diaspora évoque à la fois un phénomène (la dispersion d'une population au-delà de son pays d'origine) et le résultat de ce phénomène (la communauté constituée dans chacun des pays d'accueil par cette population dispersée).

En outre, d'après le professeur FAVOREU, les droits-participation sont ceux qui permettent aux citoyens de s'impliquer dans le fonctionnement du jeu politique au sens large. Dans un système de type représentatif comme celui de la Vème République, cette faculté s'accomplit principalement dans l'exercice du droit de suffrage, lequel comporte deux aspects distincts, le droit de suffrage actif – droit de vote – et le droit de suffrage passif – droit d'être élu ou éligibilité²⁶. PROMEUR et ROSENBERG précisent que « ce droit découle du droit à des élections libres, un principe démocratique essentiel qui suppose l'organisation à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans des conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif »²⁷.

L'élection désigne, quant à elle, le processus de désignation, par un corps de suffragants dont le vote est saisi par différents modes de scrutin pour l'exercice d'une fonction individuelle ou collective²⁸. Dans cette assertion, le terme suffragant est entendu au sens d'électeur, c'est-à-dire le titulaire du droit de vote pour une élection déterminée²⁹ ; un individu ou un groupe d'individus doté de l'aptitude juridique à émettre un vote dans une élection ou un référendum³⁰. Autrement

²²Le Grand Larousse illustré, Larousse, 2020, p. 379 ; Le Petit Robert de la langue française, Le Robert, 2025, p. 731.

²³A. MÉDAM, « Diaspora/diasporas. Archétype et typologie », *Revue européenne des migrations internationales*, vol. 9, 1, 1993, cité par M. HOVANESSIAN, « La notion de diaspora. Usage et champs sémantique », *op. cit.*, p. 3.

²⁴M. BRUNEAU, « Espaces et territoires de diasporas », *Diasporas*, Montpellier, 1995, cité par HOVANESSIAN (M.), « La notion de diaspora. Usage et champs sémantique », *op. cit.*, p. 1.

²⁵M. BRUNEAU (coord.), *Diasporas*, Montpellier, 1995, cité par M. MICHEL, « Compte rendu », in *L'information géographique*, vol. 60, Paris, 1996, p. 88.

²⁶L. FAVOREU, P. GAIA et alii, *Droit constitutionnel*, Lefebvre Dalloz, 27ème éd., 2025, p. 1191 ; L. FAVOREU, A. DUFFY-MEUNIER et alii, *Droit des libertés fondamentales*, Lefebvre Dalloz, 9ème éd., 2024, p. 467.

²⁷Y. PROMEUR, D. ROSENBERG, *Droit des partis politiques*, Ellipse, 2008, p.374.

²⁸A. BENABENT, Y. GOUDMET, *Dictionnaire juridique*, L.G.D.J., 2025, p. 164. G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, *Quadrige*, PUF, 15ème éd., 2024, p. 394.

²⁹Idem.

³⁰G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, p. 393.



dit, l'électeur, c'est celui qui dispose de la possibilité de choisir entre plusieurs candidats pour l'attribution d'un mandat ou d'une fonction³¹. Le droit de participer à l'élection, en tant qu'électeur, suppose de remplir des conditions et de réaliser des formalités qui aboutissent à l'inscription sur une liste électorale et à la délivrance d'une carte d'électeur. Dans cette optique, l'éligibilité s'entend de l'aptitude juridique à se porter candidat à une fonction politique élective³², de l'aptitude à être élu³³, du droit pour un électeur de présenter sa candidature³⁴. Il s'ensuit que l'éligibilité est un pendant de la qualité d'électeur, de sorte que pour être éligible, il faut d'abord être électeur et, s'agissant des élections politiques, il faut avant tout être un national³⁵. Est donc éligible l'électeur ou l'électrice qui a le droit d'être élu(e)³⁶. De ce point de vue, on convient avec le professeur KOKOROKO pour qui l'élection est « *l'instrument de désignation des gouvernants et apparaît comme un substitut au tirage au sort, au hasard ou aux prédictions des oracles, à l'hérédité ou à la cooptation, une alternative viable à l'autodésignation et un outil de participation des citoyens à la gestion de la chose publique. Elle constitue, en effet, l'une des poutres maîtresses de tout régime démocratique car ce dernier est celui dans lequel les gouvernants sont choisis par les gouvernés au moyen d'élections sincères et libres* »³⁷.

Selon une conception généralement admise, « *le vote externe désigne les procédures permettant à certains ou à tous les électeurs d'un pays, se trouvant temporairement ou définitivement à l'étranger, d'exercer leur droit de vote depuis l'extérieur du territoire national* »³⁸. Dans cette acception, le vote externe tend à se confondre avec le vote à distance dont il partage les modalités plus variées : vote par procuration, vote électronique, vote par fax, vote par correspondance postale³⁹. Or, la distance n'implique pas nécessairement l'extranéité. Si tout vote externe est un vote à distance, tout vote à distance ne constitue pas un vote externe. Puisque, la majorité des procédés de vote à distance peuvent être mobilisés dans le cadre d'un vote interne, dès lors que le cadre légal le permet. Ils peuvent ainsi être utilisés par des électeurs présents sur le territoire national, mais se trouvant dans l'impossibilité de se rendre aux bureaux de vote le jour du scrutin. A notre humble avis, à strictement parler, le critère distinctif du vote externe, qui permet donc de le différencier du vote interne, c'est l'existence de circonscriptions électorales et de bureaux de vote à l'étranger. En l'absence de telles dispositions, la terminologie appropriée devrait être, non pas le vote externe, mais le vote à distance. Dans cette optique, pour tout scrutin se déroulant dans un pays donné, le vote externe désigne, selon nous, le

³¹ L. FAVOREU, P. GAIA et alii, *Droit constitutionnel*, op. cit., 2025, p. 715

³² R. CABRILLAC (dir.), *Dictionnaire du vocabulaire juridique*, LexisNexis, 16^{ème} édition, 2025, p. 246.

³³ L. FAVOREU, P. GAIA et alii, *Droit constitutionnel*, op. cit., 2025, p. 731.

³⁴ C. PUIGELIER (dir.), *Dictionnaire juridique*, Bruylant, 3^{ème} édition, 2020, p. 417.

³⁵ L. FAVOREU, A. DUFFY-MEUNIER et alii, *Droit des libertés fondamentales*, op. cit., p. 471.

³⁶ *Idem*.

³⁷ D. KOKOROKO, « Les élections disputées : Réussites et échecs », op. cit., p/ 115.

³⁸ N. BRAUN et M. GRATSCHEW, « Introduction », in A. ELLIS, C. NAVARRO et alii, *Voting from Abroad. The International IDEA Handbook*, International IDEA and Federal Electoral Institute of Mexico, 14 novembre 2007, p. 8.

³⁹ *Ibidem*, pp. 6-7.



suffrage exprimé au sein des bureaux de vote des circonscriptions électorales établies hors du territoire national⁴⁰.

En 2020, l'Organisation Internationale pour la Migration (O.I.M.), notait que le nombre de migrants internationaux a augmenté les cinq dernières années et l'on estimait que 281 millions de personnes vivaient dans un pays autre que leur pays de naissance (soit 3,6 % de la population mondiale), ce qui représentait 128 millions de plus qu'en 1990 et plus de trois fois plus qu'en 1970⁴¹. Ces chiffres ont d'ailleurs évolué, avec, à la mi-2024, 304 millions de migrants internationaux, selon les Nations Unies⁴². Par ailleurs, l'on observe une augmentation générale des rapatriements de fonds internationaux au cours des dernières décennies, passant de 128 milliards de dollars USA en 2000 à 831 milliards de dollars USA en 2022⁴³. S'agissant du Togo, il ressort du recensement général de la population et de l'habitat réalisé, en 2022, par l'Institut national de la statistique et des études économiques et démographiques (I.N.S.E.D.), que 8 095 498 personnes majoritairement jeunes (23,4 ans comme moyenne d'âge ; et 42% étant des jeunes de moins de 15 ans), dont 51,3% sont des femmes et 48,7% sont des hommes, vivent sur le territoire national⁴⁴. Parallèlement, un autre recensement réalisé la même année par le ministère des Affaires étrangères, de l'intégration régionale et des togolais de l'extérieur chiffrait à 950.436 le nombre de citoyens togolais vivant à l'étranger. Selon ce même recensement, la population diasporique togolaise serait composée de 44,18% de femmes et 55,82% d'hommes, dont 855 464 vivrait en Afrique, contre 57 928 en Europe, 22 299 en Asie, 14 365 en Amérique et 380 en Océanie⁴⁵. Cependant, les résultats de ce recensement nous semblent loin de la réalité, d'autant plus que bien avant cette opération, d'autres sources estimaient le nombre de togolais résidant à l'étranger à 2,5 millions⁴⁶.

La réforme du cadre électoral annoncée dans la seconde moitié de l'année 2024 était attendue. Elles pouvaient susciter moult spéculations et de nombreuses craintes. Mais, à part ceux qui étaient au cœur du système, quasiment aucun observateur externe ne pouvait se douter que ce

⁴⁰ Notre conception du vote externe est proche de celle partagée par une partie de la doctrine, notamment Thibaut JAULIN et Etienne SMITH (voir T. JAULIN et E. SMITH, « Diffusion and practice of external voting in North and West Africa » in Ph. FARGUES et M.RANGO, *Migration in West and North Africa and across the Mediterranean : Trends, risks, development and governance*, International Organization for Migration, 2020, pp.422-423, disponible sur <https://publications.iom.int/system/files/pdf/Ch34-Diffusion-and-practice-of-external-voting-FR.pdf> consulté le 1er janvier 2025. Mais elle s'en éloigne sous l'angle de l'unité terminologique. Ces auteurs emploient invariablement la notion de vote à distance et de vote externe, alors que le critère distinctif que nous avons identifié induit une nuance fondamentale qui rompt la synonymie.

⁴¹ O.I.M., *Etat de la migration dans le monde 2024*, p. 4, disponible sur <https://worldmigrationreport.iom.int/msite/wmr-2024-interactive/?lang=FR> consulté le 5 janvier 2025.

⁴² Portail sur les données migratoires, <https://www.migrationdataportal.org/fr/node/499931> consulté le 2 mai 2025.

⁴³ *Ibidem*, p. 5.

⁴⁴ I.N.S.E.D., Publications RGPH, novembre 2022, disponible sur <https://inseed.tg/depliant-et-communique-rgph/> consulté le 5 janvier 2025.

⁴⁵ Portail officiel de la République Togolaise : « Diaspora : près d'un million de Togolais recensés à l'extérieur en 2022 », 9 mai 2023, disponible sur <https://www.republiquetogolaise.com/gestion-publique/0905-8020-diaspora-pres-d-un-million-de-togolais-recensees-a-l-exterieur-en-2022> consulté le 14 août 2025.

⁴⁶ Collectif Togo Debout Europe, « Togo : un cadre électoral transparent pour le vote de la diaspora. Réformes électorales et institutionnelles indispensables », 15 sept. 2018, p. 5, disponible en ligne sur https://www.togodebout.info/wp-content/uploads/2018/09/Togodebout_Droit-de-vote-de-la-diaspora_15092018.pdf consulté le 14 août 2025.



qui se tramait dans le secret des dieux irait jusqu'à remettre en cause le droit de vote externe de la diaspora togolaise. De surcroît, à travers son ministère des Affaires étrangères, de l'intégration régionale et des togolais de l'extérieur (ci-après M.A.E.I.R.T.E.), le Gouvernement avait pris une panoplie de mesures pour attirer et impliquer la diaspora togolaise dans les politiques publiques⁴⁷. Par ailleurs, il était légitime de nourrir l'espoir d'un maintien du droit en question d'autant plus que les révisions successives de la loi n°2012-002 du 29 mai 2012 portant code électoral, de 2013 jusqu'à janvier 2024⁴⁸, si elles ne l'avaient pas significativement renforcé, elles ne l'avaient pas, pour autant, remis en cause. Désormais, tel n'est plus le cas depuis le 5 novembre 2024, au regard de l'ordonnance n° 2024-003/PR portant nouveau Code électoral et de l'ordonnance n°2024-002/PR relatif au statut de député.

Qu'est-ce qui a donc fondamentalement changé dans les droits-participation de la diaspora togolaise avec les réformes de novembre 2024 ? Quelles sont les incidences du nouveau code électoral sur les droits électoraux des citoyens togolais résidant à l'étranger ? Dans quelle mesure la diaspora togolaise, en particulier celle engagée dans les dynamiques contestataires du pouvoir de Faure GNASSINGBE, peut-elle exercer une influence politique effective sur les processus démocratiques au Togo ? Plus particulièrement, le vote externe de la diaspora togolaise est-il garanti en l'état actuel du droit positif togolais ? Les électeurs togolais de l'extérieur ont-ils encore le droit de voter depuis les bureaux de votes des circonscriptions électorales du Togo établis à l'étranger ? C'est à cette problématique que nous nous proposons d'apporter des éléments de réponses dans les développements ci-après.

De nos analyses, il ressort que le vote externe de la diaspora togolaise a été illicitement supprimé, alors qu'il avait été légalement consacré. Il nous semble, donc, utile de revenir sur la consécration du droit en question, dans une première partie (I), d'autant plus que ce processus a été émaillé de beaucoup d'événements graves et dramatiques, avant d'analyser la suppression dudit droit, dans une seconde partie (II).

I. UN DROIT LÉGALEMENT CONSACRÉ

Le droit de vote externe de la diaspora togolaise peut être rangé dans le lot des acquis démocratiques résultant des luttes politiques menées depuis le début des années 1990, qui se sont notamment soldées par sa concrétisation au niveau législatif (A), même si sa première expérimentation a fondamentalement été restrictive (B).

⁴⁷ Sans prétendre à l'exhaustivité, on peut citer le Plan stratégique de mobilisation de la diaspora togolaise ; l'exemption de visa pour la diaspora ; la stratégie nationale de migration de main d'œuvre et le plan d'action opérationnel 2018-2022 ; la création d'une Direction des Togolais de l'étranger ; la mise en place le Haut conseil des Togolais de l'extérieur – HCTE ; le Forum économique de la diaspora africaine de Lomé (FEDA) ; le Fonds d'investissement pour les Togolais de l'étranger ; la Feuille de route du gouvernement pour les Togolais de l'extérieur ; le Guichet de la Diaspora ; les missions foraines d'établissements de certificats de nationalité.

⁴⁸ Notamment la loi n° 2019-017 du 06 novembre 2019 ; la loi n° 2021-019 du 11 octobre 2021 portant code électoral ; et la loi n°2024-001 du 25 janv. 2024.



A. Une consécration progressive

La consécration du droit de vote externe de la diaspora togolaise est le fruit d'une longue période de revendications politiques(1) pour sa concrétisation par le législateur (2).

1. La revendication du droit de vote externe de la diaspora togolaise

Après la réélection de Faure Gnassingbé pour un troisième mandat comme Président de la République, la crise postélectorale avait débouché sur de grandes manifestations publiques violemment réprimées⁴⁹. L'opposition réclamait, entre autres, la démission du Président, le retour à la Constitution de 1992 – qui limitait à deux le nombre de mandats présidentiels⁵⁰ et imposait un scrutin uninominal majoritaire à deux tours pour l'élection du Président de la République⁵¹ –, mais aussi le vote de la diaspora aux élections nationales⁵².

Déjà, en 2012, à la fin de sa mission, la Commission Vérité Justice Réconciliation (CVJR), mise en place en 2009⁵³ pour notamment faire la lumière sur les actes de violence à caractère politique commis entre 1958 et 2005 et étudier les modalités d'apaisement des victimes, avait intégré les droits-participations de la diaspora togolaise parmi ses recommandations au titre des garanties de non-répétition. La mise en œuvre de ces mesures devait contribuer à « *rétablir la confiance entre les Togolais et permettre le retour de la cohésion nationale et du vivre ensemble* »⁵⁴. Aussi, à la recommandation 6, la CVJR insistait-elle sur la nécessité de réformes en profondeur liées aux élections et aux conditions de leur organisation, en ce qui concerne le découpage électoral, les modes de scrutin, le choix des membres des commissions électoral, et « *le droit de vote des togolais de la diaspora* »⁵⁵.

Cependant, ces recommandations n'avaient pas été suivies. Dès lors, le mouvement de contestation et de revendication s'était poursuivi. Ainsi, en 2016, à l'occasion d'une de ces mobilisations populaires, un manifestant issu de la diaspora déclarait au micro de RFI : « *Nous sommes plus de 2 millions à l'étranger, on ne peut pas rester en dehors du débat. Nous avons droit comme tout autre Togolais d'exercer notre droit de citoyen !* »⁵⁶.

⁴⁹ RFI, « Togo : plusieurs morts dans des manifestations à l'appel du parti d'opposition PNP », 19 août 2017, disponible sur <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20170819-togo-manifestations-deux-morts-pnp-opposition-constitution-1992-vote-diaspora-lome> consulté le 14 août 2025.

⁵⁰ Constitution togolaise du 14 octobre 1992, article 59.

⁵¹ *Ibidem*, article 60.

⁵² Voir RFI, « Togo : plusieurs morts dans des manifestations à l'appel du parti d'opposition PNP », *précit.*

⁵³ Décret n° 2009-046/PR du 25 février 2009 portant création de la Commission Vérité Justice et Réconciliation ; Décret n° 2009-147/PR du 27 mai 2009 portant nomination des membres de la Commission- Vérité-Justice et Réconciliation ; pour en savoir plus sur cette commission, voir K. AHADZI-NONOU, « Questions autour de l'instauration de la commission « Vérité, justice et réconciliation » (CVJR) au Togo », *Entretien, Afrique contemporaine*, n°250, 2014, p. 91-102.

⁵⁴ Commission Vérité Justice et Réconciliation, Rapport final : Activités, rapport d'investigations et recommandations, vol. 1, p. 248, disponible sur <https://hcrun-tg.org/wp-content/uploads/2017/09/Rapport-Final-CVJR-TOGO-.pdf> consulté le 14 août 2025.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 265.

⁵⁶ RFI, « Togo : l'opposition manifeste à Lomé pour des réformes et des élections locales », <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20160521-togo-manifestation-reforme-constitution-elections-locales>, 22 avril 2016.



Le 19 août 2017, les grandes manifestations publiques initiée par le Parti National Panafricain (PNP) démarrèrent dans plusieurs villes, avec notamment comme axe de revendication le retour à la Constitution de 1992, mais aussi l'extension du droit de vote à la diaspora⁵⁷. La crise politique perdurera ainsi jusqu'aux élections législatives de décembre 2018, boycottées par la Coalition des 14 partis de l'opposition (la C-14)⁵⁸. Par ailleurs, en novembre 2017, une enquête réalisée par *Afrobaromètre* avait permis d'évaluer la perception des citoyens à l'égard de ces revendications de l'opposition togolaise. Certaines conclusions de cette étude permettent de prendre la mesure du degré de tension de cette crise politique aux origines et à l'exacerbation de laquelle la revendication du droit de vote externe des togolais de l'extérieur n'était pas moins un catalyseur important. En effet, il résultait, notamment, de cette enquête que 77% des togolais pensent que le Gouvernement devrait autoriser la diaspora à voter lors des élections⁵⁹ et sur ces 77% des citoyens qui y étaient favorables, 51% étaient « Tout à fait d'accord » avec cette demande⁶⁰.

Afin d'aplanir les dissensions et trouver des solutions à la crise, lors d'un sommet extraordinaire de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) le 14 avril 2018 à Lomé, la Conférence des chefs d'État et de Gouvernement confia aux Présidents Ghanéen et Guinéen, Nana Addo Dankwa AKUFO-ADDO et Alpha CONDE une mission de facilitation relative à la situation sociopolitique au Togo, tout en demandant à la Commission de proposer une série de recommandations. C'est dans ce cadre que, lors de sa 53^{ème} session ordinaire, tenue le 31 juillet 2018 dans la capitale togolaise, la Conférence des chefs d'État et de Gouvernement de la Communauté adopta 17 recommandations pour une sortie de crise. Parmi les recommandations faites au Gouvernement et aux acteurs politiques, figuraient, entre autres, la limitation du nombre de mandats présidentiels à deux, le renforcement du processus électoral, et « la possibilité pour les Togolais vivant à l'étranger de voter dans leurs lieux de résidence lors des élections nationales »⁶¹.

Maintenant l'élan de revendication, le collectif Togo Debout Europe martelait en septembre 2018 : « *La diaspora togolaise reste très attachée à son pays d'origine et elle joue un rôle actif et positif dans le développement socio-économique du Togo par les transferts et partages multiples tels que le transfert de fonds, de compétences, de technologies. Le vote des Togolais résidant à l'étranger est un devoir civique. Mais pour que la diaspora puisse véritablement*

⁵⁷ B. K. KPAYE, K. A. SOSSOU, K. N. TSIGBE, « Les logiques de la crise sociopolitique au Togo d'avril 2015 à novembre 2017 : quelle grille de lecture à l'aune de l'histoire immédiate? », *Revue Gabonaise d'Histoire et Archéologie*, n° 6, 2020, p. 224.

⁵⁸ Le Monde, « Au Togo, des élections législatives marquées par le boycott de l'opposition », 20 décembre 2018, https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/12/20/au-togo-des-elections-legislatives-marquees-par-le-boycott-de-l-opposition_5400518_3212.html consulté le 14 août 2025.

⁵⁹ M. C. APEDO-AMAH, T. E. COMBEY, E. A. DJALLO, « Les Togolais soutiennent les revendications de l'opposition sauf la démission du président », *AfroBaromètre*, Dépêche n° 220, 9 juill. 2018, pp. 1-2.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 9.

⁶¹ Voir le point 44 du Communiqué final de la 53^{ème} session ordinaire de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de la CEDEAO, Lomé, 31 juill. 2018, disponible en ligne sur <http://media.ambassadetogo.ma/uploads/cms/images/SOMMET%20CEDEAO/Communiqu%C3%A9%20Final%2053%C3%A8me%20Sommet%20de%20la%20CEDEAO.pdf> consulté le 14 août 2025.



compter dans la situation économique, sociale et politique du Togo, son droit de vote doit être élargi à la représentation des Togolais établis à l'étranger au sein des institutions nationales telles que le parlement, le conseil économique et social et les institutions délibératives territoriales en cours de création »⁶².

Spécifiquement adoptée dans cette optique, la Feuille de route du Gouvernement pour les togolais de l'extérieur se voulait être une réponse « à la vision du Président de la République, celle d'assurer une meilleure organisation de la diaspora togolaise en vue de sa plus adéquate implication dans les efforts de développement national »⁶³. L'objectif avoué était de « créer les conditions d'une implication plus inclusive de la diaspora togolaise à l'œuvre de construction nationale »⁶⁴. Dans ce document stratégique, le Gouvernement reconnaissait l'apport économique des togolais de l'extérieur, en notant que les transferts de fonds de la diaspora s'élevaient à 423,25 millions de dollars en 2017, représentant une contribution de l'ordre de 8,4% du PIB⁶⁵ ; à peine trois ans plus tard, cette contribution passa à 9,1% du PIB⁶⁶. De plus, au regard de la pression interne et internationale qui ne faiblissait pas, le ministre des affaires étrangères réaffirma, dans une interview, l'engagement du Gouvernement à procéder aux réformes nécessaires⁶⁷.

C'est dans ce contexte que le législateur adoptera une loi pour faire droit aux revendications de concernant spécifiquement le droit de vote externe de la diaspora togolaise.

2. La consécration du droit de vote externe de la diaspora par le législateur

En réponse aux recommandations insistantes et aux revendications persistantes ci-dessus exposées, le législateur interviendra par la loi n° 2019-017 du 6 novembre 2019 portant modification de la loi n°2012-002 du 29 mai 2012 portant code électoral modifiée en 2013⁶⁸. Adoptée à l'initiative du Gouvernement, cette loi avait fondamentalement pour but d'ouvrir le droit de vote externe lors des élections nationales aux citoyens togolais résidant à l'étranger. Puisqu'en réalité, ce droit existait textuellement bien avant 2019. Le Code électoral de 2012 avait déjà reconnu explicitement ledit droit. En effet, en son article 41, le Code électoral de

⁶² Collectif Togo Debout Europe, « Togo : un cadre électoral transparent pour le vote de la diaspora. Réformes électorales et institutionnelles indispensables », 15 sept. 2018, p. 2, disponible en ligne sur https://www.togodebout.info/wp-content/uploads/2018/09/Togodebout_Droit-de-vote-de-la-diaspora_15092018.pdf consulté le 14 août 2025.

⁶³ M.A.E.I.R.T.E., « Présentation de la Feuille de route pour les Togolais de l'Extérieur », avril 2019, <https://diplomatie.gouv.tg/presentation-de-la-feuille-de-route-pour-les-togolais-de-lexterieur/> consulté le 14 août 2025.

⁶⁴ *Idem*.

⁶⁵ M.A.E.I.R.T.E., Note de présentation de la Feuille de route pour les Togolais de l'extérieur, avril 2019, p. 3, <http://46.16.200.201/~diplomatie.gouv.tg/wp-content/uploads/2019/04/Note-de-presentacion-de-la-FR-DTE-resume.pdf> consulté le 14 août 2025.

⁶⁶ L. HARLEY, « Cartographie de l'engagement de la Diaspora – Togo », EUDiF, ICMPD, Août 2020, p. 1, disponible sur https://diasporafordevelopment.eu/wp-content/uploads/2021/02/CF_Togo_FR-v.2.pdf consulté le 14 août 2025.

⁶⁷ aLome, « Droit de vote de la diaspora togolaise : Le Gouvernement promet régler la question au plus vite », 4 juillet 2019, disponible sur <http://news.alome.com/h/119816.html> consulté le 14 août 2025.

⁶⁸ Texte disponible et consultable en ligne sur https://jo.gouv.tg/sites/default/files/JO/JOS_06-11-2019_64E%20ANNEE%20_%20N%C2%B0%2028TER.pdf.



2012 disposait que : « *Nul ne peut voter : s'il n'est inscrit sur la liste électorale de la commune ou de la préfecture où se trouve son domicile ou sa résidence ; si vivant à l'étranger, il n'est inscrit régulièrement sur la liste électorale ouverte au consulat ou à l'ambassade de la République Togolaise de sa résidence ou, à défaut, au consulat chargé des affaires du Togo dans le pays de résidence* »⁶⁹. Cette disposition était en parfaite cohérence avec l'article 5 de la Constitution de 1992 qui proclamait l'égalité des citoyens devant le suffrage⁷⁰. D'ailleurs, l'article 41 du Code électoral de 2012 n'innovait pas vraiment en la matière, dans la mesure où les origines du droit de vote de la diaspora togolaise remontent, à tout le moins, en 1992, avec l'article 3 de la loi n°92-003 du 8 juillet 1992 portant Code électoral⁷¹. Cependant, dans le Code électoral de 1992 comme dans celui de 2012, le législateur n'avait pas fixé les conditions et modalités de mise en œuvre de ce droit de vote. Ce sont notamment à ces insuffisances que la loi n° 2019-017 du 06 novembre 2019 se devait de pallier tout en renforçant les garanties de jouissance d'un tel droit.

À cet effet, la révision de 2019 avait reconduit le droit de vote externe des citoyens togolais établis à l'étranger, en des termes quelque peu différents, mais qui n'en conservaient pas moins l'essence. Le nouvel article 41 retenait la formulation suivante : « *Nul ne peut voter : s'il n'est inscrit sur la liste électorale de la commune ou de la préfecture où se trouve son domicile ou sa résidence ; si vivant à l'étranger, il n'est régulièrement inscrit sur une liste électorale ouverte à l'ambassade de la République togolaise dans le pays de sa résidence retenu pour le vote des Togolais vivant à l'étranger* »⁷². Cette rédaction préfigurait déjà de la difficulté de l'exercice, puisqu'il en résultait que pour qu'un citoyen togolais vivant à l'étranger puisse exercer son droit de vote dans son pays de résidence, il fallait que ledit pays fasse partie de ceux retenus pour le vote.

Sur le plan organique, la réforme de 2019 instituait les commissions électorales d'ambassade indépendantes (CEAI) qu'elle érigeait en démembrements de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) au même titre que les commissions électorales locales indépendantes (CELI), les comités de listes et cartes (CLC), et les bureaux de votes (BV)⁷³. Ainsi, en termes de structuration, la loi du 06 novembre 2019 notamment que chaque CEAI est composée de trois (03) membres : l'ambassadeur ou le chargé d'affaires du Togo dans le pays retenu ou son représentant (président) ; un (01) membre désigné par la majorité parlementaire ; un (01) membre désigné par l'opposition parlementaire. Le président de la CELI et le président de la CEAI devaient être nommés par arrêté du président de la CENI après délibération de la plénière⁷⁴. De plus, obligation était faite à chaque CEAI de se faire assister d'une commission technique composée de trois (03) membres du personnel administratif de l'ambassade désignés

⁶⁹ Article 41 de la loi n°2012-002 du 29 mai 2012 portant Code électoral.

⁷⁰ Article 5 de la Constitution de 1992 : « Le suffrage est universel, égal et secret. Sont électeurs dans les conditions fixées par la loi, tous les nationaux togolais des deux sexes, âgés de dix-huit ans révolus et jouissant de leurs droits civils et politiques ».

⁷¹ L'article 41 du Code électoral de 2012 n'est en réalité qu'une reprise de l'article 3 du Code électoral de 1992.

⁷² Article 41 alinéa 1^{er} de la loi n° 2019-017 du 06 novembre 2019 précitée.

⁷³ Article 27.

⁷⁴ Article 28.



par l'ambassadeur ou le chargé d'affaires⁷⁵. Cependant, il leur était loisible de faire appel à toute personne dont les compétences sont nécessaires pour l'accomplissement de leur mission⁷⁶. En revanche, chaque CEAI (comme chaque CELI), devait disposer, en son sein, d'un comité de listes et cartes⁷⁷, ainsi que de bureaux de votes⁷⁸.

Concernant les attributions, le législateur conférait aux CEAI (et aux CELI) la mission d'exécuter les décisions de la CENI ; superviser le recensement électoral ou les opérations de révision des listes électorales et d'en faire rapport à la CENI ; superviser les opérations référendaires et électorales dans les bureaux de votes des circonscriptions électorales ; apporter aux autres démembrements de la CENI tout concours nécessaires à la réalisation de leurs missions ; adresser un rapport écrit à la CENI dans les vingt-quatre (24) heures qui suivent le scrutin⁷⁹.

Pour ce qui est du fonctionnement des CEAI, la loi du 6 novembre 2019 donnait compétence au président de la CENI pour déterminer, par voie d'arrêté portant règlement intérieur pris après délibérations de ses membres, les règles d'organisation et de fonctionnement des CEAI⁸⁰. En outre, le président de la CENI avait compétence pour arrêter la liste nominative des membres de chaque CEAI⁸¹. Les membres du bureau des comités de listes et cartes des CEAI devaient aussi être désignés par la CENI⁸², tout comme les membres de leurs bureaux de vote⁸³.

Plus intéressant encore, cette loi de 2019 organisait l'inscription des togolais de la diaspora sur les listes électorales ouvertes dans les ambassades de la République Togolaise dans les pays retenus pour les opérations électorales concernées. Rappelons que l'article 41 de cette loi avait réitéré le droit pour les citoyens togolais établis à l'étranger de voter et subséquemment le droit de s'inscrire sur une liste électorale depuis l'étranger⁸⁴. *De jure et de facto*, la liste électorale nationale comprenait les listes électorales établies dans les ambassades du Togo retenues pour le vote des togolais de l'extérieur⁸⁵. C'est l'objet de l'article 48 qui précisait que les listes électorales comprennent, entre autres, « *tous les électeurs qui ont leur domicile réel dans la préfecture, la commune, le pays d'accueil à l'étranger où ils résident depuis six (6) mois au moins, retenu sur la liste des circonscriptions électorales* ». En outre, la réforme avait reconduit, pour les togolais établis hors du territoire national et enregistrés dans les représentations diplomatiques ou consulaires de la République Togolaise, la possibilité de s'inscrire sur la liste

⁷⁵Article 31.

⁷⁶Article 32.

⁷⁷Article 38 alinéa 3 et s.

⁷⁸Article 39.

⁷⁹Article 29.

⁸⁰Article 37.

⁸¹Article 30.

⁸²Article 38 alinéa 4.

⁸³Article 39 alinéa 1^{er}.

⁸⁴Article 41 alinéa premier de la loi n° 2019-017 du 06 nov. 2019 susvisée.

⁸⁵Article 41 alinéa 2.



électorale de la commune ou de la préfecture de leur lieu de naissance ou de l'une des communes de Lomé⁸⁶.

Ainsi donc, la loi du 06 novembre 2019 avait donné du sens au droit de vote externe de la diaspora togolaise en posant le cadre organique et institutionnel nécessaire à l'exercice de cette prérogative citoyenne, qui était, jusque-là, une coquille vide, un droit dormant, ankylosé, un tigre de papier. Toutefois, les conditions posées pour la mise en œuvre de ce droit vont le vider de sa substance, à telle enseigne qu'à l'épreuve des faits la désillusion sera palpable.

B. Une expérimentation restrictive

Pour une première expérience, on aurait pu espérer que des mesures soient prises pour faciliter la mise en œuvre du droit de vote externe de la diaspora togolaise dans les pays de résidence. Tel ne fut pas le cas, la réforme ayant retenu des conditions draconiennes (1) qui annihilèrent la participation des togolais en âge de voter mais vivant à l'étranger (2).

1. L'imposition de conditions draconiennes à l'exercice du droit de vote externe

Pour rappel, la révision du code électoral du 06 novembre 2019 a été réalisée à moins de six mois d'une échéance électorale majeure, à savoir l'élection présidentielle du 22 février 2020. Après l'adoption de cette importante réforme qui faisait suite à la révision de la Constitution togolaise en mai 2019⁸⁷, le ministre de l'Administration territoriale d'alors, Payadowa BOUKPESSI, clamait que « *ce vote vient clôturer l'exécution des réformes et la mise en œuvre des recommandations de la CEDEAO. À présent, tout est prêt pour la poursuite du processus électoral et pour la tenue effective du scrutin présidentiel* »⁸⁸. Dans la même veine, le président du groupe parlementaire majoritaire, Aklesso ATCHOLI, résumait la situation en ces mots : « *il était important de procéder à un léger aménagement du code électoral pour consacrer définitivement et de façon pratique cette nouvelle avancée de notre démocratie. La classe politique la réclamait durant des mois. Aujourd'hui, ce vote le confirme* »⁸⁹. En revanche, d'autres partis ne l'entendaient pas de cette oreille. Les responsables du groupe parlementaire NET-PDP⁹⁰ estimaient qu'« *il aurait été plus intéressant d'assouplir, ne serait-ce que pour cette première opération, les conditions de vote de la diaspora, quitte à les adapter plus tard* »⁹¹. Plus catégorique était Jean KISSI, secrétaire général du Comité d'actions pour le renouveau (CAR), qui déclarait de façon quasi-prémonitoire que « *le vote de la diaspora ne sert à quelque*

⁸⁶ Il faut pour cela faire une demande adressée à la CENI avec les pièces consulaires ou diplomatiques justificatives en vue des formalités d'inscription auprès du comité des listes et cartes. Article 50 de la loi du 6 novembre 2019.

⁸⁷ Voir Loi n° 2019-003 du 15 mai 2019 portant modification des dispositions des articles 13, 52, 54, 55, 59, 60, 65, 75, 94, 100, 101, 104, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 115, 116, 117, 120, 125, 127, 128, 141, 145, 155 et 158 de la Constitution du 14 octobre 1992.

⁸⁸ Portail officiel de la République Togolaise, « Le Parlement adopte le nouveau code électoral et autorise la diaspora à voter », disponible sur <https://www.republiquetogolaise.com/politique/0611-3740-le-parlement-adopte-le-nouveau-code-electoral-et-autorise-la-diaspora-a-voter> consulté le 28 décembre 2024.

⁸⁹ RFI, « Au Togo, la diaspora pourra voter lors de la présidentielle de 2020 », disponible sur <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20191106-togo-diaspora-pourra-voter-lors-presidentielle-2020> consulté le 28 décembre 2024.

⁹⁰ Groupe parlementaire né de l'alliance entre le Nouvel engagement togolais (NET) et le Parti démocratique panafricain (PDP), qui ne sont plus représentés à l'Assemblée nationale depuis les législatives d'avril 2024.

⁹¹ *Idem*.



*chose que dans des élections libres, démocratiques et transparentes »*⁹². La suite de l'histoire lui donnera raison.

Si cette réforme, tant attendue, était à ce point controversée⁹³, c'est aussi et surtout parce qu'elle contenait des conditionnalités restrictives qui allaient paralyser le vote externe de la diaspora. Dispositions contestables et contestées, tant par l'opposition parlementaire et extraparlamentaire que par les organisations de la société civile interne et de la diaspora, les articles 64 alinéa 5 et 64-1 de cette loi modificative du Code électoral constituaient de véritables goulots d'étranglement qui allaient réduire la participation électorale des togolais de l'extérieur à sa portion la plus congrue. À son alinéa 5, l'article 64 de loi n° 2019-017 du 06 novembre 2019 disposait, en effet, que « *pour se faire inscrire dans les CLC du ressort territorial des CEAI, l'électeur doit produire l'ensemble des pièces suivantes : la carte nationale d'identité, le passeport, la carte consulaire délivrée par l'ambassade togolaise couverte par la CEAI et en cours de validité depuis au moins six (6) mois à la date de la révision des listes électorales ou du recensement électoral* ». Même si les togolais de la diaspora disposent, généralement, de passeports valides, on pouvait se douter qu'à moins de six mois du recensement électoral comptant pour ledit scrutin présidentiel, peu d'entre eux détenaient une carte consulaire valide. Ceci était d'autant plus prévisible que, quand bien même cette exigence n'était pas vraiment nouvelle⁹⁴, les togolais de la diaspora, notamment les réfugiés et les exilés politiques, sont souvent craintifs des représentations diplomatiques du Togo. Or, la réforme n'exigeait pas les pièces susmentionnées dans une logique alternative et supplétive, mais plutôt cumulative et, de surcroît, la carte consulaire requise devait avoir une validité minimale de six mois. Cette double conditionnalité liée aux documents à fournir, d'une part, et à leur durée de validité minimale, d'autre part, qui entrait en vigueur, à moins de six mois de l'élection présidentielle du 22 février 2020 - dans un contexte pré-électoral tendu en raison du fait que Faure Gnassingbé briguait un quatrième mandat - aurait pu être assortie d'allègements permettant au plus grand nombre de togolais de la diaspora d'y prendre part⁹⁵.

⁹²DW, « Droit de vote pour les Togoais de l'étranger », disponible sur <https://www.dw.com/fr/les-togolais-de-l%C3%A9tranger-pourront-participer-aux-%C3%A9lections-nationales-en-2020/a-51142483> consulté le 28 décembre 2024.

⁹³ Rappelons que cette réforme est intervenue après une importante révision de la Constitution en mai 2019 qui avait également suscitée beaucoup de crispations et de contestations politiques. Pour certains spécialistes de l'histoire contemporaine togolaise, en réalité le pouvoir voulait garder le contrôle sur ces réformes pour préserver ses intérêts, tandis que l'opposition souhaitait saisir cette occasion pour tenter de parachever une lutte politique entamée depuis 90 ; cf. B. K. KPAYE, K. A. SOSSOU, K. N. TSIGBE, « Les logiques de la crise sociopolitique au Togo d'avril 2015 à novembre 2017 : quelle grille de lecture à l'aune de l'histoire immédiate? », *op. cit.*, p. 224.

⁹⁴ Elle était déjà contenue dans l'article 48 du Code électoral de 2012.

⁹⁵ Surtout que les textes de la CEDEAO prohibent les modifications du cadre électoral qui interviennent à moins de six (6) mois des élections, qui se font sans le consentement d'une large majorité de la classe politique (Article 2, 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). Et, on sait qu'en dehors de l'Union des Forces du Changement, une bonne partie de l'opposition parlementaire était contre ces dispositions et s'était abstenue. Dans ces conditions, mêmes si ces réformes étaient nées des recommandations de la CEDEAO des conditions plus souples auraient dû être aménagées dans un esprit de consensus.



Faisant le parallèle avec le cas du Burkina Faso, le coordinateur de la Coalition de la diaspora togolaise pour l'alternance et la démocratie s'offusquait en ces termes : « *Au Togo, la carte d'électeur est délivrée sur le territoire national sur simple témoignage d'un quidam dépêché par un chef de quartier, une simple formalité donc ! Dans la Diaspora, il faut une carte consulaire d'au moins 6 mois, une carte consulaire que les Consulats ont arrêté de délivrer (du moins à Paris) depuis le printemps dernier, pour raison de machine défectueuse* »⁹⁶. De plus, le délai restant était trop insuffisant pour permettre à ceux d'entre eux qui le souhaitaient de procéder aux formalités nécessaires en vue de remplir les conditions draconiennes posées pour s'inscrire dans les ambassades togolaises des pays d'accueil retenus afin d'être électeurs.

Au Tchad, le législateur fait preuve de souplesse concernant les pièces à fournir par la diaspora pour s'inscrire sur les listes électorales. De façon générale, il ressort de l'alinéa 4 de l'article 19 du Code électoral tchadien que pour s'inscrire sur une liste électorale, le citoyen peut apporter l'une des pièces suivantes : acte de naissance ; carte nationale d'identité ; passeport ; livret militaire ; permis de conduite ; livret de pension civile ou militaire ; acte de mariage ; carte d'étudiant ou carte scolaire de l'année en cours ; carte consulaire ; ancienne carte d'électeur⁹⁷. Concernant spécifiquement la diaspora, l'article 4 du Code électoral autorise le ressortissant tchadien vivant à l'étranger à voter à condition qu'il soit « *régulièrement immatriculé au Consulat ou à l'ambassade de la République du Tchad dans le pays de sa résidence et inscrit sur la liste électorale* »⁹⁸, d'une part, et l'article 77 ajoute que « *ne peuvent prendre part au vote que les Tchadiens remplissant les conditions de nationalité et d'immatriculation dans les représentations diplomatiques ou consulaires du Tchad, jouissant de leurs droits civiques, régulièrement inscrits sur les listes électorales des représentations diplomatiques ou consulaires et détenteur d'une pièce d'identité nationale valide* »⁹⁹, d'autre part. Contrairement à son homologue togolais, le législateur tchadien n'impose donc pas à la diaspora tchadienne de délai minimal de validité pour les pièces à fournir afin de prendre part à un scrutin national depuis les consulats ou ambassades tchadiennes de leur pays de résidence. L'immatriculation dans une représentation diplomatique ainsi que l'inscription sur une liste électorale ouverte dans ces représentations et la détention d'une pièce d'identité nationale valide suffisent.

Au Sénégal, où la pratique du vote externe est bien ancrée depuis 1993, l'article L. 33 du Code électoral¹⁰⁰ donne possibilité aux sénégalais résidant à l'étranger de s'inscrire sur les listes électorales ouvertes dans les représentations diplomatiques ou consulaires de leurs pays de résidence. Le titre VII prévoit des dispositions spéciales relatives au vote des sénégalais établis ou résidant hors du Sénégal à l'élection du Président de la République et aux élections des députés (et du référendum). La carte d'électeur est couplée à la carte d'identité biométrique

⁹⁶R. AYIVI, « Vote de la diaspora – L'enfumage ! », CODITOGO, 2019, disponible sur <https://cvu-togo-diaspora.org/2019/11/15/vote-de-la-diaspora-lenfumage/17212> consulté le 14 août 2025.

⁹⁷ Article 19 de la Loi n°005/CNT/2024 du 22 janvier 2024 portant Code électoral du Tchad.

⁹⁸ *Ibidem*, article 4.

⁹⁹ *Ibidem*, article 77.

¹⁰⁰ Loi n°2021-35 du 23 juillet 2021 portant code électoral, modifiée par la loi n°2022-15 du 03 mai 2022, et la loi n°2023-16 du 18 août 2023, disponible sur https://www.cena.sn/rapports/CODE_ELECTORAL_2023.pdf consulté le 14 août 2025.



CEDEAO et fait office de carte d'électeur¹⁰¹. Elle a une durée de validité de dix (10) ans. Par ailleurs, une commission est créée dans chaque représentation diplomatique ou consulaire du Sénégal pour la distribution de la carte d'électeur¹⁰² et elle procède par remise individuelle à chaque électeur, contre décharge, sur présentation de sa carte d'identité biométrique CEDEAO et du récépissé d'inscription¹⁰³.

Par ailleurs, l'article 64-1 de la loi togolaise de novembre 2019 aggravait le niveau de restriction en exigeant un seuil planché d'électeurs dans le ressort territorial d'une CEAI donnée pour que le vote externe puisse valablement s'y tenir. Il dispose que « *le vote des Togolais vivant à l'étranger ne peut être ouvert que dans les pays qui comptent au moins trois cents (300) compatriotes enregistrés sur les listes consulaires de l'ambassade togolaise dans le pays* ». En dessous de trois cents (300) électeurs inscrits dans une représentation diplomatique ou consulaire togolaise dans un pays retenu pour le vote externe des citoyens togolais vivant à l'étranger, une CEAI ne pouvait pas organiser les opérations électorales projetées. Là encore, pour une première expérience, l'assouplissement aurait été salutaire.

D'ailleurs, contrairement au législateur togolais, le Code électoral du Sénégal ne retient qu'un plancher de 200 inscriptions. L'article L. 306 dudit Code électoral sénégalais dispose, en effet, que « *Lorsque le nombre des sénégalais inscrits sur la liste électorale de la représentation diplomatique atteint deux cents (200) à la date de clôture des listes électorales, le vote y est organisé en vue de l'élection présidentielle, des élections législatives et du référendum* »¹⁰⁴. Ce cadre juridique relativement souple explique la participation remarquée et l'appétence de la diaspora sénégalaise pour les élections nationales de leur pays d'origine. À titre illustratif, lors de l'élection présidentielle du 24 mars 2024 au pays de Léopold Sédar Senghor et de Cheikh Anta Diop, sur la centaine de milliers de ressortissants installés en France, quatre-vingt-un mille (81 000) avaient pu s'inscrire sur les listes électorales¹⁰⁵.

Il est fort probable que si le législateur togolais avait fait preuve de la même souplesse qu'au Tchad et au Sénégal, concernant les pièces à fournir par les togolais de l'extérieur pour s'inscrire sur les listes électorales dans les représentations diplomatiques et le seuil minimal d'inscriptions nécessaires pour l'ouverture des bureaux de vote dans une CEAI, la participation de la diaspora togolaise aurait été plus optimale et reluisante que la désolation à laquelle elle a donné lieu.

2. Des conditions défavorables à la participation optimale de la diaspora togolaise

Des conditions restrictives sus-décrites, il résultait que mêmes les citoyens togolais en âge de voter mais résidant à l'étranger et qui étaient régulièrement inscrits sur les listes électorales de leur pays de résidence avec toutes les pièces requises valides, n'avaient pas pour autant l'assurance de prendre part à l'élection présidentielle du 22 février. Il fallait encore compter sur

¹⁰¹ Article L. 327 de la Loi (modifiée) n°2021-35 du 23 juillet 2021 portant code électoral du Sénégal.

¹⁰² Article L. 328.

¹⁰³ Article L. 329.

¹⁰⁴ Article L. 306.

¹⁰⁵ Le Monde/AFP, « Election présidentielle au Sénégal : en France, la diaspora soulagée d'aller au vote », 22 mars 2024, disponible sur https://www.lemonde.fr/afrique/article/2024/03/21/election-presidentielle-au-senegal-en-france-la-diaspora-soulagee-d-aller-au-vote_6223230_3212.html consulté le 14 août 2025.



la mobilisation massive des autres compatriotes dudit pays, pour espérer franchir le seuil des trois cents (300) inscrits fixé à l'article 64-1 de la loi de 2019 en vue de l'ouverture des bureaux de vote dans la CEAI concernée par ladite élection.

Or, dans bien des cas, cela n'était pas du tout évident, au regard des documents exigés et des difficultés contextuelles. Par exemple, au Canada où on dénombrait 5300 ressortissants en 2016¹⁰⁶, il ressort des déclarations de M. Peketi PTANGME, chargé d'affaires du Togo dans ce pays, que moins de deux cents (200) togolais résidant disposaient de la carte consulaire¹⁰⁷. En conséquence, aucune CEAI n'avait été ouverte dans ce pays et les quelques togolais qui disposaient de la carte consulaire n'avaient pas pu exercer leur droit de vote externe. Cette situation fut déplorée par des membres de la diaspora togolaise au Canada, à l'instar de Maxime Zoumari qui pointa du doigt un manque de communication de la part des autorités togolaises à l'endroit des associations de citoyens togolais résidant dans ce pays alors qu'ils ont attendu ce moment depuis longtemps¹⁰⁸. Pour sa part, Raul Komlan MODRO, représentant du parti Union pour la République (UNIR) dans l'Ontario, releva des difficultés géographiques liées aux distances et à l'éparpillement des togolais sur le territoire canadien, en soulignant que « *les gens ne peuvent pas quitter Vancouver ou Toronto (...) dans le but de se faire inscrire à l'ambassade qui est à Ottawa. Le Canada est très vaste* »¹⁰⁹. Même son de cloche du côté de la diaspora togolaise en Europe, où il était rapporté, par exemple, qu'en France, sur plus de 9300 togolais, seulement 28 avaient pu s'inscrire, tandis que ce chiffre était nul en Allemagne¹¹⁰.

Il faut rappeler que lors de l'étude du projet de réforme, l'idée d'un assouplissement des conditions avait été évoquée par les députés, en termes de question au commissaire du Gouvernement, de la façon suivante : « *la condition de détention d'une carte consulaire en cours de validité depuis au moins six (06) mois, ne risquerait-elle pas de réduire le nombre de personnes pouvant s'inscrire sur une liste électorale ? Pour y remédier ne peut-on pas autoriser à titre exceptionnel les Togolais vivant à l'étranger ne disposant pas de la carte consulaire à se faire enregistrer sur la liste électorale ?* »¹¹¹.

A cette question cruciale, le commissaire du Gouvernement répondit de manière lapidaire : « *Il faut rappeler que cette condition figurait déjà à l'article 48 du code électoral adopté de façon consensuelle en 2012. Par conséquent, nul n'étant censé ignorer la loi, tout intéressé aurait dû prendre ses dispositions* »¹¹². La sévérité du propos peut choquer. Mais, la propension à

¹⁰⁶Radio-Canada, « Election au Togo : le rendez-vous manqué pour les Togolais du Canada », disponible sur <https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1534756/election-togo-agbeyome-kodjo-faure-gnassingbe> consulté le 14 août 2025.

¹⁰⁷*Idem.*

¹⁰⁸*Idem.*

¹⁰⁹*Idem.*

¹¹⁰DW, « La diaspora togolaise en France a manifesté ce jour de vote », 22 février 2020, disponible sur <https://www.dw.com/fr/la-diaspora-togolaise-en-france-a-manifest%C3%A9-ce-jour-de-vote/a-52480783> consulté le 14 août 2025.

¹¹¹Assemblée nationale, Rapport de l'étude au fond du projet de loi portant modification de la loi n°2012-002 du 29 mai 2012 portant Code électoral, modifiée par la loi n°2013-004 du 19 février 2013 et la loi n°2013-008 du 22 mars 2013, p. 8.

¹¹²*Idem.*



instaurer des normes contraignantes comportant des conditions restrictives à l'exercice du droit de vote externe dans le but de décourager les nationaux vivant à l'étranger et de fragiliser l'influence qu'ils peuvent exercer sur l'issue des scrutins a été mise en exergue par différents auteurs. Il en est ainsi de WELLMAN qui précise en ce sens que « *la mise en œuvre des procédures restrictives représente une stratégie pour limiter la participation de la diaspora à l'élection et, par-là, l'impact du vote à l'étranger sur le résultat* »¹¹³.

Au Sénégal, à l'occasion de l'élection présidentielle du 24 février 2019, par exemple, on comptait 746 bureaux de vote ouverts dans 49 pays¹¹⁴. S'il en est ainsi c'est, à certains égards, parce que le seuil minimal d'inscrits pour ce faire¹¹⁵ était atteignable dans plusieurs pays où résident des communautés sénégalaises. De surcroît, le législateur sénégalais autorise des adaptations favorables à l'implantation de bureaux de votes même en dehors des ambassades¹¹⁶. Une telle mesure est de nature à permettre une organisation des bureaux de votes qui jugule, dans une certaine mesure, les obstacles géographiques dans certains pays de résidence. Cette disposition accueillante peut aussi contribuer à rassurer les exilés politiques, comme ceux du Togo¹¹⁷, qui ont parfois des craintes par rapport aux représentations diplomatiques de leur pays d'origine.

Enfin de compte, pour l'élection présidentiel du 22 février 2020, le fichier électoral du Togo révisé comptait 3 614 056 électeurs, dont 212 190 nouveaux électeurs sur le plan national¹¹⁸. En revanche, sur les dizaines milliers de togolais en âge de voter mais vivant à l'étranger au moment de cette élection, moins de 350¹¹⁹ avaient pu s'inscrire dans les ambassades togolaises des six pays retenus pour ce scrutin¹²⁰. Tout ceci confirmait les conjectures quasi-prémonitoires

¹¹³E. L. WELLMAN, « Le vote de la diaspora en Afrique du Sud Perceptions, politiques partisans et revirement », in Les diasporas africaines aux urnes, Dossier, Th. JAULIN et E. SMITH (coord), *Afrique contemporaine*, n° 256, 2015, p. 48.

¹¹⁴ Le Monde, « Présidentielle au Sénégal : le vote « magique » de la diaspora de France », 15 février 2019, https://www.lemonde.fr/afrique/article/2019/02/15/presidentielle-au-senegal-le-vote-magique-de-la-diaspora-de-france_5424095_3212.html consulté le 14 août 2025.

¹¹⁵ Article 306 alinéa 2 de la loi n°2021-35 du 23 juillet 2021 portant Code électoral du Sénégal.

¹¹⁶ Article L. 331.

¹¹⁷ En témoignent, les craintes et les polémiques suscitées, en février 2025, par la nomination du colonel Ouro-Koura AGADAZI au poste d'ambassadeur du Togo en France alors que ce dernier est cité dans la répression des manifestations depuis celles qui ont eu lieu lors de la crise post électorale de 2005. Lire, par exemple : RFI, « Togo : le choix du nouvel ambassadeur en France, le lieutenant-colonel Ouro-Koura Tchagara Agadazi, inquiète la diaspora », 24 fév. 2025, <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20250224-togo-nouvel-ambassadeur-france-le-lieutenant-colonel-ouro-koura-tchagara-agadazi-inqui%C3%A8te-la-diaspora>, consulté le 14 août 2025.

¹¹⁸ Commission national électoral indépendante du Togo, citée par la Mission d'observation électorale de l'Union Africaine pour l'élection présidentielle du 22 février 2020 en République Togolaise, Rapport final, juillet 2020, p. 17.

¹¹⁹ 312 selon certaines sources ; en ce sens voir : Jeune Afrique, « Togo : la diaspora, un électoral mis à l'écart », 22 février 2020, disponible sur <https://www.jeuneafrique.com/892948/societe/tribune-togo-la-diaspora-un-electorat-mis-a-lecart/> consulté le 14 août 2025, qui faisait référence à des chiffres issus du ministère des affaires étrangères.

¹²⁰ Jeune Afrique, « Togo : la diaspora, un électoral mis à l'écart », *précit*. Il convient de préciser que, d'après le décret n°2019-151/PR du 13 novembre 2019 fixant le nombre de CELI et de CEAI et leurs ressorts territoriaux, seuls six pays étrangers - six ambassades - avaient été retenus pour le vote de la diaspora togolaise lors de cette



du secrétaire général du CAR, Jean KISSI, après l'adoption de la loi modificative du code électoral, en novembre 2019.

Devant l'ambassade togolaise à Paris, le 22 février 2020, jour de l'élection présidentielle, une partie de la diaspora togolaise avait organisé une manifestation dénonçant ces restrictions. La coordinatrice du Front citoyen « Togo Debout » en Europe, Brigitte AMEGANVI, déplorait, ces restrictions du cadre électoral, qui était, selon elle, une discrimination¹²¹.

Malgré l'échec de ce processus, cette réforme était considérée comme une avancée majeure pour consolider la démocratie au Togo, contribuer à l'apaisement et à la réconciliation. Mais, contre toute attente, cette avancée démocratique sera illicitement supprimée.

II. UN DROIT ILLICITEMENT SUPPRIMÉ

Maintenu même après les révisions ultérieures du Code électoral jusqu'à celle de fin janvier 2024, et le changement de Constitution en mai 2024, le droit de vote externe de la diaspora togolaise va être discrètement supprimé par le Gouvernement. Nous considérons que cette suppression est illicite, car elle a été opérée sans concertation (A) et sans motivation (B).

A. Une suppression sans concertation

Cette suppression a été faite de façon silencieuse, sans concertation, puisqu'elle a été réalisée par voie d'abrogation implicite (1) et sans débat préalable (2).

1. L'abrogation implicite du droit de vote externe de la diaspora par le Gouvernement

Celles et ceux qui ont pu nourrir l'espoir d'un maintien du droit de vote de la diaspora togolaise ou qui ne s'en préoccupaient même plus, sinon très peu¹²², en considérant que ce droit n'était pas menacé, pourraient s'en mordre les doigts.

élection, à savoir : le Nigéria (Abuja), la République Démocratique du Congo (Kinshasa), le Gabon (Libreville), la France (Paris), le Maroc (Rabat), et les Etats-Unis (Washington); décret disponible sur https://jo.gouv.tg/acte_du_gouvernement?page=16.

¹²¹DW, « La diaspora togolaise en France a manifesté ce jour de vote », , 22 février 2020, *précit*.

¹²² L'idée d'une faible attention portée sur les réformes électorales dans certains pays en Afrique n'est pas nouvelle. Le Groupe des sages de l'Union Africaine observait, en 2012, que « *bien que les élections soient devenues des éléments essentiels de la transformation de la scène politique, seule une attention limitée a été accordée à l'élaboration de règles et à la mise en place d'institutions solides pour faciliter une compétition prévisible et structurée* » ; Groupe des Sages de l'UA, « Processus de Démocratisation et Élections En Afrique : Progrès, Problèmes et Perspectives », *op. cit.*, p. 13. *A contrario*, voir I. M. FALL, « Quelques réserves sur l'élection du Président de la République au suffrage universel : Les tabous de la désignation démocratique des gouvernants », *Afrique contemporaine*, n°242, p. 102 et 105, <https://shs.cairn.info/revue-afrique-contemporaine1-2012-2-page-99?lang=fr> consulté le 16 août 2025 ; D. KOKOROKO, « Le droit à des élections libres et démocratiques dans l'ordre régional africain », *Revue juridique et politique. Indépendance et coopération*, n° 2, 2004, p. 152 et s.



En effet, à travers l'ordonnance n° 2024-003/PR du 5 novembre 2024 portant code électoral¹²³, d'une part, et l'ordonnance n° 2024-002/PR¹²⁴ du même jour définissant le statut des députés¹²⁵, le Gouvernement a, entre autres, purement et simplement supprimé le droit de vote externe des citoyens togolais établis à l'étranger. Cette décision est en contradiction avec la réalité économique et le discours politique qui indiquaient un attachement de la diaspora togolaise à son pays natal et le développement de ce dernier. Lors du 33^{ème} sommet de l'Union Africaine, le chef de la diplomatie togolaise proposait de décréter la période 2020-2030 celle de la « *Décennie des diasporas africaines* », en estimant notamment que : « *Le moment est favorable à une montée en puissance des diasporas africaines. Cependant, de façon générale, elles se plaignent de ne pas participer et être associées à la mise en place des politiques publiques qui exigent des interconnexions et des transferts Nord-Sud. Et pourtant le potentiel de la diaspora dans le développement de l'Afrique est connu de tous. Il faut donc trouver des leviers pour renforcer l'engagement de notre diaspora en faveur du continent* »¹²⁶. Ces déclarations n'ont pas empêché le Gouvernement de supprimer le droit de vote externe.

Dorénavant, les commissions électorales d'ambassade indépendantes (CEAI), démembrement de la CENI chargés du vote externe de la diaspora togolaise en vertu de la réforme électorale de 2019¹²⁷, ne seront pas mises en place. Le nouveau Code électoral ne fait plus mention des CEAI et de la possibilité d'organiser les opérations électorales dans les représentations diplomatiques ou consulaires du Togo pour le compte des togolais de la diaspora. Son article 28 dispose que « *les démembrements de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) sont : les Commissions électorales indépendantes (CELI) ; les Comités des listes et cartes (CLC) ; les Bureaux de Votes* »¹²⁸. De plus, la possibilité pour les citoyens togolais vivant à l'étranger de s'inscrire sur les listes électorales ouvertes au sein des ambassades dont ils relèvent n'est pas maintenue. En effet, l'article 42 du nouveau Code électoral réserve le droit de vote aux seuls togolais inscrits « *sur la liste électorale de la commune, de la préfecture ou de la région* »¹²⁹ où se trouvent leurs domiciles ou résidences. De même, les listes électorales des togolais de l'étranger ne sont pas citées parmi les listes électorales à établir¹³⁰.

Par ailleurs, dans la typologie des électeurs, le nouveau Code électoral ne fait pas référence aux membres de la diaspora togolaise, sauf ceux qui sont rapatriés de l'étranger. L'article 48 du nouveau Code électoral dispose, en ce sens, que « *les listes électorales comprennent : Tous les électeurs qui ont leur domicile réel dans la région, la préfecture, la commune, où ils résident*

¹²³ Disponible en ligne sur https://jo.gouv.tg/sites/default/files/JO/JOS_03_12_2024%20-%2069E%20ANNEE%20N%C2%B0%20122%20BIS.pdf.

¹²⁴ *Idem*.

¹²⁵ Citons également l'ordonnance n° 2024-001/PR du 5 novembre fixant le nombre de sénateurs, les indemnités, les conditions d'éligibilité ou de désignation, le régime des incompatibilités et les conditions dans lesquelles il est pourvu aux sièges vacants ainsi que le statut des anciens sénateurs.

¹²⁶ Rober DUSSEY, « Discours de lancement de la décennie 2020-2030 « Décennie des Diasporas africaines », Février 2020, disponible sur <https://robertdussey.com/discours-de-lancement-de-la-decennie-2020-2030-decennie-des-diasporas-africaines/> consulté le 14 août 2025.

¹²⁷ Articles 27 et suivants de la loi n° 2019-017 du 06 novembre 2019.

¹²⁸ Article 28 de l'ordonnance n°003/PR du 5 novembre 2024 portant Code électoral.

¹²⁹ *Ibidem*, Article 42.

¹³⁰ Article 47.



depuis six (6) mois au moins ; Ceux qui, ne résidant pas dans une commune, préfecture ou région mais figurant depuis trois (3) ans au moins sans interruption au rôle des contributions locales, auront déclaré vouloir exercer leurs droits électoraux y compris les membres de leur famille ; Ceux qui sont assujettis à une résidence obligatoire ; les personnes rapatriés de l'étranger et remplissant les conditions prévues par la présente ordonnance ». Quant aux togolais établis hors du territoire national, ledit Code ne leur laisse plus que la latitude de faire une demande d'inscription sur la liste électorale de la commune, de la préfecture de leur lieu de naissance ou dans l'une des communes de Lomé. Pour ce faire, ces derniers doivent introduire une demande auprès de la CENI avec les pièces consulaires ou diplomatiques justificatives en vue des formalités d'inscription auprès du comité des listes et cartes¹³¹. Or, l'alinéa 2 de l'article 46 dudit Code proscrit l'inscription par procuration sur les listes électorales et exige une présence physique de l'intéressé¹³². *A priori*, les togolais établis hors du territoire national qui souhaiteraient s'inscrire sur les listes électorales nationales pourraient donc être contraints de retourner au Togo.

Bien plus encore, dans sa version initiale issue de la loi du 29 mai 2012, le Code électoral togolais était même permissif quant à la possibilité pour les citoyens togolais vivant à l'étranger de se porter candidats aux élections législatives. En effet, contrairement à l'élection sénatoriale pour laquelle l'article 172 exigeait, comme conditions d'éligibilité, une résidence d'au moins six (6) mois sur le territoire national, entre autres, l'article 205 n'imposait aucune exigence de résidence parmi les conditions pour se porter candidat à l'élection législative. Tel n'est plus le cas, la condition de résidence ayant été reconduite, de sorte que n'ayant, *a priori*, pas qualité d'électeur, il ne leur est pas non plus reconnu le droit d'être, *a fortiori*, éligible, sauf à retourner au Togo. Il résulte, en effet, de l'article 188 du nouveau Code électoral que *« peut être élu député, tout togolais de naissance ayant vingt-cinq (25) ans révolus à la date du dépôt de candidature, jouissant de ses droits civils et politiques et résidant de manière effective sur le territoire de la République togolaise, au moins six (6) mois avant la date de l'élection »*¹³³. Cette disposition est reprise dans l'ordonnance n°2024-002/PR du 05 mai 2024 qui fixe les conditions d'éligibilité des députés¹³⁴.

Au Tchad, par exemple, le Code électoral admet l'éligibilité des nationaux *« résidant sur le territoire de la République du Tchad ou dans la circonscription électorale retenue à l'étranger »* aux élections législatives¹³⁵. De même, sur les 165 députés que compte l'Assemblée nationale du Sénégal, l'article L. 150 - tout comme l'article L. 305 - du Code électoral sénégalais réserve 15 sièges à l'extérieur du pays qu'il subdivise en huit « départements ». Cet article dispose, en ses alinéas 2 et 3, que pour les besoins du scrutin majoritaire aux élections législatives, l'extérieur du pays est divisé en des entités dénommées « départements ». Les départements de

¹³¹ Article 50, alinéa 2.

¹³² Article 46, alinéa 2, du nouveau Code électoral Togolais : « Nul ne peut se faire inscrire sur une liste électorale par procuration. La présence physique de l'intéressé est obligatoire. ».

¹³³ Article 188, alinéa 1.

¹³⁴ Article 7, alinéa 1^{er} de l'Ordonnance n°2024-002/PR du 05 mai 2024 fixant le nombre de députés, les indemnités, les conditions d'éligibilité, le régime des incompatibilités et les conditions dans lesquelles il est pourvu aux sièges vacants ainsi que le statut des anciens députés.

¹³⁵ Article 172 alinéa 1^{er} du Code électoral tchadien.



l'extérieur du pays sont les suivants : le département Afrique du Nord ; le département Afrique de l'Ouest ; le département Afrique du Centre ; le département Afrique australe ; le département Europe de l'Ouest, du Centre et du Nord ; le département Europe du Sud ; le département Amériques-Océanie ; le département Asie-Moyen Orient. Le nombre de députés à élire dans chaque département de l'extérieur du pays est fixé par décret en tenant compte de l'importance de l'électorat de chaque département. À titre illustratif, lors des élections législatives anticipées du 17 novembre 2024, la diaspora sénégalaise dans le monde avait eu le droit d'élire 15 représentants, dont trois en France¹³⁶. En l'état actuel du droit électoral togolais, une telle perspective n'est plus envisagée, ce qui va au détriment de la représentativité de la diaspora togolaise.

C'est ainsi que par les ordonnances n° 2024-002/PR et n° 2024-003/PR du 5 novembre 2024 susmentionnées, le Gouvernement a subrepticement supprimé le droit de vote externe de la diaspora togolaise et la possibilité pour celle-ci d'avoir des représentants à l'hémicycle.

Le constat de l'illicéité de cette manœuvre qui aboutit à une amputation juridique de l'électorat diasporique prend tout son sens lorsqu'on ajoute à cette abrogation implicite, le fait que ces ordonnances régressives ont été adoptées sans débat préalable.

2. L'absence de débat préalable à l'abrogation du droit de vote externe de la diaspora

La suppression du droit de vote externe de la diaspora togolaise n'a fait l'objet d'aucune discussion préalable, ni au niveau de l'Assemblée nationale, où le parti au pouvoir dispose pourtant d'une majorité absolue de 108 députés sur 113, ni au sein du Cadre Permanent de Concertation (CPC) créé par le Gouvernement pour maintenir le dialogue entre les acteurs politiques autour des questions d'intérêt national, notamment d'ordre sociopolitiques et des droits de l'homme¹³⁷. Les ordonnances qui suppriment ce droit ont, d'abord, été adoptées en conseil des ministres en tant que projet, sans habilitation législative préalable, en vertu des dispositions de l'article 98 de la nouvelle Constitution du 6 mai 2024. A cet égard, quelques observations s'imposent, avant de poursuivre.

Acte réglementaire intervenant dans le domaine de la loi, les ordonnances, sous la Vème République Française, sont décrites par le professeur VERPEAUX comme « *un moyen volontaire de méconnaître la répartition des compétences normatives entre la loi et le règlement, même si elles constituent une constitutionnalisation de la pratique des décrets-lois des Républiques précédentes, tout en portant une dénomination bien monarchique, qui avait été oubliée depuis la Restauration et la monarchie de Juillet* »¹³⁸.

¹³⁶ France24, « Législatives au Sénégal : en Ile-de-France, la diaspora sénégalaise fait campagne », 13 novembre 2024, disponible en ligne sur <https://www.france24.com/fr/vid%C3%A9o/20241113-1%C3%A9gislatives-au-s%C3%A9n%C3%A9gal-en-%C3%A9le-de-france-la-diaspora-s%C3%A9n%C3%A9galaise-fait-campagne> consulté le 16 août 2025.

¹³⁷ Arrêté n° 0021/MATDDT/2022 du 18 janvier 2022 portant création, attributions, organisation et fonctionnement du cadre permanent de concertation.

¹³⁸ M. VERPEAUX, « Les ordonnances de l'article 38 ou les fluctuations contrôlées de la répartition des compétences entre la loi et le règlement », *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, Dossier : Lois et Règlement, n°19 janvier 2006, p. 149 ; voir aussi J. GICQUEL, « Sur une source constitutionnelle du droit administratif : *Afrilex* Octobre 2025



Contrairement aux ordonnances de l'article 21¹³⁹, qui nécessitent une habilitation en amont ainsi qu'une ratification en aval, les ordonnances de l'article 98 de la nouvelle Constitution togolaise constituent une catégorie normative *sui generis*. Cet article 98 dispose que « *les mesures législatives, y compris celles de natures organiques, nécessaires à la mise en place des institutions prévues par la présente Constitution sont prises en Conseil des ministres, après avis de la Cour constitutionnelle, par des ordonnances ayant force de loi* »¹⁴⁰. Les ordonnances de l'article 98 ont donc ceci d'exceptionnel qu'elles sont, non seulement, les seuls instruments juridiques prévus par le Constituant togolais de 2024 pour « *la mise en place des institutions* » de la Vème République, mais aussi et surtout parce qu'elles dérogent à la procédure d'adoption des ordonnances de l'article 21. Pour l'adoption des ordonnances dont il s'agit, le Gouvernement bénéficie d'une habilitation consubstantielle au texte même de la Constitution qui les consacre et qui les affranchit de la double exigence de l'autorisation et de la ratification parlementaire. L'unique garantie à laquelle l'adoption de ces ordonnances est assujettie réside dans le contrôle *a priori* qu'opère la Cour constitutionnelle.

Telles que conçues, ces ordonnances fondées sur une habilitation constitutionnelle et qui ont valeur législative en dehors de toute intervention du Parlement, semblent être inspirées des ordonnances de l'ancien article 92 de la Constitution française qui avaient aussi été conçues pour les mêmes fins quasiment¹⁴¹. Après avoir constaté que la majorité des ordonnances prises sur cette base ne respectait pas l'essence et la finalité de l'article 92, Anne-Marie POURHIET rappela justement qu'en principe ce dispositif n'autorisait le Gouvernement « *à prendre que les mesures urgentes qui ne pouvaient attendre la première session parlementaire, et qui répondaient aux objectifs de mise en place des institutions, de fonctionnement des pouvoirs publics et de "survie" de la Nation* »¹⁴². De ce point de vue, l'introduction et la mise en œuvre de ce dispositif dans la nouvelle Constitution togolaise pour servir d'instrument exclusif de mise en place des institutions de la Vème République nous semble critiquable dans la mesure où l'introduction, l'examen et le vote¹⁴³ de cette Loi fondamentale ont été menés en plein processus électoral, d'une part, et que l'élection de la nouvelle législature a eu lieu le 29 avril¹⁴⁴, soit une dizaine de jours après l'adoption du texte en seconde lecture, le 19 avril, avant la promulgation le 6 mai 2024, d'autre part.

Ces circonstances ont pratiquement plongé l'Assemblée nationale dans une quasi-hibernation, car, malgré la désignation des membres de son bureau le 14 juin et ce après des sessions de plein droit tenues les 21 et 30 mai 2024, ce n'est que le 5 décembre que les commissions

l'ordonnance », in M. DEGUERGUE, L. FONBAUSTIER, *Confluences*, Mélanges Morand-Deville, *Montchrestien*, 2007, p. 341 et s.

¹³⁹ Constitution togolaise du 6 mai 2024, article 21.

¹⁴⁰ *Ibidem*, Article 98.

¹⁴¹ Constitution française du 4 octobre 1958, article 92.

¹⁴² A.-M. LE POURHIET, *L'article 92 de la Constitution de 1958*, *Economica*, 1981, p. 23.

¹⁴³ Le texte a fait l'objet d'une première adoption le 25 mars, puis, sur demande du Président de la République, sous la pression de l'opinion publique, une seconde délibération a eu lieu le 19 avril 2024.

¹⁴⁴ Élections dont les résultats définitifs ont été proclamés le 13 mai 2024 ; voir Cour Constitutionnelle, Décision n°EL-040/24 du 13 mai 2024, *précit*.



parlementaires permanentes ont été mises en place¹⁴⁵ pour une adoption tardive et précipitée des lois de finances. De plus, dans cet intervalle, on ne recense quasiment aucune production normative issue de l'activité parlementaire¹⁴⁶. Écartés par l'article 98 du processus de « *mise en place des institutions* » de la Vème République alors que celle-ci est censée être un régime parlementaire, les députés ayant pris fonction au premier semestre de l'année 2024 vont se tourner les pouces des mois durant, à travers une kyrielle d'activités extraparlémentaires¹⁴⁷. Or, si on s'en tient aux observations de POURHIET, il est légitime de considérer que dès lors que l'Assemblée nationale est devenue fonctionnelle, l'article 98 avait perdu sa raison d'être. Force est de constater que c'est sur la base de cet article que le projet d'ordonnance portant Code électoral ainsi que deux projets d'ordonnance concernant le statut des sénateurs et des députés, furent adoptés par le Conseil des ministres¹⁴⁸, puis promulgué le 5 novembre, après les avis n°s002/24¹⁴⁹, 003/24¹⁵⁰ et 004/24¹⁵¹ rendus le 30 octobre 2024 par la Cour constitutionnelle¹⁵². Ensuite, ces ordonnances ont été promulguées le 5 novembre 2024. Mais, c'est quasiment un mois après leur promulgation, soit le 3 décembre 2024, qu'elles ont été publiées au journal officiel de la République Togolaise¹⁵³.

Parlant de l'ordonnance portant Code électoral, le Gouvernement affirmait, dans son Communiqué du 18 septembre 2024, que ce texte est le « *fruit des réflexions engagées pour améliorer le cadre électoral dans notre pays en tirant les leçons de l'organisation des différents scrutins au cours des dernières années et en se conformant aux évolutions induites par la Constitution en vigueur (...)* »¹⁵⁴. De plus, le Gouvernement soutenait que ce texte avait « *fait l'objet d'harmonisation avec le nouveau cadre constitutionnel et d'adaptations techniques issues de diverses contributions, notamment celles des acteurs politiques réunis au sein du cadre permanent de concertation les 3 et 17 septembre 2024 à Lomé* »¹⁵⁵. Le Gouvernement laissait ainsi croire que le projet de nouveau Code électoral avait été soumis à tous les acteurs politiques et que ces derniers avaient pu prendre connaissance du contenu de ce texte, débattre de ses orientations, voire de certaines de ses dispositions, ou du moins qu'ils avaient pu, en toute connaissance de cause, faire des contributions pour des adaptations techniques.

¹⁴⁵ Alors que l'article 32 du règlement de l'Assemblée Nationale exige une mise en place des commissions en début de législature, juste après l'élection du bureau.

¹⁴⁶ Le seul texte sorti de cette usine de fabrique normative, au cours de cette période, n'est rien d'autre que le Règlement de l'Assemblée adoptée le 30 mai 2024.

¹⁴⁷ Visite de chantiers, rencontres avec les populations, formations, renforcement de capacités, etc.

¹⁴⁸ Voir Communiqué sanctionnant le Conseil des ministres du mercredi 18 septembre 2024, disponible sur https://primature.gouv.tg/wp-content/uploads/2024/12/COMPTE-RENDU-DU-CONSEIL-DES-MINISTRES-DU-MERCREDI-240918_204837.pdf consulté le 15août 2024.

¹⁴⁹ Avis concernant le projet d'ordonnance ayant trait au statut des députés.

¹⁵⁰ Avis concernant le projet d'ordonnance relatif au statut des sénateurs.

¹⁵¹ Avis concernant le projet d'ordonnance portant code électoral.

¹⁵² A l'heure où nous écrivons ces lignes, ces avis n'ont pas été rendus publics, plus de six mois après.

¹⁵³ Journal officiel de la République Togolaise, Numéro spécial, 69^e Année 122 bis, 3 décembre 2024, disponible sur <https://droit-et-politique-en-afrique.info/wp-content/uploads/2024/12/Togo-code-electoral-2024.pdf> consulté le 29 décembre 2024.

¹⁵⁴ Communiqué sanctionnant le Conseil des ministres du mercredi 18 septembre 2024, *précit.*

¹⁵⁵ *Idem.*



Cependant, les représentants des partis de l'opposition ayant pris part aux réunions du CPC vont s'inscrire en faux contre ces déclarations. C'est le cas du représentant de la Convention Démocratique des Peuples Africains (CDPA) et de la Dynamique pour la Majorité du Peuple (DMP), Komlan ADOKO, qui plus est premier vice-président du CPC, qui révélait que le projet de code électoral ne leur avait pas été présenté et qu'aucune discussion à ce sujet n'avait eu lieu au sein du cadre¹⁵⁶. Ces propos sont confirmés par l'Alliance Démocratique pour un Développement Intégral (ADDI) qui soutenait que cette discussion sur l'arrimage du Code électoral à la nouvelle Constitution n'a pas eu lieu et que, pour eux, c'est une décision unilatérale du Gouvernement¹⁵⁷. Pour ce parti « *il est incompréhensible qu'un prétendu consensus puisse émerger sans qu'aucune discussion n'ait eu lieu à ce sujet* »¹⁵⁸.

De plus, s'agissant de la réforme du statut des députés et de l'Assemblée nationale, le Gouvernement affirmait que « *les nouvelles attributions de l'Assemblée nationale, première chambre du Parlement, conformément à la Constitution de la Vème République, doivent être prises en compte en même temps qu'il est procédé à l'intégration des évolutions antérieures* »¹⁵⁹. Nos analyses antérieures démontrent à suffisance que les droits politiques de la diaspora togolaise acquis démocratiquement depuis, *a minima*, 1992, n'ont pas été intégrés dans la réforme électorale de novembre 2024.

En plus de l'unilatéralisme avec lequel le Gouvernement a conduit ce processus de réforme, cette suppression du droit de vote externe de la diaspora togolaise a été faite sans motivation.

B. Une suppression sans motivation

La suppression du droit de vote externe de la diaspora togolaise a été menée en violation de l'exigence fondamentale de motivation des décisions restrictives des droits et libertés fondamentales (1), ce qui expose nécessairement cette réforme à une sanction (2).

1. La violation de l'exigence de motivation des décisions restrictives des droits consacrés

Il est vrai que les droits de l'homme ne sont pas tous revêtus du sceau de l'intangibilité¹⁶⁰ ; caractère que le droit international public reconnaît aux normes impératives, le *jus cogens*¹⁶¹, et

¹⁵⁶ RFI, « Togo : un projet de réforme du Code électoral sans vrai débat au sein du Cadre de concertation, accuse l'opposition », disponible sur <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20240926-togo-un-projet-de-r%C3%A9forme-du-code-%C3%A9lectoral-sans-vrai-d%C3%A9bat-au-sein-du-cadre-de-concertation-accuse-l-opposition> consulté le 30 décembre 2024.

¹⁵⁷ *Idem*.

¹⁵⁸ New Afrique, « Togo – ADDI s'oppose à l'arrimage du cadre électoral à la nouvelle Constitution », 22 sept/ 2024, disponible sur <https://www.newafrique.net/articles/hWqc1MmSdNCw2xfmibdU> consulté le 30 décembre 2024.

¹⁵⁹ Communiqué sanctionnant le Conseil des ministres du 5 novembre 2024, disponible sur <https://primature.gouv.tg/wp-content/uploads/2024/12/COMPTE-RENDU-DU-CONSEIL-DES-MINISTRES-DU-MARDI-05-NOVEMBRE-2024.pdf> consulté le 16 août 2025.

¹⁶⁰ Par une lecture *a contrario* des articles 53 et 64 de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités. Pour une étude, voir C. GREWE, « Les droits intangibles », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, n°26-2010, pp. 437-452.

¹⁶¹ Q. D. NGUYEN, P. DAILLIER et alii, *Droit international public*, L.G.D.J., 9^{ème} éd., 2022, p. 258-270 ; R. KOLB, « La détermination du concept de *jus cogens* », *RGDIP*, 2014, N. MAMOUNA, *Le noyau intangible des Afrilex* Octobre 2025



qui empêche que les États y dérogent¹⁶². Mais, dans tout Etat qui postule la démocratie et l'Etat de droit, la réversibilité des droits consacrés ne s'opère pas sans le respect de certaines garanties fondamentales au rang desquelles figure l'exigence de motivation.

Juridiquement, « motiver une décision, c'est en exprimer les raisons. C'est par là-même obliger celui qui la prend à en avoir »¹⁶³ dans l'optique qu'aucune autorité instituée n'abuse de ses prérogatives ou n'en use « de manière déraisonnable »¹⁶⁴. Mais, ainsi que l'expliquait la professeure CAUDAL et que nous l'entendons dans la présente étude, la motivation se distingue des motifs, ceux-ci étant « les raisons – de fait ou de droit – ayant conduit à une décision, tandis que la motivation est l'expression formelle des motifs de l'acte »¹⁶⁵. Pour le dire autrement avec ZENATI-CASTAING, la motivation « c'est l'acte de motiver. Cette notion se distingue nettement des motifs ; elle est le fait d'exprimer les motifs qui ont inspiré un acte. Sa spécificité apparaît dès lors que l'on conçoit que les motifs puissent exister sans être formulés. La motivation est une communication, là où les motifs constituent un état d'âme, donc un phénomène qui n'est pas objectivement perceptible. Celui qui motive ne se contente pas d'avoir des motifs, il les donne »¹⁶⁶. Plus encore, ZENATI-CASTAING explique que « l'objectivité de la motivation est accentuée en droit par sa nature formelle. La motivation est plus qu'une extériorisation, c'est une formalisation des motifs. Elle ne consiste pas seulement à dire pourquoi on agit, mais, en outre, à l'écrire. »¹⁶⁷. Par ailleurs, le domaine de l'obligation de motivation a été progressivement étendu pour toucher la catégorie des actes administratifs, notamment unilatéraux¹⁶⁸, sous le contrôle du juge de la légalité administrative¹⁶⁹, au-delà des décisions de justice¹⁷⁰ pour lesquelles elle constitue une des garanties du droit au procès

droits de l'homme, Thèse, Droit public, Université de Rennes 1, 2001, 481 p. ; M. VIRALLY, « Réflexions sur le jus cogens », *AFDI*, tome XXV, 1987, pp. 115 – 149.

¹⁶² H. GUELICH, « Les droits indérogeables », in *L'ONU et l'établissement d'un ordre international des droits de l'homme*, R. BEN ACHOUR (dir.), *Revue tunisienne des sciences juridiques*, n°1, 2017, p. 46 et s.

¹⁶³ T. SAUVEL, « Histoire du jugement motivé », *RDP*, 1955, 5, cité par S. CAUDAL, « Rapport introductif », in S. CAUDAL (dir.), *La motivation en droit public*, Actes de colloques, Institut d'études administratives, Université Jean Moulin Lyon 3, 17 et 18 novembre 2011, Thèmes et commentaires, *Dalloz*, janvier 2013, p. 3.

¹⁶⁴ C. PERELMAN, *Ethique et droit*, Editions de l'Université de Bruxelles, 1990, p. 674, cité par CAUDAL (S.), « Rapport introductif », *précit.*

¹⁶⁵ S. CAUDAL, « Rapport introductif », *op. cit.*, p. 3.

¹⁶⁶ F. ZENATI-CASTAING, « La signification, en droit, de la motivation », in S. CAUDAL (dir.), *La motivation en droit public*, *op. cit.*, p. 25.

¹⁶⁷ *Idem.*

¹⁶⁸ A titre illustratif, voir notamment la loi (française) n° 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public, codifiée aux articles L. 221-1 à L. 221-8 du Code des relations entre le public et l'administration; voir H. DE GAUDEMAR « L'obligation de motivation des actes administratifs unilatéraux en droit français », in *La motivation en droit public*, *op. cit.*, p. 69 et s.; J.-L. AUTIN, « La motivation des actes administratifs unilatéraux, entre tradition nationale et évolution des droits européens », *RFAP*, 2011/1-2, n°137-138, pp. 85-99.

¹⁶⁹ Il est intéressant de signaler que le juge administratif togolais veille également aux grains en la matière. Voir notamment Cour suprême, ch. admin., n°11/20, 26 novembre 2020, *Monsieur C. Aa c./Préfet d'Agoè-Nyivé*.

¹⁷⁰ S. GJIDARA, « La motivation des décisions de justice », *LPA*, n°105, 26 mai 2004, p. 3 et s.; N. BELLOUBET, « La motivation des décisions du Conseil constitutionnel : justifier et réformer », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 55-56, juin 2017 ; J. M. SOREL, « La motivation des actes des juridictions internationales », in *La motivation en droit public*, *op. cit.*, p. 255 et s.



équitable¹⁷¹. La doctrine en vient au constat général que « *Le droit positif – qu'il soit français, comparé, international ou européen – montre que nul secteur n'échappe par principe à la motivation* »¹⁷². La raison en est que la motivation vise à éviter l'arbitraire, à améliorer la qualité de la norme, la transparence et la démocratie, et elle favorise une « *adhésion raisonnée* »¹⁷³. Elle permet, nous dit le professeur BARRIERE, « *de vérifier que la règle ou la décision est conforme au système juridique, qu'elle est susceptible d'être discutée et remise en cause par une juridiction pour perfectionner encore cet ordonnancement et protéger les droits des individus* »¹⁷⁴.

Cela dit, et pour revenir au cœur de notre étude, il faut préciser que le pacte international relatif aux droits civils et politiques « *n'autorise aucune dérogation aux articles 6, 7, 8 (par. 1 et 2), 11, 15, 16 et 18 (...)* »¹⁷⁵. *A contrario*, en dehors de ces articles, il est admis que des dérogations soient apportées aux droits civils et politiques. Or, le droit de vote ne relève pas du champ des dispositions indérogeables du Pacte, malgré le plaidoyer de certains auteurs en ce sens¹⁷⁶. Il s'ensuit que, dans certaines circonstances et sous certaines conditions, le droit de vote peut faire l'objet de dérogations de la part des États en vertu de leur autonomie constitutionnelle¹⁷⁷. En la matière, des cas de dérogations restrictives sont effectivement répertoriés. Au Maroc, par exemple, la revendication du droit de vote externe des marocains résidents à l'étranger¹⁷⁸ avait abouti à l'élection de cinq députés pour les représenter au Parlement de l'ex-royaume chérifien,

¹⁷¹ C. ALONSO, « La motivation des décisions juridictionnelles : exigence(s) du droit au procès équitable », in B. LAVERGNE, M. MEZAGUER (dir.), *Regards sur le droit au procès équitable*, Actes du colloque de l'IFR, L.G.D.J., 2012, p. 137 et s.

¹⁷² S. CAUDAL, « Rapport introductif », *op. cit.*, p.4.

¹⁷³ C. PERELMAN, « Les motivations des décisions de justice. Essai de synthèse », in C. PERELMAN et P. FORIERS (dir.), *La motivation des décisions de justice*, Bruylant, 1996, p. 425, cité par S. CAUDAL, « Rapport introductif », *op. cit.*, p. 12.

¹⁷⁴ L.-A. BARRIERE, « Réflexions générales. Présentation », in S. CAUDAL (dir.), *La motivation en droit public*, *op. cit.*, p. 22.

¹⁷⁵ Article 4 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

¹⁷⁶ D. KOKOROKO, « Souveraineté étatique et principe de légitimité démocratique », *Revue québécoise de droit international*, 2003, p. 55.

¹⁷⁷ Voir T. JAULIN et E. SMITH, « Diffusion and practice of external voting in North and West Africa », *op. cit.*, pp. 423-425 ; Y. PROMEUR et D. ROSENBERG, *Droit des partis politiques*, Ellipse, 2008, pp.374-376 ; et pour une analyse critique, voir D. KOKOROKO, « Le droit à des élections libres et démocratiques dans l'ordre régional africain », *Revue juridique et politique des états francophones*, n° 2, 2004, pp. 162-163. Dans certains cas, le droit de vote externe est tellement ancré dans l'histoire socio-politique du pays - comme au Sénégal - qu'il est considéré par certains auteurs comme « irréversible » ; voir S. SMITH, « Sénégal, la diaspora fait-elle l'élection ? Le vote à distance de 1992 à 2012 », *Afrique contemporaine*, 2015/4 (n° 256), p. 80.

¹⁷⁸ Cf. M. GOUIRIR, « État, Politique et absence : le « statut » des Marocains Résidant à l'Étranger (MRE) », in C. DE GOURCY et K. CHACHOUA (K.), *Mobilités et migrations en Méditerranée : Vers une anthropologie de l'absence ?* Revue des mondes musulmans et de la Méditerranée, n°144, 2018, pp. 81-98.



en 1984¹⁷⁹. Mais, ce droit sera mis en veilleuse dès les législatives de 1992¹⁸⁰ et ce n'est qu'à la faveur de la réforme constitutionnelle de juillet 2011 qu'il sera revitalisé¹⁸¹.

De même, en Afrique du Sud, la trajectoire historique du droit de vote externe de la diaspora n'est pas rectiligne. Elle prend la forme d'une courbe sinusoïdale qui a évolué en fonction de la conjoncture des forces structurantes du paysage politique dans la nation arc-en-ciel. Ce droit avait, d'abord, été consacré et promu lors des élections de 1994¹⁸², dans le contexte de la réconciliation postapartheid, pour être ensuite remis en cause en 1998, puis limité à une catégorie de sud-africains de la diaspora, en 2003, avant d'être de nouveau étendu, en 2009, après une décision fondamentale de la Cour constitutionnelle sud-africaine¹⁸³ qui sacralise l'exigence de motivation. En l'espèce, dans le cadre des élections prévues pour le 22 avril 2009, un sud-africain régulièrement inscrit comme électeur, mais résidant au Royaume-Uni, avait contesté l'article 33(1) de l'*Electoral Act*, n° 73 de 1998 amendé en 2003, au motif que cet article excluait injustement les citoyens sud-africains vivant à l'étranger du droit de vote, sauf à certaines catégories de cette diaspora. Le 9 février 2009, la Haute Cour de Pretoria déclara cet article inconstitutionnel en tant qu'il constituait une violation du droit fondamental de voter et du principe d'égalité des citoyens devant la loi¹⁸⁴. Dans sa décision, la Haute Cour notait que le droit à la participation politique des citoyens est un droit fondamental consacré dans de nombreux instruments internationaux et régionaux¹⁸⁵. La Haute Cour souligna que toute limitation du droit de vote doit être appuyée par des raisons claires et convaincantes et qu'en vertu des exigences de *raisonnabilité* et de *justifiabilité* énoncées à l'article 36 de la Constitution¹⁸⁶, lorsque le Gouvernement entend priver un groupe de nationaux du droit de vote, il devrait fournir suffisamment d'informations qui démontrent les finalités de cette limitation et permettent d'évaluer, dans le cadre d'un contrôle de constitutionnalité, les considérations

¹⁷⁹T. LACROIX, « L'engagement citoyen des Marocains de l'étranger », *Hommes & Migrations*, Les migrants et la démocratie dans les pays d'origine, 2005, 1256, p. 99 ; BAWADER, « La diaspora marocaine : Quelles modalités de participation politiques ? », *Arab Reform Initiative*, 18 novembre 2021, disponible sur <https://www.arab-reform.net/fr/publication/la-diaspora-marocaine-queelles-modalites-de-participation-politiques/> consulté le 5 janvier 2025.

¹⁸⁰*Idem*. Voir aussi ABID (G.), « La diaspora marocaine. De l'engagement citoyen à la citoyenneté ». *Afrique contemporaine*, n° 256(4), 2015, p. 111.

¹⁸¹Cf. articles 16 et 17 du Dahir n° 1-11-91 du 27 Chaabane 1432 portant promulgation du texte de la Constitution, 29 juillet 2011, disponible sur <https://www.cg.gov.ma/fr/espace-telechargement/constitution>. Des difficultés pratiques demeurent cependant et pour s'en faire une idée voir NodSawet, « Maroc : La diaspora privé de vote, jusqu'à quand ? », *Jeune Afrique*, 24 Aout 2021, <https://www.jeuneafrique.com/1220566/politique/maroc-la-diaspora-privee-de-vote-jusqua-quand/> consulté le 5 janvier 2025 ; ABDELKHALEK (H.), « Droit de vote des MRE : La légitimité démocratique est au centre des enjeux », *Finances News Hebdo*, Entretien, disponible sur <https://fnh.ma/article/actualite-politique/droit-vote-mre> consulté le 5 janvier 2025.

¹⁸²E. L. WELLMAN, « Le vote de la diaspora en Afrique du Sud Perceptions, politiques partisans et revirement », *op. cit.*, pp.39-41.

¹⁸³Constitutional Court of South Africa, Case n° CCT 03/09 and CCT 09/09, ZACC 3, *Richter v Minister of Home Affairs and Others*, (Democratic Alliance and Others Intervening; Afriforum and Another as Ami), 12 March 2009, O'REGAN (Juge).

¹⁸⁴North Gauteng High Court of Pretoria, Case n° 4044/09, CCT 09/09, *Richter v Minister of Home Affairs and Others*, 9 February 2009, EBERSOHN P. Z. (Acting Juge).

¹⁸⁵*Ibidem*, paragraphes 31 à 35.

¹⁸⁶Paragraphe 37.



politiques sur lesquelles cette décision est fondée. Saisie d'un recours aux fins de confirmation de cet arrêt, la Cour constitutionnelle sud-africaine rappela que le droit de vote impose à l'État une obligation, non seulement, de s'abstenir d'interférer dans l'exercice de ce droit, mais aussi de prendre des mesures positives pour s'assurer qu'il puisse être exercé¹⁸⁷. Puis, le juge constitutionnel sud-africain confirma partiellement l'arrêt de la Haute Cour en admettant qu'en effet, l'article 33(1)(e) de la loi électorale viole l'article 19 de la Constitution qui consacre le droit de vote, dès lors qu'un électeur inscrit, disposé à prendre des mesures raisonnables pour exercer son droit de vote, est néanmoins empêché de le faire à cause d'une disposition légale, à moins que cette violation se justifie au regard de l'article 36 de la Constitution qui autorise les restrictions aux droits sous certaines conditions non réunies en l'espèce¹⁸⁸.

Ainsi donc, un Gouvernement d'un Etat démocratique ne peut légalement supprimer ou restreindre le droit de vote de certains citoyens sans apporter la preuve que la limitation qu'il adopte est « *raisonnable et justifiable dans une société ouverte et démocratique fondée sur la dignité humaine, l'égalité et la liberté, compte tenu de facteurs pertinents (...)* »¹⁸⁹. Faute de motivation, comme dans le cas du Togo, la restriction est attentatoire et doit être sanctionnée.

2. La nécessaire sanction de la suppression sans motivation du droit de vote de la diaspora

Il convient de rappeler que la nouvelle Constitution consacre les principes d'égalité et de non-discrimination¹⁹⁰. L'égalité des togolais en matière électorale est notamment reconnu par l'article 5 de la Constitution. : « *Le suffrage est universel, égal et secret. Il peut être direct ou indirect. Sont électeurs dans les conditions fixées par la loi, tous les nationaux togolais des deux (02) sexe, majeurs conformément à la définition de la loi et jouissant de leurs droits civils et politiques* »¹⁹¹. De plus, le préambule énonce que le Peuple togolais proclame cette Constitution pour, entre autres, « *préserver l'État de droit fondé sur le pluralisme politique, les principes de la démocratie et la protection des droits de l'homme tels que définis par la Chartes des Nations Unis du 26 juin 1946, la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, les Pactes internationaux du 16 décembre 1966, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 18 juin 1981, et l'Acte constitutif de l'Union africaine du 11 juillet 2000* »¹⁹² ; et pour « *instaurer une démocratie moderne fondée sur les droits et libertés fondamentaux des citoyens, l'équité et l'harmonie sociales, ainsi que la participation ouverte de tous les citoyens à la vie de la nation* »¹⁹³.

A priori donc, la suppression des droits électoraux de la diaspora togolaise nous semble contestable au regard du Préambule ainsi que des articles 3 et 5 de la Constitution togolaise. Elle contrevient aussi au Pacte international relatif aux droits civils et politiques qui énonce que « *tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables : a) de prendre part à la direction des affaires publiques, soit*

¹⁸⁷ Constitutional Court of South Africa, *op. cit.*, paragraphe 53.

¹⁸⁸ *Ibidem*, paragraphes 58 et 78.

¹⁸⁹ Extrait de l'article 36 de la Constitution sud-africaine.

¹⁹⁰ Article 3 de la nouvelle Constitution togolaise.

¹⁹¹ *Ibidem*.

¹⁹² Préambule de la nouvelle Constitution togolaise.

¹⁹³ *Idem*.



*directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis ; b) de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs ; c) d'accéder, dans des conditions générales d'égalité, aux fonctions publiques de son pays »*¹⁹⁴. Cette abrogation implicite et sans motivation constitue également une remise en cause du droit pour tout citoyen « *de participer pleinement aux processus électoraux de son pays y compris le droit de voter et d'être élu, conformément aux lois du pays et aux garanties données par la constitution, sans aucune discrimination* », consacré par la Déclaration de l'Union Africaine sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique¹⁹⁵. Elle constitue aussi une violation de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, considérée par certains comme un véritable guide des élections¹⁹⁶, qui pose le principe de « *la participation effective des citoyens aux processus démocratiques et de développement et à la gestion des affaires publiques* »¹⁹⁷, et demande aux États parties de considérer « *la participation populaire par le biais du suffrage universel comme un droit inaliénable des peuples* »¹⁹⁸. Elle contrevient, au demeurant, aux dispositions de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples qui reconnaît que « *1. Tous les citoyens ont le droit de participer librement à la direction des affaires publiques de leur pays, soit directement, soit par l'intermédiaire de représentants librement choisis (...). 2. Tous les citoyens ont également le droit d'accéder aux fonctions publiques de leurs pays* »¹⁹⁹.

En outre, il est intéressant d'ajouter que, dans sa décision sus rappelée, la Haute Cour du pays de Nelson Mandela soulignait que le fait pour un citoyen d'exercer sa liberté de circulation et d'établissement ou de résidence (à l'étranger) n'altère ni sa citoyenneté ni son droit de vote²⁰⁰. Ce postulat fait écho à celui de la Cour constitutionnelle du même pays, qui admet, certes, que l'exercice du droit de vote implique des suggestions raisonnables à l'électeur, mais aussi que le fait d'obliger un électeur à parcourir des milliers de kilomètres à travers le monde pour se rendre dans sa circonscription électorale le jour du scrutin ne constitue pas une exigence raisonnable imposable à un électeur²⁰¹.

À la lumière de ces prescriptions, on appréhende la difficulté qui surgit s'agissant de l'abrogation du droit de vote externe de la diaspora togolaise. Les motifs de fait et de droit qui justifient cette réforme n'ont pas été communiqués. L'exposé des motifs de l'ordonnance sur le nouveau Code électoral, et celui de l'ordonnance relative au statut des députés, qui procèdent à cette abrogation sont indisponibles. Or, même si elles jouissent d'une habilitation constitutionnelle et qu'elles sont soustraites à l'impératif de ratification législative, ces

¹⁹⁴ Article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

¹⁹⁵ Déclaration sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique, AHG/Decl. 1 (XXXVIII), p. 3.

¹⁹⁶ TCHIKAYA (B.), « La charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance », *Annuaire français de droit international*, vol. 54, 2008, p. 519.

¹⁹⁷ Article 3, point 7 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance.

¹⁹⁸ *Ibidem*, article 4, point 2.

¹⁹⁹ Article 13 de la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples.

²⁰⁰ North Gauteng High Court of Pretoria, Case n° 4044/09, CCT 09/09, *op. cit.*, paragraphe 42.

²⁰¹ Constitutional Court of South Africa, Case n° CCT 03/09 and CCT 09/09, ZACC 3, *op. cit.*, paragraphe 68.



ordonnances qui interviennent dans le domaine de la loi, ont une valeur juridique législative²⁰² et, en tant que telles, elles auraient dû être accompagnées d'un exposé des motifs rendus publics, à l'instar des ordonnances qui avaient été adoptées durant la crise sanitaire liée à la pandémie du coronavirus²⁰³. Si on s'en tient aux analyses prospectives de la Haute Cour sud-africaine²⁰⁴ deux arguments pourraient être brandis pour tenter – vainement²⁰⁵ –, de motiver la suppression du droit de vote de la diaspora togolaise : l'argument logistico-financier et le risque de fraude. Le premier argument ne résiste pas à l'analyse pour deux raisons simples : d'une part, il n'est pas démontré que la première expérimentation du vote externe de la diaspora ait souffert de difficultés logistiques qui seraient différentes de celles du vote interne et insurmontables. D'autre part, il n'est pas, non plus, démontré que le vote des togolais résidant à l'étranger entraînerait des charges insupportables pour les finances publiques. De plus, au regard de l'apport de la diaspora à l'économie nationale il nous semble que l'Etat devrait revoir son traitement pour restaurer l'égalité citoyenne en matière électorale²⁰⁶. L'argument relatif au risque de fraudes peut également être sérieusement relativisé, dans la mesure où il n'a pas été démontré que la première expérimentation du vote externe ait, non seulement, mis en évidence des cas de fraudes, qui seraient différents de ceux observés pour le vote interne, et insurmontables, d'une part, et que l'intégrité du scrutin aurait été menacée, d'autre part. En tout état de cause, ce n'est pas parce que des difficultés seraient survenues qu'il faudrait supprimer le droit de vote externe des togolais résidant à l'étranger, sans chercher à y remédier. Dans le cas contraire, beaucoup de droits civils et politiques se trouveraient supprimés ou restreints à la moindre difficulté. À cet égard, la jurisprudence sud-africaine est également très instructive dans la mesure où le juge constitutionnel rappelle que le droit de vote implique l'interdiction pour le Gouvernement de créer des obstacles à sa jouissance, et l'obligation de prendre les dispositions nécessaires pour en assurer l'exercice²⁰⁷.

Puisque la suppression du droit de vote externe de la diaspora togolaise viole plusieurs textes du bloc de constitutionnalité, l'absence de motivation en fait, *de jure* et *de facto*, une mesure attentatoire, arbitraire et juridiquement sanctionnable. Prononcée par une juridiction compétente pour ce faire, cette sanction serait de l'ordre d'une annulation de l'abrogation doublée d'une réécriture de certaines dispositions des ordonnances en cause, comme l'avait fait la Cour constitutionnelle sud-africaine²⁰⁸.

²⁰²En ce sens, lire utilement la Décision n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020, Force 5, de la Cour constitutionnelle française, qui revient sur la nature et la valeur juridique des ordonnances non ratifiées.

²⁰³ Voir, par exemple, l'exposé des motifs du projet de loi portant prorogation du délai d'habilitation du gouvernement à prendre par ordonnances les mesures relevant du domaine de la loi, 25 mars 2020, disponible sur <https://assemblee-nationale.tg/wp-content/uploads/2021/09/habilitation-expose.pdf> consulté le 6 janvier 2025.

²⁰⁴ North Gauteng High Court of Pretoria, Case n° 4044/09, CCT 09/09, *précit*.

²⁰⁵ *Ibidem*, paragraphe 77.

²⁰⁶ De plus, il n'est pas exclu que cette diaspora soit mise à contribution pour la réalisation de ces opérations électorales, si besoin en était.

²⁰⁷ Constitutional Court of South Africa, Case n° CCT 03/09 and CCT 09/09, ZACC 3, *op. cit.*, paragraphe 53.

²⁰⁸ *Idem*, paragraphe 92 et s.



CONCLUSION

En somme, la suppression par voie d'abrogation implicite unilatérale, sans débat et sans motivation, du droit de vote externe de la diaspora togolaise, qui vient d'être exposée, implique qu'aucun vote comptant pour une élection ou un référendum national ne peut se dérouler dans une des ambassades togolaise à l'étranger et que les togolais de l'extérieur ne pourront voter pour le compte des élections nationales, sauf à passer par la voie tortueuse de la procuration²⁰⁹, d'une part, et qu'ils ne pourront être candidats à de telles élections sauf à retourner pour y résider au moins six avant l'échéance, d'autre part. Ajoutée au changement de Constitution sans consultation référendaire, malgré les bouleversements qu'il provoque dans le système juridique togolais, cette suppression des droits électoraux de la diaspora semble s'inscrire dans un mouvement général d'exclusion du Peuple togolais du processus de dévolution du pouvoir d'Etat et renouvelle l'idée d'une faible prise en compte de la population dans le constitutionnalisme africain²¹⁰. Or, le Togo prétend à la démocratie et l'on sait que « *la démocratie place l'origine du pouvoir politique dans la volonté collective des citoyens et elle repose sur le respect de leur liberté et de leur égalité* »²¹¹. Ainsi, ce mouvement régressif anti-démocratique rappelle à nos souvenirs le constat selon lequel en Afrique, exclure une partie des décideurs ou de la classe politique à travers des élections libres et honnêtes est une idée qui, pour l'heure, ne passe pas²¹². Ce mouvement à rebours de l'ère du temps s'écarte de l'appel de certains auteurs²¹³ et de la jurisprudence²¹⁴ pour une consolidation des droits électoraux.

²⁰⁹ La lecture combinée de chacun des alinéas 2 des articles 46 et 50 du Code électoral conduit à penser qu'il faudrait, pour beaucoup de togolais de l'extérieur, retourner au Togo, s'ils souhaitent s'inscrire sur les listes électorales. De plus, au sens de l'article 108 du Code, seuls les agents publics, les malades, les invalides, les membres des bureaux de vote qui ne souhaitent pas voter là où ils siègent, et les personnes qui établissent que des raisons professionnelles ou familiales les placent dans l'impossibilité d'être présentes sur le territoire national le jour du scrutin. Cette disposition ne prend donc pas en compte les exilés, les étudiants, les touristes, qui représentent pourtant une part considérable de l'électorat externes du Togo. De plus, la procuration est soumise au contrôle du président de CELI qui peut la rejeter au moment de la légalisation prévue à l'article 110.

²¹⁰ A. ONDOUA, « La population en droit constitutionnel: le cas des pays d'Afrique francophone », *Afrique Contemporaine*, 2012/2, pp. 87-97; M. DIAKHATE, « À la recherche du Peuple dans les systèmes constitutionnels de l'Afrique subsaharienne francophone », *Afrilex*, 2021.

²¹¹ C. J. DELBOS, « Le peuple souverain dans la démocratie et la République », *Humanisme*, 305/4, 2014, p. 29 ; L.-A. BARRIERE, « Présentation », in *La motivation en droit public*, *op. cit.*, p. 24 ; dans le même sens, voir A. KPODAR, « Bilan sur un demi-siècle de constitutionnalisme en Afrique noire francophone », *op. cit.*, pp. 11 et 18.

²¹² L. SINDJOUN, « Le gouvernement de transition : éléments pour une théorie politico constitutionnelle de l'État en crise ou en reconstruction », in J. Du Bois de GAUDUSSON, Ph. CLARET, P. SADRAN, B. VINCENT (d.), *Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation*, Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic, Bruylant, 2008, p. 967-1011, cité par D. KOKOROKO, « Les élections disputées : Réussites et échecs », *op. cit.*, p. 117.

²¹³ D. KOKOROKO, « La démocratie par la société internationale », in A. ONDOUA et Ph. Lagrange (dir), *Les voyages du droit*, Mélanges en l'honneur de Dominique Breillat, Presses universitaires juridiques de Poitiers, 2011, p.307 et s.

²¹⁴ Constitutional Court of South Africa, Case n° CCT 03/09 and CCT 09/09, ZACC 3, *op. cit.*, paragraphe 54.



Le renouveau démocratique proclamé dans les discours politiques dans la droite ligne des nouvelles tendances²¹⁵ du constitutionnalisme africain²¹⁶ demeure une arlésienne au Togo, sous la gouvernance d'un régime hybride, ambigu, sur fond d'« autoritarisme électoral »²¹⁷. Bien des années après, l'histoire politique du Togo reste marquée par cette diatribe implacable du professeur KPODAR : « à l'euphorie du néo-constitutionnalisme des années 90 s'est substituée une forme de gouvernance politique, qui révèle effectivement la survivance des années de plomb ou de dictature, pourtant enchaînées et vomies »²¹⁸.

Pourtant, comme le relevait le Groupe des sages de l'Union Africaine, la consolidation de la viabilité du processus démocratique dépend de l'adoption de règles fondamentales et de la mise en place de structures annexes régissant la compétition politiques²¹⁹. Dès lors, afin de garantir le caractère véritablement démocratique d'un régime politique, il est indispensable que les règles relatives au suffrage reposent sur des principes consacrés par la Constitution et soient fixées de manière suffisamment précise pour éviter toute part d'arbitraire²²⁰. Les exemples marocain et sud-africain permettent de se rendre à l'idée que la Constitution et la justice constitutionnelle peuvent servir de socle et de bouclier²²¹ pour l'ancrage, la protection et le renforcement des droits civils et politiques des citoyens, y compris ceux de la diaspora. À travers ces cas de figures, on découvre une boîte à outils susceptible d'être mobilisée dans le cadre d'une ingénierie juridique de consécration, de restauration ou de sauvegarde du vote externe et de l'éligibilité des citoyens résidant à l'étranger. Les cas du Sénégal et du Tchad nous permettent de tirer des leçons des bonnes pratiques, sans doute perfectibles, pour faciliter la participation active de la diaspora togolaise au processus électoral.

En complément à la restauration du vote externe, ils conviendraient d'étendre les modalités de vote à distance, notamment le vote par procuration, aux étudiants togolais à l'étranger, aux togolais déplacés internes ou réfugiés dans d'autres pays, aux touristes togolais. Le vote

²¹⁵ B. MIRKINE-GUETZEVITCH, « Les nouvelles tendances du droit constitutionnel », *RDP* 1928, vol. 45, pp. 12-53.

²¹⁶ K. AHADZI-NONOU, « Les nouvelles tendances du constitutionnalisme africain », *AJP*, juillet-décembre 2002, vol. 1, n° 2, pp. 40-84.

²¹⁷ P. QUANTIN, « La démocratie en Afrique : à la recherche d'un modèle », *Pouvoirs*, op. cit., 73-75 ; voir aussi GUEYE (B.), « La démocratie en Afrique : succès et résistances », *Pouvoirs*, précit., p. 15-25.

²¹⁸ A. KPODAR, « Prolégomènes à une virée constitutionnelle en Afrique noire francophone : une approche de théorie juridique », in A. ONDOUA et Ph. Lagrange (dir.), *Les voyages du droit*, Mélanges en l'honneur de Dominique Breillat, op. cit., p. 331 ; voir aussi T. KOUPOKPA, *Le modèle constitutionnel des Etats d'Afrique noire francophone dans le cadre du renouveau constitutionnel : le cas du Bénin, du Niger et du Togo*, Thèse, Droit public, Université de Gand et Université de Lomé, 2011, pp. 136-223.

²¹⁹ Groupe des Sages de l'UA, « Processus de Démocratisation et Élections En Afrique : Progrès, Problèmes et Perspectives », in *Les Conflits et la violence politique résultant des élections: Consolider le rôle de l'Union Africaine dans la prévention, la gestion et le règlement des conflits*, International Peace Institute, 2012, p. 13.

²²⁰ L. FAVOREU, P. GAIA, et alii, *Droit constitutionnel*, Lefebvre Dalloz, 27ème éd., 2025, p. 714.

²²¹ Voir M. YOMBI, « La protection des droits fondamentaux par les juridictions constitutionnelles dans le néo-constitutionnalisme africain : cas du Bénin et du Gabon », *CADI*, 2019, disponible sur <https://hal.science/hal-02388826/document> consulté le 15 août 2025 ; dans une perspective plus large et critique, voir K. HOUNAKE, « Le peuple, le juge constitutionnel et la souveraineté nationale », *J. Rech. Sci. l'Univ. Lomé*, vol. 22 No. 3, 2020, pp. 507-531 ; S. BOLLE, « Les juridictions constitutionnelles africaines et les crises électorales », 5ème Congrès de l'ACPUF, 2009, Actes, pp. 83-92.



électronique, qui est, par ailleurs, adopté par le Gouvernement pour l'élection des délégués-pays du Haut Conseil des Togolais de l'Extérieur²²², depuis 2019²²³, pourrait, nous semble-t-il, être étendu aux élections nationales pour permettre la participation de la diaspora togolaise, au regard des facilités et des économies d'échelles que ce système permet d'enranger.

Sans revenir sur les mesures coercitives ou non, y compris l'intervention militaire, qu'ont pu proposer certains pour restaurer la légitimité démocratique face à la violation des droits électoraux des citoyens par « *des gouvernements décidés à être des coryphées de la dictature électorale* »²²⁴, des « *dictatures militaires ou civiles où le concept d'élections libres et démocratiques est devenu une pure clause de style et les hold-up érigés en système électoral* »²²⁵, il nous paraît nécessaire que le vote externe et l'éligibilité de la diaspora togolaise soient constitutionnalisés, et que leur mise en œuvre soient légalement assouplies. Aussi, serait-il opportun d'attribuer des sièges à la diaspora togolaise au Parlement.

Au fond, ainsi que le soulignait le professeur KOKOROKO, « *l'intention n'est pas de refaire ce monde politique, mais d'empêcher qu'il ne se défasse sous les coups de boutoir de médiocres autorités pouvant tout détruire, ne sachant plus convaincre dès lors que la politique s'est abaissée jusqu'à se faire la servante de l'oppression et de la haine. Il importe alors de revoir les normes et les structures impliquées dans la gestion des élections. S'agissant des normes, le droit électoral classique est le droit du pouvoir politique (...). La fixation des règles électorales doit donc être mue par la nécessité d'éviter l'exclusion de certains acteurs politiques* »²²⁶. Peut-être que, ce faisant, après l'émasculation de la démocratie togolaise suivra sa revitalisation, ce que le professeur KPODAR nomme, dans sa théorie juridique du constitutionnalisme en Afrique noire francophone, un « *retour aux acquis* »²²⁷.

²²² Organe consultatif mis en place par un arrêté n°050/MAE/ATE/SG du 2 juillet 2019.

²²³ Portail officiel de la République Togolaise, « Togolais de l'extérieur : les résultats des élections attendus ce mercredi », 11 sept. 2019, disponible en ligne sur <https://www.republiquetogolaise.com/politique/1109-3541-togolais-de-l-exterieur-les-resultats-des-elections-attendus-ce-mercredi>, consulté le 6 janvier 2025.

²²⁴ D. KOKOROKO, « Souveraineté étatique et principe de légitimité démocratique », *Revue québécoise de droit international*, 2003, p. 37 ; « La démocratie par la société internationale », *op. cit.*, 2011, p. 310.

²²⁵ *Idem.*

²²⁶ D. KOKOROKO, « Les élections disputées : Réussites et échecs », *op. cit.*, p. 121.

²²⁷ A. KPODAR, « Prolégomènes à une virée constitutionnelle en Afrique noire francophone : une approche de théorie juridique », *op. cit.*, p. 332.