

PREMIERE LECTURE

ASSEMBLEE NATIONALE

.....
VI^{ème} LEGISLATURE

.....
SECRETARIAT GENERAL

.....
Direction des services législatifs

.....
Division des commissions

.....
Commission des lois constitutionnelles,
de la législation et de l'administration générale

.....
2^{ème} session ordinaire de l'année 2020

.....
DSL/DC/CS/R

REPUBLIQUE TOGOLAISE

Travail-Liberté-Patrie

.....

**RAPPORT DE L'ETUDE AU FOND DU PROJET DE
LOI ORGANIQUE FIXANT LA COMPOSITION,
L'ORGANISATION ET LE FONCTIONNEMENT DES
SERVICES DU MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE**

Présenté par le 1^{er} rapporteur

Mme Molgah ABOUGNIMA

m

 

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
I - PRESENTATION DU PROJET DE LOI.....	4
A- Sur la forme	4
B- Sur le fond.....	5
II - DISCUSSIONS EN COMMISSION.....	5
A- Débat général.....	6
B- Etude particulière	8
1) Questions relatives au dispositif	8
2) Amendements.....	8
CONCLUSION.....	10

INTRODUCTION

La commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale a été saisie pour étude au fond du projet de loi organique fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement des services du Médiateur de la République.

A cet effet, elle s'est réunie dans la salle des plénières au siège de l'Assemblée nationale, le 8 décembre 2020 pour l'étude en commission dudit projet et l'adoption du rapport.

Les travaux se sont déroulés sous la direction de l'honorable **TCHALIM Tchitchao**, président de ladite commission.

Monsieur Christian **TRIMUA**, ministre des droits de l'homme, de la formation à la citoyenneté, des relations avec les institutions de la République, a participé aux travaux en qualité de commissaire de gouvernement.

La commission est composée de :

N°	Nom et Prénoms	Fonction
1	M. TCHALIM Tchitchao	Président
2	M. AGBANU Komi	Vice-président
3	Mme ABOUGNIMA Molgah	1 ^{er} Rapporteur
4	M. HOUNAKEY-AKAKPO Kossi	2 ^{ème} Rapporteur
5	Mme AGBANDAO Kounon	Membre
6	Mme NOMAGNON Akossiwa Gnonoufia	Membre
7	M. ATCHOLI Aklesso	Membre
8	M. TAAMA Komandéga	Membre

Les députés **ABOUGNIMA Molgah**, **AGBANDAO Kounon**, **AGBANU Komi**, **NOMAGNON Akossiwa Gnonoufia**, **TAAMA Komandéga** et **TCHALIM Tchitchao**, membres de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale ont effectivement participé aux travaux.

L'honorable **ATCHOLI Aklesso**, absent, est représenté par le président **TCHALIM Tchitchao**.

Le personnel administratif de l'Assemblée nationale, dont les noms suivent, a assisté la commission :

- Mme **N'TEFE Bawoma**, chef division des commissions permanentes ;



- M. **AMESSA** Kossi Dodji, chef division, courrier, standard et reprographie ;
- MM. **ALLADO** Mawuto Kokou et **LAKIGNAN** Tchaa, administrateurs parlementaires de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale ;
- Mme **BIYANTE** Aniyame, secrétaire de commissions.

Ont également pris part aux travaux :

- ✓ Au titre du ministère des droits de l'Homme, de la formation à la citoyenneté, des relations avec les institutions de la République :
 - M. **ROWLAND** Komlavi, directeur des relations avec les institutions de la République ;
 - Mme **NAYKPAGAH** Ikadri, chef division des relations avec le parlement ;
 - **DOSSAVI** Anku, chef division des relations avec les institutions administratives et consultatives.

- ✓ Au titre du Médiateur de la République :

M. **LOKOUN** Akpelozim, chargé d'études.

Le présent rapport s'articule autour de deux (02) points :

I - Présentation du projet de loi ;

II - Discussions en commission.

I - PRESENTATION DU PROJET DE LOI

La présentation est faite tant sur la forme (A) que sur le fond (B).

A- Sur la forme

Le projet de loi organique fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement des services du Médiateur de la République comporte vingt-neuf (29) articles regroupés en quatre (04) chapitres.

- ✓ Le chapitre premier traite des dispositions générales et compte neuf (09) articles ;

al

J. 4

- ✓ Le chapitre 2 porte sur la composition et l'organisation des services du Médiateur de la République et comprend huit (08) articles ;
- ✓ Le chapitre 3 libellé « du fonctionnement des services du Médiateur de la République », renferme neuf (09) articles ;
- ✓ Le chapitre 4 intitulé « dispositions diverses et finales » contient trois (03) articles.

B- Sur le fond

La révision constitutionnelle de mai 2019 au Togo induit inéluctablement la modification de certains textes de loi subséquents notamment, la loi organique n°2003-021 du 9 décembre 2003 portant statut, attributions du Médiateur de la République.

En effet, la nouvelle constitution togolaise a attribué au Médiateur de la République la compétence pour recevoir la déclaration des biens et avoirs de certaines personnalités. Les modalités de cette déclaration ayant, par ailleurs, été précisées par la loi organique n°2020-003 du 24/01/2020 fixant les conditions de déclarations des biens et avoirs des hautes personnalités, des hauts fonctionnaires et autres agents publics, il s'est avéré opportun de refondre la loi relative au Médiateur de la République en adaptant l'organisation, la composition et le fonctionnement de ses services aux évolutions de ses nouvelles fonctions.

Ainsi, le présent projet de loi organique apporte des innovations majeures en ce qu'il permet dorénavant au Médiateur de la République, d'une part de se saisir d'office de toute question relevant de sa compétence lorsqu'un motif sérieux le justifie et d'autre part de faire diligenter des enquêtes pour s'assurer de la justesse, de l'équité et de la qualité des services publics.

Par ailleurs, la durée du mandat du Médiateur de la République qui, doit désormais prêter serment avant son entrée en fonction, est de trois (03) ans renouvelable une seule fois. Ces différentes modifications renforcent l'indépendance du Médiateur de la République tout en s'assurant du respect des textes de la République.

II - DISCUSSIONS EN COMMISSION

Après la présentation par le commissaire du gouvernement des motifs qui soutiennent le présent projet de loi, le président de la commission a ouvert un débat général suivi de l'étude particulière.

α

[Signature]

A- Débat général

Au cours du débat général, les députés ont exprimé des préoccupations auxquelles le commissaire du gouvernement a donné des réponses.

Q1 Quel est le sort réservé au Médiateur de la République en fonction dès l'adoption du présent projet de loi ?

R1 Le mandat du Médiateur de la République en fonction a été renouvelé en 2019 pour une période de trois (03) ans. L'adoption de la loi n'interrompra pas le mandat actuel 2019-2022 qui ira à son terme. A la fin dudit mandat, si l'actuel Médiateur le désire, il aura droit à la possibilité d'être reconduit dans ses fonctions.

Q2 Pourquoi les questions politiques sont-elles exclues du champ de compétence du Médiateur de la République ?

R2 Lorsqu'un parti politique a des différends avec une administration publique, il intervient en tant qu'usager du service public. Dans ce cas le Médiateur de la République est compétent s'il est saisi de l'affaire. En revanche, les débats de nature politique comme les questions de stratégie politique ou de gouvernance électorale par exemple sortent du champ de compétence du Médiateur parce qu'il s'agit de sujets sur lesquels il ne peut se prononcer. Toutefois, d'un point de vue technique, c'est au Médiateur de la République qu'il revient de qualifier des questions à lui soumises et de se déclarer compétent ou non. C'est la raison pour laquelle il ne faut pas s'autocensurer, mais toujours saisir le Médiateur qui se prononcera sur sa compétence ou son incompétence.

Q3 Dans sa politique de rapprochement de l'administration des administrés, n'est-il pas plus judicieux d'étendre les délégations du Médiateur de la République aux préfetures ?

R3 Cette option du gouvernement se justifiait par ses moyens financiers limités. Néanmoins, le gouvernement ne trouve pas d'inconvénient pour étendre au besoin, les délégations du Médiateur de la République aux préfetures.

α

J.

Q4 Quels sont les moyens de coercition dont dispose le Médiateur de la République à l'encontre des ministères et institutions dont les recommandations restent sans suite ?

R4 Par rapport à l'ancienne loi, les possibilités du Médiateur ont été renforcées. Il peut faire faire le suivi ou relancer. Il peut adresser des rapports sur la non-exécution de ses recommandations. D'une manière générale, le Médiateur a la possibilité de réagir de sorte que ses recommandations ne demeurent sans aucune réaction. Cependant, il ne faut pas perdre de vue que l'exécution absolue d'une recommandation ne peut pas toujours être exigée et que par ailleurs, l'administration a ses propres contraintes.

Q5 Quels sont les pays de l'UEMOA qui disposent en leur sein d'un Médiateur de la République ?

R5 Tous les pays de l'UEMOA à l'exception de la Guinée-Bissau disposent d'une Médiature.

Q6 N'y aurait-il pas de conflits de compétence entre le Médiateur de la République et d'autres institutions qui interviennent dans la régulation du fonctionnement des administrations de l'Etat ou des organismes investis d'une mission de service public ?

R6 Le Médiateur s'inscrit dans les différentes réformes de l'administration publique. Il est un instrument de la mise en œuvre dynamique et efficace desdites réformes utiles à la population.

Q7 Les services du Médiateur de la République s'étendent-ils aux personnes morales de droit privé ?

R7 Le gouvernement a fait le choix de ne pas restreindre les services du Médiateur uniquement à l'administration publique. En effet, toute administration publique peut déléguer une partie de ses services à un secteur privé. Toutefois, le Médiateur de la République n'est pas habilité à régler les différends opposant les personnes privées.





B- Etude particulière

1) Questions relatives au dispositif

Q8 Que recouvre concrètement l'expérience professionnelle de 15 ans au moins dont le Médiateur de la République doit justifier ? *Article 4*

R8 L'expérience professionnelle de 15 ans constitue le cumul d'une vie professionnelle tous secteurs confondus et pas forcément 15 années dans l'administration publique. C'est d'ailleurs la moyenne partagée par un certain nombre de pays de la sous-région.

Q9 Qu'entend-on par « interpellation administrative publique » ? *Article 23, alinéa 6*

R9 Il s'agit d'une liste tenue séparément du rapport du Médiateur de la République et regroupant tous ceux qui ne veulent pas coopérer pour trouver des solutions. Cette liste est diffusée oralement au minimum une fois l'an à l'occasion du débat public devant l'Assemblée nationale et le Sénat. Elle peut faire l'objet d'une publication sur le site internet du Médiateur ou au Journal officiel de la République.

Q10 Quelle est la composition de la commission spéciale mixte de l'Assemblée nationale et du Sénat devant laquelle est organisé le débat sur le rapport d'activités annuel du Médiateur de la République ? Sera-elle précisée par décret ? *Article 24*

R10 La composition de la commission spéciale mixte n'est pas définie dans la loi organique. Cette composition ne sera pas non plus précisée par décret. Elle pourra être fixée en fonction du rapport du Médiateur de la République après concertation entre l'Assemblée nationale et le Sénat.

2) Amendements

Les amendements ont porté tant sur la forme que sur le fond.

a- Sur la forme

Au dernier alinéa de l'article 23, la commission a remplacé « Il » par « Le Médiateur de la République » pour une bonne lecture dudit alinéa.

m

J.

A l'article 25, la commission a supprimé « le » avant « rapport » car c'est ce qui est convenable.

b- Sur le fond

A l'intitulé du chapitre II, la commission a placé « DES ATTRIBUTIONS » avant « DE LA COMPOSITION » pour se conformer aux dispositions dudit chapitre qui traite de la composition, de l'organisation et des attributions du Médiateur de la République.

La commission a reformulé l'alinéa 2 de l'article 16 comme suit : « Il met en place des délégations territoriales dirigées par des délégués du Médiateur de la République. » Pour la commission, il est opportun de rapprocher tous les services publics des administrés et permettre ainsi l'accès libre, facile et égal pour tous à ces services. Cet amendement a pour conséquence le remplacement de « régionales » par « territoriales » à l'alinéa 3 du même article ainsi que « régional » par « territorial » après « délégué » au deuxième alinéa de l'article 18.

Aux premier et deuxième alinéas, la commission a supprimé le groupe de mot « présidents de groupes » avant « parlementaires » pour étendre également la possibilité de la saisine du Médiateur de la République à tous les parlementaires.

Au dernier alinéa de l'article 23, la commission a inséré une phrase libellée comme suit : « Cette liste peut faire objet de publication dans le journal officiel de la République. » entre la première et la deuxième phrase. Pour la commission, même si le Médiateur de la République ne dispose pas de véritables moyens de contraindre une administration publique à donner suite à ses recommandations, cette disposition renforce le contrôle et suivi desdites recommandations par le Médiateur.

NT



CONCLUSION

La commission a récapitulé ses travaux dans un tableau des amendements intégré au présent rapport. Ce tableau comporte trois (03) colonnes :

- ✓ la première indique le numéro des amendements ;
- ✓ la deuxième recense les amendements adoptés par la commission ;
- ✓ la troisième contient le texte adopté par la commission.

Le présent rapport est adopté le 8 décembre 2020 à l'unanimité des membres présents de la commission.

En conséquence, la commission invite l'Assemblée nationale à adopter le texte qu'elle soumet à son appréciation.

Pour la commission,

Le Rapporteur,



Molgah **ABOUGNIMA**

Le Président,



Tchitchao **TCHALIM**

DEUXIEME LECTURE

ASSEMBLEE NATIONALE

.....
VI^{ème} LEGISLATURE

.....
SECRETARIAT GENERAL

.....
Direction des services législatifs

.....
Division des commissions

.....
Commission des lois constitutionnelles,
de la législation et de l'administration générale

.....
1^{ère} session ordinaire de l'année 2021

.....
DSL/DC/CS/R

REPUBLIQUE TOGOLAISE

Travail-Liberté-Patrie

.....

**RAPPORT DE L'ETUDE AU FOND DU PROJET DE
LOI ORGANIQUE MODIFIANT LA LOI ORGANIQUE
FIXANT LA COMPOSITION, L'ORGANISATION ET
LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES DU
MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE**

Présenté par le 1^{er} rapporteur

Mme Molgah ABOUGNIMA

11

 

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
I - PRESENTATION DU PROJET DE LOI.....	4
A- Sur la forme	4
B- Sur le fond.....	5
II - DISCUSSIONS EN COMMISSION.....	5
A- Débat général.....	5
B- Etude particulière	7
CONCLUSION.....	8

INTRODUCTION

La commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale a été saisie pour étude au fond du projet de loi organique modifiant la loi organique fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement des services du Médiateur de la République.

A cet effet, elle s'est réunie dans la salle 90 place au siège de l'Assemblée nationale, le 22 mars 2021 pour l'étude en commission dudit projet et l'adoption du rapport.

Les travaux se sont déroulés sous la direction de l'honorable **TCHALIM** Tchitchao, président de ladite commission.

Monsieur Christian **TRIMUA**, ministre des droits de l'homme, de la formation à la citoyenneté, des relations avec les institutions de la République, a participé aux travaux en qualité de commissaire de gouvernement.

La commission est composée de :

N°	Nom et Prénoms	Fonction
1	M. TCHALIM Tchitchao	Président
2	M. AGBANU Komi	Vice-président
3	Mme ABOUGNIMA Molgah	1 ^{er} Rapporteur
4	M. HOUNAKEY-AKAKPO Kossi	2 ^{ème} Rapporteur
5	Mme AGBANDAO Kounon	Membre
6	Mme NOMAGNON Akossiwa Gnonoufia	Membre
7	M. ATCHOLI Aklesso	Membre
8	M. TAAMA Komandéga	Membre

Les députés **ABOUGNIMA** Molgah, **AGBANDAO** Kounon, **NOMAGNON** Akossiwa Gnonoufia, **TAAMA** Komandéga et **TCHALIM** Tchitchao, membres de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale ont effectivement participé aux travaux.

Le personnel administratif de l'Assemblée nationale, dont les noms suivent, a assisté la commission :

- Mme **N'TEFE** Bawoma, chef division des commissions permanentes ;

h

K

- M. **AMESSA** Kossi Dodji, chef division, courrier, standard et reprographie ;
- MM. **ALLADO** Mawuto Kokou et **LAKIGNAN** Tchaa, administrateurs parlementaires de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale ;

Ont également pris part aux travaux :

- ✓ Au titre du ministère des droits de l'Homme, de la formation à la citoyenneté, des relations avec les institutions de la République :
 - M. **ROWLAND** Komlavi, directeur des relations avec les institutions de la République ;
 - Mme **NAYKPAGAH** Ikadri, chef division des relations avec le parlement ;
- ✓ Au titre du Médiateur de la République :
 - Mme. **ANIMAOU** Dihèza N'nâ, assistante juridique au bureau du Médiateur de la République.

Le présent rapport s'articule autour de deux (02) points :

I - Présentation du projet de loi ;

II - Discussions en commission.

I - PRESENTATION DU PROJET DE LOI

La présentation est faite tant sur la forme (A) que sur le fond (B).

A- Sur la forme

Le projet de loi organique modifiant la loi organique fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement des services du Médiateur de la République comporte deux (02) articles.

- ✓ L'article premier modifie l'article 2 de la loi organique fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement des services du Médiateur de la République ;

10

X.

✓ L'article 2 rend exécutoire la présente loi.

B- Sur le fond

La loi organique fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement des services du Médiateur de la République, adoptée par l'Assemblée nationale le 20 décembre 2020 a été transmise à la Cour constitutionnelle pour contrôle obligatoire de constitutionnalité préalable à la promulgation de la loi.

A cet effet, la Cour constitutionnelle a rendu, le 30 décembre 2020, une décision de non-conformité de l'article 2 alinéa 1^{er} de la loi organique à la constitution estimant que « de l'examen des dispositions de la loi organique déférée, il résulte que la qualification du Médiateur de la République comme une autorité « autorité publique indépendante » et la mention « dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière » ne sont pas conformes à l'article 154, alinéa 1 de la constitution ; que les autres dispositions de la loi organique objet de contrôle, sous les réserves énoncées en ce qui concerne l'article 2, alinéa 1^{er}, sont conformes à la constitution ».

Ainsi, le présent projet de loi propose une nouvelle rédaction de l'article 2 de la loi organique sur le Médiateur de la République.

II - DISCUSSIONS EN COMMISSION

Après la présentation par le commissaire du gouvernement des motifs qui sous-tendent le présent projet de loi, le président de la commission a ouvert un débat général suivi de l'étude particulière.

A- Débat général

Au cours du débat général, les députés ont exprimé des préoccupations auxquelles le commissaire du gouvernement a donné des réponses.

Q1. La loi organique fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement des services du Médiateur de la République, adoptée par l'Assemblée nationale le 20 décembre 2020 a été transmise à la Cour constitutionnelle pour contrôle obligatoire de constitutionnalité préalable à la promulgation de la loi. Qu'est ce qui explique l'adoption

✓

K

en conseil des ministres d'un projet de loi organique modifiant une loi organique qui n'existe pas dans l'arsenal juridique national ?

R1. Contrairement au sens de la question, l'adoption en conseil des ministres d'un projet de loi organique modifiant une loi organique existe bel et bien dans le droit togolais. Plus encore en l'espèce puisque le projet de loi modifiant la loi organique est adopté à la suite d'un contrôle de constitutionnalité déclarant une disposition contraire à la Constitution. La saisine de l'Assemblée nationale est basée sur la procédure de demande de seconde lecture telle que prévue par l'article 67 de la Constitution. Pour les besoins de cette seconde lecture portant sur une disposition du texte, la nouvelle rédaction doit être adoptée en conseil des ministres comme la première déclarée inconstitutionnelle l'avait été avant d'être soumise à l'Assemblée nationale (parallélisme des formes). Par ailleurs, les textes adoptés en conseil des ministres relèvent du Président de la République qui constitutionnellement peut demander la seconde lecture d'un texte ou de certaines de ses dispositions au parlement.

Q2. Le présent projet de loi propose la réécriture de l'alinéa 1^{er} de l'article 2 de la loi organique fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement des services du Médiateur de la République. Cette nouvelle réécriture de la loi ne réduit-elle pas sensiblement les attributions du Médiateur de la République ? Quelle serait alors l'incidence de ladite modification sur l'autonomie financière du Médiateur de la République ?

Exposé des motifs, page 1, paragraphe 2

R2. La présente modification n'a aucune conséquence sur les attributions du Médiateur de la République. Les pouvoirs et attributions du Médiateur de la République sont maintenus conformément à la loi votée le 10 décembre 2020. En ce qui concerne l'incidence financière, le Médiateur de la République étant une autorité administrative indépendante, la modification préserve son autonomie de gestion.

Q3. Avec l'adoption de la présente modification, la déclaration des biens et avoirs des hautes personnalités, des hauts fonctionnaires et autres agents publics serait-elle effective au Togo ?

W

R. 6

R3. Le gouvernement est conscient de l'écart observé sur le calendrier de la procédure de déclaration des biens et avoirs. Toutefois, le Togo étant dans son premier exercice en la matière, c'est normal qu'il rencontre des difficultés dans la mise en œuvre de la procédure de déclaration des biens.

L'adoption du présent projet de loi constitue une avancée importante dans la mise en œuvre effective de la déclaration des biens et avoirs des hautes personnalités, des hauts fonctionnaires et autres agents publics. Elle va permettre au Médiateur de la République de pouvoir organiser rapidement ses services et prendre les dispositions matérielles nécessaires pour commencer les premières déclarations.

B- Etude particulière

Aucun amendement de forme ni de fond n'est apporté au dispositif.

21



CONCLUSION

La commission a intégré le dispositif du projet de loi soumis à son examen au présent rapport, adopté le 23 mars 2021 à l'unanimité des membres présents de la commission.

En conséquence, la commission invite l'Assemblée nationale à adopter le texte qu'elle soumet à son appréciation.

Pour la commission,

Le Rapporteur,



Molgah **ABOUGNIMA**

Le Président,



Tchitchao **TCHALIM**

**PROJET DE LOI ORGANIQUE MODIFIANT LA LOI ORGANIQUE
FIXANT LA COMPOSITION, L'ORGANISATION ET LE
FONCTIONNEMENT DES SERVICES DU MEDIATEUR DE LA
REPUBLIQUE**

Article premier : L'article 2 de la loi organique fixant la composition, l'organisation et le fonctionnement des services du Médiateur de la République est modifié comme suit :

Article 2 nouveau : Le Médiateur de la République est une autorité administrative indépendante. Son indépendance est garantie par la Constitution, les lois et les règlements.

Il gère librement les ressources humaines, matérielles, administratives et financières qui lui sont affectées dans le cadre des lois et règlements en vigueur.

Il ne reçoit d'instructions d'aucune autorité politique, administrative et législative.

Tous les autres organes de l'Etat lui accordent assistance dont il peut avoir besoin pour préserver son indépendance, sa dignité et son efficacité.

Article 2 : La présente loi organique sera exécutée comme loi de l'Etat.

JM

