

ASSEMBLEE NATIONALE

.....
VI^{ème} LEGISLATURE

.....
SECRETARIAT GENERAL

.....
Direction des services législatifs

.....
Division des commissions

.....
Section des travaux en commission

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

.....
2^{ème} session ordinaire de l'année 2021

.....
DSL/DC/STC/CLCLAG/R

REPUBLIQUE TOGOLAISE

Travail-Liberté-Patrie

.....

**RAPPORT DE L'ETUDE AU FOND DU PROJET DE LOI
PORTANT MODIFICATION DE LA LOI N°2012-002 DU 29 MAI
2012 PORTANT CODE ELECTORAL, MODIFIEE PAR LA LOI
N°2013-004 DU 19 FEVRIER 2013, LA LOI N°2013-008 DU 22 MARS
2013 ET LA LOI N°2019-017 DU 06 NOVEMBRE 2019**

Présenté par le 1^{er} rapporteur

Mme Molgah ABOUGNIMA

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
I - PRESENTATION DU PROJET DE LOI	5
A- Sur la forme.....	5
B- Sur le fond	5
II - DISCUSSION EN COMMISSION	6
A- Débat général.....	6
B- Etude particulière	8
1) Questions relatives au dispositif.....	8
2) Amendements	9
a) Sur la forme.....	9
b) Sur le fond	10
CONCLUSION	13

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 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, la loi n°2013-008 du 22 mars 2013 et la loi n°2019-017 du 06 novembre 2019.

A cet effet, elle s'est réunie dans la salle des plénières de l'Assemblée nationale, le 24 septembre 2021 pour l'étude dudit projet et l'adoption de son rapport.

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

Monsieur **BOUKPESSI** Payadowa, ministre d'Etat, ministre de l'administration territoriale, de la décentralisation et du développement des territoires et monsieur **TRIMUA** Christian, ministre des droits de l'homme, de la formation à la citoyenneté et des relations avec les institutions de la République, ont participé aux travaux en qualité de représentants du 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	Mme AGBANDAO Kounon	Membre
5	Mme NOMAGNON Akossiwa Gnonoufia	Membre
6	M. AFANGBEDJI Komlavi Sédoufia	Membre
7	M. ATCHOLI Aklesso	Membre
8	M. TAAMA Komandéga	Membre

Tous les députés, membres de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale ont participé aux travaux.

Le député **AMEGANVI** Kodzo, 3^{ème} questeur, membre du bureau de l'Assemblée nationale a pris part aux travaux.

Ont également pris part aux travaux, les députés ci-après :

- **ALASSANI** Nakpale, membre de la commission des finances et du développement économique ;
- **ASSOUMA** Derman, **GAGNON** Kodjo, **HOUNAKEY AKAKPO** Kossi, **KOLANI** Yobate, épouse **BAKALI**, **MONKPEBOR** Koundjam, **SOKLINGBE** Sénou et **TETOU** Torou, membres de la commission des droits de l'homme ;
- **KAZIA** Tchala et **TOUH** Pahorski, membres de la commission agro-pastorale, de l'aménagement du territoire et du développement local ;
- **ATSOU** Ayao, **BODE IDRISOU** Inoussa, **KAGBARA** Uléjja, **TCHALE** Sambiani et **TCHANGBEDJI** Gado, membres de la commission de l'éducation et du développement socioculturel ;
- **ABDOULAYE** Adjaratou et **SANKOUMBINE** Kanfitine, membres de la commission des relations extérieures et de la coopération ;
- **ADJEH** Assoupui, **GABIAM** Esther, **KAMBIA** Mouwounaïso, **OURO-BAWUNAY** Tchatomby et **SANDANI Arzouma** Félidja, membres de la commission de la santé, de la population et de l'action sociale ;

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

- Mme **N'TEFE** Bawoma, chef division des commissions ;
- M. **TARENOA** Bourogoutama, chef section des travaux en commission ;
- MM. **ALLADO** Mawuto Kokou et **LAKIGNAN** Tchaa, administrateurs parlementaires de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale ;
- M. **ALI-MADJAYE** Alfa-Hafissou, administrateur parlementaire à la commission des droits de l'homme.

Ont également pris part aux travaux :

- ✓ au titre du ministère de l'administration territoriale, de la décentralisation et du développement des territoires :
 - M. **DOUTI** Lardja, secrétaire général ;
 - M. **ESSO** Koudjoou, conseiller technique du ministre ;
 - M. **KPOHOU** Sim, attaché de cabinet ;
 - M. **IDOH** Agbéko, directeur des libertés publiques et des affaires politiques ;
 - M. **PALY** Essosssinam, directeur de la décentralisation et des collectivités locales ;
- ✓ au titre du ministère des droits de l'Homme, de la formation à la citoyenneté et des relations avec les institutions de la République :

- M. **DJOKOTO** Yao, directeur par intérim de la promotion des droits de l'homme ;
 - Mme **NAYKPAGAH** Ikadri, chef division des relations avec le parlement ;
- ✓ au titre du ministère de la sécurité et de la protection civile :
- **TCHENDO** Kpatcha, commissaire principal, conseiller en communication du ministre.

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

I - présentation du projet de loi

II - discussion 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 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, la loi n°2013-008 du 22 mars 2013 et la loi n°2019-017 du 06 novembre 2019 comporte deux (02) articles :

- ✓ l'article premier énonce les dispositions des articles modifiés;
- ✓ l'article 2 porte sur la formule exécutoire de la présente loi.

B- Sur le fond

Le gouvernement togolais, afin de créer un climat socio-politique apaisé et concerté à partir des instruments juridiques consensuels et d'intérêt général dont l'objectif est de garantir à la population un développement durable et animé du souci permanent d'améliorer le cadre électoral dans le but de le rendre toujours plus transparent, a organisé une concertation nationale entre les acteurs politiques.

Tenue du 19 janvier au 13 juillet 2021, cette concertation a connu la participation des partis politiques ayant participé effectivement aux élections législatives, locales et présidentielles respectivement en 2018, 2019 et 2020. Il s'agissait pour cette concertation, d'une part de discuter des questions qui reviennent souvent à la veille, pendant et après les échéances électorales en vue de trouver des solutions consensuelles, d'autre part d'échanger sur des thématiques sensibles à la population et sur l'actualité marquée par la crise sanitaire.

Le présent projet de loi, fruit donc de cette concertation, propose la modification de certaines dispositions du code électoral en vigueur en prenant en compte les propositions issues de ladite concertation.

En substance, le présent projet de loi modifie entre autres les dispositions relatives à la commission nationale électorale indépendante, à la révision des listes électorales, à l'authentification des bulletins de vote, au parrainage des candidats indépendants à l'élection présidentielle et aux délais de dépôt des candidatures pour les élections régionales et municipales.

L'adoption de ce présent projet de loi est une garantie pour la confiance retrouvée entre les différents acteurs politiques du pays.

II - DISCUSSIONS EN COMMISSION

Après la présentation par monsieur **BOUKPESSI** Payadowa, ministre d'Etat, ministre de l'administration territoriale, de la décentralisation et du développement des territoires 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 les représentants du gouvernement ont donné des réponses.

Q1. Qu'est-ce qui motive une fois de plus le choix du gouvernement d'opter pour une modification du code électoral plutôt qu'une refonte totale dudit code ?

R1. Il faut rappeler que la CNAP avait un agenda bien précis et seules les propositions consensuelles issues des conclusions de la concertation ont fait objet de projet de loi soumis à la représentation nationale. C'est ce qui

explique la présente modification. Néanmoins, le gouvernement fait sienne l'observation.

Q2. Ne serait-il pas souhaitable et moins coûteux pour le gouvernement d'avoir une année électorale en harmonisant tous les mandats électifs?

R2. Soucieux de ce problème, les membres de la CNAP ont unanimement proposé l'harmonisation des mandats des élus afin de parvenir à des élections générales en couplant plusieurs élections à la fois. La mise en œuvre de cette proposition interviendra prochainement.

Q3. En se référant à l'exposé des motifs, il ressort que les discussions de la CNAP n'ont pas porté sur la parité homme-femme notamment en ce qui concerne le quota des femmes à présenter aux différentes élections par les différents partis politiques en lice. Quelles sont les raisons qui expliquent que cette question ne soit pas discutée au cours de la concertation?

R3. Les discussions de la CNAP ont plus porté sur les questions touchant directement aux processus électoraux. Toutefois, la question de parité homme-femme est une préoccupation légitime dans notre société actuelle. Aussi la loi portant financement public des partis politiques encourage-t-elle les partis politiques à la promotion de la femme dans les affaires politiques en privilégiant le nombre de femmes élues. Par ailleurs, pour les élections locales, la caution est réduite de moitié pour les femmes.

Q4. En dehors du ministre chargé de l'administration territoriale y-a-t-il dans cette salle d'autres participants aux travaux de la CNAP ?

R4. Trois (03) députés présents à cette étude, à savoir honorables : ATCHOLI Aklesso, TAAMA Komandéga et KAGBARA Uléija ont participé aux travaux de la CNAP. Les députés ALIPUI Séna et KABOUA Abass ont également pris part à ces travaux.

Q5. Sur la nécessité de la déclaration sur l'honneur des candidats à une élection, cette déclaration est-elle individuelle ou collective ? Au cas où elle est collective, qui la rédige et qui la signe ?

R5. Il y a deux types de déclaration :

- la première déclaration est établie par les candidats eux-mêmes ;
- la deuxième déclaration, doit être faite par le parti politique qui investit le candidat précisant que ce parti est en règle et est à jour vis-à-vis des dispositions de la charte des partis politiques. Une déclaration du parti pour le candidat à l'élection présidentielle et une déclaration qui sera jointe à chaque liste présentée par ce parti.

B- Etude particulière

Au cours de l'étude du dispositif du projet de loi, les députés ont, d'une part, exprimé des préoccupations auxquelles les représentants du gouvernement ont donné des réponses et, d'autre part, apporté des amendements.

1) Questions relatives au dispositif

Q6. Est-ce à la CENI de procéder « à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique de promotion de la citoyenneté. » ? Cette attribution n'est-elle pas plutôt réservée au ministère chargé des droits de l'homme ?

R6. Il s'agit ici, des attributions qui permettent à la CENI de promouvoir la citoyenneté en incitant les électeurs à s'inscrire massivement sur les listes électorales, à aller voter, et à avoir un comportement responsable durant les opérations électorales.

Q7. L'alinéa premier de l'article 170 dispose : « Les 2/3 des sénateurs sont élus au suffrage universel indirect par les conseillers municipaux et régionaux au scrutin uninominal majoritaire à un tour. » Quelle serait la procédure à suivre?

R7. Les 2/3 des sénateurs seront élus dans chaque préfecture par un collège électoral composé des conseillers municipaux et régionaux élus dans cette préfecture.

Q8. Les incompatibilités prévues dans le chapitre 3 du titre III du présent projet de loi sont-elles exhaustives ?

R8. Les incompatibilités dans le cadre de l'élection des sénateurs sont détaillées aux articles 178 et 179 du code électoral.

Q9. Au dernier tiret de l'article 192, il est prévu « une déclaration sur l'honneur que le parti qui investit le candidat est en règle et à jour vis-à-vis des dispositions de la charte des partis politiques » comme une pièce à fournir pour la déclaration de candidature du candidat ou de son suppléant. Comment se fait concrètement cette déclaration dans la mesure où la plupart du temps ce sont les partis mêmes qui déclarent leur candidat ? Quelle est l'importance de cette déclaration comme une pièce de déclaration de candidature ?

R9. Au cours des travaux de la CNAP, certains participants ont demandé que les candidats à l'élection présidentielle présentés par les partis politiques soient parrainés par les électeurs, comme c'est le cas pour les candidats indépendants. D'autres participants se sont opposés à ce parrainage. Le consensus s'est alors dégagé sur l'exigence du respect pour tous les partis ayant des candidats à l'élection présidentielle, de la charte des partis politiques en lieu et place de parrainage proposé.

2) Amendements

Les amendements ont porté tant sur la forme que sur le fond et ne concernent que l'article premier du projet de loi.

a) Sur la forme

La commission a reformulé les alinéa 2 et 3 de l'article 15 comme suit : « En période de vacance de l'Assemblée nationale, le remplacement se fait exceptionnellement par la CENI sur proposition du parti politique ou l'organisation d'appartenance du membre démissionnaire, décédé ou empêché définitivement.

Le nouveau membre prête serment et prend immédiatement fonction. » Pour la commission, cette reformulation apporte plus de précisions et de clarté avec l'utilisation des mots plus convenables.

Au deuxième alinéa de l'article 19-1, la commission a ajouté « du président de la CENI » après « demande » pour plus de précision.

Au troisième alinéa de l'article 39, la commission a supprimé le groupe de mots « un bureau comprenant » au troisième alinéa pour éviter la redondance.

Pour le respect des règles de la légistique, la commission a remplacé « doit être » et « doivent être » par « est » et « sont » dans les articles 71, 78 et 102. Pour les mêmes raisons, elle a remplacé à l'article 142, « doit contenir » par « contient ».

Au dernier alinéa de l'article 76, la commission a remplacé « du scrutin » par « de scrutins » car il s'agit de plusieurs.

Au deuxième alinéa de l'article 127, la commission a remplacé « dans » par « à » après « énoncé » au deuxième alinéa car c'est le terme approprié c'est « à l'alinéa ».

A l'article 129, la commission a remplacé « voter » par « vote » car c'est le mot qu'il convient.

Au premier alinéa de l'article 132, la commission a inséré « et » entre « vote » et « qui » pour corriger une omission. Pour la même raison, elle a remplacé « mois » par « ans » après « trois (03) » à l'article 136.

A l'article 139, la commission a remplacé « par » par « après » car c'est le mot approprié.

Au premier alinéa de l'article 170, la commission a remplacé « généraux » par « régionaux » car c'est le mot qu'il convient.

La commission a, au deuxième alinéa du même article, écrit « 1/3 en lettre « tiers » » pour une mise en forme.

b) Sur le fond

La commission a placé au troisième tiret de l'article 31, le groupe de mot « le chargé » avant « du commissariat ». Pour la commission, il est question ici non de la structure elle-même mais plutôt du premier responsable de chaque structure membre d'une commission technique.

Au premier alinéa de l'article 39, la commission a remplacé « ou » par « et » après « CELI » car pour la commission chaque CELI et chaque CEAI doivent faire distinctement des propositions à la CENI.

Au deuxième alinéa de l'article 102, la commission a ajouté le groupe de mot « et de ses annexes » et placé le verbe au pluriel car ce sont les copies du procès-verbal et de ses annexes qui doivent être remises à chaque membre de la CELI ou de la CEAI.

A l'article 128, la commission a inséré le groupe de mot « de l'ordre et » entre « forces » et « de sécurité » car les forces de l'ordre comme de sécurité sont des corps qui sont autorisés à porter une arme au cours d'une consultation électorale.

Au premier alinéa de l'article 130, la commission a supprimé le groupe de mot « avec tentation par violence ». Pour la commission, tout acte d'irruption quelle que soit sa nature dans un bureau de vote, est passible de peine d'emprisonnement et d'amende.

Au deuxième alinéa de l'article 133, la commission a supprimé « mois » après « 01 ». Pour la commission, étant donné que les faits énumérés sont commis en bande, la peine doit être plus élevée à savoir d'un (01) an à trois (03) ans.

A l'article 136, la commission a inséré « assortie » entre « CFA » et « d'une interdiction ». La commission par cet amendement veut préciser clairement que l'interdiction du droit de vote vient s'ajouter aux peines d'emprisonnement et d'amende.

La commission a supprimé l'article 140-1 comme suit « Quiconque par son comportement organise pendant et au lendemain du scrutin, toute action de nature à provoquer les troubles à l'ordre public est puni d'un emprisonnement de six (06) mois à deux (02) ans. ». Pour la commission, il paraît plus logique de renvoyer cette disposition à la loi fixant les conditions d'exercice de la liberté de réunion et de manifestation pacifiques publiques.

La commission a remplacé aux endroits indiqués, « cautionnement » par « caution » car c'est au fond la caution dont traite le chapitre y relatif.

Au deuxième alinéa de l'article 142, la commission a remplacé « lui est adressée » par « est déposée ». Pour la commission le premier alinéa indique déjà que toute requête est adressée à la Cour constitutionnelle qui est l'organe qui juge du contentieux électoral.

Au deuxième alinéa de l'article 155, la commission a remplacé « acceptation » par « validation » car c'est le mot approprié selon la procédure en matière de candidature aux différentes élections.

Aux premier alinéa des articles 192, 222, 243 et 282, la commission a ajouté le groupe de mot « de l'ancien format ou un duplicata du nouveau format » après « togolaise ». Pour la commission, il est important de faire cette précision pour prendre également en compte le nouveau format du certificat de nationalité.

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 24 septembre 2021 à l'unanimité des membres de la commission.

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

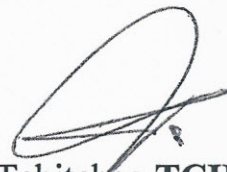
Pour la commission,

Le Rapporteur,



Molgah ABOUGNIMA

Le Président,



Tchitchao TCHALIM