

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 ORGANIQUE MODIFIANT LA LOI
ORGANIQUE N° 2018-029 DU 10 DECEMBRE 2018
RELATIVE A LA HAUTE AUTORITE DE
L'AUDIOVISUEL ET DE LA COMMUNICATION**

Présenté par le 1^{er} rapporteur

Mme Molgah ABOUGNIMA

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
I - PRESENTATION DU PROJET DE LOI	4
A- Sur la forme.....	5
B- Sur le fond.....	5
II - DISCUSSION EN COMMISSION	5
A- Débat général	6
B- Etude particulière.....	10
1- Questions relatives au dispositif.....	10
2- Amendements	12
2.1- Sur la forme	12
2.2- Sur le fond	13
CONCLUSION	15

INTRODUCTION

Déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 21 septembre 2021, le projet de loi organique modifiant la loi organique n° 2018-029 du 10 décembre 2018 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication a été affecté le 22 septembre 2021 à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale pour étude au fond.

A cet effet, elle s'est réunie dans la salle des plénières au siège de l'assemblée nationale, le 13 octobre 2021 pour l'étude en commission dudit projet de loi organique et l'adoption du rapport de l'étude.

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 et des relations avec les institutions de la République et monsieur Akodah **AYEWOUADAN**, ministre de la communication et des médias, 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, à l'exception de Mme **AGBANDAO Kounon**, excusée pour raison de mission à l'extérieur du pays, ont participé aux travaux.

Le député **KPANGBAN Eglu**, membre de la commission de l'éducation et du développement socioéconomique a pris part aux travaux.

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

- M. **TARENOA** Bourogoutama, chef section des travaux en commission ;
- M. **LAKIGNAN** Tchaa, administrateur parlementaire 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 la communication et des médias :
 - M. **MISSITE** Frank, directeur de cabinet ;
 - M. **KLEVOR** Yao, conseiller technique du ministre ;
- ✓ au titre de la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication
 - M. **AYENA** Mathias, rapporteur ;
 - M. **BABAKA** Badjibassa Casimir, rapporteur ;
 - M. **KANAKE** Lalle, membre ;
 - M. **SABI** Piesse Kasséré, membre.
- ✓ 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. **ROWLAND** Komlavi, directeur des relations avec les institutions de la République ;
 - Mme **NAYKPAGAH** Ikadri, chef division des relations avec le parlement ;

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 organique modifiant la loi organique n° 2018-029 du 10 décembre 2018, relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication comprend deux (02) articles :

- l'article premier retrace les modifications apportées à la loi organique ;
- l'article 2 porte la formule exécutoire de la présente loi.

B- Sur le fond

L'émergence de nouveaux défis et enjeux liés à la régulation, impose une révision de la loi organique n° 2018-029 du 10 décembre 2018 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication. Déjà modifiée en 2009, puis en 2013, la loi organique n° 2004-021 du 15 décembre 2004 portant composition, organisation et fonctionnement de la HAAC, nécessite une nouvelle modification, en vue d'adapter la HAAC aux besoins de l'environnement médiatique actuel en constante mutation. Cet environnement est caractérisé notamment, par l'avènement de nouveaux vecteurs de l'information et de la communication et par le basculement de l'analogie au numérique dans l'audiovisuel.

En complément aux modifications déjà introduites par la révision de 2018, la présente modification renforce le rôle de régulation de la HAAC et sécurise davantage les décisions de cette institution, afin de mieux la protéger tout en poursuivant l'œuvre de consolidation de la liberté d'expression, à travers une harmonisation des sanctions avec les principes en matière de liberté de presse.

Par ailleurs, le présent projet de loi organique vise à harmoniser ses dispositions avec celles consacrées par le nouveau code de la presse et de la communication.

Une telle réorganisation est de nature à rassurer les acteurs des médias et garantir un meilleur fonctionnement de la HAAC.

II - DISCUSSION EN COMMISSION

Après la présentation par monsieur Akodah **AYEWOUADAN**, ministre de la communication et des médias, des motifs qui sous-tendent le présent projet de loi organique, 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. Le basculement de l'analogie au numérique au Togo a été annoncé depuis plusieurs années. A quand sa mise en œuvre effective ? Quel est le niveau d'avancement des travaux de ce basculement ?

R1. Le gouvernement togolais s'est engagé dans le processus de numérisation de la télévision togolaise (TVT) en octobre 2011, avec le déploiement des équipements de TNT sur le territoire togolais.

Neuf (9) sites de diffusion ont été ainsi identifiés à l'intérieur du pays et équipés en 2013 en émetteurs numériques afin de permettre la couverture de la grande majorité de la population. Il s'agit de Lomé GTA, Agou, Atakpamé, Badou, Kougnohou, Aledjo Kadara, Binaparba, Défale et Dapaong.

En 2019, à la faveur de la CAN Égypte 2019, les émetteurs de Lomé GTA, Agou, Alédjo Kadara et Dapaong ont été utilisés avec succès pour diffuser les matchs au titre de test.

Toutefois, en dépit de l'existence de ces installations, le Togo n'a pas pu éteindre définitivement l'analogique au profit du tout numérique. L'absence de la structure devant prendre en charge la gestion des émetteurs et l'instabilité de l'alimentation électrique sur les sites, en sont les principales raisons. L'opérationnalisation de la Télédiffusion Togolaise (TDT), l'opérateur de diffusion numérique, est en cours et la CEET est mise à contribution pour les corrections électriques.

Avant la mise en route effective de la TNT, Il sera d'abord procédé à un contrôle général des équipements sur les neuf sites. Ensuite, le prestataire devra compléter les installations avec la construction de la tête de réseau et former les techniciens sur les équipements pour une prise en main rapide des centres émetteurs pour permettre le lancement de la TNT.

Q2. Qu'est-ce qui explique l'implication de l'OTM dans la procédure de l'élection des membres de la HAAC ? *Exposé des motifs, page 2, 2^{ème} tiret.*

R2. L'Observatoire Togolais des Médias (OTM) est le tribunal des pairs chargé de l'autorégulation au sein de la corporation des

journalistes. Il se situe donc à la base, autrement dit, à la toute première étape de la régulation avant la HAAC et les juridictions. Cette organisation, créée le 05 novembre 1999 par les professionnels de la presse eux-mêmes, constitue un creuset au sein duquel se retrouvent aussi bien les associations et syndicats des professionnels de la presse privée que ceux du public.

Tirant conséquence de cette composition, le législateur a ressenti le besoin de conférer à l'OTM une sorte d'autorité en reconnaissant ainsi son existence dans le code de la presse et de la communication, à son article 60, comme étant l'unique organe d'autorégulation de la presse nationale.

L'implication de l'OTM comme organe chargé d'établir et de transférer la liste des candidats à la HAAC à l'Assemblée nationale, vise d'abord à renforcer l'OTM dans son existence et dans son fonctionnement ; ensuite à contourner le déséquilibre que présentent les organisations professionnelles de la presse, ce qui pourrait affecter le processus de collecte des candidatures.

Au lancement de l'appel à candidature par l'Assemblée nationale, l'OTM se chargera juste d'enregistrer les candidatures et d'en dresser la liste avec des observations avant de la transmettre à l'Assemblée nationale. L'OTM n'aura pas pour mission de désigner, de retenir, ou de rejeter une quelconque candidature.

Par ailleurs, l'OTM devra tenir compte des présentes modifications à la loi organique pour adapter ses textes statutaires à la prise en charge de cette nouvelle mission.

Q3. Certaines informations font état de ce qu'un média privé aurait subi une suspension au mépris de son droit de défense conformément aux lois et règlements en vigueur. Ces allégations sont-elles avérées ? Si oui, les dispositions sont-elles prises pour permettre à ce média de reprendre ses publications ?

R3. Les décisions de la HAAC peuvent faire l'objet de recours devant la juridiction administrative compétente. Les voies de recours permettent ainsi de garantir, aux journalistes et à la presse, l'exercice des droits qui leur sont reconnus. Si le journaliste concerné estime qu'il y a eu un déficit ou un défaut dans l'exercice de son droit de la défense ou que le contradictoire n'a été observé, il lui appartient de prendre les initiatives qu'il estime nécessaires conformément aux lois et règlements en vigueur pour contester auprès de la juridiction administrative la décision de la HAAC.

Q4. Quelles sont les dispositions qui permettent de prendre en compte la représentation féminine dans la composition des membres de la HAAC, conformément à l'annonce dans le projet de loi ?

R4. Le dernier alinéa de l'article 6 de la présente loi organique modificative prise en son article premier article, objet de la présente modification, indique que « La désignation et l'élection des membres de la HAAC tiennent compte du genre ».

Le mode de désignation n'étant pas le même que celui de l'élection, il n'est pas bien indiqué de fixer un quota par rapport au genre. En effet le même article dispose que 3 membres sont désignés par le Chef de l'Etat. Devra-t-on imposer ici un quota et bousculer la discrétion du Chef de l'Etat ?

Il est toutefois de notoriété que la politique actuelle de notre pays accorde une grande importance à la question du genre.

Ainsi, le respect du genre pourra être laissé à la discrétion de l'Assemblée nationale lors de l'élection des 6 autres membres par la représentation nationale.

Il faut noter que l'indication d'un quota dans la loi exposerait celle-ci à la censure de la Cour constitutionnelle.

Q5. Qu'est-ce qui justifie la présente modification quatre (04) années seulement après la précédente ?

R5. Le paysage médiatique togolais connaît des mutations qui nécessitent à chaque fois des adaptations au niveau des textes juridiques et du fonctionnement des structures. En ce qui concerne la HAAC, les modifications opérées en 2018 ont permis d'élargir le champ d'application de la loi qui prend désormais en compte les médias en ligne et le passage au tout numérique.

Les modifications actuelles visent à renforcer la HAAC dans son rôle d'organe de régulation. Il n'échappe à personne aujourd'hui que certaines des décisions prises par l'institution mettent souvent en cause son indépendance. Les modifications proposées permettent, d'une part, de garantir au sein de l'institution la représentativité des organisations du secteur des médias, ce qui aura aussi pour mérite d'assurer une représentation plus fidèle des médias au sein de la HAAC. Elle permet, d'autre part, d'assurer les décisions de la HAAC en les distinguant des décisions devant relever des juridictions. Cette démarche vise surtout à sécuriser les décisions de la HAAC et à mieux protéger l'institution, cible parfois d'attaques qui ne sont pas toujours fondées. Elle vise également à offrir aux journalistes la possibilité d'obtenir des débats plus denses devant les juridictions.

Q6. Après l'adoption du présent projet de loi, les membres sortant de la HAAC pourront-ils être candidats ?

R6. A l'issue des présentes modifications le compteur des mandats sera remis à zéro. Les anciens membres de la HAAC pourront donc postuler sous le régime de la nouvelle loi.

Q7. La loi organique n° 2018-029 du 10 décembre 2018 relative à la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication a introduit une limitation du nombre de mandats des membres de la HAAC. Quid du mandat en cours ? Sera-t-il considéré dans le décompte ?

R7. Selon le premier alinéa de l'article 8 de la loi organique, « le mandat des membres de la HAAC est de cinq (5) ans renouvelable une fois ». Le mandat en cours a normalement pris fin en juin 2021. Après l'adoption des présentes modifications, le compteur sera mis au point zéro. Dès lors, aucun décompte ne sera à l'ordre du jour.

Q8. Qu'entend-on par sanction administratives et sanctions définitives ? *Exposé des motifs, page 2, 3^{ème} tiret.*

R8. Les sanctions dites administratives concernent les décisions administratives temporaires et réversibles comme la suspension, que la HAAC sera autorisée à prendre afin d'atténuer les critiques contre l'institution et de la protéger.

Les infractions comme la diffamation, l'atteinte à l'honneur et les outrages à autorités publiques, qui sont pénales, ne peuvent relever de la compétence d'une institution administrative comme la HAAC. Elles doivent donc rester exclusivement de la compétence des juridictions. Cela n'implique pas que ces infractions sortent du champ d'application du code de la presse et de la communication qui reste une loi spéciale applicable à la presse.

En définitive, il s'agit d'harmoniser les compétences, les procédures et les sanctions administratives que la HAAC peut prononcer avec les décisions des juridictions.

Q9. Ne serait-il pas judicieux de prévoir un moratoire pour permettre à l'OTM d'exercer pleinement sa mission ?

R9. La nouvelle mission attribuée à l'OTM paraît très simple pour mériter l'observance d'un quelconque moratoire.

B- Etude particulière

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

1- Questions relatives au dispositif

Q10. **N'est-il pas plus indiqué de prévoir en lieu et place des sanctions disciplinaires, des sanctions juridictionnelles ? Article 6, dernier alinéa.**

R10. Il n'est pas question ici de sanctions disciplinaires ordinaires mais de sanctions professionnelles liées à un corps de métier. La norme dans la régulation des médias se base avant tout sur le respect de l'éthique et de la déontologie et les textes spéciaux couvrant le secteur. Les juridictions en constituent l'exception.

En effet, la presse est régie par une loi spéciale, à savoir le code de la presse et de la communication. A ce code s'ajoute un autre code dit « de déontologie » auquel les journalistes et acteurs du métier souscrivent librement et s'engagent à le respecter (depuis le 05 novembre 1999).

Cet engagement est réitéré dans le préambule du « code de déontologie », en ces termes : « ...*La mission qui incombe aux journalistes ne peut être assurée que sur la base du respect des règles de la profession. Par conséquent les journalistes togolais ont décidé ce jour, d'élaborer un code de déontologie et de le faire respecter par tous les médias. Tous les journalistes et techniciens de la communication, souscrivent à la présente obligation et s'engagent à l'observer, rigoureusement, dans l'exercice de leurs fonctions.* »

Ce code de déontologie reste un serment qui a donc force de loi en complément au code de la presse et à la loi organique. Les manquements professionnels sanctionnés par ces lois ne peuvent pas être complètement occultés au profit des sanctions juridictionnelles.

Q11. **Quelle est l'opportunité de l'ajout du groupe de mot « ni aux institutions de la République » au deuxième tiret de l'alinéa premier de l'article 6 qui exclut les membres de ces institutions alors que dès l'élection, on sait qu'il n'y a pas de cumul possible de mandats?**

R11. Il ne semble pas superflu de préciser cette exclusion à toute candidature à la HAAC d'une personne provenant d'une institution de la République. Cette exclusion prévient l'impossible départ,

sauf démission, d'une institution de la République au profit de la HAAC.

Q12. Quelle compréhension peut-on avoir de : « Le mandat achevé compte pour un mandat exercé » ? *Deuxième phrase de l'alinéa 2 de l'article 11 ?*

R12. En cas de démission, d'empêchement définitif ou de décès d'un membre de la HAAC, son remplaçant désigné termine le mandat en cours de celui qu'il remplace. Autrement dit, le remplaçant finit le mandat en cours comme s'il l'avait commencé au même moment que les autres membres.

Q13. Quels sont les moyens dont dispose la HAAC pour contrôler en amont la diffusion des programmes susceptibles de porter atteinte aux bonnes mœurs ? *Article 31*

R13. L'outil principal de la HAAC pour contrôler la diffusion des programmes reste le monitoring.

La HAAC n'intervient que lorsque le programme est diffusé. En cela, elle dispose d'un service de monitoring dont le rôle est de suivre le contenu des émissions diffusées. S'il y a violation des dispositions, le média concerné est interpellé. Mais de façon générale, il existe au niveau des télévisions, la signalétique et le code parental pour préserver le public jeune contre les nuisances médiatiques. Ainsi, le parent peut faire en sorte que les enfants ne connaissent pas ce code.

A ce jour, la HAAC dispose d'un centre de monitoring à son siège à Lomé et une antenne régionale à Kara. En principe, le Plan stratégique quinquennal de développement et de modernisation (2019-2023) adopté par la HAAC le 08 avril 2019, prévoit d'implanter cinq antennes régionales pour consolider la régulation, couvrir le territoire national par la décentralisation de ses services et améliorer sa capacité réelle d'action. La HAAC s'emploie à l'opérationnalisation des autres antennes régionales d'ici 2023.

La HAAC travaille aussi avec des ONG qui œuvrent dans le sens de la préservation des bonnes mœurs. A ce titre, la HAAC peut interdire, si elle est saisie, l'inclusion dans la grille des programmes, des émissions susceptibles de nuire à l'épanouissement physique, mental ou moral des mineurs.

Q14. Ne peut-on pas regrouper les dispositions de l'alinéa 3 de l'article 54 et alinéa 2 de l'article 67 pour en faire un seul article ?

R14. Il est vrai que l'article 67 prévoit un recours général, une espèce de droit commun et l'article 54, une particularité qui concerne la demande de renouvellement. Toutefois, le gouvernement estime que le délai d'examen accordé à l'article 54, devrait être plus important dans la mesure où la demande de renouvellement porte sur une autorisation qui va durer dans le temps.

Q15. N'est-il pas possible de prévoir un recours en référé ? Article 54

R15. Le droit commun permet d'intenter une action en référé même si le texte de la loi organique ne le prévoit pas.

Q16. Les membres de la HAAC jouissent de l'immunité pénale pendant l'exercice de leur mandat et un an après la cessation de celui-ci. Qu'est-ce qui motive le choix fait d'un (01) an ?

R16. Le délai d'un an est retenu de sorte que les membres de la HAAC ne subissent pas de crainte ou de pression dans leur prise de décision lorsqu'ils sont dans la dernière année de leur mandat. Ils sont ainsi tenus au secret des délibérations durant l'année qui suit la fin du mandat.

2- Amendements

Les députés ont apporté des amendements tant sur la forme que sur le fond.

2.1- Sur la forme

La commission a ajouté à l'article premier, les articles « 5 » et « 34 » afin de prendre en compte la définition de « Média » et l'abrogation de l'article 34.

La commission a supprimé « nouveau » devant les articles 6, 46, 54, 62, 63, 65, 66, 67, 68. Pour la commission, ce sont des anciens articles de la loi organique n° 2018-029 du 10 décembre 2018 relative à la HAAC, objet de la présente modification. Par voie de conséquence, la commission a remplacé les articles 45, 53, 61, 62, 64, 65, 66, 68 respectivement par les articles 46, 54, 62, 63, 65, 66, 67, 69.

La commission a remplacé « ci-dessous » et « ci-dessus » respectivement au dernier alinéa de l'article 46 et au premier tiret de l'article 63, par « de la présente loi » pour plus de précision.

2.2- Sur le fond

La commission a pris en compte la définition de « média » à l'article 5 afin de la distinguer de la notion de « presse ». Ainsi, elle définit média comme : procédé permettant la distribution, la diffusion ou la communication d'œuvres, de documents, ou de messages sonores ou audiovisuels (presse, cinéma, affiche, radiodiffusion, télédiffusion, vidéographie, télédistribution, télématique, télécommunication).

Par extension, la commission définit média de groupe comme : organe d'information ou de communication ».

La commission a reformulé l'article 6 comme suit : « La HAAC comprend neuf (09) membres choisis sur la base de leur compétence à raison de :

- trois (03) désignés par le Président de la République ;
- quatre (04) élus par l'Assemblée nationale sur la liste des professionnels de la presse établie par l'Observatoire Togolais des Médias (OTM) ;
- deux (02) élus par l'Assemblée nationale après appel à candidature parmi des candidats n'appartenant ni aux médias, ni à la presse, ni aux institutions de la République.

La liste des candidats des professionnels de la presse est dressée par l'Observatoire Togolais des Médias (OTM), après appel à candidature, puis vérification administrative des pièces et documents à fournir et analyse de l'éligibilité. Elle est ensuite transmise à l'Assemblée nationale avec les observations de l'OTM.

Les candidats doivent justifier d'au moins dix (10) années d'expériences professionnelles, être de bonne moralité et n'avoir pas été sanctionnés pour manquement à la déontologie, à l'éthique ou aux lois et règlements en vigueur dans les dix (10) années précédant la candidature.

La désignation et l'élection des membres de la HAAC tiennent compte du genre. »

Cette reformulation se justifie, d'une part, par la nécessité de préciser clairement la procédure d'élection des membres de la HAAC. En effet, la liste des candidats n'est pas établie par les organisations de la presse mais plutôt par l'Observatoire Togolais des Médias ; d'autre part, cette reformulation permet de lever toute équivoque dans l'interprétation des alinéas premier et troisième de cet article.

La commission a reformulé la deuxième phrase de l'alinéa 2 de l'article 11 comme suit : « Lorsque le mandat à achever est exercé à plus de la moitié, il compte pour un mandat exercé ». Il s'agit pour la commission de ne considérer un mandat exercé, que s'il l'a été à plus de la moitié.

Au premier tiret de l'article 62, la commission a remplacé « ne doit excéder » par « n'excède » pour le respect d'une règle en légistique.

CONCLUSION

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

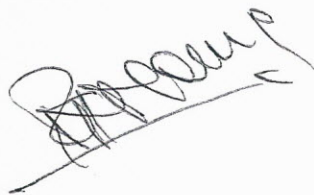
- ✓ la première indique le numéro des amendements ;
- ✓ la deuxième recense les amendements adoptés par la commission ;
- ✓ la troisième contient le texte adopté par la commission.

Le présent rapport est adopté le 13 octobre 2021 à l'unanimité des membres présents et représentés 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**