

**ASSEMBLEE NATIONALE**

.....  
**VI<sup>ème</sup> 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**

.....  
**1<sup>ère</sup> session ordinaire de l'année 2023**

.....  
**DSL/DC/STC/CLCLAG/R<sub>1</sub>**

**REPUBLIQUE TOGOLAISE**

**Travail-Liberté-Patrie**

.....

**RAPPORT DE L'ETUDE AU FOND DU PROJET DE  
LOI AUTORISANT LA PROROGATION DE L'ETAT  
D'URGENCE SECURITAIRE**

Présenté par le 1<sup>er</sup> 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 - DISCUSSIONS EN COMMISSION .....	6
A- Débat général.....	6
B- Etude particulière .....	9
CONCLUSION .....	10

## INTRODUCTION

En réponse à la menace sécuritaire et aux atteintes graves à l'intégrité du territoire national, le Président de la République a, par décret n°2022-072/PR du 13 juin 2022, pour un délai de trois (3) mois, décrété l'état d'urgence sécuritaire applicable à toutes les préfectures et communes de la région des Savanes. Ce délai, qui est prorogé de six (6) mois par l'Assemblée nationale le 6 septembre 2022, conformément à la Constitution, a expiré le 12 mars 2023 dernier. La pression terroriste étant toujours persistante dans cette région du Togo, le gouvernement a adopté et déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 22 mars 2023, le présent projet de loi aux fins d'une nouvelle prorogation de l'état d'urgence sécuritaire.

La commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale saisie de l'étude au fond dudit projet de loi, s'est réunie dans la salle des plénières de l'Assemblée nationale pour l'étude en commission et l'adoption de son rapport.

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

Docteur Eninam Christian **TRIMUA**, ministre des droits de l'Homme, de la formation à la citoyenneté, chargé des relations avec les institutions de la République, a participé aux travaux en qualité de représentant du gouvernement.

La commission est composée de :

N°	Nom et Prénoms	Fonction
1	<b>M. TCHALIM</b> Tchitchao	Président
2	<b>M. AGBANU</b> Komi	Vice-président
3	<b>Mme ABOUGNIMA</b> Molgah	1 <sup>er</sup> Rapporteur
4	<b>Mme AGBANDAO</b> Kounon	Membre
5	<b>Mme NOMAGNON</b> Akossiwa Gnonoufia	Membre
6	<b>M. AFANGBEDJI</b> Komlanvi Sédoufia	Membre
7	<b>M. ATCHOLI</b> Aklesso	Membre
8	<b>M. TAAMA</b> Komandéga	Membre

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

Le député **AFANGBEDJI** Komlanvi Sédoufia, membre de la commission est excusé pour raison de santé.

Ont également pris part aux travaux, les députés :

- **ADJAKLO** Koku, **AGBABLI** Koffi, **IHOU** Yaovi Attigbe, et **KERETCHO** Komina, membres de la commission de la défense et de la sécurité saisi pour avis ;
- **ASSOUMA** Derman, **HOUNAKEY-AKAKPO** Kossi, **KOLANI** Yobate épouse **BAKALI**, **SOKLINGBE** Sénou, **TETOU** Térrou, membres de la commission des droits de l'homme, saisi pour avis.

Le personnel administratif de l'Assemblée nationale dont les noms suivent, ont également assisté aux travaux :

- **KOULOUN A.** Bodobodom, Conseillère de la Présidente de l'Assemblée nationale ;
- **TCHOUROU** Kissao, directeur des services législatifs ;
- **N'TEFE** Bawoma, chef division des commissions ;
- **ALLADO** Mawuto Kokou et **LAKIGNAN** Tchaa, administrateurs parlementaires de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale ;
- **ALI-MADJAYE** Afissou, administrateur parlementaire de la commission des droits de l'Homme ;
- **BOYODE** Magnoudéwa, administrateur parlementaire de la commission de la défense et de la sécurité.

Le ministre des droits de l'Homme, de la formation à la citoyenneté, chargé des relations avec les institutions de la République était accompagné des collaborateurs ci-après :

- ✓ au titre du Secrétariat général du gouvernement
- **SKPANE** Makre, secrétaire général adjoint du gouvernement ;
  
- ✓ au titre des Forces Armées Togolaises (FAT)
- Colonel **KEMENCE** Kokou Oyome, chef d'Etat-major Général Adjoint ;
- Colonel **PAKA** Kokou, directeur des affaires juridiques et du contentieux ;

- ✓ au titre du ministère de la sécurité et de la protection civile :
  - Lieutenant-colonel **MELEOU** Kpatcha, conseiller juridique du ministre ;
  
- ✓ Au titre du ministère des droits de l'Homme, de la formation à la citoyenneté, chargé des relations avec les institutions de la République :
  - **NAYKPAGAH** Ikadri, directrice des relations avec les institutions de la République ;
  - **DJOKOTO** Yao, directeur de la promotion des droits de l'homme ;
  - **AKPAOU** Abdou Gafaou, directeur de la législation et de la protection des droits de l'Homme ;
  - **ABI** Bayika, chargé d'étude à la direction des relations avec les institutions de la République.

Le présent rapport s'article 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 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sécuritaire comporte deux (02) articles :

- ✓ l'article premier traite de l'objet du présent projet de loi ;
  
- ✓ l'article 2 rend exécutoire la présente loi comme loi de l'Etat.

### **B- Sur le fond**

Depuis quelques mois, le nord du Togo notamment, la région des savanes, connaît plusieurs attaques terroristes sans précédent. Pour lutter efficacement contre ces activités terroristes et défendre l'intégrité du territoire national, le Président de la République a, par décret n°2022-072/PR du 13 juin 2022, conformément à l'article 94 de la Constitution, décrété l'état d'urgence sécuritaire pour un délai de trois (3) mois.

Pour rappel, ce décret avait pour objectif de créer un environnement et les conditions propices aux mesures administratives et opérationnelles nécessaires, à la bonne conduite des opérations militaires, au maintien de l'ordre et de sécurité dans cette région. Il renforce également la célérité de la prise de décisions et enfin facilite une meilleure agilité des services publics et des forces de défense et de sécurité.

Aussi, la mise en œuvre de l'état d'urgence sécuritaire a-t-il permis au gouvernement jusqu'à ce jour, de prendre des mesures indispensables tendant à une riposte aux attaques des groupes armés terroristes, à neutraliser leurs activités et à protéger les populations et les biens dans la région des savanes.

Malgré toutes ces mesures, la situation sécuritaire toujours préoccupante a amené l'Assemblée nationale à autoriser, le 6 septembre 2022, une prorogation du délai de l'état d'urgence pour une durée de six (06) mois. Cette prorogation devait permettre au gouvernement de poursuivre les différentes actions entreprises dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et les différentes menaces, dans cette région où les attaques et les incursions se sont multipliées depuis la fin de l'année 2021. En d'autres termes, elle devait permettre aux forces de défense et de sécurité de mettre hors d'état de nuire les groupes terroristes avec pour finalité, la protection des citoyens ainsi que leurs biens.

Mais force est de constater qu'à date, la situation sécuritaire dans cette région du pays reste toujours préoccupante et il urge afin de maintenir la vigilance des populations et de mettre les forces de sécurité et de défense dans les meilleures dispositions en adaptant la lutte suivant l'évolution de la population, de proroger le délai de l'état d'urgence sécuritaire, arrivé à terme le 12 mars dernier. C'est dans cette logique que s'inscrit le présent projet de loi dont l'objet est l'autorisation par l'Assemblée nationale de proroger l'état d'urgence sécuritaire pour une période de douze (12) mois à compter du 13 mars 2023.

## **II - DISCUSSIONS EN COMMISSION**

Après la présentation par le représentant 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 représentant du gouvernement a donné des réponses.

**Q1. En septembre 2022, l'Assemblée nationale autorisait la prorogation de l'état d'urgence sécuritaire applicable à toutes les préfectures et communes de la région des savanes pour une période de six (6) mois à compter du 13 septembre de la même année. Quel bilan peut-on faire de la mise en œuvre de la prorogation de six (6) mois de l'état d'urgence sécuritaire dans la région des savanes sur les interventions, des forces de défense et de sécurité et sur les activités des populations ?**

**R1.** Décrété le 13 juin 2022 pour une période de trois (3) mois, l'état d'urgence sécuritaire a été prorogé de six (6) mois depuis le 13 septembre 2022, afin de permettre au Gouvernement de prendre des mesures nécessaires de riposte, face aux menaces et atteintes graves à l'intégrité de notre territoire.

Ainsi, durant cette période de prorogation, le Gouvernement a pris d'importantes mesures, liées notamment :

- à la redéfinition des stratégies de défense et de combat sur le terrain avec la mise en place d'un haut commandement militaire pour l'opération KOUNDJOARE, avec à sa tête le Général KOLEMAGAH Kassawa ;
- au redéploiement et au renforcement des troupes militaires sur le terrain ;
- à l'acquisition de nouveaux matériels et dispositifs militaires et de combat etc....

**Q2. En septembre 2022, le gouvernement avait estimé qu'une période de six (6) mois de l'état d'urgence sécuritaire serait raisonnable pour faire face à la menace sécuritaire et les atteintes graves perpétrées par les groupes armés terroristes dans cette région. Qu'est-ce qui motive la présente prorogation pour une durée de 12 mois ?**

**R2.** En Septembre 2022, le gouvernement avait estimé qu'une période de prorogation de six (6) mois était raisonnable pour faire face aux menaces et atteintes graves perpétrées par les groupes terroristes dans la région des Savanes. Ce délai était arrêté en fonction d'importants coûts financiers de pareilles opérations militaires et des moyens logistiques, humains et matériels à mobiliser sur le terrain. De plus et surtout, il fallait aussi

compter sur la détermination de nos forces de défense et de sécurité qui avaient estimé à l'époque, qu'un délai de six (6) mois était suffisant pour ramener le calme et la stabilité dans cette région.

Malheureusement, il se fait qu'au bout des six (6) mois, les troubles perpétrés continuent par se poser dans cette région. S'il faut à nouveau solliciter une prorogation, il serait raisonnable de préconiser un délai supplémentaire de douze (12) mois. Ainsi, le gouvernement dispose en termes de délai, d'une marge suffisante de manœuvres, et peut, avant le terme du délai et en fonction de l'évolution sur le terrain, mettre fin, à tout moment, à l'état d'urgence sécuritaire.

**Q3. La présente prorogation de l'état d'urgence sécuritaire n'influera-t-elle pas sur les échéances électorales prévues pour cette année dans la région des savanes ? Sinon, le gouvernement prend-il d'ores et déjà des mesures tendant à permettre un bon déroulement des processus électoraux dans ladite région ?**

**R3.** Le gouvernement prend des dispositions pour sécuriser l'organisation et la tenue des élections législatives et régionales dans la région des Savanes. Des mesures d'ordre sécuritaire et administratif sont prises pour le renforcement et le redéploiement des forces de défense et de sécurité afin de mieux sécuriser nos populations locales et leurs biens durant cette période et y permettre le bon déroulement des processus électoraux.

**Q4. Existe-t-il une ordonnance qui détermine les conditions et les modalités de mise en œuvre de l'état d'urgence sécuritaire ?**

**R4.** Aucune ordonnance n'a été prise dans le cadre de l'état d'urgence sécuritaire.

**Q5. Quelles sont les dispositions prises par le gouvernement dans l'accompagnement et la prise en charge des victimes des attaques perpétrées par les groupes terroristes ?**

**R5.** Le gouvernement a pris des mesures afin de permettre une meilleure prise en charge des victimes des attaques des groupes terroristes et l'accompagnement des familles endeuillées. Toutefois, des réflexions sont en cours afin de mieux définir les critères de motivation et



d'accompagnement des enfants de ces victimes et leurs familles, en favorisant par exemple pour les enfants, leurs entrées dans les écoles de référence, notamment le collège militaire, pour les meilleurs d'entre eux etc....

**Q6. Le délai de la prorogation de l'état d'urgence sécuritaire sollicitée par le gouvernement a expiré le 12 mars dernier. Toutefois, la présente prorogation sollicitée à date court à compter du 13 mars. Comment peut-on expliquer cette situation ?**

**R6.** La présente prorogation sollicitée court à compter du 13 mars 2023 alors même que le délai de la prorogation précédente est arrivé à terme le 12 mars 2023 à minuit.

Depuis la date du 13 mars 2023 à ce jour, certains actes et effets ont pu être posés dans le cadre de l'état d'urgence sécuritaire. Si la prorogation ne couvre pas cette période, les actes posés seraient frappés d'illégalité. De plus, le principe de la non-rétroactivité n'étant pas un principe absolu, la loi peut rétroagir afin de permettre, comme en l'espèce, l'enchaînement de manière discontinue de la validité juridique de la loi.

## **B- Etude particulière**

Au cours de l'étude particulière, aucun amendement de forme ni de fond n'a été apporté au dispositif du présent projet de loi.

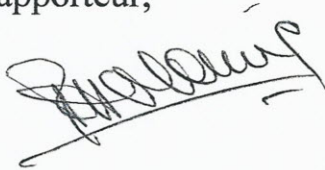
## CONCLUSION

La commission a intégré le dispositif du projet de loi soumis à son examen au présent rapport adopté le 31 mars 2023 à l'unanimité des membres présents et représentés de la commission, avec l'avis favorable de la commission des droits de l'homme et de la commission de la défense et de la sécurité.

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