

ASSEMBLEE NATIONALE

.....
VI^{ème} Législature de la IV^{ème} République

.....
Première session ordinaire 2023

.....
SECRETARIAT GENERAL

.....
Direction des Services Législatifs

.....
Division des commissions

.....
Section des travaux en commission

.....
Commission des finances et du
développement économique

.....
DSL/DC/STC/CFDE/R₁

REPUBLIQUE TOGOLAISE
Travail-Liberté-Patrie

**RAPPORT DE L'ETUDE AU FOND DU
PROJET DE LOI PORTANT MODIFICATION
DE LA LOI N°2017-007 DU 22 JUIN 2017
RELATIVE AUX TRANSACTIONS
ELECTRONIQUES**

Présenté par le 2^{ème} Rapporteur

M. KPATCHA Sourou

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	3
I- PRESENTATION DU PROJET DE LOI.....	4
A- Sur la forme.....	5
B- Sur le fond.....	5
II- Discussions en commission.....	6
A- Débat général.....	6
B- Etude particulière.....	12
1. Questions relatives au dispositif.....	12
2. Amendements.....	14
CONCLUSION.....	15

INTRODUCTION

Le projet de loi portant modification de la loi n°2017-007 du 22 juin 2017 relative aux transactions électroniques, adopté en conseil des ministres le 30 mai 2022 et déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 13 septembre 2022, est affecté à la commission des finances et du développement économique pour étude au fond le 26 septembre 2022.

A cet effet, la commission s'est réunie, dans la « grande salle de réunion » du siège de l'Assemblée nationale, le 11 novembre 2022 pour l'examen dudit projet et le 17 mars 2023 pour l'adoption du rapport d'étude. Les travaux se sont déroulés sous la présidence du député Mawussi Djossou **SEMODJI**, président de ladite commission.

Monsieur **KASSIME** Tidjani, Secrétaire Général du ministère de l'économie numérique et de la transformation digitale représentant Madame Cina **LAWSON**, ministre de l'économie numérique et de la transformation digitale, représentant du gouvernement, a participé aux travaux.

La commission est composée de :

N°	NOM	PRENOMS	TITRES
1	MM. SEMODJI	Mawussi Djossou	Président
2	AHOOMEY-ZUNU	Gaëtan	Vice-président
3	KANGBENI	Gbalguéboa	1 ^{er} rapporteur
4	KPATCHA	Sourou	2 ^{ème} rapporteur
5	Mme AKA	Amivi Jacqueline	Membre
6	MM. ALASSANI	Nakpale	”
7	AVEKO	Mensah	”
8	BOLOUVI	Patrik Kodjovi	”
9	PASSOLI	Abelim	”

Les députés **SEMODJI**, **AHOOMEY-ZUNU**, **KPATCHA**, **ALASSANI**, **AVEKO**, **BOLOUVI** et **PASSOLI**, membres de la commission ont pris part aux travaux.

Le député **YENTOUMI** Kodjo Ikpalédou, membre de la commission de l'environnement et des changements climatiques a également pris part aux travaux.

- **DEGNIKOU** Adjovi, secrétaire de la commission des finances et du développement économique.

Le représentant du gouvernement était accompagné des collaborateurs ci-après :

- **DEVO** Silété Roselin, directeur général de l'Agence nationale d'identification ;
- **ETIM** Messanvi, directeur juridique au ministère de l'économie numérique et de la transformation digitale ;
- **KPOMGBE** K. Djidjoley, juriste au ministère de l'économie numérique et de la transformation digitale ;
- **NAMESSE** Hodabalo Akla Easo, juriste au ministère de l'économie numérique et de la transformation digitale ;
- **POKANAM** Matièyendou Jean-Gabin, juriste au ministère de l'économie numérique et de la transformation digitale ;
- **KPAMEGAN** René, juriste, administrateur des entreprises au ministère de l'économie et des finances ;
- **NAYKPAGAH** Ikadri, directrice des relations avec les Institutions de la République au ministère des droits de l'homme, de la formation à la citoyenneté et des relations avec les Institutions de la République ;
- **DOSSAVI** Anku, chef division à la direction des relations avec les Institutions 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 portant modification de la loi n°2017-007 du 22 juin 2017 relative aux transactions électroniques est composé de deux (02) articles, (article premier et 2) :

- l'article premier modifie et crée les articles 4, 75, 82 bis, 82 ter, 88-1 à 88-13, 98 bis et 132 bis de la loi n° 2017-007 du 22 juin 2017 relative aux transactions électroniques ;
- l'article 2 se rapporte à la formule exécutoire.

B- Sur le fond

Le gouvernement togolais a entrepris, ces dernières décennies, la mise en place des infrastructures et la création d'un cadre juridique visant à poser les bases de la réalisation de son ambition de faire du Togo une référence régionale dans le digital.

Des infrastructures essentielles à la transformation numérique des entreprises et de la société, notamment la connexion aux câbles internet sous-marins WACS, Equiano et le carrier hotel « Lomé Data centre », ont été ainsi inaugurées pour l'accélération de l'intégration du Togo dans les nouvelles formes de société dans lesquelles les nouvelles technologies de l'information et de la communication changent profondément le quotidien des citoyens, le fonctionnement des entreprises et de l'Etat.

Toutefois, ces nouvelles technologies occultent de grands dangers qui peuvent menacer la liberté, la sécurité, l'intégrité physique et intellectuelle des citoyens et aggraver la fracture numérique.

Face à cette situation, le Togo s'est doté, sur initiative gouvernementale, d'un cadre législatif qui garantit une digitalisation inclusive, sécurisée au service du développement socio-économique du pays. Ce cadre juridique nécessite une adaptation au fil du temps au regard des progrès technologiques.

Le présent projet de loi de modification de la loi n° 2017-007 du 22 juin 2017 relative aux transactions électroniques s'inscrit dans cette logique d'adaptation.

Il permet de renforcer les règles relatives à la copie électronique et à la conservation de la signature électronique qualifiée, de réglementer le cachet électronique et le coffre-fort numérique et d'accroître les obligations pesant sur les prestataires de service de confiance en cas de manquement.

II- Discussions en commission

La présentation de l'exposé des motifs par le représentant du gouvernement a donné lieu à un débat général. Au cours de ce débat, les députés ont exprimé des préoccupations auxquelles le représentant du gouvernement a donné des réponses. Ils ont ensuite procédé à l'étude particulière du dispositif du projet de loi portant modification de la loi n°2017-007 du 22 juin 2017 relative aux transactions électroniques.

A- Débat général

Questions des députés et réponses du représentant du gouvernement :

Q1. Quelles sont les axes de la stratégie pour la transformation digitale du Togo à l'horizon 2025 (Stratégie Togo Digital 2025) ?

Exposé des motifs page 1, paragraphe 3

- R1.** La stratégie de transformation digitale est bâtie autour de trois axes :
- le premier axe adresse les fondamentaux de la transformation digitale et contient trois (3) projets :
 - l'accès à l'Internet haut débit et aux équipements de bonne qualité pour tous ;
 - l'identification pour tous ; et
 - la mise en place d'un registre social des personnes et des ménages pour guider l'élaboration des politiques de développement de l'Etat en se basant essentiellement sur la donnée ;
 - le second axe porte sur la digitalisation des services publics et sociaux afin de rapprocher le citoyen des administrations et comporte également trois projets :
 - services publics digitalisés ;
 - accès aux services sociaux de base pour inclure toutes les populations ;

- dématérialisation des flux financiers de l'État ;
- le troisième et dernier axe qui porte sur la création d'un écosystème d'innovations et de start-ups à travers trois (3) projets à savoir :
 - la digitalisation des secteurs clés de l'économie togolaise (logistique, commerce, agriculture, etc.) ;
 - la création de programmes d'accompagnement des start-ups ; et
 - la valorisation de la donnée pour soutenir non seulement les politiques publiques, mais aussi les investissements privés.

Q2. Qu'est-ce que la digitalisation et quels sont les supports permettant d'éviter que certaines couches sociales notamment les personnes handicapées ne soient laissées pour compte dans la stratégie de transformation digitale du Togo à l'horizon 2025 ?

R2. La digitalisation est l'ensemble des procédés nouveaux qui utilisent les technologies de l'information et de la communication pour échanger des informations de manière plus rapide et sécurisée.

En ce qui concerne la prise en compte des personnes handicapées dans la stratégie de transformation digitale au Togo, nous rappelons que le gouvernement ne ménage aucun effort pour la prise en compte de manière générale, de cette couche de population. Plus spécifiquement, les projets qui composent la stratégie digitale se construisent de manière inclusive. La stratégie étant dynamique et évolutive, des dispositions seront prises pour que les besoins identifiés soient intégrés aux actions à mener. Dans tous les cas, les besoins des personnes handicapées sont au cœur des discussions.

Cependant, les moyens techniques particuliers que nécessite la prise en compte de tels besoins nous imposent d'adopter une approche progressive. Somme toute, à terme, chaque togolais sans aucune distinction aura la possibilité de bénéficier pleinement de la mise en œuvre de la stratégie de la transformation digitale.

Q3. Quels sont les projets et réformes prioritaires de la feuille de route (FDR 2025) qui n'ont pas de composante numérique et pourquoi ?

Exposé des motifs page 1, paragraphe 3

R3. La feuille de route gouvernementale comporte trois axes déclinés en 42 projets prioritaires et réformes dont environ les trois-quarts ($\frac{3}{4}$) sont considérés comme ayant une composante numérique (30 projets et réformes sur 42). On entend par projet ayant une composante numérique tout projet sur lequel le MENTD est en lead ou en support. Il va sans dire que le digital n'est pas totalement banni des autres projets et réformes considérés comme n'ayant pas de composante numérique dont la liste suit :

- P15 : Agrandissement de l'Agropole de Kara en partenariat avec le privé ;
- P18 : Consolidation du positionnement stratégique de l'aéroport ;
- P20 : Construction d'un parc industriel autour du port autonome de Lomé ;
- P21 : Lancement d'une unité de production d'engrais phosphatés ; P22 : Accélération de l'exploration et de l'exploitation des ressources minières ;
- P28 : optimisation de portefeuille de participations de l'Etat ;
- P29 : Restructuration et privatisation de deux banques publiques ;
- R3 : Modernisation du code du travail ;
- P32 : Transformation et restructuration des sociétés d'Etat ;
- P35 : Réponse aux risques climatiques majeurs ;
- P36 : Programme de mobilité verte ;
- R6 : Réforme de la législation environnementale.

Q4. Selon l'exposé des motifs, la mise en œuvre de la stratégie du gouvernement requiert un cadre juridique clair et cohérent dont la mise en place nécessite la modification de certains textes existants afin de les mettre à niveau et de les adapter aux projets de transformation numérique. La révision des textes concerne-t-elle uniquement les dispositions législatives ?

Exposé des motifs page 1, paragraphe 4

R4. La transformation numérique qui est au cœur de la feuille de route gouvernementale Togo 2025 appelle effectivement une mise à niveau de certains textes de lois existants. Dans ce cadre, la loi sur la cybersécurité et la lutte contre la cybercriminalité et la loi sur l'identification biométrique des

personnes physiques au Togo ont connu le 24 juin 2022 des modifications. Ces modifications entraînent subséquemment la modification de leurs textes d'application. Des projets de modification de ces textes d'application sont ainsi préparés et seront soumis à l'adoption en conseil des ministres.

Q5. Où en est-on avec la mise en œuvre du projet d'identification nationale biométrique (e-ID Togo) ?

R5. Le projet d'identification biométrique est à la phase de finalisation des activités de passation de marchés. Il s'agit en l'occurrence du marché sur la conception, la fourniture, l'installation et la maintenance du système d'information pour l'identification unique et le marché d'enregistrement physique de la population.

Le premier marché a pris du temps au regard de la complexité du système à mettre en place et des procédures de la Banque Mondiale qui nécessitent des diligences assez poussées pour obtenir les avis de non-objection.

Le second marché a été annulé au regard du coût proposé par les différents fournisseurs. Une solution, en adéquation avec l'enveloppe budgétaire a été trouvée et validée par la Banque Mondiale. L'Institut National des Statistiques et des Études Économiques (INSEED) procèdera au déploiement des opérateurs sur le terrain pour y assurer les opérations d'enregistrement.

Parallèlement aux activités de passation de marché, l'ANID, agence en charge de l'exécution du projet, a réalisé du 11 avril au 10 mai 2022 une campagne d'enregistrement pilote afin de tester la solution MOSIP, plateforme de base qui sera utilisée pour les opérations à grande échelle. De même, des sessions d'échanges avec les autorités administratives, militaires, religieuses, traditionnelles et organisations de la société civile ont été réalisées dans les régions économiques du pays. Le but de ces sessions d'échanges était de recueillir les attentes des populations sur le projet.

Ces activités ont permis d'affiner la stratégie de communication du projet, de mettre à jour le plan de mobilisation des parties prenantes et de sensibiliser les leaders d'opinion sur le mécanisme de gestion de plaintes à disposition des populations lorsque les opérations seront lancées.

Q6. Conformément à l’objet du présent projet de loi, quels sont les objectifs poursuivis par le renforcement :

- 1. des règles relatives à la copie électronique et à la conservation de la signature électronique qualifiée,**
- 2. de la réglementation du cachet électronique et du coffre-fort numérique ;**
- 3. des obligations pesant sur les prestataires de service de confiance en cas de manquement.**

Exposé des motifs page 2, paragraphe 1

R6.

Le renforcement des règles mentionnées ci-dessus par le projet de loi soumis à étude vise à répondre aux exigences de la feuille de route gouvernementale et de la stratégie Togo Digital. Le premier programme de l’axe 2 de la stratégie Togo Digital se rapporte aux services publics dématérialisés. Pour offrir la possibilité aux usagers de faire leur demande en ligne et de se voir délivrer des services en ligne, certaines garanties sont nécessaires afin de préserver l’intégrité des copies des documents ou actes passés en ligne. Le même schéma est valable pour des contrats passés entre deux opérateurs économiques en ligne.

Le cachet électronique qualifié et la signature électronique qualifiée sont des moyens pour garantir cette intégrité des copies effectuées. Dans la LTE, certes des règles ont été prévues sur la signature électronique qualifiée mais certaines précisions étaient nécessaires en ce qui concerne la conservation de cette signature, gage de l’authenticité du document ou de l’intégrité de sa copie. Aussi la LTE ne contenant pas des dispositions sur le cachet électronique, le présent projet de loi a pris le pari de lui consacrer des dispositions.

La dématérialisation des procédures et des flux financiers implique que des documents confidentiels ou non soient stockés et conservés par voie dématérialisée dans des conditions garantissant leur intégrité, l’exactitude de leur origine et permettant d’avoir la traçabilité de toutes les opérations (accès, modification, copie...) dont ces documents ont fait l’objet. Tel est le but poursuivi par les règles relatives au coffre-fort numérique.

Si les prestataires de service qui offrent de tels services exécutent leurs obligations découlant de cette loi avec négligence, la sécurité et l’intégrité de tout le système de dématérialisation s’en trouveraient affectées. Telle est la

raison pour laquelle, des voies de recours sont données à l'Organe de contrôle de pouvoir contraindre ces prestataires à exécuter avec diligence les obligations à leur charge au titre de ce projet de loi.

Q7. Le présent projet de loi relatif aux transactions électroniques consacre-t-il la transposition d'une directive communautaire dans l'arsenal juridique togolais ?

R7. La loi n°2017-007 du 22 juin 2017 relative aux transactions électroniques avait permis au Togo de se conformer aux dispositions de l'Acte additionnel A/SA.2/01/10 du 16 février 2010 portant transactions électroniques dans l'espace CEDEAO ainsi qu'à la Convention de Malabo sur la cybersécurité et la protection des données à caractère personnel.

Cependant, le présent projet de loi de modification intègre des dispositions qui vont au-delà de ce que prévoient ces textes communautaires mentionnés ci-haut. Il permet de définir un cadre juridique à même de soutenir le Togo dans sa stratégie de transformation digitale.

Q8. Quelles sont les mesures prises pour minimiser les risques liés aux transactions électroniques ?

R8. Les risques liés aux transactions électroniques sont pour la plupart d'ordre sécuritaire. Dans ce sens, le Togo a mené plusieurs actions au titre de la protection des systèmes d'information, ce qui a d'ailleurs valu à notre Président de la République le prix de champion de la cybersécurité qui lui a été décerné lors du sommet de Lomé sur la cybersécurité et la lutte contre la cybercriminalité, tenu en mars 2022.

En effet, le Togo a adopté et mis à niveau récemment la loi sur la cybersécurité et la lutte contre la cybercriminalité qui crée l'Agence nationale de la cybersécurité (ANCy) qui est l'autorité nationale en matière de sécurité des systèmes d'information. Toujours dans la même dynamique, le Togo a mis en place la société Cyber Defense Africa en forme de partenariat public-privé avec la société polonaise Asseco Data System qui est un des leaders mondiaux en matière de protection des systèmes d'information.

Cependant, il est d'entrée de jeu important de relever que la sécurité collective est avant tout individuelle. Autrement dit, malgré toutes ces mesures, la vigilance de chacun est déterminante pour éviter ou empêcher toutes formes d'arnaques qui ont pris une grande ampleur dans notre pays.

Q9. Ne peut-on pas opter pour le passage des fibres optiques dans les tranchées en collaboration avec les entreprises de construction de routes et la TdE notamment afin d'éviter la pollution que peut générer le passage par voie aérienne de ces fibres ?

R9. Le Togo s'est doté du décret n°2020-116 du 23 décembre 2020 portant sur le déploiement des infrastructures de communications électroniques en fibre optique qui impose que tous travaux de génie civil d'importance significative devront inclure une composante « déploiement de fibre optique ». Il va sans dire que cette collaboration est déjà partie intégrante de la politique du gouvernement pour que tout le Togo soit fibré à l'horizon 2030.

Q10. A notre connaissance, une procédure était en cours pour que la fibre optique incorporée dans les installations de transport d'énergie de la CEB soit exploitée par les Etats membres à savoir le Togo et le Bénin. Ce processus est-il déjà bouclé ?

R10. Ce processus a été bouclé par la signature du contrat de cession entre la CEB et les deux États. Une convention tripartite a été signée entre la CEB, la Société d'infrastructures numériques (Togo) et la Société béninoise des infrastructures numériques (Bénin).

B- Etude particulière

1. Questions relatives au dispositif

Q11. La copie électronique, la signature électronique et le cachet électronique sont conservés pendant une période de 20 ans au minimum.

1. **Qu'est ce qui a motivé le choix de 20 ans ?**
2. **Comment se fait la signature électronique ?**
3. **Le cachet électronique est-il semblable au cachet ordinaire ?**

Articles 75 nouveau, 82 ter et 88-4

R11.

1. Le choix des 20 ans minimum pour la conservation de la signature électronique, copie électronique, ..., répond à la nécessité de trouver un équilibre entre le besoin de conserver des données dont on peut avoir besoin à tout moment même au-delà de 20 ans et le besoin pour les prestataires de service de confiance de disposer plus d'espace pour conserver de manière sécurisée des données de leurs clients. En effet, on peut avoir besoin de la signature électronique à tout moment. Mais la conservation sécurisée des données par les prestataires de services de confiance est également coûteuse pour ces derniers. Un équilibre est donc nécessaire et il est ressorti à la suite d'un benchmark établi que la durée de 20 ans minimum est raisonnable.

Par ailleurs, la durée de 20 ans est une durée minimum signifiant qu'on peut toujours aller au-delà dépendamment des clauses entre le prestataire et son client.

2. La signature électronique se fait par l'apposition d'un ensemble de données qui ne sont vérifiables que par un procédé technique (scan). Elle est liée à l'ensemble de données par le certificat électronique.
3. Le cachet électronique joue le même rôle que le cachet ordinaire dans le monde virtuel. Il suit le même procédé que la signature électronique c'est-à-dire ensemble de données qui ne sont vérifiables que par un procédé technique (scan).

Q12. Quelles sont les institutions qui peuvent offrir le service de coffre-fort numérique ?

Article 88-9

R12. Ce sont les prestataires de services de confiance. Ils doivent avoir été certifiés par l'Autorité de certification pour offrir ce type de service. Ces entités

devront respecter un cahier de charges technique afin de pouvoir offrir leurs services aux tiers.

Pour rappel, le service de coffre-fort numérique permet à tout intéressé de dématérialiser et sécuriser le stockage des documents importants qu'il manipule chaque jour dans le cadre de son activité (par exemple : papiers d'identité, devis et factures, contrats, notes de frais, bulletins de salaire,...). Il permet également de facilement éditer des duplicatas lorsque les documents originaux sont perdus.

Pour donner un exemple concret, le service de coffre-fort numérique permet de stocker de manière sécurisée, les données de santé. Digiposte (<https://business.digiposte.fr/>), une plateforme de coffre-fort numérique offerte par la Poste en France propose des solutions de coffre-fort numérique pour les données de santé. Cela permet donc aux usagers de disposer de leurs données de santé ou des ordonnances électroniques à tout moment et en tout lieu.

Cette solution se distingue des services d'archivage électronique sécurisé des données de santé par ses fonctions et exigences de sécurité.

2. Amendements

a. Sur la forme

La commission a apporté des amendements de forme suivants au projet de loi pour des raisons d'harmonisation :

- remplacer les adverbes multiplicatifs « bis » et « ter » respectivement par « 1 » et « 2 » dans la numérotation des articles ;
- supprimer dans les articles 88-3 alinéa 2, 88-7 et 88-8 cinquième tiret « pris » entre « décret » et « en conseil des ministres ».

b. Sur le fond

La commission a, pour plus de précision, reformulé l'alinéa 1 de l'article premier en ces termes : « La présente loi modifie et crée les articles 4, 75, 82-1, 82-2, les chapitres III et IV du titre VI comportant les articles 88-1 à 88-13, les articles 98-

1 et 132-1 de la loi n° 2017-007 du 22 juin 2017 relative aux transactions électroniques ainsi qu'il suit ... ».

A l'article 4 nouveau, la commission a inséré la définition du groupe de mots « coffre-fort numérique ».

A l'alinéa 3 de l'article 88-6, la commission a remplacé « la présente loi » par « la loi n° 2017-007 du 22 juin 2017 relative aux transactions électroniques » entre « l'article 100 de » et « dans les vingt-quatre (24) heures ». La commission a fait le même amendement à la fin de l'alinéa 5 du même article. Pour la commission, l'article 100 ne faisant pas partie des articles modifiés, il est plus indiqué d'écrire « l'article 100 de la loi n° 2017-007 du 22 juin 2017 relative aux transactions électroniques » pour éviter toute interprétation.

La commission a déplacé le titre VI intitulé « De la sécurisation et l'authentification des données et des renseignements » initialement placé après l'article 88-2 et l'a placé avant l'article 75 nouveau. Pour la commission, il s'agit de prendre en compte toutes les formes de sécurisation.

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 à l'unanimité des membres présents de la commission.

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 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.

Fait à Lomé, le 17 mars 2023


Pour la commission,

Le Rapporteur,



KPATCHA Sourou

Le Président,



Mawussi Djossou SEMODJI