

ASSEMBLEE NATIONALE

.....
VI^e 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^{ère} intersession de l'année 2024

.....
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°2021-019 DU 11
OCTOBRE 2021 PORTANT CODE ELECTORAL**

Présenté par le 1^{er} rapporteur

Mme **ABOUGNIMA** Molgah

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
I - PRESENTATION DU PROJET DE LOI	6
A- Sur la forme	6
B- Sur le fond	6
II - DISCUSSIONS EN COMMISSION	6
A-Débat général	6
B-Etude particulière	9
Amendements	9
a-Sur la forme	9
b-Sur le fond	9
CONCLUSION	11

INTRODUCTION

Conformément à son chronogramme d'activités notamment dans le cadre des élections prévues dans le premier trimestre de cette année, la Commission électorale nationale indépendante a proposé un scrutin couplé pour les prochaines élections législatives et régionales. Pour prendre en compte cette proposition tendant à un processus d'élections multiples, le gouvernement a adopté le 18 décembre 2023, le projet de loi portant modification de la loi n°2021-019 du 11 octobre 2021 portant code électoral.

Ce projet de loi, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 19 décembre 2023 est affecté à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale le 28 décembre 2023 pour son étude au fond.

C'est ainsi que ladite commission s'est réunie le lundi 08 janvier 2024 dans la salle des plénières de l'Assemblée nationale pour l'étude dudit projet de loi et pour l'adoption de son rapport d'étude.

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

Monsieur **AWATE** Hodabalo, ministre de l'administration territoriale, de la décentralisation et du développement des territoires et docteur **TRIMUA** Christian Eninam, ministre Secrétaire Général du gouvernement 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 AMADOU Lamy Rachidatou	”
6	Mme NOMAGNON Akossiwa Gnonoufia	”
7	M. AFANGBEDJI Komlanvi Sédoufia	”
8	M. ATCHOLI Aklesso	”
9	M. TAAMA Komandéga	”

Les députés **ABOUGNIMA, AFANGBEDJI, AGBANU, AGBANDAO, AMADOU, NOMAGNON, TAAMA et TCHALIM**, membres de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale ont effectivement participé aux travaux.

Les députés, membres du bureau de l'Assemblée nationale ont pris part aux travaux. Il s'agit de :

- Madame **IBRAHIMA** Mémounatou, 2^{ème} vice-présidente ;
- Monsieur **ALIPUI** Sénanou Koku, 3^{ème} vice-président ;
- Madame **BONFOH** Abiratou, 1^{er} questeur.

Ont également pris part aux travaux, les députés, membres des autres commissions permanentes :

- **AHOOMEY-ZUNU** Gaëtan, **BOLOUVI** Patrick Kodjovi, **KANGBENI** Gbalguéboa, **KPATCHA** Sourou, **PASSOLI** Abélim et **SEMODJI** Mawussi Djossou, de la commission des finances et du développement économique ;
- **ANATE** Kouméalo, **ATSOU** Ayao, **BODE IDRISOU** Inoussa, **GNATCHO** Komla, **KPANGBAN** Eglou, **TCHALE** Sambiani N'gnoiré et **TCHANGBEDJI** Gado, de la commission de l'éducation et du développement socio-culturel ;
- **ASSOUMA** Derman, **GAGNON** Kodjo, **MONKPEBOR** Koumdjan, **LAWSON BOE-ALLAH** Kayi Raymonde, **HOUNAKEY-AKAKPO** Kossi, **SOKLINGBE** Sénou et **TETOU** Térrou, membres de la commission des droits de l'homme, saisi pour avis ;
- **ATTI** Dzigbodi, **BANIBA** Komlan Mawuli, **KPEEVEY** Gaby Gadzo, **KOMBATE** D. Nadiédjo et **TOUH** Pahorsiki, de la commission agro-pastorale, de l'aménagement du territoire et du développement local ;
- **ABDOULAYE** Adjaratou, **AMADOU** Mashoud et **BALOUKI** Essossimna Epouse **LEGZIM**, de la commission des relations extérieures et de la coopération ;
- **ADJAKLO** Koku, **AGBABLI** Koffi, **IHOU** Yaovi Attigbe, **KATANGA** Poro et **KERETCHO** Komina, de la commission de la défense et de la sécurité ;
- **KPAL** Koffi, **NONON** Diera-Bariga, **NADJO** N'ladon, **N'KERE** Komi et **YENTOUMI** Kodjo Ikpalédo, de la commission de l'environnement et des changements climatiques ;
- **BANLEPO** Nabaguédjoa, **KAMBIA** Koffi, **OURO-BAWINAY** Tchatombi et **SANDANI** Félidja, 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, ont assisté aux travaux :

- **KOULOUN A.** Bodobodom, Conseillère de la Présidente de l'Assemblée nationale ;
- **TCHOUROU** Kissao, directeur des services législatifs ;
- **KOUMAÏ** Affo, chef division des hussiers ;
- **ALLADO** Mawuto Kokou et **LAKIGNAN** Tchaa, administrateurs parlementaires de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale ;
- **GBATI** Alimatou-Sadia épouse **AKPAMADJI**, administrateur parlementaire de la commission de l'éducation et du développement socio-culturel.

Les représentants du gouvernements étaient accompagnés des collaborateurs ci-après :

- ✓ au titre du ministère de l'administration territoriale, de la décentralisation et du développement des territoires :
 - **BAKAI** Baoubadi, directeur de cabinet du ministre ;
 - **ESSO** Koudjoou, secrétaire général ;
 - **PALI** Essossinam, directeur de la décentralisation et des collectivités locales ;
 - **IDOH** Agbéko, directeur des libertés publiques et des affaires politiques ;
 - **AYAH** Amivi, chargé de mission du ministre ;
 - **KENAO** Manayem, attaché de cabinet 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 ;
 - **DOSSAVI Anku**, chef division ;
 - **CHILI** Kanfiène, chargé d'étude 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° 2021-019 du 11 octobre 2021 portant code électoral comporte deux (02) articles :

- ✓ l'article premier modifie les dispositions des articles 80, 103, 221, 225 et 245 de la loi N° 2021-019 du 11 octobre 2021 portant code électoral;
- ✓ l'article 2 est relatif à la formule exécutoire de la loi.

B- Sur le fond

En prélude à l'organisation des élections législatives et régionales prévues pour se tenir au premier trimestre de cette année, il apparaît nécessaire de modifier le code électoral actuel en vue de l'adapter au processus d'élections multiples. C'est dans ce contexte que s'inscrit le présent projet de loi.

Il vise le renforcement du code électoral en vigueur pour le conformer aux exigences induites par le nouveau contexte, notamment les préoccupations liées aux délais pour l'accomplissement de certaines diligences du processus électoral.

L'adoption de ce présent projet de loi permettra de prévoir les modalités de l'organisation de scrutins multiples et de prendre en compte les délais impartis pour le dépôt des dossiers de candidature, le versement du cautionnement ainsi que les délais pour rendre une décision en cas de recours pour refus d'enregistrement d'une candidature.

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. La présente modification vise à adapter le code électoral en vigueur au processus d'élections multiples. Comment se fera de façon concrète le scrutin multiple ? Peut-on avoir quelques détails de l'organisation pratique du scrutin multiple ? Premier paragraphe de l'exposé des motifs

R1. En ce qui concerne le déroulement de ces scrutins, il y aura deux différentes urnes dans chaque bureau de vote et chaque électeur fera successivement les deux différents votes avant de sortir du bureau de vote. En effet, l'électeur reçoit d'abord un bulletin de vote et fait son premier vote et après, un autre bulletin de vote lui est également remis pour faire son deuxième vote, et ainsi de suite selon le nombre de scrutins retenus. En raison du temps qu'un électeur prendra pour les deux votes, les dispositions sont prises pour augmenter les bureaux de vote. Ce qui réduirait le nombre des votants par bureau de vote. Les agents électoraux seront également formés et suffisamment outillés pour la réussite de ce processus.

Q2. Il est prévu l'organisation des élections législatives et régionales au premier trimestre de cette année 2024. Quelles est la date exacte de la tenue desdites élections ?

R2. Selon l'évolution actuelle des préparatifs, il est possible que les élections aient lieu avant la fin du premier trimestre de cette année sauf cas de force majeure.

Q3. La population est-elle suffisamment informée ou sensibilisée sur ce scrutin multiple ? Existe-t-il des programmes de sensibilisation dans ce sens ?

R3. En réalité, la population est suffisamment sensibilisée et continue de l'être. Mais compte tenu de la spécificité du double scrutin, le ministère de l'administration territoriale, de la décentralisation et du développement des territoires (MATDDT) et la Commission électorale nationale indépendante (CENI) disposent chacun de son côté un plan de sensibilisation. Les députés et les élus locaux seront mis à contribution. Par ailleurs, notre partenaire technique et financier GIZ a donné son accord pour pouvoir accompagner le MATDDT dans cette démarche pédagogique. Aussi, est-il du devoir des partis politiques de sensibiliser leurs militants.

Q4. Quel bilan peut-on avoir de la communalisation après cinq (05) années de mise en œuvre ? Ce bilan permet-il au gouvernement d'aller

effectivement au prochain niveau de décentralisation que sont les régions ?

R4. Il faut rappeler qu'un premier bilan a été fait lors du conseil national de suivi de la décentralisation en novembre 2022 qui a révélé des points positifs quand bien même certaines faiblesses ont été constatées.

D'ailleurs la région constitue une étape de la décentralisation prévue par la loi relative à la décentralisation. Il n'est donc pas nécessaire de lier son opérationnalisation aux résultats des communes. Mieux les régions peuvent venir en appui aux communes.

Q5. Au regard des modifications consécutives du code électoral en vue de l'adapter au contexte socio-politique notamment, le présent projet de loi prend-il en compte les élections générales ?

R5. Bien sûr, la loi dispose que « le corps électoral peut être convoqué pour un ou plusieurs scrutins », le mot « plusieurs » est suffisant pour englober autant d'élections. Cette étape constitue un premier apprentissage en faisant deux élections.

Q6. L'aboutissement des élections régionales conduira-t-il à la mise en place du sénat ?

R6. Nous sommes dans une démarche qui conduirait certainement au Sénat.

Q7. Avec la mise en place des gouverneurs, quels seront les rapports entre le ministre de tutelle, les gouverneurs et les préfets ?

R7. La région étant le deuxième niveau de décentralisation, la hiérarchie administrative est clairement établie. Les préfets rendent compte aux gouverneurs qui vont ensuite rendre compte à la tutelle mais cela n'exclut pas le contact entre les préfets et leur tutelle.

Q8. Est-ce que les conseillers municipaux sont-ils éligibles aux élections sénatoriales et régionales ?

R8. Conformément à l'article 11 de la loi relative à la décentralisation et aux libertés locales, nul ne peut cumuler deux mandats électifs locaux. Mais au regard de l'article 185 du code électoral, les Conseillers municipaux peuvent être candidats aux élections sénatoriales.

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 et, d'autre part apporté des amendements.

Amendements

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

a- Sur la forme

Au deuxième alinéa de l'article 103, la commission a remplacé « Le corps électoral » par « Il » pour éviter la réduplication.

Au premier alinéa des articles 245 et 284 de la loi n°2021-019 du 11 octobre 2021 portant code électoral, la commission a remplacé « ci-dessus » par « de la présente loi » car cet adverbe est prohibé dans un texte de loi.

b- Sur le fond

La commission a reformulé l'article premier comme suit : « « Les dispositions des articles 80, 103, 152, 191, 194, 221, 224, 225, 242, 245, 262, 281 et 284 de la loi portant modification de la loi n°2021-019 du 11 octobre 2021 portant code électoral sont modifiées comme suit : » », pour plus de clarté et pour tenir compte des dispositions des autres articles du code électoral qui ont aussi été modifiées du fait de la présente modification.

A l'article 80 de la loi n°2021-019 du 11 octobre 2021 portant code électoral, la commission a créé un nouvel alinéa premier libellé comme suit : « Le corps électoral peut être convoqué pour un ou plusieurs scrutin(s). » Pour la commission, cette disposition vise la possibilité de convoquer le corps électoral pour plusieurs scrutins. Pour les mêmes raisons, elle a remplacé « du scrutin » par « du ou des scrutin(s) » au deuxième alinéa du même article, au premier, troisième et dernier alinéas de l'article 103 et au premier alinéa de l'article 221.

Aux deuxième et troisième alinéa de l'article 103 de la loi n°2021-019 du 11 octobre 2021 portant code électoral, la commission a remplacé « huit (8) » par « dix (10) », ceci pour anticiper d'ores et déjà le cas où il y aurait des élections générales.

Au premier alinéa de l'article 221 de la loi n°2021-019 du 11 octobre 2021 portant code électoral, la commission a remplacé « Quarante (40) » par « Quarante-cinq (45) ». Pour la commission, il est convenable d'harmoniser le délai de déclaration de la candidature auprès de la CENI dans la logique des élections

générales. C'est la raison pour laquelle le délai de déclaration de la candidature pour les élections législatives, sénatorielles, régionales et locales est enrimé sur celui de l'élection du Président République. C'est ce qui explique les amendements apportés aux articles 242, 262 et 281 de la loi n°2021-019 du 11 octobre 2021 portant code électoral.

Pour des raisons de précision et pour encadrer le délai de pourvoi devant la juridiction compétente par un candidat en cas de refus d'enregistrement de la candidature, la commission a modifié les articles 152, 194, 224 et 284 de la loi n°2021-019 du 11 octobre 2021 portant code électoral en remplaçant aux articles 152, 194 et 224 « immédiatement » par « dans les vingt-quatre (24) heures qui suivent la notification devant » et à l'article 284 « immédiatement » par « dans les quarante (48) heures qui suivent la notification devant » et quarante-huit (48) heures par « soixante-douze (72) heures » en ce qui concerne le délai dans lequel la Cour suprême devra rendre sa décision.

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 janvier 2024 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**