POINTS DE CONVERGENCE PAR THEME

ATELIER NATIONAL DE REFLEXION ET D'ECHANGES SUR LES REFORMES INSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

Thème I : Questions sur la IVe République : quel régime politique ?

Ce sujet comprenait vingt-et-une (21) questions. Pour une méthodologie efficiente et au vu de l'impératif de temps, le Groupe a opté pour un débat axé sur quinze (15) questions jugées prioritaires, en les regroupant en deux grands points : Le constat (1) et les orientations (2).

1- Le constat

Le Groupe a fait le constat qu'une partie des explications de la crise actuelle et du mauvais fonctionnement des institutions, réside dans la violation des différents textes les organisant, ou encore dans le non-respect des accords ou engagements politiques conclus. L'absence d'un vrai leadership dans l'opposition tout comme celle d'un vrai projet de société alternatif, ont été identifiées également comme participant à la situation actuelle. Sur le plan institutionnel, le déséquilibre des pouvoirs en faveur du Président de la République dont les prérogatives et attributions ont été considérées comme exorbitantes, serait tout autant à l'origine des difficultés politiques que connaît le pays.

D'après l'analyse du groupe, la IVe République est née dans la douleur, avec la non adhésion d'une partie de la classe politique qui, malgré son appel à voter en faveur de la nouvelle Constitution, la considérait comme étant une victoire du camp adverse. Elle a donc été réticente à appliquer de façon optimale les textes. Malgré tout, la IVe République a constitué une véritable rupture par rapport à la IIIe République. Ainsi, elle a scellé le multipartisme, consacré les libertés publiques et mis en place des institutions mettant fin au système de parti unique, parti Etat.

L'organisation du pouvoir exécutif est clairement définie, avec un leadership réellement identifié. En revanche, elle fait la part belle au Président de la République, le dotant de pouvoirs exorbitants au détriment du Premier Ministre, faisant de lui simplement le premier parmi ses pairs.

2- Les orientations

- *Limitation du mandat du Président de la République :* Le Groupe 1 a opté pour une limitation du mandat présidentiel dans le temps.
- *Durée du mandat :* A l'unanimité, il a été suggéré un mandat de 5 ans, renouvelable une (1) fois.
- *Mode de scrutin :* Après débat, les participants au Groupe 1 ont proposé le scrutin uninominal à deux (2) tours pour les élections présidentielles et législatives et le scrutin de liste pour les élections locales. Ces dernières devront être organisées sur le modèle ghanéen. Celui-ci encourage les candidatures des individus sans le parrainage des formations politiques.
- *Régime politique :* Si le consensus n'a pu être dégagé sur le régime politique, deux grandes tendances se sont cependant imposées : le régime présidentiel avec un président de la république, un vice-président et la disparition du poste de premier ministre. Dans ce schéma les pouvoirs du parlement devront être renforcés pour mieux équilibrer les institutions. Et le régime semi-présidentiel

avec le maintien du premier ministre et le rééquilibrage de la répartition des pouvoirs entre les deux têtes de l'Exécutif. Ici également, les pouvoirs de l'Assemblée nationale devraient être renforcés. En toute hypothèse, les participants ont suggéré que désormais, le fonctionnement des institutions puisse être organisé autour de valeurs fondamentales, d'une démocratie inclusive et participative.

- *Parlement :* Le consensus n'a pas pu être dégagé autour du bicaméralisme ou non du Parlement au sein du Groupe. Cependant, une majorité a été réunie pour le maintien du Sénat lors de la plénière. Cette chambre devra représenter notamment les territoires et les préfectures.
- *Découpage électoral :* Le Groupe 1 s'est accordé pour qu'il soit le plus équitable possible. Il devra être réalisé sur des critères démographiques et de superficie, avec un mécanisme de pondération entre les deux.
- *Niveau de décentralisation :* Les participants ont opté pour une communalisation intégrale, les autres niveaux étant la préfecture et la région.
- *Contrôle de l'action publique et efficacité des institutions :* Le Groupe 1 a suggéré une réflexion afin d'assurer aux institutions et administrations publiques, l'efficacité dans leurs actions et davantage d'indépendance. Le mode de désignation, la composition, le fonctionnement de leurs membres devront donc être revus. Les principes d'inamovibilité et de reddition des comptes doivent être adoptés. Le contrôle de leurs actions sera renforcé. A cet effet, chaque institution devra rendre public des rapports à des périodes fixes dans un souci de bonne gouvernance et de transparence. Il s'agit également d'une meilleure information des citoyens.

En outre, toute nomination à un poste de responsabilité publique doit être précédée d'une audition du candidat par une commission spécialisée. Celui-ci, une fois nommé et avant son entrée en fonction, devra déclarer ses biens ; tout comme à la fin de son mandat ou mission. Une évaluation périodique de ses actions sera réalisée. En tout état de cause, pour assurer un renouvellement de la classe dirigeante, le mandat des responsables à la tête des grands corps et des sociétés d'Etat, ne saurait excéder dix (10) ans.

- *Mode d'adoption des réformes :* Pour le Groupe 1, les réformes devront être réalisées par voie parlementaire et à défaut, par référendum.
- *Bonnes pratiques dans la République de demain :* A chaque responsable public, une feuille de route doit être donnée avec une évaluation régulière de ses actions. La promotion de l'intérêt général, celle de l'excellence, du goût de l'effort et du travail bien fait doit guider l'action des pouvoirs publics. La culture de la notion de la Nation, encore absente doit être le leitmotiv désormais. Les candidatures aux grands corps de l'Etat doivent être rendues publiques. Un Observatoire sur cette question doit être mis en place pour attirer l'attention sur les grands déséquilibres en vue de leur correction.
- *Limitation du mandat des juges constitutionnels :* Il faut limiter leur mandat.
- *Contrôle effectif des comptes de campagne :* le contrôle doit être assorti de sanctions, dont des amendes et le non remboursement des frais de campagne.

- *Statut des anciens dirigeants :* Il faut adopter un statut des anciens dirigeants (Président de la République, Premier Ministre, Président de l'assemblée Nationale, Députés, anciens ministres). Son contenu sera défini dans une loi.
- *Comment réformer les institutions de la République :* La désignation des membres des institutions doit refléter des critères de probité et de compétences. Leur nomination est précédée par une appréciation de l'Assemblée nationale donnée après audition. La composition de leurs membres doit être inclusive.

Thème 2 : Pouvoir judiciaire

1. Les Constats

Plusieurs constats ont été faits quant au fonctionnement actuel du système judiciaire et la nécessité de l'améliorer :

- Les insuffisances liées à la contextualisation des textes **:** La contextualisation devra être comprise comme le processus par lequel les personnes chargées de proposer des réformes intègreront les réalités sociales, historiques, anthropologiques et culturelles, sans perdre de vue les normes internationales.
- Par rapport à l'état actuel du droit positif, seules des institutions précises peuvent saisir la Cour Constitutionnelle. Il importe d'élargir cette saisine au-delà du cadre actuel prévu par la Constitution, sans toutefois l'étendre aux citoyens à titre individuel, ceux-ci disposaient déjà de la voie de l'exception d'inconstitutionnalité devant les juridictions ordinaires
- Les élections locales donneront certainement lieu à une pléthore de candidatures. En cas de contentieux, il pourrait en résulter un engorgement au niveau de la Chambre administrative de la Cour Suprême.
- Le système juridictionnel actuel est caractérisé par l'unité de juridiction et la dualité de compétence. La prise en charge du contentieux administratif n'est pas encore effective. Or, on ne peut faire la démocratie sans le juge administratif. D'où la nécessité de réorganiser notre système juridictionnel.
- Des lacunes subsistent quant à l'indépendance du pouvoir judiciaire.

2. Les orientations

En vue de faire face à ces constats, il convient de :

- **Sur la contextualisation des textes**

- Trouver un mécanisme permettant à la justice moderne, de se faire assister dans certains cas par les autorités traditionnelles et coutumières. Par exemple en matière foncière et d'état des personnes ;
- Prendre en compte les normes régionales (OHADA, CEDEAO, UEMOA…) et internationales ;
- Amorcer la spécialisation des juges.

- **Sur la saisine directe du juge constitutionnel par les citoyens et les institutions**

Élargir la saisine directe de la Cour :

- À des organisations et associations de défense des droits de l'homme ;
- Aux partis politiques ;

Concernant l'exception d'inconstitutionnalité, il faut élargir la compétence de la Cour afin qu'elle puisse fonctionner comme une juridiction, de sorte que les

personnes ayant soulevé l'inconstitutionnalité d'une loi puissent être entendues ou représentées lors des audiences de la Cour.

- **Sur le détachement du contentieux électoral de la justice constitutionnelle**

- Confier le contentieux des élections locales aux tribunaux administratifs de première instance dans chaque préfecture. Le recours contre leurs décisions pourra être porté devant la chambre administrative de la Cour d'appel de leur ressort.
- Maintenir le contentieux des élections nationales au niveau de la Cour Constitutionnelle.

- **Sur l'unité ou dualité de juridiction**

- Créer un ordre juridictionnel administratif distinct de l'ordre judiciaire : la dualité des ordres de juridiction consiste en l'autonomie de deux juridictions séparées, l'ordre administratif et l'ordre judiciaire ;
- Faire animer les juridictions administratives par des magistrats appuyés par des experts en droit administratif, notamment des professeurs et praticiens ayant des expériences avérées ;
- Créer un tribunal des conflits paritaire pour régler les conflits de compétences entre les deux ordres de juridiction.

- **Sur le juge unique en première instance**

- Supprimer le juge unique en première instance et le remplacer par une formation collégiale.

- **Sur l'indépendance du pouvoir judiciaire (redynamisation de la justice…)**
- Mettre en place un mécanisme consensuel de sélection des élèves magistrats ;
- Mettre en place un mécanisme disciplinaire de la formation des magistrats, à côté des mécanismes prévus par le Conseil supérieur de la magistrature ;
- Œuvrer pour la professionnalisation des parcours de formation avec à la sortie, des magistrats spécialisés ;
- Déconnecter le pouvoir judiciaire du pouvoir exécutif par la mise en place d'un « *chief of justice* » à l'instar du système anglo-saxon. Ainsi il faudrait avoir dans l'exécutif non plus un ministère qui coiffe la justice mais un ministère chargé des relations avec le pouvoir judiciaire.

Sur d'autres questions pertinentes abordées

- Assurer le fonctionnement effectif des tribunaux militaires et la garantie des droits de la défense ;

- Assurer l'accès à la justice et à l'aide juridictionnelle ;
- Promouvoir les maisons de justice pour faciliter la justice de proximité pour les affaires de moindre importance ;
- Bannir la détention préventive arbitraire ou illégale et améliorer des conditions de détention ;
- Prendre des mesures idoines pour assurer la réinsertion sociale ;
- Assurer l'exécution des décisions des juridictions internationales.

Thème 3 : Préoccupations d'ordre social

Quatorze points ont été proposés au groupe 3 pour la réflexion. Ils sont reorganisés en 6 points pour des raisons pratiques :

1. Les questions ethniques / tribalisme ;
2. Le foncier ;
3. La chefferie traditionnelle ;
4. Culture, citoyenneté, laïcité ;
5. Les réformes / gouverner autrement ;
6. Droits socioéconomiques / personne en situation de handicap.

1. Ethnicité, tribalisme

Il a été relevé que la problématique de l'ethnie avec ses dérives est bien réelle au Togo et constitue un obstacle à la cohésion sociale. Néanmoins, autant la définition des politiques nationales ne doit pas se faire sur une base ethnique, autant leur vulgarisation doit tenir compte des spécificités ethniques, notamment en matière linguistique afin de favoriser la compréhension et l'appropriation de ces politiques par les populations.

En somme, vue la complexité de la question ethnique pourtant fondamentale dans les réformes, il est préférable de créer une commission de réflexion qui pourra, de manière approfondie étudier les différents aspects et proposer des mesures concrètes.

Il est important de combattre le tribalisme et la pratique de pondération ethnique dans les services publics et privés. Il importe aussi de promouvoir nos valeurs culturelles et d'encourager le brassage interethnique.

Il faut ainsi :

- Mettre en place le comité de réflexion (pour proposer entre autres, des mesures de lutte contre les discriminations et les stéréotypes ethniques) ;
- Promouvoir l'éducation et la sensibilisation des populations ;
- Favoriser les brassages interethniques ;
- Baser les recrutements dans la fonction publique comme dans le secteur privé sur le mérite et des compétences, plutôt que sur la base ethnique.

2. Le foncier

- Recenser et numériser les données foncières et cadastrales ;
- Vulgariser et appliquer les schémas directeurs en matière d'urbanisme ;
- Elaborer, adopter et mettre en œuvre un nouveau code foncier et les textes subséquents ;

- Créer un mécanisme devant impliquer les chefs traditionnels dans la gestion et le contrôle des ventes de terrains.

3. <u>La chefferie traditionnelle</u>

- Mettre en application les recommandations n° 27 de la CVJR ;
- Revoir l'article 143 de la Constitution en précisant la mission du chef traditionnel dans la gouvernance locale et le développement local ;
- Actualiser le texte de loi portant statut des chefs traditionnels en précisant :
  a- Le caractère apolitique de la chefferie traditionnelle ;
  b- Les missions et responsabilité du chef traditionnel ;
  c- La désignation à la fonction de chef traditionnel ;
  d- Les rapports entre le chef traditionnel et les élus locaux (gouvernement local) ;
  e- Les rapports entre le chef et les institutions de la République.

- Réviser à la hausse les indemnités des chefs traditionnels, toutes catégories confondues pour garantir leur légitimité et leur autorité ;
- Créer une direction nationale chargée spécifiquement de la chefferie traditionnelle ;
- Créer un conseil national des chefs traditionnels.

4 <u>Culture et citoyenneté / laïcité</u>

Il faut réaffirmer le caractère laïc de la République. Ainsi, malgré la liberté associative et religieuse l'Etat doit avoir un contrôle plus suivi pour éviter les nombreuses dérives qu'on observe aujourd'hui. Il faut dans ce cadre :

- Appliquer les lois qui existent en ce qui concerne les pratiques religieuses, l'autorisation d'installation des lieux de culte ;
- Eviter la création des lieux de cultes de façon anarchique ;
- Créer un ministère ou un secrétariat d'Etat pour les cultes.

Concernant la culture et la citoyenneté

- Créer un Conseil national des femmes ;
- Créer un Conseil national des religieux ;
- Créer une Agence nationale autonome de l'Education civique et de la citoyenneté (rattachée à la présidence de la République ou à la primature) ;
- Procéder à la réforme du système éducatif dans son ensemble ;
- Promouvoir les valeurs républicaines, culturelles et les symboles nationaux qui fondent notre identité nationale ;
- Amener la société civile à être impartiale et à mieux jouer son rôle de catalyseur social ;
- Assurer l'éducation civique et citoyenne de façon globale et permanente

- Appliquer et vulgariser les programmes qui existent ;
- Mettre en place des comités d'appui au civisme et à la citoyenneté ;
- Instaurer un service d'intérêt public pour les jeunes ;
- Promouvoir le journalisme sensible aux conflits et aux crises.

5 Les réformes / gouverner autrement

Tout est prioritaire et des efforts se font déjà au niveau de différents pans des institutions publiques mais ne sont pas perceptibles, car il semble que les attentes sont davantage focalisées sur les réformes politiques.

Aujourd'hui la mise en œuvre des réformes politiques urge afin de créer une nouvelle dynamique sociale.

Pour ce faire, il importe de :

- Mettre en place un comité de réflexion chargé de proposer un contrat social susceptible de restaurer la confiance entre, d'une part, les acteurs politiques, et d'autre part, entre les acteurs politiques et la population dans son ensemble. Ce contrat comprendra aussi un code éthique de bonne conduite, permanent, à l'usage des acteurs politiques ;
- Instituer un dialogue politique et social annuel ;
- Mettre en place un mécanisme de dialogue annuel sur les questions d'intérêt commun ;
- Créer et promouvoir un forum national des partis politiques.

6 Droits socioéconomiques / personnes en situation de handicap

- Mettre en place un conseil économique, social et environnemental ;
- Mettre en place des organes pour garantir la mise en œuvre des conventions ratifiées en matière de développement socioéconomique ;
- Renforcer la lutte contre la corruption ;
- Viser l'équilibre entre les régions en matière de développement des infrastructures socioéconomiques par l'effectivité de la décentralisation ;
- Créer un office de la gouvernance publique et locale ;
- Promouvoir la redistribution équitable des richesses ;
- Promouvoir la compétitivité des entreprises nationales ;
- Promouvoir la mise en œuvre des partenariats publics/privés ;
- Mettre en place une couverture maladie universelle ;
- Accélérer le processus d'adoption de la loi de protection sociale des personnes handicapées révisée à la lumière de la convention internationale ratifiée par le Togo ;
- Opérationnaliser les mécanismes de mise en œuvre de la convention relative aux droits des personnes en situation de handicap ;
- Sensibiliser à la tolérance envers toute forme de handicap ;

- Favoriser l'accès des personnes en situation de handicap à la vie politique ;
- Mettre en œuvre la politique sociale qui prend en compte toutes les formes de vulnérabilité (dont les enfants, personnes âgées, etc.).

Thème 4 : Force de sécurité et démocratie

Les recommandations touchent les points suivants :

1. **Sur les réformes des Forces de Défense et de Sécurité (FDS), libertés publiques et démocratie**

- Poursuivre les réformes entreprises au sein des FDS, informer et sensibiliser la population sur ces réformes ;
- Informer et sensibiliser sur les réformes dans le domaine de la Justice militaire, notamment l'adoption du code de justice militaire et la création d'un tribunal militaire sur les points de ses compétences et de sa saisine.
- Créer des bureaux régionaux et permanents de recrutement des personnels des FDS ;
- Continuer les efforts visant à assurer l'équité dans le processus de recrutement au sein des FDS ;
- Poursuivre la représentativité féminine dans les différents corps des FDS.

2. **Sur les difficultés touchant à la sécurité générale**

- Poursuivre l'éducation civique et morale dans les FDS pour améliorer les relations avec les populations civiles ;
- Adopter une loi sur les pupilles de la Nation ;
- Procéder à une sensibilisation de la population sur la base du principe que « *nul n'a le droit de se rendre justice soi-même* » et assurer un maillage sécuritaire visant à renforcer la présence des FDS dans les agglomérations afin de dissuader le recours à la vindicte populaire ;
- Assurer aux FDS une dotation en équipements modernes appropriés ;
- Assurer une plus grande couverture des villes et agglomérations en implantant des brigades de gendarmerie et de commissariats de police.

3. **<u>Sur la question des coups d'Etat</u>**

Le constat a été fait que cette question est définitivement tranchée par les engagements internationaux et régionaux de l'Etat, notamment la Charte Africaine sur la démocratie, les instruments de la CEDEAO et le droit interne (Constitution et Code pénal). À cet égard, il convient de vulgariser ces instruments nationaux et internationaux et en faire des modules de formation pour les FDS, les établissements d'enseignement scolaire et universitaire et la société civile.

4. **<u>Sur les rapports entre les FDS et les partis politiques</u>**

- Réaffirmer le principe de neutralité politique des éléments des FDS et prendre des dispositions pertinentes pour dissuader les partis politiques et les regroupements politiques d'instrumentaliser les éléments des FDS à leur profit.

5. **Sur le renforcement des unités spécialisées de la police et de la gendarmerie**

- Doter ces services spécialisés de moyens techniques modernes nécessaires pour conduire et faire aboutir leurs enquêtes pénales.
- Créer un laboratoire national de police technique et scientifique.

6. **Sur l'apparition de nouvelles menaces sécuritaires**

- Etudier la possibilité d'instaurer un service militaire ou à tout le moins, un service national pour préparer la jeunesse à la citoyenneté.
- Sensibiliser la population sur la responsabilité de chacun de renseigner et d'aider les FDS à faire face aux nouvelles menaces sécuritaires.
- Créer un Conseil national de sécurité (CNS).

7. **Sachant que les FDS incluent la police**,
   Il convient de :

- Renforcer la capacité de formation de l'Ecole Nationale de Police ;
- Prendre un décret d'application pour mettre en œuvre la loi n° 2015-005 du 28 juillet 2015 portant nouveau statut de la police nationale.

8. Prendre toutes les dispositions nécessaires pour s'assurer que les FDS exécutent leurs missions avec professionnalisme dans le respect des valeurs cardinales de la République (intégrité, éthique, probité, discipline, respect de la hiérarchie, etc...).

Thème 5 : Problèmes relatifs à la Fonction publique

Après échanges sur chaque point, le groupe a procédé à des reformulations de certains points et a fait de nouvelles propositions :

1. Code d'éthique du fonctionnaire et des gouvernants togolais

Constat :

L'éthique est l'ensemble des règles de la morale que s'approprie un individu pour bien agir, certaines de ces règles sont indispensables à la technicité et à la gestion de la chose publique, pour rendre un service public de qualité aux usagers.

1.1. Les règles d'éthique devant s'appliquer aux fonctionnaires et aux gouvernants togolais sont :

La probité, l'impartialité, l'assiduité, la loyauté, l'intégrité, le respect de l'usager et l'aptitude à rendre compte, la satisfaction de l'usager, l'accueil et l'écoute attentifs de l'usager, le respect de la hiérarchie.

1.2. Règles d'éthique spécifiques aux gouvernants :

- La redéfinition des compétences et des attributions en cas de détachement d'un service d'un département ministériel vers un autre ;
- La planification du recrutement, de la gestion des ressources humaines, matérielles et financières ;
- Le respect de la chose publique, la bonne gouvernance, la gouvernance axée sur l'intérêt général.

2. Mécanismes d'audition des nominés à un emploi supérieur de la Nation

2.1. Mécanismes d'audition

- Rendre fonctionnel le « *Conseil économique, social et environnemental* » qui aura la charge d'auditionner les candidats à une nomination.

Le nominé passe ensuite devant l'Assemblée nationale pour présenter son programme de gestion du poste. Il s'agira donc de :

- Pourvoir aux postes techniques y compris ceux des sociétés d'Etat par un appel à candidature ;
- Définir dans un cahier de charges, les responsabilités pour tous postes, et procéder à des évaluations à échéances fixes ;
- Fixer un délai pour chaque gestion de postes.

3. Quels modes de recrutement des fonctionnaires au regard de la pratique du favoritisme ethnique

- Faire un concours de recrutement appuyé par un système d'anonymat assisté par internet depuis les inscriptions des candidatures jusqu'à la proclamation des résultats ;
- Revisiter les réformes préconisées pour l'Administration publique depuis ses états généraux de 2006 et les mettre réellement en application ;
- Instaurer un contrat de performance ;

- Instituer un système de lutte contre la corruption et les pratiques régionalistes.
- Organiser des séances de transfert de la déontologie de la fonction publique aux nouvelles recrues ;
- Corriger toutes les injustices qui existent dans la gestion du personnelle (sur le plan carrières, traitement, promotion).

4. Mesures de remobilisation des agents de l'Etat autour de la prestation de qualité ;

- Payer les salaires et les cotisations sociales retenues pour raison de grève depuis 1992 à ce jour ;
- Organiser le concours de recrutement au profit de tous les agents volontaires y compris ceux de l'Agence nationale de volontariat au Togo (ANVT) versés dans la fonction publique au terme de leur contrat.

Pour une raison d'efficacité et du respect des lois sociales, il est nécessaire que le ministère du travail et de l'emploi soit séparé de celui de la fonction publique et de la réforme administrative ;

- Eriger le Conseil national de dialogue social (CNDS) en une institution de la République afin que les discussions qui y sont faites puissent s'imposer à tous et s'appliquer ;
- Mettre en place un comité d'observateurs du consensus national chargé d'approcher les acteurs politiques absents à l'atelier.

Ce comité qui est témoin de la parole donnée, sera composé de quelques éminentes personnalités politiques, civiles et militaires et de leaders de la société civile.