

## « L'ETAT DE DROIT ET LA CRISE SANITAIRE » :

### cas du Togo

#### REPONSES AU QUESTIONNAIRE

##### Par

Monsieur Kossivi HOUNAKE, Maître de Conférences Agrégé de Droit Public,  
Université de Lomé,

Madame SONDO Pounawèlé, Docteur en Droit Public,  
Université de Lomé

#### I - La confection de la norme de crise sanitaire

**1°) Votre droit comporte-t-il des dispositions préparées à l'avance pour répondre à une situation de crise telle que celle du Covid-19 ? A défaut, l'Etat a-t-il créé, en urgence, un régime juridique spécifique pour répondre à la crise du Covid-19 ? Ou bien a-t-il mis en œuvre un principe général, éventuellement jurisprudentiel, d'« état de nécessité » ou de « circonstances exceptionnelles » ?**

Le droit togolais comporte un cadre préétabli visant à régir des situations de crise telle que celle du Covid-19. En effet, la Constitution togolaise<sup>1</sup> contient des dispositions relatives à l'état d'urgence qui ont matière à s'appliquer dans des périodes de crise. Il faut dire que l'état d'urgence est un « *état de crise qui, [...] peut être déclaré sur tout ou partie du territoire national soit en cas d'évènements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique (...)* »<sup>2</sup>. Sur la base de cette clarification conceptuelle, l'on peut affirmer que les règles constitutionnelles régissant l'état d'urgence sont applicables en situation de crise sanitaire comme celle de la Covid-19. À ce propos, l'on peut citer l'article 94 en ses alinéas 1, 2, 3 et 4 de la Constitution qui dispose que « *l'état de siège comme l'état d'urgence est décrété par le Président de la République en conseil des ministres. L'Assemblée nationale se réunit alors de plein droit, si elle n'est pas en session. La prorogation, au-delà de trois (03) mois, de l'état de siège ou d'urgence ne peut être autorisée que par l'Assemblée nationale. L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant la durée de l'état de siège ou de l'état d'urgence* ».

Néanmoins, il est à relever certaines défaillances dans la traduction législative des règles constitutionnelles. En principe, il revient au législateur « *de prévoir un régime d'état d'urgence pour concilier, comme il vient d'être dit, les exigences de la liberté et la sauvegarde de l'ordre*

---

<sup>1</sup> Constitution togolaise de la VIème république, adoptée le 27 septembre 1992, promulguée le 14 octobre 1992, révisée par la loi n° 2002-029 du 31 décembre 2002, modifiée par la loi n° 2007-008 du 07 février 2007, puis par la loi constitutionnelle du 15 mai 2019.

<sup>2</sup> VAN LANG (A.), GONDOUIN (G.), INSERGUET-BRISSET (V.), *Dictionnaire de droit administratif*, Armand Colin, 1997, p. 133.

*public* »<sup>3</sup>. Dans cette occurrence, l'article 84 de la Constitution énonce que « *la loi fixe les règles concernant : [...] - l'état de siège et l'état d'urgence...* ». À sa suite, l'alinéa 5 de l'article 94 précité de la Constitution indique qu'« *une loi organique détermine les conditions de mise en œuvre de l'état de siège et de l'état d'urgence* ». Pourtant, aucune loi organique n'est intervenue en ce sens jusqu'à la survenue de la crise sanitaire. L'on a dû recourir à d'autres dispositions du corpus constitutionnel togolais pour pallier cette omission. À la demande du Gouvernement, l'Assemblée Nationale s'est appuyée sur l'article 86 de la Constitution en vertu duquel « *le Gouvernement peut, pour l'exécution de ses programmes, demander à l'Assemblée nationale, l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. Ces ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis de la Cour constitutionnelle. Elles entrent en vigueur dès leur publication, mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant l'Assemblée nationale avant la date fixée par la loi d'habilitation. À l'expiration du délai défini dans la loi d'habilitation, ces ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi en ce qui concerne leurs dispositions qui relèvent du domaine législatif* ». Sur cette base, le Parlement a adopté la loi n° 2020-005 du 30 mars 2020 portant habilitation du gouvernement à prendre par ordonnances les mesures relevant du domaine de la loi<sup>4</sup>. Son article 1<sup>er</sup> indique que « *conformément aux dispositions de l'article 86 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnances, dans un délai de six (06) mois, à compter du 16 mars 2020, toute mesure relevant du domaine de la loi pour lutter contre la propagation du coronavirus (COVID-19) et protéger la population des risques de contamination. Ce délai peut être, au besoin, prorogé par la loi* ».

## **2°) L'Etat, dans l'édition des normes liées à la crise sanitaire, s'est-il inspiré de normes mises en œuvre dans d'autres pays ? le cas échéant, lesquels ?**

Il est possible que les autorités étatiques togolaises aient eu à s'inspirer des normes et mesures mises en œuvre en France, en l'occurrence des ordonnances portant sur le

---

<sup>3</sup> Cons. Const., 25 janvier 1985, n° 85-187 DC, État d'urgence en Nouvelle-Calédonie ; GAÏA (P.), GHEVONTIAN (R.), MÉLIN-SOUCRAMANIEN (F.), OLIVA (É.), ROUX (A.), *Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, Dalloz, 19<sup>ème</sup> édition, 2018, p. 339.

<sup>4</sup> Le délai d'habilitation de six (06) mois de cette loi a été prorogé une première fois pour une période de six (06) mois par la loi n° 2020-011 du 15 septembre 2020, une deuxième fois par la loi du 16 mars 2021 pour une période supplémentaire de six (06) mois, et une troisième fois par une loi du 14 septembre 2021, pour une période supplémentaire d'un (01) an.

réaménagement du temps de travail, les aides exceptionnelles, et la justice<sup>5</sup>. Déjà, en mettant en place un dispositif normatif axé sur les ordonnances pour déléguer au gouvernement la compétence pour légiférer en urgence en tenant compte des « nécessités du moment », les pouvoirs publics togolais ont pu s'inspirer de la France. La création d'organes impliqués dans la gestion de la crise sanitaire, à l'instar du Conseil Scientifique Covid-19 instauré au Togo par le décret du **02 juillet 2020** créant un Conseil Scientifique Covid-19, semble être une transposition du Conseil Scientifique Covid-19 institutionnalisé en France par le décret du **03 avril 2020**, sous le nom de comité de scientifiques constitué à titre de l'urgence sanitaire en application de la loi d'urgence n° 2020-290 du 23 mars 2020 pour faire face à l'épidémie de COVID-19.

**3°) Le droit de la crise a-t-il engendré peu ou beaucoup de textes ? Dans quelle proportion le droit de la crise sanitaire est-il législatif ou réglementaire ? Quelle est la part de la « législation déléguée » (du type des ordonnances de l'article 38 de la Constitution en France) ? Le Parlement a-t-il occupé un rôle prépondérant dans l'écriture du droit de la crise ou est-ce que l'essentiel des textes a été rédigé par le Gouvernement ?**

Le droit de la crise a engendré beaucoup de textes à l'échelle nationale. Rien que pendant la période de l'état d'urgence sanitaire de mi-mars à juillet 2020, l'on a recensé environ quatre-vingt et un (81) textes. Il est plus règlementaire (soixante-seize (76) décrets et arrêtés, soit un taux d'environ 93,82%) que législatif (une (01) loi et quatre (04) ordonnances, soit un taux d'environ 06,18%). La « législation déléguée », pour sa part, concerne essentiellement quatre (04) ordonnances, soit un taux d'environ 04,93%. Au demeurant, l'essentiel des textes a été rédigé par le Gouvernement. Il y a eu environ quatre (04) ordonnances et vingt-sept (27) décrets, soit un taux d'environ 38,33%, auxquels s'ajoutent quarante et neuf (49) arrêtés ministériels et interministériels soit un taux d'environ 60,49%.

**4°) Quelle dynamique s'est mise en place entre les autorités centrales/nationales et les autorités décentralisées/locales ? Quel rôle les autorités locales ont-elles été conduites à jouer par rapport aux autorités centrales ?**

C'est surtout sur le plan des pouvoirs de police administrative<sup>6</sup> qu'une certaine dynamique de collaboration et de complémentarité s'est mise en place entre autorités nationales

---

<sup>5</sup> Voir en ce sens les ordonnances françaises du 25 mars 2020, du 27 mars 2020, du 1<sup>er</sup> avril 2020, du 8 avril 2020, du 15 avril 2020, du 22 avril 2020, du 02 mai 2020, du 07 mai 2020, du 13 mai 2020, du 27 mai 2020, des 3, 10 et 17 juin 2020.

<sup>6</sup> Le pouvoir de police est général lorsque l'autorité de police, le cas échéant en dehors de toute habilitation textuelle, exerce sa compétence sur un territoire donné à l'égard de toute activité et de toute personne. Il est spécial lorsqu'un texte précise le champ d'application, le contenu ou les modalités de mise en œuvre des pouvoirs de police. Cf. Ordre public (Droit administratif) - Fiches d'orientation - septembre 2021, Dalloz, p. 2, consulté sur 1,

et autorités locales dans le cadre de la gestion de l'état d'urgence sanitaire. De fait « *la proclamation de l'état d'urgence entraîne une extension des pouvoirs de police de l'autorité civile... qui peut adopter des mesures restrictives pour les libertés publiques* »<sup>7</sup>. Dans cette dynamique, suite à la déclaration de l'état d'urgence sanitaire par le Président de la République sur toute l'étendue du territoire national<sup>8</sup>, les autorités de police centrales ont édicté des mesures générales ayant vocation à s'appliquer sur toute l'étendue du territoire national. Lesdites mesures ont été essentiellement instaurées par l'ordonnance n° 2020-004 relative aux mesures nécessaires pour faire face à la pandémie de Covid-19 du 03 juillet 2020, qui établit que les « *mesures dites "mesures barrières" prescrites dans le cadre de la lutte contre COVID-19 ... [soient] observées sur toute l'étendue du territoire national* »<sup>9</sup>. De ce texte, le Premier Ministre a reçu compétence générale pour instituer, par décret, l'état d'alerte sanitaire et diverses mesures propres à lutter contre la propagation de la pandémie sur rapport du ministre chargé de la santé et des autres ministres concernés<sup>10</sup>. Lorsque des circonstances particulières l'exigent, le ministre chargé de la santé et les ministres concernés « *peuvent prendre toute mesure individuelle nécessaire à l'application des mesures prescrites par le Premier Ministre* »<sup>11</sup>. À l'échelle de l'administration déconcentrée, « *les préfets peuvent, par des mesures réglementaires ou individuelles, renforcer le respect des mesures [... édictées par les autorités centrales], selon les circonstances locales* »<sup>12</sup>.

---

<https://www.dalloz.fr/documentation>, le 12 février 2022. Il est exercé en vue de sauvegarder l'ordre public « matériel et extérieur », composé de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité publiques, auxquels s'ajoutent la moralité publique lorsque les circonstances locales la justifient, le respect de la dignité humaine, ainsi que les exigences du vivre ensemble. Cf. CE Sect., 18 décembre 1959, Société « Les films Lutétia », *GAJA*, 20<sup>e</sup> éd., Dalloz, 2015, n° 73 ; CE Ass., 27 oct. 1995, Commune de Morsang-sur-Orge, *GAJA*, 20<sup>e</sup> éd., Dalloz, 2015, n° 92 ; C.E. Ord., 09 janvier 2014, M. Dieudonné Mbala Mbala.

<sup>7</sup> VAN LANG (A.), GONDOUIN (G.), INSERGUET-BRISSET (V.), *Dictionnaire de droit administratif*, op. cit., p. 133. Plus précisément, il s'agit d'un « régime législatif de circonstances exceptionnelles étendant les pouvoirs des autorités civiles en raison d'un péril imminent d'atteintes graves à l'ordre public ». ROUQUETTE (R.), *Dictionnaire du droit administratif*, Le Moniteur, 2002, p. 319.

<sup>88</sup> Aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2020-024/PR du 08 avril 2020 portant déclaration de l'état d'urgence sanitaire, « *l'état d'urgence sanitaire est déclaré à compter du 16 mars 2020 à zéro heure sur le territoire national. [... Il] est appliqué dans toutes les préfectures et communes du Togo* ».

<sup>9</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2020-004 relative aux mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de COVID-19 du 03 juillet 2020.

<sup>10</sup> Article 2 de l'ordonnance n° 2020-004 relative aux mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de COVID-19 du 03 juillet 2020.

<sup>11</sup> Article 4 alinéa 1 de l'ordonnance n° 2020-004 relative aux mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de COVID-19 du 03 juillet 2020.

<sup>12</sup> Article 4 alinéa 2 de l'ordonnance n° 2020-004 relative aux mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de COVID-19 du 03 juillet 2020.

Dans cette dynamique, il est aussi acquis que l'autorité communale peut, dans son ressort territorial et dans la limite de ses compétences, aggraver une mesure de police édictée par les autorités centrales<sup>13</sup>. Dès lors, certains maires ont été appelés à préciser et/ou à aggraver des mesures édictées par les autorités nationales. Ainsi, le maire de la commune du Golfe 5 a eu à prendre diverses mesures allant dans ce sens. En application de l'interdiction sur l'ensemble du territoire de la République, de « *tout rassemblement, toute réunion ou activité à un titre autre que professionnel sur la voie publique ou dans un lieu public, mettant en présence de manière simultanée plus de quinze (15) personnes* »<sup>14</sup>, il a édicté plusieurs communiqués et notes de service aggravant les mesures nationales dans le ressort territorial de sa commune. Suite à une lettre du préfet du Golfe en date du 28 octobre 2020, l'autorité municipale a décidé que « *la délivrance des autorisations de manifestations festives (réception de mariage et d'anniversaire...) est suspendue à la mairie d'Aflao-Gakli. Par conséquent, toute personne qui organisera lesdites manifestations qui draineront du monde, et sans autorisation préalable, s'exposera à la rigueur de la loi et sera amendée conformément aux dispositions légales en vigueur* »<sup>15</sup>. L'on retient que dans l'optique de lutter contre la propagation de la pandémie de la Covid-19, il a, dans un premier temps, limité le nombre de personnes autorisées à rentrer dans l'enceinte de la mairie pour la célébration des mariages civils, aux deux (02) futurs époux et à leurs deux (02) témoins<sup>16</sup>. Dans un deuxième temps, il a durci davantage la mesure précitée. Face à la recrudescence des cas de contaminations de la Covid-19, le gouvernement avait publié un communiqué en date du 18 décembre 2020 instaurant un couvre-feu sur toute l'étendue du territoire national<sup>17</sup>. Le point 4 du dit communiqué porte « *interdiction des évènements culturels et commerciaux (spectacles, campagnes publicitaires, etc.) et des célébrations (mariage, baptême, etc.), du 20 décembre 2020 au 03 janvier 2021 sur toute l'étendue du territoire national* ». Par conséquent, le maire a reporté à une date ultérieure la célébration des mariages

---

<sup>13</sup> Dans l'exercice de son pouvoir de police, « *aucune disposition n'interdit au maire d'une commune de prendre sur le même objet et pour sa commune, par des motifs propres à cette localité, des mesures plus rigoureuses* » (CE, 18 avril 1902, Commune de Nérès-les-Bains).

<sup>14</sup> Article 17 de l'ordonnance n° 2020-004 relative aux mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de COVID-19 du 03 juillet 2020.

<sup>15</sup> Communiqué n° 511/PG/CG5-CM-SG du 19 novembre 2020 du maire de la commune du Golfe 5.

<sup>16</sup> Note d'information n° 530/PG/CG5-CM-SG du 23 novembre 2020 du maire de la commune du Golfe 5.

<sup>17</sup> Les modalités du couvre-feu se déclinaient comme suit : «

- *Zone du Grand Lomé :*
  1. *du 20 décembre 2020 au 03 janvier 2021, de 22 heures à 05 heures,*
  2. *les 24 et 25 et 31 décembre 2020 et le 1<sup>er</sup> janvier 2021, de 23 heures à 05 heures ;*
- *Pour le reste du territoire national, les 24, 25, et 31 décembre 2020, et le 1<sup>er</sup> janvier 2021, de 23 heures à 05 heures* ».

civils programmées entre le 22 décembre 2020 et le 03 janvier 2021, réitéré l'interdiction des rassemblements de plus de quinze (15) personnes, et interdit les événements culturels, commerciaux ainsi que les autres célébrations festives<sup>18</sup>.

Par ailleurs, dans le souci de promouvoir la vaccination contre la Covid-19, il a eu à se référer à l'article 67 de la loi n° 2009/007 portant Code de la santé publique, qui instaure l'obligation vaccinale pour tout agent exposé à des risques de contaminations, pour imposer la vaccination de tous les agents de sa commune au plus tard le 14 avril 2021. Pour appuyer cette mesure, il a conditionné le traitement salarial du mois d'avril 2021 à la présentation d'une copie de la carte de vaccination<sup>19</sup>. Suite au lancement de la campagne de vaccination de masse le 22 novembre 2021 par le gouvernement, le maire de la Commune du Golfe 5 a aussi informé tous les responsables des institutions administratives, culturelles, éducatives, financières et religieuses localisées sur le territoire communal, du déploiement prochain des équipes de vaccination et les a invités à bien accueillir lesdites équipes<sup>20</sup>. À l'endroit de la population, l'autorité municipale a relayé, à l'échelle de sa commune, l'invitation à une participation massive à la campagne de vaccination contre la Covid-19. De plus, il a subordonné l'accès aux locaux de la mairie et de ses annexes à la présentation d'un pass vaccinal contre la Covid-19 ou d'un test PCR négatif datant de moins de trois (03) jours<sup>21</sup>.

L'on peut alors en déduire qu'il est revenu aux autorités nationales la compétence d'établir le cadre et les mesures générales de gestion de la crise sanitaire, tandis que les autorités locales ont eu pour rôle de préciser et d'adapter ces mesures au contexte de leurs localités respectives.

#### **5°) Le droit de la crise sanitaire a-t-il porté sur des domaines circonscrits ou a-t-il concerné tous les domaines du droit ?**

En réalité, le droit de la crise sanitaire a porté sur tous les domaines du droit, ne serait-ce que parce que les mesures édictées, aussi bien par les autorités nationales que locales pour lutter contre la propagation de la pandémie, ont influencé tous les domaines juridiques. Néanmoins, il faut reconnaître que certains domaines ont été plus concernés que d'autres. Le droit constitutionnel et le droit parlementaire ont été mobilisés par le biais de la Constitution

---

<sup>18</sup> Communiqué n° 583/PG/CG5-CM-SG du 22 décembre 2020 du maire de la commune du Golfe 5.

<sup>19</sup> Note d'information n° 014/PG/CG5/CM/SG/DRH-AS du 12 avril 2021 du maire de la commune du Golfe 5.

<sup>20</sup> Communiqué n° 983/PG/CG5-CM-SG du 23 novembre 2021 du maire de la commune du Golfe 5.

<sup>21</sup> Communiqué n° 984/PG/CG5-CM-SG du 23 novembre 2021 du maire de la commune du Golfe 5.

togolaise. Ses articles 84, 86 et 94 précités ont été utilisés pour servir de fondement à l'élaboration du droit de la crise. Le droit administratif aussi a été concerné s'agissant surtout de l'articulation entre les compétences et pouvoirs des autorités centrales et ceux des autorités déconcentrées et décentralisées. Le droit budgétaire a été également impacté par le droit de la crise. En effet, l'on a eu l'ordonnance n° 2020-005 du 30 juillet 2020, portant loi de finances rectificative pour la gestion 2020 et relative aux mesures d'accompagnement d'ordre fiscal et douanier liées à la pandémie du coronavirus (Covid-19), qui a modifié les mesures fiscales et douanières initialement prévues dans le sens d'un allègement des prélèvements fiscaux et douaniers sur les activités des opérateurs économiques durant l'état d'urgence sanitaire. Pour sa part, le droit des marchés publics a été adapté aux conséquences de la crise dans la mesure où la réglementation a visé à « *dispenser les titulaires des marchés publics et les délégations de service public du paiement des pénalités de retard dans l'exécution des marchés publics et délégations de service public au cours de la période de la pandémie de coronavirus (COVID-19)* »<sup>22</sup>. Le réaménagement temporaire des horaires de travail, reflet de la continuité et de la mutabilité du service public, a influencé le droit de la fonction publique. De fait, plusieurs arrêtés du ministre de la fonction publique, du travail, de la réforme administrative et de la protection sociale<sup>23</sup>, du ministre de l'enseignement technique, de la formation et de l'insertion professionnelles<sup>24</sup> sont intervenus en la matière. Mais, il faut dire que c'est surtout le champ des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui va être impacté de façon ambivalente par la crise sanitaire. D'un côté, l'on a assisté à des restrictions de droits de l'homme pour lutter contre la propagation de la pandémie. Il s'agit principalement des libertés de commerce et

---

<sup>22</sup> Article 1<sup>er</sup> du décret n° 2020-046/PR du 04 juin 2020 portant dispense de paiement des pénalités de retard d'exécution des marchés publics et délégations de service public au cours de la période de la pandémie de coronavirus (COVID-19).

<sup>23</sup> Voir notamment les arrêtés n° 0956/MFPTRAPS du 03 avril 2020 portant réaménagement temporaire des horaires de travail et n° 1411/MFPTRAPS du 13 mai 2020 modifiant l'alinéa 1 de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n° 0956/MFPTRAPS du 03 avril 2020 portant réaménagement temporaire des horaires de travail.

<sup>24</sup> Voir notamment les arrêtés n° 2020/007/METFIP/CAB/SG du 07 avril 2020 portant réaménagement temporaire des horaires de travail et n° 2020/012/METFIP/CAB/SG du 14 mai 2020 rapportant l'arrêté n° 2020/007/METFIP/CAB/SG du 07 avril 2020 portant réaménagement temporaire des horaires de travail.

d'industrie<sup>25</sup>, de réunion et de manifestation<sup>26</sup>, de circulation<sup>27</sup>, de conscience et de religion<sup>28</sup>, du droit à l'éducation<sup>29</sup>, qui sont constitutionnellement garanties<sup>30</sup>. À titre illustratif, s'agissant de la liberté de commerce et d'industrie, le ministre du commerce, de l'industrie, du développement, du secteur privé et de la promotion de la consommation locale a adopté un arrêté n° 017/MCIDSPPCL/SG/DCIC du 05 mai 2020 fixant les prix des produits de première nécessité et de certains matériels de protection, suite à une autorisation décrétable<sup>31</sup>. En outre, le

---

<sup>25</sup> Les autorités nationales ont eu à décider d'interdire temporairement au public l'accès à la plage, aux restaurants et aux discothèques, où se déroulent plusieurs activités culturelles et commerciales. Voir alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2020-058/PR du 16 juillet 2020 relatif à la fréquentation de la plage, des restaurants et des discothèques ; Voir aussi en ce sens la décision n° 026/MCTL/MATDCL du 19 juin 2020 portant fermeture des discothèques.

<sup>26</sup> Voir l'arrêté n° 022/MCSECC/MCTL/CAB/SG/2020 du 24 juin 2020 portant suspension des activités culturelles, physiques et sportives de masse. Il y a eu aussi l'interdiction de rassemblement à un titre autre que professionnel de plus quinze (15) personnes sur la voie publique « *par dérogation aux dispositions de l'article 2 de la loi n° 2019-010 modifiant la loi n° 2011-010 du 16 mai 2011 fixant les conditions d'exercice de la liberté de réunion et de manifestation pacifique publique* ». Article 17 de l'ordonnance n° 2020-004 relative aux mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de COVID-19 du 03 juillet 2020.

<sup>27</sup> Lors du couvre-feu, il y a eu une interdiction de circulation dans certaines zones entre vingt (20) et six (06) heures, sauf pour des raisons médicales et/ou sur autorisation spéciale délivrée par le ministère chargé de la sécurité. Cf. articles 1 et 2 du décret n° 2020-059/PR du 16 juillet 2020 relatif à la mise en place d'un couvre-feu dans le cadre de la lutte contre la pandémie de COVID-19 au Togo. De même, « *les déplacements non essentiels de personnes, au-delà de la commune ou de la préfecture de résidence habituelle affectée par la pandémie du Covid-19, sont interdits* ». Article 1<sup>er</sup> du décret n° 2020-016/PR du 30 mars 2020 portant restrictions de mouvement des personnes dans le cadre de la lutte contre la propagation de la pandémie du Covid-19. Toute sortie des personnes mises en quarantaines hors du domicile ou du lieu d'hébergement a été également interdite. Article 5 du décret n° 2020-005/PM du 16 juillet 2020 relatif à l'auto-isolément et à la mise en quarantaine obligatoires. Les vols commerciaux de transport des passagers ont été temporairement suspendus à l'aéroport international GNASSINGBE Eyadema. Article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n° 018/2020/MIT/CAB/SG du 18 mars 2020 portant suspension des vols arrivée et départ à l'aéroport international GNASSINGBE Eyadema. Cependant, il faut signaler que la liberté de circulation n'a pas fait l'objet que de restrictions. Elle a aussi été quelque peu adaptée aux nécessités de la pandémie afin d'assurer la continuité de l'acheminement des marchandises et l'approvisionnement de la population en produits de première nécessité. Ainsi, l'on a suspendu « *pendant la période de la pandémie du coronavirus (Covid-19), l'interdiction faite aux camions remorques ou semi-remorques affectés au transport public ou privé de marchandises de circuler entre 18 heures 30 minutes et 05 heures* ». Article 1<sup>er</sup> de l'arrêté interministériel n° 015/2020/MIT/MSPC du 22 mai 2020 portant suspension de l'arrêté ministériel n° 031/MTPT/MSPC portant interdiction de circulation nocturne à certaines catégories de véhicules.

<sup>28</sup> Il est arrivé que « *les lieux de culte, les églises et les mosquées* » soient temporairement fermés dans le cadre de la lutte contre la pandémie. Cf. article 1<sup>er</sup> du décret n° 2020-057/PR du 16 juillet 2020 relatif à la fréquentation des lieux de culte.

<sup>29</sup> Il y a eu la fermeture temporaire des établissements de formation scolaire, technique et universitaire. Voir l'alinéa 1 de l'article 15 de l'ordonnance n° 2020-004 du 03 juillet 2020 relative aux mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19, l'article 2 de l'arrêté n° 2020/014/METFIP/CAB/SG du 20 mars 2020 portant mesures préventives à la propagation du Covid-19 dans les établissements et centres de formation professionnelle, l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté interministériel n° 228/MEPS/MESR/METFIP du 20 mars 2020 portant fermeture temporaire des établissements scolaires et universitaires et centres de formation professionnelle, l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n° 066/MESR du 26 juin 2020 portant fermeture temporaire des établissements d'enseignement supérieur en raison de la crise sanitaire de la COVID-19 (régularisation).

<sup>30</sup> Cf. le sous-titre I du titre II de la Constitution togolaise intitulé des droits et libertés.

<sup>31</sup> Voir l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2020-030/PR du 04 mai 2020 relatif aux prix de produits de première nécessité et de certains matériels de protection qui stipule que « *le présent décret autorise le ministre chargé du commerce à*



ministre du commerce, de l'industrie, du développement du secteur privé et de la promotion de la consommation locale et celui de l'administration territoriale, de la décentralisation et des collectivités locales ont subordonné l'accès à tous les lieux de commerce du Togo au port de masque de protection et ont rendu le non-respect de cette obligation « *passible d'une interdiction d'entrée au marché et d'une amende allant de trois mille (3000) à vingt mille (20000) francs CFA...* »<sup>32</sup>. D'un autre côté, certains droits-créances constitutionnels comme le droit à la santé des personnes, dans le cadre de la lutte contre le coronavirus, a été rendu effectif par la création des centres de santé de prise en charge des maladies à potentiel épidémique dans les régions sanitaires<sup>33</sup>, l'établissement de la liste des structures devant servir de centres d'isolement et de prise en charge des personnes atteintes de la Covid-19<sup>34</sup>, ainsi que l'instauration de la gratuité des soins des personnes s'agissant du diagnostic et du traitement de la Covid-19<sup>35</sup>.

**6°) Les procédures de production des textes ont-elles été respectées comme en temps ordinaire (par ex., pour les textes du gouvernement en France : consultations préalables, avis du Conseil d'Etat, examen en conseil des ministres) ? Ou bien ces procédures ont-elles été adaptées pour les besoins de la crise ? Quelle a été la place accordée aux experts scientifiques dans la préparation des textes ?**

Vu l'urgence à adopter certaines mesures administratives et financières dans le cadre de la lutte contre la Covid-19, les pouvoirs publics ont recouru aux dispositions de l'article 86 précité de la Constitution. Cet article instaure et encadre la possibilité pour le gouvernement de prendre, sur habilitation du parlement et après avis de la Cour constitutionnelle, des ordonnances dans des matières qui relèvent en principe du domaine de la loi<sup>36</sup>. En lieu et place de la procédure législative ordinaire<sup>37</sup>, l'on a eu recours à la procédure accélérée et dérogatoire

---

*fixer les prix des produits de première nécessité et de certains matériels de protection pour une durée de six (06) mois ».*

<sup>32</sup> Articles 1<sup>er</sup> et 2 de l'arrêté interministériel n° 0167/MATDCL/MCIDSPCL du 08 juillet 2020 portant obligation du port du masque dans les marchés du Togo.

<sup>33</sup> Arrêté n° 170/2020/MSHP/CAB/SG du 17 juin 2020 portant création de centres de prise en charge des maladies à potentiel épidémique dans les régions sanitaires.

<sup>34</sup> Arrêté n° 186/2020/MSHP/CAB/SG du 30 juin 2020 établissant la liste des structures devant servir provisoirement des centres d'isolement et de prise en charge des personnes atteintes de la Covid-19.

<sup>35</sup> Article 1<sup>er</sup> de la décision n° 087/2020/MSHP/CAB/SG du 24 mars 2020 portant gratuité des actes de soins dans le cadre de la gestion du Covid-19 au Togo.

<sup>36</sup> Pour de plus amples développements sur cette question, voir les éléments de réponse à la question n° 1.

<sup>37</sup> Le déroulement de la procédure législative ordinaire peut se résumer comme suit : « *l'Assemblée nationale vote les lois. Les matières qui relèvent du domaine de la loi sont énumérées dans l'article 84 de la Constitution. Aux termes des articles 82-1 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale et 83 de la Constitution, l'initiative des lois appartient conjointement aux députés et au gouvernement. Les initiatives du Gouvernement portent le nom de « projets de loi » et celles des députés de « propositions de loi ». Le dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale*

d'adoption des ordonnances. S'agissant de la procédure spéciale en matière d'adoption des lois de finances rectificatives<sup>38</sup>, elle a été aussi adaptée en ce sens aux nécessités de la crise<sup>39</sup>.

Néanmoins, il faut relever que les procédures de production de certains textes ont été quelque peu respectées comme en temps ordinaire. Par exemple, le gouvernement a maintenu l'examen en conseil des ministres de certains projets de lois<sup>40</sup>. En outre, conformément aux dispositions de l'article 86 de la Constitution régissant l'habilitation du gouvernement par le parlement à prendre des mesures dans des matières relevant classiquement du domaine de la loi, le gouvernement a systématiquement soumis les projets d'ordonnances, dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire, à l'avis préalable de la Cour Constitutionnelle<sup>41</sup>.

S'agissant de l'implication des experts scientifiques dans la production des textes, elle a été intense. Le gouvernement a mis en place une Coordination Nationale de Gestion de la Riposte au Covid-19 en abrégé CNGR COVID-19 chargée entre autres, de « *préparer et mettre*

---

*de ces textes de lois est annoncé sans délai en séance plénière par le Président (Art. 82-5 Règlement intérieur de l'Assemblée nationale). Les projets et propositions de lois qui ne sont pas du domaine de la loi délimité par l'article 84 de la Constitution sont irrecevables. L'irrecevabilité est prononcée par la conférence des présidents, d'office ou à la demande du gouvernement. Les projets de lois et les propositions de lois sont, après l'annonce de leur dépôt, renvoyés à l'examen de la commission compétente ou d'une commission spéciale de l'Assemblée nationale.*

*Les propositions de lois sont transmises au gouvernement dans les quarante-huit heures suivant l'annonce de leur dépôt et, en tout cas, huit (8) jours au moins, avant délibération et vote.*

*Les propositions de résolution sont transmises au gouvernement dans les quarante-huit (48) heures suivant l'annonce de leur dépôt et, en tout cas, huit (08) jours au moins avant délibération et vote... Une fois adoptée, dans les quarante-huit heures, la loi est transmise en quatre exemplaires au Président de la République pour promulgation. Ce délai est réduit à vingt-quatre heures en cas d'urgence. Avant la promulgation de la loi, le Président de la République peut demander à l'Assemblée nationale, une seconde lecture de la loi ou la délibération de certains de ses articles. Cette délibération est de droit conformément aux dispositions de l'article 67 de la Constitution. La procédure est la même que durant la première lecture ». Cf. [www. https://assemblee-nationale.tg](https://assemblee-nationale.tg), consulté le 11 juin 2020. Voir aussi en ce sens le chapitre I du titre II du règlement intérieur de l'Assemblée Nationale du 1<sup>er</sup> juin 1994, modifié par la résolution du 19 novembre 1996, - la résolution du 29 avril 1999, - la résolution du 22 novembre 2007, - la résolution du 30 août 2013, et - la résolution du 22 janvier 2019.*

<sup>38</sup> Voir l'article 91 de la Constitution togolaise, le titre VI de la loi organique n° 2014-013 du 27 juin 2014 relative aux lois de finances.

<sup>39</sup> En témoigne assez l'ordonnance n° 2020-005 du 30 juillet 2020 portant loi de finances rectificative pour la gestion 2020 et relative aux mesures d'accompagnement d'ordre fiscal et douanier liées à la pandémie du coronavirus (Covid-19).

<sup>40</sup> Cf. par exemple, le communiqué sanctionnant le conseil des ministres du 18 novembre 2020.

<sup>41</sup> Entre autres, l'on a la lettre N° 041/PM/SGG/2020 en date du 02 avril 2020, adressée par le Premier Ministre au Président de la Cour constitutionnelle et l'avis N° AV-003/20 DU 08 AVRIL 2020, affaire Demande d'avis du Premier Ministre sur le projet d'ordonnance déterminant les conditions de mise en œuvre de l'état d'urgence au Togo ; la lettre en date du 12 août 2020, adressée par le Premier Ministre au Président de la Cour constitutionnelle et l'Avis de la Cour Constitutionnelle N° AV-006/20 du 14 août 2020 affaire Demande d'avis du Premier Ministre sur le projet d'ordonnance portant prorogation des mesures relatives à la gestion de la Covid-19 prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

*en exécution les décisions du Gouvernement relatives à la crise »<sup>42</sup>. Cet organe interministériel de gestion de la crise sanitaire de Covid-19 est composé entre autres du directeur des services de santé des armées, de la directrice du laboratoire national, d'un représentant de l'Ordre national des médecins, d'un représentant de l'Ordre national des pharmaciens, et d'un représentant des Professeurs de la Faculté des Sciences de la Santé, spécialisé en virologie<sup>43</sup>. Dans la même dynamique, un Conseil Scientifique Covid-19 a été créé. Il est notamment « chargé d'analyser la situation sur la Covid-19 et de donner périodiquement des avis sur l'état de la catastrophe sanitaire, les connaissances scientifiques qui s'y rapportent et les mesures propres à y mettre un terme y compris celles relevant des dispositions du Code de la santé »<sup>44</sup>. Il comprend « deux (02) médecins spécialisés en bactériologie, virologie, un (01) médecin spécialisé en maladies infectieuses, un (01) médecin spécialisé en santé publique-épidémiologie, un (01) médecin spécialisé en pneumologie, un (01) médecin spécialisé en cardiologie représentant l'Ordre national des médecins du Togo, un (01) pharmacien représentant l'Ordre national des pharmaciens du Togo, un (01) pharmacien du privé et un médecin spécialisé en santé publique »<sup>45</sup>. À ce titre, ont été nommées « membres du Conseil Scientifique pour la riposte à la pandémie Covid-19 au Togo : - M. Anoumou Yaotsè DAGNRA, Professeur Titulaire, spécialiste en bactériologie virologie, - M. Mounerou SALOU, Maître de Conférences Agrégé, spécialiste en bactériologie virologie, M. Nazoba Ihou WATEBA, Maître de Conférences Agrégé, spécialiste en maladies infectieuses, - M. Didier EKOUEVI, Maître de Conférences Agrégé, spécialiste en santé publique-épidémiologie, M. Komi ADJOH, Maître de Conférences Agrégé, spécialiste en pneumologie, M. Kpakpo Edem GOEH AKUE, Professeur Titulaire, spécialiste en cardiologie et représentant l'Ordre national des médecins du Togo, M. Koundé Innocent KPETO, Docteur en pharmacie et représentant l'Ordre national des pharmaciens du Togo, Mme Yem-bla KAO, Docteur en pharmacie, M. Assimawè P. PANA, Docteur en santé publique »<sup>46</sup>. Il s'ensuit que tous ces scientifiques experts dans le domaine*

---

<sup>42</sup> Article 2 du décret n° 2020-015/PR du 30 mars 2020 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Coordination Nationale de Gestion de la Riposte au Covid-19 au Togo, modifié par le décret n° 2020-040/PR du 18 mai 2020 modifiant le décret n° 2020-015/PR du 30 mars 2020 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Coordination Nationale de Gestion de la Riposte au Covid-19 au Togo.

<sup>43</sup> Article 4 du décret n° 2020-015/PR du 30 mars 2020 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Coordination Nationale de Gestion de la Riposte au Covid-19 au Togo, modifié par le décret n° 2020-040/PR du 18 mai 2020 modifiant le décret n° 2020-015/PR du 30 mars 2020 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la Coordination Nationale de Gestion de la Riposte au Covid-19 au Togo.

<sup>44</sup> Alinéa 1 de l'article 2 du décret n° 2020-051/PR du 02 juillet 2020 créant un Conseil Scientifique Covid-19.

<sup>45</sup> Article 3 du décret n° 2020-051/PR du 02 juillet 2020 créant un Conseil Scientifique Covid-19.

<sup>46</sup> Article 1<sup>er</sup> du décret n° 2020-052/PR du 02 juillet 2020 portant nomination des membres du Conseil Scientifique Covid-19.

médical et sanitaire ont contribué à l'élaboration des textes ayant marqué le droit de la crise, en inspirant et en préparant les mesures sanitaires contenues dans les textes adoptés en période de crise par le gouvernement (ordonnances, décrets, arrêtés *etc...*). Plus précisément, que ce soit au sein de la Coordination Nationale de Gestion de la Riposte au Covid-19 ou du Conseil Scientifique Covid-19, lesdites personnalités scientifiques ont été consultées par les autorités politiques sur les moyens et les méthodes sanitaires à adopter pour gérer la crise sanitaire et lutter contre la pandémie. Les experts sollicités ont donné leurs avis sur l'évolution de la situation sanitaire aux autorités politiques, et ont formulé des propositions de mesures destinées à gérer la crise sanitaire, tantôt dans le sens d'un durcissement, tantôt dans le sens d'un assouplissement. Les propositions sus indiquées ont été transmises au Gouvernement qui, dans une large mesure<sup>47</sup>, les ont adaptées selon le contexte et les exigences politiques, et les ont traduits en textes applicables (ordonnances, décrets, arrêtés *etc*).

**7°) Les délais de préparation des textes ont-ils été raccourcis, et si oui dans quelle mesure ?**

Avec la mise en œuvre de l'article 86 de la Constitution, les délais de préparation des textes ont été raccourcis. En effet, en ce qui concerne les textes législatifs, la procédure législative ordinaire entre l'examen du projet de loi en conseil des ministres et les travaux parlementaires (amendements, discussions aussi bien en commission qu'en plénière) avant l'adoption de la loi a été raccourcie dans la mesure où le gouvernement a été habilité à légiférer par ordonnances<sup>48</sup>. Ces dernières sont débattues et adoptées en conseil des ministres, après avis de la Cour constitutionnelle, signées par le Président de la République<sup>49</sup> et entrent en vigueur dès leur publication<sup>50</sup>.

**8°) Au-delà des mesures prises pour lutter directement contre la propagation du Covid-19 et celles adoptées pour répondre aux conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire, les textes adoptés pendant cette période ont-ils**

---

<sup>47</sup> Informations recueillies lors d'un entretien en date du mercredi 17 août 2022 avec le Professeur Anoumou Yaotsè DAGNRA, membre de la Coordination Nationale de Gestion de la Riposte au Covid-19 et du Conseil Scientifique Covid-19.

<sup>48</sup> Cf développements à la réponse à la question n° 1 et à la note de bas de page n° 36.

<sup>49</sup> En vertu de l'article 69 de la Constitution togolaise, « *le président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en conseil des ministres* ».

<sup>50</sup> Article 3 de la loi n° 2020-005 du 30 mars 2020 portant habilitation du gouvernement à prendre par ordonnances les mesures relevant du domaine de la loi. Il faut préciser qu'elles entrent en vigueur sous réserve de leur ratification par le parlement après leur transmission par le gouvernement dans un délai de quatre-vingt-dix (90) jours suivant la fin du délai d'habilitation sous peine de caducité. Article 86 de la Constitution et article 6 de la loi n° 2020-005 du 30 mars 2020 portant habilitation du gouvernement à prendre par ordonnances, les mesures relevant du domaine de la loi.

**également conduit : à reporter des réformes qui étaient prêtes et devaient normalement entrer en vigueur pendant la crise ? à reporter à une date ultérieure le terme préalablement fixé de certaines dispositions, notamment des dispositions expérimentales, faute que le Gouvernement et le cas échéant le Parlement puissent se prononcer en temps utile sur leur maintien ou leur abandon ?**

Au-delà des mesures administratives et financières adoptées pour faire face aux conséquences de la crise, les textes adoptés pendant cette période ont conduit à reporter des réformes qui devaient normalement entrer en vigueur pendant la crise. Ils ont, notamment, eu un impact majeur sur le Plan National de Développement (PND) 2018-2022. En effet, le PND a été adopté le 07 août 2018 et instaurait des actions prioritaires et stratégiques visant à impulser une évolution optimale du Togo sur les plans économiques, industriels, éducatifs et sanitaires, à l'échéance 2022. Or, la survenue de la pandémie à partir de l'année 2020 a imposé au Gouvernement un changement de priorités. Des réformes sanitaires et des recrutements du personnel médical ont dû être mis en œuvre, alors qu'ils n'étaient pas initialement budgétisés. D'autres mesures ont été prises par les autorités togolaises, sous la forme d'aides financières aux personnes et aux entreprises, afin de favoriser l'inclusion financière et la résilience de la population durant l'état d'urgence sanitaire (réduction et suspension des prélèvements fiscaux<sup>51</sup>, programme "NOVISSI" visant à soutenir les personnes les plus vulnérables<sup>52</sup>, ...). En outre, il y a une réticence des investisseurs étrangers à se lancer dans des projets structurants de grande envergure dans un contexte économique difficile et marqué par la fermeture épisodique des frontières en raison de la crise. De tous ces facteurs a découlé l'impossibilité des pouvoirs publics de mener à terme les réformes envisagées dans le cadre du PND. Le Gouvernement a donc dû réadapter ce programme politique précédent aux réalités actuelles en le réajustant sous la forme de la Feuille de Route Présidentielle Togo 2025, qui ambitionne d'atteindre l'objectif d'émergence du Togo au plan socio-économique, en tenant compte de l'impact de la Covid-19 et de l'évolution du milieu des affaires dans le contexte actuel.

**8°) Des dispositions adoptées en raison de la crise sanitaire ont-elles désormais un caractère pérenne ? Si oui, dans quel domaine : restriction des libertés, simplification du droit, dématérialisation des procédures, etc. ?**

---

<sup>51</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2020-005 du 30 juillet 2020 portant loi de finances rectificative pour la gestion 2020 et relative aux mesures d'accompagnement d'ordre fiscal et douanier liées à la pandémie du coronavirus (Covid-19).

<sup>52</sup> Articles 1<sup>er</sup> et 5 du décret n° 2020-037/PR du 18 mai 2020 portant création d'un programme national de transferts monétaires COVID-19 en faveur des populations vulnérables.

Certaines dispositions adoptées en raison de la crise sanitaire ont acquis désormais un caractère pérenne. Dans le domaine éducatif, par exemple, il était indiqué que malgré la fermeture temporaire des établissements publics et privés d'enseignement primaire, secondaire et universitaire, « *les activités d'enseignement et d'évaluation à distance au moyen des technologies de l'information appropriées peuvent être exercées ou initiées* »<sup>53</sup>. Lors de la réouverture des établissements publics et privés d'enseignement supérieur, il avait été prévu que « *les modalités pratiques de formation et d'évaluation en ligne ou en présentiel seront précisées par des mesures internes à chaque établissement* »<sup>54</sup>. Partant de là, les établissements publics d'enseignement supérieur, en l'occurrence les Universités de Lomé et de Kara ont introduit un système de formations hybrides se déroulant pour partie en présentiel et pour partie en ligne, qui perdure jusqu'à ce jour. Aussi, à l'Université de Lomé, les responsables universitaires ambitionnent-ils de « *'faire de l'Université de Lomé un cadre d'innovation et de compétitivité dans la sous-région'* ». Cet objectif du plan stratégique de l'Université de Lomé (UL) ne peut être atteint sans une migration vers le numérique, c'est la raison pour laquelle la démarche de numérisation de l'institution universitaire a débuté il y a quelque temps. Cependant, il faut bien reconnaître que l'élément perturbateur, la pandémie de la Covid-19, a accéléré ce processus. Après une première phase d'utilisation des cours en ligne durant la pandémie, phase d'urgence, le choix a été fait par les autorités universitaires d'évoluer vers un modèle d'enseignement hybride, c'est-à-dire une partie en présentiel et la majeure partie à distance. Pour opérationnaliser cette option, la nouvelle commission LMD a élaboré un projet de mise en ligne des cours à l'UL. Des rencontres avec les Doyens, les Directeurs et tous les enseignants ont permis d'échanger sur les modalités de mise en œuvre du projet. Après la mise en place d'un dispositif technique, la formation des enseignants a débuté le 13 octobre 2020. Cette formation, assurée par un Comité Technique de cinq (05) enseignants, sous la supervision du Président de la Commission LMD, porte sur la scénarisation pédagogique et l'utilisation de la plateforme Moodle »<sup>55</sup>. Pour sa part, l'Université de Kara a instauré des formations à distance. En effet, « *il est ouvert à l'Université de Kara, à compter de l'année académique 2021-2022, des formations ouvertes et à distance (FOAD-MOOC)* » dans les niveaux

---

<sup>53</sup> Alinéa 2 de l'article 15 de l'ordonnance n° 2020-004 du 03 juillet 2020 relative aux mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

<sup>54</sup> Article 2 de l'arrêté n° 067/MESR du 14 juillet 2020 portant reprise des activités pédagogiques et académiques en présentiel dans les établissements publics et privés d'enseignement supérieur.

<sup>55</sup> Extrait de l'entretien avec la commission LMD, consulté sur <https://univ-lome.tg/>, le 24 mai 2022.

certificats, licence et master<sup>56</sup>. Il est prévu que ces formations se déroulent totalement en ligne. Il y a lieu de relever que la période de la crise sanitaire a également favorisé l'essor de la dématérialisation de certaines procédures d'obtention de services publics à l'instar de la demande en ligne du passeport<sup>57</sup> et du visa<sup>58</sup> togolais.

**9°) Pensez-vous que le droit national, tel qu'il existait avant la crise et tel qu'il a pu être amendé au cours de la crise, a permis de répondre de manière satisfaisante aux difficultés qu'elle posait ? Dans la négative, quelles sont les normes ou organisations qui vous semblent avoir manqué ou avoir montré leurs limites ?**

Certes, le droit national existant avant la pandémie de la Covid-19 a permis de gérer de manière effective et pragmatique la crise sanitaire. Toutefois, une lacune majeure a pu être relevée. Comme précédemment indiqué, l'on a certaines défaillances dans la traduction législative des règles constitutionnelles. En principe, le législateur a reçu la compétence de prévoir un régime d'état d'urgence pour concilier, comme il vient d'être dit, les exigences de la liberté et la sauvegarde de l'ordre public. De fait, l'article 84 de la Constitution indique que « *la loi fixe les règles concernant : [...] - l'état de siège et l'état d'urgence...* ». À sa suite, l'alinéa 5 de l'article 94 précité de la Constitution établit qu'« *une loi organique détermine les conditions de mise en œuvre de l'état de siège et de l'état d'urgence* ». Pourtant, aucune loi organique n'est encore intervenue en la matière. Cela constitue une omission normative à laquelle il serait souhaitable que le législateur puisse remédier. En outre, il est arrivé que des lacunes normatives surviennent et soient comblées par des normes édictées après la date à laquelle elles sont censées entrer en vigueur. Ainsi, la loi n° 2020-005 **du 30 mars 2020** portant habilitation du gouvernement à prendre par ordonnances les mesures relevant du domaine de la loi énonce en son article 1<sup>er</sup> que la délégation législative au gouvernement est effectuée pour un délai de six (06) mois, « *à compter du 16 mars 2020* ». De même, aux termes de l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2020-024/PR **du 08 avril 2020** portant déclaration de l'état d'urgence sanitaire, le dit état « *est déclaré à compter du 16 mars 2020 à zéro heure* ». L'arrêté n° 66/MESR **du 26 juin 2020** portant fermeture temporaire des établissements d'enseignement supérieur en raison de la crise sanitaire de la COVID-19 (Régularisation) indique que les établissements sus mentionnés

---

<sup>56</sup> Cf. articles 1<sup>er</sup> et 3 de l'arrêté n° 040/UK/VP/SG/22 du 30 juin 2020 portant ouverture des formations ouvertes et à distance (FOAD-MOOC) à l'Université de Kara.

<sup>57</sup> Actuellement, sur le site internet officiel de la Direction Générale de la Documentation Nationale (DGDN), l'on peut effectuer une demande de passeport en remplissant un formulaire digitalisé, un suivi de document ou encore une déclaration de perte. Cf. <https://dfdn.gouv.tg>, consulté le 29 août 2020.

<sup>58</sup> L'on peut faire en ligne une demande d'obtention du visa électronique togolais, encore appelé e-Visa sur le site internet officiel <https://voyage.gouv.tg>. Nous avons consulté ledit site le 29 août 2020.

« sont fermés à compter **du vendredi 20 mars 2020 à 17h30, jusqu'à nouvel ordre**<sup>59</sup>... ». Il en découle une altération de la sécurité juridique, en particulier des exigences de prévisibilité de la norme applicable. Par ailleurs, dans le cadre de la lutte contre la pandémie de la COVID-19, le gouvernement a procédé à l'encadrement et à la restriction de certaines libertés publiques à travers des communiqués publiés<sup>60</sup>, alors que la Constitution prévoit que « *la loi fixe les règles concernant : - la citoyenneté, les droits civiques et l'exercice des libertés publiques ...* »<sup>61</sup>. Certes, le dispositif juridique d'avant la pandémie comporte la loi n° 2011-010 du 16 mars 2011 fixant les conditions d'exercice de la liberté de réunion et de manifestation pacifiques publiques dite « loi Bodjona », modifiée par la loi du 07 août 2019. Toutefois, il faut relever que cette loi ne comporte pas de dispositions adaptées aux nécessités de la crise sanitaire. De fait, elle ne reconnaît le pouvoir d'interdire une réunion ou une manifestation publique « *susceptible de troubler l'ordre public* », qu'aux autorités administratives compétentes (ministre de l'administration territoriale, le gouverneur ou le préfet), suite à une demande formelle d'un groupe organisé<sup>62</sup>. Or, la lutte contre la propagation de la pandémie avait conduit à une interdiction générale, et non casuistique, des manifestations publiques. Une fois de plus, face aux lacunes textuelles, le gouvernement a dû recourir à l'habilitation reçue du Parlement d'« *encadrer l'exercice des droits et libertés publiques, ainsi que des droits civiques* »<sup>63</sup>. Pourtant, il aurait été plus indiqué que les restrictions apportées par le gouvernement à l'exercice des droits et libertés fondamentaux en période de crise, comme l'état d'urgence

---

<sup>59</sup> La réouverture des activités en présentiel des établissements d'enseignement supérieur est intervenue « ... à compter du mercredi 15 juillet 2020... ». Article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n° 067/MESR du 14 juillet 2020 portant reprise des activités pédagogiques et académiques en présentiel dans les établissements publics et privés d'enseignement supérieur.

<sup>60</sup> Par exemple, il y a eu l'« *interdiction de toutes manifestations culturelles, sportives et politiques pour une durée d'un (1) mois à compter du 10 septembre 2021* ». Communiqué du gouvernement en date du 09 septembre 2021. Le gouvernement a aussi procédé à l'« *interdiction de tout rassemblement de plus de 100 personnes sur toute l'étendue du territoire nationale, pour un mois, à compter du jeudi 19 mars 2020 à minuit* ». Point 6 du communiqué du Conseil des ministres en date du 16 mars 2020. En outre, « *ayant relevé que les personnes infectées ont eu de très nombreux contacts et afin d'éviter que cette propagation ne s'accroisse davantage au sein des populations desdites localités et sur l'ensemble du pays, le gouvernement décide de ce qui suit pour compter de demain 25 août 2020* :

1. *le bouclage des villes de : Sokodé, Tchamba et Adjengre;*
2. *l'instauration d'un couvre-feu de 21 h à 5 h dans les préfectures de Tchaoudjo, Tchamba et Sotouboua* ». Communiqué du ministre de la Santé et de l'Hygiène publique, de celui L'Administration territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités locales, et le ministre de la Sécurité et de la Protection Civile sur les mesures prises par le gouvernement en date du 24 août 2020.

<sup>61</sup> Article 84 alinéa 1 de la Constitution togolaise.

<sup>62</sup> Voir en ce sens les articles 6, 8 et 9 de la loi n° 2011-010 du 16 mars 2011 fixant les conditions d'exercice de la liberté de réunion et de manifestation pacifiques publiques dite « loi Bodjona », modifiée par la loi du 07 août 2019.

<sup>63</sup> Dixième point de l'article 2 de la loi n° 2020-005 du 30 mars 2020 portant habilitation du gouvernement à prendre par ordonnances les mesures relevant du domaine de la loi.



sanitaire, soient établies dans un cadre législatif, avant que des mesures d'application n'interviennent par voie réglementaire.

**10°) Pouvez-vous nous communiquer des statistiques faites dans le cadre de l'élaboration des normes de crise sanitaire (nombre de textes, de modifications des textes de crise, de prorogation de ces textes, etc) ?**

Durant la crise sanitaire, il y a eu environ quatre-vingt et un (81) textes (loi, ordonnances, décrets, arrêtés) qui ont été élaborés<sup>64</sup>.

Les modifications ont concerné environ deux (02) textes. Il y a le décret n° 2020-015/PR du 30 mars 2020 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la coordination nationale de gestion de la riposte au Covid-19 au Togo. Ledit décret a été modifié une première fois par le décret n° 2020-040/PR du 18 mai 2020 modifiant le décret n° 2020-015/PR du 30 mars 2020 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la coordination nationale de gestion de la riposte au Covid-19 au Togo. Par la suite, le décret a été modifié, une deuxième fois, par le décret n° 2020-047/PR du 16 juin 2020 modifiant l'article 6 du décret n° 2020-015/PR du 30 mars 2020 portant création, attributions, organisation et fonctionnement de la coordination nationale de gestion de la riposte au Covid-19 au Togo. L'on a également l'arrêté n° 0956/ MFPTRAPS du 03 avril 2020 portant réaménagement temporaire des horaires de travail, qui a été modifié par l'arrêté n° 1411/MFPTRAPS du 13 mai 2020 modifiant l'alinéa 1 de l'article 1<sup>er</sup> de l'arrêté n° 0956/MFPTRAPS du 03 avril 2020 portant réaménagement temporaire des horaires de travail. Les textes initiaux sont au nombre de deux (un décret et un arrêté). Les textes modificatifs se chiffrent à trois (deux décrets et un arrêté modificatifs).

En ce qui concerne la prorogation, elle a porté essentiellement sur l'habilitation législative, la déclaration de l'état d'urgence sanitaire et les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. S'agissant de la loi n° 2020-005 du 30 mars 2020 portant habilitation du gouvernement à prendre par ordonnances les mesures relevant du domaine de la loi, ses dispositions ont été prorogées, une première fois par la loi n° 2020-011 du 15 septembre 2020, une deuxième fois par la loi du 16 mars 2021 et une troisième fois par une loi du 14 septembre 2021. Pour le décret n° 2020-024/PR du 08 avril 2020 portant déclaration de l'état d'urgence sanitaire, conformément aux dispositions de l'article 94 de la Constitution, la prorogation, au-delà de trois (03) mois de l'état d'urgence sanitaire, a été autorisée par l'Assemblée Nationale par la loi du 15 septembre 2020, la loi du 16 mars 2021, puis celle du 14 septembre 2021. Pour sa part, l'ordonnance n° 2020-004 du 03 juillet 2020 relative aux mesures générales nécessaires

---

<sup>64</sup> Cf. les développements en réponse à la question n° 3.

pour faire face à l'épidémie de Covid-19 a été prorogée par l'ordonnance n° 2020-003 du 03 juillet 2020 portant prorogation des mesures relatives à la gestion de la Covid-19 prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire. En somme, trois (03) textes initiaux (une loi, une ordonnance et un décret) ont suscité sept (07) textes prorogatifs (six lois et une ordonnance).

## **II - Le contrôle du juge durant la crise sanitaire**

### **1°) Les recours**

**1. La crise sanitaire a-t-elle suscité une augmentation du nombre des recours ? Dans quelle proportion ? Quels ont été les contentieux concernés ? En cas de dualité juridictionnelle, l'un des ordres de juridictions a-t-il été davantage sollicité ?**

**2. Quelles procédures ont été utilisées ?**

**3. Les procédures d'urgence ont-elles été utilisées ? Lesquelles ?**

D'après les informations recueillies auprès des deux ordres de juridictions ordinaires (juridictions administratives et judiciaires) et de la juridiction constitutionnelle, la crise sanitaire n'a pas suscité une augmentation du nombre de recours contentieux. Les litiges portés devant les juges ont concerné les situations ordinaires et n'étaient pas particulièrement liés à la crise sanitaire. Dès lors, aucune procédure spécifique dérogatoire de celles existantes n'a été instaurée. De même, les procédures d'urgence n'ont pas été utilisées dans le cadre d'un contentieux relatif à la gestion de la pandémie. Des échanges avec l'administration, il ressort que les recours administratifs ont été préférés aux recours juridictionnels. Par exemple, « *suite à une lettre en date du 14 janvier 2022, l'association Denyigba culture, par le biais de son président, a saisi le Coordonnateur de la Coordination Nationale de Gestion de Riposte à la Covid-19 (CNGR-Covid 19) pour un règlement de dommage financier prétendument causé par l'interdiction [par le ministre de la culture] d'un spectacle prévu pour le 08 janvier 2022* »<sup>65</sup>. Ce recours s'est soldé «  *finalement par un règlement à l'amiable* »<sup>66</sup>.

### **2°) L'organisation des juridictions**

**1. Comment la juridiction s'est-elle organisée ? Des mesures destinées à prévenir ou remédier à la vacance ou à l'empêchement des magistrats ont-elles été mises en place ? Des formations spéciales ont-elles été créées ?**

**2. Des procédures de tri des requêtes ou de traitement des affaires accélérées ont-elles été mises en place ? Des mesures d'aménagement du contradictoire (communication des conclusions et des pièces) ont-elles été prévues ? D'autres mécanismes spécifiques ont-ils été instaurés ?**

**3. Avec quelles incidences sur le contrôle juridictionnel ?**

---

<sup>65</sup> Compte-rendu du conseiller juridique à l'attention de son excellence, monsieur le ministre de la culture et du tourisme, concernant la plainte de Denyigba Culture.

<sup>66</sup> *Idem.*

Au rang des mesures relevant du domaine législatif que peut adopter le gouvernement sur habilitation parlementaire figure la possibilité d'« *adapter, aux seules fins de limiter la propagation du COVID-19 parmi les personnes participant à la conduite et au déroulement des instances juridictionnelles, les règles relatives à la compétence territoriale et aux formations de jugement des juridictions administratives et judiciaires ...* »<sup>67</sup>. Toutefois, aucune mesure spécifique n'a été prise en ce sens par le gouvernement. Il est donc revenu aux Présidents de juridictions de réaménager l'organisation et le fonctionnement des juridictions en fonction des nécessités de la lutte contre la pandémie. Aussi, le Président du Tribunal de Première Instance de Première Classe de Lomé a-t-il pris diverses mesures en ce sens. D'un côté, pour gérer les dysfonctionnements du système judiciaire survenus durant la crise sanitaire, il a organisé des audiences spéciales ordinaires et de référés pour « *vider les délibérés initialement prévus pour les mois de mars et avril 2020* »<sup>68</sup>, puis il a reporté à une date ultérieure « *l'Audience de la Mise en état ... [du] mardi 29 décembre 2020* »<sup>69</sup>. De l'autre, en application des « *mesures barrières* »<sup>70</sup>, préconisées par le gouvernement pour lutter contre la pandémie, en particulier de l'imposition du port du masque dans les lieux publics<sup>71</sup>, le Président du Tribunal de Lomé a, conformément aux orientations gouvernementales<sup>72</sup>, invité les acteurs et usagers du service public de la justice « *à respecter strictement dans les lieux et espaces de travail du Tribunal de Première Instance de Lomé (bureaux, salles d'audience) toutes les mesures barrières édictées pour lutter contre la propagation du virus COVID-19...* »<sup>73</sup>. En conséquence, le contrôle juridictionnel a quelque peu été adapté aux exigences du contexte de l'état d'urgence sanitaire et de ses suites.

### **3°) Les règles procédurales**

#### **1. Les délais de procédure ont-ils été modifiés (délais de recours, délais de clôture d'instruction et délais impartis au juge pour statuer, par exemple) ?**

---

<sup>67</sup> Article 2 de la loi n° 2020-005 du 30 mars 2020 portant habilitation du gouvernement à prendre par ordonnances les mesures relevant du domaine de la loi.

<sup>68</sup> Communiqué du Président du Tribunal de Première Instance de Première Classe de Lomé du 04 mai 2020.

<sup>69</sup> Communiqué du Président du Tribunal de Première Instance de Première Classe de Lomé du 29 décembre 2020.

<sup>70</sup> Article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2020-004 du 03 juillet 2020 relative aux mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

<sup>71</sup> Article 1<sup>er</sup> du décret n° 2020-060/PR du 16 juillet 2020 relatif au port obligatoire de masques de protection pour tous dans le cadre de la lutte contre la maladie à coronavirus.

<sup>72</sup> Cf. les instructions du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, suite à la lettre circulaire primo-ministérielle n° 002/PM/2021 du 05 mars 2021.

<sup>73</sup> Note du 22 mars 2021 à l'attention des acteurs et usagers du service de la justice, qui reprend les indications du communiqué du 19 mars 2021.

**2. Les règles de procédure ont-elles été aménagées ? L'ont-elles été, le cas échéant, par le juge ou par les textes ? Ces aménagements ont-ils concerné uniquement les recours en lien avec la crise sanitaire ou tous les contentieux ?**

**3. Des mesures destinées à la tenue des audiences ont-elles été mises en place (publicité des débats ; audiences par audio ou visio-conférence ; dispense d'audience) ?**

Comme précédemment indiqué dans la réponse précédente, le gouvernement a reçu l'habilitation législative aux fins d'« *adapter, aux seules fins de limiter la propagation du COVID-19 parmi les personnes participant à la conduite et au déroulement des instances juridictionnelles, [...] les règles relatives aux délais de procédure et de jugement, à la publicité des audiences et à leur tenue, aux recours à la visioconférence devant ces juridictions et aux modalités de saisine de la juridiction et d'organisation du contradictoire devant les juridictions* »<sup>74</sup>. Toutefois, il n'a pas pris des mesures en ce sens. Les Présidents de juridictions ne paraissent pas, non plus, avoir établi d'autres règles de forme encadrant les délais et les procédures en matière juridictionnelle en fonction des nécessités de lutte contre la pandémie.

#### **4°) L'office du juge**

Ici, il est à préciser qu'en l'absence de contentieux lié à la crise devant le juge ordinaire national, il sera fait recours aux avis rendus par le juge constitutionnel sur les questions liées à la crise sanitaire.

**4.1. Quelle interprétation des textes a été adoptée par le juge national pour répondre à la crise du Covid-19 ? Les méthodes et instruments de contrôle existants ont-ils permis de répondre à la crise du Covid-19 ? De nouvelles méthodes ont-elles été dégagées à cette occasion ?**

Dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire, le juge constitutionnel, a été saisi aux fins de rendre des avis sur la constitutionnalité des projets d'ordonnance, suite à sa saisine par le Premier Ministre conformément aux dispositions des articles 86 et 105 de la Constitution. Dès lors, le juge constitutionnel a été appelé à user de divers méthodes et instruments de contrôle pour répondre aux questions constitutionnelles liées à la crise du Covid-19. S'il n'a pas dégagé de nouvelles méthodes, il s'est en revanche servi des techniques et méthodes préexistantes, qui lui ont permis d'assurer le contrôle de constitutionnalité. En effet, il a recouru à la technique contentieuse classique de mise en œuvre de la Constitution en appliquant les dispositions constitutionnelles. Il a, notamment, appliqué le principe constitutionnel d'égalité posé à l'article 11 de la Constitution en censurant les dispositions d'un projet d'ordonnance,

---

<sup>74</sup> Article 2 de la loi n° 2020-005 du 30 mars 2020 portant habilitation du gouvernement à prendre par ordonnances les mesures relevant du domaine de la loi.

qui instaurent une discrimination entre les habitants des préfectures du Golfe et d'Agoè-Nyivé et ceux de l'ensemble des autres localités<sup>75</sup>. Il a aussi mis en œuvre le principe de nécessité qui se dégage de l'article 14 de la Constitution. En vertu de cet article, « *l'exercice des droits et libertés garantis par la présente Constitution ne peut être soumis qu'à des restrictions expressément prévues par la loi et nécessaires à la protection de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé publique, de la morale ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui* ». Par suite, dans l'avis n° av - 002/21 du 20 octobre 2021, la haute juridiction a estimé que « *les mesures que le gouvernement peut prendre en vertu de cette disposition doivent viser strictement les objets d'intérêt général figurant à l'article 14 de la Constitution ; ... [En l'espèce,] en conditionnant l'accès aux bâtiments administratifs à l'une des preuves mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance, le gouvernement entend limiter la propagation de la COVID-19 ; que les mesures mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance ont donc pour but la préservation de la santé publique* »<sup>76</sup>. Dans la même dynamique, le juge constitutionnel a eu recours au contrôle à double détente<sup>77</sup>. Dans un premier temps, dans l'avis n° av - 001/21 du 30 septembre 2021, il a déclaré inconstitutionnel le projet d'ordonnance relative à la présentation d'une preuve de vaccination contre la COVID-19 pour accéder aux bâtiments administratifs. Ce faisant, il a indiqué les points sur lesquels le projet d'ordonnance violait la Constitution et a même donné des directives au gouvernement concernant les modifications à y apporter<sup>78</sup>. Dès

---

<sup>75</sup> Le juge constitutionnel a établi « *qu'il est de jurisprudence établie que 'le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit'* » ; *Qu'en retenant un périmètre d'application qui aurait compris exclusivement les préfectures du Golfe et d'Agoè-Nyivé au lieu de revêtir une portée générale, l'ordonnance sous examen méconnaît le principe d'égalité ci-dessus rappelé ; que si le législateur peut prévoir des règles différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que soient assurées aux usagers des établissements concernés sur l'ensemble du territoire national des garanties égales ; qu'en voulant combattre l'expansion de la pandémie de COVID-19, en procédant comme il l'a fait, le gouvernement crée en réalité une discrimination entre les citoyens au regard de l'accès aux services et prestations publics ; qu'il défavorise les citoyens vivant dans les préfectures du Golfe et d'Agoè-Nyivé par rapport à ceux des autres préfectures* ». Considérant 5 de l'avis n° av - 001/21 du 30 septembre 2021, affaire Demande d'avis du Premier Ministre sur le projet d'ordonnance relative à la présentation d'une preuve de vaccination contre la COVID-19 pour accéder aux bâtiments administratifs.

<sup>76</sup> Considérant 4 et 5 de l'avis n° av - 002/21 du 20 octobre 2021, affaire demande d'avis du Premier Ministre sur le projet d'ordonnance relative à la présentation d'une preuve de vaccination contre la COVID-19 pour accéder aux bâtiments administratifs.

<sup>77</sup> D'après le professeur Guillaume DRAGO, on appelle contrôle à double détente - appelé parfois deuxième examen- « *le contrôle exercé par le Conseil constitutionnel à deux reprises à propos d'une même loi* ». Cité par HOUNAKE (K.), *Les juridictions constitutionnelles dans les démocraties émergentes de l'Afrique noire francophone : les cas du Bénin, du Gabon, du Niger, du Sénégal et du Togo*, Thèse, Université de Lomé, 2012, p. 132.

<sup>78</sup> Le dispositif de la décision est libellé comme suit : « ... Article 3 : *Le projet d'ordonnance est contraire à l'article 11 de la Constitution en tant qu'il ne dispose que pour les préfectures du Golfe et d'Agoè-Nyivé.*

lors, il revenait au gouvernement de rectifier le projet en tenant compte des indications de la Cour. Par suite, le projet d'ordonnance rectifié a été à nouveau soumis à l'examen de la Cour. Cette dernière, après avoir constaté que les nouvelles dispositions de l'ordonnance étaient conformes à la Constitution, l'a déclarée conforme à la Constitution dans l'avis n° av - 002/21 du 20 octobre 2021, affaire demande d'avis du Premier Ministre sur le projet d'ordonnance relative à la présentation d'une preuve de vaccination contre la COVID-19 pour accéder aux bâtiments administratifs.

#### **4.2. Le juge national s'est-il inspiré des décisions rendues par d'autres juges nationaux ? le cas échéant, lesquels ?**

Dans le cadre de la crise sanitaire, l'on dénote, à l'échelle nationale, un emprunt de techniques jurisprudentielles développées antérieurement à la crise de la Covid-19 par des juges étrangers, surtout français. En effet, le juge constitutionnel togolais paraît s'être inspiré des décisions rendues par d'autres juges nationaux, en particulier de la jurisprudence du juge administratif français depuis l'arrêt Benjamin (CE, 19 mai 1933). En effet, le juge constitutionnel togolais a eu à considérer « *qu'après analyse, article par article, dudit projet d'ordonnance, les restrictions susceptibles d'être apportées à l'exercice des libertés fondamentales sont graduées, circonscrites et limitées dans le temps* »<sup>79</sup>. Il a aussi établi « *qu'en conditionnant l'accès aux bâtiments administratifs à l'une des preuves mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance, le gouvernement entend limiter la propagation de la COVID-19 ; que les mesures mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance ont donc pour but la préservation de la santé publique* »<sup>80</sup>. Ensuite, il a eu à relever que les mesures du projet d'ordonnance soumises à son examen « *ne s'appliquent pas de façon absolue, l'article 2 de l'ordonnance prévoyant des dispenses dictées par l'intérêt général ; qu'elles ne sont pas, non plus, permanentes, puisque l'alinéa 2 de l'article 1<sup>er</sup> prévoit la possibilité de les adapter en fonction de l'évolution de la pandémie et des circonstances locales* »<sup>81</sup>. Les termes de son raisonnement ne sont pas

---

*Article 4 : Dit qu'il doit être tenu compte de la réserve formulée au point 6 ... ». Au dit point 6 de l'avis, la Cour indique « en outre que l'ordonnance soumise pour avis à la Cour constitutionnelle n'aménage pas, en raison de son objet et du contexte sanitaire, des dérogations explicites visant les personnes se trouvant dans l'impossibilité de présenter une preuve de vaccination ou de test PCR négatif soit en raison de leur jeune âge soit pour des motifs médicaux soit encore pour d'autres motifs résultant de l'urgence ».*

<sup>79</sup> Avis n° av-003/20 du 08 avril 2020, affaire demande d'avis du Premier Ministre sur le projet d'ordonnance déterminant les conditions de mise en œuvre de l'état d'urgence au Togo, considérant 5.

<sup>80</sup> Avis n° av-002/21 du 20 octobre 2021, affaire demande d'avis du Premier Ministre sur le projet d'ordonnance relative à la présentation d'une preuve de vaccination contre la COVID-19 pour accéder aux bâtiments administratifs, considérant 5.

<sup>81</sup> *Idem*, considérant 6.

sans rappeler les paramètres du contrôle du but et de la proportionnalité des mesures de police exercé par le juge administratif français lorsque sont en cause des libertés fondamentales<sup>82</sup>. De fait, pour ce dernier « *pour être légale une mesure portant atteinte à une liberté doit être ‘adaptée, nécessaire et proportionnée’* », ce qui revient à ne pas être générale et absolue<sup>83</sup>.

#### **4.3. Quelles théories jurisprudentielles ont été mobilisées pour répondre à la crise du Covid-19 ? De nouvelles théories ont-elles été créées à cette occasion ? Des revirements de jurisprudence ou des évolutions notables ont-ils été observés ?**

Le juge constitutionnel a mobilisé essentiellement la théorie de la proportionnalité des mesures de police restreignant les libertés fondamentales pour cadrer la mise en œuvre par le gouvernement de l’habilitation parlementaire. De nouvelles théories ne paraissent pas avoir été créées à cet effet, pas plus que des revirements jurisprudentiels et des évolutions notables n’ont été observés durant cette période.

#### **4.4. Le contrôle juridictionnel a-t-il été modifié pour tenir compte de la situation de crise ? Quels éléments ont été ajustés ? L’intensité du contrôle a-t-elle été affectée ? Un contrôle spécifique à la situation de crise sanitaire a-t-il été créé ? Le contrôle juridictionnel a-t-il varié en fonction de l’évolution de l’intensité de la crise (confinement et hors confinement) ?**

Le contrôle de constitutionnalité ne paraît pas avoir été modulé en fonction de la situation de crise, que ce soit dans ses éléments, ou dans son intensité. Aucun contrôle spécifique n’a été mis en place. C’est le contrôle de constitutionnalité *a priori* des lois qui a été mis en branle pour l’examen de la conformité à la Constitution des projets d’ordonnances.

#### **4.5. Quel contrôle a été exercé sur les mesures de sortie de crise et/ou d’assouplissement des dispositifs mis en place ?**

Les juges constitutionnel et ordinaire ne paraissent pas encore avoir rendu de décision portant sur des mesures de sortie de crise et/ou d’assouplissement des dispositifs de restriction

---

<sup>82</sup> Voir également en ce sens l’avis n° av -004/20 du 1<sup>er</sup> juillet 2020, affaire demande d’avis du Premier Ministre sur le projet d’ordonnance portant prorogation des mesures relatives à la gestion de la covid-19 prises dans le cadre de l’état d’urgence sanitaire et le projet d’ordonnance relative aux mesures générales nécessaires pour faire face à l’épidémie de covid-19.

<sup>83</sup> D’après le Professeur WALINE, « *c’est ce qui amène le juge, à l’égard des décisions qui relèvent de son contrôle normal, à examiner de près les circonstances de fait, et à vérifier l’adéquation des mesures prises aux circonstances. D’où la suspicion qui frappe, a priori, les interdictions générales et absolues : le juge présume qu’on pouvait arriver au but cherché à moindres frais pour la liberté* ». WALINE (J.), *Droit administratif*, Dalloz, 27<sup>ème</sup> édition, 2018, p. 407. Cf. aussi dans le même sens, LONG (M.), WEIL (P.), BRAIBANT (G.), DEVOLVÉ (P.), GENEVOIS (B.), Observations sous CE 18 avril 1902, Commune de Nérès-Les-bains, GAJA, Dalloz, 22<sup>ème</sup> édition, 2019, p. 477. CE, 8 novembre 2013, Olympique Lyonnais, AJDA, 2013, p. 2472 ; Impossibilité d’une interdiction générale pour des nuisances occasionnelles : CAA Nancy, 26 septembre 2017.

mis en place<sup>84</sup>. Lesdites mesures sont prises par le Gouvernement et n'ont pas fait l'objet de contestation par voie contentieuse devant les juridictions constitutionnelle, administrative et judiciaire.

#### 4.6. Dans le contentieux de l'urgence, comment a évolué le contrôle juridictionnel ?

Dans le cadre de la Covid-19, le juge ordinaire n'a pas été saisi par la voie des référés. Quant à la juridiction constitutionnelle, elle a été consultée en dehors de tout contentieux de l'urgence. Certes, le texte constitutionnel a prévu et encadré le contentieux de l'urgence devant le juge constitutionnel<sup>85</sup>. Il n'en reste pas moins que cette voie de recours n'a pas été explorée. De fait, la saisine directe du juge constitutionnel est réservée à certaines autorités politiques et administratives, à l'instar du Président de la République, du Président de l'Assemblée Nationale ainsi que d'un cinquième des membres de l'Assemblée Nationale<sup>86</sup>, à l'exclusion des citoyens. Or, aucune de ces autorités relevant de la majorité présidentielle ou de l'opposition n'a déféré aucun texte législatif à l'examen de la Cour par la voie contentieuse de l'urgence. L'autre voie de saisine indirecte de la Cour par les citoyens<sup>87</sup> n'a pas été davantage explorée, par le biais de la procédure d'urgence devant le juge constitutionnel. Le contrôle juridictionnel du juge constitutionnel n'a donc pas évolué dans le contentieux de l'urgence. Il s'ensuit que ce dernier n'a connu aucune évolution ni devant le juge ordinaire, ni devant le juge constitutionnel.

---

<sup>84</sup> Il s'agit, par exemple, du communiqué portant sur les mesures prises par le gouvernement en date du 08 juin 2020. Des termes du communiqué, il ressort que « le gouvernement, sur la base de l'évolution de l'épidémie et des rapports d'étape du Conseil Scientifique, a procédé à des allègements successifs du couvre-feu. Les nouveaux rapports établis par le Conseil Scientifique confirment la tendance à la stabilisation de l'épidémie. En conséquence, le gouvernement décide à compter du mardi 09 juin 2020 :

1. la levée totale du couvre-feu ;
2. la levée du bouclage des villes initialement concernées ; [...].

*La levée de ces dispositions ne signifie guère la fin de l'épidémie du coronavirus (COVID-19) dans notre pays ».*

<sup>85</sup> En vertu de l'article 104 alinéa 9 de la Constitution togolaise, « la Cour constitutionnelle doit statuer dans le délai d'un mois, ce délai peut être réduit à huit (08) jours en cas d'urgence ».

<sup>86</sup> Principalement, le Président de la République, le Premier ministre, le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, le Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, le Président du Conseil économique et social, le Président de la Commission nationale des droits de l'Homme, le Président du Conseil Supérieur de la magistrature, le Médiateur de la République, les présidents des groupes parlementaires ou un cinquième (1/5<sup>ème</sup>) des membres de l'Assemblée nationale ou du Sénat sont les autorités habilitées à déférer toutes les lois à l'examen du juge constitutionnel. S'y ajoutent, le Président de la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication, le Président du Conseil économique et social, le Président de la Commission Nationale des Droits de l'Homme, le Président du Conseil supérieur de la magistrature, le Médiateur de la République et les présidents des groupes parlementaires, qui peuvent adresser une demande d'avis aux hauts magistrats. Article 104 alinéas 4 et 6 de la Constitution togolaise.

<sup>87</sup> Aux termes de l'article 104 alinéa 8 de la Constitution togolaise, il est indiqué qu'« au cours d'une instance judiciaire, toute personne physique ou morale peut, in limine litis, devant les cours et tribunaux, soulever l'exception d'inconstitutionnalité d'une loi. Dans ce cas, la juridiction sursoit à statuer et saisit la Cour constitutionnelle ».



#### **4.7. Le juge national a-t-il dû adapter son office pour répondre à une situation de crise telle que celle du Covid-19 ? Dans quelle mesure ?**

Les juges constitutionnel et ordinaire n'ont pas particulièrement adapté leur office pour répondre à une situation de crise telle que celle du Covid-19.

#### **4.8. Quels pouvoirs juridictionnels ont-ils été mobilisés ? Des injonctions ont-elles été prononcées ? Dans quelle proportion ?**

Le juge constitutionnel togolais a essentiellement fait usage du pouvoir d'examen, par voie consultative, de la constitutionnalité des projets d'ordonnances avant leur adoption par le gouvernement en conseil des ministres. Ce pouvoir est conféré par l'article 86 précité de la Constitution qui prévoit que « *ces ordonnances sont prises en conseil des ministres après avis de la Cour constitutionnelle* ». Cette disposition est confortée par l'article 105 de la Constitution, qui dispose que « *la Cour constitutionnelle émet des avis sur les ordonnances prises en vertu des articles 69 et 86 de la présente Constitution* ». C'est en vertu de cette compétence que la haute juridiction a déclaré recevables les demandes d'avis que le Premier Ministre lui a adressées en ce sens<sup>88</sup>. Il en découle un pouvoir de validation<sup>89</sup> ou d'invalidation<sup>90</sup> des projets d'ordonnances en fonction de leur conformité ou non à la Constitution. En appui à ces pouvoirs, le juge a usé du pouvoir d'injonction dans un (01) seul avis sur sept (07), soit un pourcentage d'environ 14,29%. Après avoir déclaré inconstitutionnel un projet d'ordonnance, il a enjoint au gouvernement d'intégrer ses observations sur les dispositions du projet en cause

---

<sup>88</sup> Il a admis leur recevabilité en ces termes : « *la demande d'avis du Premier Ministre est recevable* ». Voir en ce sens les articles 1<sup>er</sup> des avis suivants n° av-003/20 du 08 avril 2020, affaire demande d'avis du Premier Ministre sur le projet d'ordonnance déterminant les conditions de mise en œuvre de l'état d'urgence au Togo, n° av - 002/21 du 20 octobre 2021, affaire demande d'avis du Premier Ministre sur le projet d'ordonnance relative à la présentation d'une preuve de vaccination contre la COVID-19 pour accéder aux bâtiments administratifs, n° av - 001/21 du 30 septembre 2021, affaire demande d'avis du Premier Ministre sur le projet d'ordonnance relative à la présentation d'une preuve de vaccination contre la COVID-19 pour accéder aux bâtiments administratifs, n° av-005/20 du 29 juillet 2020, affaire demande d'avis du Premier Ministre sur le projet d'ordonnance portant loi de finances rectificative pour la gestion 2020 et relative aux mesures d'accompagnement d'ordre fiscal et douanier liées à la pandémie du coronavirus (covid-19), n° av-006/20 du 14 août 2020, affaire demande d'avis du Premier Ministre sur le projet d'ordonnance portant prorogation des mesures relatives à la gestion de la covid-19 prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, n° av-007/20 du 25 août 2020, affaire demande d'avis du Premier Ministre relative au projet d'ordonnance portant loi de finances rectificative, gestion 2020, et n° av -004/20 du 1<sup>er</sup> juillet 2020, affaire demande d'avis du Premier Ministre sur le projet d'ordonnance portant prorogation des mesures relatives à la gestion de la covid-19 prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire et le projet d'ordonnance relative aux mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19.

<sup>89</sup> En ce cas, il décide que « *les dispositions du projet d'ordonnance ... sont conformes à la Constitution* ». Article 2 de l'avis n° av-003/20 du 08 avril 2020, affaire demande d'avis du Premier Ministre sur le projet d'ordonnance déterminant les conditions de mise en œuvre de l'état d'urgence au Togo.

<sup>90</sup> Dans cette situation, il dispose que « *le projet d'ordonnance est contraire à [...] la Constitution* ». Article 3 de l'avis n° av - 001/21 du 30 septembre 2021, affaire demande d'avis du Premier Ministre sur le projet d'ordonnance relative à la présentation d'une preuve de vaccination contre la COVID-19 pour accéder aux bâtiments administratifs.

pour le rendre conforme à la Constitution en précisant qu'« *il doit être tenu compte de la réserve formulée ...* »<sup>91</sup>. Certes, l'on pourrait objecter que les hauts magistrats ne peuvent rien imposer au gouvernement par le biais d'un avis, qui a la valeur de simple conseil. Mais, du moment où la haute juridiction peut être amenée à se prononcer dans le même sens sur la même affaire dans le cadre d'un arrêt, ses indications pour modifier et réécrire le projet d'ordonnance ne peuvent qu'être respectées par le gouvernement, ce qui lui confère un réel pouvoir en la matière.

#### **4.9. Des mesures provisoires ont-elles été ordonnées par le juge ? Lesquelles ?**

Aucune mesure provisoire n'a été ordonnée par le juge constitutionnel ou le juge ordinaire dans le cadre de la crise sanitaire.

#### **4.10. Le juge national a-t-il été amené à adapter les effets de ses décisions à la situation de crise du Covid-19 ? Dans quelle mesure ? S'est-il particulièrement attaché à préciser les conséquences concrètes de ses décisions ?**

Le juge ordinaire n'a pas spécifiquement adapté les effets de ses décisions à la situation de crise du Covid-19, vu qu'il n'a pas eu à être saisi d'un contentieux lié à la crise sanitaire. De son côté, le juge constitutionnel a renforcé les effets de ses avis en fonction de la crise sanitaire. En principe, l'avis n'a pas d'effet obligatoire, n'étant pas revêtu de l'autorité de la chose jugée. Pourtant, les hauts magistrats vont conférer un effet *erga omnes* et obligatoire à leurs avis rendus dans le cadre de la crise. Par exemple, dans l'avis n° av - 001/21 du 30 septembre 2021, affaire demande d'avis du Premier Ministre sur le projet d'ordonnance relative à la présentation d'une preuve de vaccination contre la COVID-19 pour accéder aux bâtiments administratifs, il a invalidé un projet d'ordonnance relative à la présentation d'une preuve de vaccination contre la COVID-19 pour accéder aux bâtiments administratifs en le déclarant inconstitutionnel. De surcroît, l'avis précité du juge constitutionnel va avoir un effet "pédagogique", du moment où il va indiquer au gouvernement les correctifs à apporter pour rendre le projet d'ordonnance précité conforme aux exigences du texte constitutionnel. Entre autres, il va rappeler « *qu'il est de jurisprudence établie que 'le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes, ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général pourvu que dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte*

---

<sup>91</sup> Article 4 de l'avis n° av - 001/21 du 30 septembre 2021, affaire demande d'avis du Premier Ministre sur le projet d'ordonnance relative à la présentation d'une preuve de vaccination contre la COVID-19 pour accéder aux bâtiments administratifs.

*soit en rapport avec l'objet de la loi qui l'établit'' »<sup>92</sup>. Par suite, il va préciser au gouvernement « que si le législateur peut prévoir des règles différentes selon les faits, les situations et les personnes auxquelles elles s'appliquent, c'est à la condition que soient assurées aux usagers des établissements concernés sur l'ensemble du territoire national des garanties égales »<sup>93</sup>. Il ajoute que « l'ordonnance soumise pour avis à la Cour constitutionnelle n'aménage pas, en raison de son objet et du contexte sanitaire, des dérogations explicites visant les personnes se trouvant dans l'impossibilité de présenter une preuve de vaccination ou de test PCR négatif soit en raison de leur jeune âge soit pour des motifs médicaux soit encore pour d'autres motifs résultant de l'urgence »<sup>94</sup>. Ce faisant, le juge invitait implicitement le gouvernement à rectifier le projet d'ordonnance en tenant compte de ses diverses indications. L'on peut en déduire que la juridiction constitutionnelle a adapté les effets de l'avis aux nécessités de la gestion de la crise sanitaire.*

#### **4.11.A-t-il communiqué sur le sens et la portée de ses décisions ? Plus ou moins qu'à l'accoutumée ?**

Le juge ordinaire n'ayant rendu ni jugement, ni arrêt, ni ordonnance dans le cadre d'un contentieux lié à la crise sanitaire, il n'a pas eu à communiquer sur le sens et la portée des décisions. Pour sa part, le juge constitutionnel, bien qu'ayant rendu des avis sur des projets d'ordonnances relatifs à la lutte contre la pandémie n'a pas particulièrement communiqué sur le sens et la portée de ses décisions. Les avis rendus dans ce cadre par la Cour constitutionnelle ont été publiés sur le site internet de la Haute juridiction, sans aucune autre forme de communication ou de commentaires y afférents<sup>95</sup>.

#### **4.12.Un contentieux de la responsabilité a-t-il été suscité par les décisions prises pour répondre à la crise du Covid-19 ? Sur quel fondement les personnes publiques ont-elles, le cas échéant été condamnées ?**

Le juge ordinaire, comme le juge constitutionnel, n'a pas été saisi d'un contentieux de la responsabilité suscité par les décisions prises pour répondre à la crise du Covid-19.

### **5°) La pérennisation**

---

<sup>92</sup> Considérant 5 de l'avis précité n° av - 001/21 du 30 septembre 2021, affaire demande d'avis du Premier Ministre sur le projet d'ordonnance relative à la présentation d'une preuve de vaccination contre la COVID-19 pour accéder aux bâtiments administratifs.

<sup>93</sup> *Idem.*

<sup>94</sup> *Ibidem*, considérant 6.

<sup>95</sup> Cf. le site officiel de la Cour Constitutionnelle du Togo <https://courconstitutionnelle.tg>, consulté le 26 juillet 2022.

- 1. Quelles sont les incidences pérennes du contentieux lié à la situation de crise du Covid-19 sur la procédure contentieuse et l'office du juge ?**
- 2. Quels sont les contentieux les plus marqués ?**

Il n'y a pas eu, à proprement parler, de contentieux lié à la situation de crise du Covid-19 devant les juridictions administratives ou judiciaires. L'on ne peut donc en évaluer les incidences pérennes sur la procédure contentieuse et l'office du juge, en même temps qu'on ne saurait relever les contentieux les plus marqués.

#### **6°) Les renvois préjudiciels**

- 1. Le juge national a-t-il adressé des questions préjudicielles aux cours européennes (CJUE, Cour EDH) ? Dans quel domaine ?**
- 2. Le juge national a-t-il adressé, le cas échéant) des questions préjudicielles à la cour constitutionnelle ? Dans quel domaine ?**

Le Togo étant un Etat africain, membre de la Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), les éventuels renvois préjudiciels des juges administratifs et judiciaires togolais doivent être adressés aux juridictions communautaires compétentes à l'échelle régionale et sous-régionale africaine, à l'instar de la Cour de Justice de la Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CJCEDEAO)<sup>96</sup>. Mais, cette voie juridictionnelle n'a pas eu à être explorée. Il n'y a eu ni renvoi préjudiciel aux juridictions communautaires, ni question préjudicielle adressée à la Cour Constitutionnelle par le juge ordinaire national dans le cadre d'un contentieux lié à la crise de la Covid-19.

---

<sup>96</sup> Il s'agit de l'organe judiciaire de la Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), chargé de la résolution des litiges liés à l'interprétation du Traité, des Protocoles et Conventions de la Communauté. Consulté le 25 juillet 2022 sur <http://www.courtecowas.org>.