

***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***

**AVIS N° AV - 001/21 DU 30 SEPTEMBRE 2021**

LA COUR CONSTITUTIONNELLE,

Saisie par lettre en date du 23 septembre 2021, adressée au Président de la Cour constitutionnelle et enregistrée le 24 septembre 2021 au greffe sous le numéro 004-G par laquelle le Premier ministre demande, conformément aux dispositions des articles 86 et 105 de la Constitution du 14 octobre 1992, l'avis de la Cour constitutionnelle sur le projet d'ordonnance relative à la présentation d'une preuve de vaccination contre la COVID-19 pour accéder aux bâtiments publics ;

Vu la Constitution du 14 octobre 1992, notamment en ses articles 11, 14, 84, 86, alinéa 2 et 105 ;

Vu la loi organique n° 2019-023 du 26 décembre 2019 sur la Cour constitutionnelle ;

Vu la loi n° 2009-007 du 15 mai 2009 portant Code de la santé publique de la République togolaise ;

Vu 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 ;

Vu la loi n° 2021-016 du 14 septembre 2021 portant prorogation du délai d'habilitation du gouvernement à prendre par ordonnances les mesures relevant du domaine de la loi ;

Vu la loi n° 2021-017 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire au Togo ;

Vu le décret n° 2020-024/PR du 08 avril 2020 portant déclaration de l'état d'urgence sanitaire ;

Vu le Règlement intérieur de la Cour, adopté le 15 janvier 2020 ;

Vu l'ordonnance N° 004/2021/CC-P du 24 septembre 2021 portant désignation de rapporteur ;

Le rapporteur entendu ;

1- Considérant qu'aux termes de l'article 105 de la Constitution, « La Cour constitutionnelle émet des avis sur les ordonnances prises en vertu des articles 69 et 86 de la Constitution » ; que la requête du premier ministre est ainsi recevable ;

2- Considérant qu'en vertu de l'article 86, alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution, l'Assemblée nationale a adopté la loi d'habilitation, promulguée le 30 mars 2020, qui autorise le gouvernement « 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 » ; que la loi n° 2021-016 du 14 septembre 2021 proroge le délai d'habilitation du gouvernement en lui permettant de prendre par ordonnances les mesures relevant du domaine de la loi pour une période de douze (12) mois, à compter du 16 septembre 2021 » pour les mêmes motifs que ci-dessus ; que les mesures envisagées relèvent des tirets 15 et 16 de l'article 84 de la Constitution ;

3- Considérant que le projet d'ordonnance soumis à l'appréciation de la Cour comporte cinq (5) articles disposant respectivement que :

- article 1<sup>er</sup> « L'accès à tout bâtiment administratif est subordonné à la présentation d'une preuve de vaccination contre la COVID-19 ou d'un test PCR COVID-19 négatif datant de moins de soixante-douze (72) heures, dans les préfectures du Golfe et d'Agoe-Nyivé.

L'accès aux bâtiments administratifs est autorisé aux personnes ayant reçu la première dose d'un vaccin à doses multiples et dont le délai de prise de la dose suivante n'est pas expiré » ;

- l'article 2 donne pouvoir au ministre chargé de l'administration territoriale pour étendre par arrêté la mesure prévue pour les préfectures du Golfe et d'Agoe-Nyivé aux autres préfectures en fonction de l'évolution de la pandémie et lorsque les circonstances locales l'exigent ;

- l'article 3 donne le même pouvoir aux ministres sectoriels pour étendre, également par arrêté, la mesure précitée aux structures, institutions et organisations privées et internationales accueillant du public et relevant de leur secteur, en fonction de l'évolution de la pandémie de la COVID-19 et lorsque les circonstances locales l'exigent ;

- l'article 4 expose tout contrevenant aux dispositions de l'ordonnance aux sanctions prévues par la réglementation en vigueur, et l'article 5 traite de la date d'entrée en vigueur de l'ordonnance ;

4- Considérant que l'article 14 de la Constitution dispose que « 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 » ; qu'ainsi le gouvernement peut prendre la mesure envisagée pour les préfectures du Golfe et d'Agoe-Nyivé ; mais qu'il ne peut le faire qu'en prenant une ordonnance de portée générale couvrant la totalité des préfectures du territoire national et prévoir la possibilité des mesures d'allègement ou de renforcement dans telle ou telle préfecture en fonction de l'évolution de la pandémie de la COVID-19 compte tenu des

circonstances locales ; qu'en conditionnant l'accès aux bâtiments administratifs à la présentation d'une preuve de vaccination ou d'un test PCR négatif datant de moins de soixante-douze (72) heures dans les seules préfectures du Golfe et d'Agoe-Nyivé, le projet d'ordonnance porte atteinte au principe d'égalité prévu par l'article 11 de la Constitution,

5- Considérant en effet que l'article 11 de la Constitution de 1992 prévoit que « Tous les humains sont égaux en dignité et en droit ;

L'homme et la femme sont égaux devant la loi ;

Nul ne peut être favorisé ou désavantagé en raison de son origine familiale, ethnique ou régionale, de sa situation économique ou sociale, de ses convictions politiques, religieuses, philosophiques ou autres » ; 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'Agoe Nyivè 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'Agoe-Nyivé par rapport à ceux des autres préfectures ;

6- Considérant 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 ;

En conséquence ;

**EST D'AVIS QUE :**

**Article 1<sup>er</sup> :** La demande d'avis du premier ministre est recevable.

**Article 2:** L'objet du projet d'ordonnance est conforme à la Constitution.

**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'Agou-Nyivé.

**Article 4:** Dit qu'il doit être tenu compte de la réserve formulée au point 6.

**Article 5:** Le présent avis sera notifié au Premier ministre et publié au journal officiel de la République togolaise.

Délibéré par la Cour en sa séance du 30 septembre 2021 au cours de laquelle ont siégé Messieurs les Juges : Mipamb NAHM-TCHOUGLI, président par intérim, Koffi Jérôme AMEKOUZI, Djobo-Babakane COULIBALEY, Palouki MASSINA et Pawélé SOGOYOU.

Suivent les signatures

POUR EXPEDITION CERTIFIEE CONFORME

Lomé, le 30 septembre 2021

Le Greffier en Chef

Maître DJOBO Mousbaou