



**RAPPORT
SUR LE RESPECT ET LA MISE EN ŒUVRE DES DROITS DE
L'HOMME ET DES LIBERTÉS FONDAMENTALES DANS
L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE AU TOGO**

Décembre 2013
Bureau du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme au Togo

Table des matières

<i>Principales abréviations</i>	4
<i>Avant-propos</i>	5
<i>Résumé</i>	6
<i>Introduction</i>	9
I. Contexte et justification	9
II. Méthodologie	10
III. Cadre juridique des droits de l'homme et de l'organisation judiciaire	10
III.1 Cadre juridique des droits de l'homme.....	10
III.2 Organisation judiciaire du Togo.....	11
 <i>PREMIERE PARTIE : Les principes d'organisation et de fonctionnement des juridictions et leur mise en œuvre au Togo : état des lieux</i>	 14
I.1. Les principes d'organisation des juridictions	14
I.1.1 Le principe de la séparation des fonctions.....	14
I.1.2. Le principe du double degré de juridiction.....	15
I.2 Les principes de fonctionnement des juridictions	16
I.2.1 Le principe de l'indépendance de la magistrature.....	16
I.2.2. Le principe de l'impartialité.....	18
I.2.3 Le principe de l'immovibilité.....	19
I.2.4. Le principe de la collégialité.....	20
I.2.5 L'accès concret et effectif à un tribunal.....	21
I.2.6. Le principe de la neutralité du juge.....	23
I.2.7. Le principe de la gratuité de la justice.....	24
I.2.7.1. <i>Le principe de la gratuité de la justice en matière civile</i>	24
I.2.7.2. <i>Le principe de la gratuité de la justice en matière pénale</i>	25
I.3 Les garanties procédurales	26
I.3.1 L'observation d'un délai raisonnable.....	26
I.3.2. Le délai de garde à vue.....	27
I.3.3 La présomption d'innocence.....	28
I.3.4. Les droits de la défense.....	28
I.3.4.1. <i>L'information sur les charges</i>	29
I.3.4.2. <i>Le droit de faire entendre les témoins</i>	29
I.3.5 Le droit de bénéficier de l'assistance d'un interprète.....	29
I.3.6. Le respect du droit à la défense.....	30
 <i>DEUXIEME PARTIE : Les principaux dysfonctionnements constatés dans l'administration de la justice au Togo</i>	 32
II.1 Les dysfonctionnements liés à l'organisation et au fonctionnement du système judiciaire	32
II.1.1 La lenteur judiciaire.....	32
II.1.1.1. <i>La lenteur judiciaire à l'intérieur des juridictions</i>	32
II.1.1.2. <i>La lenteur judiciaire du fait d'autres acteurs</i>	33
II.1.2 L'absence des juges aux différents stades de la procédure.....	34

II.1.2.1. <i>L'absence du juge de la mise en état</i>	34
II.1.2.2. <i>L'absence du juge des libertés et de la détention</i>	34
II.1.2.3. <i>L'absence du juge de l'application des peines</i>	34
II.2 Les dysfonctionnements liés aux acteurs judiciaires et à leurs conditions de travail	35
II.2.1 Le phénomène de la corruption	35
II.2.2 Le phénomène des intermédiaires de justice.....	36
II.2.3 Les conditions générales de travail et la situation financière des magistrats et autres acteurs judiciaires.....	37
II.2.3.1. <i>Les conditions générales de travail des magistrats et autres acteurs judiciaires</i>	37
II.2.3.2. <i>La situation financière des magistrats et des autres acteurs judiciaires</i>	38
II.2.4 Le manque de contrôle.....	38
II.3. Le non-respect des décisions de justice par les justiciables	39
 TROISIEME PARTIE : Les approches de solutions	40
III.1. Les réformes législatives	40
III.1.1.L'ordonnance n°78-35 du 7 septembre 1978 portant organisation judiciaire.....	40
III.1.2. La loi n°80-1 du 13 août 1980 instituant code pénal.....	41
III.1.3. La loi n° 83-1 du 02 mars 1983 portant code de procédure pénale	41
III.2. La réforme des organes de contrôle et de supervision	41
III.2.1. Le Conseil supérieur de la magistrature.....	41
III.2.1.1. <i>Sa composition</i>	41
III.2.1.2. <i>Son fonctionnement</i>	42
III.2.2. L'inspection générale des services juridictionnels et pénitentiaires	43
III.3. Les réformes structurelles	43
III.3.1 Le recrutement des magistrats et des collaborateurs de justice	43
III.3.2 La formation des magistrats	43
III.3.3 La carrière, la notation et l'avancement des magistrats	44
III.4. L'instauration du juge de la mise en état, du juge des libertés et de la détention et du juge de l'application des peines pour remédier à la lenteur judiciaire	44
III.5. L'amélioration des conditions de travail des magistrats et des autres acteurs judiciaires	44
III.5.1. La révision de la grille salariale des magistrats.....	45
III.5.2. La rénovation des infrastructures	45
III.5.3. La modernisation et le renouvellement des outils de travail	45
III.6. Les autres mesures à prendre	45
III.6.1.L'aide juridictionnelle	45
III.6.2 L'augmentation du budget de la justice	46
III.6.3 La restauration du principe d'égalité	46
III.6.4 La lutte contre la corruption et le phénomène des intermédiaires de justice.....	46
 Conclusion et Recommandations	47
Annexe : observations du Gouvernement	50

PRINCIPALES ABREVIATIONS

CADHP	: Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples
CDH	: Comité des Droits de l'Homme
C.F.P.J.	: Centre de formation des professions de justice
C.P.	: Code pénal
C.P.P.	: Code de procédure pénale
C.S.M.	: Conseil supérieur de la magistrature
CVJR	: Commission Vérité, Justice et Réconciliation
HCDH -TOGO	: Bureau du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme au Togo
I.G.S.J.P.	: Inspecteur général des services juridictionnels et pénitentiaires
Me.	: Maître
M.O.D.E.N.A	: Mouvement pour le développement national
O.P.J.	: Officier de police judiciaire
PIDCP	: Pacte international relatif aux droits civils et politiques
P.N.M.J.	: Programme national de modernisation de la justice
P.N.U.D	: Programme des Nations unies pour le développement
T.P.I	: Tribunal de première instance

AVANT PROPOS

1. Le Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme au Togo (ci-après le HCDH) a choisi de publier un rapport thématique sur le respect et la mise en œuvre des droits de l'homme dans l'administration de la justice.
2. Cette thématique est une priorité pour le gouvernement qui a lancé un large programme de modernisation de la justice en 2005. Cet objectif a été réitéré par le Président de la République du Togo lors de son allocution à la cérémonie de remise du rapport de la Commission Vérité, justice et réconciliation (CJVR) le 3 avril 2012. Le Président de la Cour suprême du Togo a également souligné l'importance de cette réforme dans son discours du 16 octobre 2012, prononcé à l'occasion de l'audience solennelle de prestation de serment des magistrats de la Cour Suprême.
3. Ce rapport s'est essentiellement basé sur les activités du HCDH, en particulier le suivi des dossiers judiciaires auprès des tribunaux, des cours d'appel et de la Cour suprême, le traitement des requêtes, et les visites des lieux de détention; les formations dispensées aux professionnels de justice, notamment les magistrats, les officiers et agents de police judiciaire, les surveillants de l'administration pénitentiaire et de la réinsertion, sur le suivi de la mise en œuvre par l'Etat togolais des recommandations des mécanismes internationaux des droits de l'homme. Ce rapport se veut empirique et concis et analyse la justice togolaise à la lumière des normes, principes et standards internationaux de protection de la personne humaine.
4. Dans un premier temps, le rapport examine le traitement des requêtes et dossiers judiciaires reçus par le HCDH ainsi que des faits, témoignages et illustrations rapportés par des praticiens de la justice ; sans détour, le rapport met en évidence le problème du respect et de la mise en œuvre des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle s'efforce d'identifier et d'analyser les principales causes des défaillances et dysfonctionnements constatés dans l'administration de la justice. Enfin, des recommandations finales visent à contribuer à une amélioration substantielle et progressive du respect et de la mise en œuvre des droits de l'homme et des libertés fondamentales, gage d'une bonne administration de la justice.
5. Ce rapport n'a donc pas pour objet d'évaluer l'exécution du programme de modernisation de la justice. Il n'a pas non plus l'ambition de traiter de tous les problèmes auxquels fait face le système judiciaire togolais, mais constitue une contribution qui peut être complétée par d'autres acteurs en la matière.
6. Les professionnels de justice, y compris les officiers de police judiciaire, les praticiens du droit, les chercheurs, les étudiants, les organisations et défenseurs des droits de l'homme ainsi que le public découvriront un document d'analyse à caractère général de l'administration de la justice au Togo par rapport aux droits de l'homme. Par-dessus tout, ce rapport attire l'attention des acteurs étatiques et des partenaires sur la nécessité de poursuivre et d'accompagner, sans relâche, les diverses réformes pour une justice indépendante, impartiale, efficace, crédible.

RÉSUMÉ

7. L'administration de la justice est une priorité pour le gouvernement togolais depuis le lancement en 2005 d'un Programme national de modernisation de la justice. Le Président de la République a rappelé cette priorité le 3 avril 2012 dans son discours à l'occasion de la remise du rapport de la CVJR. Le présent rapport entend contribuer au bon fonctionnement du secteur de la justice dans son ensemble. Il se base sur les activités que le Bureau du Haut-Commissariat aux droits de l'homme mène dans le cadre du suivi des dossiers judiciaires auprès des juridictions, des visites des lieux de détention, des formations du personnel judiciaire et pénitentiaire, et de la coopération technique en vue de la mise en œuvre par l'Etat togolais des recommandations des organes de traité, des procédures spéciales et de l'Examen périodique universel (EPU).
8. Dans un premier temps, le rapport analyse le système judiciaire togolais au regard des principes internationalement reconnus d'organisation et de fonctionnement des juridictions, ainsi que des garanties d'un procès équitable. Dans ce cadre, il apparaît que dans certaines juridictions au Togo, le principe de séparation des fonctions entre le Siège et le Parquet n'est pas respecté. Le principe du double degré de juridiction n'est pas non plus respecté dans les procédures à l'encontre des magistrats de l'ordre judiciaire, des officiers de police judiciaire, des préfets et sous-préfets, des maires et des chefs de canton et de village. L'intervention, constatée par le passé, du Ministère de la justice dans la nomination et les procédures de sanction à l'encontre des magistrats contrevient au principe de l'indépendance de la magistrature, de même qu'elle remet en cause le principe d'inamovibilité des juges. Le principe de collégialité¹ est rarement mis en œuvre au niveau des cours d'appel. Les principes d'accès concret et effectif à un tribunal et de gratuité de la justice se trouvent quant à eux restreints du fait des coûts excessifs de dépôt de requête et de l'absence d'assistance judiciaire gratuite.
9. Sur le plan des garanties procédurales, le rapport met en évidence le recours systématique au mandat de dépôt et les délais trop longs de garde à vue et de détention qui contredisent le principe de la présomption d'innocence et, à terme, le droit d'être jugé dans un délai raisonnable. Les droits de la défense sont compromis du fait de la pénurie d'avocats à l'intérieur du pays, d'un manque d'information des inculpés sur les charges qui pèsent sur eux, d'une absence d'interprète ou faute de moyens financiers. L'accès des avocats à leurs clients est par ailleurs restreint. Lorsqu'il est commis d'office, l'avocat, faute d'avoir accès à son client avant sa première comparution devant les juges, ne prend souvent connaissance du dossier qu'au dernier moment.
10. Dans un second temps, le rapport cherche à analyser les principales causes des dysfonctionnements de l'appareil judiciaire au Togo. La lenteur judiciaire est un problème crucial. Elle est due au manque de moyens des juridictions ou à d'autres facteurs tels que le comportement des Forces armées togolaises qui sont souvent réticentes à coopérer avec la justice lorsqu'un de leurs membres est impliqué dans la commission d'une infraction. L'absence de juges de la mise en état, de juges des libertés et de la détention et de juges d'application des peines fait par ailleurs peser une masse accrue de travail sur les magistrats du Siège. L'insuffisance et l'inadaptation des infrastructures et des moyens

¹ Mise à jour du 12 décembre 2013 : Suite à la réception des commentaires du Gouvernement sur le présent rapport, le HCDH amende la phrase ainsi « Le principe de collégialité en ce qui concerne la chambre d'accusation de la cour d'appel, souffre de l'exception accordée par la loi qui autorise une composition à magistrat unique dans certains cas prédéfinis. »

logistiques, les faibles rémunérations perçues par les magistrats² et les autres acteurs de la justice, concourent également aux dysfonctionnements et aux retards observés dans l'administration de la justice. À cela s'ajoutent des phénomènes de corruption, comme le paiement des agents de greffe afin d'obtenir les copies de décisions de justice, des magistrats se faisant délivrer des reçus de vente sur les lots relevant de litiges fonciers sur lesquels ils sont appelés à se prononcer, ou encore la généralisation dans les palais de justice des démarcheurs qui se proposent, contre rémunération, de servir d'intermédiaires entre les usagers et les juges.

11. Sur la base de ces constatations et dans un souci de contribution aux efforts déjà entrepris par le gouvernement togolais pour améliorer l'administration de la justice, le rapport recommande :

- ✓ la révision de l'ordonnance No.78-35 portant organisation judiciaire afin de garantir la séparation des fonctions du Siège et du Parquet ;
- ✓ l'adoption, dans les meilleurs délais, de la loi No. 80-1 du 13 août 1980 instituant le code pénal révisé en vue d'y intégrer notamment des définitions conformes au droit international des droits de l'homme, des infractions ayant trait à la torture et aux traitements cruels, inhumains et dégradants ;
- ✓ l'adoption, dans les meilleurs délais, de la loi No. 83-1 du 2 mars 1983 portant code de procédure pénale révisé en vue d'y intégrer notamment des mesures de substitution à l'emprisonnement, l'imprescriptibilité du crime de torture, la réduction de la durée des détentions préventives, l'instauration d'un juge des libertés et de la détention et d'un juge d'application des peines ;
- ✓ l'adoption en Conseil des ministres d'un décret déterminant la composition et les règles de fonctionnement du Conseil national de l'aide juridictionnelle établi par la loi du 24 mai 2013 portant aide juridictionnelle, et l'adoption par le Garde des Sceaux d'un arrêté nommant les membres de ce nouvel organe ;
- ✓ l'organisation avec les acteurs de la justice et de la société civile d'une réflexion sur le Conseil supérieur de la magistrature en vue notamment de garantir sa composition professionnelle et son indépendance;
- ✓ la dotation en moyens humains et financiers adéquats de l'Inspection générale des services juridictionnels et pénitentiaires afin de lui permettre de contrôler de façon effective et efficace les services juridictionnels et pénitenciers ;
- ✓ le renforcement des moyens financiers et humains du Centre de formation des professions de justice ;
- ✓ la poursuite des efforts de recrutement de magistrats et de leur formation, notamment en intégrant des modules de formation en droits de l'homme ;
- ✓ l'intégration de modules similaires dans la formation des greffiers, des officiers de police judiciaire et des surveillants de l'administration pénitentiaire ;
- ✓ l'augmentation du nombre de greffiers et de secrétaires de greffe, et l'amélioration de leur statut et de leurs conditions de travail ;

² Mise à jour du 12 décembre 2013 : Suite à la réception des commentaires du Gouvernement, le HCDH note que la loi organique n° 2013-007 du 25 février 2013 portant modification de la loi organique n°96-11 du 21 août 1996 fixant statut des magistrats et l'adoption de son décret d'application en juillet 2013 ont contribué à améliorer les rémunérations des magistrats.

- ✓ la construction de palais de justice, en particulier de tribunaux de première instance ;
- ✓ la dotation des juridictions en moyens matériels adéquats, notamment en équipement informatique ;
- ✓ l'augmentation significative du budget du Ministère de la justice dans le budget national ;
- ✓ la lutte contre le phénomène des démarcheurs et autres intermédiaires de justice, notamment en conditionnant l'accès au palais de justice à la présentation d'une carte professionnelle, d'un badge ou d'une convocation ;
- ✓ l'opérationnalisation des chambres administratives des cours d'appel de Lomé et de Kara ainsi que de celle de la Cour suprême, et le traitement dans les meilleurs délais des dossiers en attente ;
- ✓ le renforcement des efforts visant à sensibiliser les populations sur leurs droits et sur les procédures juridiques en vue d'améliorer leur accès à la justice³ ;
- ✓ l'organisation des états généraux de la justice d'une façon inclusive et représentative en vue de dégager des recommandations consensuelles pour un meilleur fonctionnement du secteur de la justice.

³ Par exemple, l'initiative de publier un mensuel d'information au niveau de la Cour d'appel de Lomé (« Reflets du Palais ») mériterait d'être étendue au reste du territoire national.

INTRODUCTION

I. Contexte et justification

12. L'obligation de respecter, de protéger et de mettre en œuvre les droits de l'homme est consacrée dans les instruments internationaux ratifiés par le Togo et notamment dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP). Ces instruments font partie intégrante de la Constitution de la IV^{ème} République du Togo de 1992 révisée par les lois de 2002 et de 2007⁴. Le gouvernement doit notamment se conformer aux dispositions relatives à l'égalité devant les juridictions et le droit à un procès équitable (articles 14 et 7 respectivement du PIDCP et de la CADHP) garantis en vertu de ces traités. Le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales est également spécifiquement inscrit dans la Constitution qui engage l'Etat togolais à garantir, entre autres, l'intégrité physique et mentale des personnes, la vie et la sécurité (article 13), la notification immédiate des charges retenues contre toute personne (article 17), la présomption d'innocence (article 18), le droit à un procès équitable (article 19) et l'indépendance du pouvoir judiciaire (article 113).
13. De 2005 à 2010, l'Etat togolais a conduit un programme national de modernisation de la justice. Néanmoins, le HCDH a pu constater, à travers ses activités de suivi du respect des droits de l'homme dans l'administration de la justice, ainsi que dans la mise en œuvre des recommandations des mécanismes internationaux des droits de l'homme, que la visibilité, le respect et la mise en œuvre des normes, principes et standards internationaux relatifs à une bonne administration de la justice par les professionnels de justice continuent de connaître des insuffisances de différentes sortes.
14. Les titulaires de droits s'interrogent sur la crédibilité et l'efficacité de la justice, les professionnels de justice, suivant leur catégorie, sont mécontents de leurs conditions de travail. La justice pénale, tout particulièrement en amont et en aval, soulève des questions récurrentes sur les détentions sans jugement dont le taux est de plus en plus élevé⁵, sans oublier les difficultés caractérisant la mise en œuvre des aménagements des peines et les conditions de détention.
15. Conformément à son mandat défini dans la résolution 48/141 de l'Assemblée générale des Nations unies et les termes de l'accord de siège signé avec l'Etat togolais, le HCDH veille au respect des normes et standards internationaux des droits de l'homme au Togo. Il appuie également le gouvernement dans la mise en œuvre du programme national de promotion et de protection des droits de l'homme et du programme national de modernisation de la justice⁶. Sur ces bases, le HCDH a jugé nécessaire de préparer un rapport analytique⁷ sur le respect et la mise en œuvre des droits de l'homme et des libertés

⁴ Article 50 de la Constitution : « Les droits et devoirs, énoncés dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et dans les instruments internationaux relatifs aux Droits de l'Homme, ratifiés par le Togo, font partie intégrante de la présente Constitution » et Article 140 : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie. ».

⁵ A la date du 15 août 2012, sur un effectif total de 3844 détenus, les prévenus et inculpés étaient au nombre de 2497, soit 64,96%. Source : Direction de l'administration pénitentiaire et de la réinsertion, communication à l'occasion de l'atelier de sensibilisation des juges répressifs aux fins de désengorgement des prisons, Lomé (17 août 2012).

⁶ Article V paragraphe 1 de l'accord de siège entre le HCDH et le Gouvernement de la République du Togo signé en 2006, renouvelé pour deux ans le 10 juin 2012.

⁷ Cf. plus haut / alinéa (h) « Faire rapport au Haut-Commissaire, qui communiquera, selon la situation et le besoin, les informations pertinentes au Conseil des Droits de l'Homme, au Secrétaire général des Nations Unies et à l'Assemblée générale. L'opportunité de rendre public des rapports ou

fondamentales dans l'administration de la justice. Celui-ci permettra non seulement de faire ressortir les défis, de mieux comprendre la nature et l'étendue des difficultés auxquelles les professionnels de justice font face dans leur travail quotidien, mais aussi et surtout de formuler des recommandations pour améliorer substantiellement la situation.

II. Méthodologie

16. Globalement, l'analyse du respect des droits de l'homme dans l'administration de la justice s'est faite à la lumière des obligations internationales légales du Togo sur la base des instruments internationaux des droits de l'Homme ratifiés par l'Etat. Le HCDH s'est largement appuyé sur ses activités de suivi des dossiers judiciaires auprès des tribunaux, des cours d'appel et de la Cour suprême, du traitement des requêtes qui lui sont soumises et des visites des lieux de détention qu'il effectue afin de s'assurer du respect et de la mise en œuvre des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans l'administration de la justice. Ces activités couvrent la période allant de 2006 à 2013.
17. Le HCDH a également procédé à un état des lieux du fonctionnement de la justice et à une étude de la documentation pertinente sur le sujet, en mettant l'accent sur l'examen des textes législatifs et réglementaires en vigueur sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales dans l'administration de la justice. Sa démarche est essentiellement basée sur les faits, les témoignages et la pratique judiciaire. Par ailleurs, le HCDH a mené des consultations étroites avec des magistrats des tribunaux et de la Cour suprême (encore en fonction ou à la retraite), avec des membres du barreau des avocats de Lomé et avec d'autres acteurs - praticiens, défenseurs et théoriciens - du droit en général et des droits de l'homme en particulier.
18. S'agissant des interférences du pouvoir exécutif, de responsables politiques ou des immixtions de tout ordre dans le fonctionnement et l'administration de la justice, le rapport s'est fondé sur des témoignages de praticiens du droit fiables et sur des informations corroborées par différentes sources indépendantes.

III. Cadre juridique des droits de l'homme et de l'organisation judiciaire

III.1. Cadre juridique des droits de l'homme

19. Au Togo, la vie sociopolitique a été dominée dans les années 1980 par un débat axé essentiellement autour des droits de l'homme ; ce débat a conduit à l'adoption par référendum, le 27 septembre 1992, de la Constitution de la IV^{ème} République togolaise qui, plus que les Constitutions antérieures, octroie une large part aux droits, libertés et devoirs du citoyen, en son titre II, consacré aux droits, libertés et devoirs des citoyens. L'objectif fondamental de cette Constitution était d'inclure le Togo dans le cercle des Etats démocratiques, respectueux des droits de l'homme et de l'Etat de droit.
20. Le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans l'administration de la justice est une caractéristique intrinsèque d'un Etat de droit, soucieux de la légalité exigée par les instances internationales et nationales. Le Togo a ratifié ou adhéré, selon le cas, à la

plupart des instruments juridiques internationaux⁸ relatifs aux droits de l'homme. Bien plus, les dispositions de l'article 50 de la Constitution⁹ consacrent l'intégration de l'ensemble de ces textes dans l'ordonnement juridique togolais. C'est donc à la lumière des conventions internationales des droits de l'homme que seront menés les développements de ce rapport.

21. En ce qui concerne spécifiquement l'administration de la justice, il est important de rappeler : les Principes fondamentaux de Milan relatifs à l'indépendance de la Magistrature, adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies dans ses résolutions 40/32 du 29 novembre et 40/146 du 13 décembre 1985 ; les Principes de base du rôle du Barreau, adoptés par le 8^{ème} Congrès des Nations unies pour la prévention du crime, de septembre 1990 ; la Déclaration du Caire sur l'indépendance de la justice, de novembre 1995 ; la Déclaration de Paris du 14 février 2008 sur le renforcement de la justice pour développer les capacités institutionnelles de l'Etat et prévenir sa fragilisation ; et l'Ensemble des règles minima des Nations unies concernant l'administration de la justice pour mineurs (« Règles de Beijing »).

III.2. Organisation judiciaire au Togo

22. L'organisation judiciaire en vigueur au Togo découle de l'Ordonnance du 7 septembre 1978 portant organisation judiciaire¹⁰. Aux termes de l'article 1^{er} de ladite ordonnance, la justice est rendue par deux catégories de juridictions : les juridictions ordinaires de droit commun et les juridictions ordinaires spécialisées. Les juridictions ordinaires de droit commun sont :

- La Cour suprême¹¹ ;
- Les cours d'appel ;
- Les tribunaux de première instance.

Les juridictions ordinaires spécialisées sont :

- Les tribunaux du travail
- Les tribunaux pour enfants.

23. Les différentes juridictions de droit commun sont organisées en chambres. Ainsi, la Cour suprême siège en chambre administrative et en chambre judiciaire ; les cours d'appel

⁸ Il s'agit entre autres : du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1984), du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1984), de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1972), de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1983), de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (1987), de la Convention relative aux droits de l'enfant (1990), de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (2011) et de la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (1984). En ce qui concerne les instruments régionaux le Togo a notamment ratifié la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples et la Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant

⁹ Article 50 : « Les droits et devoirs, énoncés dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, ratifiés par le Togo, font partie intégrante de la présente Constitution ». L'article 140 apporte une précision de taille : « Les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois sous réserve, pour chaque accord ou traité, de son application par l'autre partie ».

¹⁰ Ordonnance n°78-35 du 07 septembre 1978 portant organisation judiciaire.

¹¹ La Cour Suprême est régie par la loi organique n°97-005 du 06 mars 1997, portant organisation et fonctionnement de la Cour Suprême.

- L'indépendance et l'impartialité de la justice ;
 - La collégialité.
28. S'agissant du fonctionnement du service public de la justice, on retrouve à travers les textes, à titre d'exemples, les principes suivants :
- L'égalité des justiciables ;
 - La gratuité de la justice ;
 - La neutralité du juge.
29. D'autres règles relatives aux garanties procédurales, tant en matière civile qu'en matière pénale, ainsi que celles relatives au droit à un procès équitable, se retrouvent dans les textes. Au plan interne, l'exigence du caractère équitable du procès trouve son origine dans la Constitution du 14 octobre 1992.
30. Néanmoins, si l'on considère les différents critères du procès équitable selon les termes de la CADHP et de la Constitution togolaise, on constate, à l'épreuve de la réalité, que certains sont appliqués et que d'autres ne le sont pas totalement. Ces éléments seront analysés plus loin dans le rapport.
31. Cette situation est liée à des difficultés de divers ordres qui entravent, voire empêchent la mise en œuvre du droit à un procès équitable. Or, le respect et l'application effective des principes d'organisation et de fonctionnement des juridictions sont des facteurs déterminant dans l'évaluation de la double fonction de la justice dans une société démocratique, à savoir : protéger les libertés individuelles et les droits de l'homme, et promouvoir de l'Etat de droit.
32. Le présent rapport comprend trois (3) parties :

Première partie : Les principes d'organisation et de fonctionnement des juridictions et leur mise en œuvre au Togo : état des lieux

Deuxième partie : Les principales causes des dysfonctionnements constatés dans l'administration de la justice au Togo

Troisième partie : Les approches de solutions et les recommandations

PREMIERE PARTIE

LES PRINCIPES D'ORGANISATION ET DE FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS ET LEUR MISE EN ŒUVRE: ETAT DES LIEUX

33. Sous cette rubrique, l'analyse portera successivement sur le respect des principes relatifs à l'organisation et au fonctionnement de la justice ainsi qu'aux garanties procédurales pour un procès équitable.

I.1 Les principes d'organisation des juridictions

I.1.1. Le principe de la séparation des fonctions

34. La Constitution consacre en son article 113 l'indépendance du pouvoir judiciaire par rapport aux pouvoirs exécutif et législatif, respectant ainsi le principe général de la séparation des pouvoirs au sein de l'Etat.
35. La première distinction importante consacrée par le droit positif togolais est la distinction entre les magistrats du Siège et les magistrats du Parquet (ministère public).
36. En matière répressive, une triple séparation existe en principe : la séparation des fonctions de poursuite et d'instruction, qui suppose que le magistrat du ministère public (parquet) ne peut instruire le dossier de la personne qu'il poursuit ; la séparation des fonctions d'instruction et de jugement, qui signifie que le juge d'instruction qui a instruit une affaire ne peut juger cette même affaire ; la séparation des fonctions de poursuite et de jugement qui a pour conséquence que le magistrat du parquet ne peut juger le dossier de la personne qu'il poursuit.
37. Le Code de Procédure pénale de 1983 définit les attributions spécifiques des différents acteurs intervenant dans la chaîne pénale, consacrant ainsi la séparation des fonctions judiciaires. Mais dans la pratique, de nombreuses dérogations sont apportées au principe de la séparation des fonctions, du fait de l'article 32 al. 2 de l'ordonnance du 7 septembre 1978 portant organisation judiciaire. En effet, aux termes de cet article, « *le Tribunal de Première Instance peut toutefois si le nombre des affaires ne justifie pas l'affectation de trois magistrats, comprendre un président du tribunal, un juge d'instruction chargé du parquet ou un juge unique qui cumule les fonctions de président, de juge d'instruction et de procureur de la République* ».
38. Sur le terrain, il est constaté que certains tribunaux se composent de deux magistrats : un président qui préside et un juge d'instruction qui est chargé des fonctions de parquet. Or, le principe de la séparation des fonctions judiciaires est directement lié au respect de l'impartialité et de l'indépendance des juges consacré à l'article 14 alinéa 1 du PIDCP ratifié par le Togo en 1984. Dans son observation no. 32, le Comité des droits de l'homme (CDH)¹³ des Nations unies rappelle que « le tribunal doit donner une impression

¹³ Organe de traité chargé de superviser et d'observer la mise en œuvre des obligations des Etats ayant ratifié ou adhéré au PIDCP. Le Comité a également pour attribution de clarifier ou expliciter à travers ses observations générales les obligations procédurales ou substantielles des Etats en vertu du PIDCP.

d'impartialité à un observateur raisonnable » à tout moment de la procédure. A cet égard, il ne peut être envisagé qu'un même magistrat puisse exercer ses fonctions en toute impartialité alors qu'il est à la fois chargé des poursuites, de l'instruction et du jugement.

39. Ainsi, certaines juridictions se retrouvent dans l'une ou l'autre des deux situations du non-respect du principe de séparation des fonctions. Il s'agit des tribunaux de première instance suivants : *Agou, Amlamé, Badou, Bafilo, Bassar, Blitta, Danyi, Elavagnon, Guérin-Kouka, Kantè, Kévé, Mandouri, Niamtougou, Pagouda, Tabligbo, Tandjoaré, Tchamba et Toboun*.
40. Il peut être rétorqué qu'il s'agit d'une disposition législative prenant en compte le souci de célérité de la justice en utilisant le critère du nombre des affaires afin d'évaluer s'il est nécessaire d'affecter trois magistrats aux fonctions distinctes. La logique de l'ordonnance de 1978 repose sur l'idée d'un rapprochement de l'administration de la justice du justiciable avec les ressources humaines disponibles. Néanmoins, le principe de la séparation des fonctions est une des garanties d'une administration de la justice juste et équitable, et son respect ne saurait être conditionné par le nombre d'affaires à traiter. En tout état de cause, cette situation fait entorse à un autre principe, celui de l'impartialité, qui sera analysé plus loin.

I.1.2. Le principe du double degré de juridiction

41. L'article 14 alinéa 5 du PIDCP consacre le principe du double degré de juridiction en disposant que : « *Toute personne déclarée coupable d'une infraction a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité et la condamnation, conformément à la loi.* » Ainsi, les justiciables ont le droit de faire appel des jugements devant une juridiction supérieure¹⁴. Ce principe est respecté de manière générale mais il y est fait entorse lorsqu'il s'agit des crimes et délits commis par les magistrats, certains fonctionnaires et autorités coutumières.
42. Lorsqu'un magistrat de l'ordre judiciaire qui n'appartient pas à la Cour suprême est susceptible d'être inculpé pour un crime ou un délit, c'est le Président de la Chambre judiciaire de la Cour suprême, ou un magistrat de ladite chambre désigné par lui, qui procède à l'instruction du dossier. D'une part, les ordonnances qui sont prises dans le cadre de cette instruction ne sont susceptibles d'aucune voie de recours¹⁵ et, d'autre part, l'arrêt rendu sur l'infraction qui est déférée à la Chambre judiciaire n'est susceptible d'aucune voie de recours¹⁶. La même procédure est applicable lorsqu'un préfet ou un sous-préfet, un maire, un officier de police judiciaire, un chef de canton ou de village sont susceptibles d'être poursuivis pour crime ou délit. Les voies de recours extraordinaires (pourvoi en cassation, demande en révision) ne sont pas ouvertes contre les arrêts rendus par les juridictions de jugement¹⁷.
43. Concernant l'interprétation¹⁸ du paragraphe 5 de l'article 14 du PIDCP, le CDH a rappelé dans le cadre de sa jurisprudence¹⁹ que : «... l'expression «conformément à la loi» ne doit

¹⁴ Article 182 du code de procédure civile et article 369 du code de procédure pénale.

¹⁵ Article 443 al. 4 et 444 du code de procédure pénale.

¹⁶ Article 445 al. 2 du code de procédure pénale.

¹⁷ Article 447, 4° du code de procédure pénale.

¹⁸ Observation générale n°32 du Comité des droits de l'homme sur l'article 14 du PIDCP, cfr. paragraphe 45 et suivants.

pas s'entendre comme laissant l'existence même du droit de révision à la discrétion des États parties. Au contraire, l'expression «conformément à la loi» vise les modalités selon lesquelles le réexamen par une juridiction supérieure doit être effectué... Le paragraphe 5 de l'article 14 garantit non seulement que la décision doit être soumise à une juridiction supérieure, ..., mais aussi que la déclaration de culpabilité doit elle aussi être soumise à une juridiction du second degré... »

44. Or, en vertu des dispositions du code de procédure pénale en vigueur, les personnes poursuivies dans le cadre du procès de la tentative d'attentat contre la sûreté de l'Etat d'avril 2009, n'ont pas eu la possibilité de contester ou d'exercer un recours contre leur condamnation devant une autre instance. A la lumière de la jurisprudence du CDH, les prévenus dans cette affaire sont privés du bénéfice du double degré de juridiction, ce qui constitue une violation de ce principe tel que prévu à l'article 14 paragraphe 5 du PIDCP.

I.2. Principes de fonctionnement des juridictions

I.2.1. Le principe de l'indépendance de la magistrature

45. L'indépendance de la magistrature se situe à deux niveaux : l'indépendance institutionnelle et l'indépendance individuelle.
46. Le principe de l'indépendance institutionnelle est consacré dans l'article 14 alinéa 1 du PIDCP et explicité dans les principes internationaux relatifs à l'indépendance de la magistrature²⁰. Ces derniers stipulent que «*La justice s'exerce à l'abri de toute intervention injustifiée ou ingérence, et les décisions des tribunaux ne sont pas sujettes à révision.*» Au niveau national, la Constitution prévoit en son article 113 al. 1^{er} que «*le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif*».
47. En vertu de leur statut, les magistrats du Siège ne relèvent que de la loi dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles²¹. Ils sont en outre inamovibles²².
48. S'agissant de l'indépendance individuelle, le principe n°3 des principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature²³ précisent que : «*Les magistrats connaissent de toute affaire judiciaire et ont le pouvoir exclusif de décider si une affaire dont ils sont saisis relève de leur compétence telle qu'elle est définie par la loi.*»
49. Dans le cadre de ses activités, le HCDH a noté que la question de l'indépendance de la magistrature togolaise, tant sur le plan institutionnel qu'individuel, est un problème complexe.

¹⁹ Extrait des constatations du Comité des droits de l'homme sur une plainte présentée en vertu du protocole facultatif se rapportant au PIDCP. Communication no 1095/2002, Gomariz Valera c. Espagne, par. 7.1

²⁰ Résolutions 40/32 du 29 novembre 1985 et 40/146 du 13 décembre 1985

²¹ Article 113 al. 2 de la Constitution.

²² Article 114 de la Constitution.

²³ Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature, adoptés par le septième Congrès des Nations Unies pour la prévention du crime et le traitement des délinquants, tenu à Milan du 26 août au 6 septembre 1985.

50. En effet, différents interlocuteurs ont partagé des cas qu'ils considèrent illustratifs de l'ingérence de personnes influentes dans les affaires judiciaires. On peut citer l'inexécution de l'arrêt de la chambre judiciaire de la cour suprême en date du 20 juin 2012, dans l'affaire Ministère public et Abass el Youssef c/ Sow Agba Bertin Ce dernier est poursuivi pour escroquerie et complicité d'escroquerie, faux et usage de faux et d'atteintes à l'honneur.
51. Par ailleurs, le rôle du Ministre de la justice, Garde des Sceaux est central pour assurer l'indépendance de la magistrature par rapport à l'exécutif et au législatif. En effet, la justice togolaise, comme dans tous les pays francophones, est administrée par un ministère, nommé Chancellerie, dirigé par le Garde des Sceaux, Ministre de la justice, membre du gouvernement, donc de l'exécutif. Dans ces systèmes judiciaires, le rôle du Garde des Sceaux, ministre de la justice est de définir les grands axes de la politique publique en matière de justice. Il décide des politiques de réforme et prépare les projets de lois et de règlements dans les différents domaines de la justice qu'il présente en Conseil des ministres et au Parlement, et veille à leur mise en œuvre. Il doit s'assurer de la bonne administration de la justice et définit la politique pénale afin de parvenir à une égalité de traitement des citoyens face à la loi sur l'ensemble du territoire. À cette fin, il est tenu d'assurer la cohérence de l'action pénale des parquets.
52. En d'autres termes, le Garde des Sceaux, Ministre de la justice, s'occupe de la gestion des moyens de l'appareil judiciaire afin de faciliter l'accès des citoyens au droit et à la justice. Ainsi, il organise les moyens nécessaires à l'action et à la gestion des juridictions. Pour ce faire, il s'appuie sur les membres de son cabinet en liaison étroite avec les directions du Ministère de la justice. Par conséquent, il occupe une fonction administrative et non judiciaire. Si l'organisation de la justice permet au Ministre de la justice de donner des instructions aux magistrats du parquet, il ne doit en aucun cas peser sur les décisions des juges, aussi bien ceux du siège que ceux des cabinets d'instruction. En dehors des magistrats du parquet, le Ministre de la justice ne doit pas, par exemple, donner des injonctions ou des instructions aux juges du siège quant aux dossiers qu'ils gèrent.
53. Selon les informations recueillies dans le cadre de ce rapport, plusieurs Ministres de la Justice ont, par le passé, imposé leur point de vue aux juges sous la menace d'affectation ou de sanction. Or, il revient au Conseil supérieur de la magistrature de faire des propositions au Garde des Sceaux en matière d'affectation. De même, le Conseil supérieur de la Magistrature est seul compétent en matière de sanctions disciplinaires. Dans l'autre sens, des juges chargés des cabinets d'instruction, dans certains dossiers, s'adressent directement au Ministre de la Justice. Ce sont des situations qui sont observées et vécues par des magistrats ; elles ne s'expriment pas ouvertement mais plutôt dans la discrétion et les magistrats s'en plaignent. Si dans le contexte actuel, ces pratiques ont considérablement diminué, il semble qu'elles subsistent concernant des affaires à connotation politique.
54. Selon plusieurs sources, dans le cadre de dossiers dit "*sensibles*", des juges d'instruction se déplacent à la Chancellerie avec leurs dossiers pour discuter avec le Ministre de la Justice ou ses collaborateurs²⁴ sur la manière de conduire le dossier.

²⁴ Affaire ReDeMaRe, affaire AGBA Sow Bertin, affaire GNASSINGBE Kpatcha et autres, etc.

55. Ces attitudes sont de nature à porter atteinte à l'impartialité et à l'indépendance des magistrats et, par conséquent, elles sont préjudiciables aux garanties procédurales et à un procès équitable. Les sollicitations de certains magistrats, surtout lorsqu'ils sont les premiers à faire le pas, renvoie à l'application effective des principes et règles protégeant leur indépendance dans l'exercice de leurs fonctions.

I.2.2 Le principe d'impartialité

56. Le principe d'impartialité trouve son fondement juridique dans l'article 14 alinéa 1 du PIDCP²⁵ et l'article 7 alinéa 1 de la CADHP, ainsi qu'au niveau du principe 2 des principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature²⁶. L'exigence d'impartialité comprend deux aspects²⁷. D'une part, cela suppose l'absence de parti pris et de préjugés de la part des juges au sujet de l'affaire dont ils sont saisis. Ils ne doivent pas agir de façon à favoriser indûment les intérêts de l'une des parties au détriment de l'autre²⁸. D'autre part, le tribunal doit aussi donner une impression d'impartialité à l'observateur lambda.
57. Or, la persistance du cumul des fonctions dans certaines juridictions togolaises, tel que cela a été souligné plus haut²⁹, crée un risque de subjectivité et d'arbitraire qui n'est pas de nature à garantir le procès équitable.
58. Mais l'impartialité du tribunal suppose aussi qu'il n'y ait aucune ingérence de la part des autorités gouvernementales dans le cours du procès, et que les notions telles que celles de «secret défense» ou de «sécurité nationale» soient utilisées selon le principe de la proportionnalité, c'est-à-dire compatibles avec les droits de la défense, et sans attenter aux garanties offertes à l'accusé. Cela suppose de donner au juge chargé d'une affaire dans laquelle le « secret défense » est invoqué, les moyens d'évaluer si le principe est compatible avec les droits de la défense et ne constitue pas une entorse à la manifestation de la vérité.
59. Au cours de l'observation du procès de l'affaire portant sur la tentative d'attentat à la sûreté de l'Etat en avril 2009, le HCDH a constaté qu'un officier supérieur a invoqué « le secret défense » pour justifier son refus de répondre aux demandes de clarifications de la Cour. Cette dernière n'a pu apprécier la compatibilité du principe de « sécurité nationale » avec les droits de la défense et s'est limitée à prendre acte du refus de témoigner de l'officier supérieur.

²⁵ Article 14 (1) PIDCP : Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil.

²⁶ Principe no.2. « Les magistrats règlent les affaires dont ils sont saisis impartialement, d'après les faits et conformément à la loi, sans restrictions et sans être l'objet d'influences, incitations, pressions, menaces ou interventions indues, directes ou indirectes, de la part de qui que ce soit ou pour quelque raison que ce soit. »

²⁷ Comité des Droits de l'Homme : Observation générale no.32 sur l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques

²⁸ Idem : observation générale no.32

²⁹ Lire le point I, de la première partie.

I.2.3. Le principe de l'inamovibilité

60. Ce principe est étroitement lié à celui de l'indépendance de la magistrature. Dans son observation no. 32, le CDH explicite que l'indépendance des magistrats suppose la mise en place de garanties contre toute interférence des pouvoirs exécutif ou législatif dans la sphère judiciaire. Selon le CDH, « les États doivent prendre des mesures garantissant expressément l'indépendance du pouvoir judiciaire et protégeant les juges de toute forme d'ingérence politique dans leurs décisions par le biais de la Constitution ou par l'adoption de lois qui fixent des procédures claires et des critères objectifs en ce qui concerne la nomination, la rémunération, la durée du mandat, l'avancement, la suspension et la révocation des magistrats, ainsi que les mesures disciplinaires dont ils peuvent faire l'objet ».
61. De même, les Principes fondamentaux 11 et 12 relatifs à l'indépendance de la magistrature précisent d'une part que : « La durée du mandat des juges, leur indépendance, leur sécurité, leur rémunération appropriée, leurs conditions de service, leurs pensions et l'âge de leur retraite » doivent être garantis par la loi et, d'autre part, que l'inamovibilité des juges produit ses effets tant qu'ils n'ont pas atteint l'âge obligatoire de la retraite ou la fin de leur mandat.
62. Au Togo, la procédure de nomination des magistrats est décrite dans les dispositions de l'article 118 de la Constitution³⁰ reprises dans la loi organique n°96-11 fixant statut des magistrats modifiée en 2013³¹. La nomination des magistrats du siège et du parquet se fait par décret pris en Conseil des ministres, soit sur proposition du CSM (magistrats du siège), soit sur proposition du Ministre de la Justice après avis du CSM. L'article 19 de la loi organique attribue le contrôle de l'avancement des magistrats à ce même CSM.
63. Afin de garantir l'indépendance des juges du siège, le principe de l'inamovibilité est formellement inscrit dans l'article 114 de la Constitution, et dans l'article 3 de la loi organique fixant statut des magistrats de 1996 modifiée en 2013 qui dispose que « *Le magistrat du siège est inamovible. En conséquence il ne peut recevoir une affectation nouvelle, même en avancement, sans son consentement préalable* ».
64. Mais dans la pratique, le principe de l'inamovibilité des juges du siège n'est pas toujours respecté. Les moyens pour garantir ce principe varient dans le détail et il arrive que certaines situations aillent à son encontre, comme les cas d'affectations ou de déplacements dits de sanctions, sans aucun fondement légal.

³⁰ Extrait de l'article 118 de la Constitution : « Le recrutement de tout magistrat se fait sur proposition du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature. La nomination des magistrats du siège est faite par décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du Conseil Supérieur de la Magistrature. La nomination des magistrats du parquet est faite par décret pris en Conseil des Ministres sur proposition du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, après avis du Conseil Supérieur de la Magistrature... »

³¹ Loi organique n° 2013-007 du 25 février 2013 portant modification de la loi organique n°96-11 du 21 août 1996 fixant statut des magistrats

65. On peut citer le cas du magistrat PETCHELEBIA P. Abalo, juge du siège, remplacé en juin 2012 à la tête de la Cour suprême³². On peut aussi citer le cas de Monsieur BAKAI R. Baoubadji, ancien procureur de la République près le tribunal de première instance de Lomé, relevé de ses fonctions en mai 2011 et mis à la disposition de la fonction publique. Il s'agit certes d'un magistrat du parquet qui ne bénéficie pas du principe de l'inaévolabilité, mais la décision prise au cours d'un Conseil des ministres de le mettre à la disposition du Ministre de la fonction publique de l'époque est critiquable.
66. Selon le principe de l'inaévolabilité - de pair avec celui de l'indépendance de la magistrature - si ces magistrats avaient commis des fautes professionnelles ou disciplinaires pouvant motiver leur déplacement ou leur suspension, ils devraient être régulièrement traduits devant les instances disciplinaires habilitées afin qu'ils puissent se défendre et, le cas échéant, être sanctionnés. Ne pas le faire constitue une entorse grave à l'indépendance des juges et au principe de l'inaévolabilité.
67. La loi organique fixant statut des magistrats définit la procédure disciplinaire relative à ces derniers et attribue le rôle de conseil de discipline au Conseil de la magistrature qui statue, sur saisine du Garde des Sceaux, dans un délai de 30 jours à compter de sa saisine³³. Il est à noter que les décisions d'affectation contestables susmentionnées avaient été prises par le Conseil supérieur de la magistrature. Or, ce dernier n'aurait pas respecté les procédures disciplinaires en vigueur en la matière. Se pose dès lors la question de l'indépendance du Conseil supérieur de la magistrature, si ce n'est pas sa composition³⁴.
68. Il existe des informations concordantes faisant état du fait que des juges sont souvent affectés ou déplacés sans leur consentement. Pour justifier ces affectations, les nécessités du service sont souvent évoquées alors que dans certains cas, il semble que ces réaffectations ou déplacements soient un moyen indirect de faire entorse au principe de l'inaévolabilité.

I.2.4. Le principe de la collégialité

69. Les formations de jugement sont collégiales, notamment au niveau de la Cour suprême (Président de la formation plus quatre conseillers), des cours d'appel (Président de la formation plus deux conseillers) et des tribunaux du travail (conformément à l'article 234 du code du travail ; le tribunal du travail est composé d'un président, d'un assesseur travailleur et d'un assesseur employeur). Par ailleurs, le tribunal pour enfants est aussi

³² Toutefois, le 25 mars 2013, ce magistrat a été nommé membre de la Cour de Justice de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) au titre de la République togolaise, par un acte additionnel N°01/2013/CCEG/UEMOA portant renouvellement de mandats, de nomination et de fin de mandats de membres de la Cour de Justice de l'UEMOA du 25 mars 2013 (cfr. article 2) de la Conférence des chefs d'Etat et de Gouvernement de l'UEMOA.

³³ Article 32 et suivants de la loi organique n°96-11 fixant statut des magistrats modifiée par une nouvelle loi organique en 2013.

³⁴ Article 116 de la Constitution en vigueur : «Le Conseil supérieur de la Magistrature est composé de neuf (09) membres : trois (03) magistrats de la Cour suprême ; quatre (04) magistrats des cours d'appel et des tribunaux ; un (01) député élu par l'Assemblée nationale au bulletin ; une (01) personnalité n'appartenant ni à l'Assemblée nationale, ni au Gouvernement ni à la magistrature, choisie par le Président de la République en raison de sa compétence. Il est présidé par le Président de la Cour suprême. Les magistrats membres dudit conseil, à l'exception du Président de la Cour suprême, membre de droit, sont élus par leurs pairs au bulletin secret. Les membres du Conseil supérieur de la Magistrature sont nommés pour un mandat de quatre (04) ans renouvelable une seule fois. »

composé d'un président et de deux assesseurs ; il en est de même de la Cour d'assises qui est composée de 3 magistrats professionnels et de 6 jurés. En revanche, au niveau des tribunaux de première instance, seul un juge siège³⁵.

70. Le principe de la collégialité, qui semble être acquis pour les cours d'appel, n'est pas totalement effectif à ce niveau. En effet, l'article 163 du code de procédure pénale dispose que : « *la cour d'appel comprend une chambre d'accusation. Cette juridiction est présidée soit par le président de la cour d'appel soit par un conseiller désigné par ce dernier. Elle comprend en outre deux conseillers. En cas d'empêchement, le président peut, par ordonnance, remplacer le président de la chambre d'accusation par un conseiller à la cour, et les deux conseillers par d'autres membres de la cour ou par des magistrats du tribunal de première instance du siège de la cour* ».
71. *In fine*, le texte ajoute que lorsque l'effectif des magistrats est insuffisant, la chambre d'accusation est valablement composée par son président³⁶. Et c'est justement à ce niveau que le problème se pose. En effet, la chambre d'accusation est le second degré de juridiction en matière d'instruction. Par conséquent, s'il faut suivre les raisons qui fondent la collégialité au niveau de la cour d'appel, à savoir éviter le maximum d'erreur, en confiant la décision à un collège de juges, il n'y a pas de raison de faire exception à ce principe. Si la loi permet que le président de la cour puisse, par ordonnance, remplacer le président de la chambre d'accusation par un conseiller à la cour, et les deux conseillers par d'autres membres de la cour ou par des magistrats du tribunal de première instance du siège de la cour, il est toujours possible, en cas de réduction d'effectif, de respecter le principe de collégialité en faisant appel aux magistrats du tribunal de première instance du siège de la cour d'appel. Ceci est d'autant plus nécessaire que la matière dans laquelle siège le plus souvent la chambre d'accusation se rapporte aux droits et libertés individuelles, matière qui mérite qu'on ne s'y trompe pas et que la collégialité soit par conséquent respectée.

I.2.5. L'accès concret et effectif à un tribunal

72. L'accès concret et effectif à un tribunal suppose la possibilité pour le citoyen de porter son cas devant une juridiction existante et fonctionnelle. Selon le droit international, ce principe découle du droit à l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice qui suppose que l'Etat prenne toutes les dispositions afin de garantir à toute personne son droit de se pourvoir en justice. Or, le principe d'accessibilité à un tribunal est notamment violé lorsqu'il existe un obstacle juridique tel que la complexité des modalités d'exercice des voies de recours, mais aussi par un obstacle de fait, tel que le coût élevé de la procédure.
73. Le montant excessif (500.000 FCFA) d'une consignation fixée pour le dépôt d'une requête introductive d'instance ou d'une plainte avec constitution de partie civile, ou encore l'impossibilité d'obtenir l'assistance judiciaire gratuite, constituent des obstacles à l'accès

³⁵ Code de procédure pénale, chapitre 2 se rapportant à la compétence et à la saisine du tribunal de 1^{ère} instance, Article 276 : « Le Tribunal siège à juge unique qui est soit le Président du Tribunal soit l'un des juges désigné par règlement de l'assemblée générale du Tribunal ou assurant une suppléance régulière.

³⁶ Article 163 alinéa 3 du code de procédure pénale : « Lorsque l'effectif des magistrats est insuffisant, la Chambre d'Accusation est valablement composée par son seul Président.»

concret et effectif à un tribunal³⁷. Il s'agit donc d'une violation des principes d'égalité devant la loi et devant les tribunaux tels que garantis respectivement aux articles 3 de la CADPH et 26 du PIDCP et de l'article 14 alinéa 1 du PIDCP.

74. De plus, le droit à l'égalité devant les tribunaux et cours de justice s'entend également de l'accessibilité géographique et effective à ces derniers. Le Togo compte 30 tribunaux de première instance répartis sur les 5 régions administratives à savoir Plateaux, Maritime, Savanes, Kara et Centrale. Par la création de ces juridictions, les autorités gouvernementales étaient certainement animées par le souci de rapprocher la justice du justiciable, et de rendre l'accès à la justice effectif et aisé.
75. Néanmoins, force est de constater que les infrastructures n'ont pas suivi la volonté politique. En l'absence d'une mise à disposition d'infrastructures et d'équipements appropriés pour ces nouvelles juridictions, les conditions de travail des juges³⁸ ne favorisent pas une bonne administration de la justice. Ces juridictions manquent de locaux adaptés à leurs missions ; les magistrats manquent de fournitures et du matériel nécessaires pour faire fonctionner leurs tribunaux. Certains ne disposent pas d'un logement adéquat et sont obligés de partager leur logement avec leurs greffiers ou d'autres employés du tribunal. Par ailleurs, certaines juridictions, notamment les juridictions administratives et les juridictions ordinaires spécialisées, sont difficilement accessibles à un grand nombre de citoyens.
76. En effet, pour tout le Togo, il existe un seul tribunal du travail, et un unique tribunal pour enfant, tous deux siégeant à Lomé, la capitale. L'absence de juridictions ordinaires spécialisées dans le reste du pays prive une grande partie des citoyens de leur droit d'agir devant ces juridictions. Ainsi, en cas de conflit avec son employeur, un employé préférerait renoncer à son droit d'agir faute de moyens pour aller à Lomé saisir le tribunal du travail. Par conséquent, en dehors de la capitale, les employés disposent de moyens de recours limités et sont donc particulièrement vulnérables vis-à-vis des employeurs en cas de violation de leurs droits socioprofessionnels. De même, les enfants résidant hors du ressort juridictionnel de Lomé ne bénéficient pas des spécificités que présentent les juridictions pour mineurs et, par conséquent, des mesures de protection auxquelles ils peuvent prétendre.
77. L'accessibilité des juridictions administratives représente également un défi pour les justiciables. En effet, les recours contre les décisions administratives de l'autorité publique doivent être portés devant la chambre administrative de la cour d'appel (à Lomé ou à Kara), juridiction administrative du premier degré du contentieux administratif suivant l'ordonnance portant organisation judiciaire de 1978. Malgré l'existence de dossiers au niveau de ces deux chambres administratives, ces dernières ne seraient pas véritablement fonctionnelles en cela qu'aucune décision sur le fond n'aurait été rendue jusqu'à présent. Selon les informations recueillies, cette situation était initialement due aux moyens limités de la magistrature, à une certaine crainte de s'opposer à l'administration publique et à un

³⁷ Extrait du rapport initial du Togo sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels soumis au Comité DESC en janvier 2010, paragraphe 186 : « Dans la pratique, les coûts induits par une action en justice ainsi que la lenteur de celle-ci limitent les recours, voire découragent nombre de justiciables ».

³⁸ Cas par exemple des tribunaux de première instance de : Agou, Danyi, Elavagnon, Guérin-Kouka, Mandouri, Tandjoaré et Tohou.

manque d'informations au sein du public sur les recours en matière administrative. Toutefois, cet état de fait pourrait également être indicatif, selon certaines sources, d'une sorte d'autocensure de la part des juges saisis du contentieux administratif. En tout état de cause, il en résulte une entrave au droit de toute personne d'avoir sa cause entendue par un tribunal compétent dans un délai raisonnable.

78. Par ailleurs, il n'existe que deux cours d'appel dans le pays, donc deux chambres administratives, l'une siégeant à Lomé et la seconde à Kara ; ce qui en limite l'accessibilité géographique pour les justiciables vivant dans d'autres régions. Cela contribue à les dissuader de porter leur contentieux devant les juridictions compétentes.
79. Ainsi, la chambre administrative de la Cour suprême n'a, pour l'heure, pas eu à statuer comme juge de cassation³⁹. Par ailleurs, elle n'a que peu souvent statué comme juge de l'excès de pouvoir⁴⁰ et n'a pas encore statué sur les pourvois en cassation contre des décisions d'organismes statuant en matière disciplinaire. Lors de l'audience solennelle de prestation de serment des magistrats de la Cour suprême du 16 octobre 2012, le Président de la Cour suprême a dressé le bilan des activités juridictionnelles de l'année judiciaire 2011-2012. Il a notamment mentionné que : « Sur 7 affaires, la Chambre n'a pu en sortir aucune⁴¹. Toutefois, l'on peut signaler que 6 affaires sont en train de faire l'objet de rapport tandis qu'une affaire est transmise au Parquet Général pour les conclusions du Ministre Public ». En dépit de ces efforts, cette situation prive le justiciable du droit d'accès aux juridictions administratives alors que les motifs pour les saisir ne manquent pas.

I.2.6. Le principe de la neutralité du juge

80. Le juge doit se situer à égale distance des parties ; il ne doit être proche d'aucune d'elles ni avoir un intérêt quel qu'il soit, même indirect, dans les affaires qu'il est appelé à juger. Ce principe rejoint celui de l'impartialité et de l'indépendance de la magistrature⁴². La question de la neutralité du juge au Togo pose celle de la neutralité de l'administration elle-même.
81. Il s'agit notamment de la neutralité ethnique et linguistique. Il apparaît que dans certains cas, les agents administratifs perdent de vue ce principe de la neutralité et s'expriment dans leur dialecte au lieu d'utiliser la langue officielle du pays qui est le français. Si l'utilisation des langues locales n'est pas un problème en soi, la pratique mise en cause est celle qui revient à en faire un « passe-droit ».

³⁹ Mise à jour du 12 décembre 2013 : Suite à la réception des commentaires du Gouvernement et vérification subséquente, le HCDH note que la chambre administrative de la Cour Suprême a eu à rendre quelques arrêts et ordonnances en tant que juge de cassation.

⁴⁰ Selon les informations recueillies dans le cadre de l'élaboration de ce rapport, la chambre administrative de la Cour Suprême aurait rendu deux décisions en 2013 suite à des recours pour excès de pouvoir.

⁴¹ Mise à jour du 12 décembre 2013 : Suite à la réception des commentaires du Gouvernement et vérification subséquente, le HCDH constate que les 7 affaires mentionnées par le Président de la Cour suprême ont pu être vidées à la date de la publication du présent rapport.

⁴² Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature : principe no.6. « En vertu du principe de l'indépendance de la magistrature, les magistrats ont le droit et le devoir de veiller à ce que les débats judiciaires se déroulent équitablement et à ce que les droits des parties soient respectés. »

82. Dans ces cas, il semble que l'affinité linguistique conditionne les rapports entre les administrations publiques et les administrés ; ce qui est contraire aux principes de non-discrimination et d'équité dans les débats judiciaires. La CVJR a d'ailleurs formulé la recommandation no.31⁴³ à l'égard de l'administration publique : « La CVJR recommande de... rappeler avec insistance que l'usage de la langue officielle est de principe dans les administrations publiques et dans leurs rapports avec les administrés ».
83. Par ailleurs, les résultats faisant l'objet du présent rapport ont révélé que les prestations de service dans plusieurs administrations sont fréquemment perçues comme subordonnées aux affinités ethniques ou linguistiques. Le citoyen qui se rend dans une administration et se retrouve face à un agent d'une ethnie différente de la sienne ou qui ne parle pas sa langue, a l'impression d'être un étranger ou craint de ne pas être bien servi⁴⁴. Ainsi au niveau de la justice, les principes de neutralité et d'impartialité imposent au juge de ne pas être influencé par ses affinités ethniques ou linguistiques.

I.2.7. Le principe de la gratuité de la justice

84. D'une manière générale, l'accès à la justice est gratuit. Aux termes de l'article 10 al.1^{er} de l'ordonnance n°78-35 du 7 septembre 1978, « *La justice est gratuite sous réserve des droits de timbre et d'enregistrement, des émoluments des auxiliaires de la justice et des frais effectués pour l'instruction des procès ou l'exécution des décisions judiciaires. Ces frais sont à la charge de la partie qui succombe, l'avance en est faite par la partie au profit de laquelle ils sont engagés* ». De même, le Code de procédure civile prévoit en son article 68 la consignation à la charge du demandeur d'une provision nécessaire, destinée à garantir le paiement des frais de justice, y compris ceux de l'enregistrement.
85. En principe, la justice est gratuite, ce qui signifie notamment que les justiciables ne paient pas les juges qui sont des fonctionnaires rémunérés par l'Etat. Néanmoins, concernant la gratuité de la justice, et de l'assistance judiciaire notamment, il faut distinguer suivant qu'il s'agit d'un litige en matière civile ou en matière pénale.

I.2.7.1. Le principe de la gratuité de la justice en matière civile

86. En matière civile, en principe, avant l'inscription de toute cause au rôle, le demandeur doit consigner entre les mains du greffier la somme présumée nécessaire au paiement des frais. Cette consignation ne peut être inférieure à 5000 FCFA (cinq mille francs) au premier degré et à 10000 FCFA (dix mille francs) en degré d'appel.
87. Cependant, sur toute l'étendue du territoire national, il n'y a pas d'uniformité en ce qui concerne ces frais pour les mêmes matières malgré l'existence d'un barème fixé par le Code de procédure civile (CPC)⁴⁵. En matière de divorce par exemple, selon des sources

⁴³ Voir dans ce sens les recommandations du rapport de la Commission Vérité, Justice et Réconciliation (CVJR) et notamment la recommandation no.31 à l'égard de l'administration publique : « La CVJR recommande de...rappeler avec insistance que l'usage de la langue officielle est de principe dans les administrations publiques et dans leurs rapports avec les administrés ».

⁴⁴ Recommandation no. 31 de la CVJR, rapport du 3 avril 2012.

⁴⁵ Articles 399 et 406 du Code de procédure civile

judiciaires, les frais à payer pour engager une instance ne sont pas les mêmes partout. Le montant maximal prévu par le CPC est de 10.000 FCFA alors que dans la pratique, les greffiers sollicitent entre 9.000 FCFA et 17.000 FCFA. Il en est notamment de même pour les frais de délivrance d'actes comme les jugements supplétifs tenant lieu d'actes de naissance, les copies de procès-verbaux de transport, les extraits de casier judiciaire, les extraits ou expéditions de jugements ou d'arrêts.

88. En matière de transport sur les lieux dans les litiges fonciers, il arrive que les parties paient jusqu'à 250.000 FCFA par partie pour que les juges effectuent le transport. Toutefois, les modalités de fixation de ces frais manquent de clarté. En effet, si l'on prend le cas des dossiers dans lesquels il y a trois ou quatre parties, à raison de 250.000 FCFA par partie, la juridiction se retrouve avec 750.000 FCFA, voire 1.000.000 FCFA pour les frais de transport pour un seul dossier. Ce constat a été fait dans le ressort des deux Cours d'appel où, même pour des litiges en pleine ville, le minimum de frais à payer par les parties est de 50.000 FCFA⁴⁶.
89. Il conviendrait donc de clarifier les critères pour la fixation de ces frais. Il semble que les juges fixent les frais de transport non seulement en fonction de la distance à parcourir du siège de leur juridiction au lieu du litige, mais aussi en fonction de l'étendue et de la valeur au mètre carré des immeubles litigieux. Cette situation pénalise énormément les justiciables qui sont souvent obligés, pour la plupart, de s'endetter pour faire reconnaître leur droit en justice. En effet, certains justiciables sont obligés d'hypothéquer ou de gager des biens en vue de couvrir ces frais tout au long du procès.
90. Dans la préfecture du Golfe, il a été également constaté que pour faire face à ces frais de transport et aux autres frais demandés par les intermédiaires de justice et les démarcheurs, soit disant pour « *faciliter l'issue du procès* », des justiciables ont vendu à vil prix, tout ou partie des terrains litigieux à des tiers. Ces personnes s'empressent de faire des travaux sur ces terrains litigieux pour faire constater le fait accompli ; cette situation est toujours source d'autres actions en justice. Ceci signifie que les litiges fonciers s'éternisent au détriment des justiciables concernés. Lorsqu'à la fin du litige, ceux-ci perdent leur procès au civil, et c'est un autre procès qui les attend au pénal, le plus souvent pour escroquerie avec le risque d'être condamné à une peine de prison s'ils sont reconnus coupables. Par conséquent, il faut donner un contenu véritable au droit à la gratuité de la justice qui n'est pas exactement le même en matière pénale.

1.2.7.2. Le principe de la gratuité de la justice en matière pénale

91. En matière pénale, lorsque la partie civile met en mouvement l'action publique par la voie de la citation directe, les frais d'assignation sont à sa charge (article 71 du C.P.P.) ; les autres frais engagés dans le cadre de la procédure sont à la charge du Trésor public. Mais lorsqu'il s'agit d'une plainte avec constitution de partie civile, il est dit que la partie civile qui met en mouvement l'action publique doit, si elle n'a pas obtenu l'assistance judiciaire, et sous peine

⁴⁶ Sources : Registres d'audience et plumitifs des juridictions ; notamment les décisions avant-dire-droit de la cour d'appel de Kara et des tribunaux du ressort de la cour d'appel de Kara (Blitta, Dapaong, Mandouri) et certains tribunaux du ressort de la cour d'appel de Lomé.

de non-recevabilité de la plainte, consigner au greffe la somme fixée par l'ordonnance du juge d'instruction. A ce niveau aussi, il y a parfois tendance à fixer des coûts excessifs qui sont de nature à décourager les plaignants pour certains types d'affaires, alors qu'il n'est pas possible à l'heure actuelle au justiciable togolais d'avoir accès à l'aide juridictionnelle⁴⁷.

I.3. Les garanties procédurales

92. Concernant les garanties procédurales liées au droit à un procès équitable, le constat à l'épreuve de la réalité est que certains sont appliqués et que d'autres, dans une large mesure, ne le sont pas. Cette situation est liée à des difficultés de divers ordres qui entravent, voire même empêchent, la mise en œuvre de ces garanties.

I.3.1 L'observation d'un délai raisonnable

93. Le droit de toute personne accusée d'être jugée sans retard excessif constitue un des aspects fondamentaux de la garantie du droit à un procès équitable prévu par l'article 14 alinéa 3-c du PIDCP. Le caractère raisonnable de cette durée s'apprécie au cas par cas et au regard de trois critères : la complexité de l'affaire, le comportement du requérant et de la manière dont les autorités nationales (particulièrement les autorités judiciaires) ont traité l'affaire⁴⁸ compte tenu du contexte politique et social : seules les lenteurs imputables à ces dernières permettent de conclure à l'inobservation du délai raisonnable.
94. En droit togolais, l'exigence du délai raisonnable se retrouve dans l'article 19 alinéa 1^{er} précité. Par ailleurs, la durée raisonnable de la procédure préserve la crédibilité de la justice et son efficacité. Le constat est que les détentions préventives durent trop longtemps, autant en matière correctionnelle que criminelle. Les détentions préventives trop longues sont l'un des maux qui rongent la justice pénale⁴⁹.
95. Selon un rapport établi en 2012 par l'Inspection générale des services juridictionnels et pénitentiaires, plus de 70% des détenus dans les prisons sont des détenus préventifs. En matière criminelle, les procédures durent au minimum 36 mois et peuvent aller jusqu'à 7 ans. Aux termes de l'article 112 du code de procédure pénale, "la détention préventive est une mesure exceptionnelle et, lorsqu'elle est ordonnée, certaines règles doivent être observées en ce qui concerne sa durée".
96. Or, le recours systématique au mandat de dépôt est l'une des causes des longues détentions préventives et de surpeuplement des prisons. En effet, le mandat de dépôt devient parfois un moyen de pression sur les justiciables pour régler certains litiges pour lesquels d'autres procédures sans placement sous mandat de dépôt sont parfaitement adaptées. La procédure

⁴⁷ Dans le cadre des plaintes déposées par une organisation de défense des droits de l'homme suite aux violences politiques et aux violations des droits de l'homme de 2005, un million de francs CFA lui a été demandé pour caution à Lomé, pendant qu'à Atakpamé la caution était fixée à 25.000 francs et 30.000 francs à Amlamé.

⁴⁸ Observation no. 32 du Comité des Droits de l'Homme relative à l'article 14 du PIDCP.

⁴⁹ Devant cette situation, avec l'appui du HCDH-TOGO, le ministère de la justice a réuni les juges répressifs au mois d'août 2012 pour un atelier de sensibilisation dans la salle du ministère de la sécurité et de la protection civile ; des appuis financiers ont également été octroyés au ministère de la justice entre 2010 et 2012 pour l'organisation des sessions d'assises des cours d'appel de Kara et de Lomé. Ceci a permis à une centaine d'affaires criminelles d'être jugées.

de citation directe, par exemple, n'est généralement utilisée que dans les cas d'accidents de la circulation. Et là encore, certains magistrats placent à nouveau sous mandat de dépôt des auteurs d'accident de la circulation qui ne présentent aucun danger ou risque de fuite ou de non représentation.⁵⁰

I.3.2 Le délai de garde à vue

97. La garde à vue est très règlementée dans le code de procédure pénale par les articles 52 et suivants. Sa durée varie en fonction de la gravité de l'infraction et de sa complexité. Elle est de 48 heures, renouvelable une fois, et peut exceptionnellement aller au-delà, jusqu'à 15 jours, lorsqu'il s'agit d'affaires complexes (drogues avec des ramifications étrangères), en application des articles 52 du Code de procédure pénale et 126 de la loi du 18 mars 1998. Cependant, force est de constater que très souvent les Officiers de Police Judiciaire (OPJ) dépassent largement ce délai de garde à vue avant le déferrement de la personne mise en cause devant le procureur de la République. L'exception (au-delà des 48 heures) devient souvent la règle, en violation de l'article 9 alinéa 4 du PIDCP qui dispose que: « Quiconque se trouve privé de sa liberté par arrestation ou détention a le droit d'introduire un recours devant un tribunal afin que celui-ci statue sans délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale. »
98. Cette situation est la plupart du temps imputable à l'inobservation des dispositions des articles 11, 18, 44 et 52 du Code de procédure pénale qui obligent les OPJ, dans le cadre de leurs procédures correctionnelles ou criminelles, à informer le procureur de la République ou le juge chargé du ministère public. Cette obligation d'information est d'autant plus impérieuse lorsqu'il s'agit de la prise des mesures de garde à vue ou de leur prolongation. L'absence d'information a pour conséquence le fait que des mesures de garde à vue échappent totalement au contrôle du parquet ou du juge chargé du ministère public, violant ainsi les dispositions de l'article 9 alinéa 4 du PIDCP suscités.
99. En dehors de l'absence d'information du parquet par les OPJ, le respect de la garde à vue souffre aussi de l'ingérence de la hiérarchie policière, militaire, politique et administrative, qui complique le travail des OPJ dans la mesure où ceux-ci sont parfois soumis à des pressions ou reçoivent des ordres et instructions contradictoires donnés, soit par le parquet, soit par leurs supérieurs hiérarchiques. Se pose ici la question de la violation des principes de l'indépendance de la justice. Celle-ci est exercée au plan judiciaire sous la direction du procureur de la République et des juges agissant comme membres du ministère public. Mais administrativement, elle dépend de leur autorité respective de tutelle (la police ou la gendarmerie) qui les note. Si bien que cette dualité d'autorité est également source de ce qui est déploré précédemment.
100. En outre, des détentions pour dettes ont toujours cours dans certaines brigades et certains postes de police, en violation de l'article 11 du PIDCP⁵¹. Le maintien de l'ordonnance du 9 mai 2001 relative au recouvrement des créances des institutions financières, constitue une

⁵⁰ Cas des tribunaux de Sotouboua et de Bafilo par exemple.

⁵¹ Article 11 : "Nul ne peut être emprisonné pour la seule raison qu'il n'est pas en mesure d'exécuter une obligation contractuelle".

violation au droit international des droits de l'homme car ce texte fait entorse à l'article 11 du PIDCP et devrait être abrogé.

I.3.3 La présomption d'innocence

101. Le principe de la présomption d'innocence est consacré à l'article 14 alinéa 2 du PIDCP et à l'article 7 alinéa 1-b de la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples qui stipule que le droit à un procès équitable comporte « le droit à la présomption d'innocence, jusqu'à ce que la culpabilité soit établie par une juridiction compétente ». Ce principe est prévu par les dispositions de l'article 18 de la Constitution en ces termes : « *Tout prévenu ou accusé est présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité ait été établie à la suite d'un procès qui lui offre les garanties indispensables à sa défense. Le pouvoir judiciaire, gardien de la liberté individuelle, assure le respect de ce principe dans les conditions prévues par la loi* ».
102. Dans ses efforts visant à clarifier ce droit également garanti par le PIDCP, le Comité des droits de l'homme⁵² précise notamment que : « Toutes les autorités publiques ont le devoir de s'abstenir de préjuger de l'issue d'un procès, par exemple de s'abstenir de faire des déclarations publiques affirmant la culpabilité de l'accusé... Les médias devraient éviter de rendre compte des procès d'une façon qui porte atteinte à la présomption d'innocence. » Aussi, la présomption d'innocence est méconnue lorsque, sans établissement légal préalable de la culpabilité du prévenu, une déclaration d'un représentant de l'Etat laisse penser que l'intéressé est considéré comme coupable.
103. La télévision nationale diffuse parfois des images de personnes arrêtées par la police ou par la gendarmerie, sans qu'aucune précaution ne soit prise pour garantir la présomption d'innocence, et en l'absence de représentant du parquet. A travers cette pratique, les officiers de police judiciaires, auxiliaires de justice, se substituent aux magistrats. A titre d'exemple, on peut citer le cas du suspect principal dans une affaire d'assassinats de 12 jeunes filles à Lomé (quartier d'Agoe) qui, en 2012, a fait une déclaration télévisée avant son déferrement auprès du parquet ; reconnaissant son implication dans les crimes. Il a également impliqué deux autres personnes dans sa déclaration, en violation du principe de la présomption d'innocence.

I.3.4 Les droits de la défense

104. Le respect des droits de la défense, consacré à l'article 14 alinéa 3 du PIDCP, est unanimement reconnu comme le principe fondamental de toute procédure judiciaire, administrative ou disciplinaire. Il constitue la garantie nécessaire d'une justice élémentaire ; le justiciable doit pouvoir se faire entendre à tous les stades du débat judiciaire. Les droits de la défense comprennent les droits d'être informé des charges retenues contre soi, d'avoir accès à son dossier, d'être représenté par un avocat, de faire entendre les témoins à charge et à décharge, et de pouvoir bénéficier de l'assistance d'un interprète, le cas échéant. Au Togo, l'article 11 alinéa premier de l'ordonnance n° 80-11 du 9 janvier 1980 portant sur l'exercice de la profession d'avocat dispose que : « Les avocats sont groupés en un barreau par cour d'appel administré par un conseil de l'ordre élu pour trois ans... ». Dans les faits et

⁵² Observation générale no. 32 du Comité des droits de l'homme portant sur l'article 14 du PIDCP

malgré la possibilité de créer un barreau à Kara où se trouve la seconde cour d'appel, il n'existe qu'un seul barreau qui est basé à Lomé, ville où les avocats sont concentrés. En dehors des affaires criminelles dans lesquelles les avocats peuvent être commis d'office, il est donc difficile pour les justiciables de se faire assister par un avocat. L'absence de barreau et donc d'avocats dans les régions est de nature à entraver les droits de la défense tels que prévus à l'article 14 du PIDCP.

1.3.4.1. L'information sur les charges

105. Suivant l'article 17 de la Constitution, «*Toute personne arrêtée a le droit d'être immédiatement informée des charges retenues contre elle* ». Ainsi, l'accusé doit être informé de la nature et de la cause de l'accusation portée contre lui, de manière détaillée, dans une langue qu'il comprend, et doit disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense. Dans la pratique, l'accusé est rarement informé des charges qui pèsent à son encontre au moment de son arrestation. Ce n'est qu'au niveau du parquet et du juge d'instruction que la notification a traditionnellement lieu.

1.3.4.2 Le droit de faire entendre les témoins

106. Le prévenu a le droit de faire entendre des témoins à charge et à décharge, dans les mêmes conditions. Toutefois, ce droit n'est pas absolu et ne permet pas la convocation ou l'interrogation de tout témoin à charge ou à décharge. Il peut être limité, le cas échéant, dans le souci d'une bonne administration de la justice. Ainsi, le prévenu ne peut évidemment pas faire appel à de faux témoins.

107. Toutefois, selon les informations recueillies par le HCDH dans le cadre de ce rapport, de nombreux cas de faux témoignages seraient utilisés en particulier dans le cadre d'affaires foncières qui, semble-t-il sont essentiellement jugées sur la base de témoignages. Il importe de donner aux magistrats des moyens supplémentaires pour mener des enquêtes plus poussées. Il appartient également aux juges de faire preuve davantage de diligence accrue dans le traitement des dossiers fonciers.

1.3.5 Le droit de bénéficier de l'assistance d'un interprète

108. Le justiciable, s'il ne comprend pas la langue nationale, doit bénéficier de l'assistance gratuite d'un interprète, afin que lui soit traduit ou interprété tout acte de la procédure engagée contre lui. Malheureusement, on constate que, faute d'interprète, certaines parties aux procès retournent parfois chez elles sans savoir exactement quelle a été la décision de la juridiction devant laquelle elles ont comparu. Cela a été souvent observé dans les juridictions de l'intérieur du pays où les parties parlent des langues pour lesquelles il est difficile de trouver un interprète assermenté ou *ad hoc*. A l'heure actuelle, les listes d'interprètes assermentés auprès des juridictions ne comprennent pas d'interprètes de langues minoritaires. A la Cour d'appel de Kara, par exemple, il n'y a pas d'interprète assermenté parlant le foulani⁵³.

⁵³ Le foulani : dialecte spécifique aux populations peules.

109. Ainsi le droit de bénéficier de l'assistance d'un interprète n'est pas acquis pour tous. Ce droit n'est pas respecté non plus lorsque, par exemple, certains magistrats du siège ou d'instruction se chargent eux-mêmes d'interpréter les propos des parties. Les magistrats ne sont pas des interprètes, et la présence d'un interprète n'est facultative que si les parties parlent la langue de la cour, notamment lorsque toutes les parties comprennent la langue française, qui est la langue de travail.

I.3.6 Le respect du droit à la défense

110. Il est un principe fondamental reconnu par le code d'organisation judiciaire au Togo, celui qu'en toutes matières, nul ne peut être jugé sans être mis en mesure de présenter sa défense. Les avocats ont libre accès devant toutes les juridictions. La défense et le choix du défenseur sont libres⁵⁴. Mais il faut distinguer selon les matières (civile ou pénale). En matière civile, les parties peuvent se faire assister ou représenter par un avocat ou un mandataire dans les cas où la loi l'autorise⁵⁵. En matière pénale, le droit d'être assisté d'un conseil s'ouvre théoriquement au stade de l'enquête préliminaire. Suivant l'article 16 al. 3 de la Constitution, « *Tout prévenu a le droit de se faire assister d'un conseil au stade de l'enquête préliminaire* ».
111. Dans la réalité, la mise en œuvre de cette disposition constitutionnelle est difficile. Ceci a encore été constaté lors des enquêtes concernant les auteurs présumés des incendies des grands marchés de Kara et Lomé⁵⁶. En effet, certains OPJ sont réticents à admettre les avocats dans les locaux de la police judiciaire dès les premières heures de l'enquête préliminaire. Or, la jurisprudence du Comité des droits de l'homme des Nations unies a clarifié le contenu du droit de se faire assister par un conseil de son choix, soulignant que le conseil doit pouvoir rencontrer l'accusé en privé dans les meilleurs délais et communiquer avec lui dans des conditions qui respectent intégralement le caractère confidentiel de leurs communications.
112. Certains OPJ exigent un décret d'application de cette disposition avant d'autoriser les avocats à voir leurs clients. Toutefois, l'Etat togolais - ou l'un de ses agents - ne peut invoquer les dispositions de son droit interne pour justifier la non-exécution d'un traité⁵⁷. A ce titre, le droit de se faire assister du conseil de son choix est garanti dans plusieurs instruments internationaux ratifiés par le Togo, y compris la CADHP, et est susceptible d'application immédiate.
113. Une autre difficulté résulte du fait que les avocats ont seuls qualité pour représenter, assister les parties, postuler ou plaider devant les juridictions et organismes juridictionnels ou disciplinaires du Togo, aux termes de l'article 3 de l'ordonnance n°80-11 du 9 janvier 1980 portant réglementation de la profession d'avocat.

⁵⁴ Article 11 de l'ordonnance portant organisation judiciaire de 1978.

⁵⁵ Article 35 du code de procédure civile.

⁵⁶ Les 10 et 12 janvier 2013 respectivement des incendies ont partiellement détruit les marchés de Lomé et de Kara, causant d'importants dégâts matériels et des pertes économiques chiffrées à plusieurs milliards de francs CFA. Suite à ces incendies, plusieurs arrestations et mises en détention provisoire ont été réalisées. La procédure judiciaire est toujours en cours.

⁵⁷ Article 27 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités.

Dès lors, l'absence d'avocats dans les régions entrave la jouissance du droit à la défense tel qu'inscrit à l'article 14 alinéa 3-d du PIDCP⁵⁸.

114. Par ailleurs, dans les procédures de Cour d'assises, il est dit que si les faits retenus à la charge des inculpés constituent une infraction qualifiée de crime par la loi, la Chambre d'accusation prononce la mise en accusation devant la Cour d'assises et désigne d'office un avocat aux accusés qui n'en ont pas encore choisi⁵⁹. Mais cette procédure constitue une violation au regard de l'article 14 alinéa 3-b du PIDCP qui stipule que toute personne a le droit: «*A disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense et à communiquer avec le conseil de son choix*». En effet, la procédure judiciaire, qu'elle soit correctionnelle ou criminelle suit tout un cheminement jusqu'au jugement du prévenu.
115. Il est alors difficile pour un avocat commis d'office d'assurer une défense de qualité au prévenu ou à l'accusé lorsqu'il ne peut prendre connaissance du dossier ou rencontrer son client qu'au jour de l'audience. En effet, en dehors de Lomé, c'est au cours des sessions d'assises que la plupart des accusés voient pour la première fois leur avocat désigné d'office. Une alternative à envisager serait de donner la possibilité à l'accusé de proposer à la juridiction l'avocat par lequel il souhaiterait être défendu. Ceci favoriserait un climat de confiance entre l'avocat et son client.
116. En outre, en matière de droit des mineurs, l'article 306 du code prévoit que la décision de placer un mineur en garde à vue doit être immédiatement notifiée à l'enfant et à ses parents, son tuteur ou son représentant légal. Selon la même disposition, le procureur de la République est également immédiatement notifié aux fins de désignation d'un avocat d'office. Mais cette disposition est presque impossible à respecter en dehors de Lomé, privant ainsi les enfants en conflit avec la loi de leur droit à la défense.

⁵⁸ Article 14 alinéa 3-d du PIDCP : « A être présente au procès et à se défendre elle-même ou à avoir l'assistance d'un défenseur de son choix; si elle n'a pas de défenseur, à être informée de son droit d'en avoir un, et, chaque fois que l'intérêt de la justice l'exige, à se voir attribuer d'office un défenseur, sans frais, si elle n'a pas les moyens de le rémunérer. »

DEUXIÈME PARTIE

PRINCIPAUX DYSFONCTIONNEMENTS CONSTATÉS DANS L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE AU TOGO

117. L'observation de l'organisation et du fonctionnement des juridictions togolaises et de certaines réalités du pays, permet de constater que le respect et la mise en œuvre des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans l'administration de la justice ne sont pas totalement effectifs. Les raisons sont diverses. A travers une observation attentive, il est possible de lier ces difficultés tout d'abord aux insuffisances relatives à l'organisation et au fonctionnement défaillant de l'appareil judiciaire.
118. Ces dysfonctionnements de l'appareil judiciaire sont certes structurels, mais aussi le fait des acteurs qui l'animent, à savoir le personnel judiciaire (magistrats et collaborateurs de justice) et les auxiliaires de justice (avocats, huissiers). Les obstacles sont aussi liés aux réalités socio-économiques et politiques du pays.

II.1 Les dysfonctionnements liés à l'organisation et au fonctionnement du système judiciaire

II.1.1. La lenteur judiciaire

II.1.1.1. La lenteur judiciaire à l'intérieur des juridictions

119. La lenteur judiciaire est un problème crucial qui affecte toutes les juridictions togolaises (tribunaux de première instance, cours d'appel, Cour suprême). Ce problème est dénoncé dans presque tous les systèmes judiciaires. Mais au Togo viennent s'y greffer les difficultés socio-économiques entraînant le manque de moyens matériels et de personnel pour permettre le fonctionnement normal et régulier de l'appareil judiciaire⁶⁰. La principale conséquence est que les décisions ne sont pas rendues dans des délais raisonnables et les actes de procédure ne sont pas accomplis dans les délais légaux.
120. Les procès qui durent, aussi bien sur le plan pénal que sur le plan civil, enlèvent tout intérêt à la répression le cas échéant, et toute efficacité à la justice dans l'exécution des conventions. Des dossiers finissent par se perdre ou alors l'issue n'est jamais connue. Le cas de monsieur Atsutsè Agbobli (historien, politologue, journaliste, ancien ministre et président du MODENA, un parti politique de l'opposition), retrouvé mort à la plage de Lomé, en est une illustration⁶¹.

⁶⁰ Ceci ressort également d'un constat établi par le Président de la cour suprême du Togo le 16 octobre 2012, à l'occasion de l'audience solennelle de prestation de serment de 13 nouveaux magistrats nommés à la cour suprême. « si le volume des affaires est très négligeable en ce qui concerne la chambre administrative, il en est autrement pour ce qui est de la chambre judiciaire qui (...) est malheureusement contrainte de gérer le règlement de 1095 dossiers en souffrance à la cour suprême depuis 1985 (...). »

⁶¹ En parallèle des investigations des autorités togolaises, la CNDH s'était également autosaisie de l'affaire. Elle a soumis des recommandations aux autorités quant aux suites à donner au dossier y compris de nouvelles investigations pour clarifier les circonstances entourant la mort de M. Agbobli.

121. La résistance du fait de certaines juridictions à exécuter des décisions des instances supérieures a également un impact sur la célérité de la procédure judiciaire en cours. Dans l'affaire AGBA Bertin, le juge du 4^{ème} cabinet d'instruction⁶² s'est refusé d'exécuter la décision de la chambre judiciaire de la Cour suprême par les motifs suivants :

«Attendu que la Cour suprême dans son arrêt en cassant partiellement l'arrêt de la Chambre d'Accusation a prononcé deux décisions qui revenaient au procureur Général d'appliquer :

- *Procéder à la mise en liberté provisoire de l'inculpé AGBA Sow Bertin contre paiement d'une caution de 150.000.000F CFA ;*

- *Auditionner et confronter les parties ;*

Qu'il apparaît indéniable que toute confrontation après que l'inculpé en détention ait été mis en liberté est inutile du fait des connivences et subornations susceptibles de se faire ;

Que c'est pourquoi en toute logique le Procureur Général a fait retour au Juge d'instruction afin que ces actes indispensables soient pris avant toute libération ;

Que le non accomplissement à ce jour de ces auditions et confrontation est le fait des conseils des personnes mise en cause qui, par des alchimies procédurales bloquent l'avancé de l'information ».

II.1.1.2. La lenteur judiciaire du fait d'autres acteurs

122. Sur un autre plan, la lenteur judiciaire trouve ses origines dans les difficultés et obstructions à la procédure que rencontrent les magistrats lorsque des éléments des Forces armées togolaises sont impliqués dans la commission d'une infraction. La hiérarchie militaire retient l'intéressé pour des sanctions disciplinaires avant de le mettre à la disposition de la justice.

123. Les recherches effectuées dans le cadre de ce rapport n'ont pu établir la base légale d'une telle pratique. Les magistrats confrontés à ces difficultés s'adressent à la chancellerie par voie hiérarchique avec un rapport en bonne et due forme. Les démarches que la chancellerie engage auprès des Forces armées togolaises ne connaissent pas de suite et les dossiers restent sans issue. En 2009, le Bureau a connu deux cas de ce type: les juridictions de Kévé et de Dapaong ont eu de nombreuses difficultés pour faire comparaître et interroger des militaires, présumés auteurs, respectivement dans une bavure militaire ayant entraîné mort d'homme et dans un homicide. S'agissant de Dapaong, la hiérarchie militaire aurait ouvert la procédure disciplinaire et une affectation de l'intéressé a suivi pour Atakpamé.

124. De plus, la possibilité pour la hiérarchie militaire de radier ou priver de solde des éléments présumés auteurs d'infractions en dehors de toute décision de justice entrave le droit à la présomption d'innocence de ces individus. Par ailleurs, lorsque la hiérarchie militaire tarde à mettre ses éléments à la disposition de la justice, ceci fait perdurer une situation dans laquelle le principe de la présomption d'innocence des présumés auteurs est déjà entravée.

125. Les magistrats déplorent régulièrement le peu d'empressement et la faible collaboration du corps médical lorsqu'il est question d'établir, par exemple, un certificat médical en cas de viol. Dans beaucoup de cas, le document, une fois établi, n'est pas délivré pour non-

⁶² Ordonnance de rejet de demande de mise en liberté provisoire (28 septembre 2012), Juge d'instruction du 4^{ème} cabinet du Tribunal de 1^{ère} instance de Première Classe de Lomé

paiement des frais de prestation. Au pire des cas, l'on évoque l'absence du chef de service pour apposer sa signature. Pendant tout ce temps, la procédure est en suspension.

126. Le HCDH a recueilli d'abondants témoignages dans ce sens au cours de sessions de formation des magistrats et d'officiers de police judiciaire dispensées dans tout le pays entre octobre et décembre 2011.

II.1.2 L'absence des juges aux différents stades de la procédure

II.1.2.1. L'absence du juge de la mise en état

127. À l'exception de Lomé, l'absence du juge de la mise en état des affaires fait que toutes les audiences des différentes juridictions constituent à la fois des audiences de la mise en état et de plaidoiries, occasionnant ainsi des renvois successifs des causes et parties. Dès lors, les magistrats se retrouvent avec un nombre impressionnant de dossiers à leurs audiences, qui se résument souvent à des audiences de renvois à des dates très éloignées, repoussant l'aboutissement des instances.

128. Ce constat ressort en consultant les rôles d'audience de presque tous les tribunaux, particulièrement celui de Lomé. Ceci nuit à un traitement effectif des dossiers et prive le justiciable de son droit à un procès équitable dans un délai raisonnable (article 14 PIDCP).

II.1.2.2. L'absence du juge des libertés et de la détention

129. Le projet de nouveau Code de procédure pénale⁶³ présenté en avril 2012 prévoit l'établissement de juges des libertés et de la détention, un magistrat du siège chargé de statuer sur la mise en détention préventive d'une personne inculpée et sur ses éventuelles demandes de mise en liberté. D'après le même texte, ses attributions sont aussi entre autres:

- le prolongement de la mesure de détention provisoire ;
- la sanction du non-respect d'un contrôle judiciaire ; et
- certaines prolongations exceptionnelles de la garde à vue au-delà de 48 heures en matière de criminalité organisée et de trafic de stupéfiant.

130. L'institution de ce juge permettrait d'éviter certaines situations de détention abusive et des détentions hors délai légal à tous les niveaux de la procédure.

II.1.2.3. L'absence du juge de l'application des peines

131. Il n'existe pas de juge d'application des peines dans l'organisation judiciaire togolaise. Ce vide juridique a des conséquences sur la situation des détenus. Cela limite l'individualisation des peines et, à terme, contribue à la surpopulation carcérale. La mise en place d'un juge de l'application des peines permettrait notamment un suivi judiciaire des condamnés en milieu

⁶³ En avril 2012, le Ministère de la Justice a organisé un atelier de validation des projets de Code pénal (CP) et Code de procédure pénale (CPP) préparés par des consultants recrutés à cet effet. A l'heure de rédaction de cette étude, le projet de CPP est toujours en cours d'examen au niveau du Conseil des Ministres. Le projet de CP aurait été transmis à l'Assemblée nationale pour examen et adoption.

libre. Ce juge sera, à titre d'exemple, chargé du suivi des condamnés admis au bénéfice de la libération conditionnelle.

132. Il pourra aussi aménager les peines d'emprisonnement ferme ne dépassant pas un certain nombre d'années sous forme de semi-liberté, de placement à l'extérieur, de suspension ou de fractionnement de peines ; ou bien convertir toute peine n'excédant pas un certain nombre de mois à un sursis assorti de l'obligation d'effectuer un travail d'intérêt général ou en jours-amende. Cette institution devrait contribuer à résorber le volume des détentions dans les établissements pénitentiaires et favoriser la réinsertion des condamnés ciblés.

II.2. Les dysfonctionnements liés aux acteurs judiciaires et à leurs conditions de travail

II.2.1 Le phénomène de la corruption

133. Outre le fait que les procès durent plusieurs années avant leur dénouement, lorsque la décision est rendue, obtenir la copie de cette décision reste un défi de grande ampleur. Ainsi, une certaine corruption des agents de greffes et autres auxiliaires de justice s'est développée en matière de délivrance de copies de décision de justice en vue de leur exécution. Face à cette situation, les justiciables se sentent parfois obligés de payer les greffiers audienciers pour les inciter à faire diligence. Certains professionnels de la justice expliquent cette situation par la pénurie du matériel de travail et de personnel de justice, notamment de magistrats, de greffiers et de secrétaires de greffe⁶⁴.
134. Le HCDH a recueilli des témoignages de magistrats à différents niveaux sur le phénomène de corruption. En matière foncière, certains magistrats se feraient même délivrer des reçus de vente sur des lots relevant de domaines litigieux sur lesquels ils sont appelés à se prononcer. Ainsi, un magistrat s'est fait délivrer, le 9 mai 2000, un reçu d'achat de trois lots de terrain à Hédjranawoé pour une valeur de dix millions (10.000.000 Fcfa) par l'une des parties, soit quinze jours avant la date où la cour devait vider son délibéré le 25 mai 2000⁶⁵. Le même magistrat avait été chargé à la Cour suprême de faire le rapport de ce dossier.
135. D'autres juges demandent aux parties en faveur desquelles ils comptent trancher les litiges, d'aller vendre le nombre de lots de terrains correspondant au montant de "l'enveloppe" qu'ils réclament avant que le délibéré ne soit vidé. Dans le cas contraire, elles sont exposées à une succession de renvois
136. On évoque des comportements similaires chez des greffiers et secrétaires de greffe. Certains greffiers se feraient remettre des lots de terrains en faisant croire aux parties qu'ils peuvent leur faire gagner le procès en intervenant auprès des magistrats avec lesquels ils travaillent.
137. La lutte contre la corruption doit être un engagement de tout un chacun, à commencer par les pouvoirs publics qui doivent prendre des mesures pour mettre les magistrats à l'abri des

⁶⁴ Des efforts ont été faits ces cinq dernières années dans le cadre du PNMJ pour recruter du personnel (magistrats et greffiers) mais il faut se rendre à l'évidence que la surcharge de travail demande beaucoup plus de personnel.

⁶⁵ Affaire HOR Kokou contre Agadji Séméha Kpégui et Agadji Komlan, arrêt n°91/2000 du 25 mai 2000.

besoins élémentaires générés par leur statut social. Ils devront ramener à l'ordre les magistrats corrompus au moyen de sévères sanctions, notamment la radiation, conformément aux procédures en la matière.

138. Il appartiendra à l'Inspection générale des services juridictionnels et pénitentiaires⁶⁶, dont il faut renforcer les capacités, d'instruire objectivement tous les dossiers relatifs à de graves indélicatesses commises par les magistrats dont elle est saisie, et de les transmettre le cas échéant aux instances compétentes pour trancher. En ce qui concerne les magistrats eux-mêmes, ils doivent revoir la façon dont ils se considèrent et donner une autre image de leur profession. En effet, les mauvaises conditions de travail ne sauraient justifier les cas de corruption.

II.2.2. Le phénomène des intermédiaires de justice

139. L'un des facteurs de corruption au sein du système judiciaire togolais est le phénomène des intermédiaires de justice. Ceux-ci interviennent dans le cours des affaires judiciaires en servant d'interface entre certains magistrats et les justiciables. Certains seraient au service de magistrats qui, sous prétexte d'absence d'agent d'entretien ou de coursier, amènent avec eux des membres de leur famille ou des connaissances. Ceux-ci, deviennent très vite des porteurs de mallette pour des magistrats et leurs interlocuteurs auprès de justiciables.
140. Certains de ces intermédiaires, qui ne travaillent pour aucun magistrat, mais qui peuvent devenir leurs démarcheurs, s'installent au palais de justice comme s'ils étaient des agents de la justice. Ils entrent alors en relation avec les usagers de la justice afin de connaître leurs problèmes et de leur promettre d'intervenir auprès de tel ou tel magistrat ou autre agent, moyennant un paiement. C'est ainsi que le phénomène de la corruption s'est accru de façon exponentielle dans les palais de justice du Togo.
141. Dans ses efforts visant à rendre la justice plus accessible au public, la Cour d'appel de Lomé publie, depuis juin 2013, un mensuel d'informations : « Reflets du Palais ». Cette publication a notamment soulevé la problématique des démarcheurs judiciaires qui exploitent le manque de connaissance des justiciables quant aux procédures légales⁶⁷. Les tarifs des actes pratiqués au tribunal de première instance et à la Cour d'appel de Lomé paraissent dans le numéro d'août 2013, en attendant que « cette rubrique ... fasse l'objet d'affichage public au sein de toutes les juridictions relevant » de leur ressort.

⁶⁶ Dans un entretien publié dans le n°003 du 20 août 2013 dans « Reflets du Palais », revue publiée par la Cour d'appel de Lomé, l'Inspecteur général des services juridictionnels et pénitentiaires M. Kokouvi Pius AGBETOMEY énumère les attributions de l'IGSJP. Il s'agit de contrôler le fonctionnement et la gestion interne des services et juridictions (organisation, méthodes de travail, manière de servir du personnel d'appui) ; mener des enquêtes et instruire les plaintes et requêtes adressées au garde des sceaux, centraliser les rapports des chefs de cours ; exploiter les données et toutes études nécessaires à une bonne administration de la justice.

⁶⁷ Reflets du Palais, mensuel d'informations de la Cour d'appel de Lomé n°003 du 20 août 2013, page 10 : « L'une des gangrènes de nos juridictions est le phénomène des démarcheurs judiciaires. Ils ne sont ni juge, ni avocat, ni notaire, ni huissier, ni même clerc d'auxiliaires mais se comportent comme tels et passent leur journée en arpentant nos palais, nos prisons dans le but d'escroquer les pauvres justiciables dont la plupart ignorent les frais auxquels ils sont confrontés lorsqu'ils s'adressent à la justice pour l'établissement d'un acte. »

II.2.3 Les conditions générales de travail et la situation financière des magistrats et autres acteurs judiciaires

II.2.3.1 Les conditions générales de travail des magistrats et autres acteurs judiciaires

142. Si le programme national de modernisation de la justice (PNMJ)⁶⁸ a en partie permis de prendre des mesures correctives, plusieurs défis quant aux conditions de travail des magistrats et autres acteurs judiciaires identifiés dans le cadre de ce programme, restent d'actualité. Les cours et tribunaux, dans leur ensemble, rencontrent d'importantes difficultés matérielles et financières pour assurer une justice rapide, efficace et accessible à tous les citoyens. Sur le plan matériel, on relève l'insuffisance et l'inadaptation des infrastructures dans toutes les juridictions du système judiciaire⁶⁹.
143. D'après les informations recueillies par le HCDH entre 2010 et 2012, la plupart des juridictions⁷⁰ de l'intérieur du pays sont abritées par des bâtiments appartenant à des propriétaires privés qui ont loué leurs locaux à l'administration. La conséquence est, à l'exception de Lomé et de Dapaong, une absence de palais de justice ou de locaux adéquats pouvant loger les services administratifs judiciaires et des salles d'audiences adéquates.
144. Suite aux dernières affectations de magistrats en septembre 2012, il a été constaté que dans beaucoup de cas, les magistrats partagent à deux les mêmes bureaux. A la Cour suprême, la plupart des conseillers sont à l'étroit dans leurs bureaux. Dans l'ensemble, ce sont des bureaux exigus, dépourvus de mobilier adéquat et de fournitures⁷¹.
145. Comme par le passé, certains magistrats préfèrent rester à leur domicile pour traiter leurs dossiers et ne se rendent à la Cour que les jours d'audience ou de délibération. L'absence de moyens adéquats mis à la disposition des magistrats contribue à aggraver la lenteur de la justice. Parmi les juges des juridictions inférieures interrogés, peu envient la situation socioprofessionnelle des hauts magistrats de la Cour suprême. En outre, malgré les mesures envisagées dans le cadre du Programme national de modernisation de la justice, les magistrats continuent d'équiper leur bureau à leurs frais ou avec des meubles de récupération. Selon les témoignages recueillis, plusieurs d'entre eux seraient dans cette situation depuis le début de leur carrière.
146. Le constat est que, plus le niveau de la hiérarchie judiciaire est élevé, plus la situation socioprofessionnelle du magistrat, se dégrade. C'est la raison pour laquelle certains sont prêts à toutes les obstructions possibles pour ne pas quitter leur poste dans les tribunaux de première instance.

⁶⁸ Cf. Etude diagnostic sur le système judiciaire du Ministère de la Justice appuyée par le PNUD de 2004 qui a abouti à l'élaboration du Programme national de modernisation de la justice (PNMJ).

⁶⁹ Par ailleurs, certains magistrats sont obligés d'acquiescer leurs propres matériels de travail comme les ordinateurs de seconde main. Toutefois, ce phénomène est beaucoup plus visible au niveau de la police judiciaire.

⁷⁰ Il en est de même pour des brigades de gendarmerie et des postes de police.

⁷¹ Au tribunal de première instance de Lomé, l'insuffisance et l'exiguïté des bureaux conduisent à mettre les magistrats stagiaires dans des conditions difficiles de travail et d'encadrement. Certains sont par exemples obligés de rester pratiquement debout tout le long de la journée.

147. La conséquence est que de très jeunes magistrats se sont retrouvés à la cour d'appel et à la Cour suprême, alors que certains de leurs aînés sont restés dans les juridictions inférieures comme chefs de cour. Plusieurs cas de cette nature ont été recensés, notamment à Lomé, dans les années 2000 à 2008.

II.2.3.2. La situation financière des magistrats et des autres acteurs judiciaires

148. Outre des conditions de travail difficiles, la situation financière des magistrats ne leur permet pas d'avoir un niveau de vie décent. Sur le plan financier, une réelle démotivation est à relever parmi les principaux acteurs de la justice que sont les magistrats. La raison évoquée est l'insuffisance ou l'insignifiance de leurs conditions salariales⁷². Celles-ci se révèlent en outre être l'une des causes principales de la vulnérabilité des magistrats à la corruption. Cette corruption affecte également des greffiers qui ont la charge d'établir et de mettre en forme les expéditions des décisions de justice.

149. Il convient toutefois de noter que la loi organique n°2013-007 du 25 février 2013 est venue modifier la loi organique n°96-11 fixant le statut des magistrats⁷³. Cette loi organique et son décret d'application n°2013-047/PR ont permis une révision des éléments de rémunération des magistrats⁷⁴, ce qui constitue un développement positif en la matière.

II.2.4. Le manque de contrôle

150. Il est constaté que le manque de contrôle dans la chaîne judiciaire est parfois la raison principale de certains dysfonctionnements. Il s'agit par exemple du contrôle des magistrats du parquet et des juges d'instruction sur les OPJ dans le cadre des procédures judiciaires qu'ils diligentent, et notamment par rapport au contrôle de la garde à vue, et des comptes rendus que les OPJ doivent faire aux magistrats du parquet. Il s'agit aussi du contrôle que les chefs de cour (président, procureur général) doivent exercer envers leurs subordonnés et autres collaborateurs.

151. Ces contrôles peuvent permettre, sinon d'éviter, du moins de limiter ou de réduire par exemple des situations de détention arbitraire ou des dysfonctionnements dans le service régulier des cours et tribunaux. Enfin, il s'agit du contrôle que l'Inspection générale des services juridictionnels et pénitentiaires devrait faire dans les juridictions dans le cadre de ses larges attributions (IGSJP)⁷⁵. Malheureusement ces différents contrôles ne sont pas toujours effectifs. Parmi les raisons évoquées pour ces manquements, il y a encore et toujours le manque de moyens.

⁷² La loi organique fixant le statut des magistrats a été modifiée par la loi organique n° 2013-007 du 25 février 2013 mais, il reste à voir les incidences financières que cette modification aura sur les conditions de vie du magistrat pour pouvoir en évaluer l'impact.

⁷³ Loi organique n°2013-007 du 25 février 2013.

⁷⁴ Décret n°2013-047/PR modifiant le décret n°97-224/PR du 4 décembre 1997 portant modalités d'application de la loi organique n°96-11 du 21 août 1996 modifiée par la loi organique n°2013-007 du 25 février 2013. A la lecture de l'article 11 nouveau, le montant des indemnités prévues a, en moyenne, été triplé. De même, la loi organique du 25 février 2013 prévoit désormais nouvelle indemnité parmi les éléments de rémunération des magistrats: l'indemnité de judicature.

⁷⁵ Pour l'ensemble des juridictions et de l'administration pénitentiaire, il n'y a que deux inspecteurs. Ceci est largement insignifiant devant l'ampleur des tâches et les problèmes à résoudre. Les deux inspecteurs par ailleurs sont à Lomé.

II.3. Le non-respect des décisions de justice par les justiciables

152. L'exécution de décisions de justice, y compris des arrêts de la Cour suprême, rencontrent parfois des résistances. Cette situation de mépris à l'encontre de l'autorité judiciaire est parfois l'œuvre de justiciables, soutenus ou encouragés par certaines autorités politiques ou administratives. En 2012, dans une affaire foncière tranchée par le tribunal de Kara, des autorités administratives auraient encouragé la communauté à s'opposer aux magistrats en évoquant le fait qu'ils n'étaient pas de la région et ne connaissaient pas les coutumes, incitant ainsi à la non-exécution de la décision. Cet incident parmi tant d'autres illustre les cas d'ingérence de l'administration dans les affaires judiciaires au niveau local qui est souvent lié à la question du foncier au Togo⁷⁶.

⁷⁶ Voir les exemples abordés plus haut aux pages 24, 25, 29 et 35.

TROISIEME PARTIE : LES APPROCHES DE SOLUTIONS

153. Les solutions visant à rendre effectif le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans l'administration de la justice doivent être envisagées dans le cadre d'une réforme de l'ensemble du système judiciaire. Tel a été l'objectif visé par le Programme national de modernisation de la justice, qui avait pour ambition de donner au Togo une justice réformée, renouvelée et moderne dans ses structures et outils d'action, une justice réellement indépendante et impartiale, administrée par des femmes et des hommes consciencieux, honnêtes et dévoués à la tâche.
154. Une telle justice, restaurée et modernisée dans ses infrastructures, mais aussi par la mentalité de ses acteurs, doit être accessible à tous et égale pour tous. Malheureusement, au terme de ce programme, beaucoup d'efforts sont encore requis en matière de réformes législatives et structurelles, notamment des organes de contrôle et de supervision des institutions, de rénovation des infrastructures.
155. Il est important de souligner que les autorités togolaises, au plus haut sommet, ont affiché à plusieurs reprises la ferme volonté d'assainir le secteur de la justice par des réformes de l'ensemble de l'administration judiciaire. Plusieurs réformes ont été approuvées par la chancellerie parmi lesquelles la révision des textes du Code pénal et du Code de procédure pénale.
156. Certaines réformes ont déjà été réalisées. C'est le cas notamment des affectations de septembre 2012 qui ont généré d'importants changements au niveau des juridictions ; du statut des magistrats, récemment modifié ; et de l'adoption de la loi sur l'aide juridictionnelle. L'avant-projet de loi sur l'organisation judiciaire est à l'étude au niveau du gouvernement. En outre, un premier effort a été fait pour fournir des équipements en outils informatiques et en mobilier de bureau aux tribunaux de première instance et aux cours d'appel.
157. Il conviendrait de maintenir et d'intensifier ces divers efforts notamment en lançant ou en accélérant la mise en œuvre de certaines réformes et initiatives.

III.1. Les réformes législatives

158. En vue d'assurer la mise en œuvre et le respect effectifs des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans l'administration de la justice, la poursuite de plusieurs réformes législatives s'avère nécessaire.

III.1.1 L'ordonnance n°78-35 du 7 septembre 1978 portant organisation judiciaire

159. Une réforme de l'ordonnance n°78-35 du 7 septembre 1978 portant organisation judiciaire est en cours. Le respect du principe de la séparation des fonctions de jugement (juge du siège) de celle des poursuites (magistrat du parquet ou ministère public) et de l'instruction (juge d'instruction) sont des priorités qu'il serait important de traiter dans le cadre de cette

réforme. Il faut par conséquent qu'elle assure la plénitude fonctionnelle des juridictions de manière absolue.

160. L'intérêt d'une telle réforme pour les parties au procès n'est plus à démontrer. La situation actuelle de certains tribunaux n'est pas de nature à sauvegarder le principe de la séparation des fonctions judiciaires et le principe d'impartialité. Il importe que le nouveau projet de texte sur l'organisation judiciaire en cours d'élaboration prenne en compte cette préoccupation.

III.1.2. La loi n°80-1 du 13 août 1980 instituant le code pénal

161. Le code pénal actuel fait également l'objet d'une révision. Celle-ci devrait porter sur divers points relatifs aux droits et libertés fondamentales, notamment sur la répression de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, et sur les mesures de garde à vue et de contrôle de ces mesures. Dans le souci de la protection des droits et libertés individuels, et en conformité avec les principes généraux du droit international des droits de l'homme, les infractions doivent être définies clairement.

III.1.3. La loi n° 83-1 du 02 mars 1983 portant code de procédure pénale

162. La réforme en cours du Code de procédure pénale devrait inclure entre autres, des dispositions sur les mesures alternatives à l'emprisonnement, et la réduction de la durée des procédures et des détentions préventives.

163. De nouvelles dispositions plus protectrices des droits et des libertés devraient être prises, notamment l'interdiction de la détention arbitraire, l'imprescriptibilité du crime de torture, les droits des personnes privées de liberté (par exemple le droit d'être assisté d'un avocat dès l'enquête préliminaire), la réduction substantielle de la durée de la procédure criminelle, l'instauration d'un juge d'application des peines, l'instauration de peines alternatives aux peines privatives de liberté.

III.2. La réforme des organes de contrôle et de supervision

164. Une réforme des organes de contrôle et de supervision est également nécessaire, principalement du Conseil supérieur de la magistrature et de l'Inspection générale des services juridictionnels et pénitentiaires.

III.2.1. Le Conseil supérieur de la magistrature

III.2.1.1. Sa composition

165. Le Conseil supérieur de la magistrature (CSM) fait parfois l'objet de critiques quant à sa composition qui donne la possibilité au pouvoir Exécutif d'influer sur ses décisions s'agissant de certaines nominations à des fonctions plus prestigieuses que d'autres. Aux termes de l'article 115 al. 1^{er} de la Constitution, l'indépendance de la justice est garantie par

le Président de la République lequel est assisté dans cette mission par le CSM⁷⁷, présidé par le Président de la Cour suprême.

166. Sur la question de la présidence du CSM par le Président de la Cour Suprême, il semble se dégager deux points de vue divergents. En 2012, des réflexions ont été menées dans le sens de la présidence du CSM par le Président de la République avec pour vice-président le Garde des Sceaux, Ministre de la justice ; ce qui serait de nature, selon les tenants de cette réforme, à d'avantage impliquer l'Exécutif dans les questions et les problèmes auxquels la justice fait face. Pour d'autres, cette évolution asservirait davantage le CSM, et aliénerait son indépendance. Une autre alternative reviendrait à opter pour une composition professionnelle du CSM qui respecterait les principes de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance de la magistrature.

III.2.1.2. Son fonctionnement

167. Depuis sa mise en place en 1994 jusqu'à la date du présent rapport, beaucoup d'irrégularités et d'incohérences constitutives de violations des statuts de la magistrature auraient été commises par le Conseil dans ses décisions d'affectations ou de nominations de magistrats. Selon les informations recueillies, ces violations répétées auraient fait douter sérieusement le corps judiciaire de l'indépendance des membres du CSM par rapport à l'Exécutif, et de la capacité même de ses membres à faire preuve d'indépendance et d'objectivité dans leurs prises de décisions. Des associations de magistrats ont souvent interpellé le Conseil sur ce point.

168. De même, la nomination de magistrats à certains postes par le CSM mettrait en cause son indépendance et constituerait alors une violation de ses prérogatives. Ainsi l'article 163 du Code de procédure pénale⁷⁸ a été violé par la nomination du président de la chambre d'accusation de la cour d'appel de Lomé par le CSM lors des affectations du 21 septembre 2012. En effet, aucun texte n'autorise le CSM à nommer le président de la chambre d'accusation. Par ailleurs, la chambre d'accusation de la cour d'appel de Lomé n'est pas l'unique chambre avec à sa tête un président. Or, le CSM n'a pour l'heure jamais procédé de la même manière pour d'autres chambres, telles que la chambre civile ou la chambre sociale.

169. D'après les témoignages recueillis dans le cadre de ce rapport, certaines promotions au sein de la magistrature n'ont pas de base objective et seraient fondées sur l'ethnie, le clan, l'appartenance politique ou pour service rendu. Elles relèveraient du népotisme et du favoritisme, et auraient alors tendance à corrompre et à démoraliser le pouvoir judiciaire

⁷⁷ Article 115 al. 2 de la Constitution.

⁷⁸ «La cour d'appel comprend une chambre d'accusation. *Cette juridiction est présidée soit par le président de la cour d'appel soit par un conseiller désigné par ce dernier.* Elle comprend en outre deux conseillers. *En cas d'empêchement, le président peut, par ordonnance, remplacer le président de la chambre d'accusation par un conseiller à la cour, et les deux conseillers par d'autres membres de la cour ou par des magistrats du tribunal de première instance du siège de la cour.* Lorsque l'effectif des magistrats est insuffisant, la chambre d'accusation est valablement composée par son seul Président.

170. Le CSM devrait prendre toutes les dispositions nécessaires afin de garantir son indépendance en toutes circonstances, notamment à travers le respect des règles de procédure de nomination des magistrats.

III.2.2. L'Inspection générale des services juridictionnels et pénitentiaires

171. L'inspection générale des services juridictionnels et pénitentiaires comprend un inspecteur général et son adjoint, tous deux magistrats, basés à Lomé. Elle ne dispose pas de relais à l'intérieur du pays. Cela est largement insuffisant au regard du travail à réaliser notamment au niveau des juridictions et des plaintes des justiciables.

III.3. Les réformes structurelles

172. Les réformes structurelles touchent notamment aux problématiques suivantes : l'augmentation de l'effectif et la formation des magistrats et autres acteurs judiciaires et les mesures contribuant à assurer une plus grande indépendance et une meilleure supervision des magistrats.

III.3.1. Le recrutement des magistrats et des collaborateurs de justice

173. Des efforts ont été accomplis ces dix dernières années en vue d'augmenter sensiblement le nombre des magistrats. Cependant, ces efforts sont à poursuivre. Afin de rendre fonctionnelles toutes les juridictions et faire respecter le principe de la séparation des fonctions juridictionnelles, il conviendrait de recruter davantage de magistrats. En même temps, il est nécessaire de procéder à des recrutements fondés sur la compétence et de déployer les nouveaux magistrats rationnellement, en tenant compte également du critère genre.

174. La problématique de l'effectif se pose également pour les collaborateurs de justice que sont les greffiers et les secrétaires de greffe. Selon les témoignages collectés, il y aurait deux greffiers pour dix magistrats alors que le ratio normal est de trois greffiers pour un magistrat. Une augmentation de leur nombre est recommandée.

III.3.2. La formation des magistrats

175. La question de la formation des magistrats est fondamentale et comprend les formations initiales et continues ainsi que les stages nationaux, sous régionaux ou internationaux. La formation devrait participer à l'indépendance des magistrats, et intégrer les droits de l'homme. Ceci devrait également concerner les procureurs, les avocats et les responsables de l'application des lois.

176. Le Centre de formation des professions de justice (CFPJ), qui a été établi dans le cadre de l'exécution du Programme national de modernisation de la justice, est chargé de la formation initiale et continue des magistrats, des greffiers, des officiers de police judiciaire et des personnels de l'administration pénitentiaire, des huissiers, des notaires et des commissaires-priseurs. A ce jour, seuls trois départements (magistrats, greffiers et secrétaires des parquets et personnel et administration pénitentiaire et de réinsertion) sont

fonctionnels. L'opérationnalisation des autres départements nécessiterait des moyens financiers et humains supplémentaires

177. Il faut, par ailleurs, envisager l'intégration⁷⁹ systématique dans les modules de formations du CFPJ, la formation aux droits de l'homme, pour les magistrats, les greffiers, les surveillants de l'administration pénitentiaire et les officiers de police judiciaire.

III.3.3. La carrière, la notation et l'avancement des magistrats

178. L'objectivité dans la gestion de la carrière des magistrats est très importante, étant étroitement liée à l'indépendance et l'impartialité de la magistrature. Il est aussi important que l'avancement des magistrats ait lieu sur la base d'une évaluation objective de l'intégrité, de l'indépendance, de la compétence et de l'expérience professionnelle, de l'humanité et de l'engagement des intéressés à défendre le principe de la légalité.
179. La pratique de certains supérieurs hiérarchiques, qui consiste à donner des notes de complaisance ou des notes qui ne reflètent pas la valeur réelle de celui qui est évalué, est contraire aux règles d'objectivité.
180. Le Conseil supérieur de la magistrature, qui est l'organe chargé du contrôle et de la gestion de la carrière des magistrats, doit veiller à cela. Le manque d'objectivité de certains juges, leurs penchants subjectifs et des préférences personnelles sont des pratiques que le CSM doit contribuer à éradiquer. L'intégrité professionnelle et l'objectivité des juges qui sont appelés à recruter et à promouvoir leurs pairs ou à donner des avis ou un agrément en matière d'attribution de postes, de promotions et de mutations, sont indispensables à la bonne marche du système judiciaire.

III.4. L'instauration du juge de la mise en état, du juge des libertés et de la détention et du juge de l'application des peines pour remédier à la lenteur judiciaire

181. Pour remédier au problème de lenteur judiciaire, il est nécessaire de prendre des mesures législatives en vue d'instaurer un juge de la mise en état qui interviendra pour réguler le flot des dossiers encombrant les juridictions de jugement, et l'institution en matière pénale, du juge des libertés et de la détention et du juge de l'application des peines. Les réformes ne législatives nécessaires doivent être accompagnées de réformes structurelles.

III.5. L'amélioration des conditions de travail des magistrats et des autres acteurs judiciaires

182. Globalement, il faudrait doter les juridictions de moyens matériels et humains adaptés à la masse des affaires et aux obligations des charges des magistrats, l'amélioration de la carrière et de l'activité professionnelle des magistrats, des greffiers et des autres collaborateurs de justice et l'informatisation systématique de tous les services judiciaires.

⁷⁹ Depuis 2011, le HCDH-TOGO apporte un appui technique et financier au Centre dans l'organisation des sessions sur les droits de l'homme et les libertés fondamentales.

III.5.1. La révision de la grille salariale des magistrats⁸⁰

183. La Constitution prévoit qu'une loi organique fixe le statut des magistrats et leur rémunération, conformément aux exigences d'indépendance et d'efficacité⁸¹. Le principe demeure que les magistrats doivent percevoir des émoluments corrects et une pension décente, en rapport avec leur statut, la dignité et les responsabilités de leur charge. Les défis relatifs aux conditions de travail des magistrats ne favorisent pas l'accomplissement de leur office dans la quiétude, l'honnêteté, l'intégrité, avec motivation et engagement. La mise en place d'un mécanisme fonctionnel, indépendant et d'une formule équitable devrait être prise en compte afin de relever effectivement les émoluments et les pensions des magistrats pour compenser l'inflation et répondre aux préoccupations financières de ces derniers.

184. A ce titre, il faut souligner que la loi organique fixant le statut des magistrats de 1996 a été modifiée par la loi organique n°2013-007 du 25 février 2013 et qu'un décret d'application a été pris en vue de sa mise en œuvre effective. Toutefois, il reste à voir les incidences financières que cette modification aura sur les conditions de vie des magistrats pour pouvoir en évaluer l'impact.

III.5.2. La rénovation des infrastructures

185. Dans le cadre de l'exécution du PNMJ, la réhabilitation et la construction de palais de justice étaient prévues. Toutefois, à ce jour, seules la construction des cours d'appel est en cours alors que celle des tribunaux de première instance n'a pas encore été entamée. Il est recommandé de procéder à une rénovation des infrastructures. La construction de véritables palais de justice, dotés de matériels et de fournitures de bureau, s'avère nécessaire compte tenu des besoins constatés.

III.5.3. La modernisation et le renouvellement des outils de travail

186. Enfin, une installation de la micro-informatique permettrait d'éviter les tâches rébarbatives et contribuerait à accélérer le cours de la justice, notamment en ce qui concerne la délivrance de certains actes comme les expéditions de décisions.

III.6. Autres mesures à prendre

III.6.1. L'aide juridictionnelle

187. La gratuité de la justice serait un vain mot s'il n'y était pas porté remède par le biais de l'aide juridictionnelle. Les inégalités socio-économiques au sein de la population imposent qu'une véritable réforme de l'aide juridictionnelle soit effective pour faciliter l'accès de tous à la justice. En particulier, le pouvoir d'achat des habitants des zones rurales n'est pas toujours le même que celui des habitants des grandes villes.

⁸⁰ Mise à jour du 12 décembre 2013 : Suite à la réception des commentaires du Gouvernement, le HCDH note que la loi organique n° 2013-007 du 25 février 2013 portant modification de la loi organique n°96-11 du 21 août 1996 fixant statut des magistrats et l'adoption de son décret d'application en juillet 2013 ont contribué à améliorer les rémunérations des magistrats.

⁸¹ Article 118 al.5 de la Constitution.

188. L'adoption de la loi portant aide juridictionnelle, le 24 mai 2013, par l'Assemblée nationale, est un pas positif vers la gratuité et le libre accès à la justice des personnes les plus vulnérables. Toutefois, il est urgent de prendre des mesures concrètes pour en assurer une mise en œuvre effective. Parmi les mesures à prendre, on peut citer notamment l'adoption en Conseil des ministres d'un décret déterminant la composition et les règles de fonctionnement du conseil national d'aide juridictionnelle et celle d'un arrêté du Garde des Sceaux nommant les membres de ce même conseil.

III.6.2. L'augmentation du budget de la justice

189. Il importe d'accroître les ressources de la justice et ses moyens de travail. L'évolution du budget de la justice de 2000 à 2012 montre que la part de ce dernier dans le budget national tourne en moyenne autour de 0.3%. C'est seulement en 2009 que ce budget est passé à 0.7%.

III.6.3. La restauration du principe d'égalité

190. Le principe d'égalité est inscrit à l'article 14 alinéa 1 du PIDCP. De plus, l'article 2 al. 1^{er} de la Constitution dispose que : « *La République togolaise assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race, de sexe, de condition sociale ou de religion* »⁸². En réalité lorsqu'on parle de l'égalité devant la justice, le véritable problème est de permettre à tous d'avoir accès à la justice y compris les personnes les plus vulnérables et/ou marginalisées comme notamment les personnes vivant dans l'extrême pauvreté, populations rurales, les enfants, les femmes en vue de promouvoir une politique judiciaire accessible à tous et dépourvue de pratique discriminatoire.

191. En tant qu'elle constitue un monopole de l'Etat, la justice est un service public qui est géré par le Ministère de la justice. Comme tout service public, la justice doit être gouvernée par le principe d'égalité ; ce qui signifie que toute personne a une égale vocation à être jugée par les mêmes juridictions et selon les mêmes règles sans discrimination. Il importe donc de prendre toutes les mesures nécessaires en vue d'éliminer toute forme de discrimination entravant l'égal accès à la justice, y compris celle fondée sur le sexe ou la situation socio-économique.

III.6.4. La lutte contre la corruption et le phénomène des intermédiaires de justice

192. La lutte contre la corruption suppose des mesures urgentes et concrètes en vue notamment de régler la problématique des intermédiaires de justice et autres démarcheurs présents dans les palais de justice. Résoudre ce problème ne nécessite pas d'importants moyens financiers. De timides tentatives visant à mettre fin à ce phénomène ont été menées mais ce sont vite estompées en raison de la réticence des magistrats eux-mêmes, notamment ceux qui tirent profit de l'intervention de démarcheurs. Mettre en pratique l'expérience de la présentation d'une carte professionnelle ou d'une convocation d'un magistrat à l'entrée du palais de justice, contribuerait à éloigner ceux qui n'ont aucune activité juridictionnelle à y exercer.

⁸² Article 2 al. 1er de la Constitution

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

193. En ratifiant les principaux instruments internationaux et régionaux des droits de l'homme tels que le PIDCP et la CADPH, l'Etat togolais s'est engagé au respect, à la protection et à la garantie des droits de l'homme et des libertés fondamentales notamment dans le cadre de l'administration de la justice. Par ailleurs, ces obligations ont été intégrées dans la Constitution de 1992, leur donnant le rang de dispositions constitutionnelles.
194. A la lumière de ces obligations, il apparaît que le secteur de la justice au Togo a besoin d'être réformé et renforcé afin de lui permettre de jouer son rôle de pilier de soutien de l'Etat de droit et de garant du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
195. Par conséquent, une redynamisation en profondeur du système et des pratiques judiciaires à travers les professionnels de la justice, ainsi que ses instruments, s'impose pour répondre aux enjeux politiques, économiques et sociaux et instaurer une harmonie entre toutes les composantes de l'Etat de droit.
196. En particulier, l'indépendance de la magistrature doit faire l'objet d'une réflexion en profondeur. Cette problématique soulève de vives controverses et doit être placée au centre de tout effort de réforme du secteur de la justice.
197. Il appartient au magistrat d'affirmer son indépendance dans l'exercice de ses fonctions en fondant ses décisions sur la loi. Toutefois, il est indispensable de veiller à ce que ce dernier, et plus particulièrement le juge du siège, ne fasse pas l'objet de pression extérieure (tant des parties à un procès que du gouvernement) qui attenterait à la nécessaire indépendance d'esprit qui doit caractériser l'exercice de la fonction juridictionnelle.
198. Par ailleurs, l'indépendance du pouvoir judiciaire doit être étendue et englober celle des avocats dont le rôle concourt à l'indépendance et à l'impartialité des juges, des jurés et des assesseurs. En effet, des avocats maîtrisant les rouages de l'administration de la justice devraient faire preuve de plus de vigilance.
199. Enfin, les conditions de travail des professionnels de la justice font partie des défis qui entravent la bonne administration de celle-ci notamment quant au traitement des demandes introduites devant les juridictions. Cette situation appelle de nouveaux investissements financiers et humains importants.
200. En tout état de cause, une réforme du secteur de la justice devra concilier le respect des droits de l'homme et des libertés individuelles avec les exigences de protection de la société. A cette fin, il importe de favoriser la participation de toutes les parties prenantes dans l'élaboration et la mise en œuvre des mesures qui permettront d'aboutir à une

administration de la justice conforme aux normes et standards internationaux relatifs aux droits de l'homme.

201. Compte tenu des constats de ce rapport analytique et dans l'optique d'appuyer les efforts entrepris par le Gouvernement togolais en matière de respect des droits de l'homme dans l'administration de la justice, ce rapport fait les recommandations suivantes :

- ✓ la révision de l'ordonnance No.78-35 portant organisation judiciaire afin de garantir la séparation des fonctions du Siège et du Parquet ;
- ✓ l'adoption, dans les meilleurs délais, de la loi No. 80-1 du 13 août 1980 instituant le code pénal révisé en vue d'y intégrer notamment des définitions conformes au droit international des droits de l'homme, des infractions ayant trait à la torture et aux traitements cruels, inhumains et dégradants;
- ✓ l'adoption, dans les meilleurs délais, de la loi No. 83-1 du 2 mars 1983 portant code de procédure pénale révisé en vue d'y intégrer notamment des mesures de substitution à l'emprisonnement, l'imprescriptibilité du crime de torture, la réduction de la durée des détentions préventives, l'instauration d'un juge des libertés et de la détention et d'un juge d'application des peines ;
- ✓ l'adoption en Conseil des ministres d'un décret déterminant la composition et les règles de fonctionnement du Conseil national de l'aide juridictionnelle établi par la loi du 24 mai 2013 portant aide juridictionnelle, et l'adoption par le Garde des Sceaux d'un arrêté nommant les membres de ce nouvel organe ;
- ✓ l'organisation avec les acteurs de la justice et de la société civile d'une réflexion sur le Conseil supérieur de la magistrature en vue notamment de garantir sa composition professionnelle et son indépendance;
- ✓ la dotation en moyens humains et financiers adéquats de l'Inspection générale des services juridictionnels et pénitentiaires afin de lui permettre de contrôler de façon effective et efficace les services juridictionnels et pénitenciers ;
- ✓ le renforcement des moyens financiers et humains du Centre de formation des professions de justice;
- ✓ la poursuite des efforts de recrutement de magistrats et de leur formation, notamment en intégrant des modules de formation en droits de l'homme ;
- ✓ l'intégration de modules similaires dans la formation des greffiers, des officiers de police judiciaire et des surveillants de l'administration pénitentiaire ;
- ✓ l'augmentation du nombre de greffiers et de secrétaires de greffe, et l'amélioration de leur statut et de leurs conditions de travail ;
- ✓ la construction de palais de justice, en particulier de tribunaux de première instance ;
- ✓ la dotation des juridictions en moyens matériels adéquats, notamment en équipement informatique ;
- ✓ l'augmentation significative du budget du Ministère de la justice dans le budget national;

- ✓ la lutte contre le phénomène des démarcheurs et autres intermédiaires de justice, notamment en conditionnant l'accès au palais de justice à la présentation d'une carte professionnelle, d'un badge ou d'une convocation ;
- ✓ l'opérationnalisation des chambres administratives des cours d'appel de Lomé et de Kara ainsi que de celle de la Cour suprême, et le traitement dans les meilleurs délais des dossiers en attente;
- ✓ le renforcement des efforts visant à sensibiliser les populations sur leurs droits et sur les procédures juridiques en vue d'améliorer leur accès à la justice⁸³ ;
- ✓ l'organisation des états généraux de la justice d'une façon inclusive et représentative en vue de dégager des recommandations consensuelles pour un meilleur fonctionnement du secteur de la justice.

⁸³ Par exemple, l'initiative de publier un mensuel d'information au niveau de la Cour d'appel de Lomé (« Reflets du Palais ») mériterait d'être étendue au reste du territoire national.

ANNEXE

Observations du Gouvernement togolais sur le rapport.

C A B I N E T

OBSERVATIONS SUR LE RAPPORT DU HAUT COMMISSARIAT AUX DROITS DE L'HOMME (HCDH) AU TOGO

C'est avec un grand intérêt que nous avons eu à lire votre rapport. Le gouvernement togolais prend acte et vous félicite pour le diagnostic rigoureux et sans complaisance qui est contenu dans votre texte. Toutefois, votre rapport appelle de notre part des observations aussi bien d'ordre général que spécifique ci-après :

Observations d'ordre général

Nous tenons avant toute chose à rappeler que le gouvernement lui-même avait déjà relevé avec la même rigueur et sans complaisance aucune en 2005 lors du lancement du programme national de modernisation de la justice des carences dans le dysfonctionnement du système judiciaire. Il est donc à noter que votre rapport est une reprise pour la plupart, des dysfonctionnements qui ne sont plus d'actualité mais totalement ou partiellement corrigés par des projets successifs de modernisation, de réforme, ou la gestion quotidienne de la justice.

Cela ne pourrait en être autrement dans la mesure où le processus de modernisation est un mouvement qui ne peut s'étaler que dans le temps. Il en est de même dans tous les pays et même dans ceux qui se réclament aujourd'hui de grande démocratie et d'Etat de droit.

Votre rapport aurait pu dans un souci d'équilibre, au lieu de se limiter à faire l'état des dysfonctionnements, restituer toutes les avancées opérées par le gouvernement dans le secteur. En effet, des progrès réalisés dans le cadre des divers projets du programme et une évaluation réelle de la mise en œuvre du programme national de modernisation de la justice et des autres appuis au secteur auraient probablement permis de nuancer certaines affirmations et produit un travail restituant une vue exacte d'ensemble de l'état de traitement des droits de l'homme dans l'administration de la justice:



Sous ces réserves, le rapport a quand même le mérite de relever des évidences qui travestissent l'image de la justice togolaise. C'est pour cela que nous vous rassurons en dépit de nos observations que le gouvernement entend utiliser votre document comme une contribution utile, dont une part non négligeable des recommandations qui n'ont pas encore fait l'objet de réalisations peuvent être intégrées à la politique sectorielle du ministère de la justice en cours d'élaboration avec l'appui du secrétariat permanent pour le suivi des politiques de réforme et des programmes financiers (SP-RPF), structure gouvernementale togolaise et de l'Union européenne.

Il s'inscrit dans la démarche de consolidation de l'Etat de droit dans laquelle le Chef de l'Etat oriente le Togo depuis 2005.

Observations d'ordre spécifique

1. Dans votre rapport aux points 8 et 71, vous affirmez que le principe de collégialité est rarement mis en œuvre au niveau des cours d'appel. Vous fondez cette affirmation sur les dispositions de l'article 163 in fine du code de procédure pénale qui prévoient que lorsque l'effectif des magistrats est insuffisant, la chambre d'accusation est valablement composée par son président.

Nous faisons remarquer que cette exception au principe de la collégialité n'est pas prévue pour la seule chambre d'accusation. Les cours d'appel comportent sept chambres et toutes celles qui fonctionnent en dehors de la chambre d'accusation ont toujours siégé avec trois juges, donc en collégialité. La chambre d'accusation de la cour d'appel de Lomé, depuis le renforcement des effectifs de cette cour dans les années 1998 a toujours siégé en collégialité, sauf quelques rares exceptions.

Le principe de collégialité est également la règle à la chambre d'accusation de la cour d'appel de Kara depuis le démarrage de ses activités en 2003, sauf exceptions.

Il faut noter que ces exceptions sont elles-mêmes prévues par la loi (article 163 du code de procédure pénale). Il ne s'agit donc pas d'une entorse à la loi.

Donc l'affirmation selon laquelle le principe de collégialité est rarement mis en œuvre au niveau des cours d'appel n'est pas fondée sur une enquête auprès de ces juridictions.

2. Au point 79, vos rapporteurs estiment que la chambre administrative n'a que peu souvent statué comme juge de l'excès de pouvoir. Ils citent les extraits du discours du président de la cour suprême le 16 octobre 2012 à l'audience solennelle de prestation de serment de nouveaux magistrats nommés à la cour.

GA

Celui-ci affirmait que « **sur 7 affaires, la chambre n'a pu en sortir aucune. Toutefois, l'on peut signaler que 6 affaires sont en train de faire l'objet de rapport tandis qu'une affaire est transmise au parquet général pour les conclusions du Ministère public** ». Le président de la cour suprême faisait le bilan des activités juridictionnelles de l'année judiciaire 2011-2012.

Pour affirmer qu'en dépit de ces efforts, cette situation prive le justiciable du droit d'accès aux juridictions administratives en incluant la chambre administrative de la cour suprême, le HCDH aurait dû enquêter sur la période de 2009-2010 et il se serait rendu compte que cette chambre a rendu une quinzaine de décisions.

Par ailleurs, les cas cités par le président de la cour dans son allocution ne sont pas restés sans suite ; ils étaient en cours de traitement. Et à la date d'aujourd'hui la cour les a déjà vidés, d'après les renseignements obtenus d'un conseiller de cette chambre.

Le HCDH aurait dû prendre plutôt positivement ce courage du président de la cour qui dans une allocution a fait un diagnostic sans complaisance et a invité le corps à tout faire pour satisfaire les attentes des justiciables.

3. Le rapport du HCDH fait état de contraventions aux normes internationales en estimant que certains fonctionnaires (magistrats de l'ordre judiciaire, officiers de police judiciaire, préfets, sous préfets, maires et chefs de cantons et villages) ne sont pas justiciables du tribunal correctionnel. Nous voulons vous rassurer que tel n'est pas le cas. Il ne faudrait pas confondre privilège de juridiction et immunité. Ces personnels ne sont pas exclus des juridictions correctionnelles mais bénéficient juste d'un privilège de juridiction qui est bien établi par les lois de la République togolaise. C'est peut-être la méconnaissance de cette loi qui fait croire que ces personnes échappent à la poursuite. Si vos services nous avaient approchés, on leur aurait donné des cas concernant des personnes citées dans ce lot qui ont fait l'objet de poursuites.

4. Au point 8, le rapport affirme que l'intervention du ministère de la justice dans la nomination et les procédures de sanctions à l'encontre d'un magistrat contrevient au principe de l'indépendance de la magistrature de même qu'elle remet en cause le principe d'inamovibilité des juges. Une telle affirmation ne peut résulter que de l'incompréhension du texte notamment la disposition de la loi organique fixant le statut des magistrats. Il y a deux formules :

- a. la nomination des magistrats du siège est faite par décret en conseil des ministres **sur proposition du conseil supérieur de la magistrature**
- b. La nomination des magistrats du parquet est faite par décret en conseil des ministres **sur proposition du garde des sceaux, ministre de la justice, après avis du conseil supérieur de la magistrature.**

Il s'ensuit que c'est plutôt en toute légalité et en vertu d'un principe que le ministre de la justice qui est le seul à présenter des textes relatifs à la justice en conseil des ministres intervient dans le processus.

Par ailleurs, l'inamovibilité du juge du siège ne doit pas être comprise comme une interdiction définitive ou l'impossibilité totale de changer de poste à un magistrat du siège. Si tel avait été le cas, ces magistrats finiraient leurs carrières au tribunal alors que leurs promotionnaires seraient à la cour suprême. En réalité ce principe fait seulement obligation de recueillir le consentement du juge, ce que le conseil supérieur de la magistrature a toujours fait au travers des consultations préalables avant les nominations et affectations.

S'agissant de la procédure de sanction, il faut noter que le conseil supérieur de la magistrature est l'organe disciplinaire qui est saisi en cas d'ouverture d'une procédure contre un magistrat. Mais l'autorité habilitée à saisir ce conseil est le garde des sceaux, ministre de la justice. Le ministre n'intervient dans la procédure que pour la déclencher et c'est le conseil supérieur de la magistrature qui statue en toute indépendance. C'est donc un malentendu que de penser que le gouvernement intervient dans la procédure disciplinaire.

5. Au point 10, le rapport souligne que l'une des causes de la carence de la justice est la modicité des salaires. Il faut noter que le salaire aussi bas soit-il ne peut justifier ces carences puisque avant de s'engager dans cette carrière, les magistrats connaissent à l'avance les salaires. Mais il faut noter que, à supposer même que tel soit le cas, la révision du statut des magistrats et par conséquent de leurs conditions de vie et de travail à travers leur nouvelle vie bat en brèche cette affirmation.

Le gouvernement s'efforce à étendre les améliorations à tous les secteurs de la vie publique et particulièrement à l'endroit des greffiers.

6. Sur le principe de la gratuité de la justice en matière civile développée aux points 86 et 87, des critiques sont faites sur les frais perçus dans les greffes pour l'enrôlement des affaires. Vos rapporteurs se réfèrent au tarif prévu par l'article 399 du code de procédure civile de 1982 et des sommes effectivement perçues dans les greffes.

Il faut noter que le tarif des frais prévus et ainsi relevé par vos rapporteurs n'est plus d'actualité. Aujourd'hui, c'est le code général des impôts révisé chaque année par la loi des finances qui est la référence en la matière.

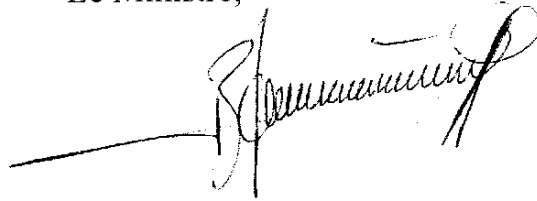
7. Enfin nous voulons souligner au point 11 du rapport qu'il est fait état de la révision de l'ordonnance n° 78-35 portant organisation de la justice. Il faut noter qu'il est question plutôt aujourd'hui non plus d'une ordonnance mais plutôt d'un avant projet de loi portant organisation judiciaire.

Par ailleurs il est fait état de l'organisation avec les acteurs de la justice et de la société civile d'une réflexion sur le conseil supérieur de la magistrature et de son indépendance. Il faut noter qu'au terme de l'article 115 de la constitution togolaise, c'est le Chef de l'Etat qui est le garant de l'indépendance de la magistrature. Le conseil supérieur de la magistrature est donc un organe qui assiste le Chef de l'Etat dans l'exercice de cette garantie.

Ce sont là les points que nous avons relevé et qui mériteraient des clarifications et éléments d'informations.

Fait à Lomé, 18 novembre 2013

Le Ministre,



Me Koumadjo Yacoubou HAMADOU