



ADOPTION DU PROJET DE LOI PORTANT CODE DE L'ORGANISATION JUDICIAIRE AU TOGO : CONTRIBUTION DES ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE TOGOLAISE

Octobre 2019

1441, Rue des Tecks, Bè-Klikamé, Lomé - TOGO
Tél : +228 91879372 / +228 97044598

CONTEXTE ET JUSTIFICATION

Au Togo, la garantie du droit à la justice reste un défi majeur, qui justifie les multiples programmes de modernisation de ce secteur dont le dernier en date est le Plan National de la Justice (PNJ) assorti d'un plan d'action de la justice. L'architecture judiciaire actuelle est l'œuvre de l'ordonnance du 7 septembre 1978 portant organisation judiciaire¹. A l'évidence, ce texte vieux de plus d'une quarantaine d'années est de facto en déphasage avec les évolutions socioéconomiques du contexte togolais et les exigences du droit international des droits de l'homme.

De façon sommaire, au-delà de nécessité de la mise en place d'une organisation du système judiciaire renfermant des juridictions et infrastructures judiciaires aptes à garantir les droits du justiciable, c'est tout le fonctionnement de l'administration de la justice qui mérite d'être mieux régie.

Cet impératif, a d'ailleurs été réitéré à plusieurs reprises par les mécanismes internationaux (onusiens) de protection des droits de l'Homme. A titre d'exemple, lors du dernier Examen Périodique Universel (EPU)², il a été fortement recommandé à l'Etat du Togo de « renforcer le système judiciaire, en particulier l'indépendance de la justice, l'accès à la justice, l'accès aux infrastructures et aux ressources nécessaires et la lutte contre l'impunité ».

Le **Comité contre la Torture** réitérant ses recommandations formulées au paragraphe 10 de ses précédentes observations finales, a aussi recommandé en Juillet 2019, à l'Etat du Togo « *d'adopter promptement le projet de loi relatif à l'organisation judiciaire ainsi que l'avant-projet de loi portant révision du Code de procédure pénale, en veillant à ce que ce dernier consacre toutes les garanties fondamentales lors de l'arrestation et de la détention* »

Il y a donc lieu de saluer l'initiative, empreinte de diligence, du gouvernement d'opérer une réforme de l'organisation judiciaire, comme réclamé par la quasi-totalité des acteurs. Il importe toutefois de porter une analyse sur le projet de loi, en guise de contribution.

I. APERCU DES POINS POSITIFS DU PROJET DE LOI

Les points positifs sont cités par l'exposé des motifs du projet de loi, il s'agit de :

- La création de tribunaux de grande instance dans chaque région administrative permettant de résoudre le problème de juge unique et de séparer les fonctions d'instruction, de poursuite et de jugement ;

¹ Ordonnance n° 78-035 du 07 septembre 1978 « portant organisation judiciaire ».

² 128.88 : Continuer à renforcer le système judiciaire, en particulier l'indépendance de la justice, l'accès à la justice, l'accès aux infrastructures et aux ressources nécessaires et la lutte contre l'impunité (Ghana);

128.89 : Renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire et préserver l'état de droit, notamment en augmentant le budget alloué à la justice (Allemagne);

128.90 : Continuer à renforcer le système judiciaire, en particulier l'indépendance de la justice et l'accès à la justice, et à combattre l'impunité

- La création de tribunaux criminels et des chambres criminelles au niveau des tribunaux de grande instance et des cours d'appel avec comme corollaire la suppression des assises ainsi que de chambres administratives au niveau des tribunaux de grande instance, toutes ces mesures introduisant le principe de double degré de juridiction en matière criminelle et administrative. Ceci permettra de renforcer la célérité dans le traitement des affaires pénales devant les juridictions nationales en favorisant l'accès à un juge et à un avocat, dans les plus brefs délais pour les affaires criminelles ;
- La création des juges et des chambres de l'application des peines permettant la réduction de la surpopulation carcérale et par ricochet, l'amélioration de la situation des détenus (chapitre III);
- Le renforcement du principe de gratuité et d'égalité d'accès à la justice grâce notamment à l'aide juridictionnelle (article 15), pour la mise en œuvre de laquelle il faut déployer de moyens financiers conséquents afin de faciliter l'assistance d'un avocat dès l'enquête préliminaire.

II. QUELQUES POINTS DE PREOCCUPATION

Il y a cependant un certain nombre d'aspects qui, de notre point de vue méritent d'être améliorés :

A. La non-spécialisation des magistrats de la chambre administrative en matière administrative :

En effet, au niveau de la chambre administrative dans les TGI, le texte prévoit (Article 72) qu'il soit nommé des juges en service extraordinaire. Cependant, il apparaît qu'au-delà de ces personnes ressources dont l'expertise en la matière n'est plus à démontrer, les magistrats mandatés comme membre de cette chambre ne disposent pas forcément des connaissances spécifiques et poussées pour trancher efficacement en matière administrative. Cette situation risque de devenir la norme d'autant plus qu'au Togo, il n'est pas prévu une filière spécifique de formation pour le juge administratif. Si cela ne constituait pas un défi majeur, compte tenu du fait que les magistrats passaient leurs dix premières années de carrière sans connaître des affaires ayant trait à la matière administrative en première instance, la nouvelle configuration telle que décrite par le présent projet de loi, fait de la spécialisation en droit et contentieux administratif, une exigence. Surtout que le domaine administratif est une matière spéciale qui nécessite que le magistrat qui va en connaître soit spécifiquement outillé pour ce faire.

Ainsi dans le souci de garantir la compétence et l'expertise du magistrat (atouts importants voire même indispensable pour rendre une décision de justice équitable et exempte de lacune) Il apparaît important, de revoir les règles de recrutement des magistrats en tenant compte de la particularité de la matière administrative et du profil de juriste requis pour elle.

B. L'absence de dispositions relatives à la mise en place un pôle antiterroriste au sein des TGI :

Au regard de l'évolution du contexte sécuritaire dans la sous-région, et prenant en

compte les expériences d'autres pays en matière lutte contre le terrorisme, **il paraît important de spécialiser des magistrats pour connaître directement des affaires liées au terrorisme.** La création d'un pôle antiterroriste :

- obéirait donc à la logique de spécialisation des fonctions, visant à regrouper les contentieux de cette nature au sein du même tribunal ;
- offrirait plus de garantie de respect des droits de l'Homme dans la lutte antiterroriste

C. Le caractère non permanent des tribunaux criminels :

En effet, l'une des innovations de ce texte reste l'introduction dans l'organisation judiciaire, de tribunaux criminels (Article 87) avec à la clé une instance en appel. L'opérationnalisation d'une telle juridiction devra contribuer à la célérité dans le traitement des dossiers, et partant de là, la résolution en partie du problème de la détention préventive anormalement longue. Cependant, il apparaît à la lecture des alinéas 1 et 3 de l'article 87 que ce tribunal aura un caractère non permanent.

Si tel est le cas, il convient de préciser que le caractère non permanent imprimé à ce tribunal contrastera substantiellement avec l'objectif susmentionné :

- D'une part cela ramènerait à l'ancien système (assises), où les mis en cause devraient attendre plusieurs mois ou années avant d'être jugés,
- D'autre part, les sessions de ces tribunaux reviendraient plus coûteuses que si elles fonctionnaient de façon permanente. La question financière pourrait à termes constituer un handicap à la programmation régulière des sessions, prolongeant ainsi les détentions préventives (de personnes présumées innocentes).

Ainsi, au regard de l'ampleur du problème de la surpopulation carcérale dans notre pays, et de l'attente des différents acteurs nationaux et internationaux, il apparaît important de s'assurer que les tribunaux criminels soient permanents et dotés de ressources humaines et financières adéquates afin de répondre aux objectifs du Plan national de développement qui met l'efficacité de la justice au cœur de son opérationnalité.

III. QUID DES PREREQUIS ET MESURES D'ACCOMPAGNEMENT POUR L'APPLICATION DE LA NOUVELLE LOI ?

De façon générale, si cette loi est fondamentale pour la redynamisation de l'administration de la justice au Togo, son opérationnalisation nécessiterait substantiellement :

A. En ce qui concerne l'indépendance du pouvoir judiciaire

- **Une dotation budgétaire à la hauteur des besoins de l'administration de la justice.** En effet le budget du département de la justice fait aujourd'hui moins d'un pour cent (1%) du budget général de l'Etat. Cela traduit la place négligeable de la justice dans les priorités alors qu'elle est le baromètre de la réalité de l'Etat de droit dans un pays et doit pouvoir assurer dans notre pays une sécurité juridique et judiciaire, aux investisseurs étrangers dans le cadre du programme *Doing business*. **Le ministère de tutelle devrait à cet effet bénéficier d'une**

dotation budgétaire qui prenne en compte :

- La construction rapide et le fonctionnement des maisons d'arrêt pour condamnés seuls ; les prisons existantes devant être affectées pour les détentions préventives.
 - La construction et le fonctionnement des tribunaux dignes du rang des grandes instances et non des bâtiments vétustes, exigus et inappropriés en usage actuellement.
- **Un renforcement de l'effectif des magistrats et des greffiers**, condition principale pour faire fonctionner le principe de collégialité et animer les juridictions. Il est indispensable de former plus de magistrats et d'en engager plus pour permettre un fonctionnement plus efficace du nouveau système. Pour ce faire il faut nécessairement renforcer les capacités d'accueil du Centre de Formation des Professions de Justice (CFPJ).

B. En ce qui concerne l'accessibilité du service public de la justice aux justiciables

- **L'adoption rapide du décret d'application de la loi portant sur l'aide juridictionnelle.** Cela fait déjà quelques années que le Togo a décidé de mettre en place un système d'aide juridictionnelle mais les mesures concrètes tardent à venir pour traduire cette décision heureuse dans la réalité. L'adoption rapide d'un décret d'application permettra de pallier cette lacune. Cet acte doit être suivi de la mise en place effective du fonds prévu à cette fin pour alimenter cette aide comme nous l'avons recommandé plus haut.
- **La mise à disposition de ressources pour le fonctionnement du jury populaire** (prévu à l'article 67) dans le but de faire participer efficacement la société à l'œuvre de justice.
- **L'adoption et l'application effective d'un texte de loi spécifique réprimant le démarchage de justice vis-à-vis des magistrats et des auxiliaires de justice**

C. En ce qui concerne la réduction du problème de surpopulation carcérale

- L'instauration d'un système efficace de contrôle des cabinets d'instruction par la chambre d'accusation pour leur bonne tenue et, si possible, prévoir des critères de notation et d'appréciation des juges d'instruction.
- Il importe par ailleurs d'élaborer une vraie politique de réinsertion avec l'appui des partenaires en développement.

