

République Togolaise

Ministère de la Justice

**PROGRAMME NATIONAL
DE MODERNISATION
DE LA JUSTICE**



2005 - 2010

Avant-projet final, tel qu'amendé par l'atelier de validation tenu à Kpalimé du 17 au 19 août 2005

SOMMAIRE

I. CONTEXTE ET STRATEGIE DU PROGRAMME.....	4
I.1 Position du problème	4
I. 2 Objet du programme.....	5
I. 3 Stratégie du programme.....	5
I.4 Chronogramme du programme intérimaire de modernisation de la Justice (2005-2006)	6
II SOUS-PROGRAMMES ET PROJETS.....	8
Sous-programme I ‘‘Renforcement des capacités d’administration de la justice’’	8
Projet I.1 Établissement du dispositif de pilotage et gestion du PMJ	11
Projet I.2 Renforcement des capacités d’administration générale du MdJ.....	11
Projet I.3 Renforcement des capacités de contrôle des juridictions	12
Projet I.4 Renforcement des capacités de l’administration pénitentiaire	12
Sous-programme II ‘‘Modernisation de la législation’’	12
Projet II.1 Formulation d’un programme législatif.....	14
Projet II.2 Programme de modernisation du droit judiciaire.....	14
Projet II.3 Programme de modernisation du droit des affaires.....	15
Projet II.4 Programme de modernisation des droits humains	15
Sous-programme III ‘‘Indépendance de la magistrature et amélioration du fonctionnement des juridictions’’	16
Projet III.1 Renforcement de l’indépendance de la magistrature.....	18
Projet III.2 Revision de l’encadrement budgétaire des juridictions	19
Projet III.3 Renforcement des capacités de la Cour Suprême.....	19
Projet III.4 Renforcement des capacités des cours d’appel et tpi de Lomé et Kara	20
Projet III.5 Renforcement des capacités des juridictions provinciales.....	20
Projet III.6 Renforcement des capacités des tribunaux spécialisés (Lomé et Kara).....	21
Projet III.7 Renforcement des capacités des OPJ	21
Sous-programme IV ‘‘Renforcement des capacités des magistrats et auxiliaires de justice’’	22
Projet IV.1 Programme biennal de perfectionnement des magistrats et auxiliaires de justice	23
Projet IV.2 Création d’un centre de formation des professions judiciaires	23
Projet IV.3 Dotation de bibliothèques juridiques aux juridictions	24
Sous-programme V ‘‘Implantation d’un contrôle juridictionnel de l’activité administrative’’	24
Projet V.1 Implantation du cadre juridique du contentieux administratif	26
Projet V.2 Implantation effective et renforcement des capacités des juridictions administratives.....	26
Projet V.3 Établissement et renforcement des capacités de la Cour des comptes	27
Sous-programme VI ‘‘Amélioration de l’accès au droit’’	28
Projet VI.1 Diffusion des lois, règlements et jurisprudences	29
Projet VI.2 Vulgarisation du droit	29
Projet VI.3 Expérience pilote d’aide judiciaire.....	30
Projet VI. 4 Expérience pilote d’audiences foraines	30
ANNEXES	31
Annexe 1. Diagramme récapitulatif des sous-programmes et projets	32
Annexe 2. Objectifs visés par le programme	34
Annexe 3. Budget des sous programmes	36
Annexe 4. Projet d’organigramme du dispositif de gestion du programme	38

I. CONTEXTE ET STRATEGIE DU PROGRAMME DE MODERNISATION DE LA JUSTICE

I.1 Position du problème

1. L'existence d'un cadre juridique promouvant le respect des droits humains, la justice sociale, la protection des personnes et des biens, assorti d'un système juridictionnel indépendant et apte à assurer en assurer l'application cohérente et uniforme est la caractéristique d'un régime de droit. Elle constitue également un pré-requis au développement du secteur privé, à l'attraction de l'investissement direct étranger, à l'intégration du pays dans l'économie mondiale et, in fine, à l'amorce d'un développement durable.

2. Des avancées importantes vers ce régime de droit sont intervenues au Togo depuis le début des années 90. L'indépendance de la justice est désormais garantie au plan formel par les principes constitutionnels de séparation des pouvoirs, de distinction des magistrats du siège et du parquet, d'inamovibilité des magistrats du siège ainsi que par la création d'un Conseil supérieur de la magistrature statuant en matière d'avancement et de discipline. Le cadre législatif organisant les juridictions, est considéré comme globalement orthodoxe, sous réserve d'adaptations. Les effectifs de magistrats ont doublé en 7 ans, permettant au Togo, avec 1 magistrat pour 31 000 habitants, de se situer dans la moyenne supérieure des États du Sud. Les traitements des magistrats ont en outre été revalorisés. L'État togolais a enfin adhéré aux principales conventions internationales sur les droits de l'Homme et est un état membre de l'OHADA dont il applique les actes uniformes, contribuant ainsi à une plus grande sécurité juridique des affaires.

3. De nombreux problèmes restent cependant à adresser. Le service public de la Justice s'est en effet fortement détérioré depuis une décennie, du fait des restrictions budgétaires, conséquence de la réduction drastique en 1993 de l'aide internationale au développement du Togo. Le budget du ministère de la Justice, amputé de 50% au début des années 1990, représente aujourd'hui moins de 0,5% du budget de l'État et ne parvient à financer que les salaires des magistrats. Les juridictions, qui ne disposent plus de budget propre, assurent désormais leur fonctionnement sur les recettes de leurs greffes, ce qui constitue une source potentielle de dérives. L'absence totale de crédits d'investissement alloués à la justice a conduit à une dégradation des infrastructures judiciaires qui affecte tant les conditions de travail des magistrats que l'image même de la Justice. La formation et surtout, le perfectionnement des magistrats, ne sont plus assurés depuis de plusieurs années. De nombreux magistrats, spécialement provinciaux, n'ont jamais reçu de recyclage depuis leur nomination et ont donc perdu l'essentiel des connaissances acquises lors de leur formation initiale. Le corpus normatif civil et pénal est soit lacunaire soit en contradiction avec l'évolution de la société. Ainsi, le code civil reste le code français d'avant l'indépendance, le code pénal ne comporte que 243 articles et est en contradiction avec les dispositions de plusieurs conventions internationales auxquelles le Togo est partie, le code de l'enfant n'est toujours pas rédigé. Ces exemples peuvent être multipliés. L'établissement effectif de l'État de droit est par ailleurs contrarié par des carences affectant l'ordre juridictionnel. La Cour Suprême n'exerce qu'imparfaitement son rôle de cassation et donc de régulation de la jurisprudence civile et pénale. Les chambres administratives de la Cour Suprême et de la cour d'appel ne sont toujours pas fonctionnelles. Il en résulte une absence complète de contentieux administratif au Togo, ce qui constitue une atteinte sérieuse aux droits de citoyens, de facto incapables d'assigner en justice l'État. Les tribunaux autonomes de commerce imposés par le traité OHADA ne sont pas établis. Il en va de même pour la Cour des comptes, organe constitué.

4. Conscient des carences actuelles affectant le système judiciaire et de la nécessité de procéder à une réforme en profondeur de l'institution en vue de renforcer la démocratie et l'État de droit, le ministère a entrepris en avril 2004, avec le concours du PNUD, un diagnostic de la justice au Togo, dont les résultats et recommandations ont servi de support à la conception du présent document qui a été validé par un atelier ouvert par le Président de la République le 16 août 2005. L'atelier, tenu à Kpalimé entre le 17 et 19 août, associait les représentants de la totalité des acteurs de la Justice ainsi que les bailleurs de fonds intéressés par la réforme de la justice. Le document final va être soumis au Conseil des ministres et faire l'objet d'une "lettre de politique" qui exprimera la politique gouvernementale de réforme judiciaire sur les 5 ans à venir. Ce faisant, le gouvernement togolais commence à exécuter l'engagement 2.7, pris dans le cadre des consultations ouvertes avec l'Union européenne le 14 avril 2004 et qui vise à "assurer par des mesures adéquates à préciser ultérieurement, un fonctionnement de la justice impartial et indépendant du pouvoir exécutif". Ce document pourrait également avoir vocation à s'incorporer dans la future stratégie nationale de promotion de la bonne gouvernance. Ses orientations et objectifs pourront enfin être intégrés dans la nouvelle version du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), en cours de formulation par le Gouvernement et qui constitue un pré-requis pour l'accès ultérieur du pays aux programmes de réduction de dette dans le cadre de l'initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE).

5. Le programme se décompose en 6 sous-programmes et 26 projets pour un montant total de 10,5 Mds FCFA sur 5 ans, incluant les infrastructures et l'assistance technique. Un diagramme visualisant l'architecture générale du programme, ainsi qu'un récapitulatif budgétaire, figurent en annexe 1 et 3 au présent document.

I. 2 Objet du programme de modernisation de la Justice

6. Le programme vise l'établissement sur 5 ans des fondements d'une justice indépendante, efficiente, accessible à tous, y compris des populations les plus vulnérables. Les objectifs finaux sont le renforcement de l'État de droit, l'affermissement des droits de l'Homme et de la paix sociale, l'établissement d'un environnement juridique soutenant le développement du secteur privé ainsi que l'intégration du Togo dans l'économie mondiale. Les objectifs spécifiques et les actions à entreprendre pour les atteindre sont les suivants (cf. diagramme en annexe 2) :

- *Indépendance de la Justice*, via : (i) la réforme du statut des magistrats qui visera à limiter les risques d'arbitraire dans la promotion en fixant des critères plus détaillés d'éligibilité à l'avancement de grade, (ii) la révision de l'organisation des collèges et formations du Conseil supérieur de la Magistrature, (iii) la mise en place effective de juridictions administratives permettant des recours juridictionnels contre les décisions de promotions jugées non conformes au statut, (iv) la réhabilitation des dossiers et l'informatisation de la gestion administrative des magistrats par la MdJ qui permettra au CSM de disposer en temps voulu de dossiers personnels complets et fiables, (v) l'adoption d'un code d'éthique des magistrats.
- *Efficiencia de la Justice*, via : (i) le renforcement des capacités des magistrats par une remise à niveau sur 2 ans de la totalité des effectifs de magistrats et d'auxiliaires de justice, suivie de (ii) la création d'un centre de formation des professions judiciaires, (iii) l'équipement et l'informatisation des juridictions centrales (iv) la professionnalisation des greffiers et l'informatisation des greffes, (v) la révision du cadre budgétaire des juridictions en vue de leur garantir un fonctionnement normal et transparent, (vi) la mise à disposition de moyens documentaires et, (vii) la mise en oeuvre de contrôles réguliers des juridictions qui seront opérés conjointement par l'inspection générale des services judiciaires et la direction des parquets, dont les capacités auront été renforcées à cet effet.
- *Rapprochement de la Justice et du citoyen*, via : (i) la réhabilitation et l'équipement des 30 tribunaux régionaux et provinciaux de première instance ainsi que le redéploiement des effectifs de magistrats en fonction des charges de travail juridictionnel de chaque tribunal, (ii) la mise en oeuvre d'audiences foraines ciblant les populations rurales, (iii) une expérience pilote de fonds d'aide judiciaire, initiée à Lomé et Kara puis étendue à l'ensemble du territoire, (iv) l'information des citoyens sur leurs droits et les moyens de les exercer.
- *Prévisibilité du droit*, via : (i) la révision et mise en cohérence des textes essentiels de droit civil, pénal, des affaires, humains ainsi que, le cas échéant, de codifications législatives, (ii) le renforcement des capacités des cours supérieures (Cour Suprême et cours d'appel) à assurer leur fonction de régulation jurisprudentielle (iii) la dissémination systématique des lois, règlements et jurisprudences.
- *Assujettissement de l'administration au droit*, via : (i) l'implantation effective de juridictions administratives permettant aux citoyens d'obtenir l'annulation ou la réformation d'actes ou de règlements administratifs illégaux, (ii) l'implantation effective d'une Cour des comptes assurant le contrôle juridictionnel de l'exécution du budget de l'État.

I. 3 Stratégie du programme de modernisation de la Justice

La stratégie d'action sous-tendant le présent programme peut être résumée comme suit :

A. institutionnalisée et participative

7. La mise en oeuvre d'un programme de réforme judiciaire est un processus complexe qui, pour être efficace, doit agir simultanément mais de façon coordonnée et séquentielle sur les principaux facteurs qui déterminent l'efficacité judiciaire. La réforme est aussi un processus technique devant mobiliser en temps voulu une expertise pluridisciplinaire, nationale et internationale, relevant tout autant de la science administrative et du droit public que de l'économie, des finances publiques, et des sciences du management. La modernisation

judiciaire est enfin un acte participatif qui nécessite l'aménagement d'un dialogue constant et cohérent entre le pouvoir politique et les principaux acteurs de l'administration, de la société civile et du secteur privé. Ces considérations ont justifié la décision de mettre en place, auprès du ministre de la justice, un dispositif ad hoc de gestion et de pilotage de la réforme judiciaire, qui se composera d'une cellule technique de projet, l'Unité de gestion du programme de modernisation de la Justice (UGPMJ), qui servira de point d'ancrage à l'assistance internationale, et un comité de pilotage, organe stratégique, auquel seront associés non seulement les ministres intéressés par la réforme judiciaire, mais aussi des représentants du Parlement, de la société civile, du secteur privé et des partenaires de développement. Le dispositif ad hoc ainsi constitué aura vocation, à l'issue du programme, à être incorporé dans l'organigramme du ministère de la Justice, permettant ainsi de pérenniser la fonction de modernisation permanente de la Justice. Cette approche participative concerne également la formulation même du présent avant-projet de programme, qui fera l'objet d'un atelier permettant de recevoir les avis des représentants des magistrats et auxiliaires de justice avant présentation du document en Conseil des ministres.

B. Globale

8. Le programme adresse, comme il ressort de la section I.2 ci-dessus, l'ensemble des composantes de la problématique de modernisation de la justice : administration de la justice / modernisation de la législation / indépendance et efficacité des juridictions / renforcement des capacités des magistrats et des auxiliaires de la justice / renforcement du contrôle juridictionnel de l'activité de l'État / rapprochement de la justice et des citoyens. Ses composantes ont été conçues de façon à se renforcer mutuellement en cours d'exécution. La décomposition du programme en sous-programmes et projets permettra en outre de faciliter l'intervention et la coordination des partenaires de développement.

C. Graduelle

9. La mise en place d'un programme de la magnitude du PMJ impose une hiérarchisation des priorités ainsi que l'établissement d'un calendrier d'action corrélé à l'agenda de reprise de la coopération et aux délais de formulation et de décaissement des projets des partenaires de développement. La stratégie d'action prévoit ainsi 3 phases sur 5 ans :

- Phase 1 (2005-2006) Activités préparatoires et révision du cadre juridique de l'organisation judiciaire.
- Phase 2 (2007-2008) Réforme des codes et renforcement des capacités des juridictions centrales
- Phase 3 (2008-2010) Consolidation et renforcement des capacités des juridictions provinciales

La chronologie de mise en oeuvre des projets durant la phase 1 apparaît dans le calendrier ci-après.

I.4 Chronogramme du programme intérimaire de modernisation de la Justice (2005-2006)

La stratégie du programme est fondée sur (i) l'implantation du dispositif de réforme et de coordination des aides, (ii) le renforcement des capacités du ministère de la Justice, (iii) la réforme de l'encadrement juridique des juridictions et des professions judiciaires, (iv) la programmation de la réforme des codes et l'adoption des textes les plus urgents, (v) la restructuration et l'informatisation des greffes des juridictions centrales, (vi) le lancement du programme biennal de perfectionnement des magistrats et professions judiciaires, (vii) l'adoption du cadre législatif des juridictions administratives et des comptes, (viii) les rassemblement, codification non législative et diffusion du droit existant.

La mise en oeuvre de ce programme, qui ne retient que les actions critiques pour le lancement du processus de réforme, permettra au Gouvernement traduire par des actions à impact visible sa détermination d'opérer de véritables changements dans le secteur de la justice, accélérant ce faisant la mobilisation des aides sur les actions à moyen terme de réforme de la justice. Les besoins en financement extérieur du programme sont estimés à **1,7 Mds FCFA** (cf. budgets détaillés des cadres logiques des projets des sous-programmes) La contrepartie gouvernementale pendant cette période devrait essentiellement consister en le financement des nouveaux postes budgétaires de magistrats, fonctionnaires et personnels d'appui nécessités par les nouveaux organigrammes du ministère de la justice ainsi que des greffes des tribunaux centraux, soit approximativement **250 Mns FCFA** sur 16 mois. Le financement budgétaire des phases 2 et 3 concernera les nouveaux postes budgétaires des juridictions résultant de la nouvelle carte judiciaire ainsi que les dépenses de construction des palais de justice.

	2005	2006	
	2S	1S	2S
SOUS-PROGRAMME I "RENFORCEMENT DES CAPACITÉS D'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE"			
I.1 Établissement du dispositif de pilotage du PMJ, institutionnalisation de la réforme			
Présentation au Conseil des Ministres du PNMJ, lettre de politique sur modernisation de la Justice			
Texte portant création de l'Unité de gestion du programme (UGPMJ)			
Texte portant création du comité de pilotage du programme			
Recrutement du personnel de l'Unité Equipement de l'UGPMJ,			
Campagne de sensibilisation sur le PMJ			
Plan détaillé d'action sur 5 ans			
I.2 Restructuration du MdJ et implantation d'outils informatisés de gestion des actes essentiels			
Analyse fonctionnelle du Mdj, nouvel organigramme, plan d'effectifs			
Décret de réorganisation du MdJ			
Recrutement des personnels, selon plan des effectifs			
Réhabilitation des locaux et équipement du MdJ			
Informatisation de la gestion du personnel judiciaire			
Informatisation de l'édition des certificats de nationalité			
I.3 Réorganisation et renforcement des capacités de contrôle de l'IGSJ/Direction des parquets			
Recrutement des personnels, selon plan des effectifs			
Équipement			
Formation sur place des nouveaux inspecteurs, vademecum de l'inspecteur			
I.4 Renforcement capacités administration pénitentiaire			
Actions prévues par chronogramme UE / PAUSEP			
SOUS-PROGRAMME II "MODERNISATION DE LA LÉGISLATION"			
II.1 Formulation et planification du programme législatif			
Diagnostic législatif			
Programme législatif quinquennal soumis au Conseil des ministres			
II.2 Adoption des textes essentiels du droit judiciaire			
Adoption des textes sur le droit judiciaire			
Adoption des textes sur les auxiliaires de justice et des officiers ministériels			
Adoption du code des personnes et de la famille			
II.4 Adoption des textes essentiel des droits humains			
Adoption du code de l'enfant			
II.5 Mise en conformité du droit interne avec le droit international			
Création de la commission d'harmonisation du droit interne avec le droit international			
Diagnostic			
Proposition de programme de mise en conformité			
SOUS-PROGRAMME III "INDÉPENDANCE MAGISTRATURE / FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS"			
III.1 Implantation des cadres législatif et organisationnel garantissant l'indépendance de la magistrature			
LO sur statut des magistrats et CSM, code d'éthique, réhabilitation dossiers magistrats			
Équipement du secrétariat du CSM			
III.3 Réorganisation et équipement de la Cour Suprême en vue du lancement du programme d'apurement des affaires en instance			
Étude diagnostic et proposition de réorganisation			
Aménagement des locaux et équipement de la Cour			
Informatisation du greffe et du secrétariat du parquet			
III.4 Restructuration et informatisation des greffes des cours d'appel et TPI de Lomé et Kara			
Étude de réorganisation des greffes et plan d'effectifs ; postes inscrits dans LdF 06			
Aménagement de locaux pour les greffes et secrétariats parquets			
Équipement des greffes et secrétariats parquets			
Recrutement et affectation personnels selon plan d'effectifs			
Implantation logiciel de gestion des greffes			
Lancement informatisation du casier judiciaire			
Formation informatique agents des greffes et secrétariats parquets			
Manuels de procédures			
III.7 Renforcement des capacités des OPJ			
Programme de formation des OPJ et magistrats du parquet et d'instruction			
SOUS-PROGRAMME IV "RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DES MAGISTRATS-AUXILIAIRES DE JUSTICE"			
IV.1 Programme biennal de perfectionnement			
Identification des besoins, formulation de programmes par professions, conception cours			
Première formation magistrats			
Première formation greffiers			
Première formation avocats			
Première formation huissiers			
Première formation notaires			
Première formation OPJ			
SOUS-PROGRAMME V "CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DE L'ACTIVITÉ ADMINISTRATIVE"			
V.1 Activités préparatoires à l'implantation effective de juridictions administratives			
Circulaire MdJ enjoignant magistrats de se prononcer sur requêtes en matière administrative			
Étude de faisabilité de l'implantation effective des juridictions administratives			
Séminaire sur l'implantation des juridictions administratives			
Adoption par le Conseil des ministres du programme d'implantation des juridict. administratives			
V.3 Établissement législatif de la Cour des Comptes			

	2005	2006
Diagnostic encadrement budgétaire-cptable et plan de réforme gestion des finances publiques ¹ p.m.		
Loi organique et règlement intérieur de la Cour		
Statut particulier des magistrats des comptes		
SOUS-PROGRAMME VI " AMÉLIORATION DE L'ACCÈS AU DROIT"		
VI.1 Diffusion des lois et règlements du Togo		
Création et équipement d'une unité de dissémination juridique au sein de l'UGPMJ		
Numérisation de l'ensemble des journaux officiels depuis l'indépendance		
Publication de manuels et CD-Rom législatifs		

II SOUS-PROGRAMMES ET PROJETS DU PROGRAMME DE MODERNISATION DE LA JUSTICE

SOUS-PROGRAMME I "RENFORCEMENT DES CAPACITES D'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE"

A. Position du problème

10. La Chancellerie est investie de missions classiques de gestion et de contrôle du bon fonctionnement du service public de la justice, d'exécution des sentences, de prévention de la délinquance et réinsertion sociale des condamnés, de garantie d'unité et de cohérence du droit, tant au niveau de son élaboration législative qu'à celui de son application. Le ministère de la Justice va enfin exercer la maîtrise d'ouvrage du programme de modernisation de la Justice.

11. Le ministère de la Justice ne dispose pas de la capacité d'exercer la totalité de ces fonctions faute de moyens humains et matériels. La Chancellerie ne compte en effet aujourd'hui, hors le cabinet, que 4 directeurs sans personnel de collaboration et de quelques attachés d'administration. Il en résulte que l'organigramme actuel n'est pas fonctionnel. Certaines directions stratégiques, dont la direction des parquets, ne sont même pas pourvues en personnel ou sont en sous-effectif comme la direction des services judiciaires en charge de la gestion de la carrière des greffiers et, de facto, des magistrats. Certaines directions essentielles pour une bonne administration de la justice, telles la direction des affaires civiles et du sceau ainsi que la direction des affaires pénales et des grâces, ne sont pas prévues par le décret du 91-59 du 14 octobre 1991 organisant le ministère, dont l'arrêté d'application n'a au surplus pas été pris. L'efficacité du ministère est également affectée par le manque de moyens matériels. Le ministère ne dispose que d'un photocopieur et de trois ordinateurs dont deux ont été prêtés par le secteur privé. Plusieurs fonctions clés comme l'établissement et la gestion des certificats de nationalité font donc toujours l'objet d'un traitement manuel, source de lenteurs.

12. La fonction essentielle de contrôle des juridictions n'est actuellement pas assurée par l'inspection générale des services judiciaires. L'IGSJ, à ce jour constituée d'une inspectrice générale et d'une secrétaire, est dépourvue de tout moyen pour assurer un programme de visites systématiques des juridictions lui permettant d'identifier en temps réel les dysfonctionnements des cours et tribunaux et de proposer au ministre des solutions d'amélioration. Cette insuffisance de contrôle des magistrats se double, pour les raisons indiquées plus haut de l'absence totale d'encadrement des parquets, faute de l'existence effective d'une direction des parquets suivant en permanence l'activité des parquets généraux.

13. La Direction de l'administration pénitentiaire ne dispose pas des moyens pour assurer sa double mission d'exécution des jugements privatifs de liberté et de réinsertion sociale. L'encadrement juridique est aujourd'hui lacunaire, l'arrêté du 1^{er} septembre 1933 organisant le fonctionnement des centres de détention ayant été abrogé en 1992 sans être remplacé. La dualité de tutelle sur les gardiens, relevant hiérarchiquement du ministère de la Sécurité mais de facto commandés par les chefs de juridiction, occasionne de fréquents conflits d'autorité. Ce problème est amplifié par l'absence de statut particulier des gardiens de prison fixant clairement les principes de carrière ainsi que les tâches et responsabilités de ces personnels. Seules 14 juridictions sur 22 sont pourvues de centres pénitentiaires, par ailleurs vétustes et de capacité insuffisante. Il en résulte une surpopulation et des conditions de vie carcérales très en deçà des normes standard internationales. La prison de Lomé compte ainsi actuellement un effectif de 1400 détenus pour une capacité d'accueil de 400 places. L'organisation pénitentiaire actuelle ne permet pas de détenir séparément les prévenus et les condamnés. Il n'existe pour l'instant pas de politique de réinsertion des condamnés, spécialement mineurs. Ces derniers ne disposent par ailleurs pas de

¹ Activité devant être réalisée dans le cadre d'un autre programme appuyant le ministère des finances

centres spécifiques. Les seules initiatives en la matière sont privées et donc parcellaires (village renaissance de Yaokopé). Il en résulte un taux important de récidive qui contribue à son tour à la surpopulation carcérale.

14. Les carences actuelles en moyens humains et matériels du ministère risquent par ailleurs de poser problème lors de la mise en œuvre par la chancellerie du présent programme de modernisation de la Justice, par nature transversal, complexe, technique et fondé sur un dialogue constant et cohérent entre le ministère et les autres pouvoirs publics ainsi que les justiciables de la société civile et du secteur privé bénéficiaires finaux de la réforme. Un tel exercice impose la mobilisation à temps plein de ressources humaines qualifiées en vue d'assurer efficacement le suivi et la coordination du programme.

B. Stratégie

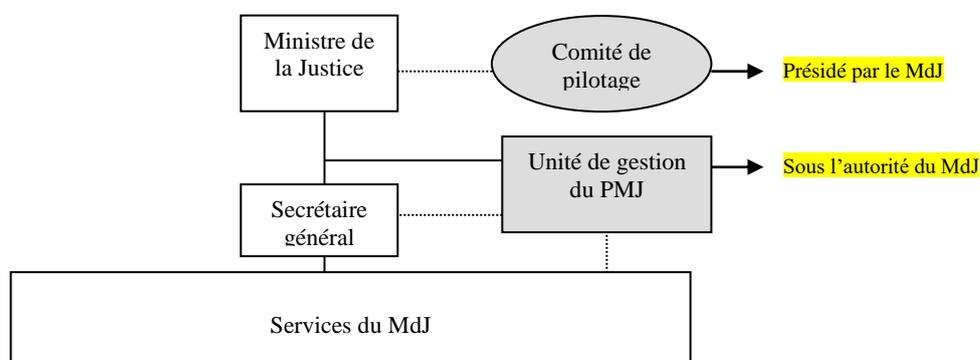
15. La stratégie du ministère est fondée en premier lieu sur la création auprès du ministre d'un *mécanisme ad hoc de pilotage stratégique et exécution du programme de modernisation de la Justice* qui sera composé des organes suivants :

- une “Unité de gestion du programme de modernisation de la Justice” (UGPMJ), structure de projet composée d'un coordonnateur national de haut niveau et appuyée pour la période de lancement par un expert international de haut niveau. L'UGPMJ aura vocation à :
 - coordonner l'ensemble des activités du programme de modernisation de la Justice,
 - apporter un appui technique et méthodologique au ministre de la justice dans la mise en œuvre des activités du programme,
 - servir de point d'ancrage à l'assistance technique appuyant la mise en œuvre des activités du programme,
 - veiller à la réalisation des activités selon l'échéancier du programme,
 - assurer l'interface avec les bailleurs de fonds en vue de mieux coordonner les aides,
 - rendre compte régulièrement au ministre et aux bailleurs de fonds l'état d'avancement du programme,
 - assurer le secrétariat du comité de pilotage et des commissions ad hoc telle la commission de la législation ;
- un “Comité de pilotage du programme de modernisation de la Justice” (CPPMJ) présidé par le Ministre de la Justice et composé de représentants de haut niveau des ministères intéressés (notamment Intérieur, Finances, Démocratie et État de droit), des commissions concernées de l'Assemblée nationale, de représentants du CSM, de personnes qualifiées de la société civile et du secteur privé (incluant des représentants des ordres ou bureaux d'auxiliaires de justice) et de représentants des bailleurs de fonds. Le CPPMJ aura vocation à :
 - valider les orientations stratégiques du programme de modernisation judiciaire,
 - évaluer semestriellement les résultats du programme et proposer le cas échéant des ajustements,
 - servir de cadre de concertation et de coordination entre le MdJ et les institutions nationales ainsi que les bailleurs de fonds concernés par le programme.

Le dispositif peut être visualisé comme suit (cf. projet d'organigramme détaillé de l'UGPMJ en annexe) :

— lien hiérarchique

--- lien fonctionnel



Ce dispositif pourra, à l'issue du programme et après adaptation, être incorporé dans l'organigramme permanent du ministère, contribuant ainsi à pérenniser la fonction de modernisation permanente du secteur de la Justice.

16. L'établissement des capacités de pilotage du processus de réforme sera complété des projets suivants de :

- (i) *renforcement des capacités d'administration générale de la chancellerie* qui sera initié par la mise en œuvre d'une analyse fonctionnelle de la chancellerie débouchant sur une proposition de nouvel organigramme, assortie d'un tableau révisé des effectifs. La nouvelle organisation sera formalisée par une révision du décret 91-59 ainsi que par l'inscription dans la loi de finances 2006 des premiers postes budgétaires additionnels nécessaires. Un effectif total hors cabinet de +/- 30 agents, dont 13 magistrats, devrait à terme être envisagé pour garantir le bon fonctionnement de l'administration centrale, ce qui imposera l'extension, la réhabilitation des locaux du ministère ainsi que l'équipement informatique et bureautique nécessaire. Une attention particulière sera apportée à l'établissement de la direction des parquets (cf. projet ci-après) et au renforcement des capacités de la direction des services judiciaires en charge de la gestion administrative des personnels magistrats et des greffes, dont le bon fonctionnement conditionne la qualité de la mise en état des dossiers soumis aux commissions d'avancement ainsi qu'au conseil supérieur de la Magistrature. La gestion des certificats de nationalité, qui encombre actuellement le travail du ministère, sera informatisée. Les liaisons entre le ministère et les juridictions seront enfin améliorées par la mise en place d'un Intranet judiciaire sur lequel seront en outre consultables les casiers judiciaires au fur et à mesure de leur informatisation ainsi que les lois et règlements togolais numérisés dans le cadre de la composante VI de ce programme. L'Intranet facilitera également la remontée d'informations statistiques judiciaires vers la chancellerie ;
- (ii) *renforcement du contrôle des juridictions par le renforcement des capacités de l'inspection générale des services judiciaires (IGSJ) et de la direction des parquets* : ces deux services clés, dont la réorganisation, l'équipement et la dotation en personnel seront assurés dans le cadre du projet ci-dessus bénéficieront d'une formation intensive aux techniques d'audit des juridictions et se verront dotés de guides formalisant les procédures d'inspection. Les deux services mettront alors en œuvre un programme biennal qui leur permettra de contrôler l'ensemble des juridictions et parquets. Les frais afférents à ce programme seront supportés durant 2 ans par le programme et un compte-rendu annuel des résultats des inspections sera soumis annuellement par le ministre de la Justice au comité de pilotage ;
- (iii) *renforcement des capacités de l'administration pénitentiaire* : le ministère va procéder en premier lieu à la mise en place du dispositif réglementaire pénitentiaire via la soumission de deux décrets régissant respectivement le fonctionnement des centres pénitentiaires et le statut des gardiens de prison, qui devraient être désormais placés sous la tutelle du ministère de la justice. La modernisation et l'humanisation de la condition des détenus, sous-tendue en premier lieu par la mise en place de structures permettant une incarcération différenciée des prévenus et condamnés, ainsi que des mineurs, des femmes, et notamment sur la distinction entre les maisons d'arrêt (prévenus) et les prisons (condamnés), est initiée dans le cadre du projet d'appui d'urgence au secteur des établissements pénitentiaires (PAUSEP) qui prévoit, entre autres, la réhabilitation à court terme de 12 centres ainsi que la formation du personnel pénitentiaire. Le ministère souhaite étendre cette réhabilitation à l'ensemble des régions dans le cadre d'une politique visant l'établissement minimal d'une prison dans chaque chef-lieu de région et d'autres dans certaines préfectures. Les prisons serviront alors de cadre de mise en œuvre des politiques de réinsertion des condamnés. Une politique de formation et perfectionnement permanent des agents du nouveau corps de gardiens de prison, à terme servie par un centre de formation des personnels pénitentiaires, complètera ce dispositif. La baisse de la population carcérale ainsi que l'amélioration de la situation des détenus devrait en outre résulter de l'introduction de mécanismes d'aménagements de peines (travaux d'intérêt général) et de l'introduction d'un juge d'application des peines, dans le cadre de la révision du code de procédure pénale mise en œuvre dans le cadre du projet II.2. Les activités du présent programme figurant dans le projet PAUSEP s'effectueront conformément aux plan d'action, chronogramme et budget actuels du PAUSEP.

C. Objectifs, activités et besoins en financement

PROJET I.1 ÉTABLISSEMENT DU DISPOSITIF DE PILOTAGE ET GESTION DU PMJ				
Activité	Année	Besoin	Financé	Recherché
<i>A. Installation du dispositif</i>				
1. Texte portant création de l'Unité de gestion et du Comité de pilotage	05	-		
2. Désignation des membres du Comité de pilotage	05	-		
3. Recrutement du personnel de l'UGPMJ	05	-		
4. Équipement UGPMJ : 1 véhicule, 1 photocopieur, 4 ordinateurs, 1 imprimante réseau, 3 conditionneurs, installation téléphonique, consommables, liaison Internet	05	90 M		
<i>B. Fonctionnement du dispositif</i>				
5. Plan détaillé d'action sur 5 ans	06	-		
6. Conception des procédures et systèmes de gestion et rapports	06	-		
7. Mise en oeuvre ou coordination activités du programme, rapport semestriel au Comité de pilotage	06-10	-		
8. Campagne de sensibilisation sur la PNMJ	05	5 M		
9. Séminaires annuels sur programme	06-10	10 M		
10. Voyages d'études pour UGPMJ et CP	05-10	10 M		
Indemnités personnel national (5 ans) et international (2 ans) UGPMJ		250 M		
Frais de fonctionnement sur 5 ans		150 M		
	<i>Total</i>	<i>515 M</i>		
PROJET I.2 RENFORCEMENT DES CAPACITÉS D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DU MdJ				
<i>A. Diagnostic, restructuration, dotation en personnel et équipement de la Chancellerie</i>				
1. Analyse fonctionnelle du Mdj : pertinence des mandats et missions actuels, diagnostic des structures, procédures, ressources humaines, infrastructures et équipement, besoins en formation. Proposition d'organigramme. Projet de décret réorganisant le ministère.	05	-	UGPMJ	
2. Décret de réorganisation du MdJ et A. d'application	05	-		
3. Réhabilitation des bâtiments du ministère	05	300 M		
4. Dotation en postes budgétaires dans LdF 2006 selon nouvel organigramme	05	XX M		
5. Équipement informatique/bureautique et 1 véhicule de mission (1)	06	75 M	Budget État	
<i>B. Réhabilitation-informatisation des dossiers des magistrats</i>				
6. Dotation DSJ en personnel selon organigramme	06	XX M	Budget État	
7. Arrêté définissant les procédures de gestion administrative des magistrats	06	-		
8. Informatisation de la gestion administrative des magistrats, réhabilitation et numérisation de l'ensemble des dossiers des magistrats	06	30 M		
<i>C. Informatisation de l'établissement des certificats de nationalité</i>				
9. Création d'une base de données de gestion et délivrance des certificats	06	20 M		
10. Réhabilitation des archives des certificats	06-07	5 M		
<i>D. Formation des personnels de la Chancellerie</i>				
11. Voyage d'études et stages pour responsables du MdJ	06	20 M		
12. Programme de perfectionnement ENA des cadres du ministère	06-07	20 M		
13. Programme de perfectionnement ENA des secrétaires du MdJ	06-07	15 M		
	<i>Total</i>	<i>485 M</i>		

PROJET I.3 RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DE CONTRÔLE DES JURIDICTIONS				
<i>A. Renforcement des capacités de l'IGSJ et de la direction des parquets(DP)</i>				
1. Équipement informatique/bureautique et 2 véhicule de mission (1)	06	50 M	Budget État	
2. Affectation de 3 inspecteurs et 2 secrétaires pour IGSJ / 2 magistrats et 2 secrétaires pour direction des parquets	06	XX M		
3. Vade-mecum de l'inspecteur, formation sur place des inspecteurs	06	15 M		
4. Voyages d'études auprès d'inspections et directions du parquet étrangères	06	6 M		
<i>B. Programme biennal d'inspection des juridictions</i>				
5. Mise en œuvre du programme, compte rendu semestriel du ministre au comité de pilotage sur les résultats des travaux de l'inspection. Frais de carburant et per diem de l'ING, 3 IN et 2 magistrats DP	07	XX M	Budget État	
6. Évaluation du programme pilote / corrections de l'organisation et des procédures de travail de l'IGSJ et de la DP	08	10 M		
	<i>Total</i>	<i>81 M</i>		
PROJET I.4 RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE				
<i>A. Adoption de l'encadrement juridique du fonctionnement des prisons</i>				
1. Décret sur fonctionnement centres de détention et circulaire d'application	06	30 M	UE / PAUSEP	
2. Décret portant statut des gardiens de prison, rattachant le corps au MdJ	06	-		
<i>B. Réhabilitation et équipement de 12 centres pénitentiaires – création de 2 centres de formation/réinsertion scolaire</i>				
3. Réalisation conformément au programme PAUSEP	06-07	660 M	UE / PAUSEP	
<i>C. Extension du programme de réhabilitation</i>				
4. Programme de construction-équipement de prisons dans les chefs-lieux de région ainsi que préfectures choisies	07-10	400 M		
<i>D. Renforcement des capacités des personnels pénitentiaires</i>				
5. Programme de formation initiale des personnels du corps des gardiens, conformément au programme PAUSEP	06-07	320 M	UE / PAUSEP	
6. Création d'un centre de formation des personnels pénitentiaires	07-10	300 M		
	<i>Total</i>	<i>1710 M</i>	<i>1000 M</i>	<i>700 M</i>
TOTAL POUR LE SOUS-PROGRAMME		2 726 M	1000 M	1726 M

SOUS-PROGRAMME II "MODERNISATION DE LA LEGISLATION"

A. Position du problème

17. Le renforcement de l'État de droit impose au Togo comme ailleurs l'existence d'un corpus juridique clair, complet, hiérarchisé ; ce dernier permet de promouvoir par ses dispositions les droits humains, l'harmonie des rapports sociaux et l'épanouissement du secteur privé, régulièrement amendé en vue de l'adapter aux besoins nés de l'évolution sociale et technique ainsi que de l'intégration dans l'économie mondiale. L'existence de juridictions aptes à assurer l'application cohérente et uniforme du droit, concourt par ailleurs à la sécurité et prévisibilité des rapports sociaux et commerciaux. Le Togo ne satisfait pas aujourd'hui pleinement à ces exigences. Le corpus normatif civil, pénal, commercial et des droits de l'Homme est soit obsolète soit lacunaire. Il en va de même pour le droit judiciaire.

18. *Droit civil.* Le droit civil applicable au Togo reste le code civil français d'avant l'indépendance. Le code de procédure civile date de 1982 mais comporte de nombreuses lacunes. Par exemple, l'absence de juge de la mise en état, chargé d'exercer une tutelle sur l'instruction de l'affaire et de contribuer à ce que l'affaire soit

rapidement mise en état d'être jugée, entraîne la multiplication des renvois et, partant, la lenteur des jugements. Le code des personnes et de la famille, adopté par ordonnance du 31 janvier 1980, recèle des dispositions contradictoires avec l'état actuel de la société togolaise, spécialement en matière successorale, et n'est pas appliqué uniformément sur tout le territoire. Le droit foncier, régi par le décret du 24 janvier 1906, est désuet.

19. *Droit pénal.* Le code pénal, qui date du 13 août 1980, est à la fois lacunaire et inadapté à l'évolution de la société togolaise. Les principales carences ont trait à l'absence de définition et d'incrimination de nombreuses infractions incluant celles résultant de conventions internationales auxquelles le Togo est partie ainsi qu'à l'absence de peines alternatives aux peines privatives de liberté, ce qui contribue à la surpopulation carcérale. Le code de procédure pénale date du 2 mars 1983 et comporte également de nombreuses lacunes concernant notamment l'absence d'aménagement des délais de garde à vue selon la gravité des infractions, l'absence de dispositions aménageant des peines en cours d'exécution et, corollairement, l'absence de juge d'application des peines. Un problème additionnel résulte de l'adoption sans concertation avec le ministère de la Justice de nombreux textes sectoriels comportant des dispositions pénales non conformes à l'échelle des peines.

20. *Droit des affaires.* Les relations commerciales internes infra-togolaises ainsi qu'avec les états de l'espace OHADA sont aujourd'hui régies par le droit de l'OHADA. Ce dernier impose toutefois aux États-membres le soin d'édicter les sanctions pénales aux infractions fixées par les actes uniformes. Le Togo n'a à ce jour pas satisfait à cette obligation. L'intégration du Togo à l'économie mondiale impose par ailleurs que le pays ratifie les conventions commerciales internationales pertinentes, incluant la Convention de New York du 10 juin 1958 sur la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales.

21. *Droit du travail et de la sécurité sociale.* Le code togolais du travail et le code de sécurité sociale doivent faire l'objet d'adaptation en vue de les mettre en conformité avec les nouvelles situations nées du processus de libéralisation économique ainsi qu'avec les dispositions de l'acte uniforme OHADA sur le droit du travail.

22. *Droits de l'Homme.* De nombreuses dispositions de droit civil et pénal entrent en contradiction avec plusieurs des 24 instruments internationaux sur les Droits Humains auxquels le Togo est partie ou n'en intègrent pas les stipulations dans l'ordre interne. Le Code pénal ne qualifie ainsi pas la notion de torture. Le corpus normatif des droits de l'homme reste lacunaire, spécialement au niveau des droits de l'Enfant, dont le code n'a toujours pas été adopté. La dispersion des initiatives législatives entre plusieurs ministères ne garantit en outre pas la parfaite cohérence du corpus normatif des Droits Humains.

23. *Droit de l'organisation judiciaire.* L'ordonnance de 1978 sur l'organisation judiciaire recèle plusieurs carences dont la principale a trait à l'établissement d'un juge unique au niveau des TPI, ce qui est contraire au principe de collégialité et ne constitue pas une garantie pour le justiciable. L'ordonnance fait par ailleurs ressortir le jugement des litiges commerciaux à la compétence des tribunaux de droit commun (TPI) statuant en matière commerciale. En contradiction avec les recommandations de l'OHADA qui imposent des juridictions commerciales spécialisées.

24. *Droit régissant les auxiliaires de justice et les officiers ministériels.* La plupart des textes organisant les différentes professions juridiques sont aujourd'hui obsolètes. Les huissiers de justice sont régis par la loi du 2 septembre 2000 tandis que les commissaires priseurs sont toujours régis par l'arrêté du 30 janvier 1932. Les tarifs et barèmes appliqués par les notaires et huissiers nécessitent en outre d'être revus. Les dispositions de la loi organisant la profession d'avocat vont entrer en contradiction avec les futures directives UEMOA relatives à l'exercice de cette profession et à la circulation ou installation dans l'espace communautaire ; les greffiers ne sont régis par aucun statut.

B. Stratégie

25. La refonte ou la rédaction des textes ci-dessus représente une tâche énorme qui imposera la mobilisation de l'ensemble des ressources juridiques qualifiées du pays et nécessitera une coordination permanente dans l'élaboration des textes en vue de garantir la cohérence du droit ainsi que la concertation régulière avec les professionnels du droit durant la rédaction des projets de textes.

26. Le processus sera engagé en 2005 avec l'établissement d'un *diagnostic* complet du cadre normatif actuel, qui inclura l'état des ratifications des conventions internationales pertinentes ainsi que l'analyse de l'intégration en droit interne des conventions déjà ratifiées, et qui sera mené par une équipe de juristes pluridisciplinaires de haut niveau, appuyée d'expertises internationales ponctuelles. Ce diagnostic servira de support à la formulation d'un

projet de programme législatif qui sera débattu et amendé lors d'une *journée judiciaire*, puis soumis en Conseil des ministres, qui pourra alors adopter, fin 2005, un *programme législatif* sur 4 ans.

27. Le processus de rédaction, révision et codification des textes de chaque programme législatif (droit judiciaire, droit des affaires, droits humains) s'opèrera via un dispositif ad hoc composé d'une *équipe technique* de professeurs d'Université et de professionnels du droit reconnus pour leurs travaux dans chaque spécialité, dont les travaux seront appuyés ponctuellement par des consultations internationales de courte durée. Les projets de textes seront, au fur et à mesure de leur élaboration, présentés pour avis au *comité de la législation* qui vient d'être créé par arrêté du ministre de la justice et qui associe des représentants de l'ensemble des professionnels du droit. Les projets finaux seront, le cas échéant, présentés par le ministre de la Justice au comité de pilotage du PMJ puis soumis au Conseil des ministres, suivant l'agenda du programme législatif. Chaque équipe technique proposera également au ministre, selon les modalités, un *programme d'adhésion aux conventions utiles* dans chaque branche du droit concernée par le PMJ. Le secrétariat des équipes et commissions ci-dessus sera assuré par l'Unité de gestion du PMJ.

C. Objectifs, activités et besoins en financement

PROJET II. 1 FORMULATION D'UN PROGRAMME LEGISLATIF				
Activité	Année	Besoin	Financé	Recherché
1. Désignation de l'équipe juridique pluridisciplinaire de diagnostic	06	-		
2. Diagnostic et proposition de programme législatif	06	50 M		
3. Journée judiciaire sur réforme législative	06	5 M		
4. Adoption par le Conseil des ministres d'un calendrier législatif sur 5 ans	06	-		
	<i>Total</i>	<i>55 M</i>		
PROJET II.2 PROGRAMME DE MODERNISATION DU DROIT JUDICIAIRE				
<i>A. Révision ou rédaction des textes relatifs à l'organisation judiciaire</i>				
1. Ord. de 1978 sur l'organisation judiciaire et textes d'application	06			
2. LO 96-11 fixant statut des magistrats	06			
3. Code d'éthique des magistrats	06			
4. D. fixant statut des greffiers	06			
5. LO 97-04 portant organisation et fonctionnement du CSM	06			
<i>B. Révision ou rédaction des textes relatifs aux auxiliaires de justice</i>				
6. Textes organisant les professions d'avocat/notaire/huissier/comm. priseur	06			
<i>C. Révision ou rédaction des codes</i>				
7. Code des personnes et de la famille	06			
8. Code pénal et code de procédure pénale	07-08			
9. Code civil	07-10			
10. Code de procédure civile	07-10			
<i>D. Programme de mise en conformité du droit pénal avec le droit international suivant recommandations de la commission d'harmonisation</i>				
11. Cf. projet II.5				
Honoraires des juristes nationaux et internationaux	06-07	300 M		
Frais divers liés au programme législatif (séminaires, consommables)	06-10	30 M		
	<i>Total</i>	<i>330 M</i>		

PROJET II.3 PROGRAMME DE MODERNISATION DU DROIT DES AFFAIRES				
<i>A. Programme de mise en conformité du droit des affaires avec le droit international (notamment OHADA) suivant recommandations de la commission d'harmonisation</i>	07-08			
1. Cf. projet II.5		-		
<i>B. Programme d'adhésion aux conventions internationales commerciales</i>				
2. Diagnostic et soumission au Conseil des ministres d'un programme d'adhésions	06-07			
3. Programme d'adhésions	07-10			
Honoraires des juristes nationaux et internationaux		70 M		
Frais divers liés au programme législatif (séminaires, consommables)		10 M		
<i>Total</i>		<i>80 M</i>		
PROJET II.4 PROGRAMME DE MODERNISATION DES DROITS HUMAINS				
<i>A. Programme législatif</i>				
1. Code de l'enfant	06			
2. Autres textes à identifier	06-07	-		
<i>B. Programme de mise en conformité du droit interne avec le droit international suivant recommandations de la commission d'harmonisation</i>				
3. Cf. Projet II.5				
<i>C. Programme d'adhésion aux conventions internationales des droits de l'H</i>				
4. Diagnostic et soumission au Conseil des ministres d'un programme d'adhésions	06			
5. Programme d'adhésions	06-07			
Honoraires des juristes nationaux et internationaux		70 M		
Frais divers liés au programme législatif (séminaires, consommables)		10 M		
<i>Total</i>		<i>80 M</i>		
PROJET II.5 MISE EN CONFORMITÉ DU DROIT INTERNE AVEC LE DROIT INTERNATIONAL				
1. Création d'une commission d'harmonisation subdivisée en sous-commissions (i.e. droits de l'Homme / droit commercial / droit pénal / droit civil)	06			
2. Diagnostics et propositions d'harmonisation	06			
3. Mise en conformité de droit national en parallèle avec la révision des codes	07-10			
Expertise nationale et internationale financée par projets II.1 à II.4				
<i>TOTAL DU SOUS-PROGRAMME</i>		<i>542 M</i>	-	<i>542 M</i>

SOUS-PROGRAMME III ‘RENFORCEMENT DE L’INDEPENDANCE DE LA MAGISTRATURE ET AMELIORATION DU FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS’

A. Position du problème

28. *Indépendance.* L’indépendance de la justice est au Togo garantie par les principes constitutionnels de séparation des pouvoirs, d’inamovibilité des magistrats du siège et de dévolution à un organe indépendant, le Conseil supérieur de la magistrature (CSM), de compétences de proposition en matière de nomination des magistrats du siège et de décision en matière de discipline. Le statut des magistrats ainsi que la loi organique sur l’organisation du CSM confèrent à ce dernier le pouvoir de contrôler et d’arrêter chaque année le tableau d’avancement des magistrats aux grades et emplois dont la hiérarchie et les modalités d’accès sont fixées par les art. 16 à 19 du statut. Le CSM reçoit à cet effet les dossiers personnels des magistrats faisant l’objet d’une proposition de promotion².

29. Ce dispositif constitutionnel et législatif, orthodoxe au plan formel, connaît toutefois des limites dans son application. Le diagnostic du système judiciaire mené en avril 2004 avec l’appui du PNUD a ainsi relevé que ‘certains magistrats se sont retrouvés à des postes pour lesquels ils n’ont ni le grade ni l’ancienneté’. Ces dysfonctionnements, qui ‘mettent le magistrat dans une position de soumission et de reconnaissance éclipsent dangereusement son indépendance au détriment des citoyens’³, résultent principalement :

- de l’insuffisante précision et clarté des critères statutaires commandant les conditions d’accès aux grades et emplois ainsi que l’établissement du tableau d’avancement, qui ouvrent la voie à des interprétations parfois erronées, et non relevées par le CSM,
- de l’absence de facto de juridictions administratives permettant aux magistrats lésés de faire annuler les éventuels actes illégaux commis lors des mouvements d’avancement de grade. Ces problèmes devraient être adressés dans le cadre des projets II.2 et V.1.
- Le problème résulte également, mais à titre subsidiaire, de l’insuffisance des moyens mis à disposition du CSM et notamment l’absence du secrétariat prévu par l’article 31 de la loi organique créant le CSM, chargé de mettre en état les dossiers soumis à l’examen du CSM, occasionnant ainsi de nombreux renvois, sources de lenteurs.

30. *Moyens des juridictions.* Un dysfonctionnement majeur, affectant l’ensemble de l’institution judiciaire, réside en l’absence de budget propre pour les juridictions. Le budget de la Justice se résume à un chapitre ‘ministère de la justice’, subdivisé en sections à raison de la nature des dépenses et ne comportant pas de lignes pour les dépenses de fonctionnement des juridictions. La rubrique ‘fonctionnement’ de ce budget (25 M FCFA en 2004) ne permet de financer depuis plusieurs années que le fonctionnement de la chancellerie. Il en résulte que le financement de chaque tribunal est imputé sur les recettes définitives de son greffe provenant de la délivrance des actes (expéditions de jugement, extraits de casier judiciaire) et non reversées au Trésor. Les autres sommes perçues par le greffe, qui ne s’apparentent pas à des recettes (cautions et consignations), sont versées dans un compte bancaire ou postal géré par le greffier. Les dépenses des juridictions sont engagées par le président de juridiction et payées par le greffier qui fait alors office de comptable. Cette pratique est d’autant plus porteuse de dérives que le contrôle des chefs de juridictions sur les mouvements des comptes n’est plus systématiquement assuré. L’absence de rapportage systématique aux cours d’appel puis au ministère ne permet pas au ministre de la Justice d’avoir une vue d’ensemble sur l’usage de ces fonds. Un audit récent des greffes, mené par la commission anti-corruption, a relevé plusieurs cas de détournements de fonds.

31. *Cour Suprême.* La Cour Suprême n’a à ce jour, en dépit du fait qu’elle dispose d’un effectif adéquat de magistrats du siège, rendu qu’un nombre limité d’arrêts de cassation, ne permettant pas à cet organe de jouer son rôle de régulateur de la jurisprudence. L’ordre juridictionnel togolais s’apparente donc aujourd’hui à une pyramide dépourvue de sommet. Cet état de fait résulte pour l’essentiel de dysfonctionnements importants dans l’organisation du travail de la Cour qui conduisent à un enlèvement des recours, attesté par le nombre anormalement élevé des sursis à exécution. Le problème découle également de la démotivation des magistrats du fait de nominations qui, dans le passé, n’ont pas toujours scrupuleusement obéi aux conditions statutaires. L’efficacité de la Cour est enfin limitée par d’importants problèmes matériels. L’insuffisance de locaux au palais se traduit par une sur-occupation des bureaux, par ailleurs partagés avec le Conseil supérieur de la Magistrature. Le maigre matériel de la Cour a souvent été acheté sur fonds personnels des magistrats. À titre d’exemple, le photocopieur de la Cour est un appareil réformé d’une juridiction française offert au Président. Les personnels du greffe et du secrétariat du parquet n’ont jamais été formés.

² Cf. sur ces points : Constitution du 14 octobre 1992 (art.113, 114, 117, 118) ainsi que lois organiques 96-11 du 21 août 1996 (art.19, 20 et 25) et 97-4 du 6 mars 1997 (art.22)

³ Diagnostic de la justice au Togo”, page 27

32. Les *cours d'appels* et *tribunaux de première instance* de Lomé et Kara sont confrontés à d'importants problèmes d'organisation et d'équipement. Le bon fonctionnement de ces juridictions pâtit de l'absence de juges de la mise en état qui suscite de nombreux renvois ou amène les juges à assurer eux-mêmes les opérations préparatoires de l'audience, sources d'allongement de procédure. Ce problème est amplifié par l'insuffisance des moyens humains, matériels et de l'absence d'outils de gestion informatisée des greffes et secrétariats des parquets ainsi que de tableaux de bord appropriés permettant aux chefs de juridiction d'assurer un monitoring efficace de ses magistrats. Par ailleurs, il n'existe pas de casier judiciaire informatisé. Le travail des magistrats et greffiers n'est pas normalisé par des guides de procédures. Les cours d'appel et TPI de Lomé, comme ceux de Kara, se partagent des locaux exigus et vétustes.

33. *Tribunaux de l'intérieur*. La couverture nationale de la justice n'est pas entièrement assurée, 9 préfectures ne possédant pas de juridictions. Les juridictions préfectorales existantes ne disposent pas des moyens minima requis pour un fonctionnement juridictionnel minimal décent. Plusieurs TPI de l'intérieur sont ainsi hébergés dans des locaux délabrés totalement dépourvus d'équipement. La justice est en outre difficilement accessible aux populations rurales du fait de l'incapacité matérielle des tribunaux de mener les audiences foraines prévues par l'ordonnance de 1978 sur l'organisation judiciaire. L'efficacité du système des TPI de l'intérieur du pays est en outre limitée par l'absence de gestion prévisionnelle des ressources humaines permettant d'adapter les effectifs aux charges de travail réelles de chaque juridiction. Certains tribunaux sont en sur-effectifs alors que la plupart des autres ne disposent même pas des personnels minima requis pour garantir la séparation des fonctions de procureur, juge d'instruction et président de juridiction. Alors même que le ratio magistrats/population (1 magistrat pour 30 000 habitants) place le Togo dans la moyenne des pays du Sud. La concentration des moyens judiciaires à Lomé et Kara a pour corollaire l'absence d'auxiliaires de justice à l'intérieur du pays. La centaine d'avocats titulaires que compte le pays est ainsi établie à Lomé. Il en va de même pour les notaires et huissiers. Les justiciables de l'intérieur du pays sont donc, de fait, privés de toute assistance juridique dans l'engagement et le déroulement des instances. L'accès des populations les plus pauvres ou les plus vulnérables est enfin dissuadé par l'absence complète d'aide judiciaire, le fonds créé à cet effet en 1978 n'ayant jamais été alimenté. L'absence de proximité de la justice et du justiciable a pour conséquence un recours généralisé aux justices parallèles ou informelles avec toutes les incertitudes juridiques que ce mode de résolution des différends engendre.

34. *Juridictions spécialisées*. Les juridictions spécialisées prévues par l'ordonnance de 1978 (tribunaux pour enfants, tribunaux du travail) ou par le traité OHADA (tribunaux de commerce autonomes) ne sont pour les premiers implantés qu'à Lomé et ne disposent pas des moyens de fonctionner correctement. Les seconds sont inexistantes. L'absence d'implantation territoriale des juridictions pour enfants pose un problème sérieux dans le contexte actuel de trafic sous-régional d'enfants. Le développement économique de la région de Kara contribue de facto à une multiplication des litiges de droit du travail et de droit commercial qui ne peuvent être tranchés localement.

35. B. Stratégie

36. La stratégie de renforcement de l'*indépendance de la magistrature* repose en premier lieu sur une révision du statut des magistrats qui établira notamment des critères clairs et précis d'inscription aux tableaux d'avancement, spécialement en ce qui concerne l'accès aux groupes du premier grade. La disposition de l'article 18 du statut des magistrats (dernier paragraphe), qui introduit une possibilité de dérogation aux conditions statutaires de promotion en cas de manque de magistrats et suscite ipso facto un risque important d'arbitraire, devrait par ailleurs être soit supprimée soit amendée. Le statut révisé ouvrira en outre expressément des voies de recours gracieux et juridictionnels contre les décisions d'avancement. Il sera également procédé à une réforme du CSM tendant notamment à réviser la composition de ses collèges électoraux, et à introduire une dualité de formation prenant en considération la spécificité des magistrats du siège et des parquets ainsi que, le cas échéant des magistrats d'instance et d'appel. Ces réformes statutaires se doubleront de l'adoption d'un code d'éthique des magistrats fixant des règles comportementales claires devant être respectées afin de se soustraire aux influences du monde politique et des affaires. Les capacités du CSM seront renforcées par l'équipement de son secrétariat et de la mise à disposition par le ministère de la Justice de dossiers personnels des magistrats qui auront été remis en état et informatisés dans le cadre du projet I.2. L'application effective des réformes ci-dessus résultera de l'implantation et du renforcement des capacités des juridictions administratives dans le cadre du projet V.1., qui seront amenées à connaître du contentieux de la carrière des magistrats.

37. L'amélioration de la *gestion financière des juridictions* résultera de la budgétisation, dans la loi de finances 2008, des crédits de fonctionnement et d'équipement de chaque juridiction, sur la base d'une analyse des besoins financiers des tribunaux menée en 2007. Cette budgétisation des dépenses s'accompagnera de l'obligation pour les greffiers de reverser au Trésor toutes les recettes provenant de la délivrance des actes, dont la tarification sera par ailleurs révisée. Cette réforme sera complétée d'un renforcement des contrôles internes des chefs de

juridictions d'une part sur l'effectivité des versements au Trésor, d'autre part sur la gestion des fonds provenant des consignations et cautionnements. L'application effective de ces mesures fera l'objet de contrôles systématiques de l'inspection générale des services judiciaires.

38. La stratégie de renforcement des capacités de la *Cour Suprême* à exercer ses fonctions de cassation et de régulation des jurisprudences est fondée sur l'amélioration des conditions de travail des magistrats (réhabilitation et équipement du palais), la modernisation des procédures et l'informatisation de son greffe. Les magistrats de la Cour bénéficieront également d'actions spécifiques de perfectionnement, ciblant notamment l'informatique et le traitement du contentieux électoral local. La Cour entreprendra dès 2006 un programme biennal d'apurement du stock d'affaires faisant l'objet de sursis à exécution. La réalisation de ce programme fera l'objet d'un rapport régulier du ministre de la Justice au Comité de pilotage. Les arrêts de la Cour seront en outre régulièrement publiés sous forme de recueils jurisprudentiels diffusés à l'ensemble des juridictions.

39. Le renforcement des capacités des *tribunaux de Lomé et Kara (cours d'appel et TPI)* impose en premier lieu l'agrandissement des locaux du palais de Lomé et la construction de celui de Kara ainsi que leur équipement complet. Au plan substantiel, la stratégie d'amélioration cible la modernisation des procédures et l'informatisation des greffes et secrétariats des parquets qui constituent la cheville ouvrière de ces juridictions, ainsi que l'automatisation de la rédaction des principaux actes de procédure et de jugement par les magistrats. Le travail des magistrats et de leurs auxiliaires sera également encadré par la mise à disposition de manuels de procédures.

40. L'amélioration des conditions de travail des *tribunaux de l'intérieur du pays* et notamment l'amélioration du maillage territorial de la justice devrait résulter de la mise en oeuvre, courant 2007, d'une analyse organisationnelle de l'ensemble des tribunaux qui permettra de définir une nouvelle "carte judiciaire" corrélée aux besoins réels et charges de travail des juridictions. Cette carte servira de support au processus de budgétisation des moyens des juridictions, dans la loi de finances 2008 (cf. par. ci-dessus), ainsi qu'au redéploiement progressif des effectifs judiciaires, qui s'accompagnera d'un programme de réhabilitation ou de construction des palais de justice de l'intérieur du pays. L'informatisation d'une part des greffes/secrétariats des parquets et d'autre part l'implantation de logiciels assistant la rédaction des jugements seront également menées, après évaluation de l'expérience menée auprès des cours d'appel et TPI de Lomé et de Kara.

41. Le programme prévoit enfin l'implantation effective, en un premier temps au sein des sièges des cours d'appel de Lomé et de Kara de 3 catégories de juridictions spécialisées : tribunaux de commerce, tribunaux pour enfants, tribunaux du travail. Les premières sont à créer ex nihilo, les deux dernières existent à Lomé mais sont à installer à Kara. La démarche type envisagée pour chaque catégorie de tribunal est la suivante :

- (i) dotation de locaux au sein des palais rénovés,
- (ii) affectation des effectifs judiciaires et fonctionnaires selon nouvelle carte judiciaire,
- (iii) implantation et informatisation du greffe et, pour les tribunaux de commerce, informatisation du registre du commerce et du crédit mobilier,
- (iv) mise en oeuvre d'un programme biennal de formation intensive des magistrats au droit spécial appliqué par leur juridiction.

42. *Police judiciaire.* La révision du code de procédure pénale, dans le cadre du projet II.2, clarifiera l'organisation de la chaîne pénale qui associe les magistrats du parquet, d'instruction et les officiers de police judiciaire. La réforme devrait poser le principe de subordination des OPJ aux magistrats, via notamment l'habilitation des OPJ par les parquets et leur notation par les magistrats. La réforme nécessitera un important effort de formation des OPJ aux nouvelles règles de procédure.

C. Objectifs, activités et besoins en financement

PROJET III. 1 RENFORCEMENT DE L'INDEPENDANCE DE LA MAGISTRATURE				
Activité	Année	Besoin	Financé	Recherché
<i>A. Révision ou adoption des textes de base (cf. projet II.2)</i>				
1. Révision de la LO 96-11 sur le statut des magistrats	06			
2. Révision de la loi LO 97-04 sur le CSM,	06			
3. Conception d'un code d'éthique de la magistrature	06			
<i>B. Équipement du secrétariat du CSM</i>				
4. Équipement bureautique/informatique/consommables	06	15 M		

<i>C. Amélioration de la qualité des dossiers soumis au CSM (cf. projet I.2)</i>				
5. Réhabilitation et informatisation des dossiers des magistrats	06	-		
6. Renforcement des capacités de la Direction des services judiciaires du MdJ	06	-		
<i>D. Renforcement du contrôle de légalité des décisions touchant à la carrière des magistrats (cf. projet V.1 et 2)</i>				
7. Établissement effectif des juridictions administratives	08-10	-		
	<i>Total</i>	<i>15 M</i>		
PROJET III.2 REVISION DE L'ENCADREMENT BUDGETAIRE DES JURIDICTIONS				
1. Analyse organisationnelle des juridictions incluant diagnostic des besoins financiers des tribunaux, proposition de révision de la carte judiciaire, plan d'affectation des magistrats et greffiers selon charges de travail des tribunaux, proposition de budget pour chaque juridiction	07	20 M		
2. Inscription dans la loi de finances 2008 des crédits de chaque juridiction, suivant nouvelle carte judiciaire ; affectation de comptables pour juridict.	07	XX M	Budget État	
3. Texte réglementaire sur la gestion financière des juridictions ; nouveau barème des frais de justice	07	-		
4. Formation des personnels aux nouvelles techniques de gestion	07	5 M		
5. Inspections annuelles de l'IGSJ et de la direction des parquets en vue de s'assurer de la mise en œuvre du nouveau système	07-10	-		
	<i>Total</i>	<i>25 M</i>		
PROJET III.3 RENFORCEMENT DES CAPACITES DE LA COUR SUPREME				
<i>A. Réorganisation de la Cour Suprême</i>				
1. Étude diagnostic de l'organisation et du fonctionnement de la Cour Suprême, proposition d'un nouvel organigramme	06	20 M		
2. Restructuration de la Cour	06	-		
3. Nouveau règlement intérieur	06	-		
4. Manuels de procédures	06	10 M		
<i>B. Équipement de la Cour Suprême</i>				
5. Aménagement des locaux (cloisons mobiles accroissant nombre bureaux)	06	100 M		
6. Équipement : 20 ordinateurs, imprimantes, 2 photocopieurs numériques, installation téléphonique, 20 conditionneurs d'air, 1 véhicule de service	06	60 M		
7. Fonds documentaire	06	20 M		
8. Site Internet de la Cour	06	5 M		
<i>C. Informatisation des greffe et secrétariat du parquet</i>				
9. Implantation d'une base de données de gestion des greffe et secrétariat	06	15 M		
10. Aménagement et réhabilitation des archives de la Cour	06	10 M		
<i>D. Perfectionnement des magistrats et personnels d'appui de la Cour</i>				
11. Programme de perfectionnement des magistrats aux procédures de cassation	06	20 M		
12. Formation informatique des secrétaires	06-07	10 M		
<i>E. Programme d'apurement des affaires faisant l'objet de sursis à exécution</i>				
13. Recensement des affaires en instance	06	-		
14. Programme biennal d'apurement des recours en instance	06-07	-		
<i>F. Réinstallation de la Cour Suprême</i>				
15. Construction ou affectation d'un nouveau Palais	08-10	XX M	Budget État	
	<i>Total</i>	<i>270 M</i>		

PROJET III.4 RENFORCEMENT DES CAPACITES DES COURS D'APPEL ET TPI DE LOME ET KARA				
<i>A. Renforcement des capacités des greffes et des parquets</i>				
1. Analyse organisationnelle, plan de restructuration, tableau des effectifs	06	15 M		
2. Transformation des parkings de la CA et TPI Lomé en 11 bureaux pour greffe ; Aménagements de locaux pour Kara	06	70 M		
3. Équipement des greffes et secrétariats des parquets	06	100 M		
4. Recrutements et affectations personnels selon plan d'effectifs	06	XX M	Budget État	
5. Implantation d'une base de données de gestion des greffes (enregistrement des plaintes, actes d'appel, assignations, requêtes en référé, décisions de jugement, gestion des recettes et dépenses, tableaux de bord judiciaires)	06 06	15 M		
6. Informatisation du casier judiciaire	06	20 M		
7. Formation informatique	06	10 M		
8. Formation des greffiers dans le cadre du projet IV.1	06-07	-		
9. Manuels de procédures pour greffiers	06	5 M		
<i>B. Renforcement des capacités des magistrats</i>				
10. Implantation d'un logiciel automatisant la rédaction des décisions de justice	07	15 M		
11. Premier équipement informatique et bureautique	07	70 M		
12. Manuels de procédures et codes annotés	07	20 M		
13. Programme de remise à niveau des magistrats via projet IV.1	06-07	-		
<i>C. Fonctionnement des juridictions</i>				
14. Inscription dans la loi de finances 2008 des crédits de fonctionnement et des postes budgétaires nécessaires au fonctionnement des CA et TPI (cf. projet III.2)	07	XX M	Budget État	
<i>D. Agrandissement du palais de Lomé, construction du palais de Kara</i>				
15. Réhabilitation et extension des locaux du Palais de Lomé	08-09	300 M		
16. Construction du palais de justice de Kara	08-09	500 M		
<i>E. Équipement des 2 palais</i>				
17. Total équipement pour 2 palais : 60 ordinateurs, 20 imprimantes laser, 6 photocopieurs numériques, 60 climatiseurs, 2 standards, 4 véhicules de service, mobilier tribunaux, salles archives, salles avocats, bureau d'accueil)	08-09	190 M		
	<i>Total</i>	<i>1330 M</i>		
PROJET III.5 RENFORCEMENT DES CAPACITES DES JURIDICTIONS PROVINCIALES				
<i>A. Réhabilitation ou construction des bâtiments de 30 TPI</i>				
1. Réhabilitation ou construction 30 bâtiments de TPI (coût unitaire : 20 M)	07-08	600 M	Budget État	
<i>B. Équipement de 30 TPI</i>				
2. Informatique et bureautique : 150 ordinateurs, 30 imprimantes laser, 180 climatiseurs, 30 photocopieurs numériques, 30 standards téléphoniques	07-08	530 M	Budget État	
3. Matériel roulant : 30 véhicules de service	07-08	450 M		
<i>C. Fonctionnement des juridictions</i>				
4. Inscription dans la loi de finances 2008 des crédits de fonctionnement et des postes budgétaires nécessaires au fonctionnement des TPI (cf. projet III.2)	07	XX M	Budget État	
5. Recrutement, affectation, redéploiement des magistrats selon plan d'effectifs résultant de la nouvelle carte judiciaire	07-08	XX M	Budget État	

<i>D. Implantation d'outils de gestion dans 30 TPI</i>				
6. Implantation des logiciels de gestion greffes / secrétariats parquets et logiciel rédaction jugements après évaluation expérience Lomé et Kara	08	60 M		
7. Informatisation progressive des casiers judiciaires	08-10	40 M		
8. Casier judiciaire national informatisé reliant les casiers territoriaux	10	50 M		
9. Manuels de procédures et codes annotés	07	20 M		
<i>E. Formation</i>				
10. Formation des magistrats et greffiers dans le cadre du projet IV.2	06-07	-		
	<i>Total</i>	<i>1750 M</i>		
PROJET III.6 RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DES TRIBUNAUX SPÉCIALISÉS (Lomé et Kara)				
<i>A. Tribunaux de commerce</i>				
1. Création de tribunaux de commerce par la nouvelle loi sur l'organisation judiciaire	06	-		
2. Étude préalable sur l'organisation des tribunaux de commerce et de leurs greffes, plan d'effectifs	07	15 M		
3. Dotation de locaux au sein des bâtiments des CA Lomé et Kara	07-08	-		
4. Équipement des juridictions et greffes	07-08	60 M		
5. Affectation de magistrats selon plan d'effectifs	07-08	XX M	Budget État	
6. Programme biennal de formation spécifique des magistrats et greffiers	07-08	30 M		
7. Informatisation du greffe	08	15 M		
8. Implantation logiciel rédaction de jugements	08	15 M		
9. Réhabilitation et informatisation du registre du commerce	08-09	30 M		
10. Extension des tribunaux de commerce à l'ensemble des tribunaux de l'intérieur, sur crédits budgétaires	10	XX M	Budget État	
<i>B. Tribunaux pour enfants</i>				
11. Dotation de locaux au sein des bâtiments des CA Lomé et Kara	07	-		
12. Équipement des juridictions et greffes	07-08	60 M		
13. Affectation de magistrats selon plan d'effectifs	07-08	XX M	Budget État	
14. Programme biennal de formation spécifique des magistrats et greffiers	07-08	30 M		
15. Informatisation du greffe	08-09	15 M		
16. Implantation logiciel rédaction de jugements	08-09	15 M		
17. Extension des tribunaux pour enfants à l'ensemble des tribunaux de l'intérieur	10	XX M	Budget État	
<i>C. Tribunaux du Travail</i>				
18. Dotation de locaux au sein des bâtiments des CA Lomé et Kara	07	-		
19. Équipement des juridictions et greffes	07-08	60 M		
20. Affectation de magistrats selon plan d'effectifs	07-08	XX M	Budget État	
21. Programme biennal de formation spécifique des magistrats et greffiers	07-08	30 M		
22. Informatisation du greffe	08-09	15 M		
23. Implantation logiciel rédaction de jugements	08-09	15 M		
24. Extension des tribunaux de travail à l'ensemble des provinces, sur crédits budgétaires	10		Budget État	
	<i>Total</i>	<i>405 M</i>		
PROJET III.7 RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DES OPJ				
1. Clarification des relations entre les OPJ et magistrats instruction et parquet via réforme du code de procédure pénale	06-07	Cf. projet II.2		
2. Programme de formation des OPJ et magistrats instruction et parquet	06-07	20 M		
	<i>Total</i>	<i>20 M</i>		
TOTAL DU SOUS-PROGRAMME		3815 M		3815 M

SOUS-PROGRAMME IV ‘RENFORCEMENT DES CAPACITES DES MAGISTRATS ET AUXILIAIRES DE JUSTICE’

A. Position du problème

43. La bonne administration de la Justice et, notamment la légalité, l’uniformité et la prévisibilité des décisions de justice, facteurs de sécurité juridique tant pour la société civile que pour le secteur privé, sont conditionnées par l’existence d’un dispositif efficace de formation des magistrats garantissant l’adaptation des juges à leur premier emploi (formation initiale) ainsi que leur adaptation régulière à l’évolution du droit et des techniques juridiques (perfectionnement permanent).

44. La situation actuelle se caractérise aujourd’hui par l’absence complète de formation du personnel judiciaire. La formation initiale des magistrats, dans le cadre de l’option magistrature de l’ÉNA, n’est plus assurée depuis 4 ans, pour des raisons budgétaires ainsi que du fait de l’incapacité matérielle des juridictions à absorber de nouvelles promotions de magistrats, qui a tari les recrutements. Il n’existe pas de politique de perfectionnement permanent des magistrats articulée autour de dispositions statutaires établissant un lien entre le perfectionnement et la carrière et fondée sur des programmes de perfectionnement répondant aux besoins prioritaires des agents. Le perfectionnement s’est limité dans cette période à quelques actions ponctuelles de formation au droit de l’OHADA, certes utiles mais qui n’adressent qu’une fraction des besoins des magistrats. De nombreux magistrats de Tribunaux de première instance de l’intérieur du pays n’ont à ce jour pas reçu de perfectionnement depuis 10 ans et statuent désormais plus en équité qu’en droit.

45. Le même constat s’applique à la formation des auxiliaires de justice et spécialement des greffiers et secrétaires des parquets. Alors même que le corps des greffiers, qui se compose à ce jour de 4 greffiers titulaires et 130 PEF ou agents temporaires de formation hétéroclite, manifeste d’énormes carences de formation initiale. Il en résulte que les magistrats doivent supporter la charge additionnelle de formation sur le tas de leurs greffiers, source d’importantes pertes de temps sans pour autant garantir l’efficacité minimale de ces agents. Il en va de même pour les autres auxiliaires de justice : avocats, notaires, huissiers et commissaires priseurs.

46. Les carences du système de formation sont amplifiées par l’absence totale au sein des juridictions de bibliothèques juridiques permettant aux magistrats de se documenter au fil de l’eau. Les magistrats et professionnels du droit n’ont actuellement à leur disposition que la bibliothèque de l’ÉNA dont le fonds est actuellement en cours d’enrichissement avec le concours de la coopération française. Par ailleurs, l’absence de connexion Internet dans les juridictions et le manque de formation juridique des magistrats à la recherche documentaire sur le Web privent ces derniers de l’accès au droit et à la doctrine des pays du Nord, désormais accessibles sur Internet.

B. Stratégie

47. La stratégie d’action du ministère de la Justice repose sur (i) une *révision du statut des magistrats* en vue d’établir un lien formel entre le perfectionnement et le déroulement de la carrière des magistrats du siège et du parquet. L’obligation de perfectionnement s’imposera désormais comme pré-requis à toute promotion dans un grade de la hiérarchie du corps judiciaire, (ii) la mise en œuvre par l’ÉNA, avec le concours de vacataires de haut niveau et le concours de l’Université de droit de Lomé, d’un *programme de perfectionnement intensif* de l’ensemble des magistrats et auxiliaires de justice visant une mise à niveau sur 2 ans des personnels existants ; le programme se réalisera via des modules d’enseignement d’1 semaine pour 30 personnes, à raison de 2 matières par module. Les bénéficiaires du programme assisteront sur 2 ans à 6 modules, couvrant ainsi les 12 matières juridiques considérées comme essentielles par l’université de droit et le ministère de la justice. Des modules spécifiques seront conçus pour les greffiers et les auxiliaires de justice. La formation des greffiers sera ouverte aux agents PEF et débouchera sur l’organisation d’une évaluation-sélection qui permettra aux agents ayant satisfait aux tests d’intégrer le corps des greffiers, (iii) l’ouverture, courant 2008 d’un *centre de formation des professions judiciaires* relevant du ministère de la justice et ayant vocation à assurer la formation initiale et le perfectionnement permanent de l’ensemble des professionnels du droit. Ces actions de formation seront complétées de (iv) la mise à disposition de matériels didactiques via l’implantation de *bibliothèques juridiques* aux palais de Lomé et Kara ainsi que de la dotation de fonds documentaires adaptés aux besoins des magistrats des juridictions régionales et de préfecture.

C. Objectifs, activités et besoins en financement

RÉGIME STATUTAIRE DU PERFECTIONNEMENT DES MAGISTRATS				
Activité	Année	Besoin	Financé	Recherché
Adoption de principes statutaires de perfectionnement des magistrats établissant notamment un lien entre la formation et la carrière. Ces principes seront incorporés dans le nouveau statut de la magistrature conçu dans le cadre du programme législatif visé par le projet II.2	2006			
PROJET IV.1 PROGRAMME BIENNAL DE PERFECTIONNEMENT DES MAGISTRATS ET AUXILIAIRES DE JUSTICE				
<i>A. Identification des besoins</i>				
1. Étude d'identification des besoins prioritaires et formulation programme	06			
2. Séminaire de validation du programme	06	1 M	UGPMJ	
<i>B. Conception des enseignements du programme de formation</i>				
3. Création d'un comité scientifique de validation des syllabus	06	XX M	Budget État	
4. Identification et sélection des vacataires	06	-		
5. Conception et validation des syllabus de cours pour 12 matières	06	50 M		
6. Formation des formateurs vacataires	06	5 M		
<i>C. Équipement de l'ENA en vue réalisation du programme</i>				
7. Dotation en moyens pédagogiques/consommables pour le programme	06	50 M		
<i>D. Mise en œuvre du programme</i>				
8. Programme biennal perfectionnement de totalité des effectifs magistrats	06-07	106 M		
9. Programme biennal perfectionnement de totalité des effectifs greffiers	06-07	85 M		
10. Programme biennal perfectionnement de totalité des effectifs avocats	06-07	90 M		
11. Programme biennal perfectionnement de totalité des effectifs huissiers ⁴	06-07	101 M		
12. Programme biennal perfectionnement de totalité des effectifs notaires	06-07	81 M		
13. Programme biennal perfectionnement de totalité des effectifs OPJ	06-07	81 M		
14. Test d'évaluation-sélection des PEF en vue intégration corps greffiers	07	-		
	<i>Total</i>	<i>650 M</i>		
PROJET IV.2 "CRÉATION D'UN CENTRE DE FORMATION DES PROFESSIONS JUDICIAIRES"				
<i>A. Activités préparatoires</i>				
1. Voyage d'études auprès d'ENM-structures formation auxiliaires justice	07	5 M		
2. Descriptif du centre : missions, publics cibles, organigramme, description des postes, budget prévisionnel (en concertation avec corporations)	08	20 M		
3. Décret de création du centre	08	-		
4. Accords de partenariats avec divers centres de formation à distance	08	-		
<i>B. Installation du Centre</i>				
5. Construction ou attribution / réhabilitation de locaux	08	300 M		
6. Équipement informatique et pédagogique	08	100 M		
7. Équipement d'un module de formation itinérante	08	20 M		
8. Fonds documentaire et abonnements	08	80 M		
9. Formation des formateurs	08	20 M		
10. Conception des syllabus (sur base syllabus du programme pilote)	08	50 M		

⁴ Et 4 commissaires-priseurs

<i>C. Programmes pilotes de formation</i>				
11. Programmes-pilote de formation initiale des magistrats, greffiers, avocats, notaires, huissiers et commissaires priseurs	09-10	200 M		
12. Programmes-pilote de perfectionnement pour publics cibles ci-dessus	09-10	100 M		
13. Évaluation-correction	09-10	-		
14. Conception des programmes définitifs	09-10	-		
	<i>Total</i>	<i>895 M</i>		
PROJET IV.3 DOTATION DE BIBLIOTHÈQUES JURIDIQUES AUX JURIDICTIONS				
<i>A. Bibliothèques juridiques</i>				
1. Identification des besoins documentaires et définition d'un fonds type par catégorie de juridiction	07	5 M		
2. Bibliothèque du Palais de Lomé (Cour Suprême, cour d'appel et tribunal de première instance)	08	100 M		
3. Bibliothèque du Palais de Kara (cour d'appel et tribunal de première instance)	08	50 M		
4. Formation des bibliothécaires et archivistes	08	10 M		
5. Fonds documentaire pour 5 TPI de régions (15 M/tribunal)	08	75 M		
6. Fonds documentaire pour 16 TPI de département (5 M/tribunal)	08	80 M		
<i>B. Recherche juridique sur Internet</i>				
7. Connexion Internet pour les bibliothèques	08	50 M		
8. Manuel de recherche juridique sur Internet incluant références des sites juridiques francophones utiles	08	2 M		
9. Formation des magistrats et auxiliaires de justices à la recherche sur Internet	08	5 M		
	<i>Total</i>	<i>377 M</i>		
TOTAL POUR LE SOUS-PROGRAMME		1922 M		1922 M

SOUS-PROGRAMME V "IMPLANTATION D'UN CONTROLE JURIDICTIONNEL DE L'ACTIVITE ADMINISTRATIVE"

A. Position du problème

48. L'État de droit est notamment fondé sur le principe de légalité administrative selon lequel les autorités administratives sont tenues, dans leurs décisions individuelles ou à portée générale, de se conformer à la loi. Ce principe, qui limite l'arbitraire du pouvoir administratif en soumettant ce dernier au droit constitue un élément substantiel de sécurité juridique pour les administrés et est garanti au Togo par l'existence de mécanismes de contrôle juridictionnel par lesquels l'administré peut obtenir la réformation ou l'annulation d'un acte ou texte illégal.

49. Le dispositif des juridictions administratives, établi par la Constitution (art.125) et l'ordonnance 78-35 (art.27) portant organisation judiciaire, se compose des *cours d'appel*, juges administratifs de droit commun en premier et dernier ressort, notamment pour les litiges concernant les marchés publics, la fiscalité et le droit de la fonction publique et de *la chambre administrative de la Cour Suprême*, compétente pour connaître des recours formés contre les décisions rendues en matière de contentieux administratif, des recours pour excès de pouvoir formé contre les actes administratifs, du contentieux des élections locales, des pourvois en cassation contre les décisions des organismes statuant en matière disciplinaire.

50. L'organisation juridictionnelle ci-dessus reste toutefois aujourd'hui virtuelle, en dépit de la nomination récente de magistrats auprès de la cour d'appel de Lomé et de l'existence de juges administratifs auprès de la Cour Suprême. Les chambres administratives des cours d'appel et de la Cour Suprême n'ont eu en effet à connaître en 10 ans qu'un nombre limité d'actions en responsabilités dont aucune n'a à ce jour débouché sur un jugement. Les causes essentielles de cet effacement des juridictions administratives ont trait au faible ancrage de la notion de contentieux administratif dans le corps social togolais, à l'insuffisante volonté politique de faire fonctionner effectivement les juridictions administratives, à la méconnaissance des administrés de l'existence de

mécanismes leur permettant de contester judiciairement des décisions étatiques, à l'absence totale de législation nationale posant les règles de droit administratif, à l'insuffisance de la formation des magistrats administratifs. Le Togo est ainsi aujourd'hui l'un des rares pays africains francophones à ne pas disposer de juridictions administratives fonctionnelles.

51. Cet effacement des juridictions administratives se double de l'absence complète de contrôle juridictionnel sur l'exécution des lois de finances et, partant, sur le bon usage des fonds publics. La Cour des Comptes, organe constitué (titre VII) en charge de l'apurement juridictionnel des comptes des comptables publics, de l'assistance au Gouvernement et au Parlement dans l'adoption des lois de règlement du budget et du contrôle de gestion des structures parapubliques, n'a pu être établie faute de moyens. Une mission des présidents de Cours des Comptes francophones a ainsi récemment souligné que le Togo se trouvait être le seul État de l'UEMOA à ne pas avoir de Cour des Comptes opérationnelle. Cette carence risque de poser problème dans la perspective de la reprise de la coopération internationale avec le Togo ainsi que de l'accès à terme du pays à l'initiative PPTE qui imposeront que soient renforcés les contrôles internes (inspection générale des finances, contrôle financier) et externes (Cour des Comptes) sur l'exécution des fonds publics, spécialement en ce qui concerne les appuis budgétaires.

B. Stratégie

52. L'implantation durable de mécanismes de contentieux administratif et de contrôle juridictionnel des comptes sont, compte tenu du vide institutionnel actuel, des actions qui ne peuvent s'inscrire que dans le moyen terme. L'objectif ne peut être ici d'implanter immédiatement la bonne gouvernance mais d'en jeter les bases en établissant des mécanismes institutionnels crédibles dont les capacités seront progressivement renforcées en vue de les affirmer à terme durablement dans la société togolaise. La nouveauté de ces mécanismes pour l'environnement social impose par ailleurs une sensibilisation de la société civile et du secteur privé aux concepts mêmes de contrôle juridictionnel puis à leur existence.

53. D'où l'approche graduelle suivante adoptée par le ministère de la Justice, qui s'articule chronologiquement comme suit : (i) établissement de l'encadrement juridique du contentieux administratif et du contentieux électoral local, incluant notamment un code administratif établissant les bases de droit administratif et un code de procédure administrative. La rédaction des avant-projets de codes sera confiée par la commission de la législation du MdJ à une équipe nationale composée de professeurs d'Université et de professionnels du droit reconnus pour leurs travaux en droit administratif et appuyée à intervalles réguliers par un professeur ou magistrat administratif européen de haut niveau (ii) création d'un corps de magistrats administratifs et formation intensive des magistrats du corps via un perfectionnement spécial de l'ENA et de l'Université, suivie de stages de moyenne durée auprès de juridictions administratives francophones (iii) installation solennelle des juridictions et du nouveau corps de magistrats administratifs, suivie d'une campagne de sensibilisation de la société civile sur la notion de contentieux administratif, l'organisation des juridictions administratives et les procédures pour les actionner, (iv) expérience-pilote de 2 ans de contentieux administratif à Lomé et Kara, qui fera l'objet de compte-rendus semestriels du ministre de la justice au comité de pilotage, (v) évaluation puis correction et, le cas échéant, extension du dispositif par la création de juridictions administratives régionales.

54. En l'attente des réalisations ci-dessus, qui ne produiront effet qu'à l'horizon 2008, la relance du processus d'implantation effective des juridictions administratives s'effectuera dès 2005 par le moyen d'une circulaire du ministre de la Justice enjoignant les magistrats de se prononcer sur les requêtes en matière administrative.

55. Concernant la *Cour des comptes*, le ministère de la justice va appuyer l'établissement juridique de la Cour (projet de loi organique, décret d'attributions, règlement intérieur, statut et profil des magistrats des comptes) qui s'inspireront des meilleures pratiques des cours des comptes francophones définis par les associations internationales de juridictions suprêmes des comptes (INTOSAI, AFROSAI ou AISCCUF). Les capacités de la Cour à juger dans les délais les comptes des comptables et certifier annuellement la conformité des comptes de l'Etat avec les autorisations de la loi de finances seront renforcées par l'établissement des procédures et modes de présentation des comptes par les comptables, la formation des comptables et magistrats des comptes, la mise en place d'instruments de gestion informatisée des futures archives et du greffe de la Cour.

C. Objectifs, activités et besoins en financement

PROJET V. 1 ‘IMPLANTATION DU CADRE JURIDIQUE DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF’				
Activité	Année	Besoin	Financé	Recherché
<i>A. Relance du processus de contentieux administratif</i>				
1. Circulaire du Ministre de la Justice enjoignant aux magistrats de se prononcer sur les requêtes en matière administrative	05	-		
<i>B. Sensibilisation et consensus sur les voies et moyens d’implantation des juridictions administratives</i>				
2. Voyage d’études des responsables du Mdj et des juridictions	06	5 M		
3. Étude préalable et conception d’une note stratégique sur l’implantation d’un contentieux administratif, incluant draft de programme législatif	06	20 M		
4. Journées judiciaires sur le contentieux administratif validant le programme	06	5 M		
5. Discussion par le Conseil des ministres des orientations de réforme et adoption du calendrier d’action et programme législatif	06	-		
<i>C. Adoption du cadre juridique des juridictions administratives</i>				
6. L portant code administratif	07			
7. LO portant code de justice administrative et D. d’application,	07			
8. LO portant statut des juges administratifs	07			
Expertise nationale et internationale pour rédaction drafts textes ci-dessus		120 M		
	<i>Total</i>	<i>150 M</i>		
PROJET V.2 IMPLANTATION EFFECTIVE ET RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES				
<i>A. Création et renforcement des capacités d’un corps de magistrats administratifs</i>				
1. Sélection et affectation des magistrats du corps selon dispositions du statut particulier	07	XX M	Budget État	
2. Programme de formation initiale intensive des magistrats du corps par l’ENA sur nouveau droit administratif et procédures juridictionnelles togolais. Ce programme inclura une formation aux procédures de contentieux électoral local	07-08	50 M		
3. Programme de stages de moyen terme des magistrats du corps auprès de juridictions administratives étrangères	07-08	200 M		
4. Rédaction de guides pratiques et de codes administratifs togolais annotés	07-08	20 M		
<i>B. Installation solennelle des juridictions administrative et sensibilisation de la société civile et du secteur privé</i>				
1. Équipement des chambres administratives de la Cour Suprême et des cours d’appel de Lomé et Kara (cf. projet III.1 et 3)	07-08	-		
2. Cérémonie d’installation et journée judiciaire sur l’installation des juridictions	08	10 M		
3. Campagne de sensibilisation-information de la société civile et du secteur privé sur les juridictions, procédures et droit / sous-traitance ONG juristes	08-09	50 M		
<i>C. Expérience pilote de fonctionnement des juridictions administratives</i>				
1. Lancement de l’expérience pilote sur CS-CA Lomé et CA Kara	08-09	-		
2. Base de données sur les jurisprudences administratives	08	15 M		
3. Évaluation du fonctionnement des juridictions administratives par IGSJ	09	20 M		
4. Journée judiciaire sur évaluation expérience pilote	09	5 M		
5. Extension régionale des juridictions administratives	10	XX M	Budget État	
	<i>Total</i>	<i>370 M</i>		

PROJET V.3 ÉTABLISSEMENT ET RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DE LA COUR DES COMPTES				
<i>A. Activités préparatoires</i>				
1. Voyage d'étude auprès des cours des comptes francophones	06	5 M		
2. Note conceptuelle sur l'implantation de la Cour des comptes au Togo incluant proposition d'attributions et organigramme	06	-		
3. Journée de réflexion sur l'implantation d'une Cour des comptes	06	5 M		
<i>B. Formulation de l'encadrement législatif de la Cour</i>				
4. Projet de loi portant organisation et fonctionnement de la Cour	06	-		
5. Projet de règlement intérieur	06	-		
<i>C. Constitution et renforcement des capacités du corps des magistrats des comptes</i>				
6. Projet de statut particulier des magistrats de la Cour des comptes	06	-		
7. Recrutement des magistrats des comptes	07	XX M	Budget État	
8. Formation intensive des magistrats du corps via l'ÉNA Lomé puis au moyen de stages dans des cours des comptes francophones	07-08	150 M		
9. Formation des personnels du greffe	07-08	30 M		
Expertise nationale et internationale en appui à A, B et C		50 M		
<i>D. Équipement de la Cour</i>				
10. Matériel informatique et bureautique	07	50 M		
11. Locaux d'archives	07	10 M		
12. Matériel roulant (2 véhicules)	07	30 M		
13. Réhabilitation des locaux	07	50 M		
<i>E. Outils de gestion</i>				
14. Informatisation du greffe et création d'une base de données de gestion des postes comptables assujettis à l'apurement juridictionnel de la Cour	07	15 M		
15. Conception de guides de procédures	07	5 M		
16. Site Internet de la Cour	07	5 M		
<i>F. Expérience pilote de 2 ans</i>				
17. Lancement du processus d'apurement quadriennal des comptes; premiers arrêts de quitus ou débet	08-10	-		
18. Premières soumissions à l'Assemblée nationale de déclarations de conformité de la loi de finances	08-10	-		
19. Premières actions de contrôle de gestion des structures recevant des concours financiers publics	08-10	-		
20. Rapport annuel de la Cour	08-10			
<i>G. Évaluation correction</i>				
21. Mission d'évaluation du fonctionnement de la Cour	10	20 M		
22. Séminaire national sur l'évaluation de l'expérience pilote	10	5 M		
23. Amendement constitutionnel étendant le mandat de la Cour au contrôle des comptes des collectivités territoriales via la création de chambres régionales des comptes (CRC)	10	-		
24. Création, équipement, dotation effectifs pour CRC	10-11	Budget État		
	<i>Total</i>	<i>430 M</i>		
TOTAL DU SOUS-PROGRAMME		950 M		950 M

SOUS-PROGRAMME VI “AMELIORATION DE L’ACCES AU DROIT”

A. Position du problème

56. Le processus en cours de consolidation de l’Etat de droit et de la démocratie, fondé notamment sur une plus grande soumission de l’Etat et des citoyens à la règle de droit, et d’autre part l’intégration progressive du Togo dans l’économie sous-régionale et mondiale, accentuent la nécessité d’une diffusion large du droit positif togolais, satisfaisant les besoins en information juridique des administrations, des professionnels du droit, de la population et des investisseurs privés tant nationaux qu’étrangers.

57. Or la situation actuelle se caractérise par l’absence de source exhaustive, autorisée et fiable permettant d’accéder à la règle de droit togolaise. La seule information juridique émane du journal officiel qui connaît des retards de parution et dont la diffusion ne satisfait pas à la demande des professionnels et de la population. Les collections complètes du JO ne sont qu’imparfaitement conservées dans les ministères et juridictions centrales et généralement indisponibles dans les services et juridictions provinciaux. L’absence de codification ou de publication de textes consolidés incorporant les fréquents amendements aux lois et règlements ainsi que l’absence de tables analytiques ou d’index thématiques du journal officiel ne permettent pas de connaître avec exactitude l’état du droit pour un sujet donné. Cette carence n’est que partiellement comblée par la société civile. Les rares recueils de textes publiés sur l’initiative du secteur associatif sont en effet parcellaires, car limités aux domaines d’interventions des associations, et surtout n’offrent pas les garanties d’authenticité requises. Le problème de diffusion juridique se pose également pour le droit international togolais et pour les jurisprudences actuellement totalement inaccessibles.

58. Il résulte de cette carence de diffusion, touchant tant le droit positif que son interprétation par les tribunaux, une profonde incertitude juridique préjudiciable à la qualité et à la légalité du travail gouvernemental, législatif et judiciaire, à la prévisibilité et sécurité des relations civiles et commerciales, à la sécurité des rapports entre l’Etat et les citoyens et à la mise en œuvre des réformes législatives qui imposent une connaissance exhaustive du corpus normatif. L’absence de dissémination juridique, spécialement en ce qui concerne le droit des affaires, ne permet pas au Togo de satisfaire aux critères de transparence du droit commercial posé par l’Organisation mondiale du commerce. L’absence de publication de ce droit sur Internet ne contribue en outre pas à l’attraction de l’investissement direct étranger.

59. Un autre aspect du problème a trait à la méconnaissance totale des populations rurales de leurs droits ainsi que des moyens de les exercer. Il n’existe à ce jour pas de politique de vulgarisation systématique, en des termes faciles à saisir, de certains aspects du droit positif. Ce déficit d’information pose d’importants problèmes spécialement en ce qui concerne le droit des personnes et de la famille, auquel ressortissent la plupart des litiges civils. Ainsi la méconnaissance du droit successoral moderne est-elle source de nombreux abus dont sont victimes les citoyens ignorant la possibilité qui leur est offerte d’opter pour les solutions de droit civil et non les solutions de droit coutumier qui leur sont parfois défavorables. Ces exemples peuvent être multipliés, notamment en ce qui concerne les libertés publiques et les droits humains. L’insuffisance du ministère de la Justice dans ce domaine n’a pas été palliée par la société civile, dont les actions de vulgarisation restent parcellaires.

60. L’accès à la justice des populations les plus pauvres ou les plus vulnérables est enfin dissuadé en premier lieu par l’absence complète d’aide judiciaire, le fonds créé à cet effet en 1978 n’ayant jamais été alimenté ; en second lieu par l’incapacité matérielle des tribunaux de mener les audiences foraines prévues par l’ordonnance de 1978 sur l’organisation judiciaire. L’absence de proximité de la justice et du justiciable en milieu rural a pour conséquence un recours généralisé aux justices parallèles ou informelles avec toutes les incertitudes juridiques que ce mode de résolution des différends engendre.

B. Stratégie

61. Le ministère de la Justice va mettre en œuvre une politique de dissémination juridique répondant aux besoins en information juridique des administrations publiques, des juridictions, de la société civile et des investisseurs. Ce faisant, il contribuera à une meilleure transparence du cadre juridique togolais et, partant, à une meilleure sécurité et prévisibilité juridique des rapports sociaux, civils et commerciaux. La stratégie du projet est fondée sur la création, au sein de la direction des services législatifs du ministère de la Justice d’une “unité de dissémination juridique” (UDJ), dont la mission sera de diffuser non seulement le droit positif mais également son interprétation par les tribunaux, au moyen de recueils législatifs et jurisprudentiels qui seront également accessibles via l’Intranet judiciaire ainsi que sur CD-Roms. Les supports seront également commercialisés à la société civile et au secteur privé. Un site Internet complètera le dispositif et permettra l’accès aux données ci-

dessus, contribuant ainsi à une meilleure information des investisseurs étrangers sur le droit togolais. L'UDJ va également formuler, en concertation avec les associations para-juristes, une politique de vulgarisation ciblant les besoins prioritaires en information juridique des populations, qui sera mise en œuvre directement par le ministère ainsi que par voie de sous-traitances aux ONG.

62. Le ministère va enfin procéder à deux expériences pilotes d'aide judiciaire et d'audiences foraines qui auront vocation à être étendues à l'ensemble du territoire, après évaluation-correction.

C. Objectifs, activités et besoins en financement

PROJET VI.1 DIFFUSION DES LOIS, REGLEMENTS ET JURISPRUDENCES				
Activité	Année	Besoin	Financé	Recherché
<i>A. Création d'une unité de dissémination juridique au sein de la direction de la législation du MdJ</i>				
1. Méthode et plan de travail de l'UDJ	06	-		
2. Équipement informatique et bureautique dont copieur numérique	06	10 M		
3. Formation du personnel aux techniques de numérisation et PAO	06	-		
<i>B. Numérisation et publication des textes juridiques</i>				
4. Conception d'une base de données législative	06	15 M		
5. Recherche et numérisation des journaux officiels ⁵	06	5 M		
6. Conception et publication de recueils et CD-Roms législatifs couvrant la totalité du droit encadrant les juridictions ou appliqué par elles.	07	25 M		
<i>C. Numérisation et publication des jurisprudences</i>				
7. Conception d'une base de données jurisprudentielle	07	15 M		
8. Rassemblement, numérisation et indexation des jurisprudences (avec le concours de la faculté de droit)	08	10 M		
9. Conception et diffusion de recueils et CD-Roms annuels de jurisprudence	08	10 M		
<i>D. Diffusion du droit sur Internet</i>				
10. Conception du site	07	5 M		
11. Frais d'hébergement du site	07-10	5 M		
12. Intégration des bases de données et des recueils ci-dessus	07	-		
13. Référencement du site auprès des principaux moteurs de recherche	07	-		
14. Campagne nationale d'information sur existence du site	07-10	5 M		
	<i>Total</i>	<i>105 M</i>		
PROJET VI.2 VULGARISATION DU DROIT				
<i>Programme de vulgarisation des droits des citoyens ainsi que des modalités d'accès à la justice</i>				
1. Séminaire MdJ / ONG en vue de définir politique de vulgarisation	07	2 M		
2. Programmes de sensibilisation directe par le MdJ	07-10	50 M		
3. Programmes de sensibilisation via sous-traitances à ONG	07-10	150 M		
	<i>Total</i>	<i>202 M</i>		

⁵ Incluant les textes antérieurs aux indépendances mais restant en vigueur

PROJET VI.3 EXPERIENCE PILOTE D'AIDE JUDICIAIRE				
1. D. fixant les conditions d'éligibilité et de gestion du fonds	08	-		
2. Création d'un comité national de gestion du fonds	08	-		
3. Ouverture et abondement d'un compte spécial géré par le MdJ	08	100 M		
4. Expérience-pilote de fonctionnement du fonds dans juridictions des ressorts de Lomé et Kara	09-10	-		
5. Audit financier annuel par IGSJ	09-10	-		
6. Rapport annuel du MdJ au comité de pilotage	09-10	-		
7. Évaluation et extension à l'ensemble du territoire, sur crédits budgétaires	11	-		
	<i>Total</i>	<i>100 M</i>		
PROJET VI. 4 EXPÉRIENCE PILOTE D'AUDIENCES FORAINES (3 TPI)				
1. Choix des TPI pilotes, termes de référence du programme, indicateurs de résultats	07	-		
2. Campagne d'information des populations-cibles	07	10 M		
3. Lancement de l'expérience pilote. Frais d'essence et indemnités de déplacement des greffiers et magistrats sur base 1 audience mois/juridiction	08	45 M		
4. Évaluation-correction par IGSJ et direction des Parquets	09	-		
5. Extension de l'expérience sur crédits budgétaires	10	-		
	<i>Total</i>	<i>55 M</i>		
TOTAL DU SOUS-PROGRAMME		462 M		462 M

ANNEXES

ANNEXE 1. DIAGRAMME RÉCAPITULATIF DES SOUS-PROGRAMMES ET PROJETS

PROGRAMME DE MODERNISATION DE LA JUSTICE 2005-2009

Chiffres en italiques = budget du projet

SOUS-PROGRAMME I RENFORCEMENT DES CAPACITÉS D'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE	SOUS-PROGRAMME II MODERNISATION DE LA LÉGISLATION	SOUS-PROGRAMME III RENFORCEMENT DE L'INDÉPENDANCE ET AMÉLIORATION DU FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS	SOUS-PROGRAMME IV RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DES MAGISTRATS ET AUXILIAIRES DE JUSTICE	SOUS-PROGRAMME V IMPLANTATION D'UN CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DE L'ACTION ADMINISTRATIVE	SOUS-PROGRAMME VI AMÉLIORATION DE L'ACCÈS AU DROIT
<p align="center">Projet I.1 Implantation du dispositif de gestion du PMJ</p> <p>Installation de l'Unité de gestion / Création d'un comité de pilotage/ <i>515 M</i></p>	<p align="center">Projet II.1 Formulation d'un programme législatif</p> <p>Diagnostic du corpus normatif / adoption d'un programme législatif par Conseil des ministres <i>55 M</i></p>	<p align="center">Projet III.1 Amélioration du fonctionnement du CSM</p> <p>Révision textes CSM / secrétariat CSM <i>15 M</i></p>	<p align="center">Projet IV.1 Programme prioritaire de perfectionnement des magistrats et auxiliaires de justice (en l'attente création CFPJ)</p> <p>Identification besoins / programme sur 2 ans mis en œuvre par ENA avec vacataires <i>650 M</i></p>	<p align="center">Projet V.1 Implantation du cadre juridique du contentieux administratif</p> <p>Sensibilisation notion de contentieux administratif / document conceptuel sur implantation contentieux administratif / séminaire sur contentieux administratif / programme législatif adopté par Conseil des ministres / LO sur juridictions administratives, code administratif, statut des juges administratifs <i>150 M</i></p>	<p align="center">Projet VI.1 Diffusion des lois, règlements et jurisprudences</p> <p>Création au sein de l'UGPMJ d'une Unité de dissémination juridique / base de données législative et publication de recueils législatifs thématiques / base de données jurisprudentielle et publication de recueils jurisprudentiels / site Internet de dissémination juridique / transfert au mDJ de l'unité de dissémination, en fin de programme <i>105 M</i></p>
<p align="center">Projet I.2 Renforcement des capacités du ministère de la Justice</p> <p>Restructuration, dotation en personnel et équipement de la chancellerie / informatisation de la gestion des certificats de nationalité / formation des personnels / <i>485 M</i></p>	<p align="center">Projet II.2 Programme de modernisation du droit judiciaire</p> <p><i>Organisation judiciaire</i> : organisation tribunaux, statuts magistrats et greffiers, code éthique, CSM <i>Auxiliaires de justice</i> : avocats, huissiers, commissaires-priseurs, notaires <i>Révision des codes</i> : CC, CPC, CP, CPP, CPF <i>Mise en conformité droit interne avec droit international et programme d'adhésions</i> <i>330 M</i></p>	<p align="center">Projet III.2 Encadrement budgétaire des juridictions</p> <p>Analyse organisationnelle et financière des juridictions / nouvelle carte judiciaire / projets d'allocations budgétaires / inscription des crédits dans LdF 2007 <i>25 M</i></p>	<p align="center">Projet IV.2 Création d'un centre de formation des professions judiciaires</p> <p>Construction et équipement locaux / matériel pédagogique / formation des formateurs / mise en place filières spécifiques magistrats-greffiers-huissiers-commissaires-priseurs-avocats-notaires <i>895 M</i></p>	<p align="center">Projet V.2 Implantation effective et renforcement des capacités des juridictions administratives</p> <p>Création corps magistrats administratifs / renforcement capacités magistrats du corps / installation solennelle juridictions et information sur leur existence / expérience pilote contentieux administratif au niveau de la CS et des cours d'appel Lomé et Kara / programme spécial de renforcement des capacités des magistrats CS à assurer le contentieux élections locales <i>370 M</i></p>	<p align="center">Projet VI.2 Vulgarisation du droit</p> <p>Séminaire MdJ-ONG parajuristes en vue de définir politique coordonnée de vulgarisation / campagnes directes MdJ / campagnes sous-traitées aux ONG <i>202 M</i></p>
<p align="center">Projet I.3 Renforcement des capacités d'audit des juridictions</p> <p>Renforcement des capacités de l'IGSJ et de la direction des parquets / programme pilote d'inspection conjointe des juridictions <i>81 M</i></p>	<p align="center">Projet II.3 Programme de modernisation du droit des affaires</p> <p>Cadre juridique des tribunaux de commerce / mise en conformité droit interne avec droit international et programme d'adhésions <i>80 M</i></p>	<p align="center">Projet III.3 Amélioration du fonctionnement de la CS</p> <p>Réorganisation / équipement et aménagement des locaux / informatisation du greffe / programme biennal d'apurement des recours <i>270 M</i></p>	<p align="center">Projet IV.3 Bibliothèques juridiques</p> <p>Identification des besoins en documentation doctrinale juridique par niveau de juridiction / équipement et dotation bibliothèques des palais Lomé et Kara / affectation bibliothécaires / fonds documentaires pour 6 TPIR et 16 TPIP <i>377 M</i></p>	<p align="center">Projet V.3 Implantation de la Cour des comptes</p> <p>Encadrement législatif / création corps magistrats des comptes / formation magistrats du corps / base de données sur comptes facilitant jugement des comptes / programme d'apurement quadriennal comptes / déclarations conformité LdF <i>430 M</i></p>	<p align="center">Projet VI.3 Expérience pilote d'aide judiciaire</p> <p>Création d'un fonds d'aide judiciaire / règles d'éligibilité à l'aide judiciaire / expérience pilote / généralisation après évaluation <i>100 M</i></p>
<p align="center">Projet I.4 Renforcement des capacités de l'administration pénitentiaire</p> <p>Adoption encadrement juridique des prisons / création ou d'une prison dans chaque région et d'une maison d'arrêt dans chaque préfecture / formation des personnels pénitentiaires/ programmes de réinsertion <i>1710 M</i></p>	<p align="center">Projet II.4 Programme de modernisation des DH</p> <p>Code de l'enfant / mise en conformité droit interne avec droit international et programme d'adhésions <i>80 M</i></p>	<p align="center">Projet III.4 Amélioration du fonctionnement des CA et TPI Kara et Lomé</p> <p>Agrandissement et équipement des palais/ informatisation des greffes / informatisation du casier judiciaire / automatisation travail magistrats / formation <i>1330 M</i></p>	<p align="center">Projet III.5 Amélioration du fonctionnement des juridictions provinciales</p> <p>Dotations budgétaires / redéploiement effectifs / réhabilitation et équipt 30 TPI / informatisation greffes et casiers judiciaires <i>1750 M</i></p>	<p align="center">Projet VI.4 Expérience pilote d'audiences foraines</p> <p>Expérience auprès de 3 TPI / généralisation après évaluation <i>55 M</i></p>	<p align="center">Projet III.6 Développement des juridictions spécialisées</p> <p>Renforcement des capacités des tribunaux travail / enfants / commerce à Lomé et Kara <i>405 M</i></p>
<p align="center">Projet II.5 Mise en conformité du droit interne avec le droit international</p> <p>Commission d'harmonisation avec sous-commissions spécialisées / programme de mise en conformité corréllé à processus de révision des codes <i>00 M</i></p>	<p align="center">Projet III.7 Renforcement des capacités des OPJ</p> <p>CPP : subordination OPJ au magistrat / programme de formation OPJ <i>20 M</i></p>	<p align="center">Projet III.7 Renforcement des capacités des OPJ</p> <p>CPP : subordination OPJ au magistrat / programme de formation OPJ <i>20 M</i></p>	<p align="center">Projet III.7 Renforcement des capacités des OPJ</p> <p>CPP : subordination OPJ au magistrat / programme de formation OPJ <i>20 M</i></p>	<p align="center">Projet III.7 Renforcement des capacités des OPJ</p> <p>CPP : subordination OPJ au magistrat / programme de formation OPJ <i>20 M</i></p>	<p align="center">Projet III.7 Renforcement des capacités des OPJ</p> <p>CPP : subordination OPJ au magistrat / programme de formation OPJ <i>20 M</i></p>

ANNEXE 2. OBJECTIFS VISÉS PAR LE PROGRAMME

OBJECTIFS SUBSTANTIFS DU PROGRAMME DE MODERNISATION DE LA JUSTICE

INDEPENDANCE DE LA JUSTICE

- Critères statutaires précis de promotion des magistrats
- Réforme CSM
- Voies juridictionnelles de recours contre les décisions de promotion jugées non conformes au Statut
- Code d'éthique de la magistrature
- Réhabilitation des dossiers des magistrats

EFFICIENCE DE LA JUSTICE

- Programme biennal de mise à niveau des magistrats et auxiliaires de justice
- Création d'une ENM
- Bibliothèques juridiques
- Dissémination du droit et des jurisprudences
- Équipement des juridictions et informatisation des greffes
- Révision du cadre budgétaire des juridictions
- Contrôle effectif des juridictions par IGSJ et Direction des parquets

ASSUJETTISSEMENT DE L'ADMINISTRATION AU DROIT

- Établissement effectif des juridictions administratives
- Établissement de la Cour des Comptes

PREVISIBILITE DU DROIT

- Modernisation des droits civil, pénal, des affaires, humains
- Codification législative
- Renforcement des capacités de la Cour Suprême à assurer la régulation des jurisprudences
- Dissémination du droit et des jurisprudences

AMÉLIORATION DE L'ACCÈS AU DROIT

- Réhabilitation et équipement des 30 tribunaux régionaux
- Nouvelle carte judiciaire et redéploiement des effectifs judiciaires
- Audiences foraines (pilote)
- Aide judiciaire (pilote)
- Information juridique des populations et administrations
- Kiosques d'accueil du public dans juridictions
- Sites Internet MdJ et CS

ANNEXE 3. BUDGET DES SOUS PROGRAMMES

BUDGET DU PROGRAMME

Sommes exprimés en millions FCFA

SOUS-PROGRAMME I "ADMINISTRATION DE LA JUSTICE"

Projet I.1 Implantation du dispositif de gestion du PMJ	515
Projet I.2 Renforcement des capacités du MdJ	485
Projet I.3 Renforcement des capacités d'audit des juridictions	81
projet I.4 Renforcement des capacités de l'administration pénitentiaire	1,710
	2,791

SOUS-PROGRAMME II "ENCADREMENT JURIDIQUE"

Projet II.1 Formulation du programme législatif	55
Projet II.2 Programme de modernisation du droit judiciaire	330
Projet II.3 Programme de modernisation du droit des affaires	80
Projet II.4 Programme de modernisation des droits humains	80
	545

SOUS-PROGRAMME III "INDÉPENDANCE ET FONCTIONNEMENT DES JURIDICTIONS"

Projet III.1 Renforcement de l'indépendance des magistrats	15
Projet III.2 Révision de l'encadrement budgétaire des juridictions	25
Projet III.3 Renforcement des capacités de la Cour Suprême	270
Projet III.4 Renforcement des capacités des cours d'appel et TPI de Lomé et Kara	1330
Projet III.5 Renforcement des capacités des juridictions provinciales	1,750
Projet III.6 Renforcement des capacités des tribunaux spéciaux	405
Projet III.7 Renforcement des capacités de OPJ	20
	3,815

SOUS-PROGRAMME IV "RENFORCEMENT DES CAPACITÉS"

Projet IV.1 Programme prioritaire de perfectionnement	650
Projet IV.2 Création d'un centre de formation des personnels judiciaires	895
Projet IV.3 Bibliothèques juridiques	377
	1,922

SOUS-PROGRAMME V "CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DE L'ACTIVITÉ ADMINISTRATIVE"

Projet V.1 Implantation du cadre juridique du contentieux administratif	150
Projet V.2 Implantation et renforcement des capacités des juridictions administratives	370
Projet V.3 Implantation de la Cour des Comptes	430
	950

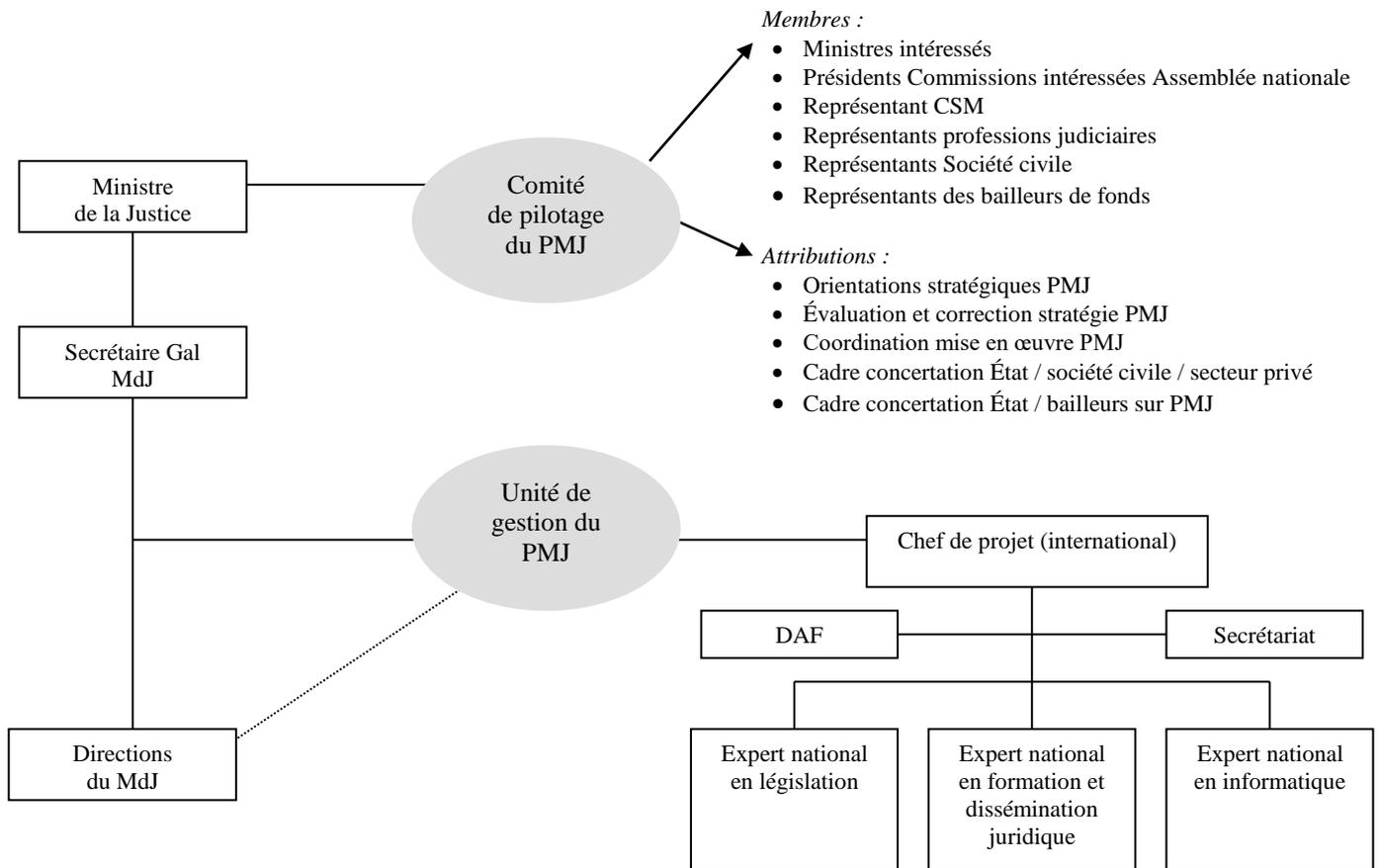
SOUS-PROGRAMME VI "AMÉLIORATION DE L'ACCÈS AU DROIT"

Projet VI.1 Diffusion des lois et règlements	105
Projet VI.2 Vulgarisation du droit	202
Projet VI.3 Expérience pilote d'aide judiciaire	100
Projet VI.4 Expérience pilote d'audiences foraines	55
	462

TOTAL	10,485
--------------	---------------

ANNEXE 4. PROJET D'ORGANIGRAMME DU DISPOSITIF DE GESTION DU PROGRAMME

ORGANIGRAMME DU DISPOSITIF DE GESTION DU PMJ



Le comité de pilotage est présidé par le Ministre de la Justice

L'unité de gestion du PMJ est placée sous l'autorité du Ministre de la Justice et travaille en relation fonctionnelle avec les directeurs du ministère
