

# Preliminary investigation by public prosecutor in Togo: Obstacles and challenges to bringing a charge against individuals due to their social class. Le rang social du mis en cause, obstacle et défi à l'enquête préliminaire au Togo

Par Kossivi Edem Agbodji\*

L'égalité des justiciables devant la loi, en matière pénale, induit l'égalité des mis en cause<sup>1</sup> dès l'enquête préliminaire jusqu'au dénouement de la procédure pénale. Cependant, ce principe fondamental de l'égalité de tous les citoyens devant la loi, connaît des exceptions voulues et prévues par différents constituants et législateurs et les textes en vigueur au Togo consacrent également tant le principe que les atténuations qui lui sont admises. Seulement, la pratique judiciaire révèle que ces différentes exceptions, dans leur mise en œuvre notamment en enquête préliminaire<sup>2</sup>, sont quasiment travesties en obstacles au déroulement des investigations que le procureur de la République et les officiers de police judiciaire (OPJ) doivent mener<sup>3</sup>.

L'article 2 de la constitution togolaise dispose en effet : « La République togolaise assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race, de sexe, de condition sociale ou de religion... » ; les dispositions de l'article 11 précisent que : « Nul ne peut être favorisé ou désavantagé en raison de son origine familiale, ethnique ou régionale, de sa situation économique ou sociale, de ses convictions politiques, religieuses, philosophiques ou autres... ». Ces dispositions constitutionnelles, qui énoncent le principe de l'égalité devant la loi et interdisent toutes formes de discrimination, prévoient également et dans la même dynamique, des conditions particulières et des techniques de protection au bénéfice de certaines personnes, (autorités politiques, administratives ou judiciaires), non pas en raison de leurs conditions sociale ou économique, mais essentiellement à cause des

\* Magistrat, email : kellogdouglas@yahoo.fr

- 1 Le mis en cause est défini comme la personne visée par la plainte de la victime d'une infraction ou par un témoin et contre laquelle il existe des indices rendant vraisemblable qu'elle ait pu participer à la commission de l'infraction. *Lexique des termes juridiques*, Dalloz, 20<sup>e</sup> édition, 2013, p 596.
- 2 L'enquête préliminaire est une procédure diligentée par la police judiciaire agissant d'office ou sur instructions du parquet et destinée à obtenir sur une infraction les premiers renseignements afin de permettre au procureur de la République de prendre une décision sur l'opportunité des poursuites. Jean Pradel, *procédure pénale*, 14<sup>e</sup> édition, p.517;l'enquête préliminaire permet au ministère public d'être éclairé sur le bien-fondé d'une poursuite.
- 3 Aux termes de l'article 15 de la loi N°83-1 du 02 mars 1983 instituant le code de procédure pénale au Togo, ont la qualité d'officier de police judiciaire : le procureur de la République et ses substituts, les juges chargés du ministère public, les juges d'instruction, les officiers de gendarmerie, les commandants de brigade et les chefs de poste de gendarmerie, le directeur de la sûreté nationale et son adjoint, les préfets et les sous préfets, les maires, les commissaires de police et chefs de poste de police, les sous officiers de gendarmerie, les officiers de police et les officiers de police adjoints.

responsabilités politiques ou judiciaires qui sont les leurs. L'analyse des immunités et des privilèges de juridiction dont jouissent lesdites personnes, comme exceptions au principe de l'égalité des citoyens devant la loi et la mise en œuvre de ces « fins de non-recevoir » à l'enquête préliminaire dans sa forme classique, recèlent l'influence des critères autre que ceux pour lesquels le constituant et le législateur togolais ont aménagé, pour ces personnes, des conditions de poursuite particulières en raison de leur rang social<sup>4</sup>.

S'il est possible de soupçonner, comme partout ailleurs, que le rang social d'un mis en cause altère le bon déroulement des investigations, il est moins évident de discerner, finalement, lequel des critères économique, politique religieux ou ethnique a ou non pesé sur les décisions du ministère public et des OPJ. Aussi, la prise en compte d'un critère unique, complique-t-il la démarche scientifique puisqu'il s'agit d'un non-dit, dans les cas où ce critère a été influent. Aucun magistrat du ministère public ou OPJ ne peut affirmer et assumer qu'il a pris telle décision ou qu'il s'est abstenu de prendre telle autre décision parce que le mis en cause vient de telle région ou pratique telle religion. Et pourtant, les difficultés et la lourdeur de la poursuite pénale liées à l'influence du rang social du mis en cause sont réelles ; il s'agit d'un faisceau de facteurs qui se dissimulent furtivement à travers les immunités et privilèges de juridiction mais qui se manifestent assez clairement à travers le trafic d'influence auxquels sont constamment soumis les acteurs judiciaires. C'est dire qu'en dehors des obstacles légaux qui garantissent des procédures particulièrement complexes pour certaines personnes, il y a aussi et surtout le trafic d'influence qui plombe les investigations en enquête préliminaire.

Le tableau n'est cependant pas aussi sombre qu'il ne semble paraître à première vue ; certaines difficultés (si l'on peut ainsi les désigner) rencontrées lors des enquêtes préliminaires et relatives au rang social du mis en cause ont été voulues par le constituant et le législateur ; d'autres obstacles sont constamment et volontairement créés par ceux qui redoutent une justice indépendante au Togo. Quels que soient les aspects qu'il présente, le rang social du mis en cause influence les investigations et constitue un facteur d'impunité (A) ; cependant, à la faveur des récentes réformes engagées au Togo, la volonté de restaurer une institution judiciaire forte et une justice efficiente s'est concrétisée à travers, entre autres mesures, l'adoption de la loi N°2015-010 du 24 novembre 2015 modifiée par la loi N°2016-027 du 11 octobre 2016 portant nouveau code pénal. Avec les dispositions de ce nouveau code, la répression du trafic d'influence et des autres formes d'influence visant à compromettre l'exercice de l'action publique constitue l'un des axes principaux de la nouvelle politique pénale. A l'ère du nouveau code pénal et de l'implication de plus en plus constante des acteurs sociaux, de l'opinion publique et des média, l'impact du rang social sur les procédures pénales est désormais surmontable (B).

4 Nous entendons par «rang social » du mis en cause, le statut lié bien évidemment à ses relations familiales, professionnelles, politiques et à ses capacités financières. Il y a lieu d'insister ici sur les relations personnelles du mis en cause parce que les liens familiaux en Afrique sont tels qu'il suffit en effet, d'être de telle ou telle famille, d'être proche de telle ou telle personne pour bénéficier de la protection et de l'influence de cette personne sur le déroulement d'une procédure judiciaire.

## **A- Le rang social, un facteur d'impunité**

Qui jouit au Togo, d'une impunité ? Posée comme telle et de manière lapidaire, cette question semble sous entendre une quasi absence de poursuites exercées contre les auteurs d'infractions ou malencontreusement une absence de législation ou d'arsenal juridique sur la base duquel, faute d'exister, les auteurs d'infractions ne sont en rien inquiétés du fait de leurs actes. La réponse à cette question fort heureusement rassure, puisqu'il ne s'agit pas, en réalité, d'une impunité découlant d'une inexistence de législation ou d'une inaction du ministère public et des OPJ mais d'une réelle impossibilité de poursuivre le mis en cause en raison du régime découlant de son statut. L'impunité provient de la mise en œuvre des mécanismes constitutionnels et législatifs de protection garantis à certaines personnes du fait de leurs responsabilités politique, administrative ou judiciaire. On comprend aisément que sont en partie exclus du champ de cette analyse les délinquants ordinaires même si dans la pratique, ces derniers jouissent des interventions faites en leur faveur par d'autres personnes du fait de leur position ou rang social, leur assurant ce faisant une autre forme d'impunité.

L'impact du rang social d'un mis en cause sur le déroulement des investigations révèle à la fois le caractère volontaire tant des entraves compromettant le bon déroulement de l'enquête, que des différentes influences subies par ceux qui la conduisent. Comment les investigations se déroulent-elles lorsque le mis en cause fait partie de ceux à qui la constitution et la loi ont conféré une immunité ou un privilège de juridiction ? Lesdites investigations se déroulent-elles sans pesanteur lorsque le mis en cause ne peut se prévaloir d'une protection constitutionnelle ou législative spéciale ? Dans la pratique, des personnes, autorités politique, administrative ou judiciaire jouissent d'une impunité absolue et ne peuvent donc faire l'objet d'aucune enquête ou poursuite(I) tandis que d'autres, bien que pouvant se retrouver devant des juridictions de jugement, échappent cependant à la procédure classique d'enquête préliminaire (II) ; d'autres, mis en cause, bénéficient de fait d'une impunité à cause du trafic d'influence (III).

### *I- Une impunité absolue : l'impossibilité de poursuivre :*

La constitution togolaise a prévu des dispositions accordant des immunités judiciaires aux personnes occupant les plus hautes fonctions. L'idée est de garantir aux institutions et aux fonctions occupées, une stabilité qu'une quelconque infraction n'ébranlerait. Il ressort en effet des dispositions des articles 127, 128 et 129 de la constitution togolaise que la Haute Cour de Justice est la seule juridiction compétente pour connaître des infractions commises par le Président de la République<sup>5</sup> ; elle est également compétente pour juger les membres

5 Il convient de noter que l'immunité du Chef de l'Etat est une immunité politique, indispensable au fonctionnement des institutions ; traditionnellement en effet, le Chef de l'Etat bénéficie d'une immunité pénale pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions. Il n'est responsable qu'en cas de haute trahison. Une question demeure : le président de la République ne jouit-il d'une immunité que pour les infractions de fonction ou en jouit-il pour toutes autres infractions (excès de vitesse par exemple) commises pendant le mandat présidentiel ou poursuivies durant ce mandat ? Répon-

du gouvernement et leurs complices en cas de complot contre la sûreté de l'Etat ; la Haute Cour de Justice connaît des crimes et délits commis par les membres de la Cour suprême. La décision de poursuivre ainsi que la mise en accusation du Président de la République et des membres du gouvernement est votée à la majorité des 4/5 des membres de chacune des deux assemblées composant le parlement selon la procédure prévue par une loi organique.

Ces dispositions constitutionnelles appellent certaines observations :

- la Haute Cour de Justice censée juger le Président de la République, les ministres en fonction et les membres de la Cour suprême n'est pas créée ; dans l'hypothèse où les justiciables devant ladite cour venaient à commettre une infraction, l'instance par devant laquelle ils doivent comparaître n'existe pas ;
- la décision de poursuivre les personnes énumérées dans les dispositions précitées doit être prise à la majorité des 4/5 de chacune des deux chambres, comme il est prévu à l'article 129 al 2 de la constitution ; or la seconde chambre, c'est-à-dire le Sénat, n'est pas encore créée ;
- la loi organique devant régir la procédure de mise en accusation et de vote par les deux chambres, n'est toujours pas encore votée ;

En conséquence, le Président de la République, les ministres en fonction et les magistrats de la Cour suprême bénéficient certes, d'une immunité prévue par la constitution, mais jouiront théoriquement d'une impunité totale au cas où l'un quelconque d'entre eux venait à commettre une infraction ; ce qui est une violation du principe de l'égalité de tous les citoyens devant la loi. Tel n'est cependant pas le cas des parlementaires et autres autorités administratives même si leur rang social n'est pas moins influent.

## *II- La poursuite conditionnée : une impunité relative*

En raison de leurs fonctions, certains citoyens jouissent de fait, d'une impunité relative due à la complexité des procédures régissant l'exercice des poursuites à leur encontre. Il s'agit d'une part des députés et des chefs traditionnels qui jouissent d'une immunité (1), et d'autre part, des autorités administrative et judiciaire qui bénéficient d'un privilège de juridiction (2).

### 1- Les immunités

Il faut distinguer le principe qui exclut l'ouverture d'une enquête (a), et le cas de flagrance (b) où le ministère public retrouve un tant soit peu, la possibilité d'investiguer.

dant à cette question, Jean PRADEL, soutient que le président ne peut être inquiété durant son mandat pour des infractions de droit commun. Voir Jean PRADEL, *Procédure pénale, Editions Cujas, 14<sup>e</sup> éditions, 2008-2009, p200 et suivants.*

a- Le principe

Aux termes de l'article 53 de la constitution togolaise, les députés et les sénateurs jouissent de l'immunité parlementaire. Sauf le cas de flagrant délit, les députés et les sénateurs ne peuvent être arrêtés ni poursuivis pour crimes et délits qu'après la levée, par leur assemblée respective, de leur immunité parlementaire. Il convient de relever que la constitution togolaise n'a pas distingué entre l'immunité parlementaire et l'inviolabilité parlementaire<sup>6</sup>. L'obstacle à l'exercice des poursuites lié au rang social et à la fonction des députés ou membres de l'assemblée nationale réside dans la mise en œuvre du régime de l'immunité ou de l'inviolabilité parlementaire.

L'article 28 alinéa 2 de la loi N°2007-002 du 08 janvier 2007 relative à la chefferie traditionnelle et au statut des chefs traditionnels au Togo prévoit que « le chef traditionnel jouit d'une immunité ; il ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ni jugé. Toutefois, en cas de flagrant délit ou des délits passibles de prison ou des infractions criminelles, cette immunité est levée par le ministre chargé de l'administration territoriale ».

Au regard des textes précités, il est constant que les députés, les sénateurs (qui ne sont pas encore élus au Togo) et les chefs traditionnels ne peuvent pas faire l'objet d'une enquête préliminaire tant que leur immunité n'est pas levée. Dès lors, l'immunité, qu'elle soit ou non entendue comme inviolabilité, par le fait qu'elle subordonne l'exercice des poursuites contre les députés et les chefs traditionnels, à une autorisation, constitue un obstacle, un facteur d'impunité dans les situations où une infraction est commise et que l'assemblée concernée ou le ministre de l'administration territoriale s'opposent à sa levée<sup>7</sup>. L'une des circonstances pouvant motiver sans pour autant imposer la levée de l'immunité est le cas des délits flagrants.

b- Les cas de flagrant délit

Au Togo, l'article 43 du code de procédure pénale qualifie de crime ou délit flagrant, « le crime ou le délit qui se commet actuellement ou qui vient de se commettre. Il y a aussi crime ou délit flagrant lorsque, dans un temps très voisin de l'action, la personne soupçon-

6 L'inviolabilité est un privilège accordé aux membres de l'assemblée nationale et du Sénat. Son régime résulte en France de l'article 26 al 2 à 4 de la constitution. Bien que reconnaissant les mêmes privilèges aux parlementaires togolais, la constitution togolaise les englobe dans un régime unique, celui de l'immunité parlementaire. Le régime de l'immunité parlementaire au Togo est ainsi dualiste ; elle recouvre d'une part, l'aspect politique en vertu duquel aucun député ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou des votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions, même après l'expiration de son mandat (article 53 al 1) ; d'autre part elle consacre les privilèges accordés aux parlementaires sous le régime de l'inviolabilité.

7 Par le jeu des alliances au parlement, une majorité peut très aisément se constituer pour s'opposer à la levée de l'immunité du député mis en cause ; il en est de même s'agissant des chefs traditionnels vu que le ministre de l'administration territoriale, à sa discrétion, peut pour des motifs politiques ou autres considérations, refuser la levée de l'immunité du chef traditionnel mis en cause et ainsi s'opposer à l'exercice des poursuites.

née est poursuivie par la clameur publique ou est trouvée en possession d'objets ou présente des traces ou des indices laissant penser qu'elle a participé au crime ou délit. Est assimilé au crime ou délit flagrant, tout crime ou délit qui, même sans remplir les conditions énumérées à l'alinéa précédent, a été commis dans une maison dont le chef requiert un officier de police judiciaire pour le constater ».

L'alinéa 3 de l'article 53 de la constitution togolaise prévoit quant à elle que « toute procédure de flagrant délit engagée contre un député est portée sans délai à la connaissance du bureau de l'assemblée. Un député ne peut, hors session, être arrêté sans l'autorisation du bureau de l'assemblée à laquelle il appartient. La détention ou la poursuite d'un député est suspendue si l'assemblée à laquelle il appartient le requiert ».

L'article 28 alinéa 3 de la loi N°2007-002 du 08 janvier 2007 relative à la chefferie traditionnelle et au statut des chefs traditionnels au Togo dispose : « Toutefois, en cas de flagrant délit ou des délits passibles de prison ou des infractions criminelles, cette immunité est levée par le ministre chargé de l'administration territoriale ».

Il résulte de ces différents textes que, la qualification de crime ou délit flagrant doit, en tout cas selon une première lecture, entraîner la levée de l'immunité du député ou du chef traditionnel. Dans la pratique cependant, on constate que par le jeu des non-dits et des éléments qui forgent véritablement le rang social du mis en cause notamment ses relations personnelles, son pouvoir financier, son appartenance politique, religieuse ou ethnique, cette immunité n'est que très rarement levée.

Que faut-il retenir ?

- Le cas de flagrant délit n'entraîne pas systématiquement la levée de l'immunité parlementaire ; il faut qu'au préalable, le bureau de l'assemblée nationale décide la levée de l'immunité pour le député et le ministre en charge de l'administration territoriale, pour le chef traditionnel ;
- L'arrestation d'un député est subordonnée à l'autorisation préalable du bureau de l'assemblée nationale ;
- Le bureau de l'assemblée peut suspendre à tout moment le déroulement d'une enquête en cas de délit flagrant, suspendre l'exercice de la poursuite, et suspendre la détention du député mis en cause ;

Eu égard à ce qui précède, on peut noter que l'influence du rang social du mis en cause opère davantage à travers l'opportunité que le constituant et le législateur offrent au bureau de l'assemblée nationale et au ministre de l'administration territoriale de décider ou non de la levée de l'immunité en cas de crime ou délit flagrant. Sur quels critères ou éléments objectifs se fondent le bureau de l'assemblée et le ministre de l'administration territoriale pour prendre la décision de la levée ou non de l'immunité ? Les considérations relatives au rang social, aux relations personnelles sont en pareils cas plus palpables et jouent en faveur ou en défaveur du député ou du chef traditionnel mis en cause. Voilà l'une des raisons pour lesquelles l'impunité énoncée est relative puisque les immunités des parlementaires et des

chefs traditionnels peuvent assurer à certains une quasi impunité alors qu'elles ne sauraient garantir à d'autres un déroulement équitable des investigations<sup>8</sup>.

L'impunité relative dont jouissent certains citoyens se retrouve également à travers les privilèges de juridictions qui leur sont accordés par la loi.

## 2- Les privilèges de juridiction

Les magistrats, maires, préfets, sous-préfets et officiers de police judiciaire bénéficient au Togo des privilèges de juridiction prévus suivant la procédure figurant aux dispositions des articles 442 et suivants du code de procédure pénale lorsqu'ils commettent des infractions de droit commun à la manière d'un citoyen quelconque. Sur le plan procédural, le législateur togolais a dérogé aux règles habituelles de la compétence matérielle ou territoriale. L'idée commune qui sous tend ce privilège accordé aux personnes suscitées est de sauvegarder l'impartialité de ceux qui auront à connaître des faits reprochés à ces fonctionnaires et de protéger la fonction qui peut se trouver éclaboussée par l'infraction. Le privilège de juridiction constitue ainsi un obstacle « légal » voulu par le législateur et les dérogations aux règles de compétence assurent aux agents publics concernés plus de sérénité au cours de la procédure les visant<sup>9</sup>.

Ainsi, lorsqu'un magistrat qui n'appartient pas à la Cour suprême est susceptible d'être inculpé d'un crime ou d'un délit, le Procureur Général près la Chambre judiciaire de la Cour suprême reçoit compétence pour engager et exercer l'action publique après avoir sollicité et reçu des instructions de poursuites du ministre de la Justice. Le Procureur général peut solliciter de telles instructions soit en agissant d'office, soit sur plainte ou dénonciation. Le Procureur général saisit alors le Président de la Chambre judiciaire de la Cour suprême de réquisitions tendant à l'ouverture d'une information. Avant de requérir l'ouverture de cette information, il peut procéder lui-même à une enquête sur les faits qui lui sont dénoncés ou désignés pour y procéder un magistrat du Parquet d'un grade au moins égal à celui du magistrat suspecté. Il tient le ministre de la Justice informé du déroulement et du

8 Même si les exemples de députés ou de chefs traditionnels impliqués dans des infractions, délits ou crimes flagrants, ne sont pas légions, on peut toutefois évoquer la subjectivité qui caractérise le traitement de ces procédures. Un membre de l'assemblée impliqué comme auteur dans une affaire de mœurs ou d'escroquerie peut voir la poursuite ne jamais être engagée ou ne pas aboutir alors que pour des faits similaires la même procédure peut aboutir à la levée de l'immunité et à la poursuite d'un autre député.

9 La spécificité des enquêtes visant les personnes citées à l'article 442 du code de procédure pénale est la complexité et la lourdeur qui caractérisent les investigations. Il faut relever qu'il existe des règles particulières et complexes pour chaque catégorie de fonctionnaire ou d'élus cités dans les dispositions de l'article 442. Face à la même situation, le législateur français, par une loi du 4 janvier 1993 a abrogé les dispositions des articles consacrant le système dit des privilèges de juridiction sans toutefois interdire la prise en compte des considérations d'impartialité qui avait conduit à l'instauration dudit système. C'est la raison pour laquelle la loi du 4 janvier 1993 a réécrit les articles du code sur le renvoi notamment les dispositions sur le renvoi dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice. Voir article 665 nouveau du code de procédure pénale français.

résultat de cette enquête préalable. Le président de la chambre judiciaire procède lui-même à l'instruction ou désigne pour y procéder un magistrat de la chambre judiciaire. Lorsque l'instruction est terminée, le magistrat instructeur rend une ordonnance de renvoi devant la chambre judiciaire ou une ordonnance de non lieu. Ces ordonnances ne sont susceptibles d'aucune voie de recours. La chambre statue par arrêt sur l'infraction qui lui est déferée selon les formes de la procédure correctionnelle, qu'il s'agisse d'un crime ou délit.

S'agissant des préfets, sous-préfets, maires, officiers de police judiciaire, c'est le procureur général près la Cour d'appel qui est saisi de la plainte ou de la dénonciation. La poursuite n'est engagée que sur instructions du ministre de la justice ; l'enquête est toujours effectuée par un magistrat soit de la Cour d'appel, soit du tribunal désigné par le président de la Cour d'appel. Dans ce dernier cas, exception faite du ressort du tribunal de Lomé, le magistrat désigné est différent de celui ou de ceux dans le ressort desquels l'infraction a été commise. Il en est de même pour la désignation du magistrat instructeur. Le renvoi pour délit est effectué devant la chambre des appels correctionnels ; le renvoi pour crime est effectué devant la chambre judiciaire de la Cour suprême.

Ce privilège de juridiction dont jouissent les fonctionnaires concernés appelle les remarques suivantes :

- Les pouvoirs d'investigation du procureur de la République sont attribués à un autre magistrat ;
- L'ouverture de l'enquête est subordonnée aux instructions du ministre de la Justice qui peut pour des questions d'opportunité s'opposer à l'ouverture de l'enquête ;
- La question de l'impartialité du magistrat désigné pour conduire les investigations contre le fonctionnaire mis en cause se pose ; étant donné qu'ils appartiennent tous au même corps, l'on peut se demander si l'enquête sera diligentée en toute objectivité ;

Au demeurant, les investigations au cours de l'enquête préliminaire se heurtent dans la pratique aux exceptions voulues, par le constituant et le législateur togolais, au principe de l'égalité de tous les citoyens devant la loi. Ces exceptions sont, dans la pratique utilisées comme de véritables freins au bon déroulement des investigations. Prévu pour assurer une stabilité des institutions et des fonctions, lesdites exceptions au principe de l'égalité, que ce soient les immunités ou privilèges de juridictions, apparaissent finalement comme une protection injustifiée dont bénéficient les personnes concernées. Comme tel, le rang social des mis en cause constitue un réel obstacle au déroulement de l'enquête préliminaire. Non seulement ces autorités et fonctionnaires jouissent de leurs immunités et privilèges de juridiction mais encore, font-ils partie de ceux qui influencent pour leur propre compte ou pour la cause d'autrui, l'exercice de l'action publique.

### *III- Le trafic d'influence, une impunité de fait*

Le trafic d'influence constitue la principale cause d'impunité et une réelle plaie au bon déroulement des investigations et enquêtes. Il peut être de toutes sortes et revêtir plusieurs formes ; il est difficile de conduire une quelconque enquête sans qu'une autorité politique

(1), ou un proche du mis en cause dont le statut social provient de ses moyens financiers (2) ne tentent d'influencer les investigations.

#### 1- L'interférence du pouvoir politique

Il suffit de considérer les responsabilités assez importantes que détiennent ceux qui exercent le pouvoir politique pour comprendre leur instinct quasi naturel à vouloir à tout prix contrôler ceux qui disposent du pouvoir d'ouvrir à leur encontre une enquête, de juger leurs actes et de les condamner au cas où ils se seraient comportés comme des délinquants. La problématique de l'indépendance du système judiciaire togolais tout comme celle de l'impunité dont jouissent certains citoyens, se trouve clairement posée lorsqu'il s'agit d'évoquer la liberté d'action du ministère public et des officiers de police judiciaire dans la conduite de l'enquête préliminaire : le procureur de la République conduit - il en toute indépendance les enquête ou investigations ? Eu égard à ce qui précède et aux développements suivants, l'on ne peut répondre que par la négative à cette interrogation, et pour cause :

- Le procureur de la République est nommé par décret du président de la République sur proposition du Garde des sceaux, ministre de la justice, lequel le note et l'évalue pour son avancement. Le procureur de la République rend compte au ministre de la justice, à travers le procureur général, de toutes les réquisitions importantes qu'il prend ou qu'il compte prendre et demande conduite à tenir. L'influence de la hiérarchie du procureur de la République sur les décisions qu'il doit prendre au cours des investigations se révèle, dans la pratique, être une porte ouverte à l'ensemble du pouvoir politique qui peut assez facilement interférer dans les procédures pénales, s'immiscer dans les investigations et exercer au besoin des pressions sur le procureur et les officiers de police judiciaire.
- Le procureur de la République a pour hiérarchie directe le procureur général ; les deux se retrouvent sous la hiérarchie du Garde des sceaux, ministre de la justice. Lorsqu'à l'entame d'une procédure d'enquête, le procureur de la République reçoit les instructions du procureur général ou du ministre de la justice allant dans un sens donné, il ne peut passer outre cette instruction et décider d'agir autrement. Par exemple, le procureur de la République décide de placer un délinquant en garde à vue ou en détention provisoire pour les nécessités de l'enquête ; si le procureur général ou le ministre de la justice (sa hiérarchie) lui demandent de mettre en liberté le mis en cause, il devra s'exécuter.
- Les différents critères discriminatoires prennent en pareilles circonstances toute leur ampleur puisque le pouvoir politique peut solliciter l'intervention du Garde des sceaux, ministre de la justice, par l'entremise du procureur général, pour orienter et au besoin arrêter les investigations que le procureur de la République a entamé<sup>10</sup>.

10 S'il est aisé au procureur de la République d'évoquer le principe de l'opportunité des poursuites pour justifier ses décisions, il n'est pas moins vrai que les réels motifs de certaines de ses réquisitions se trouvent dans les instructions à lui données.

- Les officiers de police judiciaire répondent dans la pratique, davantage à leur hiérarchie policière ou militaire qu'au procureur de la République, lequel n'a aucun pouvoir réel sur leurs activités et carrières. Lorsque, par exemple, le procureur de la République requiert que soit recherché et interpellé un mis en cause, l'officier de police judiciaire qui a reçu ses instructions rendra nécessairement compte à sa hiérarchie et si cette dernière lui enjoint de ne pas y déférer, pour telle ou telle autre raison, les réquisitions du ministère public resteront sans effets<sup>11</sup>.

On doit malheureusement reconnaître, que ceux qui font l'objet de poursuite et d'enquête qui aboutissent sont ceux qui sont tombés en disgrâce vis-à-vis du pouvoir, ou abandonnés par leur famille et relations personnelles. Les investigations concernent plus dans la pratique, les citoyens ordinaires et certainement démunis.

## 2- L'influence du pouvoir financier

La corruption est le reproche le plus fréquemment formulé et de manière générale à l'encontre des magistrats ; les procureurs n'échappent pas à cette critique. En fait, l'idée la plus répandue dans l'opinion est qu'il faut disposer des moyens financiers, de l'argent, pour avoir droit à « une autre justice ». Ceux qui ont les moyens financiers n'hésitent donc pas directement ou par l'intermédiaire de ceux qui sont communément appelés les « démarcheurs », à faire des propositions aux acteurs des investigations dans l'unique but d'influencer les enquêtes et d'obtenir la libération du mis en cause dans le cas où, celui-ci est placé en détention. Le trafic d'influence constitue un obstacle réel au bon déroulement et à la conduite des enquêtes dans la mesure où, non seulement elle porte gravement atteinte au principe de l'égalité des citoyens devant la loi, mais encore, fausse et compromet-il les investigations, créant ainsi, et de fait, une impunité pour certains délinquants. L'on en vient à croire que tant que les relations personnelles du mis en cause se situent à un niveau ou dans une sphère donnée, l'enquête sera forcément impactée.

Prenant en compte l'ampleur du phénomène, le législateur togolais a fait du trafic d'influence, un crime passible de réclusion afin de dissuader et de décourager les potentiels candidats à l'infraction. Cette mesure louable et qui replace l'ensemble du système judiciaire togolais dans l'ère du temps suffit-elle cependant à éradiquer l'impunité dont jouissent encore certains justiciables en raison de leur rang social, des hautes fonctions qu'ils occupent ou des interventions sans cesse constantes qu'ils font pour compromettre les enquêtes ? Qu'elle provienne de la mise en œuvre de certaines dispositions constitution-

<sup>11</sup> Les officiers de police judiciaire, agents d'exécution des réquisitions du procureur de la République et comme tels, appelés à collaborer pour l'efficacité des investigations, ne sont pas à l'abri des influences et interférences de toutes sortes. Cette situation révèle qu'au Togo, il est difficile qu'une enquête se déroule de manière totalement impartiale et indépendante lorsque le mis en cause jouit d'un statut social connu. Ce rang social peut l'avantager ou le défavoriser selon les intérêts en présence. Cette situation asservit et amenuise l'indépendance du pouvoir judiciaire, altérant conséquemment les résultats des investigations.

nelles, des dérives des exceptions légales ou du fait de ceux qui entravent continuellement le bon fonctionnement de l'institution judiciaire togolaise, l'impunité, constitue un défi à relever et doit être, dans la mesure du possible, combattue.

## **B- Le rang social : une influence en perte de vitesse**

Le gouvernement et le législateur togolais ont pris la mesure et l'ampleur du fléau et ont clairement affiché leur volonté à combattre et à réprimer le phénomène du trafic d'influence qui crée une inégalité certaine entre les justiciables (I). L'actualisation de la législation pénale togolaise permet aujourd'hui de réprimer les entraves qui ont trait aux influences diverses et au rang social du mis en cause, à cause notamment de l'impunité qu'elles créent. Il revient désormais aux différents acteurs, pour les uns de mettre sur pied les institutions requises, pour d'autres de prendre leur courage à deux mains avec le concours des acteurs sociaux, afin de redonner aux investigations l'impartialité et l'efficacité qui sont censées les caractériser (II).

### *I- Une volonté affichée : la répression du trafic d'influence et des infractions assimilées*

Il faut rappeler de prime abord, que sous l'égide de l'ancien code pénal togolais, le trafic d'influence n'existait pas comme une infraction. Il est apparu avec l'adoption de la loi N°2015-010 du 24 novembre 2015 portant nouveau code pénal et modifiée par la loi N°2016-027 du 11 octobre 2016. Cette infraction est clairement prévue et punie par les dispositions des articles 608 et 609 du nouveau code pénal<sup>12</sup>. Toute personne coupable du trafic

12 Aux termes des dispositions de l'article 608 du nouveau code pénal, le trafic d'influence est le fait pour « 1-Toute personne, de proposer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques à une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public, pour elle-même ou pour autrui, afin qu'elle abuse de son autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable ; 2- Une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public, de solliciter ou d'agréer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour elle-même ou pour autrui pour abuser de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable ; 3- Toute personne de solliciter ou d'agréer, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour elle-même ou pour autrui afin d'abuser de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir toute décision ou tout avis favorable d'une personne visée à l'article 592 point 2, lorsqu'elle exerce ses fonctions au sein ou auprès d'une juridiction ou lorsqu'elle est nommée par une telle juridiction ; 4- Toute personne, de proposer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques à une personne pour elle-même ou pour autrui, afin qu'elle abuse de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir toute décision ou avis favorable d'une personne visée à l'article 594 point 2, lorsqu'elle exerce ses fonctions au sein ou auprès d'une juridiction ou lorsqu'elle est nommée par une telle juridiction ; 5- Toute personne, de céder à une autre personne qui sollicite d'elle, des pro-

d'influence est punie d'une peine de réclusion de cinq à dix ans et d'une amende égale au double de la valeur des promesses agréées ou des choses reçues ou demandées, sans que ladite amende puisse être inférieure à un million (1 000 000) de francs Cfa. Il est important de noter que dans le souci d'éradiquer le trafic d'influence dans la pratique judiciaire, le nouveau code pénal a prévu d'autres infractions allant toujours dans le sens de la lutte contre l'impunité et l'influence qu'exercent certains justiciables sur les investigations. Il s'agit :

- Des entraves au bon fonctionnement de la justice, (article 521 et suivants du code pénal) ;
- De la corruption des agents publics nationaux, (article 594 et 595 du code pénal) ;
- De l'abus de fonctions, (article 611 et suivants du nouveau code pénal) ; S'agissant spécifiquement de l'abus de fonction, il est défini comme le fait pour un agent public dans l'exercice de ses fonctions, d'accomplir ou de s'abstenir d'accomplir intentionnellement, un acte en violation des lois ou des règlements afin d'obtenir un avantage indu pour lui-même, pour une autre personne ou une entité. L'article 612 du nouveau code pénal punit cette infraction d'une peine de six (06) mois à deux (02) ans d'emprisonnement et d'une amende de cinq cent mille (500 000) à deux millions (2 000 000) de francs Cfa ou de l'une quelconque de ces deux peines.

L'analyse de ces différentes dispositions du nouveau code pénal amène à faire les observations suivantes :

- Les autorités politiques ont pris conscience des obstacles rencontrés par le ministère public dans l'exercice des poursuites et ont cherché, par la voie législative, à régler la situation en réprimant les actions et abstentions visant à compromettre le bon déroulement et l'objectivité des investigations ;
- Cette volonté s'est clairement manifestée par la multiplication des textes réprimant le trafic d'influence et des infractions assimilées ;
- Le trafic d'influence est une infraction assimilée à la corruption ;

La lutte contre l'impunité au Togo est une question de volonté réelle ; en plus de l'arsenal législatif renouvelé et actualisé, cette lutte passe également par la mise en place des institutions prévues par le constituant notamment de la Haute Cour de Justice, du Sénat et par la simplification des différents autres mécanismes de poursuite prévus au bénéfice de ceux qui occupent les plus hautes fonctions. S'il n'existe aucun doute sur le fait que l'arsenal législatif est un pas important dans la lutte contre l'impunité, l'on peut légitimement espérer que la volonté déjà affichée par les plus hautes autorités conduite à la mise en place des autres institutions prévues par la constitution et dont l'absence amène à penser que certains citoyens ne peuvent faire l'objet d'aucune poursuite. Le principe de l'égalité commande que

messes, des dons ou des présents ou des avantages quelconques, pour elle-même ou pour autrui, afin d'abuser de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une personne visée à l'article 600 point 2, toute décision ou avis favorable. .

tout citoyen réponde de ses actes délictueux et le défaut d'institutions notamment de la Haute Cour de Justice laisse libre cours à diverses interprétations notamment à une impunité organisée.

Dans l'attente de la mise sur pied de ces différentes institutions, les acteurs des investigations doivent se libérer du joug des interférences diverses et s'atteler à l'exercice de la poursuite pénale.

## *II- Un défi à oser*

Depuis l'adoption du nouveau code pénal, aucune procédure relative aux faits de trafic d'influence n'a encore fait l'objet de jugement devant les juridictions nationales. Est-ce à dire que le rang social des mis en cause n'influence plus les investigations ? Ou que le trafic d'influence et infractions assimilées ne se commettent plus ? Peut-on aujourd'hui affirmer qu'au Togo, les enquêtes préliminaires sont librement menées par le procureur de la République et les officiers de police judiciaire indépendamment du statut social du mis en cause ou de la fonction et du rang social de celui qui fait, en sa faveur ou désavantage, une intervention ? En attendant d'obtenir les statistiques actualisées des juridictions relatives aux infractions de trafic d'influence et infractions assimilées, il y a lieu d'inviter les acteurs des investigations à plus de courage notamment pour dénoncer les pressions dont ils sont victimes (1), avec au besoin le concours des acteurs sociaux (2).

### 1- Une question d'audace et de courage des acteurs de la poursuite pénale

En dépit de l'adoption du nouveau code pénal, le trafic d'influence reste encore présent dans la pratique judiciaire et plombe le déroulement des investigations. La lutte contre l'influence du rang social et les diverses interférences politique et sociale doit avoir pour socle le courage du procureur de la République et des officiers de police judiciaire à ne pas céder aux instructions et influences de nature à compromettre l'exercice des poursuites. Ces derniers doivent avoir l'audace de poser les actes nécessaires à la manifestation de la vérité et élucider ce faisant, les cas dont ils sont saisis. Il s'agit certes d'une bataille qui n'est pas gagnée d'avance et il faudra pour les acteurs concernés, prendre des risques pour ramer à contre courant.

Ces acteurs savent en effet, qu'en ne déférant pas aux instructions de leur hiérarchie, véritable porte ouverte aux influences diverses, et en voulant imprimer plus d'indépendance à leurs investigations, ils en payeront le prix fort. Il serait alors opportun que le législateur togolais s'inspire des récentes réformes intervenues au Burkina Faso en rompant définitivement le lien hiérarchique et fonctionnel existant encore entre le ministère public et le Garde des sceaux, ministre de la justice<sup>13</sup>. L'efficacité et l'objectivité de l'enquête préliminaire

13 L'article 8 de la loi organique N°050-2015/CNT portant statut de la magistrature au Burkina Faso dispose : « Les magistrats du parquet sont placés sous la direction et le contrôle de leurs chefs hiérarchiques et sous l'autorité du ministre de la justice. L'autorité exercée par le ministre de la justice

se passe par l'indépendance de ses différents acteurs. Aussi convient-il de réitérer la nécessité de création d'un corps autonome d'enquêteurs ou d'officiers de police judiciaire afin de mettre un terme aux dérives et trafic d'influence qui découlent de la subordination hiérarchique, principe qui caractérise les différents corps auxquels appartiennent les officiers de police judiciaire (police et gendarmerie). Connaissant ces réalités qui peuvent certainement avoir des conséquences sur leur carrière, il reste à savoir, en dehors peut-être de leur conviction personnelle, ce qui peut soutenir et amener les acteurs des enquêtes préliminaires à courir de tels risques.

## 2- L'implication des nouveaux acteurs sociaux

On constate depuis quelques années au Togo, et à la faveur de certains événements, que l'opinion publique et les acteurs sociaux s'intéressent au phénomène de la corruption des agents publics qu'aux diverses influences dont ces derniers sont soumis, spécialement les acteurs des enquêtes. A l'instar de la presse et des médias, véritable quatrième pouvoir sous certains cieux, la société civile, les mouvements de défense des droits des citoyens, les organisations non gouvernementales et autres media au Togo, s'impliquent davantage dans la dénonciation des faits délictueux que l'on tente par tous moyens et dans certaines circonstances, d'étouffer. Les activités de ces acteurs sociaux constituent, lorsqu'elles sont effectuées en toute objectivité et impartialité, un véritable moyen de pression sur les autorités d'enquête. Il est ainsi difficile de faire aussi facilement entorse à la procédure pénale ou d'influencer une poursuite lorsque l'opinion publique s'est saisie de la réalité des faits.

L'impact du rang social sur les procédures pénales touchant et enfreignant directement le principe de l'égalité de tous les citoyens devant la loi, l'on comprend aisément que les rapports, sensibilisations et autres activités de ces nouveaux acteurs dans la poursuite visent à combattre l'inégalité et les discriminations que créent en général les interventions et interférences diverses mais surtout le trafic d'influence. Ces moyens de contrôle et de pression quasi informels représentent aujourd'hui un maillon, un outil essentiel à entretenir afin de contenir les diverses influences qui compromettent les investigations au Togo.

sur les magistrats du parquet s'entend, outre les instructions d'ordre général, de celles relatives à la mise en mouvement de l'action publique, de la dénonciation au procureur général des infractions et de la transmission des instructions écrites à verser au dossier de la procédure. Elle ne peut être déléguée. L'opportunité des poursuites n'appartient pas au ministre de la justice ». Il résulte de ces dispositions que le ministre de la justice au Burkina Faso, ne peut plus, du moins en théorie, décider de l'ouverture ou non d'une investigation ou encore orienter l'issue de l'enquête entamée. Il s'agit là d'une véritable avancée dans la lutte contre le trafic d'influence et de l'interférence sans cesse croissante que le pouvoir politique exerce sur les acteurs de l'enquête préliminaire.

## **Bibliographie**

\* *Législation togolaise :*

Constitution du 14 octobre 1992 ;

- loi N°83-1 du 02 mars 1983 instituant le code de procédure pénale au Togo ;
- loi N°2015-010 du 24 novembre 2015 modifiée par la loi N°2016-027 du 11 octobre 2016 portant nouveau code pénal ;
- loi N°2007-002 du 08 janvier 2007 relative à la chefferie traditionnelle et au statut des chefs traditionnels au Togo ;

\* *Législation étrangères :*

- loi du 4 janvier 1993 a réécrit les dispositions du code de procédure pénale français sur le renvoi dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice ; voir article 665 du nouveau code de procédure pénale (France) ;
- loi constitutionnelle N°072-2015/ CNT portant révision de la constitution (Burkina Faso) ;
- loi organique N°049-2015/CNT portant organisation, composition, attributions et fonctionnement du conseil supérieur de la magistrature (Burkina Faso) ;
- loi organique N° 050-2015/CNT portant statut de la magistrature (Burkina Faso)

\* *Ouvrages et manuels :*

Lexique des termes juridiques, Dalloz, 20<sup>e</sup> édition, 2013 ;

Jean PRADEL, Procédure pénale, Editions Cujas, 14<sup>e</sup> éditions, 2008-2009.