

La collaboration des autorités d'enquête au Togo

par Kossivi Edem AGBODJI*

Il suffit d'observer les différentes actions entreprises au Togo depuis quelques années, dans l'optique de l'amélioration de l'institution judiciaire, pour se rendre à l'évidence que plusieurs secteurs précis sont encore en chantier tant ils soulèvent des réflexions sur la pratique actuelle que sur leur devenir. Ces chantiers, bien qu'ils soient nombreux et diversifiés, constituent, chacun, des priorités pour le gouvernement togolais. L'indépendance et l'efficacité de la justice sont pour ainsi dire des objectifs permanents parce qu'elles constituent une exigence constante de l'Etat de droit, une garantie d'une justice équitable.

Qu'elle soit difficile à définir ou subtile à cerner, il se trouve qu'en réalité, l'indépendance de l'institution judiciaire n'est pas si facile à distinguer de celle du magistrat. Ce dernier, dans l'exercice des fonctions de poursuite,¹ collabore avec d'autres agents, autorités et institutions pour mener à bien les investigations et enquêtes. C'est dire que l'indépendance et l'efficacité des actions et enquêtes de l'institution judiciaire dépendent, entre autres, de la nature des rapports que, réciproquement, le magistrat et les autres autorités d'enquête agissant comme des officiers ou agents de police judiciaire, entretiennent.

Aux termes de l'article 15 de la loi N°83-1 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.

La collaboration entre le pouvoir judiciaire et les autres autorités d'enquête notamment les officiers de police judiciaire se manifeste à travers les différentes investigations qu'ils sont amenés à diligenter au cours de l'enquête de flagrance, de l'enquête préliminaire² et de l'exécution des commissions rogatoires et mandats. La police judiciaire a pour fonction en effet, de constater les infractions à la loi pénale, d'en rassembler les preuves et de recher-

* Magistrat, email : kellogdouglas@yahoo.fr.

1 La fonction essentielle du ministère public, représenté par les magistrats du parquet, est de lancer et d'exercer l'action publique par laquelle il réclame la condamnation du délinquant à une peine ou à une mesure de sûreté.

2 On peut définir l'enquête préliminaire comme 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^e édition, p.517;

cher les auteurs. Cependant, en dehors des officiers et agents³ de police judiciaire ci-dessus énumérés, le législateur et le gouvernement ont senti la nécessité de créer des commissions nationales d'enquête faisant ainsi des membres desdites commissions, des autorités d'enquêtes avec lesquelles la justice doit collaborer. La question se pose alors de savoir si les membres et agents desdites commissions peuvent se prévaloir de la qualité d'officier de police judiciaire dans les cas où les textes (loi ou décret) instituant lesdites commissions ne l'ont pas expressément prévu. A priori, la procédure classique ou traditionnelle d'enquête telle qu'instituée par le code de procédure pénale est prévue pour être mise en œuvre par le magistrat du parquet, le juge d'instruction et les officiers et agents de police judiciaire à l'exclusion de toutes autres personnes. Comment se déroule cette procédure d'enquête ? Quelles en sont les réalités et les vérités ? On ne peut en effet pas répondre à cette question sans aborder et tenter de répondre à celle relative aux implications des missions d'investigation confiées à certaines commissions nationales d'enquête. L'analyse de la collaboration entre les différents acteurs impliqués dans les procédures d'enquête au Togo amène donc à s'interroger sur la qualité d'officier de police judiciaire des membres de ces commissions nationales d'enquête ainsi que les rapports que lesdites commissions entretiennent avec l'institution judiciaire.

Pour répondre à ces interrogations, il convient de faire un état des lieux des réalités qui caractérisent les rapports entre l'institution judiciaire et les différentes autorités d'enquête (A), afin de pouvoir ressortir les véritables enjeux et proposer des pistes de réflexions pouvant garantir à la justice togolaise plus d'indépendance et d'efficacité (B).

A. Une collaboration laborieuse

De l'avis de certains analystes, tout pouvoir craint sinon redoute, par nature, l'existence d'un pouvoir concurrent. Auquel cas, il cherche à l'inféoder, à l'asservir pour qu'il ne soit pour lui une menace permanente. Les véritables atteintes au pouvoir judiciaire et partant, à l'effectivité d'une justice indépendante, sont moins évidentes mais assez présentes dans le quotidien des praticiens du droit. Les différentes enquêtes en sont une illustration puisqu'elles sont souvent empreintes de certaines lourdeurs rendant moins fluides les rapports entre les différents acteurs. Au cours de l'enquête préliminaire et des autres enquêtes en effet, le constat est parfois l'existence d'un malaise entre les magistrats du parquet et les agents de police ou de gendarmerie habilités à exercer des fonctions de police judiciaire. Cette situation vient du fait que bien que l'enquête préliminaire soit placée sous la direction du procureur de la République, ce dernier n'a cependant aucune autorité administrative réelle sur les officiers de police judiciaire qui ont pour hiérarchie première celle du corps auquel ils appartiennent (1). Conçu pour être indépendant, le pouvoir judiciaire au Togo, doit à certaines occasions, composer avec d'autres entités d'enquête, notamment des com-

3 Sont agents de police judiciaire, aux termes de l'article 19 du code de procédure pénale, les gendarmes et les fonctionnaires du cadre de police n'ayant pas la qualité d'officier de police judiciaire et qui ont prêté serment.

missions nationales, des commissions ad hoc, créées pour des matières spécifiques et dont certaines des missions relèvent en principe de la fonction de poursuite dévolue au pouvoir judiciaire (2).

I. La double casquette des officiers de police judiciaire

La conduite des enquêtes au Togo est régie par le code de procédure pénale qui prévoit et définit les rôles et missions de chaque acteur. Les autorités impliquées dans l'enquête préliminaire sont ainsi censées jouer chacune sa partition sous la direction du procureur de la République. Cependant les magistrats du parquet et les officiers de police judiciaire évoquent une pratique difficile à certaines occasions, pratique qui témoigne de la réalité du déroulement des enquêtes et des difficultés rencontrées.

1. Une collaboration, en principe, organisée

Aux termes de l'article 11 du code de procédure pénale, « La police judiciaire est exercée sous la direction du procureur de la République et des juges agissant comme membres du ministère public, par les officiers et agents de police judiciaire et par les fonctionnaires et agents auxquels sont attribués par la loi certaines fonctions de police judiciaire ». L'article 12 du même code ajoute qu' « elle est placée sous la surveillance du procureur général et sous le contrôle de la chambre d'accusation ». Ces dispositions définissent clairement la base juridique des rapports entre l'institution judiciaire et les autres acteurs majeurs participant aux enquêtes. Les officiers de police judiciaire sont en conséquence chargés, ainsi qu'il est disposé aux articles 13 et 14 du code de procédure pénale de constater les infractions à la loi pénale, de rassembler les preuves et de rechercher les auteurs tant qu'une information n'est pas ouverte et dans le cas où une information est ouverte, ils exécutent les délégations des juridictions d'instruction et défèrent à leurs réquisitions. En cas de crimes et délits flagrants, ils informent immédiatement le procureur de la République ou le juge chargé du ministère public, se transportent sans délai sur les lieux du crime et procèdent à toutes constatations utiles. Et s'il ya lieu à procéder à des constatations qui ne puissent être différenciées, l'officier de police judiciaire peut recourir à toutes personnes qualifiées comme il est prévu à l'article 49 du code de procédure pénale. Dans le cas où, pour les nécessités de l'enquête, l'officier de police judiciaire est amené à garder à sa disposition une ou plusieurs personnes contre lesquelles il existe des indices graves et concordants de nature à motiver leur inculpation, il ne peut prolonger le délai initial de garde à vue de 48h que sur autorisation du parquet.

A chaque acte de la procédure d'enquête, le parquet et les officiers de police judiciaire doivent agir de concert, l'un donnant instructions et conduites à tenir, l'autre rendant compte et informant le parquet de tous actes posés et de toute initiative prise. C'est d'ailleurs dans ce sens que l'article 53 du code de procédure pénale prévoit que dans tout local de police susceptible de recevoir une personne gardée à vue, il est tenu un registre

spécial sur lequel figure l'identité de toute personne gardée à vue, le jour et l'heure de son entrée, le jour et l'heure de sa sortie. Ces mentions doivent être émargées par les intéressés et en cas de refus, ou d'impossibilité de signer, il en sera fait mention sur le registre. Ce registre doit être présenté à toute réquisition du procureur de la République. Ce dernier a également la possibilité, lorsqu'il est présent sur les lieux, de dessaisir l'officier de police judiciaire (Article 56 du code de procédure pénale).

De l'analyse des précédentes dispositions, il ressort que l'esprit du législateur togolais est de faire des magistrats du ministère public et des juges d'instruction, les acteurs principaux de toute enquête et les officiers de police judiciaire, des collaborateurs indispensables à l'exercice de la fonction de poursuite. Les officiers de police judiciaire agissent dès lors comme des exécutants des missions à eux confiées par les magistrats du parquet et juges d'instruction. Cependant, en dépit de ces règles procédurales clairement définies, dans la pratique, les pesantes inhérences à la hiérarchie des agents agissant comme officiers de police judiciaire influencent le bon déroulement des enquêtes et faussent la nature de la collaboration qui est censée gouvernée leurs actions.

2. Une collaboration, en pratique, pénible

Contrairement à la lettre et à l'esprit des textes précités, la direction, la surveillance et le contrôle de la police judiciaire échappent, en partie et souvent, aux magistrats et donc à l'institution judiciaire qui n'a pas les moyens d'exercer pleinement les attributions à elle conférées par le législateur, attributions pourtant substantielles à l'existence d'une justice indépendante et protectrice des libertés publiques et individuelles. Dans la pratique en effet, la hiérarchie immédiate des agents de police et de gendarmerie jouissant de la qualité d'officier de police judiciaire apparaît largement comme le chef de fait de la police judiciaire. Qu'il s'agisse de la police ou de la gendarmerie, le ministère de la justice et les magistrats du parquet ne disposent d'aucune autorité administrative réelle sur ces corps qui dépendent totalement du ministère de la sécurité, du ministère de la défense et de leur hiérarchie militaire immédiate. Il va donc sans dire que l'évaluation des officiers de police judiciaire, leur notation et avancement dépendent exclusivement de leur hiérarchie. Quelle autorité alors la justice peut-elle avoir sur les officiers de police judiciaire du moment où l'effectivité de leur travail est appréciée par une autorité autre que celle avec laquelle ils collaborent? Peut-on encore parler de collaboration entre les autorités d'enquête lorsque certains acteurs soutiennent leur préférence à ne dépendre qu'exclusivement de leur hiérarchie même s'ils agissent en qualité d'officier de police judiciaire, considérant l'enquête comme une procédure à double détente dont ils n'assurent qu'une partie?

La collaboration entre les différents acteurs au cours d'une enquête doit respecter les règles procédurales. L'appréciation du respect ou non de ces règles par les officiers de police judiciaire appartient à l'autorité qui détient les réels pouvoirs de contrôle sur lesdits officiers. Les errements constatés dans la conduite des enquêtes préliminaires notamment les défauts de comptes rendus, les détentions abusives, la transmission tardive des informations

au parquet etc... font dès lors penser à une conduite parallèle ou concurrente des enquêtes. Certains officiers de police judiciaire agissent dans la pratique comme s'ils travaillaient en solo, pour transmettre les résultats de leurs investigations à leur hiérarchie et ensuite au magistrat, quitte à ce dernier de poursuivre la procédure. Certains analystes et praticiens du droit allèguent une interprétation équivoque des dispositions de l'article 44 du code de procédure pénale pour expliquer la complexité et les difficultés de la collaboration entre le parquet et la hiérarchie des officiers de police judiciaire. L'article 44 dispose en effet qu'« en cas de crime flagrant, l'officier de police judiciaire qui en est avisé informe immédiatement le procureur de la République... ».⁴ Ce texte prescrit, de l'avis de certains officiers de police judiciaire, un devoir moral d'information et non une obligation professionnelle de rendre compte des faits dont ils ont connaissance. Cette interprétation assez restrictive de la lettre et de l'esprit des dispositions procédurales, ne permet pas, de toute évidence, aux tenants de cette lecture de s'inscrire dans l'esprit de l'ensemble des règles régissant les procédures d'enquêtes. Force est malheureusement de constater la réticence des officiers de police judiciaire à considérer le ministère public comme la partie poursuivante et le magistrat du parquet comme unique directeur des enquêtes. Il arrive qu'au cours de certaines enquêtes, la hiérarchie à laquelle l'officier de police judiciaire a rendu compte donne des instructions contraires à celles que le magistrat du parquet donne lorsqu'il est informé. L'officier de police judiciaire se retrouve devant deux instructions contradictoires. En pareil cas il choisit pour la plupart du temps d'exécuter les instructions émanant de sa hiérarchie plutôt que celles du magistrat du parquet. Il préfère pour ainsi dire rester en odeur de sainteté avec sa hiérarchie qui a tout pouvoir sur sa carrière.

L'impact de la hiérarchie immédiate des officiers de police judiciaire est encore plus palpable lorsqu'on se réfère au nombre et à la qualité des agents affectés dans une unité ou à une procédure. Généralement la composition des unités de police et des brigades de gendarmerie relève exclusivement de la hiérarchie policière ou celle de la gendarmerie. Cela peut néanmoins se comprendre; seulement cette hiérarchie « militaire » influence ce faisant, l'urgence des investigations, et la célérité des enquêtes. A titre d'exemple, on peut rappeler ici le fait que les magistrats du parquet lorsqu'ils souhaitent saisir une brigade de gendarmerie d'un soit transmis ou d'une commission rogatoire, doivent envoyer la demande à la hiérarchie desdites unités et espérer, qu'elle la juge opportune pour l'envoyer à l'unité saisie. D'ailleurs et comme il est dit plus haut, si collaboration il ya, elle existe entre les officiers.

4 Les agents de police judiciaire sont chargés, pour ce qui les concerne, de seconder les officiers de police judiciaire dans leurs fonctions, de rendre compte à leurs chefs hiérarchiques de tous crimes, délits et contraventions dont ils ont connaissance. Ils sont chargés de constater, en se conformant aux ordres de leurs chefs, les infractions à la loi pénale et de recueillir tous les renseignements en vue de découvrir les auteurs de ces infractions, le tout dans le cadre et dans les formes prévues par les lois qui leur sont propres. L'article 20 du code de procédure pénale distingue les missions des agents de police judiciaire de celles des officiers de police judiciaire. Eu égards aux comportements des officiers de police judiciaire et de l'implication de leur hiérarchie dans le déroulement des investigations, l'on se demande si ces collaborateurs cernent la distinction ainsi établie ou confondent sciemment les rôles.

ciers de police judiciaire et leurs chefs hiérarchiques et dans une moindre mesure entre eux et les acteurs de l'institution judiciaire. A cela s'ajoute le rôle ambigu et controversé de certaines commissions nationales d'enquête.

II. Le rôle controversé de certaines commissions nationales d'enquête

En dehors de la procédure traditionnelle d'enquête telle que prévue et organisée par le code de procédure pénale, il a été jugé nécessaire de créer des commissions nationales d'enquêtes avec des missions et rôles particuliers. Si la création desdites commissions semble répondre dans un premier temps à un besoin d'efficacité et de proximité avec des matières spécifiques, leur organisation, la mise en œuvre de leur plan d'action, et le déroulement des enquêtes qu'elles sont amenées à diligenter suscitent réflexions.

Le décret n°2001-160/ PR du 14 septembre 2001 modifiant et complétant le décret N °2001-095/PR du 9 mars 2001 portant création de la commission nationale de lutte contre la corruption et le sabotage économique donne pour mission à ladite commission de contribuer par son action à la prévention et à l'éradication de la corruption et des actes de sabotage économique sous toutes leurs formes. Cette commission est chargée entre autre, de rechercher et de centraliser tous les éléments d'information nécessaires à la détection, à la prévention et à l'éradication de la corruption et le sabotage économique. La compétence de cette commission s'étend à tous les services de l'Etat et des collectivités territoriales, aux services relevant à quelque titre que ce soit, de l'Etat et de ces collectivités, ainsi qu'à tous les organismes et institutions bénéficiant de ressources publiques. L'article 6 du décret susvisé prévoit également que les membres de cette commission ont libre accès à tous les services ainsi qu'à tous documents susceptibles d'apporter la lumière nécessaire lors des investigations et des contrôles qu'ils sont amenés à effectuer.

Il ressort de ces différentes dispositions que la commission nationale de lutte contre la corruption et le sabotage économique est appelée à effectuer des contrôles et des investigations pouvant aboutir à l'exercice des poursuites pénales à l'encontre des auteurs ou complices mis en cause. Cette mission d'investigation et d'enquête conduit logiquement à s'interroger sur la qualité d'officier de police judiciaire des membres de cette commission qui agissent, dans la pratique comme des officiers de police judiciaire, et la nature des rapports qu'ils entretiennent avec le parquet dans le ressort territorial duquel les investigations sont menées.

S'il est constant que la lutte contre la corruption, infraction définie et sanctionnée par les dispositions des articles 594 et suivants du code pénal togolais, demeure une préoccupation importante, la conduite et le déroulement des investigations devant aboutir aux poursuites pénales à l'encontre de leurs auteurs échappent bien souvent à l'institution judiciaire. Le magistrat du parquet, directeur de toute enquête judiciaire, et le juge d'instruction ne sont en effet que très partiellement associés aux enquêtes diligentées par la commission de lutte contre la corruption et le sabotage économique. La mission d'enquête de cette commission se déroule pratiquement de manière parallèle à la procédure classique. C'est dire

que la collaboration entre cette commission et l'institution judiciaire se limite au moment où la première estime avoir terminé sa procédure et confie les faits et la poursuite de la procédure à la seconde.

Il en est de même de la loi N°2007-016 du 6 juillet 2007 relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux. Cette loi a été adoptée avec pour objet de définir le cadre juridique relatif à la lutte contre le blanchiment de capitaux au Togo, afin de prévenir l'utilisation des circuits économiques, financiers et bancaires de l'Union Economique et Monétaire Ouest- Africaine à des fins de recyclage de capitaux ou de tous autres biens d'origine illicite. Cette loi prévoit en son article 16, la création de la Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières (CENTIF), organe chargé de recevoir, d'analyser et de traiter les renseignements propres à établir l'origine des transactions ou la nature des opérations faisant l'objet de déclarations de soupçons auxquelles sont astreintes les personnes assujetties. Cette cellule reçoit également toutes autres informations utiles, nécessaires à l'accomplissement de sa mission, notamment celles communiquées par les autorités de contrôle, ainsi que par les officiers de police judiciaire. Ces dispositions prévoient en substance la nécessité d'une collaboration entre la Cellule et les autres autorités d'enquête. Plus importante encore, la composition de la CENTIF telle que prévue par le législateur et appliquée par décret N° 2008-037/PR du 28 mars 2008, met en exergue la volonté des autorités togolaises de créer un organe dont l'efficacité devra provenir de la collaboration entre les différentes autorités composantes. La CENTIF est en effet composée de six (06) membres, à savoir :

- Un haut fonctionnaire issu de l'administration des douanes, soit du trésor public, soit de l'administration des impôts, détaché par le ministre des finances. Ce membre assure la présidence de la CENTIF.
- Un magistrat spécialisé dans les questions financières, détaché par le ministre de la justice.
- Un haut fonctionnaire de la police, détaché par son ministère.
- Un représentant de la BCEAO, assurant le secrétariat de la CENTIF.
- Un chargé d'enquêtes, inspecteur des services des douanes, détaché par le ministère des finances.
- Un chargé d'enquêtes, officier de police judiciaire, détaché par son ministère.

Cette composition de la CENTIF, caractérisée surtout la diversité de la provenance de ses membres, témoigne de l'esprit de coopération que le législateur a bien voulu instituer. Le même législateur en édictant les mesures d'investigation à l'article 33 de la loi relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, prescrit, pour établir la preuve de l'infraction d'origine et la preuve des infractions liées au blanchiment de capitaux, que le juge d'instruction peut ordonner, conformément à la loi, pour une durée déterminée, sans que le secret professionnel puisse lui être opposé, diverses actions notamment :

- La mise sous surveillance des comptes bancaires et des comptes assimilés aux comptes bancaires, lorsque les indices sérieux permettent de suspecter qu'ils sont utilisés ou sus-

- ceptibles d'être utilisés pour des opérations en rapport avec l'infraction d'origine ou des infractions prévues par la loi;
- L'accès des systèmes, réseaux et serveurs informatiques utilisés ou susceptibles d'être utilisés par des personnes contre lesquelles existent des indices sérieux de participation à l'infraction d'origine ou aux infractions prévues par la loi;
 - La communication d'actes authentiques ou sous seing privé, de documents bancaires, financiers et commerciaux.

Le juge d'instruction peut également ordonner la saisie des actes et documents susmentionnés. La CENTIF, commission d'enquête, voit ainsi ses investigations placées sous le regard de l'institution judiciaire avec laquelle elle doit conjointement mener les investigations. Cette démarche est partagée par la Haute autorité de prévention et de lutte contre la corruption et les infractions assimilées créée par le législateur en 2015. Cette Haute autorité, peut recueillir, aux termes de l'article 3 de la loi l'instituant, en matière de coopération avec les autorités judiciaires, toutes les informations relatives à des faits de corruption ou d'autres infractions assimilées et les transmettre, avec discernement, aux autorités judiciaires compétentes, en maintenant confidentielle, sous peine de poursuites pénales, l'identité des dénonciateurs si ceux-ci en ont fait la demande, en veillant au respect de la présomption d'innocence. Elle doit transmettre les plaintes étayées au procureur de la République compétent pour procéder aux enquêtes, et le cas échéant mettre en mouvement l'action publique. A l'analyse, on s'aperçoit que la création de la Haute autorité et les règles qui la régissent répondent aux lacunes et carences constatées dans les activités de la commission de lutte contre la corruption et le sabotage économique. Il n'empêche que l'on puisse encore s'interroger sur l'effectivité de la collaboration entre cette Haute autorité et l'institution judiciaire.

Au demeurant, la question qui se pose en toile de fond est celle de l'opportunité de création desdites commissions avec pour objet, des missions dévolues en principe à l'institution judiciaire. Pourquoi n'a-t-on pas opté pour une spécialisation des magistrats pour assurer les fonctions dévolues à ces différentes commissions? Que reste t-il de l'indépendance qui est censée caractériser les enquêtes diligentées par l'institution judiciaire si un pan entier de ces enquêtes est connu et mené par d'autres institutions?

Au regard de ce qui précède, on relève que les différentes commissions d'enquêtes créées ont des missions d'investigation qui se déroulent de manière parallèle à la procédure traditionnelle et dans une moindre mesure en collaboration avec l'institution judiciaire. L'idéal serait, a n'en point douter, que les différentes enquêtes se déroulent suivant la procédure traditionnelle avec pour acteurs principaux des magistrats et des officiers de police judiciaire indépendants et diligents. La pratique est loin de ce que les textes ont prévu et le constat est plutôt celui de la conduite d'une procédure d'enquête par des commissions écartant les magistrats du parquet. On assiste dans ces cas à un chevauchement et à un empiètement des compétences des commissions nationales d'enquêtes sur les prérogatives des magistrats du parquet et des magistrats instructeurs. A cette difficulté d'ordre institutionnel

s'ajoutent les recours hiérarchiques⁵ prévus dans les attributions d'autres administrations et commissions, recours constituant, le cas échéant, un réel obstacle à la saisine de l'institution judiciaire.

Il faut également souligner qu'à certaines occasions, le magistrat instructeur subit l'enquête menée en amont par l'une ou l'autre des commissions d'enquête ou par une commission ad hoc. Cette difficulté d'ordre technique apparaît dans la recherche des preuves. L'enquête en amont ayant fourni une expertise ou un audit, le juge d'instruction peine, à ordonner une contre expertise surtout lorsque le mis en cause ne peut en payer les frais. Il se contente de l'expertise produite par la commission d'enquête, expertise qui est souvent contestée par les mis en cause. C'est le cas des audits effectués par les comptables publics pour des faits de détournement de deniers publics, contrôles peu respectueux du principe de la présomption d'innocence. Cette situation peut être corrigée en faisant ordonner comme les textes le prévoient, les expertises par un magistrat instructeur, l'enquête ayant été préalablement ouverte par le parquet.

Au demeurant, l'autonomie et l'indépendance reconnues aux commissions nationales d'enquête font d'elles en pratique des institutions concurrentes du système judiciaire. La difficulté se trouve dès lors moins textuelle que la réelle volonté des membres desdites commissions à collaborer avec l'institution judiciaire.

La collaboration entre les différents acteurs d'enquête au Togo se heurte également à une limite technique dans les cas d'exécution des décisions (jugements et arrêts) concernant les infractions de corruption ou de blanchiment de capitaux. Dans les cas où, par exemple, des confiscations et saisies sont ordonnées, aucun moyen n'est mis en œuvre et aucune action n'est menée pour faire exécuter la décision lorsque les biens frauduleux se trouvent dans des pays étrangers. Au-delà de la problématique de la collaboration au plan interne entre les différents acteurs, se pose également celle de la coopération au plan international.

Toutes ces difficultés communes ou propres à chacune des autorités impliquées dans les investigations au Togo, suscitent réflexions. En optant cependant pour un changement d'état d'esprit des acteurs concernés et en prenant un certain nombre de dispositions pra-

5 Il convient de relever ici, que pour certaines matières, le législateur togolais a institué des recours hiérarchiques et des possibilités de transaction en cas d'infractions, entre le délinquant et l'administration concernée. L'article 135 de la loi N°2008-009 portant code forestier prévoit en effet que les responsables régionaux de l'administration des ressources forestières sont autorisés à transiger au nom de l'Etat avant, pendant ou après jugement, pour des infractions en matière de ressources forestières. Ces transactions deviennent définitives lorsqu'elles reçoivent l'approbation de l'autorité compétente de l'administration des ressources forestières dans un délai d'un (1) mois. Passé ce délai, la transaction est acquise de droit. Le même texte prévoit que l'action publique est suspendue par la transaction et elle est éteinte en cas d'exécution. A la lecture de ces dispositions du code forestier, l'on est en droit de se demander si on doit encore parler de collaboration entre l'institution judiciaire et l'administration forestière. Dans la pratique, il s'agit plutôt d'un système quasi parallèle qui ne se rabat sur l'institution judiciaire qu'après échec des transactions. L'institution judiciaire devenant alors une seconde lame dont on recourt faute de n'avoir pas obtenu, les résultats escomptés.

tiques, inspirées du principe de l'indépendance qui est l'essence même de la justice, la collaboration ne peut en ressortir que plus efficace.

B. Une collaboration perfectible

Le Togo, avec l'appui non moins important de ses partenaires au développement, a fait le choix d'une justice indépendante et efficace. En témoignent les différents projets entamés depuis quelques années dans le cadre du Programme National de Modernisation de la Justice. Ces réformes entreprises visent à garantir aux justiciables une justice équitable et indépendante. L'avènement de cette justice efficace passe, entre autres, par une autonomisation de la police judiciaire (1), et par des réaménagements procéduraux portant l'essence d'une coopération judiciaire (2).

I. Le contrôle d'une police judiciaire autonome

Qu'elles soient traditionnelles, effectuées par une commission d'enquête ou une commission ad hoc, les différentes procédures d'enquête finissent par aboutir à des poursuites pénales ou à des règlements administratifs. Cependant, la réflexion sur la collaboration entre les principaux acteurs notamment les magistrats du parquet, les magistrats instructeurs et les officiers de police judiciaire livre des éléments pouvant contribuer à l'amélioration et à l'efficacité des enquêtes menées.

Eu égards aux difficultés constatées, le législateur togolais peut en effet s'inspirer des pratiques en cours dans les systèmes judiciaires de tradition anglo-saxon, et créer un corps autonome d'officiers de police judiciaire. Il faut limiter tant les conséquences d'une « caporalisation » des officiers de police judiciaire que les pesanteurs administratives résultant de leur appartenance à une hiérarchie distincte. La création d'un corps d'officiers de police judiciaire répondra au souci de doter la justice d'agents uniquement à son service et directement placés sous la seule hiérarchie du ministère de la justice. Il sera alors question de reverser les agents de police et de gendarmerie qui ont la qualité d'officier de police judiciaire dans le corps créé et recruter au besoin pour constituer un effectif assez conséquent et qualifié.

Le corps des officiers de police judiciaire à l'instar du corps des surveillants de l'administration pénitentiaire récemment créé et totalement opérationnel, bénéficiera d'une formation et d'une spécialisation dans des matières précises. Ainsi, les officiers de police judiciaire devront être formés et spécialisés dans les matières comme le blanchiment des capitaux, la corruption et les infractions assimilées, la petite délinquance etc... C'est le lieu de relever, que l'existence d'un corps d'officiers de police judiciaire placé sous l'unique autorité de la justice, peut valablement jouer les rôles confiés ici et là à des commissions d'enquête.

A la tête de ce corps, comme c'est déjà le cas avec celui des surveillants de l'administration pénitentiaire, devra être nommé un magistrat.⁶ Conséquence, les questions d'évaluation, de notation, d'avancement et de discipline devront être soumises au parquet ou au cabinet d'instruction auquel l'officier de police judiciaire est rattaché.

La création d'un corps autonome d'officiers de police judiciaire réglera la majeure partie des questions et difficultés affectant la procédure traditionnelle d'enquête. L'indépendance et l'efficacité de l'institution judiciaire dépendent en effet, en matière pénale, de la qualité des rapports professionnels que les officiers de police judiciaire entretiennent avec les magistrats. A cela s'ajoutent les dispositions recommandées par les magistrats pour mieux contrôler le déroulement des différentes enquêtes. En qualité de directeur d'enquête, il conviendra pour les magistrats, d'organiser à des fréquences régulières, des réunions de parquet et des ateliers ensemble avec les officiers de police judiciaire. Le but est de parvenir à faire du magistrat et des officiers de police judiciaire un cabinet d'enquête où les actes de procédure seront posés de manière concertée. Dans le même sens, le parquet devra multiplier les visites annoncées et inopinées dans les unités de police et les brigades de gendarmerie pour contrôler et participer au besoin aux actes posés par l'officier au cours de l'enquête préliminaire.

De même, l'officier de police judiciaire, qui diligente une enquête préliminaire devra désormais être tenu d'assister à l'audience de jugement pour connaître le dénouement de la procédure et tenir note des éventuelles failles relevées par la défense. L'indépendance et l'efficacité de l'institution judiciaire passent nécessairement par celles des autres acteurs notamment les officiers de police judiciaire. Pour être efficace, il n'est point besoin de relever ici que l'épineuse question de manque de moyens fréquemment soulevée par les officiers de police judiciaire doit être réglée. Une justice efficace a nécessairement un coût; il faudra alors allouer des dotations conséquentes à l'administration qui aura en charge la gestion du corps des officiers de police judiciaire.

En dehors de cette indépendance requise et plaidée pour les officiers de police judiciaire, il conviendra d'harmoniser les procédures des différentes autorités, institutions et commissions impliquées dans les enquêtes et poursuites pénales.

II. Des réaménagements procéduraux

La cour d'assises de la Cour d'appel de Lomé a rendu le 21 juillet 2011 un arrêt condamnant un ancien premier ministre et deux anciens ministres pour des faits de détournement de biens et deniers publics; les accusés ont fait opposition audit arrêt. Il est intéressant de relever, que la procédure d'enquête mise en œuvre dans ladite espèce montre les faiblesses de la coexistence de la procédure traditionnelle d'enquête et celle des commissions d'enquête.

6 Il faut préciser ici qu'à la tête du corps des surveillants de l'administration pénitentiaire, se trouve un magistrat. Cependant, un chef corps, un officier en l'occurrence, assure la formation militaire des surveillants ainsi que le maniement et la dotation d'armes. Ce dispositif peut inspirer ou être reconduit pour la création d'un corps autonome et indépendant d'officiers de police judiciaire.

Ladite espèce a d'abord fait intervenir toutes les autorités d'enquête y compris les ministères de tutelle concernés. L'enquête en effet, a été diligentée par une commission interministérielle et ensuite un comité ad hoc d'audit a été mis en place. Enfin, l'enquête préliminaire s'est déroulée principalement sur la base du rapport produit par le comité d'audit. La procédure traditionnelle d'enquête s'en est suivie avec l'instruction. Avait-on besoin d'autant de procédures pour régler une seule affaire fut-elle importante?

Il nous paraît important de relever ici, que les missions d'investigation attribuées aux commissions d'enquête alourdissent la procédure traditionnelle qui, en fin de compte, finit toujours par être la voie étroite pour exercer l'action publique. Des opinions ont, de manière informelle, milité en faveur de la suppression pure et simple desdites commissions ou, à tout le moins, à la nécessité de les recadrer dans les missions de préventions et de vulgarisation des textes. Il faut remarquer que les commissions d'enquête interviennent surtout pour des procédures spécifiques. On peut dès lors se demander si les enquêtes et investigations desdites commissions ne remettent-elles pas en cause ou ne portent-elles pas atteinte à l'indépendance de l'institution judiciaire. On peut également se demander si les investigations faites par les commissions nationales d'enquête sont autant respectueuses des principes du contradictoire, de la présomption d'innocence, principes de base qui caractérisent une justice indépendante.

S'il est alors constant que lesdites commissions sont créées dans un souci d'efficacité des poursuites, il est indispensable que le parquet en soit l'autorité qui dirige et coordonne les investigations. Il nous semble que cette analyse a certainement sous tendu la création de la dernière commission dénommée la « Haute autorité ». Cette démarche doit être consacrée; elle peut caractériser désormais les missions d'enquêtes des différentes commissions. Il ne saurait y avoir des procédures d'enquête parallèles à la procédure traditionnelle, sans qu'elles ne soient sous l'autorité, la direction et le contrôle de l'institution judiciaire.

Il conviendra dès lors, d'harmoniser les textes instituant ces différentes commissions pour donner plus d'efficacité et d'élan aux actions des différentes autorités d'enquête.