



TOGO

PLAN DE TRAVAIL ANNUEL 2008

Titre « Appui à la mise en œuvre du Programme national de modernisation judiciaire »

Entre le

Gouvernement de la république du Togo

et le

Programme des Nations unies pour le Développement

Description sommaire

Le projet appuie la mise en œuvre, par le ministère de la Justice, du programme national de modernisation judiciaire (PNMJ) visé par la lettre de politique sectorielle adoptée par le gouvernement lors du Conseil des ministres du 19 octobre 2006.

Ses stratégie et domaines d'interventions, accordés avec les autres partenaires de développement appuyant le PNMJ, ciblent l'appui immédiat aux activités suivantes, catalytiques pour le déroulement du PNMJ: (i) renforcement des capacités de la chancellerie à exercer ses fonctions statutaires d'administration du service public de la justice, (ii) Renforcement des capacités de la chancellerie à exercer ses fonctions statutaires de contrôle du service public de la justice, (iii) Renforcement des capacités de la chancellerie à exercer ses fonctions statutaires de dissémination juridique et de vulgarisation, (iv) Appui à la réforme du droit processuel

Le point (iv) est financé par le fonds fiduciaire France PNUD.

Le projet s'inscrit dans les priorités retenues par le plan cadre 2008-2012 d'assistance des Nations unies au Togo.

La modalité utilisée sera l'exécution nationale.

PAGE DE SIGNATURE

Pays : République du TOGO

Effet escompté de l'UNDAF:

Gouvernances institutionnelle, participative et économique renforcées, notamment la dimension Etat de droit

Effets escomptés du Plan d'actions du programme pays :

Réformes institutionnelles du système judiciaire adoptées et mises en œuvre :

Indicateurs :

- Programme de réformes élaboré et validé avant mi-2005 .
- Cadre juridique et réglementaire amélioré
- Système de gestion et de suivi modernisé et performance accrue

Structure de mise en œuvre : Ministère de la Justice, UNDESA

Période du programme : janvier - décembre 2008

Budget année 2008 : 565 913 USD

Sous-programme : Gouvernance et renforcement des capacités

Titre de la composante : Amélioration des services judiciaires

Numéro de la composante : 00040534

Durée de la composante : 12 mois

Approuvé par : Signature : Date : Nom et Titre :

Pour le PNUD :

 21/02/08

Rosine Sori-Coulibaly,
Représentante Résidente



Pour le Ministère de la Justice :



Biossey Kokou Tozoun,
Garde des Sceaux,
Ministre de la Justice

Section 1 : Elaboration de la description narrative

Partie 1 : Analyse de la situation

Conscient des carences affectant le système judiciaire et de la nécessité de procéder à une réforme en profondeur l'institution en vue de renforcer la démocratie et l'État de droit, le ministère de la Justice a formulé début 2005, à l'appui du PNUD, un "Programme de Modernisation Judiciaire 2006-2010" d'un montant total de 10 Mds FCFA. PNMJ, s'articule en 6 sous-programmes qui couvrent la totalité de la problématique de réforme de la justice : (i) renforcement des capacités d'administration de la justice, (ii) modernisation de la législation, (iii) renforcement de l'indépendance et amélioration du fonctionnement des juridictions, (iv) renforcement des capacités des magistrats auxiliaires de justice, (v) implantation d'un contrôle juridictionnel de l'action administrative, (vi) amélioration de l'accès au droit. Ce programme exprime par ailleurs la stratégie gouvernementale de mise en œuvre de l'engagement 2.7, pris dans le cadre des consultations ouvertes avec l'Union européenne le 14 avril 2004, qui vise à "assurer par des mesures adéquates à préciser ultérieurement, un fonctionnement de la justice impartial et indépendant du pouvoir exécutif". Le PNMJ, validé lors d'un atelier tenu août 2005 avec la participation de représentants de l'ensemble des institutions et professions judiciaires, fait l'objet d'une lettre de politique sectorielle adoptée en Conseil des ministres le 19 octobre 2005 et a été officiellement inauguré par le Premier ministre en mars 2006. La poursuite et l'amplification de la réforme judiciaire ont été confirmées comme priorités du programme d'action du nouveau gouvernement, exposées lors du discours d'investiture du Premier ministre devant l'Assemblée nationale, le 17 décembre 2007¹.

La réforme judiciaire constitue aujourd'hui l'une des priorités du programme nouveau gouvernement issu des élections d'octobre 2008, affirmée par le Premier ministre dans son discours programme du 17 décembre 2007.

La mobilisation des aides sur le programme, conduite avec le concours du PNUD, permet actuellement une couverture extérieure de plus de 70% des besoins du PNMJ. Les domaines d'intervention des principaux bailleurs appuyant le programme sont les suivants :

PNUD TRAC	Établissement du cadre de gestion de la réforme / Renforcement des capacités du MdJ / Dissémination juridique (PTA 2006 de 0,4 M. USD et PTA 2007 de 0,6 M.USD)
France	Formation / législation / contrôle juridictionnel d'État (projet de 1,5 M.EUR sur 3 ans, initié en juillet 2007)
Union européenne	Réhabilitation des infrastructures juridictionnelles / Administration pénitentiaire / rapprochement de la Justice et du citoyen / Législation commerciale (projet de 8,3 M. EUR sur 3 ans, débutant mi-2008)
PNUD - France Fonds fiduciaire	Modernisation du droit judiciaire (0,2 M.USD)

Les activités des projets PNUD ci-dessus, ciblant les activités critiques de la phase intérimaire du programme, ont permis à ce jour:

- **d'appuyer la mise en place du cadre institutionnel de gestion et de pilotage du PNMJ.** L'Unité de gestion du Programme national de modernisation judiciaire (UGPNMJ) a été établie par arrêté du (...), dotée des personnels substantifs ainsi que d'appui et équipée. Elle assure aujourd'hui effectivement les fonctions de programmation et rapportage des activités du programme, de mobilisation et coordination des aides, de vulgarisation et sensibilisation sur la réforme judiciaire, d'appui technique au Gouvernement et aux partenaires en développement dans la mise en œuvre des activités de réforme. Les frais de fonctionnement de cette Unité, initialement supportés par le PNUD dans la phase de lancement de la réforme, seront désormais financés sur crédits budgétaires de la loi de finances 2008, au titre de la contrepartie nationale au programme. Le comité de pilotage, également établi par l'A. du (...) est fonctionnel.
- **d'amorcer la restructuration du ministère de la Justice** par la réalisation d'un audit organisationnel qui a servi de support à la formulation du nouvel organigramme ainsi que d'un projet de décret réorganisant la Chancellerie. La nouvelle organisation s'inspire des meilleures pratiques internationales et est assortie d'un tableau des effectifs accordé avec le ministère des finances, qui permettra de doter le ministère des effectifs minima nécessaires à l'exercice de ses fonctions révisées. La restructuration effective du ministère, prévue

¹ "les réformes déjà engagées et qui visent à assurer un meilleur fonctionnement de la justice, une justice moderne et équilibrée, protectrice des droits et libertés des citoyens et garante d'un bon fonctionnement des institutions, seront poursuivies afin d'assurer définitivement dans notre pays le triomphe du droit et de la Justice en toutes circonstances."

pour le deuxième semestre 2007, n'a toutefois pu se réaliser du fait de retards dans l'adoption par le Conseil des ministres du nouveau décret institutif de la chancellerie et dans la finalisation des travaux de réhabilitation des locaux du nouvel immeuble alloué au ministère. Ces préalables devraient toutefois être réalisés cour janvier 2008 et la réinstallation effective de la Chancellerie a été fixée en février par le nouveau ministre. Le recrutement en 2007 d'une nouvelle promotion de 23 magistrats actuellement en formation facilitera la dotation en 2008 des effectifs additionnels nécessités par le nouvel organigramme du ministère de la Justice.

- **de renforcer les capacités d'audit et de contrôle interne des juridictions** par la réalisation d'un "vademecum de l'inspecteur des services judiciaires" fournissant des conseils méthodologiques sur l'organisation, le déroulement et le rapportage des missions de l'IGSJ. Ce document constituera le support principal d'information des inspecteurs qui intégreront l'IGSJ en 2008.
- **d'appuyer la mise en place du dispositif de réforme législative** par un appui méthodologique à la Commission nationale de modernisation de la législation dans la formulation de la stratégie de lancement d'un programme législatif prioritaire, qui cible la révision de l'ensemble des textes encadrant l'organisation judiciaire, la mise en conformité du droit pénal avec les conventions humanitaires auxquelles le Togo est partie. Les travaux de la commission, appuyés par des consultants nationaux contractualisés fin 2007, vont être initiés en janvier 2008.
- **de concevoir les outils de la politique nationale d'accès au droit et de dissémination juridique**, dont notamment une base de données juridiques rassemblant la totalité des journaux officiels parus depuis 1960, les jurisprudences des juridictions supérieures, les travaux parlementaires ainsi que la doctrine.
- **de promouvoir le Programme national de modernisation judiciaire et de susciter une compréhension commune des orientations et enjeux de réforme** parmi les acteurs et bénéficiaires du programme

De nombreux efforts restent toutefois à entreprendre, spécialement en ce qui concerne la restructuration effective et le renforcement des capacités du ministère de la Justice à exercer ses fonctions statutaires d'administration et de contrôle du service public de la Justice ainsi que de dissémination du droit, qui constituent un pré requis pour le bon déroulement et la pérennité du Programme national de modernisation judiciaire.

Partie 2 : Stratégie

La stratégie d'action du projet est fondée sur le renforcement des capacités du ministère de la Justice à assurer ses fonctions statutaires d'administration et de contrôle du service public de la Justice ainsi que de dissémination du droit, qui constituent un pré requis pour le bon déroulement et la pérennité du Programme national de modernisation judiciaire. Le projet mettra notamment l'accent sur l'appui à la restructuration effective du ministère, la modernisation des outils de gestion du secteur judiciaire et le perfectionnement des personnels nouvellement affectés à la chancellerie. Ce processus de développement institutionnel se doublera de l'appui à la révision de l'ensemble des textes de droit processuel (organisation judiciaire, statut de la magistrature, textes organisant les auxiliaires du droit) visant à doter le Togo des fondamentaux législatifs d'une justice efficiente et indépendante. Cette construction normative permettra également de mettre l'organisation judiciaire et la législation pénale en conformité avec les engagements internationaux du Togo (i.e. juridictions commerciales, tribunaux pour enfants, libertés publiques). Le projet appuiera également la mise en œuvre par le ministère d'un programme de dissémination et vulgarisation juridiques ciblant notamment l'encadrement juridique des questions de genre.

Les axes d'intervention retenus peuvent être résumés comme suit :

- (i) **Renforcement des capacités de la chancellerie à exercer ses fonctions statutaires d'administration du service public de la justice** par :
 - L'appui à la restructuration effective du ministère, dès la signature du décret de réorganisation (description des postes du ministère, politique de recrutement des effectifs essentiels)
 - Le renforcement des capacités du secrétariat général du ministère (création d'un Intranet judiciaire reliant le Cabinet et le SG aux juridictions supérieures)
 - Le renforcement des capacités de la Direction de la Gestion et Formation des personnels judiciaires (réhabilitation des dossiers des magistrats, création d'une base de données de gestion administrative et prévisionnelle des magistrats, greffiers et personnels de justice)
 - La réforme de la carte judiciaire, visant à mieux rapprocher la justice du citoyen et rationaliser le déploiement des effectifs judiciaires ainsi que la budgétisation des dépenses de fonctionnement de la justice
 - La formation intensive des personnels des structures ci-dessus

- (ii) Renforcement des capacités de la chancellerie à exercer ses fonctions statutaires de contrôle du service public de la justice par :
 - L'appui à la restructuration de l'Inspection générale des services judiciaires (description des postes, politique de recrutement des effectifs essentiels)
 - La formation intensive des nouveaux personnels de l'inspection
 - La formulation d'un programme pilote d'inspection
 - L'appui matériel et méthodologique dans la mise en œuvre et l'évaluation du programme d'inspection
- (iii) Renforcement des capacités de la chancellerie à exercer ses fonctions statutaires de dissémination juridique et de vulgarisation par :
 - L'appui à la structuration de la nouvelle Direction de l'Accès au Droit et à la Justice (description des postes, politique de recrutement des effectifs essentiels)
 - La formation intensive des personnels de la nouvelle structure
 - La finalisation de la base de données législative, jurisprudentielle et doctrinale et la mise à disposition des supports de dissémination juridique
 - L'appui à la formulation, mise en œuvre et évaluation d'une politique de dissémination et de vulgarisation juridiques coordonnant les interventions en la matière du ministère et des ONG parajuristes
- (iv) Appui à la réforme du droit processuel via la mise en œuvre d'un programme législatif prioritaire, qui ciblera la révision de l'ensemble des textes encadrant l'organisation judiciaire, la mise en conformité du droit pénal avec les conventions humanitaires auxquelles le Togo est partie et la réforme du droit et des contentieux administratifs.

Les activités figurant dans le présent PTA ont été retenus à raison des critères suivants : (i) être inscrites au programme intérimaire, (ii) avoir un caractère catalytique pour le déroulement de la réforme judiciaire, (iii) être réalisables durant la période de référence, (iv) revêtir un impact visible sur l'amélioration des services judiciaires. Les résultats ainsi obtenus traduiront, tant à l'égard des populations que de la communauté internationale, la détermination gouvernementale de mettre en œuvre le programme, renforçant par là même la mobilisation des aides et la confiance nationale sur le programme.

La stratégie prend également en considération la question du genre. L'appui donné à la commission nationale de modernisation de la législation (volet iv), en charge de la réforme du droit judiciaire, de la mise en conformité du droit national avec les conventions internationales sur les droits de l'Homme (incluant les conventions sur les droits des Femmes) ainsi que de l'amorce de réforme du droit foncier devrait conduire à une première modernisation des textes relatifs au statut de la Femme, qui sera ultérieurement amplifiée par la révision des grands codes. La politique de dissémination et vulgarisation juridiques (volet iii) accordera une attention prioritaire à la production de supports traitant de la problématique juridique du genre. Le projet plaidera en outre pour une représentation accrue des femmes dans les postes de direction du nouvel organigramme du ministère.

Nota :

- (a) Le projet n'appuie que les structures évoquées ci-dessus, qui recevront les équipements informatiques et bureautiques déjà été acquis via le PTA 2007. Des financements additionnels seront à rechercher pour l'équipement des autres structures du ministère.
- (b) L'activité (iv) est financés par un fonds fiduciaire de 400 000 USD abondé par la France.

Partie 3 : Arrangements de gestion

Une évaluation des capacités du ministère de la Justice ou tout au moins des directions concernées par l'appui du PNUD sera effectuée conformément aux dispositions de l'Approche Harmonisée de Remise d'Espèces (HACT). Un montant estimatif est prévu pour financer les actions de renforcement des capacités pour permettre au ministère d'assurer progressivement la mise en œuvre du Projet.

La coordination globale sera sous la responsabilité du Ministère de la Justice. La modalité d'exécution sera l'exécution nationale. Cependant, en attendant que le ministère ou les directions que le PNUD appuie aient les capacités requises pour le faire, le ministère signera une lettre d'accord, d'une part, avec le Département des Affaires Economiques et Sociales des Nations Unies (UNDESA) pour la mise en place de l'expertise internationale, et d'autre part, avec le PNUD, pour les autres activités, dans le cadre des services d'appui du PNUD à l'exécution nationale.

Une évaluation des risques concernant la sécurité sera également conduite et un budget est prévu pour réaliser les actions qui en découleront.

Partie 4 : Suivi et évaluation

Le suivi évaluation de la composante respectera la démarche retenue au niveau du Plan d'action du Programme Pays. Ainsi, les activités de suivi seront organisées par le PNUD et le ministère de la Justice sur la base d'un calendrier fixé d'un commun accord. Des rapports d'activités trimestriels seront élaborés par le Coordonnateur national de l'Unité de gestion du Programme et transmis au PNUD, au ministère de la Justice et au Comité de pilotage du PNMJ. Si nécessaire, des revues tripartites pourront être organisées, soit pour revoir les activités dans le sens des résultats stratégiques visés, soit pour examiner des problèmes importants rencontrés dans la mise en oeuvre.

Partie 5 : Contexte légal

L'administration globale de la composante sera régie par les procédures et règlements du PNUD contenus dans le Manuel de programmation dans le contexte politique défini par le Conseil d'Administration. Le Plan d'action du Programme Pays (PAPP) 2008-2012 entre le gouvernement du Togo et le PNUD régira la gestion de la composante. Le présent document constitue l'instrument visé à l'article 1^{er} de l'Accord type d'assistance de base conclu entre le gouvernement du Togo et le PNUD, signé le 21 mars 1977. Les modifications suivantes ne peuvent être apportées au document qu'avec la signature du Représentant Résident du PNUD: (i) Les révisions ou compléments apportés aux annexes du document; (ii) les révisions n'ayant pas d'incidences notables sur les objectifs immédiats, les produits et les activités de cette composante, mais qui tiennent à l'évolution de la combinaison des apports déjà convenus ou augmentations des coûts dues à l'inflation; (iii) les révisions dues à l'accroissement ou à l'inflation ou à d'autres causes des dépenses des experts ou d'autres frais.

