



**ETUDE SUR LES DEFIS POLITIQUES ET LEGAUX  
RELATIFS A LA MISE EN APPLICATION DES  
CONVENTIONS DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION**

**Martial AKAKPO  
Avocat au barreau de Lome**

**Lome Juin 2006**



## **About Transparency International**

Transparency International (TI) is the civil society organisation leading the global fight against corruption. Through some 90 chapters worldwide and an international secretariat in Berlin, Germany, TI raises awareness of the damaging effects of corruption, and works with partners in government, business and civil society to develop and implement effective measures to tackle it.

To read more about Transparency International go to [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

All material contained in this report was believed to be accurate as of 2007.

Every effort has been made to verify the information contained herein, including allegations. Nevertheless, Transparency International does not accept responsibility for the consequences of the use of this information for other purposes or in other contexts.

**© 2007 Transparency International**

Transparency International Secretariat  
Alt Moabit 96  
10559 Berlin  
Germany  
<http://www.transparency.org>

## I- Résumé

Le Togo a ratifié la convention des Nations Unies contre la corruption, mais pas celle de L'Union Africaine.

Secoué par une crise politico – économique qui génère des causes de corruption, le Togo a mis en place une législation pour détecter, prévenir, corriger et punir les actes de corruption et les infractions assimilées.

La corruption n'est pas un phénomène nouveau au Togo. Cependant, elle a pris une ampleur considérable au cours de ces quinze dernières années avec le délitement de l'Etat induit par la crise socio-politique qui a plongé le pays dans un marasme économique profond.

Du fait du caractère généralisé de la corruption et des proportions inquiétantes qu'elle a prises dans l'ensemble du pays, il a été créé en 2001, à l'initiative du chef de l'Etat, la Commission Nationale de Lutte contre la Corruption et le Sabotage Economique (CNLCSE) afin de combattre ce fléau et renforcer le dispositif juridique interne de prévention de la corruption.

Les lois et autres réglementations en vigueur en matière de lutte contre la corruption au Togo regorgent de dispositions compatibles avec les exigences des deux conventions.

Cependant, d'autres mesures législatives et administratives doivent être adoptées en vue de traduire dans leur entièreté ces exigences dans le droit interne du Togo.

En plus de l'adoption de mesures législatives et administratives complémentaires au dispositif existant, les autorités togolaises doivent faire preuve d'une réelle volonté politique en matière de lutte contre la corruption et en particulier contre l'enrichissement illicite en concédant à la justice les moyens et l'indépendance nécessaires pour juger de toutes les infractions y compris celles impliquant de hautes personnalités politiques. La mise en route du programme de modernisation de la Justice initié par le gouvernement avec l'appui de PNUD et de l'UNION EUROPEENNE contribuera sans doute à répondre à cette exigence.

La différence qu'on peut observer entre le degré d'exigence qui existe entre les deux conventions n'y fait pas obstacle puisqu'elles se complètent.

L'application des mesures législatives et réglementaires qui existent ainsi que de celles à adopter ne peut être effective et efficace que si les obstacles politiques, institutionnels, sociaux, et culturels sont levés.

Pour y parvenir, le Togo doit avant tout ratifier également la convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption et veiller à la traduction des exigences des deux conventions dans son droit interne.

Il doit s'atteler ensuite à rendre effectives les lois et les règlements en prenant d'une part les textes d'application et d'autre part à développer et à faire développer par les citoyens des comportements civiques.

## II- Toile de fond

Le Togo a signé et ratifié la Convention des Nations Unies contre la corruption adoptée le **31 octobre 2003 à New York**. La ratification est intervenue suivant la **loi N° 2005/007 du 18 mai 2005**.

L'instrument de ratification est déposé au Secrétariat Général de l'ONU.

Le Togo n'a pas encore ratifié la Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption et les infractions assimilées, signée à **Maputo en juillet 2003**. Aucune date n'est pour le moment retenue pour sa ratification.

Le Togo est une colonie allemande devenue au lendemain de la première guerre mondiale un territoire sous mandat international de la Société des Nations (SDN), administré par la France et le Royaume-Uni, puis à partir de 1946 sous la tutelle des Nations Unies, administré par la France.

Le Togo, devenu République autonome à la suite du référendum de 1958, a été dirigé par un premier ministre. Le pouvoir législatif était exercé par une assemblée d'élus.

Une majorité nationaliste a été portée au pouvoir à l'issue des élections pour le renouvellement de l'assemblée législative en 1958. Un Premier ministre nationaliste a été désigné chef de l'exécutif.

Un régime présidentiel est mis en place après l'indépendance intervenue le 27 avril 1960. Trois années seulement après l'indépendance, le président élu, Chef de l'Exécutif, est victime d'un coup d'état militaire le 13 janvier 1963. Entre 1963 et 1967 le pouvoir était encore partagé entre militaires et civils. Le président désigné par les militaires est lui-même renversé le 13 janvier 1967 par un nouveau coup d'état militaire. Les militaires prennent définitivement le pouvoir le 13 janvier 1967 à l'issue de ce second coup d'Etat qui voit accéder au pouvoir le Général Gnassingbé Eyadema. Ce dernier conservera le pouvoir jusqu'à sa mort le 05 février 2005.

Le Togo sera dès lors gouverné par un régime militaire qui instaure le parti unique concrétisé par la constitution de 1980 avec une confusion de l'Etat et du parti. Tous les pouvoirs étaient concentrés entre les mains d'une seule personne soutenue par un parti unique.

En 1987, le régime au pouvoir décide de la séparation de l'Etat et du parti. Les élus à l'Assemblée Nationale étaient auparavant obligatoirement les membres du parti unique. Des candidatures indépendantes ont alors été, par la suite, autorisées.

De 1969 à 1992, le Togo a évolué sous un régime de parti unique. A partir du 05 octobre 1990, une crise politique naît de la contestation ouverte du régime au pouvoir depuis 1967. Une nouvelle constitution est adoptée par référendum et promulguée le 14 octobre 1992. La constitution du 14 octobre 1992 a adopté le pluralisme politique et mis en place un régime semi-présidentiel. Les prérogatives de l'exécutif étaient réparties entre le président de la République et un premier ministre. Elle est révisée le 31 décembre 2002. Cette révision remet substantiellement en cause le régime semi-présidentiel mis en place par la constitution du 14 Octobre 1992. Elle est l'œuvre d'Assemblée Nationale entièrement acquise des membres de l'ancien parti unique. La révision de la constitution exacerbe la crise au Togo puisqu' elle a, à nouveau, concentré les pouvoirs de l'exécutif entre les mains du président de la République. Le premier ministre, dépouillé de l'essentiel de ses prérogatives, dépend entièrement du bon vouloir du président de la République. C'est un régime présidentiel déconcentré qui

en est fondamentalement résulté. Cette révision de la constitution autorise également le renouvellement sans limitation du mandat du président de la République, contrairement aux dispositions initiales de 1992.

La crise politique ouverte depuis 1990 s'est accentuée au lendemain du décès le 05 février 2005 du Président de la République suivi de l'élection présidentielle contestée du 24 avril 2005 sur la base d'une constitution une nouvelle fois modifiée et sur fond de contestation populaire.

Sur le plan économique, le Togo, premier producteur de phosphate, a cédé sa place au Maroc. Le boom phosphatier des années 70 n'a pas sorti le pays d'une économie exsangue. L'économie togolaise a pris un sérieux coup depuis la rupture de la coopération avec l'Union Européenne en 1993 ainsi qu'avec les institutions financières Internationales et les pays occidentaux. Elle subit fortement le contre coup de la hausse du prix des carburants. Le Togo vit actuellement une crise économique qui plonge les citoyens dans la misère.

Il faut noter sur ce point que les recettes importantes engrangées par le Togo au cours des années 70 à la faveur des coûts très avantageux des matières premières sur le marché international ont été utilisés dans des projets de développement disproportionnés et totalement inadaptés aux réalités locales. S'en est également suivie une fuite importante de capitaux due à la corruption.

Sur le plan social, le Togo est pratiquement le seul pays de la zone franc qui n'a connu aucune augmentation de salaire des travailleurs alors que la dévaluation de 50% du franc CFA en janvier 1994 a entraîné la diminution du pouvoir d'achat des citoyens. Plus de la moitié de la population vit en dessous du seuil de pauvreté. Les infrastructures sanitaires sont presque délabrées.

Dans ce climat politico-économique, le Togolais n'a plus aucun égard à la loi. L'incivisme a énormément gagné du terrain. Le Togolais semble être disposé à sortir de sa misère, à survivre par tous les moyens. La fracture sociale s'est accentuée.

## **PREMIERE PARTIE :** **REFORMES LEGISLATIVES NECESSAIRES A LA MISE EN** **APPLICATION DES DEUX CONVENTIONS**

La ratification par le Togo des deux conventions impose, au regard du cadre législatif et administratif existant, des réformes nécessaires à leur mise en application effective. Il convient d'abord de faire une évaluation des différentes lois et réglementations en vigueur en matière de lutte contre la corruption avant d'identifier les mesures législatives et administratives à adopter de manière à rendre les conventions compatibles au droit interne et enfin, relever la différence d'exigences nécessaire qui existe entre les deux conventions par rapport aux charges légales.

### **1- Quelles sont les lois et autres réglementations en vigueur en matière de lutte contre la corruption**

L'arsenal juridique interne est composé de quelques lois, décrets épars, à la limite. Il s'agit de :

#### **-Convention générale de coopération en matière de justice du 12 septembre 1961 et modifiée le 28 janvier 1969**

Les Etats parties à cette convention s'engagent à se livrer réciproquement selon les règles et sous les conditions qu'elle détermine, les individus qui, se trouvant sur le territoire de l'un des Etats signataires sont poursuivis ou condamnés par les autorités judiciaires d'un autre Etat.

Cette convention, à laquelle sont parties, les Républiques du Cameroun, de la Centrafrique, du Congo, de la Côte d'Ivoire, du Burkina- Faso, du Bénin, du Gabon, du Malgache de la Mauritanie, du Niger, du Sénégal du Tchad et du Togo est compatible avec les dispositions des articles 44 de la Convention des Nations Unies et 15 de la Convention de l' Union Africaine qui traitent de l'extradition.

#### **-L'ordonnance n° 1 du 4 janvier 1968 portant statut général des fonctionnaires de la République Togolaise**

Cette ordonnance, qui a défini la qualité de fonctionnaire a, entre autres, abordé les questions de recrutement, de sabotage, de rémunération et avantages sociaux, d'avancement, de cessation définitive de fonctions.

Elle n'a pas abordé de manière exhaustive, des éléments constitutifs de la corruption. Néanmoins, il y existe quelques dispositions qui tendent à faire en sorte que le fonctionnaire puisse se consacrer pleinement à ses fonctions (obligation d'exécution personnelle ...). Il en est ainsi des dispositions des articles 11 et 12 portant interdiction, pour le fonctionnaire, d'une part, d'avoir des intérêts dans une entreprise notamment soumise au contrôle d'Etat et de nature à compromettre son indépendance, et d'autre part, à titre professionnel, une activité privée lucrative.

D'une manière générale, un réaménagement du statut des fonctionnaires s'impose de manière à prendre en compte, davantage, les mesures pertinentes préconisées par l'article 7 de la convention des Nations Unies consacré au secteur public et par l'article 8 traitant des codes de conduites des agents publics. De même, des aménagements à l'ordonnance de janvier 1968 relative au statut des fonctionnaires sont nécessaires en vue de prendre également en compte les dispositions de l'article 7 de la convention de

l'Union africaine en matière de lutte contre la corruption et infractions assimilées dans la fonction publique.

**-Décret n° 72/192 du 15 septembre 1972 instituant une inspection générale d'Etat, définissant ses structures et fixant les règles de son fonctionnement.**

Il est créé auprès du président de la République, une inspection générale d'Etat qui se substitue au service de l'inspection mobile et permanente des services administratifs et financiers (article 1<sup>er</sup>).

Elle a pour mission d'exercer, pour le compte du président de la République, sur tous les services publics de l'Etat, civils ou militaires, en régie ou concédés, ainsi que sur toutes ses collectivités secondaires et, d'une façon générale sur tous organismes relevant de la République Togolaise ou auxquels elle apporte son concours, le contrôle destiné à sauvegarder les intérêts de l'Etat et les droits des particuliers et à suivre l'exécution des lois et des règlements qui régissent le secteur administratif, économique et financier (art. 2 et 3).

Les activités de l'inspection générale d'Etat sont tombées en léthargie, et complètement submergées par les initiatives de la commission nationale de lutte contre la corruption et le sabotage économique créée par le décret n°20 01-095/PR du 09 mars 2001.

L'institutionnalisation d'une inspection générale d'Etat répond à l'article 69-1<sup>er</sup> de la convention des Nations Unies qui convie les Etats parties à faire en sorte qu'existent un ou plusieurs organes chargés de prévenir la corruption. Cette institutionnalisation correspond également à l'esprit des dispositions prévues par la convention de l'Union africaine notamment à l'article 5 paragraphe 3. De ce fait la commission nationale de lutte contre la corruption ne devrait pas se substituer aux organes existants auxquels elle devrait normalement apporter son concours.

Toutefois, l'indépendance nécessaire préconisée au paragraphe 2 de l'article 6 précité manquerait à l'inspection générale, car n'étant pas à l'abri de toute influence indue.

**-Décret n° 89-121 du 1<sup>er</sup> août 1989 portant règlement général sur la comptabilité publique**

Ce texte régleme la comptabilité publique applicable à l'Etat, aux collectivités publiques territoriales, aux établissements publics administratifs, aux établissements publics à caractère économique et société d'Etat (article 1<sup>er</sup>). Les opérations financières et comptables résultant de l'exécution des budgets ou des états de prévisions de recettes et de dépenses de ces organismes publics sont retracées dans des comptabilités établies selon des normes générales et soumises aux contrôles des autorités qualifiées.

Ce décret satisfait aux dispositions des articles 5 paragraphe 4 de la convention de l'Union Africaine et 9 paragraphe 2- b) c) d) et paragraphe 3 de la convention des Nations Unies.

Toutefois, la fiabilité de la comptabilité publique et la transparence en matière de gestion des finances publiques restent un défi auquel l'Etat togolais devrait s'atteler.



### **-Loi n°90 – 17 du 16 février 1990 portant réglementation bancaire**

Cette loi a consacré l'inopposabilité du secret professionnel bancaire, à la commission bancaire, à la banque centrale, à l'autorité judiciaire agissant dans le cadre d'une procédure pénale.

Cette exception, tirée de l'inopposabilité du secret bancaire, cadre parfaitement avec les dispositions pertinentes des articles 40 de la convention des Nations Unies et 17 de la convention de l'Union africaine.

### **-Loi n°91-04 du 12 avril 1991 portant charte des partis politiques**

Cette loi fixe le régime des partis politiques en République Togolaise, définit les conditions de leur création, leur modalité de financement et les sanctions qui leur sont applicables.

S'agissant des ressources financières des partis, l'article 19 plafonne à 25 % du montant total des ressources du parti, le montant des ressources éventuelles en provenance de l'extérieur et l'article 20 impose la tenue d'une comptabilité et un inventaire des biens meubles et immeubles ainsi que la présentation des comptes annuels à la commission des finances de l'assemblée nationale, ensemble avec les détails et justifications de la provenance et de l'utilisation des ressources du parti.

Ces dispositions de la loi sont bien compatibles avec celles de l'article 10 de la convention de l'Union Africaine et de l'article 7 paragraphe 3 de la convention des Nations Unies qui d'une part, prohibent l'utilisation des fonds acquis par des pratiques illégales et de corruption pour financer des partis politiques et d'autre part, intègrent le principe de la transparence dans le financement des partis politiques.

S'agissant du financement des partis politiques, les plafonds ne sont généralement pas respectés. De plus, l'absence de transparence des comptes des partis est un facteur important de corruption. Il n'est d'ailleurs pas rare lors de campagnes électorales d'assister à la monopolisation de moyens étatiques pour le compte d'un parti.

### **-La constitution de la IVe République adoptée par référendum le 27 septembre 1992 promulgué le 14 octobre 1992 et révisée par la loi n° 2002 – 029 du 31 décembre 2002.**

En matière de lutte contre la corruption, la constitution togolaise rejoint dans son esprit les principes consacrés par la convention des nations unies et celle de l'union africaine notamment par son article 46 du titre II : « les biens publics sont inviolables. Toute personne ou tout agent public doit les respecter scrupuleusement et les protéger. Tout acte de sabotage, de vandalisme, de détournement de biens publics, de corruption, de dilapidation est réprimé dans les conditions prévues par la loi ».

La loi fondamentale a consacré son titre VII à la cour des comptes qui juge les comptes des comptables publics et assure la vérification des comptes et de la gestion des établissements publics et des entreprises publiques (art 107). Elle procède à toutes études des finances et des comptabilités publiques qui lui sont demandées par le gouvernement, l'assemblée Nationale ou le Sénat.



Elle établit enfin un rapport annuel dressé au Président de la République, au Gouvernement et à l'Assemblée Nationale et dans lequel elle fait état, s'il y a lieu, des infractions commises et des responsabilités encourues. (article 107).

La constitution a par ailleurs consacré le pouvoir judiciaire au titre VIII et dont elle affirme solennellement l'indépendance vis à vis des pouvoirs législatif et judiciaire. Elle a traité de la cour suprême, la plus haute juridiction de l'Etat en matière judiciaire et administrative (Article 120 à 125).

Elle a aussi prévu la Haute Cour de Justice, seule juridiction compétente pour connaître des infractions commises par le Président de la République, les membres du gouvernement et leurs complices en cas de complot contre la sûreté de l'Etat.

Il convient de prendre des textes réglementaires d'application pour une effectivité desdites cours notamment, les lois organiques qui devraient déterminer leur organisation et les règles de fonctionnement et de procédure suivies devant elles. (Article 111 et 126).

Le rôle que ces institutions sont appelées à jouer à côté des juridictions traditionnelles de droit commun crée incontestablement des conditions compatibles avec l'exigence des dispositions de l'article 14 de la convention de l' Union africaine et l'article 30 paragraphe 2,4 de la convention des Nations Unies.

Il faut noter que de nombreux textes d'application n'ont pas encore été pris afin d'assurer l'effectivité des lois et des mesures de lutte contre la corruption. Ces retards peuvent s'expliquer par l'instabilité politique et les nombreuses modifications portées à la constitution. Mais aussi par un manque de volonté politique.

**-L'ordonnance n° 94 035/PR du 04 août 1993 instituant le code des marchés publics et le décret n°94-039 du 10 juin 1994 relatif aux conditions dérogatoires à la concurrence et autorisant restrictivement la formule du gré à gré**

Ces textes ont mis en place des systèmes appropriés de passation des marchés publics basés sur les principes de transparence, d'équité tels que prescrits par la convention des Nations Unies (article 9) et la convention de l'Union Africaine (article 7 paragraphe).

Dans la pratique, en dépit des textes dignes d'intérêt, les marchés publics manquent de transparence.

Pour de nombreux observateurs de la vie économique togolaise, la passation et l'exécution des marchés publics présentent encore de graves insuffisances et sont souvent l'objet de trucage « au profit de parents et amis<sup>1</sup> », d'hommes d'affaires et de personnalités politiques.

**-Loi n°96 – 11 du 21 août 1996 fixant statut des magistrats**

Ce texte traite du recrutement, de l'avancement, des devoirs, discipline, de la rémunération et positions, prise de rang, honneurs, préséances et costumes des magistrats. Elle affirme l'inamovibilité des magistrats du siège.

---

<sup>1</sup> Déclarations faites par l'ancien Premier Ministre Agbéyomé Kodjo dans un mémorandum publié en 2002

Aucun magistrat ne peut être poursuivi, recherché, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou interprétations exprimées dans ses décisions ou réquisitions.

L'exercice des fonctions de magistrat est incompatible avec toute fonction publique, élective ou non, et de toute activité professionnelle ou salariée. Tant que l'activité secondaire ne porte pas atteinte à la dignité et à l'indépendance du magistrat, les chefs en accord avec le conseil supérieur de la magistrature peuvent accorder des dérogations individuelles.(article 8)

Ce texte en principe, devrait renforcer l'intégrité des magistrats et permettre de prévenir les possibilités de leur corruption, sans préjudice de leur indépendance pour être en phase des dispositions de l'article 11 paragraphe 1 de la convention des Nations Unies.

Les articles 113 et suivants de la constitution togolaise du 14 octobre 1992 ( révisée par la loi n°2002-029 du 31 décembre 2002) portant organisation du pouvoir judiciaire fixent le cadre général de l'exercice de la magistrature au Togo et prévoit notamment des garanties « d'indépendance et d'efficacité » des magistrats conformément à l'article 11 de la convention des Nations Unies.

D'après certains professionnels de la justice, le statut de la magistrature togolais est l'un des plus avancés de la sous-région. Toutefois, cela ne présume pas d'une application irréprochable des textes. Le statut de la magistrature n'est pas souvent respecté et la corruption semble avoir investie l'ensemble du système judiciaire qui souffre par ailleurs d'un manque de moyens cruel. Des voies s'élèvent d'ailleurs pour demander une revalorisation des salaires des magistrats pour qu'ils soient au dessus de tout soupçon.

Les multiples problèmes que posent le système judiciaire constituent un frein à l'exercice du droit d'accès à la justice par les citoyens qui affichent une méfiance de plus en plus grande à l'égard de l'institution judiciaire.

Le gouvernement actuel a d'ailleurs pris la mesure de la corruption dans le milieu judiciaire et tente d'y apporter des solutions par le biais du programme de modernisation de la justice.

### **-L'Acte Uniforme relatif au Droit des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique du 17 avril 1997**

Il décrit un certain nombre de règles communes à toutes les formes de sociétés commerciales et traite de manière particulière l'action en responsabilité civile contre les dirigeants sociaux, les liens de droit entre les sociétés, la transformation de la société, les fusions, scissions et apport partiel d'actif, ainsi que la nullité de la société et des actes sociaux.

Il organise un contrôle de gestion des sociétés commerciales par des procédures qui donnent la possibilité aux associés ainsi qu'aux commissaires aux comptes de vérifier les actes des dirigeants sociaux. Il prévoit notamment la certification des états financiers de la société par les commissaires aux comptes.

**-Loi n° 99 – 011 du 28 décembre 1999 portant organisation de la concurrence au TOGO**

Cette loi a traité de la liberté des prix et des règles applicables en matière de concurrence, notamment l'information sur les prix et les conditions de vente, des ententes et des abus de domination, de la transparence du marché et des pratiques restrictives de la concurrence, des pratiques discriminatoires entre professionnels de la lutte contre la fraude.

Elle a en outre institué une commission nationale de la concurrence et de la consommation. Cette loi est compatible avec l'article 11 Paragraphe 2 de la convention de l'Union Africaine aux termes duquel les Etats parties s'engagent à mettre en place des mécanismes pour encourager la participation du secteur privé à la lutte contre la concurrence déloyale.

**-L'Acte uniforme portant organisation et harmonisation des comptabilités des entreprises du 24 mars 2000**

Il a renforcé des mesures et des normes de comptabilité et d'audit dans le secteur privé, public et parapublic en conformité avec les dispositions pertinentes des deux conventions évoquées sous le décret n° 89-121 du 1<sup>er</sup> août 1989, auxquels s'ajoute l'article 12 de la convention de l'ONU.

**-Loi n° 2000 – 007 du 05 avril 2000 Modifiée par la loi n° 2002 – 001 du 12 mars 2002, la loi n° 2005 – 001 du 21 janvier 2005 portant code électoral**

Cette loi a, entre autres, définit les conditions d'éligibilité aux élections présidentielle, législative, préfectorale et municipale, les régimes d'incompatibilité ainsi que le prescrit l'article 7 paragraphe 2 de la convention des Nations Unies.

Elle a fixé des plafonds pour les dépenses de campagnes électorales (article 141 du code électoral) et a prescrit à la charge des candidats indépendants, les partis et regroupements de partis politiques l'obligation d'établir un compte de campagne (article 142 du même code). Le compte doit être déposé auprès du Président de la cour des comptes dans les 30 jours qui suivent le scrutin ou l'élection accompagné des pièces justificatives des ressources et des dépenses effectuées.( article 143 alinéa 2.

« La cour rend publics les comptes de campagne. Après vérification des pièces, s'il est constaté un dépassement des dépenses de campagne, le président de la cour adresse dans les quinze (15) jours un rapport au procureur de la République près le tribunal de première instance compétent qui engage des poursuites judiciaires contre les contrevenants ». (143 alinéa 2)

Cet arsenal juridique mis en place pour endiguer la corruption et les infractions assimilées dans le cadre du financement des partis politiques et des élections ne connaît actuellement aucune application. En effet et comme déjà souligné plus haut, la cour des comptes n'est pas effectivement mise en place et ne peut donc jouer le rôle de contrôleur des comptes de campagnes qui lui est dévolue par la loi électorale.

**-Décret n° 2001-095/PR du 09 mars 2001 portant création d'une commission nationale de lutte contre la corruption et le sabotage économique - Décret n° 2001-160/PR, modifiant et complétant le décret n° 2 001-95/PR du 09 mars 2001 et**

## **le décret n° 2002-030/PR portant création d'une brigade économique et financière (BEF) auprès de la commission**

La commission de lutte contre la corruption et le sabotage économique a pour mission de contribuer par son action, à la prévention de la corruption.

Elle est notamment chargée de recenser d'une part, tous les éléments d'information sur l'Etat de la corruption dans le pays ainsi que les textes existants permettant de prévenir et de lutter contre la corruption et le sabotage économique et d'autre part, proposer toutes mesures d'ordre législatif et réglementaire permettant d'éradiquer la corruption et le sabotage économique.

La création de cette commission répond parfaitement à l'existence d'un ou plusieurs organes, selon qu'il convient, préconisé par les dispositions pertinentes de l'article 6 paragraphe 1 et 2 de la convention des Nations Unies et l'article 5 paragraphe 3 de la convention de l'Union Africaine, chargé de prévenir la corruption.

La création de cette commission en mars 2001, répondait en effet à une volonté des autorités togolaises de renforcer et de compléter les dispositifs nationaux de lutte contre la corruption. Si l'institution de cette commission répond à l'esprit des deux conventions, il est à craindre cependant qu'elle ne se substitue aux organes et mécanismes existants en matière de prévention de la corruption au Togo.

Cette commission est par ailleurs fortement critiquée pour son manque d'indépendance. Sa composition ainsi que le choix des affaires dont elle s'est saisie à ce jour font penser qu'elle serait instrumentalisée pour régler des comptes entre personnalités politiques. Il lui est notamment reproché de s'acharner sur des personnalités politiques « déchues » et d'être « muette » sur des affaires dont elle dispose pourtant de preuves suffisantes.

D'autre part, il est aussi reproché à la commission de ne pas respecter la présomption d'innocence. En effet, des personnes se voient directement accusées dans les rapports et communiqués de la commission. Celle-ci se comportant comme un organe juridictionnel alors qu'elle n'est qu'un organe politique. Il arrive souvent que des personnes dénoncées par la commission se voient par la suite mises hors de cause.

### **-Loi n°2002 – 002 du 20 février 2002 modifiant et complétant les articles 208, 209 et 211 de la loi n°80 – 01 du 13 août 1980 instituant le code pénal**

Elle a visé toute personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public ou investie d'un mandat électif public ou tout agent de l'Etat qui aura sollicité ou agréé, sans droit, directement ou indirectement des offres de promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques, soit pour accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat.

Cette loi a particulièrement visé tout magistrat, juré ou toute autre personne siégeant dans une formation juridictionnelle, tout arbitre ou expert nommé, soit par une juridiction, soit par les parties ou toute autre personne chargée par l'autorité judiciaire d'une mission de médiation ou de conciliation.

Cette loi est compatible avec les dispositions pertinentes de l'article 27 de la convention des Nations Unies et de l'article 4 paragraphe 1 de la convention de l'Union africaine.

**-Directive N°07/2002/CM/UEMOA relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux dans les Etats membres de l'Union économique et monétaire ouest africaine du 19 septembre 2002**

La directive définit le blanchiment comme une infraction constituée par un ou plusieurs des agissements suivants :

La conversion, le transfert ou la manipulation de bien dont l'auteur sait qu'ils proviennent d'un crime ou d'un délit, tels que définis par les législations nationales des Etats membres ou d'une participation à ce crime ou délit, dans un but de dissimuler ou de déguiser l'origine illicite desdits biens ou d'aider toute personne impliquée dans la commission de ce crime ou délit à échapper aux conséquences judiciaires de ses actes ;

La dissimulation, le déguisement de la nature, de l'origine, de l'emplacement, de la disposition, du mouvement ou de la propriété réels de biens ou de droits y relatifs dont l'auteur sait qu'ils proviennent d'un crime ou d'un délit, tels que définis par les législations nationales des Etats membres ou d'une participation à ce crime ou délit ;

L'acquisition, la détention ou l'utilisation de biens dont l'auteur sait au moment de la récession desdits biens, qu'ils proviennent d'un crime ou d'un délit, tels que définis par les législations nationales des Etats membres, ou d'une participation à ce crime ou délit.

Au sens de la Directive, il y a blanchiment de capitaux, même si les faits qui sont à l'origine de l'acquisition, de la détention et du transfert des biens à blanchir, sont commis sur le territoire d'un autre Etat membre ou sur celui d'un Etat tiers.

Cette directive qui a eu pour objet de définir le cadre juridique relatif à la lutte contre le blanchiment de capitaux dans les Etats membres, afin de prévenir l'utilisation des circuits économiques, financiers et bancaires de l'Union à des fins de recyclage de capitaux ou de tous autres biens d'origine illicite, est compatible d'une part avec les exigences de la convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption et les infractions assimilées (articles 4(h) et 6) et d'autre part avec celles de la convention des nations unies contre la corruption (article 23). Nations unies contre la corruption (article 23).

**-Décret du 28 janvier 2004 portant création et attribution de l'office central de répression du trafic illicite des drogues et de blanchiment.**

L'office central joue le rôle d'interface auprès des unités de la police, de la gendarmerie, des douanes et des autres services qui interviennent dans la lutte contre le trafic illicite des drogues et le blanchiment.

L'office central est un organe de répression de toutes les infractions liées à l'usage, la détention, l'abus et le trafic illicite des drogues, des stupéfiants, des substances psychotropes ou dopantes et des précurseurs ainsi que du blanchiment des produits et des activités criminelles.

La mise en place de l'office central de répression du trafic illicite des drogues et du blanchiment (OCRTIDB) est intervenue à un moment où le Togo est de plus en plus cité comme une plaque tournante du trafic international de drogue et de blanchiment. Comme la commission de lutte contre la corruption et le sabotage économique, l'office devra jouir d'une réelle indépendance pour mener à bien son action et satisfaire aux

dispositions de l'article 6 de la convention africaine relative au blanchiment des produits de la corruption.

## **2- Mesures législatives et administratives à adopter afin de rendre les dispositions des conventions compatibles au droit interne.**

**2.1** Compléter le statut général des fonctionnaires de la République Togolaise afin de répondre aux exigences actuelles en matière de lutte contre la corruption. Il est vivement souhaitable que des dispositions réglementaires consignent pour les agents publics, particulièrement s'ils sont fonctionnaires des situations d'incompatibilités fonctionnelles.

**2.2** Il importe d'exiger dans un cadre réglementaire, que tous les agents publics et ceux qui sont nommés à des postes de responsabilité, déclarent leurs biens lors de la prise de fonction, ainsi que pendant et à la fin de leur mandat.

**2.3** Instituer un code de conduite des agents publics qui encourage l'intégrité, l'honnêteté et le sens de responsabilité.

**2.4** Simplifier les procédures administratives afin de faciliter l'accès des usagers aux autorités de décisions compétentes.

**2.5** Adopter des procédures ou des règlements permettant aux usagers d'obtenir des informations sur l'organisation, le fonctionnement et les processus décisionnels de l'administration publique ainsi que des données personnelles sur les décisions et actes juridiques qui les concernent.

**2.6** Imposer pendant une période raisonnable, des restrictions à l'exercice d'activités professionnelles par d'anciens agents publics ou à l'emploi par le secteur privé d'agents publics après leur démission ou leur départ à la retraite lorsque lesdites activités ou lesdits emploi sont directement liés aux fonctions que ces anciens agents publics exerçaient ou supervisaient quand ils étaient en poste.

**2.7** Adopter des textes réglementaires qui transposent en droit interne, la législation communautaire qui vise la prévention, la détection et la répression des actes de corruption et de lutte contre le blanchiment de capitaux.

**2.8** Prendre des mesures réglementaires, qui impliquent totalement dans la lutte contre la corruption et les infractions assimilées, la pleine participation des médias et de la société civile.

**2.9** Prendre des mesures de ratification des instruments internationaux en matière de protection des droits humains.

**2.10** Adopter des mesures pour protéger les informateurs et témoins dans le cas de corruption et d'infractions assimilées, y compris leur identité.

En plus de ces mesures, et compte tenu de l'ampleur du phénomène de la corruption au Togo, il apparaît important que l'Etat togolais se donne des moyens supplémentaires pour se conformer à ses obligations internationales en matière de lutte contre la corruption. Il devrait particulièrement se doter de mesures législatives et administratives adéquates pour prévenir et réprimer le cas échéant les actes de corruptions et autres infractions assimilées. Des mesures urgentes doivent également



être prises pour garantir l'indépendance et l'intégrité des juges et veiller à l'impartialité des organes et autorités chargés de lutter contre la corruption.

En outre, le dispositif national de lutte contre la corruption devrait être complété et renforcé en ce qui concerne notamment la corruption des agents publics, l'enrichissement illicite, le blanchiment d'argent, le recouvrement d'avoirs et de biens afin de satisfaire pleinement aux obligations prévues par la convention des Nations Unies.

### **3- Niveau de différence entre les dispositions des deux conventions en termes d'exigences nécessaires par rapport aux changements légaux :**

**3.1** La convention des Nations Unies tout comme celle de l' Union Africaine préconisent la pleine participation de la société civile, les ONG et les communautés des personnes à la lutte contre la corruption. La seconde convention associe au même titre que la société civile, les médias.

**3.2** La convention des Nations Unies entre en vigueur le quatre - vingt dixième jour suivant la date de dépôt du trentième instrument de ratification alors que celle de l'Union Africaine entre en vigueur trente (30) jour après la date du dépôt du quinzième instrument de ratification.

La convention de l'Union Africaine rappelle le respect des principes et institutions démocratiques, des droits de l'Homme et des peuples selon la charte africaine des droits de l'Homme et des peuples et les autres instruments pertinents concernant les droits de l'homme.



## **DEUXIEME PARTIE :** **LES OBSTACLES A LA MISE EN PLACE DES DEUX CONVENTIONS**

### **1- Les obstacles politiques à la mise en application des deux conventions**

La crise née de la contestation du régime militaire au Togo constitue un handicap à la mise en œuvre des deux conventions dans la mesure où d'une part, les gouvernants et les parlementaires ne bénéficient pas d'un environnement de travail assez serein et stable pour prendre les initiatives pour concrétiser les exigences des dispositions des deux conventions. D'autre part, il est évident que la mise en œuvre complète des dispositions conventionnelles suppose une démocratisation entière des institutions qui garantissent tous les droits et le contrôle de l'action politique ou de la gestion des affaires publiques par les populations.

Or il est de l'aveu de tous les acteurs politiques au Togo, que le pays doit franchir graduellement des étapes avant de se mettre au niveau des standards qui définissent une démocratie.

Par ailleurs, on peut noter un manque de volonté politique des gouvernants en ce qui concerne le contrôle réel de la gestion des affaires publiques. En effet, le ou les mécanismes existent. Il reste à appliquer les textes qui les soutiennent pour parvenir aux résultats espérés par les deux conventions.

Enfin, et de manière générale, la concentration et la confiscation des pouvoirs par un groupe d'individus, l'absence de promotion professionnelle, l'incompétence de certains agents publics, la prévarication, le laxisme dans l'administration, la lourdeur administrative représentent autant d'obstacles politiques voire administratifs à la mise en œuvre des deux conventions.

En somme, il est évident que la mise en application des deux conventions suppose au préalable la démocratisation des institutions et l'existence d'un climat politique apaisé. Or le Togo, reste plongé depuis plus d'une quinzaine d'années dans une instabilité politique qui fragilise les institutions avec une contestation permanente de l'autorité de l'Etat. A la crise politique s'ajoute une crise économique due essentiellement aux sanctions financières imposées au TOGO depuis 1993 pour cause de mauvaise gouvernance et d'atteintes répétées aux droits de l'homme. Toutefois, l'absence de volonté politique, l'impunité et la pratique de la corruption au sommet de l'Etat apparaissent comme les principaux obstacles à la mise en œuvre des conventions.

### **2 – Les obstacles institutionnels à la mise en œuvre des deux conventions**

- La cour des comptes aux termes de l'article 107 de la constitution togolaise est une institution qui joue un rôle important dans le contrôle de la gestion des affaires publiques et la régulation de la comptabilité publique.

Mais cette cour n'est pas opérationnelle. Cette carence institutionnelle est un obstacle dans la mise en œuvre des dispositions des deux conventions puisque le contrôle exercé par la cour des comptes devrait assurer la transparence dans la gestion des affaires publiques et prévenir ou détecter tous actes de corruption.

Ex : Les dépenses des partis politiques en matière électorale ne sont pas contrôlées alors que la loi électorale les a plafonnées et exige ce contrôle.

- La chambre administrative créée au sein des cours d'appel n'est pas non plus fonctionnelle.

Cette chambre devrait normalement connaître des contentieux en matière fiscale, de passation des marchés publics et jouer ainsi un rôle de régulation et de prévention aussi bien des gouvernants, des agents publics que des collectivités publiques. Le non fonctionnement de cette chambre favorise les comportements contraires aux dispositions des conventions.

On peut cependant noter la volonté du gouvernement de remédier à cette situation puisque sous son impulsion la chambre administrative de la Cour d'Appel de Lomé a tenu sa première audience depuis sa création le 16 Mars 2006. Au vu du déroulement de cette audience on peut remarquer beaucoup de chemin reste à faire pour que cette chambre soit à la hauteur des résultats espérés. Le gouvernement doit particulièrement veiller à la formation des magistrats de cette chambre afin de les doter des outils intellectuels à la mesure de la tâche qui leur est confiée.

- Le pouvoir judiciaire, contrairement aux affirmations de la constitution, n'est pas séparé du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif dans la réalité quotidienne.

De plus le non respect des textes relatifs à la nomination des juges favorise l'immixtion de l'exécutif dans les affaires judiciaires et dresse ainsi le lit à l'arbitraire et à la corruption dans le milieu judiciaire.

Exemple : si le pouvoir judiciaire avait toute sa puissance, il se saisirait ou demanderait la transmission des dossiers constitués par la commission nationale de lutte contre la corruption et le sabotage économique.

- La haute cour de justice, juridiction prévue par la constitution pour connaître des infractions commises par le président de la République, les membres du gouvernement et leurs complices, n'est pas fonctionnelle. Les personnes susceptibles d'être jugées par cette cour, s'ils commettent des actes de corruption et des infractions assimilées, ne peuvent être poursuivies.

L'analyse des obstacles institutionnels fait apparaître un décalage entre les principes constitutionnels et la réalité pratique. La constitution togolaise du 14 Octobre 1992 (révisée par la loi n°2002-029 du 31 décembre 2002) a prévu un régime semi-présidentiel dans lequel la séparation des pouvoirs est assurée afin de garantir les libertés. Cependant, on assiste dans les faits à une confusion totale des pouvoirs avec une inféodation à l'exécutif des pouvoirs législatifs et judiciaires.

L'instrumentalisation des pouvoirs judiciaire et législatifs au profit de l'exécutif crée ainsi un déséquilibre institutionnel et empêche tout effort visant la construction d'un Etat de droit. Le droit interne tout comme les instruments internationaux ratifiés par l'Etat togolais trouvent difficilement dans un tel contexte un terrain d'application. La mise en œuvre des conventions contre la corruption des Nations Unies et celle de l'Union Africaine ne peut être effective que dans le cadre d'un système qui garantit l'indépendance des institutions et l'égalité de tous les citoyens devant la loi.

### **3 – Les obstacles sociaux et culturels dans la mise en œuvre des deux conventions**

La société togolaise, comme toute société africaine, fonctionne suivant des considérations ethniques et des principes qui constituent son âme.

Ces considérations sont souvent des obstacles à la dénonciation des actes de corruption.

Les citoyens préfèrent se protéger et protéger les membres de leur famille avec lesquels ils cultivent la solidarité même si ceux-ci sont auteurs de mauvais comportements préjudiciables aux intérêts de toute la société.

Cette protection familiale et ethnique rompt l'égalité des citoyens devant la loi.

En outre, le niveau de vie des citoyens favorise des comportements contraires aux normes définies par les deux conventions. Ainsi, dans une famille où sévit la misère, on a naturellement tendance à protéger tout membre de sa famille qui aura socialement émergé, fût-il à travers des actes de corruption et des infractions assimilées.

Ces facteurs sociaux ont entraîné le développement de la culture de l'impunité et a fait disparaître la conscience sociale.

Contrairement au concept d'Etat moderne qui se définit comme « une somme d'activité réalisée légalement dans le cadre de différentes institutions légitimes dotées de pouvoir par la nation souveraine<sup>2</sup> », l'Etat en Afrique est très souvent un Etat patrimonial. Au Togo comme ailleurs, les règles d'organisation du fonctionnement et la finalité de l'Etat ont encore tendance à être conçues et mises en œuvre pour servir les intérêts de l'élite au pouvoir. D'autre part, la tribalisation à outrance de la société a pour conséquence la remise en cause du principe d'égalité entre les citoyens. Elle est à l'origine de discriminations fondées sur l'appartenance ethnique. Cette idée de l'Etat ou de « la chose publique » crée ainsi un sentiment d'impunité chez certaines catégories d'individus qui en raison de leurs appartenances ethniques se croient au dessus de la loi. La corruption et les détournements de deniers publics sont ainsi favorisés et couverts en raison de la solidarité tribale.

---

<sup>2</sup> P.Richard, maître de conférence à l'université catholique de Lyon, Institut des droits de l'homme.

## **TROISIEME PARTIE : CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

Le Togo a ratifié la convention des Nations Unies sur la lutte contre la corruption. Il n'a pas encore ratifié la convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption et les infractions assimilées.

Avant même l'adoption de ces deux conventions, le Togo a adopté des lois et des règlements qui cadrent suffisamment, à quelques exceptions près, avec les dispositions des deux conventions.

La commission Nationale de Lutte contre la corruption et le sabotage économique, organe de détection, de prévention mène depuis sa création une lutte louable contre les actes de corruption et les infractions assimilées.

Mais ses actions ont parfois porté atteinte à la présomption d'innocence notamment la publication des résultats de ses investigations sans aucune réserve ou aucun égard au respect de ce principe. En outre, ses investigations n'aboutissent toujours pas à des poursuites pénales. La confiscation, la saisie et le remboursement des produits provenant des actes de corruption et des infractions assimilées épargnent aux auteurs et complices la rigueur des lois.

Cette situation pourra créer l'impunité et une disposition à la récidive et en tout cas fera perdre aux actions de la commission leur caractère dissuasif.

La criminalisation de certaines de ces infractions devrait produire tous les effets dissuasifs espérés si, dans la réalité, des condamnations pénales sont prononcées.

La lutte contre la corruption et les infractions assimilées sera optimisée avec la mise en œuvre effective de toutes les mesures législatives et réglementaires existantes et de celles qui découlent des deux conventions.

Pour cela, il convient de formuler les recommandations suivantes :

1. La ratification, dans les plus brefs, par le Togo de la convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption et les infractions assimilées.
2. La Transcription dans la législation interne du Togo, de la directive de l'UEMOA relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux pour compléter l'arsenal juridique existant contre les actes de corruption et les infractions assimilées.
3. L'adoption de la loi organique fixant les règles de fonctionnement ainsi que la procédure suivie devant la haute cour de justice.
4. La mise en place dans les plus brefs délai de la cour des comptes.
5. Un réaménagement du statut des fonctionnaires.
6. La formation et la sensibilisation des gouvernements pour les amener à servir de modèle et à appliquer les textes existants.

7. La création d'une inspection générale des sociétés commerciales chargée de contrôler et de surveiller les investissements des activités des multinationales.
8. La publication trimestrielle d'un état financier des sociétés du secteur public.
9. Le financement de la mise en œuvre de la chambre administrative des cours d'appel.
10. L'incrimination des infractions prévues par l'Acte Uniforme de l'OHADA portant droit des Sociétés Commerciales et GIE.

La lutte contre la corruption au Togo est avant tout une question de volonté politique. Elle pourrait s'articuler autour du cadre défini par les 10 recommandations de ce rapport en matière de prévention et de répression.

Il serait par ailleurs utile d'institutionnaliser des journées anti-corruption au cours desquelles seront vulgarisées les lois et règlements anti-corruption ainsi que les deux conventions des Nations Unies et de l'Union africaine.

D'autre part, pour combattre efficacement la corruption au Togo d'autres mesures sont envisageables :

- Relever le niveau de vie des populations (l'un des plus bas de la sous région)
- Procéder à une réforme urgente du système judiciaire et garantir son indépendance effective
- Sanctionner les personnes reconnues coupables d'actes de corruption quelque soit leur position sociale
- Instaurer un système de déclaration de biens pour toute personne exerçant de hautes responsabilités publiques

Procéder à la promulgation rapide de lois relatives à la saisie et à la confiscation de biens et richesses acquises de façon illicite.

En définitive on peut affirmer que l'arsenal juridique togolais en matière de lutte contre la corruption est fait de lois, de décrets et d'ordonnances très « épars » dont l'articulation n'est pas toujours évidente. De plus, de nombreuses dispositions juridiques paraissent aujourd'hui obsolètes et en inadéquation avec les instruments internationaux ratifiés par le Togo. C'est le cas par exemple de l'ordonnance du 4 janvier 1968 sur le statut des fonctionnaires. Cette ordonnance prise à une époque où le Togo était gouverné sous un régime d'« Etat d'urgence militaire » ne répond plus entièrement aux exigences d'une administration moderne. D'autre part, l'instabilité politique dans laquelle reste plongé le pays, crée une sorte de laxisme qui s'est emparé de l'administration. Il apparaît donc nécessaire de procéder à une refonte du statut des fonctionnaires en prenant les mesures appropriées pour moderniser l'administration et la rendre compétitive. Il en est de même concernant l'inspection générale d'Etat dont le rôle et les missions devraient être redéfinies.

Cette refonte est valable pour d'autres normes anciennes en particulier celles prises entre les années 1697 et 1979. Il convient de rappeler que durant cette période la constitution togolaise avait été abrogée et le corps législatif dissout. Le pouvoir exécutif légiférerait par décrets et ordonnances sur tous les sujets.

En outre, il est inconcevable d'engager une véritable lutte contre la corruption dans le secteur public alors que la cour des comptes n'est pas encore installée. Cette cour doit être rendue opérationnelle le plus rapidement possible afin de remplir sa mission constitutionnelle qui consiste à « juger les comptes des comptables publics » et « assurer la vérification des comptes et de la gestion des établissements publics et des entreprises publiques ». Les moyens mis à la disposition de la commission de lutte contre la corruption et le sabotage économique, qui n'est en fait qu'un organe politique aurait pu servir à doter la cour des comptes de personnels et de moyens nécessaires lui permettant d'accomplir efficacement sa mission constitutionnelle.

Somme toute, les défis de la corruption au Togo ne pourront être relevés qu'à travers une réelle volonté politique en matière de prévention et de répression de ce fléau.