

ASSEMBLÉE NATIONALE

.....
VI^{ème} LÉGISLATURE

.....
SÉCRÉTARIAT GENERAL

.....
Direction des Services Législatifs

.....
Division des commissions

.....
Section des travaux en commission

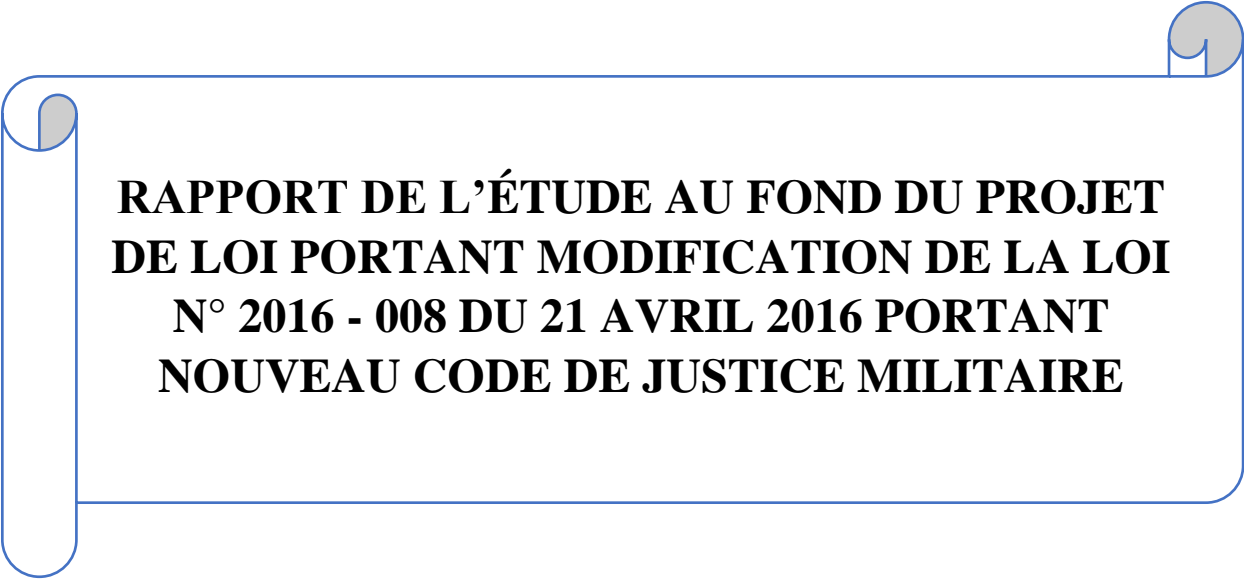
.....
**Commission des lois constitutionnelles,
de la législation et de l'administration générale**

.....
2^{ème} session ordinaire de l'année 2022

.....
DSL/DC/STC/CLCLAG/R

RÉPUBLIQUE TOGOLAISE

Travail – Liberté – Patrie



**RAPPORT DE L'ÉTUDE AU FOND DU PROJET
DE LOI PORTANT MODIFICATION DE LA LOI
N° 2016 - 008 DU 21 AVRIL 2016 PORTANT
NOUVEAU CODE DE JUSTICE MILITAIRE**

Présenté par le 1^{er} rapporteur

ABOUGNIMA Molgah

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	3
I- PRESENTATION DU PROJET DE LOI.....	5
A- Sur la forme.....	5
B- Sur le fond.....	5
II- DISCUSSIONS EN COMMISSION.....	6
A- Débat général.....	6
B- Etude particulière.....	10
1) Questions relatives au dispositif.....	10
2) Amendements.....	11
CONCLUSION.....	12

INTRODUCTION

Relevant de la catégorie des juridictions spécialisées, les tribunaux et cours militaires, ont vocation à connaître des infractions commises soit par des militaires, soit par des militaires assimilés, y compris des civils. Ces infractions, qu'elles soient de nature militaire ou relevant du droit commun, dès lors qu'une compétence spécifique leur a été reconnue et qu'elles obéissent, ne serait-ce que pour une part infime, à des règles matérielles ou procédurales dérogatoires du droit commun, entraînent la « spécificité militaire » du contentieux.

Les juridictions militaires au Togo sont organisées par la loi n° 2016-008 du 21 avril 2016 portant nouveau code de justice militaire, qui est une refonte totale de la loi n° 81-005 du 30 mars 1981 portant code de la justice militaire.

Néanmoins, depuis son adoption, ce nouveau code n'a pu être mise en application en ce qui concerne notamment, la mise en place et le fonctionnement effectif des juridictions militaires. Pour pallier à cette situation, le présent projet de loi est adopté en conseil des ministres et transmis à l'Assemblée nationale. La commission des lois constitutionnelles, de la législation, et de l'administration générale, saisie à cet effet, s'est réunie le 23 décembre 2022 dans la salle des plénières de l'Assemblée nationale pour l'étude au fond dudit projet et l'adoption de son rapport.

Les travaux se sont déroulés sous la direction du député **TCHALIM** Tchitchao, président de ladite commission.

Monsieur **AGBETOMEY** Pius Kokouvi, garde des sceaux, ministre de la justice et Dr. **TRIMUA** Eninam Christian, ministre des droits de l'homme, de la formation à la citoyenneté, chargé des relations avec les institutions de la République, porte-parole du gouvernement, ont participé aux travaux en qualité de représentants du gouvernement.

La commission est composée comme suit :

N°	NOM	PRENOMS	TITRE
1	M. TCHALIM	Tchitchao	Président
2	Mmes ABOUGNIMA	Molgah	Rapporteur
3	AGBANDAO	Kounon	Membre
4	NOMAGNON	Akossiwa Gnonoufia	"
5	MM. AFANGBEDJI	Komlavi Sédoufia	"
6	AGBANU	Komi	"
7	ATCHOLI	Aklesso	"
8	TAAMA	Komandéga	"

Les députés **ABOUGNIMA** Molgah, **AGBANDAO** Kounon, **AGBANU** Komi, **NOMAGNON** Akossiwa Gnonoufia, **TAAMA** Komandéga et **TCHALIM** Tchichao, membres de la commission, ont effectivement pris part aux travaux.

Le député **AFANGBEDJI** K. Sédoufia est excusé pour raison de santé.

Les députés **ADJAKLO** Koku, **AGBABLI** Koffi, **AMETODJI** Yao, **BINOININ** Kpanimie, **IHOU** Yaovi, **KATANGA** Poro et **KERETCHO** Komina, membres de la commission de la défense et de la sécurité, saisie pour avis, ont participé aux travaux.

Le député **AMEGANVI** Kodzo, membre du bureau de l'Assemblée nationale a pris part aux travaux.

Le député **TETOU** Torou, membre de la commission des droits de l'homme a également pris part aux travaux.

Au cours des travaux, le personnel administratif de l'Assemblée nationale, dont les noms suivent, a assisté la commission :

- **TCHOUROU** Kissao, directeur des services législatifs ;
- **N'TEFE** Bawoma, chef division des commissions permanentes
- **TARENOA** Bourougoutama, chef-section des travaux en commission ;
- **ALLADO** Mawuto Kokou et **LAKIGNAN** Tchaa, administrateurs parlementaires de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale ;
- **BOYODE** Magnoudéwa, administrateur de la commission de la défense et de la sécurité.

Les représentants du gouvernement étaient accompagnés des collaborateurs ci-après :

✓ au titre du ministère de la justice :

- **AKOHOUEGNON** Tossa Amouzou, directeur des affaires pénales et des grâces ;

✓ au titre du ministère de la sécurité et de la protection civile :

- Col. **AKOBI** Messan, secrétaire général
- C.E. **MELEOU** Kpatchaa, conseiller juridique du ministre ;

✓ au titre du ministère des droits de l'Homme, de la formation à la citoyenneté et des relations avec les institutions de la République :

- **NAYKPAGAH** Baléa Ikadri, directrice des relations avec les institutions de la République.

Le présent rapport s'articule autour de deux (02) points :

I - présentation du projet de loi ;

II - discussions en commission.

I- PRESENTATION DU PROJET DE LOI

La présentation est faite tant sur la forme (A) que sur le fond (B)

A- Sur la forme

Le présent projet de loi modifie les dispositions de trente-quatre (34) articles de la loi n° 2016-008 du 21 avril 2016 portant nouveau code de justice militaire.

Il s'agit des dispositions des articles : 3, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 30, 31, 32, 34, 36, 38, 40, 41, 43, 47, 48, 49, 58, 62, 65, 74, 76, 92 et 213.

B- Sur le fond

Le contexte sécuritaire actuel, marqué par des actes de terrorisme et d'attaques djihadistes, nécessite la prise de mesures urgentes tendant à la répression des

auteurs desdits actes à travers la mise en place effective des juridictions spécialisées en la matière. Ceci est d'autant plus urgent au regard de la récurrence des infractions de nature militaire commises sur le territoire national. Ainsi, le cadre légal défini par la loi n° 2016-008 du 21 avril 2016 portant nouveau code de justice militaire nécessite d'être renforcé en vue de rendre opérationnelles les juridictions militaires. Pour ce faire, le présent projet de loi vient modifier certaines dispositions de ce nouveau code.

Ces modifications concernent la composition du tribunal militaire, des membres et assesseurs des chambres correctionnelles et des jurés des chambres criminelles. Elles touchent également aux règles de compétence et à la composition du ministère public. Enfin, il est institué une obligation de délivrance des commissions rogatoires en matière d'information judiciaire.

L'adoption du présent projet de loi modificative permettra de moderniser le code de justice militaire, en donnant aux pouvoirs publics, plus de moyens juridiques pour la mise en place opérationnelle des juridictions militaires.

II- DISCUSSIONS EN COMMISSION

Après la présentation par l'un des représentants du gouvernement, des motifs qui sous-tendent le présent projet de loi, le président de la commission a ouvert le débat général suivi de l'étude particulière.

A- Débat général

Au cours du débat général, les députés ont exprimé des préoccupations auxquelles les représentants du gouvernement ont donné des réponses.

Q1. Qu'est ce qui explique l'urgence de l'examen du projet de loi portant modification de la loi n°2016-008 du 21/04/2016 portant nouveau code de justice militaire et du projet de loi portant statut des magistrats et auxiliaires des juridictions militaires ?

R1. L'urgence de l'examen du projet de loi portant modification de la loi n°2016-008 du 21 avril 2016 portant nouveau code de justice militaire et du projet de loi portant statut des magistrats et auxiliaires des juridictions militaires s'explique par trois éléments essentiels :

- d'abord, le planning de l'Assemblée Nationale qui clôture sa deuxième session ordinaire de l'année 2022. Les députés seront ainsi en vacance jusqu'au début du mois de mars 2023. Or, le gouvernement veut parer au plus pressant en opérationnalisant les juridictions militaires. L'adoption de ces deux textes permettra donc au gouvernement de prendre les mesures nécessaires allant dans ce sens ;
- ensuite, il n'est plus un secret pour personne que notre pays a enregistré, il y a quelques années, un crime dans un camp militaire : un officier supérieur des forces armées togolaises a été assassiné dans son bureau. Cette affaire typiquement militaire a été confiée à la justice de droit commun en attendant la mise en place des juridictions militaires. L'instruction étant suffisamment avancée, il y a lieu de faire en sorte que cette affaire soit jugée dans des conditions appropriées où peuvent s'allier le respect des droits de l'homme et l'observation du secret défense. La présente loi permettra d'organiser le transfert du dossier aux juridictions militaires ;
- enfin, notre pays traverse une situation sécuritaire délicate dans le nord, notamment dans la région des savanes, ce qui a amené l'Assemblée nationale à donner les moyens juridiques nécessaires au gouvernement pour l'aider à contenir la menace par l'adoption de la loi sur l'état d'urgence sécuritaire. Cependant, les forces armées togolaises font face à des attaques perpétrées par des groupes armés terroristes. Des interpellations sont souvent faites lors des accrochages. Il faudra donc opérationnaliser les juridictions militaires afin de prendre en charge ces infractions dont la nature et les circonstances de leur commission exigent l'intervention des personnes sachant. Le Togo étant déjà interpellé relativement au respect des droits des présumés terroristes arrêtés, il urge de vite agir pour redorer l'image de notre pays.

Q2. Le Togo a adopté le 21 avril 2016 la loi N° 2016-008 portant nouveau code de justice militaire. Toutefois, cette loi n'est toujours pas mise en application.

- 1- Qu'est ce qui explique cette situation ?**
- 2- Quelles sont alors les raisons qui militent en faveur de la modification de cette loi alors qu'elle n'est pas mise en œuvre ?**

R2.

- 1- A l'adoption de la loi n°2016-008 du 21 avril 2016 portant nouveau code de justice militaire, le Togo ne disposait pas suffisamment de magistrats

militaires pour faire fonctionner convenablement les juridictions militaires en pourvoyant aux différentes fonctions au niveau de l'instruction et du parquet. La formation des magistrats militaires s'est donc poursuivie et permet aujourd'hui de pouvoir commencer par mettre en place ces juridictions.

- 2- Quand bien même cette loi n'a pas été mise en œuvre, l'évolution rapide de notre société a rendu nécessaire sa modification. Par exemple, l'ancienne loi avait prévu l'intervention des avocats militaires au titre des auxiliaires des juridictions militaires. Cependant, avec l'évolution du droit communautaire au sein de l'UEMOA, la suppression de ce corps s'impose pour permettre à notre pays de s'aligner sur les standards internationaux. Il en est de même pour la notion de juge militaire qui a été remplacée, selon les cas, par celles de jurée ou d'assesseurs.

Q3. Les infrastructures devant abriter les juridictions militaires sont-elles déjà mises en place ? Sinon, quelles sont les régions dans lesquelles ces infrastructures seront construites ?

- R3.** La question des infrastructures n'est pas assez déterminante dans la mise en œuvre de la justice militaire. Toute chose ayant un début, il faut commencer quelque part et le reste suivra nécessairement. Dans le cas actuel, la mise en application des dispositions transitoires permet d'opérationnaliser la justice militaire en attendant que les infrastructures appropriées soient progressivement réalisées.

En effet, les dispositions transitoires de la loi prévoient que la justice militaire puisse être rendue par le Tribunal de Grande Instance de Lomé et la Cour d'Appel de Lomé avec la participation effective des magistrats militaires nommés dans leurs différentes fonctions, qui leurs sont dévolues, en attendant que les juridictions militaires ne soient pleinement opérationnelles.

Concernant la question relative aux régions, il faut souligner que les juridictions militaires sont établies à Lomé et compétentes sur toute l'étendue du territoire national. En fonction des dossiers et des circonstances, des audiences foraines pourront être organisées dans les régions de l'intérieur.

Q4. Quel est le mécanisme qui permet de passer d'une juridiction de droit commun à une juridiction militaire ?

R4. La présente loi fixe la compétence des juridictions militaires (compétence territoriale et matérielle), en d'autres termes, les règles qui déterminent les affaires dont peuvent être saisies les juridictions militaires.

La loi organise également les conditions dans lesquelles une juridiction peut être dessaisie au profit d'une autre. Au démarrage des juridictions militaires, les affaires militaires en instance devant la justice de droit commun peuvent être transférées aux juridictions militaires suivant les procédures prévues à cet effet par le code, notamment la procédure de règlement de juges et celle de renvoi d'un tribunal à un autre. Il en est de même si la juridiction de droit commun a été saisie par erreur.

Q5. Pourquoi une justice spéciale pour les militaires ?

R5. La justice spéciale pour les militaires est une exigence de la constitution du 14 octobre 1992, qui dispose qu'une loi organise les juridictions militaires dans le respect des principes constitutionnels. Elle se justifie par le besoin de conservation du secret de la défense nationale et de pouvoir juger des infractions même si certaines informations sont classées secret-défense.

La deuxième raison tient à la particularité du service des armes qui nécessite, pour le juge, une connaissance du milieu militaire.

La dernière raison a trait à l'existence d'une catégorie d'infraction liées à la vie militaire et qui ne peuvent être commises que par des militaires : les infractions typiquement militaires. Il existe également d'autres infractions qui, de par les circonstances dans lesquelles elles ont été commises (dans une enceinte militaire, à bord d'un navire ou un aéronef militaire), ne peuvent être connues que par des juridictions militaires.

Q6. Etant donné que les juridictions militaires ne sont pas encore mises en place, comment sont réglées les infractions qui relèvent de la compétence des juridictions militaires ?

R6. En l'absence des juridictions militaires, les infractions relevant de la compétence des juridictions militaires sont réglées suivant une coutume établie. Le militaire mis en cause dans une affaire donnée fait d'abord l'objet d'une procédure disciplinaire. Il est ensuite réformé et renvoyé à la

vie civile avant d'être déféré devant les juridictions de droit commun. Le problème qui se pose ici est celui de la présomption d'innocence.

C'est également pour corriger ces erreurs que la justice militaire se présente comme une solution.

B- Etude particulière

Au cours de l'étude du dispositif du projet de loi, les députés ont, d'une part, exprimé des préoccupations auxquelles les représentants du gouvernement ont donné des réponses et, d'autre part, apporté des amendements.

1) Questions relatives au dispositif

Q7. L'article 13 dispose « Sous réserve des dispositions particulières prévues par les conventions internationales, les avocats de nationalité étrangère ne sont pas admis devant les juridictions militaires. » Qu'est ce qui explique cette interdiction ?

R7. En matière militaire, les avocats étrangers ne sont pas admis à plaider devant les juridictions militaires sauf si des accords ou conventions le prévoient expressément. La raison fondamentale est la préservation du secret de la défense nationale. Une puissance étrangère ne peut pas avoir accès aux informations de ce genre, même si cette dernière et notre pays sont des alliés au plan militaire.

Q8. Les juridictions militaires telles que composées dans la présente loi sont présidées par les magistrats de droit commun. Cette situation est-elle due à une insuffisance de magistrats militaires ? Article 24 et svts.

R8. Cette situation n'est aucunement liée à l'insuffisance de magistrats militaires. Il s'agit plutôt d'une garantie légale supplémentaire de l'indépendance et de l'impartialité de la justice militaire.

Le magistrat de droit commun, présidant une juridiction militaire est d'un niveau donné avec une expérience beaucoup plus large de la pratique judiciaire. Les magistrats militaires ne faisant que du pénal, celui du droit commun a ainsi une vue beaucoup plus globale sur les affaires à traiter.

2) Amendements

Les amendements ont porté tant sur la forme que sur le fond.

a) Sur la forme

La commission a réorganisé la structure du projet de loi en deux articles dont l'un est relatif aux dispositions des articles modifiées de la loi n° 2016-008 du 21 avril 2016 portant nouveau code de justice militaire et l'autre porte sur la formule exécutoire d'un texte de loi. Pour la commission, cette réorganisation respecte les règles parlementaires en matière de modification d'un texte de loi.

A l'article 3, la commission a supprimé le mot « chargé » après « ministre » car c'est l'appellation exacte de ce ministère.

Aux articles 26 et 65, la commission a remplacé respectivement « ci-dessous. » et « ci-dessus » par « la présente loi » après respectivement « article 27 » et « article 59 » pour la commission, ces adverbes sont proscrits dans un texte de loi.

A l'article 47, la commission a par ailleurs ajouté « de la présente loi » devant « l'article 49 » pour plus de précision.

A l'article 43, la commission a inséré « par » entre « prévues » et « le code » pour réparer une omission.

b) Sur le fond

La commission a reformulé l'article 213 comme suit : « Sont abrogées toutes les dispositions antérieures contraires à la présente loi. » Pour la commission, la présente modification n'a pas pour effet l'abrogation de la loi n°2016-008 du 21 avril 2016 portant nouveau code de justice militaire. Seules sont abrogées, les dispositions antérieures contraires à la présente modification.

CONCLUSION

La commission a récapitulé ses travaux dans un tableau des amendements intégré au présent rapport. Ce tableau comporte trois (03) colonnes :

- ✓ la première indique le numéro des amendements ;
- ✓ la deuxième recense les amendements adoptés par la commission ;
- ✓ la troisième contient le texte adopté par la commission.

La commission de la défense et de la sécurité, saisie pour avis, a émis son avis favorable.

Le présent rapport est adopté le 23 décembre 2022 à l'unanimité des membres présents et représentés de la commission.

En conséquence, la commission invite l'Assemblée nationale à adopter le texte qu'elle soumet à son appréciation.

Fait à Lomé, le 23 décembre 2022

Pour la commission,

Le Rapporteur,

Le Président,

ABOUGNIMA Molgah

TCHALIM Tchitchao