

*L'IMPACT DE L'EXAMEN PERIODIQUE UNIVERSEL SUR LA SITUATION DES
DROITS DE L'HOMME AU TOGO*

Aimé Tchamie ADI

Country Director, Amnesty International Togo

DEFINITION DES SIGLES

ACAT	Action des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture
ANR	Agence Nationale de Renseignements
ASVITTO	Association des Victimes de la Torture au Togo
BICE	Bureau International Catholique de l'Enfance
CACIT	Collectif des Associations de lutte Contre l'Impunité au Togo
CFPJ	Centre de Formation des Professions de Justice
CNDH	Commission Nationale des Droits de l'Homme
CSM	Conseil Supérieur de la Magistrature
CVJR	Commission Vérité, Justice et Réconciliation
EPU	Examen Périodique Universel
FIACAT	Fédération Internationale de l'Action des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture
FIDH	Fédération Internationale des Droits de l'Homme
HAAC	Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication
HCDH-Togo	Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme au Togo
IIMA	Istituto International Maria Auxiliatrice
ILGA	International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association
INDH	Institution Nationale des Droits de l'Homme
MFWA	Media Foundation West Africa
OIF	Organisation Internationale de la Francophonie
ONU	Organisation des Nations Unies
OPJ	Officier de Police Judiciaire
OSC	Organisation de la Société Civile
PIDCP	Pacte International Relatif aux Droits Civils et Politiques
PIDESC	Pacte International Relatif aux Droits Economiques Sociaux et Culturels
PNMJ	Programme National de Modernisation de la Justice
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
SPT	Sous-Comité pour la Prévention de la Torture des Nations unies
TCA	Traité sur le Commerce des Armes
TPI	Tribunal de première instance
UCJG	Union Chrétienne des Jeunes Gens
VBG	Violence Basée sur le Genre

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS.....	2
DEFINITION DES SIGLES.....	3
INTRODUCTION.....	5
PARTIE I: ROLE DE COORDINATION DE L'EPU DANS LA GESTION DES DROITS DE L'HOMME AU TOGO.....	13
Chapitre 1 : La contextualisation de l'EPU au Togo : un processus peu ou prou participatif.....	14
Chapitre 2 : une approche globale sur la situation des droits de l'homme au Togo...	22
PARTIE II : UNE SERIE DE RECOMMANDATIONS POUR QUELS EFFETS ?.....	30
Chapitre 1 : Entre rupture et stagnation.....	31
Chapitre 2 : Les leçons tirées de cette expérience.....	58
CONCLUSION.....	67
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	70

INTRODUCTION

En 2013, Stephen Hopgood a publié un livre sous le titre “The Endtimes of Human Rights”¹. L’auteur fait valoir que l’idée de droits universels est devenue non seulement mal adaptée aux réalités actuelles, mais aussi trop ambitieuse. Cette vision apocalyptique de l’évolution des droits de l’homme est presque une antithèse à la position de Louis Henkin ²qui publiait vingt-trois ans auparavant “The Age of Rights” en développant que depuis la fin de la grande guerre, les droits de l’homme étaient «la seule idée politico-morale qui ait reçu l’acceptation universelle ». Ces deux positions illustrent bien le débat sur l’effectivité des droits de l’homme. Qu’ils proviennent du système des Nations Unies ou des ONG, la plupart des rapports sont remplis des cas de violation des droits de l’homme. Ce constat est aux antipodes du développement croissant des mécanismes de protection des droits de l’homme et l’engagement manifeste des Etats à prendre en compte la dimension des droits de l’homme dans les programmes de développement. Cette dualité porte le débat sur l’effectivité et l’efficacité des droits de l’homme tels que proclamés par la DUDH et les autres instruments y afférents. Le champ d’application des déclarations et des engagements des Etats dans le domaine des droits de l’homme « est certainement celui où l’écart entre l’existence de la norme et l’effectivité de son application est le plus grand»³. Pour KENNEDY D., « si le régime des droits de l’homme a pu limiter et canaliser l’exercice public, il est resté sans mécanisme d’application »⁴. Selon les données compilées par le HCDH, le respect des décisions des organes conventionnels est généralement assez pauvre. Basé sur les données présentées dans son rapport annuel de 2009, des 546 cas dans lesquels le comité des droits de l’homme a constaté des violations du PIDCP, seulement 67 cas (douze pour cent environ) ont reçu une réponse satisfaisante⁵. C’est

¹ Stephen Hopgood, *The Endtimes of Human Rights*, Cornell University Press, 272 p, 2013

² Louis Henkin, *The Age of Rights* (Columbia U. Press, 1990)

³ BOBBIO N., *L’Età dei diritti*, Turin, Einaudi, 1997, p. 66, cité par CHAMPEIL-DESPLATS V., Effectivité et droits de l’homme : approche théorique, sur le site web <http://books.openedition.org/pupo/1152?lang=fr>, visité le 18/12/2014

⁴ Voir la traduction littérale de David Kennedy, ‘The Mystery of Global Governance’ in Jeffrey L. Dunoff and Joel P. Trachtman, *Ruling the World? Constitutionalism, International Law, and Global Governance* (CUP, 2009), 37, 46. D

⁵ Open Society Fondation, *From Judgment to Justice, Implementing International and Regional Human Rights Decisions*, Open Society Justice Initiative, New York, 204 p, 2010

aussi un débat qui est nourri d'une part par les revendications des populations pour le respect de leur droits et d'autre part par les ONG et autres acteurs œuvrant sur la scène nationale ou internationale, car « les droits de l'homme sont nés sur le terrain des idées ; ils ont servi d'étendard à des combats politiques »⁶. C'est d'ailleurs, un combat perpétuel dont le sujet de discorde est rarement circonscrit dans la seule sphère des Nations Unies. Et pourtant, cette dernière offre plusieurs mécanismes permettant de contrôler la mise en œuvre des droits de l'homme à partir des organes des traités, des procédures spéciales et plus récemment l'Examen Périodique Universel.

La mise en place du conseil des droits de l'homme avec l'EPU se retrouve dans les actions entreprises au niveau international pour répondre aux préoccupations soulevées sur l'efficacité du mécanisme international de protection des droits de l'homme. En fait, il s'agit de donner aux droits de l'homme leur force d'action car « les droits de l'homme ne sont pas seulement un idéal abstrait, ils constituent des droits réels, des droits justiciables »⁷.

A la suite de cette revue de la situation des droits de l'homme devant le conseil des droits de l'homme, la question du suivi des recommandations adoptées, tout comme celle des ressources nécessaires à la mise en œuvre des recommandations s'avèrent cruciales non seulement pour assurer la crédibilité du mécanisme, mais surtout, pour améliorer la situation des droits de l'homme dans le pays.

Le passage devant le conseil est-il lié à une réelle volonté des autorités d'assurer une protection des citoyens ou est-ce une simple instrumentalisation politique bien vue sur la scène internationale? Car ils sont nombreux ces pays, qui ne remplissent pas l'obligation concernant la présentation d'un rapport. C'est ici que le système des rapports comme moyen de contrôle et de protection des droits de l'homme montre toutes ses limites (DIENG M. M, 2001). Si un tel acte représente l'engagement de l'Etat togolais pour protéger les droits de l'homme, est-il un gage sur ses capacités à mettre en œuvre les recommandations du conseil ?

⁶ LOCHAK D. (2002), Les droits de l'homme, La découverte, Paris, 2002, 127 p

⁷ DECAUX E., « Justice et droits de l'Homme » In Revue Droits fondamentaux, N°2, janvier-décembre 2003, pp 78-79

Etabli par la résolution 60/251 de l'Assemblée générale des Nations Unies, ce processus, basé sur la coopération, permet d'examiner la situation des droits de l'homme des Etats membres de l'ONU.

L'EPU est un mécanisme des Nations Unies sous les auspices du Conseil des Droits de l'Homme au sein duquel l'ensemble des Etats de la planète sont passés en revue par leurs pairs, dans le cadre d'un exercice ayant lieu tous les 4 ans et demi à Genève. Les Etats passent en revue les mesures prises par l'Etat en examen pour protéger et promouvoir les droits humains, et formulent des recommandations en vue d'améliorer cette situation. L'Etat en examen peut alors accepter ces recommandations et donc s'engager à les appliquer, ou ne pas les accepter. Mais, « la réussite de l'Examen périodique universel, souvent considéré comme la pierre angulaire de la réforme du système des droits de l'Homme des Nations Unies, est un enjeu majeur qui se mesure à l'aune de l'amélioration de la situation des droits de l'Homme sur le terrain ».⁸

L'examen concernant le Togo a eu lieu à la huitième séance, le 6 octobre 2011. La situation des droits de l'Homme au Togo est un sujet qui suscite beaucoup de débats et de polémiques depuis des années. Plusieurs rapports des institutions étatiques et des acteurs non gouvernementaux n'ont cessé de dénoncer des violations massives des droits de l'homme au Togo.

Est-ce un mécanisme de plus ou de trop ? Les analyses de la première phase de ce mécanisme sont peu nombreuses et il est difficile de donner une conclusion sur l'ensemble des pays. L'EPU de 2011 est le premier pour le Togo. A cette occasion, un état des lieux de la mise en œuvre des recommandations émanant du premier cycle de l'EPU peut être effectué.

C'est pourquoi cette étude portant sur le Togo s'inscrit dans une perspective complémentaire au niveau des études engagées dans d'autres régions du globe. Au niveau national, aucune étude de ce genre n'a encore été entreprise, et elle ambitionne d'offrir un cadre pionnier de réflexion sur les effets de l'EPU au Togo.

Outre l'analyse de la mise en œuvre des recommandations, cette étude visera aussi comme objectif de montrer la contribution de la société civile au processus ayant conduit à la présentation du rapport du Togo. En tant que processus, l'EPU n'est pas

⁸ OIF, Guide pratique, Examen périodique universel, Plan de mise en œuvre des recommandations et des engagements, Paris, 130 p, 2013

une fin en soi mais bien l'origine de ce qu'on peut appeler "le chantier pour les droits de l'homme". C'est pourquoi l'on peut s'interroger sur les fondements du processus et les effets de celui-ci dans le contexte togolais. Quelles leçons peut-on tirer de ce premier passage du Togo ? La réponse à cette question centrale donne lieu aux interrogations spécifiques suivantes : quelle est la qualité du processus ayant conduit à la présentation du premier rapport du Togo devant le conseil des droits de l'homme ? Peut-on affirmer que l'EPU a eu des effets sur la situation des droits de l'homme au Togo? Quels peuvent être ces effets?

Ces interrogations sont le point de départ de cette étude qui ambitionne de mesurer l'impact du nouveau mécanisme établi par le conseil des droits de l'homme sur le système de protection des droits de l'homme dans un pays en pleine transition politique. Tout en tenant compte du contexte politique qui prévaut dans le pays, l'étude est axée principalement sur les recommandations émises par le conseil des droits de l'homme et les principales actions posées par le gouvernement du Togo pour leur mise en œuvre.

Cette étude est utile à plusieurs niveaux :

D'abord pour les autorités du pays, l'enjeu est d'importance : à l'heure où le gouvernement doit engager des réformes, il lui faut la mesure des dynamiques s'opérant dans le domaine des droits humains, mais qui suscitent aussi de nouvelles appétences comme en témoignent à la fois l'activisme des ONG et l'influence des organes des Nations Unies. Cette dynamique s'explique notamment par de nouvelles formes de complémentarité entre les acteurs sur la scène nationale. Si l'on comprend l'étendue de l'impact de la mise en œuvre des engagements pris, on peut d'autant mieux agir sur les choix effectués par l'action gouvernementale. Cela peut permettre de parvenir à une véritable obligation de rendre des comptes auprès de ceux avec qui et pour qui le gouvernement travaille et auprès de l'ensemble des défenseurs des droits humains. Même si les Etats produisent des rapports mettant en exergue les progrès réalisés, il n'est inutile de proposer d'autres solutions d'approches et à ce propos, Human Rights Watch critique également les réponses des pays aux recommandations. L'organisation estime qu'en l'absence de réponses claires, l'EPU ne peut pas atteindre son but de favoriser des améliorations tangibles dans la protection des droits de l'homme. Cela limite la capacité du conseil des droits de l'homme à mesurer ou à suivre les progrès réalisés sur le terrain.

Ensuite, au niveau international, les militants en faveur de l'effectivité du nouveau mécanisme qu'est l'EPU, ont besoin de mettre en évidence les résultats des efforts des pays, de montrer que les changements promis et revendiqués sont vérifiables, réels, et que ces changements sont obtenus en rationalisant les coûts et en accroissant l'efficacité. D'ailleurs, le suivi fait partie intégrante de l'EPU et de sa mise en œuvre. Outre cette approche utilitariste, l'étude contribue au plan scientifique au débat sur les outils adéquats pour mesurer l'impact des mécanismes internationaux à la protection et à la promotion des droits de l'homme, car « en plus du problème de suivi des recommandations, il n'y a aucun système pour mesurer même ceux qui nécessitent une action spécifique. L'ONU, et en particulier le HCDH, ne disposent pas actuellement des ressources nécessaires pour entreprendre une telle tâche gigantesque et donc le processus est très tributaire de la coopération des États eux-mêmes et la pression de la société civile ».⁹ Cette recherche a également des implications pour la recherche scientifique de l'application des droits de l'homme en général. Sa conception tente de classer les niveaux de chaque recommandation de mise en œuvre. Cela nécessite une certaine quantité d'interprétations dans la détermination de la catégorie appropriée pour placer une recommandation. Cette méthode peut informer les recherches semblables, et certainement aider la communauté de la recherche à réévaluer ses efforts empiriques dans le traitement des questions qui sont au moins partiellement qualitatives dans ce domaine.

En plus, les acteurs non étatiques impliqués dans le processus ont besoin d'une analyse systématique des changements survenus dans un contexte particulier, entreprise durant le processus pour mieux comprendre le degré de leur contribution. Souvent, les attentes qui reposent sur les militants des droits de l'homme sont si nombreuses, et le combat contre les atteintes à ces droits si urgent, que le temps manque pour évaluer systématiquement la mise en œuvre des recommandations et de leurs effets.

Pourtant, que ce soit pour les autorités gouvernementales, le système des Nations Unies ou les militants des droits de l'homme au travers des ONG, l'évaluation est utile pour plusieurs raisons :

⁹ Hickey Emma, *The UN's Universal Periodic Review: Is it Adding Value and Improving the Human Rights Situation on the Ground? A Critical Evaluation of the First Cycle and Recommendations for Reform*, ICL Journal © Verlag Österreich, accessible en ligne à l'adresse https://www.icljournal.com/download/a671e91c60a30231e1067f41ba849986/ICL_Thesis_Vol_7_4_13.pdf

- elle permet aux publics de vérifier que les efforts portent leurs fruits et sont utiles, ainsi que d'identifier les faiblesses à corriger ;
- elle constitue une étape essentielle sur la voie d'une meilleure efficacité du processus ;
- elle rend le processus plus crédible aux yeux de ceux qui y participent directement ou indirectement ;
- elle est indispensable pour bien planifier le cycle suivant et définir les objectifs ;
- elle permet aux pays qui travaillent sur un programme similaire, dans la région, de bénéficier des expériences précédentes.

Essentiellement qualitative, l'étude va s'appuyer sur l'analyse documentaire et des entretiens avec les acteurs impliqués dans le processus EPU et autres acteurs dans le domaine de la protection des droits de l'homme au Togo. La recherche documentaire porte d'abord sur l'encrage du processus auprès des institutions en charge des questions des droits de l'homme. Ensuite, elle explore les rapports du gouvernement et de la société civile dans le cadre de l'EPU tout en accordant une attention aux outils de collecte utilisés pour l'élaboration de ces rapports.

Cette analyse critique s'appuiera donc sur le rapport présenté par le Togo dans le but de montrer les insuffisances notées dans la protection des droits de l'homme à travers l'application des dispositions des différents textes internationaux.

Les entretiens ont été guidés par un questionnaire élaboré à partir des analyses et des rapports sur la situation des droits humains publiés avant et après le passage devant le conseil des droits de l'homme.

L'étude met en lumière le processus ayant conduit à la présentation du rapport devant le groupe de travail de l'EPU en charge du Togo, tout en fournissant une analyse sur le contenu des rapports d'autres acteurs au niveau national (première partie).

Les acteurs locaux jouent un rôle important dans la mise en œuvre et l'application des dispositifs, et par conséquent dans leur adaptation au territoire. Par leur architecture, certains dispositifs intègrent, dès leur construction, différents facteurs d'adaptation (règles de consultation et de suivi, normes d'éligibilité) ou a contrario imposent des rigidités qui limitent l'implication des acteurs. L'organisation des acteurs locaux apparaît ainsi, à la fois comme un but en soi, lié au souci d'améliorer la démocratie participative,

mais aussi comme un moyen d'adapter et d'optimiser les politiques. Le rôle de ces acteurs sera abordé dans l'évaluation de la mise en œuvre des recommandations de l'EPU au Togo et les défis à relever pour améliorer la situation des droits humains (deuxième partie).

PARTIE I

ROLE DE COORDINATION DE L'EPU DANS LA GESTION DES DROITS DE L'HOMME AU TOGO

Selon, HICKEY E.¹⁰ « bien que d'autres précédents existent sur l'article 64 de la Charte des Nations Unies, l'institutionnalisation de l'idée de surveiller la mise en œuvre des droits humains à travers l'examen des rapports périodiques a été créé en 1956 par une résolution de l'ECOSOC qui a demandé aux Etats de soumettre des rapports sur les progrès réalisés au sein de leurs territoires tous les trois ans dans la promotion des droits énumérés dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) ainsi que le droit à l'autodétermination ». La mise en place du conseil des droits de l'homme en remplacement de la commission des droits de l'homme avait pour objet de renforcer la mise en œuvre des traités et conventions et pour l'ancien Secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan qui est à l'origine de cette réforme « devrait avoir une fonction explicitement définie comme une chambre d'examen par les pairs (...) d'évaluer le respect par tous les Etats de toutes leurs obligations en matière des droits » et « que la procédure d'examen par les pairs devrait compléter mais en aucun cas remplacer le système de déclaration des Etats dans les organes de traités et de la procédure devrait être « équitable, transparent et viable, selon lequel les États sont examinés selon les mêmes critères »¹¹. De ce fait, l'EPU s'appuie sur la Charte des Nations Unies ; la Déclaration universelle des droits de l'homme; les instruments internationaux relatifs aux Droits de l'Homme auxquels il est partie ; les obligations et engagements auxquels il a souscrit volontairement, notamment (le cas échéant) quand il a présenté sa candidature à l'élection au Conseil; le droit humanitaire applicable. Ainsi, l'EPU regroupe en lui seul tout l'ensemble des droits de l'homme et sa réalisation doit être soutenue par un exercice de coordination et d'implication d'un large éventail d'acteurs dans le pays.

¹⁰ HICKEY E., *The UN's Universal Periodic Review: Is it Adding Value and Improving the Human Rights Situation on the Ground? A Critical Evaluation of the First Cycle and Recommendations for Reform*, ICL Journal © Verlag Österreich, 2013, accessible en ligne à l'adresse

https://www.icljournal.com/download/a671e91c60a30231e1067f41ba849986/ICL_Thesis_Vol_7_4_13.pdf

¹¹ Secretary-General, 23 May 2005, In *Larger Freedom*, paras. 7 – 8.

Chapitre 1

La contextualisation de l'EPU au Togo : un processus peu ou prou participatif

La résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme créant l'EPU a été suivie de la résolution 16/21 de cette même instance (Résultats du réexamen des activités et du fonctionnement du Conseil) qui l'organise. L'EPU est un processus et en tant que tel, il comporte plusieurs étapes dont la réalisation permet d'aboutir d'une part à des rapports crédibles et d'autre part, contribue à la formulation des recommandations qui tiennent compte du contexte du pays. Les directives du HCDH proposent aux États une approche participative conformément à la résolution 60/251 de l'Assemblée générale et à la résolution 1996/31 du Conseil économique et social. Même s'il « n'existe aucune autre règle officielle de l'ONU au sujet de la consultation par l'État des parties prenantes, ni quant à ses objectifs ou modalités »¹², toutefois, il est « exigé que l'État examiné implique la société civile et les INDH dans le processus et que la méthode et le processus soient décrits dans le rapport national ».¹³ Cette œuvre commune est jugée nécessaire par le souci de produire un rapport consensuel, reflétant le plus fidèlement possible les réalités sur le terrain fondées sur la tradition de concertation avec les acteurs de la Société civile. Qu'en est-il du Togo ?

Il faut souligner qu'on ne peut pas porter une appréciation sur la mise en œuvre des recommandations sans tenir compte du contexte dans lequel s'est opéré l'examen du pays. Plus précisément, il faut analyser et saisir l'approche utilisée par l'État. Parmi les effets notables de l'EPU au Togo, on peut citer la centralisation des efforts du gouvernement et d'autres acteurs dans le domaine des droits de l'homme. Cette centralisation a été possible grâce au cadre institutionnel ayant conduit le processus.

Section 1 : Un cadre institutionnel ouvert

¹² JACOBSEN A. F., focus sur l'examen périodique universel une introduction, Institut danois des droits de l'homme, 44 p., 2010

¹³ JACOBSEN A. F., focus sur l'examen périodique universel une introduction, Institut danois des droits de l'homme, 44 p., 2010

Le HCDH juge la participation des parties prenantes inséparable de tout processus décisionnel par étapes. Selon le stade du processus où l'on se situe, cet engagement peut se concrétiser par des échanges d'informations, des consultations, des dialogues ou des délibérations à propos des décisions à prendre. Il faudrait toujours y voir une contribution utile à la formulation et la mise en œuvre d'un processus efficace. Les techniques propres à favoriser la participation des parties prenantes ne devraient pas être considérées comme facultatives. Pour répondre à cette exigence, le gouvernement togolais a mis en place un cadre d'opérationnalisation du processus.

La Commission interministérielle chargée des rapports initiaux et périodiques, mise en place par le gouvernement et qui est composée de hauts fonctionnaires de différents ministères, a joué un rôle central dans l'élaboration du rapport de l'EPU. Cette commission est placée sous la tutelle du ministère des droits de l'homme. L'existence de cette structure suppose une mission et des objectifs clairement établis par le ministère de tutelle. Il s'agit de :

- l'appui aux efforts de sensibilisation et de mobilisation au plan national ;
- l'appui à la rédaction du rapport national ;
- l'appui à la préparation à la session du Groupe de travail sur l'EPU.

C'est un cahier de charge couvrant divers dimensions du processus et qui s'est réalisé en collaboration avec des acteurs non étatiques. Cette commission a reçu l'appui technique et financier du bureau du HCDH au Togo et du PNUD.

La Commission s'est élargie à des membres de la société civile suivant les thématiques qui y étaient abordées. Ainsi, la commission a un mode de fonctionnement flexible qui lui a permis d'engager la phase de consultation et de compilation des données. C'est en fait un cadre de fourniture et d'analyse des informations collectées au sein des ministères et sur le terrain.

Section 2 : Une diversité d'acteurs impliqués

Le paragraphe 17, de la résolution A/HRC/RES/16/21 invite les Etats à engager un processus consultatif avec les acteurs clés dans le pays. Tout d'abord, il convient d'identifier ces différents acteurs institutionnels et non institutionnels qui vont contribuer à l'élaboration du rapport et au suivi, soit en fournissant des informations, soit en interprétant de manière indépendante les informations disponibles, soit en tant qu'utilisateurs finaux de ces informations, dont ils vont se servir pour formuler leurs

requêtes et suivre la réalisation des droits de l'homme. Il peut s'agir, entre autres, de l'institution nationale de défense des droits de l'homme, des administrations, comme par exemple les ministères concernés qui vont fournir l'information, d'organisations non gouvernementales qui se consacrent à la surveillance de la mise en œuvre des droits de l'homme, d'associations de consommateurs ou d'autres groupes sociaux, notamment les commissions parlementaires et les détenteurs de droits en général. Une fois que les participants ont été identifiés au niveau national, il faut les inclure dans un processus participatif où leurs compétences, leurs attentes et leurs vues, tout comme la complémentarité de leurs objectifs (comme l'importance accordée à des aspects différents d'un droit donné) et leurs méthodes de collecte de données contribuent au processus de suivi.

A : La part prépondérante de la commission étatique dans le processus

Il est important d'identifier une institution indépendante et compétente qui encadre avec autorité l'interprétation des informations disponibles du point de vue des droits de l'homme et, éventuellement, coordonne l'évaluation des autres partenaires. Il peut s'agir d'une institution nationale de défense des droits de l'homme ou d'une organisation non gouvernementale de défense des droits de l'homme. Cela faciliterait la création d'un mécanisme national de suivi des droits.

A travers la commission interministérielle, le Togo s'est efforcé à mettre en œuvre des formes de participations qui ont nécessité des mécanismes d'échanges dont ceux pouvant impliquer une diversité d'acteurs parmi lesquels les ONG et organismes onusiens qui occupaient une place importante. Pour la ministre des droits de l'homme « Le processus d'élaboration du rapport national avait été conduit de façon participative et inclusive; il s'était accompagné de diverses actions de sensibilisation et d'information impliquant l'ensemble des organisations de la société civile et avait bénéficié d'un appui multiforme des partenaires internationaux »¹⁴. À l'ordre du jour de sa première session consacrée à l'EPU, la commission avait inscrit une session thématique consacrée à la participation des parties prenantes. En effet, les nombreux

¹⁴ Déclaration de Mme Wilson-de Souza, Ministre des droits de l'homme, de la consolidation de la démocratie et de la formation civique lors de la présentation orale du rapport national devant le groupe de travail lors de la 8^{ème} session, le 11 octobre 2008.

défis inhérents à la complexité de la question des droits de l'homme requièrent une gestion inclusive impliquant une multitude d'acteurs dans le cadre d'une coopération avec le gouvernement. Par exemple, la société civile, sa proximité avec les populations et son expertise relative à tous les aspects des droits de l'homme rendent indispensable cette coopération. Canal d'information et de transmission, la société civile pourrait contribuer à répercuter les recommandations aux populations et en retour tenir informé le gouvernement et l'opinion publique et internationale de leur impact sur le terrain. Les suggestions et commentaires des populations transmis au gouvernement peuvent engendrer et alimenter des propositions de lois en vue d'une amélioration de la situation des droits de l'homme. La commission dans sa mission de coordination de l'élaboration du rapport de l'EPU a eu le souci d'associer toutes les structures étatiques gouvernementales et non gouvernementales. Mais à quel degré ?

Le ministère des droits de l'homme a organisé des ateliers pour accroître la sensibilisation et la compréhension du mécanisme de l'EPU et des recommandations qui en découlent, ainsi qu'une série de consultations dans le cadre du processus d'élaboration du rapport auquel ont participé des représentants d'organisations d'État aux niveaux central et local, des organisations de masse, des organisations de la société civile, des membres du corps diplomatique, des représentants des institutions des Nations Unies et d'autres organisations internationales ainsi que d'organisations internationales non gouvernementales. Il importe de souligner que la montée en puissance de la société civile des droits de l'homme dans la mise en œuvre des instruments internationaux est de nature à contribuer efficacement à l'effectivité des engagements, via leur implication dans le processus de l'EPU.

Le ministère des droits de l'homme a organisé deux ateliers régionaux à Atakpamé et à Kara (avec trente participants par atelier) pour faciliter la participation. Ces ateliers ont permis aux responsables des ONG et des médias représentés, de prendre connaissance du contenu du rapport du gouvernement et de faire des propositions. Cependant, de l'avis d'un responsable d'ONG ayant participé à cet atelier, il était presque impossible de couvrir « un large éventail de situations des droits de l'homme

dans les délais impartis ». ¹⁵ Et il reproche aux organisateurs de n'avoir pas mis sur pied une cellule ou un processus pour recevoir d'autres propositions.

Un autre problème soulevé par un membre de la commission est lié au nombre d'ateliers organisés. Pour le directeur de la législation nationale au ministère des droits de l'homme « il aurait fallu au moins un atelier dans les cinq régions économiques du pays, alors qu'il n'y en a eu que deux, les moyens financiers n'ont permis de faire plus que deux ».

D'après le compte rendu de ces ateliers, les sessions thématiques ont débouché sur la constatation suivante : l'instauration de relations et d'échanges continus entre les acteurs semble importante. Le but visé est de s'assurer que chaque citoyen est bien informé de l'importance du processus, dans la mesure où, tout compte fait, c'est de l'amélioration de la situation des droits de l'homme qu'il s'agit.

Si c'est évidemment à l'Etat togolais qu'incombe la responsabilité principale de la mise en œuvre des recommandations de l'EPU, un grand nombre d'acteurs ont un rôle à jouer pour aider l'Etat à s'acquitter de ses responsabilités. De retour de Genève après la présentation du rapport, le gouvernement a organisé conjointement une journée de réflexion impliquant un échantillon représentatif des acteurs concernés par les recommandations de l'EPU afin d'identifier des pistes de mise en œuvre. Cette journée qui s'est tenue à Lomé a abouti à l'établissement d'un premier projet de plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations de l'EPU avec pour objectif de faire en sorte que ce processus ait un impact concret et pérenne en termes d'amélioration de la situation des droits de l'homme au Togo.

La Commission Nationale des Droits de l'Homme a ainsi largement contribué au premier cycle de l'EPU au Togo. Dans son rapport, elle insiste sur plusieurs questions problématiques au Togo. Elle a aussi pris part aux différents ateliers organisés par la commission interministérielle. Cette Institution nationale établie selon les « Principes de Paris » est de nature indépendante et pluraliste dans sa composition. Elle a

¹⁵ OIF, Rapport du 3^e Séminaire francophone sur l'Examen périodique universel Tunis (Tunisie), 31 octobre et 1^{er} novembre 2011

principalement pour rôle d'émettre des avis et recommandations sur toute question relative aux Droits de l'homme, y compris sur tous les rapports initiaux et périodiques élaborés par le Gouvernement et destinés aux Organes de traités.

Selon la commission interministérielle, le processus a été inclusif et reflète l'esprit de l'organisation de l'EPU tel que souhaité par les directives du conseil des droits de l'homme. Cependant, la participation des acteurs peut donner de meilleurs résultats si les participants aux ateliers sont avisés, bien renseignés et peuvent participer au processus dès le début. Même si le processus de consultation a paru participatif, les canaux de communication ont été réduits aux ateliers. Il n'existait pas par exemple un site internet ou des événements ouverts au public. La communication des renseignements dans la langue des parties intéressées pouvait faciliter la compréhension du projet par le public et le règlement des questions soulevées dans le cadre des activités de participation du public.

B- le rôle marginal du parlement

Parmi les institutions souvent sollicitées dans le processus, il y a le parlement. Dans le cadre du Togo, cette participation a été limitée aux échanges entre la commission des droits de l'homme du parlement et la commission interministérielle. C'est une faiblesse du processus qui peut avoir des conséquences sur l'engagement des parlementaires dans le suivi et l'évaluation de l'action gouvernementale dans la mise en œuvre des recommandations. D'ailleurs, certaines recommandations auraient besoin de l'action parlementaire pour en légiférer. Selon l'Union interparlementaire « dans le concert de ces acteurs, le parlement est appelé à jouer un rôle prépondérant d'autant que près de 60 à 70 pour cent des recommandations des mécanismes onusiens, dont l'EPU, le concernent. Dans cet esprit, ses interventions sont requises dans:

- l'aménagement du cadre juridique reflétant les obligations en matière de droits de l'homme auxquelles le pays est partie, et devant permettre leur mise œuvre. Le parlement peut user de cette prérogative pour donner effet à certaines des recommandations de l'EPU,
- le suivi de la mise en œuvre des politiques et actions élaborées pour répondre aux normes internationales et autres recommandations intégrées dans la législation nationale.

- l'affectation de ressources suffisantes pour faciliter l'exécution des programmes élaborés ». ¹⁶

C- le rôle déterminant du bureau du HCDH au Togo

Un bureau du HCDH s'est installé en 2006 suite aux recommandations de la commission d'enquête du HCDH après l'élection présidentielle d'Avril 2005, convoquées après le décès du Président Eyadema Gnassingbé. Cette élection avait été caractérisée par de nombreux actes de violence constituant des violations des droits de l'homme. Le gouvernement du Togo a signé un Mémoire d'accord avec le HCDH le 10 juillet 2006, permettant l'ouverture d'un Bureau de ce dernier à Lomé, en novembre de la même année. Selon l'extrait de l'Accord de siège Gouvernement du Togo - HCDH en ses articles IV et V, y compris les deux amendements, le Bureau qui agit dans le cadre de son mandat et sous l'autorité du Haut Commissaire, accomplit notamment les tâches suivantes entre autres: -assister le Gouvernement dans la mise en œuvre des recommandations formulées dans les différents rapports nationaux et internationaux, notamment les rapports du Haut Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme et le rapport de la commission nationale spéciale d'enquête indépendante sur les allégations de violations des droits de l'homme survenues au Togo, coopérer avec le gouvernement dans l'application des normes internationales des droits de l'homme en particulier des instruments internationaux relatifs auxdits droits ratifiés par le Togo et en vue de la ratification d'autres instruments internationaux pertinents, dans l'adoption des législations appropriées ainsi que dans la formation et l'enseignement des droits de l'homme. Coopérer aussi avec le Gouvernement dans d'autres domaines ayant un impact sur la promotion et la protection des droits de l'homme et notamment les droits économiques, sociaux et culturels, l'administration de la justice, l'exercice des libertés publiques et l'Etat de droit.

¹⁶ Conclusions du rapport de l'atelier organisé conjointement par l'Union interparlementaire et le Secrétariat du Commonwealth Genève, 12 et 13 novembre 2012 sur « LE RENFORCEMENT DU ROLE DES PARLEMENTAIRES DANS LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS DE L'EXAMEN PÉRIODIQUE UNIVERSEL »

C'est fort de ce mandat que le Togo a bénéficié du soutien du bureau du HCDH. Ce bureau a contribué de manière active au renforcement des capacités gouvernementales, de la société civile, des professionnels des médias, sur l'EPU et en matière de droits de l'homme, de lutte contre l'impunité, de justice transitionnelle, d'Etat de droit et des élections. La dissémination des instruments internationaux en matière de droits de l'homme ainsi que la sensibilisation et l'éducation aux droits de l'homme ont été l'un de ses domaines d'intervention de prédilection.

Si le processus de l'EPU au Togo a été inclusif, le niveau de participation des différents acteurs a été inégal. Hormis, les ateliers de consultation, la société civile et le parlement n'ont pas eu assez d'opportunités pour influencer le processus. Parallèlement à cette participation aux consultations du gouvernement, certaines ONG ont produit des rapports alternatifs soumis aux membres du groupe de travail sur le Togo.

Chapitre 2

Une approche globale sur la situation des droits de l'homme

L'analyse de la situation des droits de l'homme au Togo a été souvent segmentaire et parcellaire, fragilisant ainsi le principe de l'indivisibilité des droits de l'homme. Les organisations de la société civile produisaient des rapports qui prenaient en compte une catégorie des droits de l'homme. En effet on pouvait avoir des rapports sur les DESC, les femmes, les enfants, les handicapés et bien d'autres aspects suivant la mission et le contexte qui prévalait. Cette approche conjoncturelle des droits de l'homme au Togo a laissé place durant l'EPU à une lecture globale à travers le rapport national et la diversité des rapports des ONG et du système des Nations Unies au Togo.

Section 1 : Un rapport national d'engagements

Conformément au paragraphe 15 de l'annexe à la résolution 5/1, le groupe de travail analyse des documents spécifiques dont le rapport national et l'exposé écrit. Le rapport national est un état des lieux de la situation des droits de l'homme et surtout du respect des obligations liées aux instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels le pays est partie. Conçue pour répondre aux principales préoccupations relatives au rapport soumis, cette étape a été aussi une opportunité pour le pays de faire part des défis auxquels il est confronté et de ses besoins en vue de les relever. Elle lui a permis de faire part des difficultés auxquelles il est confronté, en termes de manque d'expertise dans le suivi des recommandations (notamment l'élaboration de propositions de lois y relatives), et de requérir l'assistance de la communauté internationale pour l'aider à les surmonter tel que défini dans le mandat de l'EPU.

Ce rapport présenté par la ministre des droits de l'homme fait état des avancés dans le domaine de la promotion et de la protection des droits de l'homme. Le rapport dans son introduction réaffirme la tradition de partage de l'Etat togolais en matière d'élaboration de rapports, traduite par cette consultation des acteurs non étatiques.

Tout en présentant le cadre normatif et institutionnel en matière des droits de l'homme, le rapport expose en neuf points la réalisation des droits de l'homme en général et souligne en cinq points la situation des droits catégoriels sur la coopération, « avec les mécanismes relatifs aux droits de l'homme ». ¹⁷

Si le rapport du gouvernement met en exergue les progrès réalisés par l'Etat togolais dans le domaine des droits humains, les violations des droits de l'homme sont presque inexistantes dans ce document. Ce bilan positif de l'Etat mérite d'être nuancé à l'aune des conclusions des agences de l'ONU et celles de la société civile. C'est dans les rapports des organisations de la société civile qu'on peut se rendre compte de certaines constantes en matière de violation des droits de l'homme dans le pays.

Section 2 : Des rapports alternatifs accablants

Les rapports alternatifs des huit organisations de la société civile dégagent différentes violations des droits de l'homme à partir des constats opérés sur le terrain et l'analyse de l'action gouvernementale. Il y a eu des rapports produits par des coalitions d'ONG et ceux soumis au nom d'une seule ONG, c'est le cas du BICE, de l'IIMA ou de la MFWA. Chacune des ONG a soumis son rapport en lien avec sa mission. Ainsi la MFWA a focalisé son analyse sur les questions de liberté d'expression en citant des cas d'attaque contre des journalistes dans le pays. Elle a entre autres recommandé à l'Etat « de modifier le Code pénal, le Code de la presse et toutes les autres dispositions de loi qui portent atteinte à la liberté de la presse et à la liberté d'expression en abrogeant la diffamation criminelle; de mettre en place un cadre juridique pour l'accès à l'information en adoptant une loi sur l'accès à l'information; de retirer la loi répressive réglementant les médias introduite en octobre 2009 qui modifiait la loi numéro 2004-021 du 15 décembre 2004 établissant la HAAC; de garantir la sécurité et la protection des journalistes et de procéder à des enquêtes indépendantes lorsqu'ils sont victimes d'agressions ». ¹⁸

¹⁷ Rapport du Togo, Rapport national présenté conformément au paragraphe 15 a) de l'annexe à la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme

¹⁸ Résumé établi par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme conformément au paragraphe 15 c) de l'annexe à la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme

Sur le même sujet, la plateforme de la société civile rapporte que « La loi n°98-004/PR du 11 février 1998 portant Code de la Presse et de la Communication au TOGO a consacré la liberté de presse et dépenalisé les délits de presse. Toutefois, au cours de 2010, les médias privés ont constamment connu des difficultés qui constituent des entraves au libre exercice de la profession du journalisme. Ces difficultés sont caractérisées par des intimidations, des menaces, des agressions physiques des journalistes, des plaintes en cascades contre des journalistes par les autorités politiques et administratives et même par l'organe chargé de la régulation des médias, la HAAC ». ¹⁹

Même si la FIACAT et l'ACAT Togo « notent avec satisfaction que le Togo a adopté une loi portant abolition de la peine de mort au Togo et transformant toutes les condamnations déjà prononcées et non encore exécutées en réclusion perpétuelle », ces deux organisations ont soutenu dans leur rapport que « l'article 21 de la Constitution togolaise du 14 octobre 1992 interdit la torture mais aucune disposition dans le Code pénal en vigueur ne définit explicitement la torture ni ne la criminalise. Cette absence de définition vide de son sens l'interdiction même de la torture et ne permet dès lors pas de la prévenir et de la réprimer efficacement »²⁰. Tout en reprenant les mêmes préoccupations, la plateforme des OSC affirme que « les actes de violence et de torture sont souvent signalés dans certains lieux de détention, notamment les commissariats de police et les brigades de gendarmerie et en dehors de ces lieux » et recommande comme la FIACAT et l'ACAT que l'Etat mette « en adéquation des structures d'accueil avec les règles minima de modernisation du milieu carcéral ».

La majorité des rapports alternatifs portent sur les droits catégoriels notamment des femmes, des enfants, des handicapés et de l'orientation sexuelle. Dans le domaine des droits des enfants, on peut citer le rapport d'AFPT qui invite l'Etat togolais à « renforcer le système de santé par le renforcement des compétences du personnel soignant, sur les libertés sexuelles et reproductives des femmes séropositives » et de « rendre la loi 012-2005 du 14 décembre 2005 portant protection des personnes en matière de lutte

¹⁹ Ibid. Voir note 18

²⁰ Ibid. Voir note 18

contre le VIH/SIDA applicable au niveau des juridictions.». Quant à l'IIMA, « dans plusieurs villages, à cause de la négligence et ignorance des parents, presque les 50 % d'enfants ne sont pas enregistrés à la naissance auprès des autorités compétentes. Même si l'art 373 du Code de l'enfant punit cette négligence, le manque de contrôle de la part du gouvernement ne rend pas effective cette loi par en estimant que la tendance peut être renversée si l'Etat togolais pouvait «augmenter les allocations budgétaires gouvernementales destinées à la construction et la modernisation des infrastructures scolaires afin de régler le problème de surpeuplement des classes, des insuffisances des enseignants et du matériel didactique, technique et pédagogique indispensables à l'application des programmes ». Le BICE et le GIEACPC ont focalisé leurs rapports respectifs sur les droits des enfants. Selon le BICE « Le cadre juridique national de la justice juvénile est encore récent et reste à consolider au Togo. L'enfantement a été réalisé par la loi n°2007-017 du 6 juillet 2007 portant Code de l'enfant qui constitue le noyau de ce cadre. Dans la pratique, la mise en œuvre souffre du manque d'effectivité. En effet, certains principes tels que le traitement de l'enfant avec humanité, la prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant et la spécialisation par le renforcement des capacités des acteurs de la justice et de l'administration pénitentiaire ainsi que l'approche pluridisciplinaire ne sont que très partiellement respectés ». GIEACPC dans son rapport s'est inquiété des châtiments corporels à l'endroit des enfants ». Le rapport conjoint soumis par ARC International, ILGA, et LGA-Europe pointent du doigt l'article 88 du code pénal qui stipule que « sera puni d'un emprisonnement d'un à trois ans et d'une amende de 100 à 500 mille francs CFA quiconque aura commis un acte impudique ou contre nature avec un individu de même sexe ». Les trois organisations ont estimé cet article contraire aux droits fondamentaux de l'homme et demandent aux autorités togolaises d'adopter une législation conforme au principe d'égalité et de non-discrimination en supprimant toute référence à la criminalisation de l'homosexualité. En plus de ces contributions de la société civile est venue s'ajouter celle de quelques organisations du système des Nations Unies au Togo.

Section 3 : la contribution remarquable de quelques organisations du système des Nations Unies au Togo

Par le biais de l'EPU, le Haut Commissariat aux Droits de l'Homme a élaboré une compilation de renseignements sur la situation des droits de l'homme dans le pays. Les renseignements contenus dans cette compilation ont permis à l'Etat de connaître exactement sa situation vis-à-vis de l'exécution de ses obligations contenues dans les instruments ratifiés. Le rapport sur le Togo a porté notamment:

- sur l'état de ratification des principaux instruments à la date de la présentation du rapport,
- sur l'état de la coopération avec les Organes conventionnels en ce qui concerne la soumission des rapports initiaux et périodiques;
- sur les respects de l'exécution des engagements internationaux en matière de Droit de l'Homme portant notamment sur l'égalité et la non-discrimination, le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne, sur l'Administration de la justice, l'impunité, la primauté du droit, le respect à la vie privée.

D'autres institutions des Nations Unies ont dressé un point de vue de la situation des droits de l'homme sous l'angle de leur mission. Ainsi, l'UNICEF a rendu compte dans son rapport des progrès réalisés dans la mise en œuvre des droits de l'enfant au Togo. Il s'appuie sur les observations finales et les recommandations faites par le Comité des Droits de l'Enfant lors de l'examen des 1er et 2ème rapports périodiques du Togo sur la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant (2005). Sur la base de celui-ci, un suivi à mi-parcours fut élaboré afin de rendre compte des réponses aux recommandations faites par l'Etat mais aussi par la société civile. En réponse à l'une des recommandations du comité des droits de l'enfant, l'UNICEF affirme que « le Code de l'enfant, adopté par le parlement togolais en 2007, a été élaboré avec la participation de tous les acteurs. Il a le mérite de rassembler dans un document unique, toutes les dispositions légales de protection des droits de l'enfant et d'harmoniser la législation nationale avec les grands principes universellement reconnus par la CDE et les autres instruments juridiques internationaux auxquels le Togo a adhéré ». L'UNESCO de son côté présente l'introduction d'une langue locale comme le Batammariba dans le curricula selon le décret n° 164/MEPSA/CAB/SG du 22 Septembre 2009 au point 8 de son rapport soumis au conseil des droits de l'homme.

Un autre rapport fut présenté par l'équipe pays du système des Nations Unies. La compilation des informations de l'ONU met en balance les développements présentés par le rapport national sur une évolution favorable de la situation des droits de l'homme au Togo. Outre un certain nombre de traités à ce jour non ratifiés ou non acceptés, est pointée du doigt une fragilité persistante de la protection des droits de l'homme. Selon ce document, « les Cours et Tribunaux du pays contribuent, malgré les dysfonctionnements de l'appareil judiciaire, à la protection des droits de l'homme. Bien qu'un manque de coordination soit souvent constaté dans leurs activités, plusieurs organisations de la société civile, associations de défense des droits de l'homme et organisations non gouvernementales (ONG), participent également par leurs différentes actions, à promouvoir les droits humains au Togo ». Le résumé des informations de la CNDH est encore plus précis.

Section 4 : La contribution de la CNDH

Selon la CNDH, il reste encore des progrès à faire dans chacun des thèmes de protection et de promotion des droits de l'homme. L'institution nationale des droits de l'homme a une voix prépondérante parmi les acteurs impliqués. Elle ajoute aux remarques des différentes ONG spécialisées, un propos éclairé en sa qualité d'institution consultative indépendante, d'ailleurs elle « se félicite de la pleine indépendance dont elle jouit conformément aux principes de Paris. Toutefois, elle relève certains obstacles dans l'accomplissement effectif de sa mission ». Et, « ces obstacles procèdent : de l'insuffisance de collaboration des administrations publiques qui ne répondent pas souvent dans un délai raisonnable aux sollicitations de la CNDH, ce qui entrave l'instruction des requêtes; de l'insuffisance des moyens financiers, matériels et logistiques ». Au-delà de sa nature, la CNDH a dressé un bilan sur plusieurs plans notamment sur les libertés de réunion et d'association en recommandant à l'Etat de « définir un cadre légal d'exercice des libertés de réunion et de manifestations publiques ; rendre fonctionnelles les juridictions administratives ».

En plus d'être un cadre de dialogue, l'EPU est un exercice qui a pu dans le cadre du Togo faire un état des lieux sans complaisance à partir de diverses sources d'informations et sous plusieurs prismes de mise en œuvre. L'objectif visé par ces rapports est non seulement d'éclairer les parties prenantes sur la situation des droits de

l'homme mais aussi d'aider les membres du conseil à formuler des recommandations à l'endroit de la délégation gouvernementale. Les Etats ayant participé à la session ont présenté des recommandations au Togo afin que le pays puisse améliorer le respect des droits humains sur son territoire. Le gouvernement du Togo a accepté 112 recommandations qui lui ont été formulées, rejeté 11, et mis en étude 10. Parmi, les 112 recommandations acceptées, le gouvernement a estimé que 23 recommandations étaient déjà exécutées ou en cours d'exécution.

L'EPU a eu un rôle de coordination très marqué et il a permis à toutes les structures et institutions étatiques et non étatiques, de s'impliquer aussi bien dans l'élaboration du rapport, qu'à la présentation de ce document devant le Conseil ainsi qu'au suivi de la mise en œuvre des recommandations qui en découlent. Pendant le processus de l'EPU, la jouissance de tous les droits de l'homme est revue. Si cet exercice a permis de souligner le caractère indivisible de toutes les catégories de droits de l'Homme et d'opérer à cet effet un rééquilibrage entre les droits civils et politiques et les droits économiques, sociaux et culturels, il a aussi contribué au renforcement de la collaboration dans le domaine de la promotion et de la protection des droits de l'Homme.

Les repères utilisés comme base de l'examen se composent d'une combinaison de tous les droits (correspondant au principe de l'indivisibilité des droits de l'homme) et les normes découlant des obligations spécifiques du pays en la matière. Cette démarche oblige l'Etat à mettre ensemble les indicateurs probants sur l'exercice de tous les droits fondamentaux. Ce qui n'est pas le cas d'autres procédures onusiennes qui sont d'ordre thématique. Cependant, le passage en revue du processus d'élaboration et de présentation du rapport national (EPU) révèle la prédominance de la commission interministérielle (gouvernement) ainsi qu'une partie de la société civile. Par contre, on note une absence de la représentation du parlement qui n'a joué qu'un rôle purement consultatif. La cause d'une telle situation réside selon un responsable d'une ONG dans « la marginalisation du parlement et la méconnaissance de son rôle dans le domaine des droits de l'homme. Cela peut s'expliquer aussi par le fait que le Parlement ne soit

pas suffisamment sensibilisé sur le rôle qu'il doit jouer dans la promotion et la protection des droits de l'homme »²¹.

L'EPU est un mécanisme tourné vers l'action. Le passage en revue du Togo à Genève ne doit pas signifier la fin d'un processus mais au contraire, marquer le début d'un travail conjoint pour améliorer la situation des droits de l'homme au Togo. Qu'est-ce qui a alors changé depuis ce passage en revue ?

²¹ Entretien avec le directeur d'une ONG des droits de l'homme ayant pris part au séminaire de validation du rapport de suivi des recommandations de l'EPU

Partie 2

UNE SERIE DE RECOMMANDATIONS POUR QUELS EFFETS ?

Le but ultime de l'EPU est l'amélioration de la situation des droits de l'homme dans les pays examinés. Pour baliser les conditions qui peuvent soutenir cette amélioration, le groupe de travail émet des recommandations. Même si les autorités du pays peuvent refuser des recommandations, elles sont tenues de prendre des mesures pour mettre en œuvre, celles qu'elles ont acceptées. Ainsi, s'il est difficile de pouvoir dresser un aperçu exhaustif des effets de l'EPU sur la situation des droits de l'homme au Togo, il est possible de produire au moins quelques points saillants des changements qui ont cours actuellement dans le pays en relation avec les engagements pris devant le groupe de travail sur le Togo.

Chapitre 1

Entre rupture et stagnation

La mesure des changements s'opère à partir des recommandations. Plusieurs études dont celles menées par Edward R. McMahon en 2012 ou de celles de l'UPR info en 2014 évaluent positivement la conclusion du premier cycle de l'EPU. Ces études montrent certaines tendances générales du premier cycle, parmi lesquelles : la participation active de tous les Etats à l'EPU, l'acceptation de presque deux tiers des recommandations, la part importante (trois quarts) de recommandations impliquant une action positive de l'Etat, la pluralité et le caractère plus exigeant des recommandations. D'après ces études, la plupart des recommandations étaient relatives aux instruments internationaux, aux droits des femmes et des enfants, à la torture et à l'administration de la justice. Le taux d'acceptation est plus élevé s'agissant de recommandations visant des droits économiques, sociaux et culturels que celles ayant trait aux droits civils et politiques. S'agissant du Togo, les autorités ont exprimé leur volonté de prendre des mesures idoines pour mettre en œuvre les recommandations durant le dialogue interactif avec le groupe de travail. Sur la base de la compilation des recommandations fournies par le HCDH, il est possible de faire une typologie de l'ensemble de ces recommandations pour mesurer les changements significatifs depuis 2011.

Section 1 : Comment saisir l'évolution de la situation des droits humains à partir de l'EPU ?

Les recommandations formulées au pays examiné est une phase ultime de l'EPU. Ce sont elles qui fondent en réalité les bases de la mesure des changements. Mais, l'impact de l'EPU est aussi lisible dans la mobilisation des acteurs et les processus décisionnels des autorités.

La principale dimension du changement abordée dans cette étude concerne les changements dans la vie des gens. Le fait d'entraîner une évolution dans la vie de certaines des principales parties intéressées est au cœur des objectifs de l'EPU, et figure dans certaines recommandations formulées au pays. Il peut s'agir par exemple

des changements intervenus dans la vie des détenus à travers l'amélioration des conditions de détention ou des femmes en situation de violence. Les détenteurs de droits qui sont au cœur de l'EPU ne tiennent pas une place passive dans le processus de changement. Il faut affirmer que leur capacité d'action autonome est un facteur décisif du processus de changement et de restitution de ses interventions en conséquence.

Cependant, même si toutes les recommandations tendent en dernière instance à faire bénéficier des individus de certains changements, elles ne le font pas toutes en mettant directement l'accent sur le ou les individus en question. Une bonne partie des recommandations s'attache avant tout à influencer les actions des gouvernements qui ont le pouvoir d'exercer par leurs actes des répercussions sur la vie des individus concernés, ou bien à changer le contexte juridique ou social qui a un effet sur la vie des principaux bénéficiaires. C'est pourquoi la mesure du changement prend en compte trois autres dimensions : les changements exercés sur les politiques publiques, les changements exercés sur l'obligation de rendre des comptes à travers les rapports devant les mécanismes onusiens, les changements exercés sur les libertés publiques et la mobilisation en faveur des droits de l'homme.

Les recommandations enregistrées sont nombreuses et diverses et reposent essentiellement sur le renforcement du cadre législatif, la lutte contre les violences faites aux femmes, la jouissance des droits économiques et sociaux, l'invitation permanente au titre des procédures spéciales.

On pouvait résumer l'ensemble des recommandations en celles formulées par la république du Congo : « Persévérer dans ses efforts tendant à garantir le plein exercice par la population des droits politiques, civils, économiques, sociaux et culturels ». C'est en fait le but des recommandations. Mais cette évidence montre la complexité de la méthode de l'analyse des changements. Certaines recommandations comprennent des suggestions indépendantes de plusieurs pays et qui ont été regroupées dans une seule catégorie pour la simple raison qu'elles visent un même but. Dans de tels cas, les parties ont été considérées comme des recommandations groupées. C'est le cas par exemple de la ratification du deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Argentine) ou de la mise en œuvre d'un traité

comme l'Adoption du projet de code pénal intégrant et définissant la torture (Cape Vert). Par contre, une recommandation peut être scindée en deux parties. C'est le cas des recommandations qui comportent plusieurs dimensions comme celle formulée par le Canada : « Adopter une loi sur les violences conjugales et de prendre des mesures d'application, entre autres par des campagnes de sensibilisation auprès des populations ». Cette recommandation regroupe deux dimensions du changement notamment celui se rapportant à la législation et celle couvrant les actions de vulgarisation notamment l'éducation aux droits de l'homme. C'est pourquoi, l'appréciation sera effectuée d'une manière à saisir les évolutions de la situation des droits de l'homme à partir des rubriques découlant des dimensions des changements susmentionnés et non sous forme d'une analyse de chacune des recommandations. Ainsi, on aura une rubrique concernant le changement en matière des lois (correspondant au groupe des recommandations qui demandent une revue du cadre législatif), une autre sur les changements pouvant intervenir dans la vie de certains groupes particuliers de la société comme les détenus, les femmes et autres groupes vulnérables, puis celles ayant trait à l'exercice de certains droits fondamentaux comme la liberté d'expression, et les évolutions dans les domaines des institutions qui doivent porter ces changements. L'effectivité est comprise comme la manière dont les acteurs nationaux ont utilisé les recommandations. Les acteurs nationaux sont le gouvernement, le parlement, les ONG et les médias. Il s'agit de voir en fait dans quelle mesure la politique, la législation ou d'autres mesures ont pu influencer la mise en œuvre des recommandations. L'évaluation de l'effectivité des recommandations est principalement basée sur une analyse de documents de sources primaires dans lequel le gouvernement togolais a pris des mesures tendant à la réalisation d'une recommandation ou au cas échéant pouvant influencer négativement la mise en œuvre d'une recommandation. Cela comprend les rapports périodiques de l'État et d'autres documents de l'ONU, tels que les comptes rendus analytiques des dialogues à Genève ainsi que les rapports sur les droits de l'homme des ambassades ou autres institutions étatiques. En outre, des rapports parallèles d'ONG et de la commission des droits de l'homme soumis aux organes conventionnels ont également été utilisés. Cette analyse de document a été complétée avec des interviews des acteurs directement impliqués dans le processus. L'étude n'opte pas pour un système d'attribution de score pour montrer le niveau de

mise en œuvre d'une recommandation comme l'a fait FRAZIER D.²² dans son étude sur neuf pays évalués durant le premier cycle de l'EPU. La méthode appliquée dans cette étude consiste à qualifier ou non l'effectivité des recommandations à partir des actions entreprises ou accomplies par l'Etat.

Les critères d'évaluation portent sur le caractère satisfaisant quand il s'agit de mesures prises remplissant directement les conditions de mise en œuvre d'une recommandation. Il peut exister des situations mitigées dans lesquelles des actions entreprises n'ont pas encore conduit à satisfaire entièrement les conditions d'application d'une recommandation. Il y a aussi des recommandations pour lesquelles l'Etat n'a pris aucune mesure concrète en vue de leur mise en œuvre ou n'a pas du tout rempli ses obligations vis-à-vis d'un organe ou d'une institution. Enfin, des réponses peuvent entièrement rester contraires aux effets positifs souhaités par une recommandation.

Il ne devrait pas être attendu que les recommandations aient été entièrement mises en œuvre. En revanche, elle doit être à même de démontrer qu'elle a entrepris de sérieuses avancées.

Sections 2 : Les changements significatifs

Dans le préambule de la Constitution togolaise de la IVème République, il est souligné l'engagement du peuple togolais à bâtir un Etat de droit fondé sur le pluralisme politique, les principes démocratiques et la protection des droits de l'homme tels qu'ils ont été énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Charte des Nations Unies, les pactes internationaux de 1966 et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples adoptée en 1981. En outre, l'article 50 de la même Constitution proclame : « les droits et devoirs énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme et dans les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme ratifiés par le Togo font partie intégrante de la présente Constitution »²³. En quoi l'EPU aurait-il pu aider à rendre effectif cette aspiration du peuple togolais exprimé dans la constitution?

A- Un renforcement significatif du cadre législatif

²² FRAZIER D., *Evaluating the Implementation of UPR Recommendations: A Quantitative Analysis of the Implementation Efforts of Nine UN Member States*, 27 p., 2011

²³ Constitution de la république togolaise, préambule

a- un nouvel élan pour les ratifications

La bonne nouvelle sur l'effet de l'EPU vient du côté des ratifications. Plusieurs recommandations comme celle formulées par l'Argentine en ces termes : « étudier la possibilité de ratifier le deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques » concernent les ratifications. Précisément sur ce point, même si le Togo a aboli la peine de mort, la ratification de ce protocole permettra de soutenir au plan juridique cette décision survenue en 2009 et qui a permis au Togo d'être le quinzième pays membre de l'Union Africaine et le 94ème pays dans le monde à abolir la peine de mort pour tous les crimes. Dans ce sens, le gouvernement a adopté le 21 janvier 2015 un avant-projet de loi qui autorise la ratification de ce protocole adopté le 15 décembre 1989. Cet avant-projet de loi doit être approuvé par le parlement pour que la ratification aboutisse. Selon le communiqué ayant sanctionné le conseil des ministres « l'adoption du présent avant-projet de loi permet ainsi à notre pays d'aller au bout de sa démarche qui est conforme à sa politique de promotion des droits humains et ses engagements internationaux »²⁴ dont ceux de l'EPU.

Mais l'acte le plus remarquable dans le domaine du renforcement du cadre légal est celui de l'adhésion par le vote au parlement en juillet 2014 à la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées de décembre 2006. C'est une réponse à l'une des recommandations formulées par la France, l'Espagne, l'Uruguay entre autres. Actuellement, le ministère des droits de l'homme a ouvert des discussions sur la possibilité de ratifier le protocole facultatif au PIDESC. Si ce processus aboutit, le Togo aurait changé de position après avoir rejeté la recommandation formulée par l'Espagne demandant à l'Etat togolais de ratifier le PIDESC.

Même s'il n'y a pas eu une recommandation pour la ratification du TCA (car le TCA a été adopté après le passage du Togo devant le conseil des droits de l'homme le 03 avril 2013), on peut estimer que le rôle motivateur de l'EPU dans le domaine des ratifications a incité les autorités à s'ouvrir à d'autres ratifications. Le gouvernement a

²⁴ Extrait communiqué du conseil des ministres du 22 janvier 2015, Togo presse numéro 9459

posé des jalons importants pour la ratification du traité sur le commerce des armes en adoptant en conseil des ministres l'avant-projet de loi autorisant la ratification de ce traité.

On remarque en effet, que la plupart des traités internationaux ont été ratifiés mais les autorités ont rejeté les recommandations du Royaume-Uni, de la France, de l'Uruguay ou de l'Irlande du Nord demandant l'adhésion du Togo au statut de Rome.

Durant la préparation de l'EPU, le Togo avait ratifié le 1^{er} mars 2011 la Convention relative aux droits des personnes handicapées et son protocole facultatif à la même date, ce qui a permis à la Slovénie de féliciter le Togo durant son examen.

Les changements dans la législation et les politiques ne peuvent pas à eux seuls freiner les violations des droits humains. La ratification par les États des traités relatifs aux droits humains ne conduit pas automatiquement à une amélioration de la situation des droits humains dans les pays²⁵. Il faut agir sur les lois nationales et s'assurer de leur application, d'où la nécessité de développer de nouvelles réglementations conformes aux engagements à partir des ratifications.

b- Une nouvelle réglementation des manifestations publiques

La jouissance des libertés fondamentales est fonction de l'existence des instruments légaux et de leur bonne application. Au Togo, le cadre juridique fixant les conditions d'exercice de la liberté de réunion et de manifestation pacifique publique a été longtemps vierge et il a fallu le 16 mai 2011 pour voir adopter la loi N°2011-010 fixant les conditions d'exercice de la liberté de réunion et de manifestation pacifiques publiques, souvent dénommée la loi BODJONA du nom de son initiateur. Ce texte s'applique à tout type de manifestation hormis celles à caractère privé, électorale, ainsi qu'aux attroupements et manifestations spontanées. En d'autres termes, ce texte vient combler le vide juridique qui faisait place aux abus et violations qui ont atteint leur pic

²⁵ HATHAWAY, Oona A. *Do Human Rights Treaties Make a Difference?* The Yale Law Journal, Vol. 111, No. 8 (June), pp. 1935-2042, 2002.

dans la période de 2005-2010. Malgré l'adoption de ce texte, certaines difficultés subsistent même si des améliorations sont à noter.

En effet, ces difficultés transparaissent dans les actions des principaux acteurs intervenant dans la jouissance de cette liberté en particulier les initiateurs et les forces de l'ordre et de sécurité, dont les experts des médias ne sont que des relais ; des relais parfois mal compris et mal acceptés par les deux catégories, raison pour laquelle, il est nécessaire d'avoir une collaboration entre ces derniers. Plusieurs recommandations ont été formulées dans des rapports de la société civile et de la CNDH.

B- Les mutations institutionnelles et structurelles remarquables

a- La consolidation des prérogatives du ministère des droits de l'homme

Hormis le renforcement du cadre législatif en matière de protection des droits de l'homme, il faut mentionner qu'il y a eu l'institutionnalisation du domaine d'action des droits de l'homme dans le pays. Le contexte de l'intervention de l'Etat dans le domaine des droits de l'homme a connu des modifications importantes. Jadis, réservées au domaine du ministère de la justice, les questions des droits de l'homme ont trouvé une place au sein d'un ministère qui lui est entièrement dédié. Cette nouvelle structure est encline à élargir son domaine d'opérations. L'élargissement de la mission du ministère des droits de l'homme est en conformité aux évolutions du pays dans le contexte de la justice transitionnelle avec la CVJR dont certains membres du groupe de travail sur le Togo lors de l'EPU ont fait écho à travers des recommandations. Il s'agit entre autres des recommandations 19, 22, de « donner effet aux recommandations formulées par la Commission Vérité, Justice et Réconciliation »²⁶(Tchad) et « Renforcer la Commission Vérité, Justice et Réconciliation ainsi que les autres institutions qui soutiennent la démocratie (Afrique du Sud). C'est aussi le même ministère qui va s'occuper du Haut-Commissariat à la Réconciliation et au Renforcement de l'Unité Nationale (HCRRUN), organe chargé de la mise en œuvre des recommandations de la Commission Vérité Justice et Réconciliation (CVJR). C'est ainsi qu'aujourd'hui le ministère des droits de l'homme est dénommé, ministère des droits de l'homme, de la consolidation de la démocratie, chargé de la mise en œuvre des recommandations de la CVJR. Ce n'est

²⁶ ²⁶ Ibid. note 18

pas une simple mutation de nom mais l'élargissement de compétences qui démontrent le lien entre les questions de droit de l'homme et d'autres aspects de la politique notamment la gouvernance et l'Etat de droit, d'ailleurs le Vietnam a recommandé aux autorités togolaises de « renforcer le processus visant à l'édification d'un Etat reposant sur la primauté du droit et la bonne gouvernance pour favoriser la stabilité politique ainsi qu'un développement social et économique durable ». ²⁷

b- l'élargissement du mandat de la CNDH

En dehors du ministère des droits de l'homme en charge de coordonner l'action gouvernementale, la CNDH a aussi connu des changements notables. Durant l'examen elle a fait l'objet d'une attention de plusieurs pays notamment l'Espagne avec cette recommandation demandant à l'Etat de « renforcer la Commission nationale des droits de l'homme en lui allouant davantage de ressources financières et humaines et prendre des mesures pour garantir son indépendance et son impartialité, conformément aux Principes de Paris » ²⁸ ou du Nigéria qui propose d' « examiner les moyens d'améliorer le financement de la Commission nationale des droits de l'homme pour lui permettre de s'acquitter pleinement de son mandat » ²⁹ ou encore du Ghana qui demande au gouvernement de « prendre des mesures appropriées pour garantir l'indépendance et l'impartialité de la Commission nationale des droits de l'homme et veiller à ce qu'elle soit à même de traiter les plaintes et d'enquêter sur les violations ». ³⁰

Le Togo disposait déjà d'une INDH de rang A. La loi organique N° 96-12 du 11 décembre 1996 portant composition, organisation et fonctionnement de la Commission Nationale des Droits de l'Homme (CNDH) a été modifiée et complétée par la loi organique N° 2005-004 du 09 février 2005 qui a renforcé l'efficacité, l'indépendance et l'impartialité de la Commission conformément aux principes régissant la composition et le fonctionnement des institutions nationales des droits de l'Homme.

²⁷ ²⁷ Ibid. note 18

²⁸ Ibid. note 18

²⁹ ²⁹ Ibid. note 18

³⁰ Ibid. note 18

En outre, la nouvelle loi a introduit dans son article 4 le principe de l'irrévocabilité du mandat des membres sauf pour des cas de non-respect des obligations prévues par la loi. Cependant en 2012, elle a traversé une crise liée à la publication d'un rapport confirmant la torture suite au procès de la tentative de coup d'Etat de 2009. Mécontentes des conclusions de ce rapport qui accusait directement les agents de l'ANR d'actes de torture, les autorités togolaises ont publié, à la place du document original, un rapport exonérant les forces de l'ordre de toute responsabilité.

Résistant à ces pressions, la CNDH a rendu public la version originale du rapport le 20 février 2012. Après quelques tentatives de dénégations, les autorités togolaises ont finalement reconnu que ce document était la version originale du rapport. Cette situation a pu remettre en cause la volonté affichée des autorités. En fait, il s'agit de voir l'attention qu'accorde les autorités à une institution qu'elles ont souhaitée mettre en place depuis plus d'une vingtaine d'années pour apporter un point de vue indépendant sur la situation des droits de l'homme. A la suite de l'EPU, le gouvernement a préparé un avant-projet de loi pour élargir le mandat de la CNDH en lui confiant le mécanisme national de prévention de la torture. En effet, le Togo a ratifié en juillet 2010 le protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la Torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Cette ratification permet désormais au Togo de se doter d'un mécanisme national de prévention de la torture, conformément à l'article 3 de ce protocole qui dispose que : « chaque Etat partie met en place, désigne ou administre, à l'échelon national, un ou plusieurs organes de visite chargés de prévenir la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants »³¹. La mise en place d'un mécanisme chargé de la surveillance des lieux de détention, telle que prévue par les articles 17 et suivants du protocole, répond au souci de la communauté des Etats de prévenir la torture par des visites régulières et inopinées de ces lieux, par l'examen de la situation des personnes privées de liberté, par l'analyse du système de détention dans son ensemble et par la formulation des recommandations pour améliorer les conditions de détention. C'est dans cette logique que le gouvernement togolais a décidé de confier le MNP à la CNDH, ce qui nécessite une réforme de cette institution, qu'il s'agisse de révision législative, de changement de

³¹ Protocole facultatif se rapportant à la Convention des Nations Unies contre la Torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants dit OP CAT

structure, de méthodes de travail ou de ressources additionnelles à prévoir. Le Bénin dans sa recommandation a demandé aux autorités de «mener à bonne fin le processus de création d'un mécanisme national de prévention contre la torture » pour qu'il soit conforme aux engagements du Togo en ratifiant le protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants comme l'a souligné la France dans l'une de ses recommandations. Pour le Professeur Emmanuel DECAUX à propos des institutions nationales des droits de l'homme, « il ne s'agit plus (pour la CNDH du Togo) seulement d'être à la disposition du gouvernement mais bien d'exercer une fonction tribunitienne». ³²C'est en ce sens que la Slovénie et la Hongrie ont recommandé d' «allouer davantage de ressources à la Commission nationale des droits de l'homme pour lui permettre de s'acquitter efficacement de son mandat ». ³³

Un autre secteur des acteurs des droits de l'homme a subi aussi des changements importants au cours et après l'EPU.

c- l' apparition de nouveaux réseaux d'acteurs locaux

Les organisations de la société civile, qu'elles agissent à l'échelle du pays ou à l'international, sont diverses au Togo. Durant l'EPU, elles ont chacune à sa manière contribué à l'effectivité du processus. Si certaines se sont limitées au seul cadre offert par l'Etat pour l'adoption de rapport national, d'autres ont produit un rapport alternatif. Dans l'une ou l'autre, des dimensions de leur contribution, l'EPU a permis l'émergence de nouvelles formes de présence et d'action sur le terrain des droits humains.

L'un des rapports alternatifs soumis au groupe de travail émane d'une plateforme regroupant neuf organisations de la société civile. Cette structure a été mise en place pour fédérer les synergies d'actions. Elle a trouvé l'EPU comme une occasion pour constituer une force d'action au sein des acteurs œuvrant dans le domaine des droits de l'homme au Togo. L'EPU a aussi jeté les bases de la naissance d'un réseau de travail comme « Initiative Baromètre ».

³² Emmanuel DECAUX, Le dixième anniversaire des principes directeurs des institutions nationales des droits de l'homme dits « Principes de Paris », <http://www.droits-fondamentaux.org/IMG/pdf/df3edpdin.pdf>

³³ Ibid. note 18

L'initiative Baromètre est un regroupement de quatre (04) organisations de défense des droits de l'Homme au Togo qui sont : l'Action des Chrétiens pour l'Abolition de la Torture (ACAT-Togo) ; la Section Togolaise d'Amnesty International (AI-Section Togo), le Collectif des Associations Contre l'Impunité au Togo (CACIT) et l'Union Chrétienne de Jeunes Gens (UCJG). C'est un cadre de partenariat, de collaboration et de renforcement de capacité en vue de contribuer à la protection et à la promotion des Droits de l'Homme. Le but de ce partenariat est de créer un cadre d'actions concertées entre les défenseurs des Droits de l'Homme et les autorités togolaises pour le suivi des engagements de l'Etat en matière de respect des droits de l'Homme. On a assisté aussi à la naissance d'un cadre national de concertation entre le Bureau du HCDH-TOGO et les organisations de la société civile œuvrant pour la promotion et la protection des droits humains au Togo. Le cadre de concertation a pour objectifs d'instaurer un dialogue permanent entre le HCDH-TOGO et les organisations de la société civile œuvrant pour la promotion et la protection des droits de l'homme et de favoriser le renforcement des capacités des organisations de la société civile œuvrant pour la promotion et la protection des droits de l'homme.

Ces différentes formes de collaboration visent essentiellement à la suite de l'EPU, le renforcement des capacités en termes d'analyse des acteurs de la société civile. L'EPU a permis aussi une plus grande visibilité des organisations locales qui n'avaient pas les capacités et les moyens de développer leur propre communication. Un responsable d'une ONG affirme que « le mécanisme de l'EPU nous a certainement aidé à nous faire connaître à l'échelon national. Plus important encore, il nous a permis de mettre en lumière des sujets que nous souhaitons que le gouvernement traite depuis longtemps.»

Le plaidoyer, que ce soit au niveau local, national, régional ou international, constitue pour les ONG un complément et une option à l'activité opérationnelle conduite, pour faire évoluer les politiques et les pratiques. Il est également intéressant de voir que l'EPU a permis aux ONG de coordonner leurs actions dans ce domaine.

C- au titre des procédures spéciales et la collaboration avec les organismes internationaux des droits de l'homme

La mobilisation des différents acteurs au cours de l'EPU s'est traduite par la soumission des rapports au conseil des droits de l'homme. L'EPU a engendré le record de rapports soumis auprès d'un mécanisme international des droits de l'homme. En effet, en comparaison aux autres mécanismes onusiens qui autorisent la soumission des rapports autres que celui du gouvernement, le nombre de rapports présentés par les acteurs de la société civile est important. Par exemple, devant le comité des droits de l'homme en charge des DCP en 2011, seulement deux rapports ont été enregistrés du côté de la société civile, cinq rapports alternatifs devant le comité des DESC en 2012, pour le comité pour l'élimination de la discrimination raciale en 2008, cinq pour le comité de convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes en 2012, aucun rapport alternatif.

En conformité à ses engagements notamment celles concernant la soumission des rapports aux organes conventionnels de façon plus régulière formulés par le Niger, le Togo a présenté en février 2012, le rapport initial et du 2ème au 5ème rapports périodiques sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes devant le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, et les 12 et 13 novembre 2012, le 2ème rapport sur la mise en œuvre de la Convention sur la torture et les traitements cruels, inhumains ou dégradants devant le Comité des Nations Unies sur la Torture. Sur certains rapports périodiques comme celui sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, le Togo revient de très loin. Cela veut dire que l'Etat n'avait pas respecté ses engagements vis-à-vis de certaines conventions qu'il avait ratifiées. C'est à juste titre que le Burkina Faso recommandait aux autorités togolaises de « poursuivre la coopération avec les mécanismes internationaux de protection »³⁴

Le Togo a aussi collaboré avec les procédures spéciales des Nations-Unies en acceptant la visite du rapporteur du sous-comité prévention de la torture du 1^{er} au 10 décembre 2014. Cette visite s'appuie sur la ratification en 2010 du protocole facultatif à la Convention contre la torture en 2002, en donnant au pays l'opportunité de renforcer la protection des personnes privées de leur liberté contre la torture et les mauvais traitements. Pour Gaetan Zongo, chef de la délégation de la visite du sous-comité « le

³⁴ Ibid. voir note 18

temps est venu de traduire cet engagement dans la pratique, notamment en finalisant le processus d'établissement du mécanisme national de prévention de la torture, dont la création reste en attente depuis plus de trois ans et la visite du SPT marque le début d'un dialogue constructif de coopération avec les autorités togolaises pour trouver ensemble des solutions qui permettront de faire face aux défis identifiés. « Les institutions dans lesquelles les personnes sont privées de leur liberté se heurtent au manque de ressources humaines et matérielles et au dysfonctionnement du système judiciaire, auxquels s'ajoutent l'absence de garanties fondamentales, d'incrimination de la torture et de sanctions appropriées dans la législation nationale. Ce défi doit être inclus sans plus attendre parmi les priorités du Togo »³⁵. Cette visite a permis de visiter 25 lieux de privation de liberté dans les villes de Lomé, Atakpamé, Kara, Mango, Tsévié, Notsé et Aného (voir ci-dessous), incluant des commissariats de police et des gendarmeries, des prisons, des camps militaires, l'Agence Nationale de Renseignements (ANR), et l'hôpital psychiatrique de Zébé à Aného. A part la visite du rapport spécial des Nations-Unies contre la torture en avril 2007, le Togo n'a pas reçu de visite dans le domaine de la torture à ce niveau.

Sur invitation des autorités togolaises, la Haut-Commissaire adjointe des Nations Unies aux droits de l'homme, Flavia Pansieri a visité le Togo du 17 au 20 février 2014. Cette visite a permis de faire un état des lieux des progrès réalisés et les différends qui minent l'administration de la justice au Togo. Elle a aussi plaidé pour la ratification du protocole facultatif au PIDESC.

Durant sa visite, elle a pu s'entretenir avec les autorités du pays. Elle a souhaité que sa « visite permette de renforcer l'engagement du Gouvernement togolais à coopérer avec les mécanismes internationaux des droits de l'homme ». ³⁶Sur ce point, elle « salue l'élaboration d'un plan national de mise en œuvre des recommandations de l'Examen périodique universel et des organes de traité dont elle espère l'adoption rapide ». Elle invite par ailleurs les autorités togolaises à mettre en place un mécanisme permanent chargé d'assurer la mise en œuvre et le suivi de ces recommandations et à lancer une invitation ouverte aux Procédures spéciales ». Avant cette visite, la Rapporteuse

³⁵ <http://www.hcdh-togo.org/fr/actualite-72-lesouscomitepourlapr.html>

³⁶ <http://www.hcdh-togo.org/fr/actualite-55-visiteautogodelahaut.html>

spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, Margaret Sekaggya s'est rendue au Togo en octobre 2013 et a présenté son rapport devant le conseil des droits de l'homme le 10 mars 2014. Dans ce rapport, elle note avec « satisfaction les progrès réalisés eu égard au cadre de travail des défenseurs des droits de l'homme, notamment les mesures importantes qui ont été prises pour combattre l'impunité concernant les violations commises par le passé et pour favoriser la réconciliation ainsi que les efforts déployés pour consolider le système judiciaire et pour soutenir les activités des femmes défenseurs des droits de l'homme en remédiant aux inégalités entre hommes et femmes et en luttant contre les stéréotypes sociaux »³⁷ et s'inquiète de « l'application du cadre juridique régissant les libertés fondamentales, en particulier la liberté d'expression et de réunion pacifique; du rôle et de la situation de certaines institutions clefs, telles que la HAAC et la Commission nationale des droits de l'homme; et de la polarisation excessive du cadre de travail des défenseurs des droits de l'homme ». ³⁸

Même les experts des Nations- Unies à travers leurs visites démontrent des progrès accomplis par les autorités, d'importants défis sont relevés et les recommandations de l'EPU sur certains aspects de la situation des droits de l'homme n'a eu que très peu d'effets.

Section 3 : Les défis en matière des droits humains

Malgré les multiples engagements pris par l'Etat togolais dans le cadre de l'EPU et d'autres mécanismes onusiens de protection des droits de l'homme, le pays est confronté à d'importants défis qui plombent les réformes engagées par les autorités depuis quelques années. Au nombre des problèmes qui minent la situation des droits de l'homme on a l'impunité et la persistance des actes de torture.

A- des constantes : la question de l'impunité et de la torture

³⁷ Rapport de la Rapporteuse spéciale sur la situation des défenseurs des droits de l'homme, Margaret Sekaggya, additif, Mission Togo, Conseil des droits de l'homme Vingt- cinquième session Point 3 de l'ordre du jour Promotion et protection de tous les droits de l'homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement, A/HRC/25/ 55/Add.2

³⁸ Ibid. note 38

La Suède dans sa recommandation au Togo devant le conseil des droits de l'homme a demandé aux autorités de «prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte qu'aucun cas de torture ou d'autres traitements inhumains ou dégradants ne se produise » et la Slovénie demandait l'élaboration « d'un plan d'action pour lutter contre la torture et les mauvais traitements en vue de leur élimination, et traduire en justice toutes les personnes soupçonnées de tels actes ». Et pourtant, plusieurs rapports des ONG soulignent que la torture est encore courante dans les lieux de détention et qu'elle est encouragée puisque les auteurs ne sont pas punis par la loi, d'où la culture de l'impunité. Ces dénonciations ont connu leur épilogue lors de la présentation du rapport du Togo devant le comité contre la torture en 2012. La délégation du gouvernement togolais reconnaît l'existence de la torture en ces termes : « Il serait prétentieux d'affirmer qu'il n'y a pas au Togo d'actes qualifiés de torture ou de mauvais traitements exercés par les agents de l'État. Cette situation est liée à l'imperfection de toute société humaine. »³⁹ Selon le rapport de 2013 de l'ACAT-France « en juillet 2010, le Togo a ratifié le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture (OPCAT). En vertu de ce texte, le Togo disposait d'un délai d'un an pour instituer un mécanisme national de prévention (MNP) de la torture, ce qui, deux ans après, n'a toujours pas été réalisé. L'avant-projet de loi créant l'Observatoire national des lieux de privation de liberté (ONPL), proposé par le comité de suivi de l'OPCAT avec la participation de l'ACAT-Togo, n'a pas reçu l'adhésion du gouvernement, qui a décidé finalement de loger le MNP au sein de la Commission nationale des droits de l'homme (CNDH) »⁴⁰.

Durant l'EPU, certains pays sont revenus sur la situation de violence ayant prévalu en 2005 suite au décès du président Eyadéma Gnassingbé. Par exemple la Norvège a demandé de «prendre des mesures pour lutter contre l'impunité dans les cas allégués de torture et des actes de violence commis dans le contexte des élections de 2005 et pour garantir la protection de la loi ». Le bilan des violences électorales est dramatique : plus de 500 personnes ont trouvé la mort dans le pays. Des exécutions sommaires ont

³⁹ Nations unies, Comité des droits de l'homme, Réponses écrites du gouvernement du Togo à la liste de points à traiter se rapportant à l'examen du quatrième rapport périodique du Togo, Togo, 2 mars 2011, 29 pages, p. 10-11, http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/CCPR.C.TGO.Q.4.Add.1_fr.pdf.

⁴⁰ ACAT France, rapport 2013, un monde tortionnaire, <http://unmondetortionnaire.com/Rapport-Un-monde-tortionnaire-2013>

été commises en nombre par des militaires à Atakpamé, Aného et Lomé. Ces derniers ont même créé, durant cette période, des commandos véhiculés chargés d'écraser les manifestants, de ramasser les cadavres et de les faire disparaître dans des fosses communes. Aucun auteur ou responsable de violations des droits de l'homme en avril 2005 n'a été jugé ou sanctionné. Les autorités togolaises se sont lancées dans une politique de réconciliation en occultant, à dessein semble-t-il, le volet judiciaire, et en privilégiant l'amnésie de l'État.

L'impunité dans le domaine de la torture est renforcée par le vide juridique au niveau national. Le Togo ayant ratifié la convention des Nations Unies contre la torture n'a pas pris de mesures pour sa domestication au niveau du cadre législatif. Certaines personnes reconnues coupables d'actes de torture ne font pas l'objet de poursuites judiciaires, c'est le cas dans l'affaire de la tentative de coup d'État de 2009. Plusieurs personnes condamnées en septembre 2011 pour participation à une tentative de coup d'État en 2009 ont saisi la Cour de justice de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) au motif qu'elles avaient été torturées pendant des interrogatoires. En juillet 2013, la Cour a estimé que l'État togolais était responsable d'actes de torture et lui a ordonné d'accorder réparation aux victimes. Les autorités n'ont pas nié les allégations de torture et des plaignants ont obtenu en partie réparation. Les responsables présumés de ces actes de torture ont été mutés, mais aucune enquête n'a été diligentée et les auteurs présumés n'ont pas fait l'objet de poursuites judiciaires⁴¹. C'est pourquoi le Mexique a demandé aux autorités togolaises d'élaborer « un projet de loi portant réforme du Code pénal de façon à introduire le plus tôt possible, l'incrimination de la torture selon la définition de l'article premier de la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ». Actuellement, le gouvernement a déposé le projet de loi de réformes du code pénal au parlement. Le nouveau code s'il est adopté comporte une définition de torture ainsi qu'une provision criminalisant la torture. Mais, le gouvernement n'a pas encore présenté le projet de loi du code de procédure pénal.

Le rapport de la CVJR insistait sur l'importance d'adresser le problème de l'impunité pour regagner la confiance du public dans le système judiciaire, élément « fondamental

⁴¹ Ibid note 41

à la garantie des principes démocratiques et à la non répétition des violences connues de par le passé ». ⁴²

B- Des conditions de détention et carcérale déplorables

Les conditions de détentions ont été toujours pointées du doigt au Togo. Dans un appel adressé aux candidats à l'élection présidentielle de 2015, Amnesty International et ACAT France « les conditions de détention au Togo ne respectent pas les standards internationaux et provoquent régulièrement des décès »⁴³. Selon, le rapport final du projet Atlas Torture, « les conditions de détention dans les prisons étaient déjà extrêmement alarmantes, et pouvaient certainement être qualifiées d'inhumaines. La surpopulation énorme, en était la cause principale, les détenus manquant d'espace dans leurs cellules, et devant supporter des conditions d'hygiène exécrables en raison du mauvais fonctionnement des égouts, de l'accès limité aux douches et aux toilettes pendant la nuit, et d'un espace personnel très limité. Leur alimentation, très peu nutritive, étaient également insuffisante. Les conditions médicales étaient aussi alarmantes ; certaines prisons disposant seulement d'une infirmerie, mais parfois sans médicament ni personnel médical permanent pour traiter la population carcérale ». C'est ce que le Canada recommandait au Togo lors de l'EPU en demandant aux autorités de « mettre en œuvre une stratégie qui vise à améliorer les conditions de détention en réduisant la surpopulation carcérale et faire en sorte que les femmes puissent être gardées par des agents pénitentiaires de sexe féminin ». Ces recommandations sont loin d'être mises en œuvre.

C-Liberté d'expression et de manifestation toujours menacée

Le Togo a la chance d'avoir une société civile dynamique et une presse audacieuse. Les pouvoirs publics tentent de restreindre la liberté d'expression et la liberté des médias en les accusant d'être des agents de l'opposition, dès lors qu'ils rapportent des faits ou des témoignages mettant en cause les institutions de l'Etat. Le gouvernement devrait au contraire se réjouir d'avoir une presse libre et utiliser les informations publiées dans des reportages et émissions de radio pour corriger les

⁴² Rapport final de la CVJR, Vol. 1, (2012)

⁴³ Amnesty International, Index : AFR 57/1508/2015

dysfonctionnements constatés de l'administration ou des responsables politiques mis en cause. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord recommandaient de « prendre des mesures pour créer un environnement qui permette aux médias d'exercer leurs activités librement et en toute indépendance, dans le respect de la liberté d'expression »⁴⁴. La situation actuelle ne satisfait pas du tout à la mise en œuvre de cette recommandation. Au contraire la garantie du « plein exercice par tous de la liberté d'expression »⁴⁵ et la protection de la liberté des médias tel que recommandée par la Slovénie sont incertaines.

Cette mise en cause de la liberté de la presse, même si les principales dispositions ne sont pour le moment pas mises en œuvre, sont pourtant l'un des éléments de la mise en cause de la liberté d'expression.

Il y a eu des attaques, allant parfois jusqu'à des plaintes devant la justice ou des menaces répétées contre certains journalistes ou certaines stations de radio traitant de sujets politiquement sensibles. Ainsi, En février 2013, l'Assemblée nationale a adopté une loi accordant à la Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication (HAAC) le pouvoir discrétionnaire de sanctionner les médias sans saisir les tribunaux, ce qui a suscité l'indignation des associations de journalistes. Un mois plus tard, la Cour constitutionnelle a estimé que six articles de cette loi étaient contraires à la Constitution. Il y a également des cas de simples citoyens qui répondaient à des demandes d'interviews de la presse ou exprimaient des opinions personnelles et qui ont été menacés ou convoqués par la police. C'est le cas de Monsieur Olivier Amah président de l'Association des Victimes de Torture au Togo (ASVITTO), qui a été arrêté en septembre 2013 et inculpé d'incitation à la rébellion, lors d'une manifestation.

Il avait évoqué la situation politique. Il a obtenu une libération conditionnelle en février 2014 et durant sa détention, il aurait reçu des menaces de mort.

D- La lente réforme du système judiciaire et la domestication des conventions et traités

⁴⁴ Ibid note 18

⁴⁵ Ibid note 18

En réalité, les traités internationaux sont mis en place pour avoir des effets sur les lois des pays. Dans ce domaine, l'EPU devait accélérer le processus de réformes du cadre juridique du pays.

Au moment où le Togo présentait son rapport, le PNMJ était déjà en cours d'exécution. Dans ce contexte, le Gouvernement a simplement réaffirmé son engagement à poursuivre la mise en œuvre du Programme National de Modernisation de la Justice (PNMJ), programme qui devait contribuer à «renforcer le processus visant à l'édification d'un État reposant sur la primauté du droit et la bonne gouvernance pour favoriser la stabilité politique ainsi qu'un développement social et économique durable »⁴⁶ comme souligné par la recommandation du Viet Nam. Ce programme en fait devait donner des réponses à une série de questions soulevées lors du diagnostic des problèmes qui minent la justice togolaise. Le système judiciaire est-il en mesure de jouer pleinement son rôle dans la protection des droits de l'homme en offrant des moyens de recours effectifs? Qu'en est-il de l'accès à la justice, de l'indépendance des tribunaux, du rôle déterminant du ministère public pour rendre effectifs les recours en matière pénale, de l'exécution des jugements, de l'application des normes internationales et européennes en matière de droits de l'homme? Quels obstacles rencontre-t-on? Comment les surmonter?

En fait il s'agit de «garantir le respect des dispositions constitutionnelles et législatives qui régissent la détention; compenser les lacunes des textes à chaque fois que cela est nécessaire, veiller à ce que les conditions d'arrestation, de garde à vue et de détention soient respectées et donner au pouvoir judiciaire les moyens de garantir son indépendance »⁴⁷ tel que recommandé par la France. Le rapport du HCDH sur le respect et la mise en œuvre des droits de l'homme dans l'administration de la justice au Togo, met en évidence des dysfonctionnements importants qui entravent le bon fonctionnement et l'indépendance de la justice. Il s'agit par exemple de « l'intervention, constatée par le passé, du Ministère de la justice dans la nomination et les procédures de sanction à l'encontre des magistrats contrevenant au principe de l'indépendance de la magistrature, de même qu'elle remet en cause le principe

⁴⁶ Ibid note 18

⁴⁷ Ibid note 18

d'inamovibilité des juges. Le principe de collégialité est rarement mis en œuvre au niveau des cours d'appel. Les principes d'accès concret et effectif à un tribunal et de gratuité de la justice se trouvent quant à eux restreints du fait des coûts excessifs de dépôt de requête et de l'absence d'assistance judiciaire gratuite. »⁴⁸ Sur le principe de l'indépendance de la magistrature, les articles 113 alinéa 2 et 114 de la Constitution togolaise stipulent qu'en « vertu de leur statut, les magistrats du Siègne ne relèvent que de la loi dans l'exercice de leurs fonctions juridictionnelles. Ils sont en outre inamovibles ». ⁴⁹ Le principe de l'indépendance institutionnelle est consacré dans l'article 14 alinéa 1 du PIDCP (ratifié en 1984) et explicité dans les principes internationaux relatifs à l'indépendance de la magistrature. Ces derniers stipulent que « la justice s'exerce à l'abri de toute intervention injustifiée ou ingérence, et les décisions des tribunaux ne sont pas sujettes à révision. »⁵⁰ Selon les informations recueillies dans le cadre de ce rapport, « plusieurs Ministres de la Justice ont, par le passé, imposé leur point de vue aux juges sous la menace d'affectation ou de sanction. Or, il revient au Conseil supérieur de la magistrature de faire des propositions au Garde des Sceaux en matière d'affectation. De même, le Conseil supérieur de la Magistrature est seul compétent en matière de sanctions disciplinaires. Dans l'autre sens, des juges chargés des cabinets d'instruction, dans certains dossiers, s'adressent directement au Ministre de la Justice. Ce sont des situations qui sont observées et vécues par des magistrats ; elles ne s'expriment pas ouvertement mais plutôt dans la discrétion et les magistrats s'en plaignent. Si dans le contexte actuel, ces pratiques ont considérablement diminué, même si quelques poches subsistent concernant des affaires à connotation politique ». ⁵¹ Et pourtant, le gouvernement a organisé des ateliers régionaux de renforcement des capacités des magistrats et des officiers de police judiciaire sur le respect des droits de l'homme dans l'administration de la justice 11 octobre 2011 - 23 mars 2012. Le renforcement des capacités des acteurs de la justice est une réponse aux recommandations de l'EPU mais n'a pas encore d'effets sur la

⁴⁸ HCDH-Togo, Rapport sur le respect et la mise en œuvre des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans l'administration de la justice au Togo, 2013 http://www.hcdh-togo.org/documentation/hcdh-20122013155040_rapportsurlesdroitsdelhommeetladministratedelajusticefinalversion191213.pdf

⁴⁹ Article 113 al. 2 et 114 de la Constitution togolaise

⁵⁰ Résolutions 40/32 du 29 novembre 1985 et 40/146 du 13 décembre 1985

⁵¹ Ibid note 49

perception qu'ont les citoyens de la justice togolaise. Une responsable d'une ONG a déclaré que « la corruption au sein du système judiciaire est courante et ne donne aucune garantie pour une vraie justice au Togo ». ⁵² La loi N°2013-010 du 27 Mai 2013 portant aide juridictionnelle au Togo n'est pas encore effective, ce qui renforce les disparités d'accès à la justice.

E- La persistance des violences et des discriminations à l'égard des femmes

Les recommandations de l'EPU font une bonne part aux questions liées aux droits de femmes. Les violences basées sur le genre sont courantes au Togo. L'étude réalisée sur les violences basées sur le genre en 2010 a révélé diverses formes de violences psychomorale (91%), économique (34%), physique (41%), sexuelle (33%), institutionnalisée (20%) et les mutilations génitales féminines (6,9%). Elles sont répandues dans toutes les couches sociales quels que soient le niveau d'instruction, la culture ou la religion et se rencontrent dans plusieurs lieux privés ou publics. Et pourtant, le pays a toujours marqué son engagement, à travers sa constitution, la ratification des conventions et autres instruments relatifs à l'équité et l'égalité du genre, les aménagements institutionnels, la récente adoption du code de l'enfant et du code du travail, sans oublier les activités menées par les acteurs de terrain. Selon l'étude effectuée sur les VBG en 2010, 19% des femmes, 33% des hommes et 92% des enfants ont subi des violences psychologiques au sein de leur ménage.

Les ressources investies pour la promotion de la femme sont encore faibles. La part du budget national consacré à la promotion de l'égalité des sexes et de l'autonomisation des femmes était seulement de 0,07%. A l'ouverture d'un atelier à Lomé sur la répression des violences faites aux femmes en Afrique la..... en charge de la promotion de la femme a déclaré qu'il est « important de continuer à renforcer les actions contre les violences faites aux femmes et aux filles. Même si les dénonciations sont encore deçà des réalités, l'urgence est de veiller à la sanction en conformité avec la loi » ⁵³. Les causes de ce phénomène sont multiples mais les pratiques traditionnelles le renforcent. La République de Moldavie dans sa recommandation appelait les autorités à « prendre

⁵² Entretien avec le responsable d'une ONG des droits de l'homme sur l'impact de l'EPU dans le domaine de la justice

⁵³ <http://horizon-news.info/article.php?lirearticle=3493>

des mesures pour modifier ou éliminer les coutumes et pratiques culturelles ou traditionnelles discriminatoires à l'égard des femmes »⁵⁴. Au plan légal, le code de la famille révisé met à la disposition des femmes un ensemble de droits qui sont de nature à leur assurer une certaine protection et un épanouissement. Ces droits sont notamment : la liberté pour l'épouse d'ajouter son nom de jeune fille à son nom d'épouse (article 7 alinéa 2) ; choix consensuel du domicile par les conjoints (article 16) ; la liberté de choix de l'époux par la femme. Cette liberté de consentement est consacrée par les dispositions des articles 43 et 44 du code. Mais ce code à ce jour n'est pas vulgarisé. Ce qui pouvait être fait à travers « des campagnes de sensibilisation appropriées auprès du public en vue d'éliminer la pratique des mutilations génitales féminines et les autres pratiques traditionnelles préjudiciables » tel que proposé par la Slovaquie. A ce jour, la loi criminalisant les violences faites aux femmes n'est pas encore adoptée par le parlement. Ainsi peu de progrès sont accomplis dans ce domaine.

F- Les autres droits catégoriels

a-La situation préoccupante des enfants

Les droits des enfants restent un sujet de préoccupation. Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ont demandé la modification des « textes législatifs portant sur les droits des femmes, des enfants et des personnes handicapées pour les rendre conformes à ses obligations internationales »⁵⁵ alors que la Hongrie recommandait de «prendre toutes les mesures nécessaires pour établir le plus tôt possible un comité national des droits de l'enfant »⁵⁶. Ce Comité National des droits de l'Enfant (CNE) prévu par l'article 453 du code de l'enfant n'est pas encore mis en place. Cette situation handicape considérablement le suivi indépendant de la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant et ses protocoles additionnels ainsi que la coordination de la réponse nationale aux violations des droits de l'enfant.

⁵⁴ Ibid note 18

⁵⁵ Ibid note 18

⁵⁶ Ibid note 18

Par décret N° 2014-155/PR du 09 Juillet 2014, le Président de la République a procédé à la nomination de 5 juges pour enfants dans cinq (5) tribunaux du Togo à savoir Atakpamé, Kpalimé, Aného, Kara et Dapaong portant le nombre des juges pour enfants à six au Togo. Le Forum des organisations de Défense des Droits des Enfants au Togo (FODDET), se réjouit de ces nominations et salue « cet acte important du gouvernement témoignant de l'engagement du pays à œuvrer pour l'accès à la justice pour mineurs ».⁵⁷ Et pourtant, le Togo ne dispose que d'une seule brigade pour mineurs basée à Lomé, ce qui affecte sérieusement le respect des droits des enfants en conflit avec la loi au Togo car, dans les commissariats, la mise en garde-à-vue des enfants en conflit avec la loi donnent lieu à la violation de leurs droits. La traite des enfants est favorisée par la pauvreté. Au Togo, près de la moitié (43,9%) des enfants au Togo vivent dans un foyer pauvre, soit 1.245.495 enfants. Parmi ceux-ci, 623.333 vivent dans des foyers très pauvres, avec, de ce fait, un accès précaire aux services sociaux de base et une vulnérabilité accrue à toutes formes de violences. Plus de la moitié (57%) de ces enfants sont en situation d'extrême pauvreté. 57.403 enfants âgés de 6-14 ans ne vont pas du tout à l'école. Parmi eux, 79% sont des filles et 89% vivent en zone rurale, indique le bureau de l'Unicef à Lomé. Ces données démontrent de la fragilité de la protection des droits des enfants au Togo. Parmi cette frange de la population vulnérable que constituent les enfants se trouvent des handicapés.

b- Les droits des handicapés

La Slovénie recommandait durant l'EPU au Togo de « lutter contre l'exclusion des personnes handicapées dans la famille et dans la communauté par une action éducative et des mesures ciblées et concrètes, en consultation avec les organisations de personnes handicapées ». La constitution togolaise garantit l'égalité et la protection des droits de tous les citoyens, dont les personnes handicapées font partie. L'article 33 de cette constitution mentionne directement la protection des droits des personnes handicapées. Dans les faits, les personnes handicapées au Togo subissent encore des discriminations, c'est la raison pour laquelle, la Fédération Togolaise des Associations de Personnes Handicapées (FETAPH) a organisé un atelier de formation et de sensibilisation sur la convention relative aux droits des personnes handicapées et le

⁵⁷ <http://elafrik.com/nomination-de-juges-pour-enfants-au-togo-le-foddet-felicite-le-gouvernement-et-plaide-pour-une-justice-pour-mineurs/>

développement inclusif a regroupé 24 magistrats de la région des Plateaux à Atakpamé. cette rencontre a permis de familiariser ces praticiens du droit avec les droits des personnes handicapées et de les amener à mieux prendre en compte la dimension du handicap dans les processus judiciaires. Les questions portant sur le développement local inclusif, la perception et l'évolution de la notion de handicap, le processus d'élaboration de la Convention Internationale des Droits des Personnes Handicapées (CIDPH), étaient au menu de cet atelier qui a permis aux magistrats de la région des Plateaux de mieux appréhender le handicap afin de le prendre en compte dans le processus judiciaire. Selon le rapport 2012 du Département d'État des États-Unis « la loi interdit la discrimination à l'encontre des personnes présentant un handicap physique, mental, intellectuel ou sensoriel en matière d'emploi, d'éducation, d'accès aux soins de santé, de transport ou de prestation d'autres services publics, mais l'État n'a pas appliqué ces dispositions efficacement dans les faits. Il n'existait pas de discrimination officielle déclarée à l'égard des personnes handicapées, certaines d'entre elles occupant des postes publics, mais la discrimination sociétale dont elles étaient victimes constituait un véritable problème. L'État n'exige pas un accès facilité aux locaux publics ou privés pour les personnes handicapées, bien que certains bâtiments publics soient équipés de rampes d'accès ». ⁵⁸On est loin alors de la recommandation de la Slovaquie qui demandait d'améliorer « l'accès à l'éducation et aux soins de santé des personnes handicapées, en s'occupant particulièrement des enfants »⁵⁹. C'est en fait la satisfaction des DESC de ce groupe vulnérable de personnes.

G- Les droits sociaux économiques et culturels

L'approche globale de la situation des droits de l'homme durant l'EPU s'est traduite par la diversité des recommandations. Il y a eu celles concernant les DESC. La république de Cuba a recommandé que les autorités togolaises continuent « à mettre en œuvre des programmes et des mesures pour que l'ensemble de la population bénéficie de services de qualité dans les domaines de la santé et de l'éducation ». A ce jour, si les disparités

⁵⁸ Département d'État des États-Unis – Bureau pour la démocratie, les droits de l'homme et le travail, Rapports 2012 sur les pratiques des pays en matière de droits de l'homme

⁵⁹ Ibid note 18

dans le domaine de l'éducation ont sensiblement baissé, le système éducatif togolais, au cours des quinze dernières années, a été éprouvé par de fortes contraintes financières dues à la conjoncture socioéconomique qu'a connue le pays, doublée de la suspension de la coopération avec les principaux partenaires au développement. Cette situation, combinée à la forte demande de scolarisation, a eu pour conséquence, une dégradation des conditions d'enseignement et des difficultés d'ordre structurel importantes. Les mesures prises par l'Etat à travers le recrutement des enseignants n'a pas permis d'améliorer la situation. Les données dans le domaine de la santé n'offrent pas une situation satisfaisante. La mortalité infantile est restée supérieure à 70 pour mille naissances, la mortalité maternelle autour de 300 pour 100 000 naissances vivantes.

Malgré une grande disponibilité potentielle des ressources en eau, le Togo rencontre des difficultés à mobiliser ces ressources et à satisfaire les besoins essentiels des populations. L'insuffisance des ouvrages d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement et leur accès difficile sont les problèmes majeurs du secteur. De plus, il fait face à une insuffisance du système de suivi et de contrôle de la qualité de l'eau aussi bien à l'état naturel (lacs, rivières, aquifères etc.) qu'au moment des prélèvements ou à la consommation.

D'autres contraintes freinent le développement du secteur. Il s'agit de la faible utilisation et du manque d'entretien et de maintenance des ouvrages publics d'eau et d'assainissement existants. La faible utilisation des services d'eau potable engendre des maladies d'origine hydrique et influe négativement sur la santé, la scolarisation des filles et la participation des femmes aux activités génératrices de revenus. La faible maîtrise des ressources en eau a des conséquences sur l'agriculture et, par conséquent, sur le potentiel de croissance du pays dans la mesure où l'agriculture contribue pour une grande part à la croissance économique.

H- L'EDH dans les écoles et des forces de l'ordre

Lorsqu'on l'utilise de manière efficace, l'éducation aux droits humains (EDH) peut donner aux détenteurs de droits les outils nécessaires pour défendre leurs droits, faire en sorte que ceux qui ont des obligations aient connaissance de leurs obligations en

matière de droits humains et renforcer les capacités du mouvement de défense des droits humains. C'est pourquoi l'Iran, dans l'une de ses recommandations a demandé d'intégrer « un enseignement des droits de l'homme et du citoyen dans les programmes scolaires et dans les cours de formation destinés aux membres des forces de l'ordre » et plus concrètement selon l'Afrique du Sud, il faut « élaborer une stratégie et un plan d'action nationaux en faveur des droits de l'homme et renforcer la campagne de sensibilisation à l'intention du grand public et des autres parties prenantes ». Le respect des droits humains à la fois par les détenteurs de droits et par ceux qui ont des obligations constitue un facteur essentiel pour la réalisation de réels changements dans la vie des gens. Les détenteurs de droits et ceux qui ont des obligations ont les uns comme les autres besoin de savoir et de comprendre que chaque être humain a des droits et aussi des responsabilités. De nombreuses atteintes aux droits humains résultent de préjugés et d'une discrimination, y compris d'une discrimination systémique. A ce jour, l'Etat togolais n'a pas procédé à une intégration systématique de l'enseignement des droits de l'homme dans les programmes scolaires. A part quelques ateliers de renforcement de capacités, les forces de l'ordre ne reçoivent aucune formation directement liée aux droits de l'homme.

Les traités relatifs aux droits humains sont peu appliqués et leur application est peu contrôlée tant au niveau national qu'au niveau international⁶⁰. Il existe de graves lacunes en ce qui concerne l'obligation de rendre des comptes en matière de droits humains, qui constitue un aspect essentiel du changement quant à la situation de ces droits. L'éducation aux droits humains a été incorporée dans des traités relatifs aux droits humains parce qu'il est reconnu que la connaissance des droits humains contenus dans un traité est essentielle pour que les personnes et la société civile puissent vérifier si le gouvernement respecte ses obligations aux termes de cet instrument.

Les défis énumérés plus haut suggèrent que l'adoption des recommandations n'est pas un facteur suffisant pour l'amélioration des droits de l'homme. Cette amélioration est liée à différents facteurs qui sont très liés au contexte politique et à la volonté des autorités du pays.

⁶⁰ NEUMAYER, Eric. *Do International Human Rights Treaties Improve Respect for Human Rights?*, Journal of Conflict Resolution 49(6) : 925 – 953, 2005.

Chapitre 2 : LES LECONS TIRES DE CETTE EXPERIENCE

D'une manière générale, la situation des droits de l'homme dans le pays demeure assez précaire. Les crises politiques passées et actuelles et les crises sociales dans le pays continuent d'entraver la réalisation d'un éventail de droits de l'homme. Ces conflits et crises ont eu des répercussions, dans plusieurs domaines à travers des cadres législatifs inadéquats, l'absence de bonne gouvernance dans les administrations publiques, la faiblesse du système judiciaire et le manque de bonnes politiques sociales. D'autre part, le pays fait face à des déficits démocratiques persistants et/ou leurs efforts de démocratisation ont été partiellement réussis car, bien que des élections périodiques récentes aient été conduites d'une façon relativement ouverte, dans la plupart des cas, elles n'ont pas permis l'exercice des libertés publiques.

Section 1 : Des facteurs peu ou prou favorables à la mise en œuvre des recommandations

Selon la synthèse des rapports des séminaires de l'OIF « la crédibilité et l'efficacité de l'EPU dépendent de trois facteurs d'une importance égale, à savoir, et notamment, de la volonté politique de l'État de mettre en œuvre les recommandations issues de l'EPU, de ses moyens et de son approche globale de la problématique ».

Cette idée s'appuie sur une constatation : le changement en général, et le changement dans le domaine des droits de l'homme en particulier, est rarement linéaire. Généralement, ce changement est influencé par de multiples facteurs, entre autres les interventions de toute une série d'acteurs, qui se combinent et interagissent de diverses manières. Cependant, l'évaluation de l'impact n'a pas essentiellement pour but d'attribuer les changements à tel ou tel autre acteur, mais plutôt de mesurer l'ampleur de la contribution réelle ou ressentie des recommandations de l'EPU à des changements spécifiques, souvent en déterminant la valeur ajoutée qu'elle apporte.

A- L'affirmation d'une volonté politique en matière des droits de l'homme

Selon le chef de la diplomatie suisse Didier Burkhalter, mettre en œuvre les lois dans le domaine de la protection des droits de l'homme requiert «avant toute chose une volonté politique»⁶¹. L'engagement de l'Etat togolais pour la mise en œuvre des recommandations de l'EPU a été clairement exprimé lors de l'adoption du rapport final en mars 2012 en ces termes : « la ferme volonté du gouvernement togolais de s'acquitter de ses obligations en matière de droits de l'homme est irréversible ». ⁶² Cet engagement a été réitéré par le Président de la République du Togo lors de son allocution à la cérémonie de remise du rapport de la Commission Vérité, Justice et Réconciliation (CJVR) le 3 avril 2012. Parmi les cinq facteurs susceptibles de contribuer à la mise en œuvre des recommandations de l'EPU cités par le HCDH, la volonté politique est au premier plan. C'est elle qui permet la réalisation des autres conditions favorables ou défavorables au progrès en matière des droits de l'homme dans le pays. Il s'agit en fait d'un engagement qui doit se traduire dans le discours et les décisions du gouvernement. Le premier ministre du Togo en ouvrant les portes de la foire des droits de l'homme organisée pour la première fois au Togo a laissé entendre que « le gouvernement ne faillit pas à son obligation de protéger et de promouvoir le respect de la dignité humaine et à rendre visibles les actions et les efforts qu'il entreprend quant à l'amélioration de la situation des droits de l'homme au Togo »⁶³. Cette déclaration en plus d'être un engagement est un signal fort pour mobiliser l'ensemble des acteurs pour la promotion des droits de l'homme. Si, pour Olivier de Frouville, ⁶⁴ l'efficacité de l'EPU en tant que mécanisme de coopération dépend largement de la bonne volonté de l'Etat examiné, elle reste un facteur non suffisant et est aussi lié à la pression d'autres acteurs.

B- La mobilisation de la société civile

⁶¹ <http://www.lematin.ch/suisse/Droits-de-l-homme-Burkhalter-reclame-une-volonte-politique/story/10879821>

⁶² Déclaration liminaire de la délégation togolaise devant le conseil des droits de l'homme dans le cadre de l'adoption du rapport final du Togo au titre de l'examen périodique universel (EPU), 12 mars 2012

⁶³ <http://www.republicoftogo.com/Toutes-les-rubriques/Politique/Zunu-Le-Togo-doit-devenir-la-plus-belle-vitrine-des-droits-de-l-homme>

⁶⁴ Olivier de Frouville, "Building a Universal System for the Protection of Human Rights: The Way Forward", in M. Cherif Bassiouni and William Schabas (eds.) *New Challenges for the UN Human Rights Machinery* (Intersentia, Cambridge, 2011) 241 at 253.

L'EPU a donné une visibilité à la thématique des droits de l'homme à travers la mobilisation de divers acteurs et des dirigeants du pays. Les droits de l'homme est une thématique par laquelle les autorités du pays réaffirment leur engagement vis-à-vis de l'opinion nationale et internationale. En plus de mettre en lumière les violations des droits de l'homme durant l'EPU, les acteurs de la société civile qui participent à l'EPU, agissent pour que le gouvernement tienne ses engagements. Cela passe par la construction des coalitions à long terme avec de nombreux acteurs de la société civile pour soutenir des questions ayant trait à ces engagements. Se constituant en coalition, elles ont pu faire des propositions sur certains textes législatifs, et engager le gouvernement à changer de position sur certains sujets comme la ratification de nouveaux instruments internationaux. L'initiative Baromètre a par exemple présenté une série de prohibitions d'amendement sur le nouveau code pénal.

En donnant la parole aux victimes à travers les rencontres et des cadres d'échanges, les ONG ont pu faire soutenir les violations des droits de l'homme par des témoignages crédibles et attirer l'attention du public et de la communauté internationale.

Même si elles font l'objet de critiques de la part du gouvernement, elles jouissent d'une confiance auprès du public. Les victimes des violations des droits de l'homme trouvent auprès d'elles l'espace de s'exprimer. Cette expression prend la forme de dénonciation et à cet égard, elle noue aussi un partenariat efficace avec les médias. Ces derniers publient les informations sur les droits de l'homme et obligent l'Etat à réagir. La notoriété à laquelle elles ont ainsi accédé renforce évidemment leur position dans les interactions complexes à l'œuvre dans la société internationale contemporaine. Ces ONG ont développé une forme d'influence au-delà des frontières du pays comme ce que Henri Rouillé d'Orfeuil appelait la diplomatie non gouvernementale. Et « cette diplomatie non gouvernementale a permis des avancées non négligeables: campagnes d'opinion pour la défense des droits humains, des droits économiques et sociaux, des droits de l'enfant, actions en faveur des agriculteurs familiaux et pour la souveraineté alimentaire, mobilisations pour la protection de l'environnement, l'interdiction des mines antipersonnel, la production des médicaments génériques, l'annulation de la dette des pays pauvres et le lancement de taxes internationales. [...] l'étonnant pouvoir d'influence des ONG au regard de leurs

modestes moyens ». ⁶⁵ Pour le directeur d'une ONG, « l'EPU est également une excellente opportunité pour s'engager et promouvoir un plus grand dialogue public afin de souligner l'importance des droits de l'homme dans le pays ». ⁶⁶

C- Allocation des ressources

David Frazier dans son évaluation sur la mise en œuvre des recommandations de l'EPU dans neuf pays, a émis une hypothèse tout à fait légitime : « autant des recommandations exigent l'utilisation de ressources financières (par exemple, création et programmes de financement) ou politique (par exemple, signatures de traités, d'adoption des lois,), on s'attendrait à ce que les niveaux de mise en œuvre soient en corrélation directe avec le niveau de développement d'un pays. Par conséquent, les pays ayant un niveau élevé de développement auront le plus haut niveau de mise en œuvre, et les pays les moins développés auront le plus faible niveau de mise en œuvre » ⁶⁷. Cette assertion est légitime car la mise en œuvre de toutes les recommandations a besoin de ressources financières ou matérielles. L'un des membres de la commission de l'élaboration des rapports périodiques et initiaux a estimé que tant que l'Etat ne consacrerait pas un budget conséquent pour le suivi des recommandations, il serait illusoire d'espérer des progrès sensibles. L'organisation des ateliers de concertation avec les acteurs de la société civile ou des missions de suivi exigent des ressources. Cependant la mise en œuvre de toutes les recommandations ne nécessite pas forcément la mobilisation de ressources financières supplémentaires. Elles peuvent être intégrées dans les programmes de développement engagés par le gouvernement. Certaines recommandations exigent notamment l'allocation ou l'augmentation de l'allocation de ressources financières, matérielles, ou humaines nécessaires à la mise en œuvre des plans d'action, des stratégies et des programmes.

⁶⁵ Rouillé d'Orfeuil (Henri), *La diplomatie non gouvernementale: les ONG peuvent-elles changer le monde?*, Paris, éditions de l'Atelier, 2006

⁶⁶ Entretien avec le directeur d'une ONG de droits de l'homme

⁶⁷ FRAZIER D., *Evaluating the Implementation of UPR Recommendations: A Quantitative Analysis of the Implementation Efforts of Nine UN Member States*, 27 p., 2011

D-Briser la méfiance des autorités vis-à-vis des ONG

Les relations entre le gouvernement et les ONG ont été par le passé très mauvaises et marquées par la suspicion et des critiques acerbes. Le gouvernement a souvent qualifié les ONG de bras politiques de l'opposition. Cette position avait pour objectif de décrédibiliser leur travail et de soutenir auprès du public que ces ONG étaient disqualifiées pour critiquer d'une manière objective le gouvernement. L'EPU dans sa phase de consultation a permis d'établir un cadre de discussion entre le gouvernement et les ONG. Les échanges ont pu décrier les positions et installer en partie les ONG comme des acteurs privilégiés dans le dialogue sur les droits de l'homme au Togo.

L'indépendance et l'impartialité des ONG ont toujours été le gage de leur efficacité, elles n'entendent donc pas perdre cette garantie. Le risque de confusion entre le politique est grand, la collaboration doit donc passer par une délimitation des rôles de chacun afin d'accentuer leur complémentarité. Il s'agit d'établir des règles, des frontières pour que chacun garde son indépendance. Elles se veulent des partenaires influents des Etats. Elles ont « développé une expertise juridique, qui leur permet de peser, non sans efficacité, sur les négociations internationales. Certaines d'entre elles ont, grâce à leur statut consultatif aux Nations Unies, ou dans d'autres organisations internationales, la possibilité de se faire entendre lors des réunions internationales. Certaines ont leurs entrées chez les dirigeants de leurs pays ».⁶⁸

E- Risque d'instrumentalisation de l'EPU ?

Les droits de l'homme sont devenus un référent continu dans le discours du gouvernement. Les autorités n'hésitent pas à s'en référer quand il s'agit de démontrer leurs efforts ou de l'utiliser dans les relations diplomatiques. C'est ce que l'article, intitulé « Examen périodique universel: Un exercice Ambivalent » publié par FIACAT, essaye de démontrer. Il observe que le processus d'examen est institutionnellement faible. L'article note que "les critiques de certains pays ont présenté un problème singulier: un manque d'objectivité. En effet, à plusieurs reprises, il y avait une

⁶⁸ Cohen (Samy), "ONG, Alter mondialistes et société civile internationale", présenté lors du colloque "Les mobilisations altermondialistes" organisé par le GERMM-AFSP, Paris, 3-5 décembre 2003

contradiction évidente entre l'image dépeinte d'un pays à l'issue de son examen et les questions soulevées par les procédures spéciales, les organes conventionnels et les ONG. Pendant L'examen du Tchad, le 5 mai 2009 à la cinquième session de l'EPU, le chef de la délégation a appelé le recrutement d'enfants soldats au Tchad "un mythe"⁶⁹. Si au Togo, on ne parle pas de mythe, certaines violations des droits de l'homme soulevées par plusieurs rapports d'ONG, n'ont pas reçu de réponses. Mieux face aux critiques, les autorités n'hésitent pas à brandir les compliments reçus lors de la présentation de leur rapport devant le groupe de travail. D'ailleurs, de retour de Genève, le site officiel d'information du gouvernement estimait que « le Togo respecte ses engagements ».⁷⁰ L'organisation UN Watch estimait à juste titre dans un article à travers un titre évocateur « A Mutual Praise Society »⁷¹ (Une société de Louange mutuelle) que l'utilisation des avis et des déclarations de félicitations, une grave préoccupation qui joue un rôle important dans la détermination de la façon dont les pays examinent les uns les autres.

Le but de ce mémoire est d'aider les autorités et les acteurs impliqués à améliorer le prochain cycle de l'EPU sur le Togo. Il est important à partir des différents constats relevés de renforcer quelques aspects pour la mise en œuvre des recommandations formulées et le processus tel qu'engagé au niveau du Togo.

Section 2 : Pour mieux préparer le prochain cycle

La plupart des Etats qui sont passés par l'EPU ont mis en place des dispositifs organisationnels de suivi pour les aider à montrer les progrès réalisés à partir de leur passage à cet examen. Ces dispositifs s'occupent habituellement des différents domaines, ou dimensions, dans lesquels le pays concerné s'efforce de susciter des changements. Les dispositifs d'évaluation de l'impact peuvent aider chaque pays à

⁶⁹ FIACAT "UPR: An ambivalent exercise." December 2009. UPR-Info. July 2011 <<http://upr-info.org/-Articles-and-analyses-.html>>.

⁷⁰ <http://www.republicoftogo.com/Toutes-les-rubriques/Politique/Droits-de-l-homme-le-Togo-respecte-ses-engagements>

⁷¹ UN Watch. "A Mutual Praise Society." 6 February 2009. UPR-Info. July 2011 <<http://upr-info.org/-Articles-and-analyses-.html>>.

mener à bien ses réalisations, et permettre de mieux mesurer le travail effectué et de mieux adapter la vision du pays aux résultats cumulés de l'ensemble des axes stratégiques, y compris son fonctionnement et ses méthodes d'intervention. Etape déterminante du processus, le suivi et la mise en œuvre des recommandations sont en effet la phase au cours de laquelle le pays examiné donne effet aux recommandations qu'il a acceptées, à travers l'aménagement ou le réaménagement du cadre législatif – incombant au parlement –, l'élaboration de politiques et programmes pour répondre aux préoccupations identifiées lors de l'examen – du ressort de l'Exécutif – dans le cadre de l'amélioration de la situation des droits de l'homme dans le pays concerné.

A- un cadre permanent de suivi et d'échanges

A part le séminaire de validation du plan de suivi des recommandations de l'EPU à ce jour il n'existe pas un cadre de suivi de la mise en œuvre des recommandations. Le gouvernement se borne à la convocation de réunions sur des sujets liés à des aspects particuliers et occulte l'aspect holistique de la mise en œuvre des recommandations.

Étant donné que la réalisation des droits de l'homme n'est pas un événement ponctuel et que leur protection comme leur promotion doivent être continûment assurées, il serait nécessaire de disposer d'informations permettant de suivre le droit de l'homme considéré à différents moments ou, dans l'idéal, d'avoir une série chronologique. Cela permettrait de suivre la réalisation progressive du droit en question et la fréquence des violations sur une période donnée. Pour mettre en place un mécanisme de suivi axé sur les droits, il faut que toutes les parties prenantes, et en particulier les détenteurs de droits, aient accès aux informations disponibles et aux données relatives à la jouissance des droits de l'homme. Cela suppose que l'on établisse un calendrier de publication et de diffusion. Pour fortifier le processus de suivi, il faut aussi que le cadre adopté facilite l'utilisation des informations disponibles à des fins de plaidoyer, afin de sensibiliser les autorités et le public aux droits et aux devoirs, permettre aux détenteurs de droits de mieux faire entendre leurs requêtes, et suivre les progrès réalisés par les autorités dans la réalisation de leurs obligations.

B-L'implication effective du parlement

Le pouvoir législatif a une grande responsabilité pour assurer la conformité du droit national aux règles constitutionnelles et internationales concernant les droits de l'homme et éviter ainsi de futures violations des droits de l'homme. Le parlement est le gardien des principes fondamentaux de la démocratie et des droits de la personne humaine tel que l'égalité, la justice et la transparence, y compris dans les processus électoraux. Ces responsabilités revêtent une importance particulière à travers les activités des commissions parlementaires spécialisées en matière de droits de l'homme et dans l'exercice de l'autorité décisionnelle du parlement en matière d'allocation de ressources destinées à la réalisation et la protection des droits de l'homme dans tous les domaines, y compris dans le domaine des droits économiques, sociaux et culturels. Il est nécessaire d'associer le parlement au plus haut niveau d'abord pour la vulgarisation des recommandations, puis l'identification des législations appropriées dans le cadre de la mise en œuvre des recommandations, en plus de donner des rapports réguliers au parlement sur l'impact des recommandations sur les populations; et enfin transmettre au parlement le plan d'action de mise en œuvre pour l'aider dans sa tâche de l'action gouvernementale.

C-renforcer la participation de la société civile

La société civile dans le premier cycle a joué un rôle déterminant en fournissant les informations nécessaires d'abord au gouvernement pour améliorer le rapport national mais ensuite au groupe de travail par les rapports alternatifs. Cependant, plusieurs responsables ont déploré la précipitation dans laquelle ils ont été invités à des rencontres d'échanges ou de validation avec les représentants du gouvernement. L'implication de toutes les composantes de la société civile est un gage de crédibilité pour le national. L'implication de la société civile dans le processus EPU n'est pas facultative, elle est une composante même du processus car en faisant de l'EPU un organe subsidiaire de l'assemblée générale des Nations Unies, il reste ouvert à la société civile. La résolution 60/251 de cette instance demande aux Etats « d'œuvrer en étroite coopération avec les gouvernements, les organisations régionales, les organismes nationaux de défense des droits de l'homme et la société civile dans le domaine des droits de l'homme ». ⁷² Selon Cynthia Gervais, « l'implication de la société

⁷² http://www2.ohchr.org/french/bodies/hrcouncil/docs/A.RES.60.251_Fr.pdf

civile dans tous les stades du processus dépend non seulement de la volonté politique des États, mais également de sa capacité de s'adapter à la logique de l'EPU. En effet, l'EPU implique un changement de perspective de la part de la société civile : d'une perspective de confrontation à une perspective axée sur le dialogue avec l'État aussi bien dans le cadre de la préparation des rapports que dans la phase du suivi »⁷³.

D- la coopération internationale au service de l'effectivité des recommandations

L'appel a été lancé par la ministre des droits de l'homme lors de la session de l'adoption du rapport final en ces termes : « le Togo voudrait pouvoir compter sur la coopération internationale, convaincu qu'avec le soutien du système des nations unies et d'autres partenaires, il réussira à mettre en œuvre de façon satisfaisante les recommandations qu'il a acceptées dans le but d'améliorer la situation générale des droits de l'homme »⁷⁴. L'appui des partenaires techniques et financiers doit prendre en compte les engagements de l'Etat togolais en matière des droits de l'homme. D'ailleurs, l'EPU comme processus de dialogue à la base, responsabilise l'ensemble de la communauté internationale pour renforcer les capacités nécessaires à l'amélioration de la situation des droits de l'homme dans les pays examinés. Pour cela, les partenaires du Togo doivent renforcer la coordination de l'aide au développement pour s'assurer que les programmes et projets engagés par le gouvernement contribuent à la réalisation des recommandations de l'EPU.

⁷³ Cynthia Gervais, LE MECANISME D'EXAMEN PERIODIQUE UNIVERSEL DU CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DE L'ONU : ÉVALUATION PROVISOIRE, acte du colloque, 2012

⁷⁴ Propos introductifs de la ministre des droits de l'homme lors la session d'adoption du rapport final sur le Togo le 15 mars 2012

CONCLUSION

Lors de l'ouverture d'un évènement unique en son genre dans le pays, appelé la foire des droits de l'homme, le premier ministre émettait le vœu que le Togo devienne « la plus belle vitrine des droits de l'homme ». Comment cela peut-il advenir si peu d'efforts sont engagés pour mettre en œuvre les recommandations issues des mécanismes de protection des droits de l'homme ? Des mécanismes internationaux, des stratégies ou des procédures utilisées pour la promotion et la protection des droits de l'homme, des politiques partagent l'objectif central commun d'inciter les autorités nationales à prendre des mesures nécessaires pour garantir la jouissance des droits de l'homme internationalement reconnus dans leur juridiction. L'EPU en est un. Mais comme le souligne Elvira Domínguez Redondo⁷⁵, « les organismes internationaux des droits humains ne disposent pas de compétence pour poursuivre et punir les responsables de violations des droits ou de fournir une réparation directe aux victimes de ces violations ». Il y a quatre ans, le conseil des droits de l'homme émettait une série de recommandations aux autorités togolaises à travers l'EPU. Ces recommandations partant du constat de l'insuffisance des mesures en matière de protection des droits de l'homme, contiennent des propositions visant à orienter les actions du gouvernement pour promouvoir et soutenir le mécanisme national de protection de tous les droits. Ces recommandations, qui faisaient date en 2011, puisque c'est la première fois que la situation des droits de l'homme était scrutée sans distinction de catégorie, n'avaient pas vocation à être le point final d'une réflexion, mais bien à servir d'aiguillon et de guide pour les actions déjà engagées, et qui se poursuivent aujourd'hui. L'EPU en tant que processus de dialogue, a commencé au Togo avec la mobilisation des divers acteurs œuvrant dans le domaine des droits de l'homme. Une mobilisation inégale et plus ou moins participative. Quatre ans après, le point sur ce qui est accompli et ce qui doit changer en matière des droits de l'homme est énorme et couvre plusieurs dimensions notamment dans le domaine légal, institutionnel, du respect des libertés publiques, du système judiciaire et de la torture entre autres. Par son approche pluridimensionnelle, cette étude esquisse l'état de la mise en œuvre des recommandations de l'EPU.

⁷⁵ REDONDO E. D., *The Universal Periodic Review—is there life beyond naming and shaming in human rights implementation?* *New Zealand Law Review* (2012, vol. 4) forthcoming, 42 p, 2012

Les ONG ont toujours cherché des espaces pour porter leurs revendications en matière de violation des droits de l'homme au Togo, ils l'ont trouvé à travers l'EPU. Le gouvernement a voulu toujours répondre à ces revendications en montrant les progrès réalisés au Togo dans le domaine. L'EPU fut une opportunité certaine. Le système des Nations Unies de son côté n'a pas loupé le coche pour coordonner la diversité des points de vues des acteurs dans le pays. Ainsi, l'EPU a pu dans une certaine mesure concilier les différentes positions de divers acteurs de la scène nationale.

De l'évolution des droits de l'homme au Togo après l'EPU, on peut tirer deux lectures *janusiennes*. Une lecture positive qui est soutenue par la domestication d'un certain nombre d'instruments internationaux. Dans cette optique, on peut dire que le Togo n'est sans doute plus le meilleur élève, car à cet égard, il semble qu'il faille relativiser les choses et considérer qu'au regard du grand nombre de Conventions ratifiées par le Togo, le nombre d'observations et de demandes directes est somme toute relativement faible. Et pourtant, l'évolution de la situation des droits de l'homme au Togo démontre que les recommandations n'ont trouvé qu'une application partielle. Le gouvernement a accepté plus d'une centaine de recommandations sans beaucoup de résultats. Pourquoi alors ce faible niveau de mise en œuvre ? Le manque d'une volonté politique doublée d'une situation politique marquée par un déficit démocratique n'a pas favorisé cette mise en œuvre.

Une lecture prudente montre en effet que malgré quelques pas positifs accomplis, la situation des droits de l'homme reste précaire. Le risque de torture est encore réel, les atteintes à la liberté d'expression et de manifestations restent élevées durant la période. Les droits des femmes et des groupes vulnérables sont loin d'être respectés. Alors, que le gouvernement a manifesté sa volonté de mettre tout en œuvre pour respecter ses engagements vis-à-vis des instruments internationaux de protection des droits de l'homme, peu de progrès sont notables.

Cette double lecture est le reflet des positions contradictoires du gouvernement face aux revendications des victimes des violations des droits de l'homme et des ONG. Le passage du Togo devant le conseil des droits de l'homme a été façonné de moments clés dans la vie politique du pays. A ce titre, il a fait l'objet d'une forte mobilisation

aussi bien des acteurs nationaux que de la communauté internationale. Toutefois, les dernières allégations de torture et d'autres freins à la liberté d'opinion et de manifestation observés par différents acteurs, témoignent de la fragilité de la situation et les défis dans le domaine du respect des droits fondamentaux.

Ces constats ne doivent pas conduire à une vision défaitiste de l'impact de l'EPU. La référence habituelle à l'EPU par l'Etat et la société civile dans le pays témoigne incontestablement de son impact sur les prises de position et l'action sur la scène nationale. Même si les effets ont été limités, l'EPU a eu le mérite de proposer un cadre de mesure des changements et de proposer une analyse globale de la situation des droits de l'homme. Si l'EPU est un processus capital pour l'amélioration des droits de l'homme dans un pays, la Résolution 60/251 de l'Assemblée Générale des Nations Unies indique très clairement que l'EPU est l'une des procédures parmi d'autres permettant de s'occuper de la situation dans les pays et aussi, que cet examen viendra compléter l'œuvre des Organes conventionnels sans faire double emploi. On peut espérer que d'autres mécanismes puissent aider le Togo à améliorer la situation des droits de l'homme. Et, loin d'une vision éthérée des effets de l'EPU, les préoccupations doivent renvoyer à une vision dynamique des droits de l'homme dans la société.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Ouvrages sur l'EPU

Centre de Recherche en Droit Public, Observatoire Mondial des Droits de l'Homme, UPR WATCH, Le mécanisme d'Examen Périodique Universel du Conseil des droits de l'homme, évaluation provisoire, Actes du Colloque, 28 p., 2010

CHAUVILLE R. and MANIEVA S., Analytic Assessment of the Universal Periodic Review, 2008-2010, UPR Info, Geneva; 2010, consultable en ligne à l'adresse http://www.upr-info.org/IMG/pdf/UPR-Info_Analytical_assessment_of_the_UPR_2008-2010_05-10-2010.pdf

Commission Nationale Consultative Des Droits De L'Homme, Avis sur le réexamen des activités et du fonctionnement du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, 2010

REDONDO E. D., The Universal Periodic Review-is there life beyond naming and shaming in human rights implementation? New Zealand Law Review (2012, vol. 4) forthcoming, 42 p, 2012

DOYIDOYI S. et NKENGURUTSE E., Etude d'évaluation de la mise en œuvre des recommandations du conseil des droits de l'homme et des organes des traités relatifs aux droits de l'enfant, pour l'élimination de la discrimination à l'égard de la femme, contre la torture et de la commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Commission Nationale Indépendante des Droits de l'Homme, 181 p., 2012

EDWARD R. M., the universal Periodic review: a work in Progress An Evaluation of the First Cycle of the New UPR Mechanism of the United Nations Human Rights Council, Friedrich Ebert Stiftung study, 32 p., 2012

FIACAT "UPR: An ambivalent exercise." December 2009. UPR-Info. July 2011 <<http://upr-info.org/-Articles-and-analyses-.html>>.

FIDH Delegation to the UN, « The Universal Periodic Review – Handbook » Genève, 6 août 2011, 6 p.

FIDH, manuel pour l'examen périodique universel, 12 p., 2009

FRAZIER D., Evaluating the Implementation of UPR Recommendations: A Quantitative Analysis of the Implementation Efforts of Nine UN Member States, 27 p., 2011

FROUVILLE de O., “Building a Universal System for the Protection of Human Rights: The Way Forward”, in M Cherif Bassiouni and William Schabas (eds.) *New Challenges for the UN Human Rights Machinery* (Intersentia, Cambridge, 2011) 241 at 253.

Friedrich-Ebert-Stiftung, Report on The Human Rights Council’s Performance To-date, November 2010 or the Human Rights Monitor Quarterly 2/2012, consultable en ligne à l’adresse http://www.ishr.ch/document-stuff/browse-documents/doc_download/1440-universal-periodic-review-hrmq2-2012

GARETH S., “Fair Comment and Free Speech: NGO participation during the UN’s Universal Periodic Review”, *Civil Society Watch Global Bulletin*, No. 38 August 2008
Global Observatory on Human Rights, The Human Rights Council’s UPR Mechanism: The Conditions of its Perennity, Working Note Montreal, 31 May 2010

HARRINGTON J., UN Human Rights Council Brings to an End the First Cycle for Universal Periodic Review, Blog of The European Journal of International Law; 2012, consultable en ligne à l’adresse <http://www.ejiltalk.org/un-human-rights-council-brings-to-an-end-the-first-cycle-for-universal-periodic-review/>

HCDH, L’Examen Périodique Universel – Guide pratique pour la société civile, Genève, 60 p., 2013 Disponible en ligne à l’adresse <http://www.ohchr.org/FR/AboutUs/Pages/CivilSociety.aspx>

HICKEY E., The UN’s Universal Periodic Review: Is it Adding Value and Improving the Human Rights Situation on the Ground? A Critical Evaluation of the First Cycle and Recommendations for Reform, *ICL Journal* © Verlag Österreich, 2013, accessible en ligne à l’adresse https://www.icljournal.com/download/a671e91c60a30231e1067f41ba849986/ICL_Thesis_Vol_7_4_13.pdf

Human Rights Watch, “Human Rights Council : No more business as usual”, 19 mai 2006, 11 p.

International Service for human rights, Overview of the Universal Periodic Review in 2008, in: *Human Rights Monitor*, 2008

JACOBSEN A. F., focus sur l’examen périodique universel une introduction, Institut danois des droits de l’homme, 44 p., 2010

JAMES J., An academic study of the Universal Periodic Review (UPR) from the perspective of Children’s Rights, Mémoire de Master, Université de Fribourg, 102 p., 2012

KENNEDY K., 'The Mystery of Global Governance' in Jeffrey L. Dunoff and Joel P. Trachtman, *Ruling the World? Constitutionalism, International Law, and Global Governance* (CUP, 2009), 37, 46. D

OIF, *Guide pratique, Examen périodique universel, Plan de mise en œuvre des recommandations et des engagements*, Paris, 130 p, 2013

RATHGEBER T., *Reviewing the UN Human Rights Council, Perspectives from Civil Society*, Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung, FES International Policy Analysis, 2010

REDONDO E. D., *The Universal Periodic Review –Is There Life Beyond Naming and Shaming in Human Rights Implementation IV NZ LAW REVIEW n°673*, 2012

REDONDO E. D., *The Universal Periodic Review of the UN Human Rights Council: an assessment of the first session*, 7(3) CHINESE J. INT'L. L. 721, 722-4, 2010

Sireyjol A., « Examen Périodique Universel (EPU) : Audition de la France au Conseil des droits de l'homme de l'ONU » [PDF] in *Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF*, 22 janvier 2013

TEXIER P., « Droits de l'homme, une réforme en demi-teinte » , *Le Monde diplomatique*, octobre 2006.

UN Watch. "A Mutual Praise Society." 6 February 2009. UPR-Info. July 2011 <<http://upr-info.org/-Articles-and-analyses-.html>>.

UPR Watch, *India and the Universal Periodic Review: An analysis of the 2008 review and background information re: 2012 review*, 2011

Rapports

Rapport du Togo

Rapports des organisations de la société civile

Rapport de la commission nationale des droits de l'homme

Rapport du système des Nations Unies

Département d'État des États-Unis – Bureau pour la démocratie, les droits de l'homme et le travail, *Rapports 2012 sur les pratiques des pays en matière de droits de l'homme*

Amnesty International, *Rapport annuel 14/15*

Ouvrages généraux sur les droits de l'homme

ASCENSIO H., DECAUX E., et PELLET A. (dir.), *Droit international pénal*, Pedone, 2000

BOBBIO N., *L'Età dei diritti*, Turin, Einaudi, 1997, p. 66, cité par CHAMPEIL-DESPLATS V., Effectivité et droits de l'homme : approche théorique, sur le site web <http://books.openedition.org/pupo/1152?lang=fr>, visité le 18/12/2014

BADIE Bertrand, FARDEAU J.-M., « La diplomatie des droits de l'homme », *La Revue internationale et stratégique*, n°50, été 2003.

BETHOUX Camille, « La diffusion et la promotion des normes internationales de droits humains : Le rôle de la Fédération Internationale des Droits de l'Homme (FIDH) ».

BUKHARI- DE-PONTUAL Sylvie, « ONG et évolutions du droit international », *Projet*, 2009

CARDENAS, Sonia, *Constructing Rights? Human Rights Education and the State*, International Political Science Review, Vol.26, n° 4 (Oct), pp. 363-379, 2005

COHEN S., "ONG, Alter mondialistes et société civile internationale", présenté lors du colloque "Les mobilisations altermondialistes" organisé par le GERMM-AFSP, Paris, 3-5 décembre 2003

COHRS ET AL. *Determinants of Human Rights Attitudes and Behaviour: A Comparison and Integration of Psychological Perspectives*, Political Psychology, Vol. 29, n° 4., 2007.

COLLET Brigitte, « Les ONG de défense des droits de l'homme aux Nations Unies », *Projet*, printemps 2002

DELMAS-MARTY M. et LUCAS DE LEYSSAC C. (dir.), libertés et droits fondamentaux. Introduction, textes et 2^e éd., 2002

EL YAZAMI Driss, MADELIN Antoine, « Durban et les ONG », *Projet*, printemps 2002

GARCIN Thierry, « Feu les droits de l'homme dans les relations internationales », *Défense nationale*, août-septembre 2002

GARCIN Thierry, « Les droits de l'homme à l'épreuve de l'universalité », *Relations internationales* 2007/4, n° 132, p. 41-50.

HENKIN L., *The Age of Rights*, Columbia U. Press, 1990

HOPGOOD S., *The Endtimes of Human Rights*, Cornell University Press, 272 p, 2013

KROMMENIJK J., Finnish Exceptionalism at Play? The Effectiveness of the Recommendations of UN Human Rights Treaty Bodies in Finland, *Nordic Journal of*

Human Rights, 27 p., 2014, accessible en ligne
<http://dx.doi.org/10.1080/18918131.2014.876752>

LOCHAK D. (dir.), Mutations de l'Etat et protection des droits de l'homme, presses universitaires de Paris-X, 2006

PAGANI F., 'Peer Review: A Tool for Cooperation and Change—An Analysis of the OECD Working Method', OECD SG/LEG, 2002, accessible en ligne
<http://www.oecd.org/dataoecd/33/16/1955285.pdf>

NEUMAYER E., Do International Human Rights Treaties Improve Respect for Human Rights 49 JOURNAL OF CONFLICT RESOLUTION 925 (2005) and Simmons, 2009

RAWLS J., Théorie de la Justice (1971), trad. Fr., Seuil, 1987

ROUILLE d'ORFEUIL H., La diplomatie non gouvernementale: les ONG peuvent-elles changer le monde?, Paris, éditions de l'Atelier, 2006
RYFMAN Philippe, « Les ONG, acteurs controversés des relations internationales », *Questions internationales*, n°19 - mai-juin 2006.

SIRIRAM C. L., Human Rights Claims vs. the State: Is Sovereignty Really Eroding? INTERDISCIPLINARY JOURNAL OF HUMAN RIGHTS LAW, n°107, 2006

SUR Serge, « La Convention de Rome entre ONG et Conseil de sécurité », *RGDIP*, janvier 1999

VILLEY M., le Droit et les droits de L'homme, PUF, 1983

WACHSMANN Patrick, Les Droits de L'homme, Dalloz, « Connaissance du droit », 5^e éd.,
2008

Sites internet

www.francophonie.org/IMG/pdf/oif-guide-pratique-web.pdf

http://www.dpi.org/fr/Universal_Period_Review

www.humanrights.ch/fr

<http://www.ishr.ch>

<http://www.ohchr.org>

www.upr-info.org/fr

<http://upr-epu.com>

www.unwatch.org

www.welcomedesk.org/pdf/fidh_epu_fr.pdf

