

RAPPORT FINAL

Évaluation du projet «Recours
au volontariat pour un appui
juridique aux groupes
vulnérables en milieu carcéral
au Togo »

Présenté à Pépé Ayélé WANSI-SATCHIVI
Team leader en gouvernance institutionnelle
PNUD/Togo

Par Me Véronique Lamontagne
Avocate/Consultante en développement international
Secteur justice et droits humains/Experte en évaluation
Courriel: verolamo@sympatico.ca

11 février 2014

REMERCIEMENTS

Tous mes remerciements à l'équipe de la Direction de l'accès aux droits et à la justice (DADJ) et à tous les partenaires du projet qui m'ont appuyé tout au long de ma courte mission et au-delà. Grâce à vous, j'ai beaucoup appris sur la réalité de la justice togolaise et sur votre importante contribution au renforcement de la justice et à la protection des droits des populations vulnérables. Votre engagement est inspirant.

Merci aux volontaires pour le partage de leur expérience, leur engagement et leur dynamisme. Je vous souhaite une longue et riche carrière de juristes attentifs aux besoins de populations vulnérables.

Merci au Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) de m'avoir donné l'opportunité de réaliser ce mandat et à Pépé Ayélé WANSI-SATCHIVI pour son appui, sa lecture éclairée de la situation et ses commentaires constructifs.

Table des matières

1.0 INTRODUCTION	1
1.1 Le projet.....	1
1.2 L'évaluation	2
1.3 La méthodologie	2
2.0 CONTEXTE ET PERTINENCE	4
2.1 Contexte et priorités du Togo	4
2.2 Réforme de la justice : Contexte global	5
2.3 Réformes de la justice pénale : contexte régional	7
3.0 COHÉRENCE.....	9
3.1 Cohérence interne du Projet	9
3.2 Cohérence externe du Projet : complémentarité et coordination	10
4.0 EFFICACITÉ	11
4.1 Le recours au volontariat (Composante 1)	11
4.2 La sensibilisation des détenus à leurs droits (composante 2)	13
4.3 La création de BAIOJ (composante 3)	14
4.4 Les expériences pilotes d'audiences extraordinaires (composante 4)	16
4.5 Le renforcement des capacités de l'administration pénitentiaire (composante 5)...	17
5.0 EFFICIENCE	19
6.0 QUESTIONS TRANSVERSALES.....	20
6.1 Intégration des genres	20
6.2 Droits humains.....	20
7.0 CADRE DE MISE EN ŒUVRE ET PARTENARIATS	20
8.0 RECOMMANDATIONS.....	21
ANNEXE A Liste des personnes consultées	23
ANNEXE B Liste des documents consultés	25
ANNEXE C Liens utiles en matière d'accès à la justice.....	27

Acronymes

ANVAD	Alliance nationale des volontaires contre les abus de drogues
BAIOJ	Bureaux d'accueil, d'information et d'orientation des justiciables
CARIJ	Comité d'appui aux réformes institutionnelles et juridictionnelles
CFPJ	Centre de formation des professions judiciaires
CPAP	Plan d'action du programme pays
CVJR	Commission vérité, justice et réconciliation
DADJ	Direction de l'accès aux droits et à la justice
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté au Togo
HCDH	Haut Commissariat aux Droits de l'Homme
OCDI	Organisation de la Charité pour un Développement Intégral (OCDI-Lomé)
PAJDH	Projet d'appui à la justice et aux droits humains
PAUSEP	Plan d'appui d'urgence au secteur pénitentiaire
PNMJ	Programme national de modernisation de la Justice
PNUD	Programmes des Nations Unies pour le Développement
PROVONAT	Programme de promotion du volontariat national au Togo
PSI	Population service international (PSI-Togo).
SCAPE	Stratégie de croissance accélérée et de promotion de l'emploi (SCAPE)
SNU	Système des Nations Unies
UCJG/YMCA	Union Chrétienne de Jeunes Gens /Young Men's Christian Association
UNDAF	Plan Cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement du Togo
UNDOC	Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC)

1.0 INTRODUCTION

1.1 Le projet

Le projet « Recours au volontariat pour un appui juridique aux groupes vulnérables en milieu carcéral au Togo » (ci-après le Projet) est un projet-pilote financé sur une période de 20 mois par le PNUD à hauteur de 388 810 \$US (montant décaissé en date du 17 janvier 2014).

Il a pour objectif principal de «contribuer au renforcement de la démocratie et de l'État de droit, au respect des droits fondamentaux des plus vulnérables, à travers la mise en œuvre d'un système pilote d'aide juridique et judiciaire en faveur des groupes vulnérables et des plus démunis tout en favorisant le renforcement des capacités de jeunes diplômés, sur la base des mécanismes de promotion du volontariat national».

Le projet poursuit les objectifs spécifiques suivants :

- promouvoir l'autonomisation des jeunes à travers le recours au volontariat pour l'acquisition de compétences pratiques et d'une expérience professionnelle favorisant leur insertion sur le marché de l'emploi;
- développer un dispositif pilote d'aide juridique, à travers la fourniture d'une assistance juridique aux détenus/prévenus, en particulier aux femmes et aux jeunes;
- organiser des audiences spéciales dans les tribunaux ayant le plus grand nombre de prévenus, en fournissant des services juridiques et une aide juridictionnelle pour l'instruction diligente des dossiers civils et pénaux;
- renforcer les capacités de l'administration pénitentiaire via la formation du personnel et la mise en place d'un dispositif de gestion informatisée des prisons (GIP).

Les résultats attendus du projet sont :

- ✓ Les capacités des jeunes volontaires sont renforcées, à travers l'acquisition de compétences et d'expériences professionnelles, améliorant leur employabilité.
- ✓ Les détenus les plus vulnérables, en particulier les jeunes et les femmes, bénéficient de services d'appui-conseil et d'aide juridique des volontaires nationaux dans les ressorts de Lomé et Aného.
- ✓ Un dispositif de promotion et de protection des droits des justiciables est établi dans les tribunaux de grande instance de Lomé et Kara.
- ✓ Des expériences pilotes d'audiences extraordinaires sont menées dans les tribunaux de grande instance de Lomé et Aného, offrant une assistance judiciaire aux détenus.
- ✓ Les capacités techniques des personnels de l'administration pénitentiaire sont renforcées.

Il compte cinq composantes :

1. Le recours au volontariat : formation, mentorat et expérience pratique;
2. La sensibilisation des détenus à leurs droits par les volontaires et autres acteurs;
3. La création de bureaux d'accueil, d'information et d'orientation des justiciables (BAIOJ);
4. Les expériences pilotes d'audiences extraordinaires; et
5. Le renforcement des capacités de l'administration pénitentiaire.

1.2 L'évaluation

1.2.1 Justificatif

Le projet arrive à son terme et le PNUD prévoit poursuivre son appui à la justice et donner une portée nationale au projet, après évaluation-correction, dans une démarche concertée entre le ministère de la Justice et le PNUD. C'est ce qui justifie l'organisation de la présente mission d'évaluation du projet. L'évaluation est donc un processus d'apprentissage et de consolidation qui a pour objectif de fournir les éléments d'appréciation objective sur le déroulement et les orientations futures en la matière. Le PNUD désire aussi avoir une appréciation rapide du projet pour inscrire la suite des actions dans son plan d'action 2014.

1.2.2 Les Objectifs

L'objectif global de l'évaluation est d'analyser l'ensemble des interventions du PNUD dans le cadre du «Recours au volontariat pour un appui juridique aux groupes vulnérables en milieu carcéral au Togo», de caractériser et d'évaluer les résultats en termes de **pertinence**, de **performance** (effectivité et efficacité et efficience), de **succès** (qualité, durabilité et «réplicabilité » des produits obtenus) et d'**appropriation**.

Plus spécifiquement, il s'agira de:

1. Apprécier les principaux critères d'évaluation :
 - La pertinence de la conception : le contexte de mise en œuvre du projet; la pertinence des objectifs du projet en lien avec le contexte, les priorités nationales et celles du PNUD et par rapport aux initiatives similaires menées dans la sous-région; et l'adéquation des objectifs au regard des besoins réels identifiés;
 - la cohérence entre les objectifs, les moyens, les activités;
 - l'efficacité du projet;
 - l'efficience du projet;
 - la prise en compte des questions transversales : l'intégration du genre et des droits humains dans les activités du programme.
2. Analyser le cadre de mise en œuvre, la qualité des partenariats et des synergies réalisées;
3. Identifier les forces et les faiblesses et les leçons apprises;
4. Proposer des recommandations.

1.3 La méthodologie

La portée de l'évaluation et les livrables attendus ont été établis en prenant en compte la nature et l'envergure du projet. Ainsi, nous avons opté pour une **évaluation de type «real time»** c.-à-d. une évaluation «opérationnelle» qui vise à apporter des informations pertinentes et bien ciblées aux décideurs pour la suite du projet-pilote et consignées dans un rapport succinct, simple et bien ciblé.

La réalisation de ce mandat retient l'approche gestion axée sur les résultats (GAR). La méthodologie s'inspire et retient les exigences du *Guide du PNUD sur la planification, du*

suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du développement. Elle retient aussi les recommandations du *"UNDP Discussion Paper: Innovations in Monitoring and Evaluation Results"* (novembre 2013). Au cours de la mission, des méthodes participatives ont été retenues afin de favoriser l'appropriation et l'apprentissage des parties prenantes.

Le cadre de résultats du projet a servi de cadre de référence à l'analyse des effets à court et moyen terme du projet. La méthodologie est développée en tenant compte du cadre de référence et du contexte du pays décrit dans la section 2 du présent rapport.

La méthodologie présentée dans le plan de travail a été mise en oeuvre sans contrainte à l'exception de l'atelier de validation avec les partenaires qui n'a pas pu avoir lieu. Toutefois, les principaux constats ont été partagés et validés avec le ministre de la Justice et son équipe ainsi que la responsable du PNUD au terme de la mission.

La méthodologie retenue pour cette évaluation a été articulée comme suit : i) une étape préparatoire qui consiste à bien saisir la portée du mandat le contexte d'intervention et à définir le plan de travail; ii) une seconde étape, celle de la mission au cours de laquelle les données ont été recueillies et analysées et un rapport provisoire rédigé et restitué; iii) une troisième étape, celle de l'analyse et de la finalisation du rapport final.

La méthodologie a favorisé l'utilisation de diverses sources d'informations et méthodes de collecte de données sur lesquelles reposera l'analyse et qui ont permis la triangulation des informations afin d'assurer la fiabilité et la crédibilité des données retenues pour la formulation des constats et recommandations.

En résumé, les principales étapes et réalisations sont les suivantes :

- Un plan de travail détaillé a été soumis avant la mission et mise à jour au démarrage;
- Des grilles d'entrevue et une matrice d'évaluation ont été élaborées pour soutenir la méthodologie;
- Des entrevues avec un grand nombre d'acteurs incluant les partenaires du projet; les volontaires; des bénéficiaires; des partenaires techniques et financiers; et des acteurs de la justice. (Voir la liste des personnes rencontrées en **Annexe A**);
- La documentation a été rassemblée avant, pendant et après la mission. Elle a fait l'objet d'une analyse. (Voir la liste des documents consultés en **Annexe B**);
- Des visites de prisons et de tribunaux dans trois sites (Lomé, Atakpamé et Aného) ont pu être réalisées.
- Un atelier de validation avec le PNUD, le ministre et les représentants de la Direction de l'accès aux droits et à la justice (DADJ) qui a permis de présenter et valider les principaux constats et recommandations.
- Un rapport provisoire a été soumis à la fin de la mission

Le rapport final présente les principaux constats et recommandations en lien avec les objectifs attendus.

2.0 CONTEXTE ET PERTINENCE

2.1 Contexte et priorités du Togo

Le Togo a connu une importante crise sociopolitique entre 1990 et 2005 qui a eu un impact majeur sur plusieurs aspects du développement économique et social. Après une longue période d'isolement marquée par l'interruption de l'aide au développement et l'absence d'investissements, le pays s'est engagé en 2006 dans une politique d'ouverture qui a permis la reprise de l'aide. Selon l'enquête du PNUD sur les principes des États fragiles¹, le Togo occupe une place à part dans la sous-catégorie des États fragiles et est plutôt considéré comme un pays en sortie de crise laissant présager une reprise économique possible.

La mise en place d'un Cadre de dialogue et de concertation et d'une Commission vérité, justice et réconciliation (CVJR), sa participation au processus international visant l'amélioration de l'aide, le dialogue politique engagé avec les acteurs de la société civile ainsi que l'élaboration d'un Document de stratégie de réduction de la pauvreté au Togo pour 2009-2011 (DSRP) ont permis d'instaurer la confiance et de souligner la volonté du gouvernement de renouer avec les partenaires internationaux et nationaux pour faire face aux nombreux défis du développement. Parmi ceux-ci : la sécurité alimentaire, la protection de l'environnement et des ressources naturelles, la promotion de l'emploi des jeunes et des femmes, l'accès aux services sociaux de base de qualité, la promotion de la gouvernance administrative et institutionnelle et enfin la protection des droits de l'homme.

Une analyse des documents-cadres et des priorités énoncées par le gouvernement permet de constater l'existence d'un cadre de référence favorable, d'une volonté d'agir ainsi que la présence d'actions concrètes engagées en faveur de l'emploi chez les jeunes et du renforcement de l'État de droit : les deux objectifs ciblés par le Projet.

En effet, la Constitution, votée par référendum en 1991, prévoit la mise en place et le renforcement des institutions pour favoriser l'émergence d'un État de droit au pays. La Stratégie de croissance accélérée et de promotion de l'emploi (SCAPE) pour 2009-2012 retenait la création d'emploi et l'amélioration de la gouvernance comme axes prioritaires

La SCAPE pour la période 2013-2017 retient des objectifs liés à l'emploi des jeunes, à la lutte contre le VIH/SIDA et à la promotion de l'équité et égalité entre les genres sous l'axe 3. Pour le renforcement de la gouvernance, on retrouve les priorités suivantes sous l'axe 4 :

« Il s'agit notamment (i) d'améliorer l'efficacité du système judiciaire à travers le renforcement des capacités d'administration et de contrôle des juridictions et (ii) de renforcer l'accès au droit et à la justice ainsi que la justice de proximité à travers une amélioration de la couverture du territoire des services judiciaires et le renforcement du dispositif d'accès à l'aide juridictionnelle aux plus pauvres. »

Pour le renforcement de l'État de droit, elle souligne que la responsabilité d'agir en faveur de la promotion et protection des droits de l'homme incombe à l'ensemble des intervenants.

¹ OCDE. Conflits et fragilité. L'engagement international dans les États fragiles : Peut-on mieux faire. Enquête 2011 sur les principes des États fragiles, p.31

L'un de ses piliers du Document de stratégie de réduction de la pauvreté au Togo (DSRP-C) 2009-2011 portait sur le renforcement de la gouvernance avec un accent sur réalisation des droits humains et la poursuite des efforts en vue de la modernisation de la justice incluant des actions en faveur de l'accès à la justice.

Il en va de même pour le Plan Cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement du Togo (UNDAF) pour la période 2008-2012 qui comptait parmi ses objectifs « *l'amélioration significative du respect des droits de l'Homme et de l'État de droit par le renforcement du cadre légal et institutionnel* » et qui retient comme thèmes transversaux l'approche axée sur les droits de l'Homme et le ciblage prioritaire des groupes vulnérables incluant les femmes, les jeunes et les enfants faisant face à des problèmes d'accès à des services sociaux. L'UNDAF 2014-2018, en voie d'approbation, retient aussi la promotion de la gouvernance administrative et institutionnelle et la protection des droits de l'homme.

Le Plan d'action du programme pays (CPAP) 2008-2012, actualisé en 2010, confirmait aussi la poursuite des initiatives en faveur de l'emploi des jeunes et ceux en matière de gouvernance démocratique. Le nouveau plan (2014-2018) met l'accent sur l'accès au droit et à la justice (Volet 4).

Sur le plan international, le Plan stratégique du PNUD (2008-2013) retient la lutte contre le VIH/SIDA et le renforcement de la gouvernance démocratique comme objectifs. Le nouveau Plan stratégique pour 2014-2017 retient comme priorités : la primauté du droit ; la gouvernance démocratique ; l'emploi et la réduction des inégalités. De manière générale, la non-discrimination des groupes vulnérables occupe une part importante de la programmation du Système des Nations Unies (SNU) au Togo et ailleurs.

Le gouvernement, avec l'appui des partenaires financiers, a aussi mis de l'avant de grands programmes dans ces secteurs dont le Programme national de modernisation de la Justice (PNMJ) qui visait le renforcement de plusieurs aspects du système de justice dont l'amélioration de l'accès au droit et le Programme de promotion du volontariat national au Togo (PROVONAT) qui vise à renforcer l'employabilité des jeunes diplômés en mettant leurs compétences au service du développement socioéconomique du Togo tout en promouvant les valeurs de citoyenneté et d'engagement.

Il est important de souligner la mise en place d'une *Politique nationale de vulgarisation juridique* en 2010, l'adoption récente la *Loi portant aide juridictionnelle* ainsi que l'élaboration en cours d'une *Politique nationale de la justice* qui énoncera la vision, la mission et les orientations dans ce domaine. Cela confirme la volonté politique à poursuivre les efforts en vue d'une justice plus saine, équitable et accessible. En matière de droits humains, on note le programme national de promotion et de protection des droits de l'Homme et l'engagement du gouvernement à mettre en œuvre les recommandations de la CVRJ.

2.2 Réforme de la justice : Contexte global

Il existe une reconnaissance générale de l'impact positif qu'une justice saine et efficace peut avoir sur la gouvernance et le développement durable d'un pays. Pour cette raison, depuis le début des années 1990, plusieurs gouvernements, agences d'aide au développement et organisations multilatérales, incluant le PNUD, ont consenti des efforts considérables aux

réformes juridiques et judiciaires. Force est toutefois de constater que la plupart des grands programmes de réformes n'ont pas atteint les attentes escomptées et ont produit des résultats mitigés.

Certains estiment que les résultats limités de ces expériences sont dus à l'approche morcelée des réformes qui mettent l'accent sur des éléments spécifiques de la justice sans vision d'ensemble, sans accompagnement ou gestion du changement adéquats. Cela peut aussi en partie être attribuable aux approches choisies qui consistent souvent en une forte concentration sur les aspects institutionnels au détriment des enjeux qui relèvent de l'accès à la justice, de la prévention et de la gestion des conflits à la base. Trop souvent, l'orientation donnée est exclusivement juridique (cadre législatif et formation en droit substantif) alors que les véritables problèmes sont liés à la gestion de la justice et à la gestion du changement. Quand l'accès à la justice est retenu comme axe de réforme, il vise les enjeux d'accès aux tribunaux plus que l'accès à la justice dans un sens plus large.

Encore aujourd'hui, nous avons une compréhension limitée des approches à adopter pour promouvoir et appuyer l'émergence de système de justice équitable. Face à ce constat, de nouvelles approches ont été proposées pour tenter de comprendre et développer des programmes visant à favoriser une justice au service des populations vulnérables en lien avec les enjeux de lutte contre la pauvreté. Il s'agit notamment de l'initiative « *Legal Empowerment for the Poor* » du PNUD qui propose de « démarginaliser » les populations pauvres par une meilleure appropriation de leurs droits et un renforcement des capacités des institutions à reconnaître les besoins des groupes vulnérables.

La Banque mondiale a aussi mis de l'avant le programme « *Justice for the Poor* » qui appuie la recherche et l'innovation sur les enjeux d'accès à la justice, la livraison de services de justice et sur des enjeux de gouvernance des ressources naturelles. Des expériences ont été menées au Sierra Leone, Nigeria et au Kenya. L'approche axée sur les droits retenue par les Nations unies et plusieurs acteurs du développement international milite aussi en ce sens.

Si l'on examine l'expérience du Togo à la lumière de ce qui précède, on peut dire qu'elle n'est pas unique et qu'à l'instar de d'autres pays, son grand programme de réforme a produit des résultats mitigés. Les évaluations² du PNMJ et du projet d'appui à la justice et aux droits humains (PAJDH) ainsi que le diagnostic fait dans la cadre du DSRP, confirment que malgré les efforts consentis et quelques avancés, plusieurs problèmes persistent et de nombreux défis restent à relever.

Parmi les retombées positives mises de l'avant par ces études : une amélioration des capacités administratives; du contrôle du système judiciaire; du cadre législatif; des capacités des juridictions et de la dissémination juridique ainsi que la mise en place d'un Centre de formation des professions judiciaires (CFPJ).

Toutefois, la justice se caractérise toujours par l'insuffisance de ses ressources due au faible pourcentage du budget national consenti à ce secteur (0,5% du budget de l'État); la lenteur

² PNUD. A. Gariepy et E. Songhai, *Évaluation finale du Projet d'appui à la mise en œuvre du programme national de modernisation de la justice (2005-2009)*, juillet 2010 et Patricia Birette-Bernard, *Évaluation finale du projet d'appui à la réforme de la justice et à la promotion des droits de l'homme au Togo*, Programme FED de l'Union Européenne pour le Togo, janvier 2013.

des procédures juridictionnelles; un manque de formation continue et de contrôle de la prestation de travail des divers acteurs du système; la corruption interne, mais aussi celle des « démarcheurs de justice »; les défaillances du fonctionnement de la chaîne pénale qui occasionnent notamment une surpopulation carcérale et des détentions préventives longues et injustifiées; les difficultés d'accès à la justice; l'absence de mécanismes de règlements alternatifs des litiges; et le non-respect des droits humains dont fait état le dernier rapport du HCDH³ et qui influe sur le contexte politique et social du pays.

Dans le cadre de l'étude menée par le Comité d'appui aux réformes institutionnelles et juridictionnelles (CARIJ), les justiciables confirment les besoins dans ce secteur et ils « *formulent la demande d'une justice de proximité accessible à tous, sans complication et financièrement abordable pour tout Togolais quelque soit sa condition socio-économique.* ». ⁴

Le manque de confiance des justiciables envers la justice et de connaissance de leurs droits et devoirs les amène parfois à se faire justice eux-mêmes ou à commettre des infractions sans savoir qu'ils transgressent la loi. Ce manque de sensibilisation entraîne aussi des comportements d'exclusion envers les personnes qui ont été détenues, coupables ou non, ce qui mine les possibilités de réinsertion et entraîne la récidive.

Ainsi, si l'on examine le positionnement du projet en lien avec ce contexte global, on observe qu'en optant pour l'expérimentation de nouvelles approches et en ciblant une population très vulnérable, le projet suit la tendance des approches proposées par le PNUD et de la Banque mondiale décrites précédemment. Dans le contexte togolais, l'accent mis sur l'accès à la justice s'avère pertinent et il répond à des besoins réels.

2.3 Réformes de la justice pénale : contexte régional

La réforme de la justice pénale est un défi en soi puisqu'elle requiert des actions multiples sur toute la chaîne pénale et la participation de divers acteurs relevant de divers ministères et issus de la société civile. Selon l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC), le système de justice pénale d'un bon nombre de pays africains ne fonctionne pas efficacement et on constate que :

*« ... les arrestations arbitraires, les détentions politiques et les violations des droits de l'Homme sont monnaie courante. L'accès des détenus à une assistance juridique est insuffisant. Les appareils judiciaires sont faiblement financés, d'où le manque de magistrats et des locaux judiciaires dépourvus de l'équipement de base. Les prisons sont surpeuplées, les conditions de vie sont déplorables et de nombreux détenus attendent leur procès depuis des années. »*⁵

La réforme du système pénitentiaire est souvent l'enfant pauvre de réforme de la justice. On observe une réticence fréquente des gouvernements et partenaires financiers à agir dans ce

³ 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, HCDH 2013

⁴ CARIJ. Rapport de l'étude pour la mise en place des bureaux d'accueil, d'information et d'orientation.

⁵ UNODC, Programme régional pour l'Afrique de l'Ouest (2010-2014), en appui à la Déclaration de la CÉDEAO sur la prévention de l'abus de drogues, du trafic illicite des drogues et du crime organisé en Afrique de l'ouest, adoptée à la 35^{ème} session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de la CÉDEAO, New York 2011, à la page 4

secteur et ce malgré, les grands défis. À cet effet, l'ONUDC identifie cinq failles dans le système pénitentiaire en Afrique de l'Ouest :

« a) surpeuplement; b) absence de prisons et centres de détention conformes à l'ensemble des règles minimales des Nations Unies pour le traitement des détenus et d'autres normes internationales pertinentes; c) manque de systèmes de gestion des données; d) manque de personnel pénitentiaire formé aux normes et règles pertinentes; manque de programmes de réadaptation des détenus, de formation professionnelle et de possibilités de s'instruire en prison.⁶ »

Dans le même document, on révèle que le taux d'infection par le VIH/SIDA dans les milieux carcéraux est décuplé par rapport à la population en générale, avec un impact particulièrement négatif sur les femmes et les enfants. Très peu de mesures ont été prises en faveur de ces groupes vulnérables qu'il faut revoir à la hausse pour atteindre les ODM⁷. L'ONUDC propose donc un programme pour agir au renforcement de la justice pénale et des systèmes carcéraux dans la région.

Le Togo n'est donc pas seul à faire face à d'énormes défis dans ce secteur. On observe très positivement les efforts du gouvernement à agir et l'appui des partenaires dans ce secteur notamment via le PNMJ, le Plan d'appui d'urgence au secteur pénitentiaire (PAUSEP) et le Projet actuel. Cependant, la situation des personnes en détention est toujours préoccupante et les faiblesses de l'administration pénitentiaire sont nombreuses et récurrentes. Il s'agit notamment de :

- la surpopulation en milieu carcéral qui est accablante. À Lomé, on compte 2105 détenus pour une capacité de 666;
- la détention préventive au Togo qui, selon le *World Prison Brief*⁸ de 2012, a l'un des plus haut taux en Afrique de l'Ouest. À Lomé, le ministère de la Justice estime que le taux s'élève à 70 % et que certains détenus demeurent prévenus pour des périodes allant jusqu'à 5 ans;
- l'absence de conditions minimales d'hygiène, de santé, d'assainissement et la dégradation des infrastructures des établissements pénitentiaires qui ne sont plus en adéquation avec la population;
- l'insuffisance quantitative et qualitative de la ration alimentaire (un repas par jour);
- la corruption du personnel pénitentiaire;
- l'inefficacité de la politique de réinsertion socioprofessionnelle des détenus.
- l'absence de mécanisme ou de cadre partenarial entre le secteur de la justice et les autres ministères (santé, action sociale, sécurité, droits de l'homme, communication);
- la double hiérarchie de la gestion – Les régisseurs relevant de justice et les surveillants de l'administration pénitentiaire (SAP) du commandement militaire;
- l'important problème de récidive.

⁶ Idem, p.28

⁷ Idem, p.4

⁸ <http://www.prisonstudies.org/world-prison-brief>

Constats sur la pertinence :

Le contexte du Togo au moment de la conception était favorable à la mise en place d'initiatives dans le secteur de la justice et il le demeure. Il a connu un développement positif au cours de la mise en œuvre du Projet.

Le Projet s'inscrit de manière pertinente et cohérente au contexte du pays, aux priorités du gouvernement et à celles des Nations Unies. À toutes les étapes du cycle du projet, de la conception à la fin de la mise en œuvre, la pertinence des objectifs et des actions du projet est avérée.

En créant un lien entre le PROVONAT et la modernisation de la justice, le projet propose une approche pertinente et originale au renforcement de l'accès à la justice et il atteint ainsi un double objectif.

La relance d'une collaboration du PNUD en justice par la mise en place d'un projet pilote centré sur les populations vulnérables en milieu carcéral laissant place à l'expérimentation en matière d'accès au droit est une réponse adéquate compte tenu des résultats mitigés du PNMJ et en lien avec la situation.

En ciblant la population carcérale et en proposant une gamme d'actions pour accroître l'accès à la justice des détenus, leur sensibilisation aux droits, au VIH-SIDA et aux abus de drogues tout en renforçant l'administration pénitentiaire, le projet a été conçu de manière juste et répond à des besoins de réels besoins.

Le projet tente de trouver des solutions nouvelles à des enjeux majeurs de promotion et protection des droits des plus démunis.

3.0 COHÉRENCE

3.1 Cohérence interne du Projet

De manière générale, il existe une adéquation entre le caractère pilote du projet, les objectifs, les résultats, les activités et les moyens retenus.

Certaines composantes présentent un décalage entre les objectifs et résultats attendus et les activités. Il s'agit notamment de la composante 2 qui vise le développement « d'un dispositif pilote d'aide juridique » alors que les principales activités étaient liées à la sensibilisation aux droits humains et à leur appropriation par les détenus. Toutefois, dans l'ensemble, les activités retenues et les moyens déployés contribuent de manière logique aux résultats et objectifs attendus.

On constate aussi le renforcement mutuel des composantes du projet. En effet, le renforcement des capacités de l'administration pénitentiaire; la mise en place d'un système

de gestion informatique des prisons; la sensibilisation aux droits; et les audiences extraordinaires forment un tout cohérent qui constitue les fondements d'un système pilote d'aide juridique et d'appui-conseil en faveur d'un groupe vulnérable parmi les plus démunis, les détenus.

La composante 3 s'inscrit en complémentarité avec les précédentes. L'objectif qui visait «la mise en place d'un dispositif de promotion et de protection des droits des justiciables dans deux juridictions » apparaît ambitieux compte tenu des moyens et de la durée de l'initiative.

Le projet a adopté une approche « itérative » qui a permis d'ajouter une composante et des activités complémentaires pour répondre aux attentes des bénéficiaires et aux besoins identifiés. La logique de l'introduction des nouvelles actions quoique cohérente n'est pas facile à suivre dans les plans annuels et les rapports narratifs et financiers.

3.2 Cohérence externe du Projet : complémentarité et coordination

Le Projet est cohérent avec les actions passées du PNMJ et PAJDH. Il reprend des actions initiées dans le cadre de ces deux projets et il bâtit sur leurs acquis.

Il est cohérent et complémentaire avec les actions du gouvernement. Il complète les actions des autres agences du Système des Nations Unies au Togo dont celles de l'UNICEF qui visent le respect des droits des enfants en conflit avec la loi et celles du HCDH qui se concentrent sur la veille, le suivi et la formation en matière de droits humains.

On note de plus une complémentarité avec les actions en cours de l'Union Européenne (UE) et celles des États-Unis, principaux partenaires avec le PNUD dans ce secteur. L'UE prévoit des actions futures en milieu carcéral (assainissement, santé et activités génératrices de revenus); en matière d'accès à la justice (Cliniques d'aide juridique à l'université et aide juridictionnelle) et en appui au CFPJ. Les États-Unis amorcent quant à eux un appui à l'aide juridictionnelle en collaboration avec le Barreau. Pour éviter tout chevauchement, une coordination étroite doit être maintenue.

Plusieurs acteurs de la société civile oeuvrent avec des moyens limités à la promotion et à la protection des droits des détenus et offrent des activités complémentaires à celles du Projet. Pour en nommer que quelques-uns :

- l'Union Chrétienne de Jeunes Gens /Young Men's Christian Association (UCJG/YMCA) regroupe des volontaires qui travaillent notamment sur les enjeux de prévention de la délinquance, de réinsertion et d'accès au droit par la sensibilisation des détenus et la création de clubs juridiques sur lesquels le Projet s'est appuyé.
- Plusieurs ONG offrent aussi des services de formation et de prise en charge du VIH-SIDA dont l'Organisation de la Charité pour un Développement Intégral, (OCDI-Lomé) et Population service international (PSI-Togo).
- Le Barreau qui offre de la formation et mène des caravanes de justice avec l'appui des États-Unis.

Cela milite en faveur d'un suivi des actions, d'une recherche de synergie et d'une meilleure coordination nationale dans ce secteur pour l'avenir.

La dynamique régionale pourrait aussi être accrue. Plusieurs initiatives ont permis de définir les normes applicables à la détention⁹, d'étudier l'incidence et l'impact socioéconomique de la détention préventive¹⁰, de répertorier des initiatives porteuses¹¹, dont certaines en Afrique de l'Ouest¹², et de proposer des outils¹³. À cela s'ajoute, les programmes régionaux comme celui de l'ONUDC cité précédemment et des leçons apprises d'expériences nationales en matière d'accès à la justice (Mali, Sénégal et Niger) qui peuvent servir d'ancrage et d'inspiration à toutes initiatives futures dans le secteur.

Constats et recommandations sur la cohérence :

L'adéquation entre les objectifs, les moyens et les activités est positive. Le Projet a su bâtir sur les acquis du PNMJ-PAJDH. Il complète les actions en cours du gouvernement, des autres agences des Nations Unies au Togo, des partenaires financiers et celles de la société civile.

Pour l'avenir, le suivi, la coordination et la recherche d'une synergie plus grande sont souhaitables pour maximiser les investissements dans un contexte de ressources limitées. Le ministère pourrait jouer un rôle accru de coordination en ce sens.

4.0 EFFICACITÉ

4.1 Le recours au volontariat (Composante 1)

Objectif 1:

Promouvoir l'autonomisation des jeunes à travers le recours au volontariat pour l'acquisition de compétences pratiques et d'une expérience professionnelle favorisant leur insertion sur le marché de l'emploi.

Résultat attendu:

Les capacités des volontaires sont renforcées et leur employabilité est améliorée.

Indicateurs : Nombre de volontaires recrutés, formés et déployés dans les prisons.

⁹ Mis à part les instruments des Nations Unies, citons la *Déclaration de Ouagadougou et son Plan d'action pour l'accélération des réformes pénitentiaires et pénales en Afrique*. <http://www.achpr.org/instruments/ouagadougou-planofaction/>

¹⁰ Open Society Justice Initiative/UNDP, *The Socioeconomic Impact of Pretrial Detention in Sierra Leone, Ghana and Guinea Conakry*, May 2013. <http://www.opensocietyfoundations.org/voices/new-insights-pretrial-detention-three-west-african-countries>

¹¹ L'organisme *Promoting Pre-trial Justice in Africa (PPJA)*, qui publie l'*African Pretrial Justice Monitor* », collecte des informations sur la justice avant procès en Afrique : <http://ppja.org/french>

¹² Le Centre for Human Rights and Civil Liberties (CHURCIL) a mis de l'avant un projet "Justice for all Programme" pour réduire la détention préventive. November 2013, voir <http://ppja.org/french> et <http://www.ghanaweb.com/GhanaHomePage/regional/artikel.php?ID=292169>

¹³ Nulai Nigeria, « Handbook on Prison Pre-trial Detainee Law Clinic », 2012 http://www.nulai.org/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=60&tmpl=component&format=raw&Itemid=219

L'objectif et les résultats sous cette composante ont été atteints.

- Les 25 volontaires recrutés¹⁴ ont été formés et ils ont acquis des compétences pratiques variées qui leur donnent une expérience professionnelle à valoriser en emploi. Parmi ces compétences : l'appui-conseil, la recherche, la rédaction, le renforcement des capacités par la formation, la vulgarisation, la communication et les enquêtes incluant l'évaluation de la crédibilité. Ils ont de plus approfondi leurs connaissances du fonctionnement du système judiciaire et de plusieurs domaines de droits, dont la justice pénale. Un volontaire a réussi un concours de commissaire de police.
- Ils ont reçu l'appui et collaboré avec divers acteurs de la justice et explorer diverses facettes de la pratique du droit.
- Les volontaires ont démontré une grande motivation et offert une prestation de travail de qualité qui ont permis l'atteinte des résultats du projet et ont grandement contribué à son efficience. Une part des résultats cités sous les autres composantes est donc attribuable à leur travail.
- En travaillant auprès des détenus, ils ont acquis une ouverture d'esprit qui les prédispose à jouer un rôle de juristes sensibles aux droits des populations vulnérables. Les conseils prodigués par les volontaires aux détenus ont permis une appropriation de leurs droits. Le contact humain établi entre eux et les détenus est à lui seul un résultat du projet.

Constats et recommandations:

- La grande force de cette composante est le dynamisme et la qualité de la prestation des volontaires dans les activités du projet qui ont permis de maximiser les résultats.
- L'une des faiblesses est le manque d'espace suffisant au ministère et auprès de d'autres partenaires pour accueillir les volontaires qui ont du faire des rotations de présence au travail, privant les uns d'un stage en milieu de travail complet et les autres d'une prestation de travail.
- Certaines activités prévues n'ont pu être réalisées comme la participation des jeunes à des rencontres internationales et la mise en place d'un système d'appui-conseil aux volontaires. On note toutefois que le « mentorat » exercé par les acteurs de la justice et de la société civile dans la réalisation des activités du projet a été porteur. Pour l'avenir, il serait souhaitable d'accroître et de mieux structurer le mentorat.
- L'un des défis pour l'avenir sera de gérer les énormes attentes des jeunes juristes aptes au travail, motivés et ayant un fort besoin de reconnaissance par l'embauche. Le Projet a pour but d'augmenter l'employabilité, mais il ne crée pas d'emploi. Les taux de chômage et de sous-emploi sont estimés à 30 % et les possibilités dans le secteur de la

¹⁴ Sur 30 volontaires recherchés, 28 ont été recrutés, 3 ont quittés pour poursuivre des études ou accéder à un poste. Sur les 25 qui ont participé au Projet, on compte 3 femmes.

justice sont très limitées. Dans la poursuite des actions, il faut chercher des façons de valoriser le rôle de ceux qui poursuivront leur engagement volontaire, de les faire « graduer » et/ou d'assurer la reconnaissance de leur expérience acquise dans le cadre de concours.

4.2 La sensibilisation des détenus à leurs droits, aux abus de drogues et au VIH-SIDA (composante 2)

Objectif 2 :

Développer un dispositif pilote d'aide juridique, à travers la fourniture d'une assistance juridique aux détenus/prévenus, en particulier aux femmes et aux jeunes.

Résultat attendu :

Les détenus les plus vulnérables, en particulier les jeunes et les femmes, bénéficient de services d'appui-conseil et d'aide juridique dans le ressort des tribunaux de Lomé et d'Aného.

Indicateurs :

Nombre de guides distribués et nombre de détenus informés et sensibilisés.

Cette composante compte deux activités principales soit une campagne de sensibilisation aux droits des détenus dans l'ensemble des établissements carcéraux et la mise en place d'un dispositif d'éducation sur les abus de drogues et le VIH-SIDA dans trois prisons. Les résultats sont les suivants :

- 4213 détenus (dont 109 femmes et 31 mineurs) et 489 fonctionnaires de l'administration pénitentiaire informés et sensibilisés aux droits humains;
- Des détenus mieux informés de leurs droits qui s'approprient le guide des droits du détenu (distribué en 4500 exemplaires) et formulent des requêtes auprès des autorités;
- 4074 détenus (dont 95 femmes et 11 mineurs) informés sur le VIH-SIDA et les abus de drogues et 304 tests de dépistage ont été subis;
- 3 clubs des pairs, incluant 25 éducateurs, formés et outillés pour informer leurs codétenus dans les prisons de Lomé, Tsévié et Atakpamé;
- Des détenus affectés par la drogue ou les IST-VIH/SIDA pris en charge sur le plan psychologique, social et médical.

Constats et recommandations:

- Il existe un décalage entre les objectifs du Projet qui ciblent la mise en place d'un dispositif d'aide juridique et judiciaire et les activités qui visent la sensibilisation. Les résultats sont positifs, mais ne sont pas ceux attendus. Le cadre de rendement du Projet aurait pu être revu pour mieux refléter cette réalité.
- Pour la sensibilisation aux droits, le Projet a su bâtir sur les outils existants et les structures en place. La réédition du Guide des droits du détenu; le recours à son auteur pour la sensibilisation de masse; et la reprise de ces guides par les clubs juridiques initiés

par l'UCJG a permis un effet de levier et l'atteinte de résultats qui dépassent ceux généralement attendus d'une campagne de sensibilisation de masse.

- Pour l'éducation sur les abus de drogues et le VIH-SIDA, l'Alliance nationale des volontaires contre les abus de drogues (ANVAD) a su faire beaucoup avec peu de moyens. Cette composante présente un haut ratio cout-efficacité. La stratégie de pairs éducateurs est porteuse. Elle est bien accueillie par l'administration pénitentiaire et bien intégrée par les pairs éducateurs. Malgré un certain manque de motivation à animer des séances de groupe, leur appui un à un se poursuit. Les bénéficiaires consultés estiment que la sensibilisation et le dépistage ont été utiles, mais que sans prise en charge l'action est limitée. Il serait souhaitable de renforcer le volet de prise en charge psycho-médicale et sociale pour lequel la subvention était insuffisante (400\$ US par prison).
- Faute de données probantes, plusieurs éléments sont difficilement mesurables à titre d'exemple, le niveau d'appropriation de leurs droits par les prisonniers (nombre et qualité de requêtes formulées par eux) et l'impact de l'éducation sur la prévention et le changement de comportements liés aux drogues et au VIH-SIDA.

Pour l'avenir, il est recommandé de :

- Poursuivre des initiatives pour accroître la sensibilisation aux droits humains auprès des détenus, des citoyens et des acteurs de la justice dont les surveillants de prison souvent sollicités par les détenus. Envisager un appui à l'UCJG pour le suivi, l'accompagnement et la multiplication des clubs juridiques initiés par eux;
- Favoriser des actions de sensibilisation de proximité et explorer des moyens divers comme la sensibilisation par les arts. La musique engagée de Coco de Kofi, un ex-détenu devenu chanteur, offre un bon exemple des possibilités.
- Poursuivre la mise en place du dispositif de prévention et de suivi sur les abus de drogues et le VIH-SIDA dans les 9 prisons civiles restantes et renforcer les clubs des pairs éducateurs existants. Permettre à l'ANVAD de poursuivre l'accompagnement auprès des éducateurs et offrir des services d'écoute et de prise en charge à plus long terme.

4.3 La création de bureaux d'accueil, d'information et d'orientation des justiciables
(composante 3)

Objectif 3 : *(Non formulé dans les documents de projet)*

Résultats attendus :

Un dispositif de promotion et de protection des droits des justiciables est établi dans les tribunaux de grande instance de Lomé et Kara

Des recommandations sont formulées à l'endroit du Ministère de la Justice pour l'implantation du dispositif.

Des justiciables sont mieux informés et des cas d'escroquerie réduits de 20 %.

Indicateur : Nombre de dossiers traités et introduits sans intermédiaires (démarcheurs)

La création de bureaux d'accueil, d'information et d'orientation des justiciables (BAIOJ) a été amorcée, mais reste inachevée. Les résultats atteints à ce jour sont :

- Des connaissances accrues et des recommandations en vue de la mise en place de BAIOJ;
- Deux BAIOJ construits et équipés, l'un à la Cour d'Appel et l'autre au tribunal de grande instance de Lomé;
- Des capacités accrues en gestion et en déontologie pour 43 magistrats de siège et en informatique pour 13 magistrats de la Cour d'appel de Lomé et de Kara.

Constats et recommandations:

Dans le contexte de la justice togolaise, la mise en place de BAIOJ est pertinente. Cela permettra de restaurer la confiance des justiciables; de « court-circuiter » les démarcheurs; de contribuer à la vulgarisation du droit, à l'orientation et l'information des justiciables; d'alléger l'emploi du temps des magistrats et du personnel des tribunaux qui jouent un rôle dans l'information aux justiciables.

Tous les résultats attendus sous ce volet n'ont pas été atteints. Le BAIOJ de Kara sera construit au cours de 2014 et les BAIOJ de Lomé ne sont pas opérationnels.

L'Étude de faisabilité réalisée par CARIJ adopte une méthodologie rigoureuse et offre d'excellentes pistes pour l'opérationnalisation des BAIOJ. Du travail en collaboration avec le ministère de la Justice reste à faire pour définir le rôle, le fonctionnement et le mode de dotation de ces bureaux. À ce jour, il n'y a pas de plan précis pour le recrutement du personnel des BAIOJ. Ces fonctions requièrent un haut niveau d'intégrité.

L'étude du CARIJ recommande leur prise en charge par les greffiers ou les volontaires. Une approche de départ mixte est possible. Pour éviter le risque de créer de nouveaux intermédiaires externes et dans un souci de durabilité, il serait préférable que ces fonctions soient attribuées à des employés de l'État sur lesquels un suivi et contrôle peuvent être exercés. Idéalement, l'expertise acquise des volontaires devrait être valorisée dans le processus de recrutement pour ces postes.

Pour assurer leur appropriation par les acteurs de la justice et les citoyens, les BAIOJ doivent s'inscrire dans une stratégie plus vaste de services à la clientèle et d'accès à la justice. Un dialogue doit être engagé pour vaincre les réticences de certains acteurs, dont celles du Barreau à leur mise en place.

Il y a lieu de s'interroger sur la pertinence de la construction d'un BAIOJ auprès de la Cour d'Appel de Lomé alors que leur utilité dans les tribunaux de grande instance est plus probante. De plus, même si la pertinence de l'implanter là est démontrée, il semble que les vastes infrastructures de la Cour auraient pu accueillir le BAIOJ et ainsi éviter une construction.

Le vademécum qui devrait être finalisé sous peu est un outil qui repose sur une analyse sérieuse, mais qui ne présente pas les caractéristiques d'un outil de vulgarisation des droits

destiné aux citoyens et ce, tant par son contenu que par son format. Il peut toutefois être un ouvrage de base utile aux animateurs des BAOIJ.

Il serait souhaitable d'attendre l'opérationnalisation, la revue du fonctionnement des premiers BAOIJ et les leçons apprises de leur mise en œuvre avant d'envisager d'étendre l'initiative dans d'autres juridictions. Un regard sur l'expérience malienne dans ce domaine serait utile.

4.4 Les expériences pilotes d'audiences extraordinaires (composante 4)

Objectif 4 :

Organiser des audiences spéciales dans les tribunaux ayant le plus grand nombre de prévenus, en fournissant des services juridiques et une aide juridictionnelle pour l'instruction diligente des dossiers civils et pénaux et contribuer à la libération de détenus.

Résultats attendus :

Des expériences pilotes d'audiences extraordinaires sont menées dans les tribunaux de Lomé et Aného, offrant une assistance judiciaire aux détenus.

Indicateur : Nombre de détenus en fin de peine ayant recouvré la liberté

Les audiences extraordinaires ont produit des résultats visibles et immédiats :

- 2628 détenus mieux informés, écoutés et valorisés par le contact humain et l'appui juridique;
- 1083 dossiers de détenus recensés et triés dans trois prisons - Lomé, Aného et Atakpamé;
- 21 détenus libérés avant les audiences à Atakpamé;
- 332 dossiers retenus et traités lors des audiences;
- 195 détenus libérés d'autres qui ont vu leurs dossiers « régularisés », incluant 120 détenus condamnés et 17 dossiers en instance;
- Les capacités d'enquête, de conseil et d'assistance juridique et judiciaire des volontaires sont accrues;
- Des magistrats sensibilisés à certains dysfonctionnements de la justice et motivés à apporter des changements à leur façon de faire;
- Des liens et collaboration durables de l'ensemble des acteurs.

Constats et recommandations

Le succès de ces expériences pilotes est attribuable à la mobilisation de nombreux acteurs de la justice incluant des magistrats, des procureurs, des avocats, les volontaires du Projet et les détenus membres des clubs juridiques.

L'accent mis sur le recensement et le traitement de dossiers des prévenus, des détenus malades ou en fin de peine ainsi que sur les femmes et les enfants était adéquat.

En s'appuyant sur l'expérience acquise dans les trois sites, il est recommandé d'étendre à l'échelle du territoire et de répéter l'expérience des audiences extraordinaires en mobilisant l'ensemble des acteurs et ce, tout en appuyant la recherche de solutions à long terme pour que ces audiences n'aient ultimement plus leur raison d'être.

En effet, pour avoir un impact durable sur le taux de détention et la détention préventive, il s'impose de prendre des mesures en amont et en aval pour réduire l'incidence de la détention; accélérer le traitement des dossiers; former l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale, assurer la gestion informatique des dossiers et travailler à la réadaptation et la réinsertion des détenus.

Dans cette deuxième phase, il serait utile d'assurer le suivi des détenus libérés pour pouvoir connaître les cas de récidives dont le nombre est élevé selon les acteurs. L'opérationnalisation du système de gestion informatique (GIP) (composante 5) devrait permettre de faciliter le recensement des dossiers à retenir et fournir des données utiles au suivi.

Un lien entre les audiences extraordinaires, l'aide juridictionnelle et les caravanes de justice du Barreau devrait être établi pour assurer la représentation par avocat des détenus.

4.5 Le renforcement des capacités de l'administration pénitentiaire (composante 5)

Objectif 5 :

Renforcer les capacités de l'administration pénitentiaire via la formation des personnels et la mise en place un dispositif de gestion informatisée des détenus.

Mettre à jour le système de gestion informatique des prisons afin de: Permettre un meilleur suivi des détenus et de faciliter la planification des activités carcérales à long terme.

Résultats attendus :

Les capacités de l'administration pénitentiaire sont renforcées;

Le système GIP est opérationnel;

Les dossiers informatisés des détenus sont à jour;

Les activités sont mieux planifiées dans les prisons.

Les principaux résultats sous cette composante sont :

- 484 surveillants de prison (SAP) mieux outillés pour l'exercice de leurs fonctions;
- 24 régisseurs de prisons, agents de l'administration pénitentiaire et de la réinsertion formés ayant des connaissances accrues sur les droits humains, l'éthique, l'assistance sociale et la réinsertion;
- Un système de gestion informatique dans les prisons (GIP) et au siège de l'administration pénitentiaire implanté dans toutes les juridictions.

Constats et recommandations:

La formation des surveillants de prisons et des régisseurs a été jugée très utile et satisfaisante, mais les besoins sont grands et la formation continue de ces acteurs devrait être poursuivie.

Un problème de gestion, lié à la double hiérarchie, semble source de tensions ou d'insatisfaction entre les régisseurs et les surveillants. Ces derniers répondent au commandement militaire et de par leur statut, ils sont peu à peu appelés à remplacer les régisseurs qui aspirent à un statut mieux défini et une prise en considération des risques de leur travail. Des moyens d'atténuation des risques liés à cette situation doivent être envisagés pour assurer le succès et la pérennité des actions en milieu carcéral.

La gestion informatique de dossiers des détenus est sans contredit un outil utile qui une fois rendue fonctionnelle pourra avoir un impact direct sur la gestion des effectifs et la planification plus juste des actions à prendre.

Il importe de souligner que la mise en place du système de gestion informatique des prisons (GIP) a été amorcée dans le cadre du PAJDH avec l'appui de l'Union Européenne. Son opérationnalisation n'avait pas été rendue possible ce qui est attribuable, selon les autorités du ministère, à l'insuffisance des ressources matérielles et financières, au manque de formations suffisantes et à la surcharge de travail des régisseurs.

Le Projet a permis de bâtir sur les acquis en utilisant le logiciel existant, en le bonifiant, en appuyant son implantation et en offrant de la formation (4 jours), de l'équipement et un suivi.

La mise en place du système de GIP a connu quelques blocages techniques et on observe que la responsabilité des saisies et mises à jour des données n'est pas clairement établie (SAP, régisseur ou greffier souvent selon les compétences informatiques). Les acteurs des prisons visités ne semblent pas s'être encore approprié l'outil et il n'est pas clair que les saisies ont été complétées et que les mises à jour sont faites.

Le rapport de la tournée de suivi, préparé par les responsables du ministère, souligne les défis rencontrés. Parmi ceux-ci : le matériel négligé dans des locaux non adéquats, le conflit de *leadership*, l'inexistence de plan de maintenance et l'utilisation des équipements du système de GIP pour d'autres tâches administratives.

De manière générale, les expériences de programmation dans le secteur de la justice nous apprennent qu'il est fréquent que l'automatisation et l'informatisation des systèmes, faute d'engagement des usagers dès la conception et d'accompagnement soutenu par la suite, résultent en une faible appropriation et un maintien de pratiques antérieures (souvent manuelles) en parallèle. Ainsi, en s'inspirant de ces leçons apprises, il serait souhaitable qu'un plaidoyer sur les retombées possibles du système; un accompagnement; de la formation additionnelle; des moyens pour l'entretien et l'exercice d'un contrôle soient mis de l'avant pour une opérationnalisation efficace du système de GIP.

Constats sur l'efficacité

Le projet avait pour objectif général de contribuer au respect des droits fondamentaux des plus vulnérables, à travers la mise en œuvre d'un système pilote d'aide juridique et judiciaire en faveur des groupes vulnérables et des plus démunis tout en renforçant les capacités de jeunes diplômés, sur la base de mécanismes de promotion du volontariat national existants.

Le projet a permis d'atteindre le double objectif de contribuer au respect des droits fondamentaux des détenus et de renforcer les capacités des jeunes volontaires pour une meilleure employabilité. L'aide juridique et judiciaire et la tenue des audiences extraordinaires combinées aux actions des autres composantes forment un tout cohérent qui s'apparente à un dispositif d'appui-conseil et d'aide juridique aux détenus. Les défis dans ces domaines demeurent toutefois grands.

En effet, quoique bien ciblé et pertinent, le projet pilote ne pouvait à lui seul répondre de manière satisfaisante et durable aux énormes besoins en matière d'employabilité des jeunes, d'accès à la justice et de droits humains en milieu carcéral. Il a produit les résultats escomptés en lien avec la plupart des objectifs mis à part ceux de la composante 3 (BAIOJ) qui est inachevée et de la composante 5 (GIP) où un accompagnement est requis pour une opérationnalisation efficace. Ainsi pour préserver les acquis du projet, le maintien d'un engagement est souhaitable.

De manière générale, le Projet a été le laboratoire d'expériences utiles à compléter, reproduire et bonifier.

5.0 EFFICIENCE

Le Projet présente un excellent ratio « coût et efficacité ». Cela est attribuable au travail des volontaires, un bassin important de ressources humaines, mis à profit pour l'ensemble des composantes du Projet ainsi qu'à la mobilisation des acteurs de la justice en vue de la tenue d'audiences extraordinaires.

L'adéquation entre les moyens et les résultats est remarquable notamment dans le cas de la composante menée par ANVAD qui avec un budget limité (22 000\$US) a pu sensibiliser les détenus à l'échelle du pays sur les abus de drogues et le VIH-SIDA; outiller et mettre en place dans trois prisons des clubs des pairs qui assurent la transmission de l'information par des détenus à leurs codétenus; et assurer un suivi et une prise en charge psycho médicale et sociale.

L'efficacité du Projet repose aussi sur le fait qu'il a su bâtir sur les acquis d'initiatives passées et les structures déjà en place. Le projet en rééditant le guide du détenu et en le distribuant aux détenus a su bénéficier d'un outil pratique et utile à un coût limité. La sensibilisation et

l'usage du guide ont aussi été repris par les clubs juridiques en milieu carcéral mis en place par l'UCJG en créant un effet de levier.

6.0 QUESTIONS TRANSVERSALES

6.1 Intégration des genres

Selon l'enquête du PNUD, la discrimination envers les femmes demeure une question préoccupante. Elles sont notamment confinées à des emplois précaires et sont victimes de violences. L'approche genre constitue un élément ciblé par le pilier 3 du DSRP. Les partenaires du Projet étaient conscients de cette réalité et de la nécessité de mettre de l'avant cette approche. Le Projet n'a cependant pas mis en place une stratégie précise en ce sens, car dans la plupart des cas, il n'avait pas de contrôle sur la répartition genre de ses partenaires et bénéficiaires qui comptent peu de femmes (juristes, magistrats et détenues). La sélection des volontaires a été faite par le PROVONAT à partir des demandes qui leur ont été soumises, les 2 femmes qui ont soumis un dossier ont été recrutées. La population des femmes détenues a été considérée en priorité lors des audiences spéciales. Le nombre de femmes ciblées et les résultats obtenus en ce sens sous chacun des volets ne font pas l'objet d'un rapportage constant.

6.2 Droits humains

Tout le projet est orienté vers une meilleure promotion et protection des droits. L'approche partant des besoins des détenus et favorisant leur appropriation s'apparente à l'approche axée sur les droits que préconise le PNUD. Elle est porteuse et pertinente.

7.0 CADRE DE MISE EN ŒUVRE ET PARTENARIATS

Le choix de la Direction de l'Accès aux Droits et à la Justice (DADJ) du ministère comme point focal du projet s'est avéré très pertinent. Le personnel de cette direction s'est pleinement investi dans la mise en œuvre du projet notamment dans la supervision des volontaires. Le partenariat établi entre le PNUD et le ministère de la Justice (incluant la DADJ et la Direction de l'administration pénitentiaire et de la réinsertion (DAPR) a été réussi et porteur.

Le partenariat conclu entre le Ministère de la justice et le PROVONAT a été satisfaisant et a permis une répartition complémentaire des tâches (formation, encadrement, suivi et évaluation des volontaires). Les partenariats avec ANVAD, CARIJ, Prison délice ont aussi été très positifs et une synergie intéressante a été établie entre eux et avec le ministère. Cela a été facilité par le fait qu'il partage certaines ressources humaines. Les rencontres du comité de mise en œuvre, bien que peu fréquentes, ont permis les mises à jour et discussion sur le projet de manière opportune.

Le Projet a un double système de rapportage. Les partenaires ont soumis des rapports narratifs et financiers qui n'étaient pas soumis à une forme ou méthodologie précises. Le ministère de la Justice assurait la compilation des données et soumettait des rapports semestriels et annuels au PNUD qui à son tour émettait des rapports de progrès selon les méthodes du PNUD. Une harmonisation des méthodes et modèles aurait pu faciliter le

rapportage, la lecture des résultats et des engagements financiers et une meilleure intégration de la gestion axée sur les résultats. Pour l'avenir, il est recommandé de proposer un modèle de rapport narratif et financier inspiré de la gestion axée sur les résultats (GAR)

Le cadre de rendement, les objectifs et résultats attendus auraient dans certains cas pu être actualisé pendant la mise en oeuvre afin de mieux refléter les orientations prises et pour établir un lien plus direct entre la réalité des activités, le choix des méthodes et les résultats attendus. Cela est notamment le cas sous la composante 2.

La plupart des indicateurs retenus sont quantitatifs et n'offrent pas une mesure du rendement en lien avec les résultats attendus. La recherche d'indicateurs, à la fois quantitatifs et qualitatifs et la collecte de données probantes pour mesurer les résultats tout au long du projet sont souhaitables pour l'avenir.

8.0 RECOMMANDATIONS

Recommandations générales :

Outre les recommandations déjà émises sous chacun des volets du projet, s'ajoutent les recommandations générales suivantes :

- Poursuivre un appui dans le secteur de l'accès à la justice pour les populations vulnérables en prenant comme ancrage la Politique nationale de la Justice (en cours de définition) et la Politique nationale de vulgarisation juridique.
- Privilégier une approche ascendante qui met l'accent sur les besoins de populations vulnérables et l'appropriation de leurs droits.
- S'inspirer des actions, des outils existants et des bonnes pratiques en matière d'accès à la justice en Afrique de l'Ouest.

Promotion et protection des droits des détenus et renforcement de l'administration pénitentiaire :

- Maintenir une concentration forte en milieu carcéral et un accent sur la promotion et protection des droits des détenus, mais élargir les actions pour agir en amont et en aval. D'une part, former en droits humains et améliorer les méthodes de travail des acteurs de la chaîne pénale et d'autre part, sensibiliser les citoyens à leurs droits et devoirs et à ceux des détenus. L'adoption du nouveau code pénal et code de procédure pénale attendue pourrait fournir une excellente opportunité d'appuyer la formation continue des acteurs de la chaîne pénale et de mettre en place de nouvelles façon de faire.
- D'autre part, soutenir des actions visant à mettre en place des mesures de réadaptation et de réinsertion.

- Favoriser la mise en place d'un cadre partenarial entre le secteur de la justice et les autres ministères (santé, action sociale, sécurité, droits de l'homme, communication) sans lequel les droits des détenus ne pourront être améliorés de manière durable;
- Faire un plaidoyer auprès des autorités pour un investissement dans les infrastructures sans quoi toute action visant à accroître les conditions des détenus restera limitée. La finalisation de la prison de Kpalimé serait plus que souhaitable.
- Préserver les acquis du projet en assurant un suivi, un accompagnement et en finançant des activités complémentaires qui permettront d'assurer la pérennité des actions.
 - Renforcer et étendre les expériences de sensibilisation aux droits des détenus en explorant de nouvelles méthodes de sensibilisation et en ciblant à la fois les acteurs de la justice, les détenus et les citoyens.
 - Ancrer la sensibilisation en prison aux activités des clubs juridiques existants.
 - Reprendre et étendre les expériences d'audiences extraordinaires tout en veillant à financer d'autres actions pour éviter les longs délais de détention de prévenus de manière durable. L'opérationnalisation du GIP est un bon exemple.
 - Renforcer et étendre les expériences de sensibilisation sur les abus de drogue/VIH-SIDA menées par ANVAD; renforcer les clubs des pairs; accroître le volet de prise en charge en santé et assurer la coordination avec les autres acteurs dans ce domaine (CREMA, PSI, ..).
 - Assurer un suivi-accompagnement et accroître la formation pour une opérationnalisation efficace du GIP et une meilleure appropriation.

Accès à la justice : approche globale

- Consolider les BAIOJ existants et assurer leur pleine opérationnalisation avant de les reproduire ailleurs et inscrire ces actions dans une stratégie plus globale d'accès à la justice.
- Appuyer d'autres aspects de l'accès aux droits qui seront retenus comme priorités par la Politique nationale de la Justice.
- Adopter une vision large de l'accès à la justice qui englobe l'accès aux tribunaux, mais aussi l'accès à des formes de justice complémentaires et extrajudiciaires qui visent la prévention et la gestion des conflits comme la médiation par exemple.
- Explorer à l'aide d'initiatives pilotes, la mise en place de systèmes informels de justice qui s'appuient sur les capacités endogènes et les modes de gestion villageoise de manière à ce qu'ils rendent une justice complémentaire, équitable et respectueuse des droits humains.
- Apprendre des expériences du Mali, Niger et Sénégal en matière d'accès à la justice notamment dans l'implantation des BAIOJ, de maisons de la justice et d'aide juridictionnelle.

Coordination

- Veiller à la coordination efficace des actions des partenaires financiers et faire un plaidoyer en faveur d'un mécanisme sectoriel de suivi piloté par le ministère.

ANNEXE A Liste des personnes consultées

PNUD-Togo

WANSI-SATCHIVI Ayélé Pépé, chef d'équipe, gouvernance institutionnelle, PNUD-Togo

N'DIAYE Khardiata Lo, Représentante Résidente, PNUD-Togo

MAMA Damien, Représentant Résident Adjoint (Programme/Opération)

Ministère de la Justice Chargé des Relations avec les Institutions de la République (MJRIR)

Kofi ESSAW, Ministre

MISSITE Aworouk, Secrétaire général

KARO Tambalo, Juriste, Attaché d'administration, Directeur par interim, DADJ

TCHAAGNAO Mama-Maruf, Directeur, DADJ

DOWOU KOMLA Jacob, Conseiller, DADJ

IDRISSOU B.K. Moustafa, Conseiller technique du ministre, Ministère de la justice

IDRISSOU Akibou, Magistrat/Directeur, DAPR et trésorier de Prison Délice.

TARKPESSI Kossi, gestionnaire des services de santé, Anthropologue, DAPR

BOCCO, K. Ben, R.S.I., Secrétariat général

SEBADAN, Yaovi, Directeur de la DAAF

Les 25 volontaires du PROVONAT/MJRIR

Tribunaux

Président de la Cour Appel

KODJO Gnambi Garba, Procureur Général, Cour d'Appel de Lomé

POYODI Blaise E., Procureur de la République, Tribunal d'appel, Tribunal de Lomé

NAYO Awoulmère Aimé, Président du tribunal de Lomé, Tribunal de Première Instance de Lomé

ATITSO Jacqueline Afi, 3 ièm substitut du Procureur de la République, MJRIR, Tribunal de Aného

KONDO Ouro-Gnaou, Président du tribunal d'Aného

EDZOLEVO Samuel Kosi, Président du tribunal, Atakpamé

YAO KOUGAN Hilarion, Procureur de la République, Atakpamé

Prisons

DJATO Labodja, Régisseur, prison de Lomé

MOGUIDA Monteme, infirmier d'État, prison de Lomé

GOMINA Mozamesso, éducateur spécialisé, prison de Lomé

ADJOLI Pauloukim, Surveillant en chef adjoint, prison de Lomé

KIYAKATASSIM Simon, régisseur, prison Atakpamé

EDJAMDJAKI Menguisani, Surveillante en chef, prison Atakpamé

DJIKOUNA KODJO, régisseur, prison Aného

Surveillants de prison (4-5 par prison)

Greffiers de Lomé et Atakpamé

Détenus membres des clubs juridiques et clubs des pairs éducateurs (3 à 5 par prison + 4 à 5 détenus)

Coco de Kofi, artiste de la chanson/Ex-détenu

CFJP

SOUKOUDE FIAWONOU Suzanne B., Directrice générale
AMUAKA Kosi Mawuli, Secrétaire Général
TCHEINTI NABINE Outème, Directeur des Études et Stratégies

UN

HOTOWOSSI Martin Kodjo, Administrateur Protection de l'Enfant, UNICEF
NTAKARUTIMANA Pie, fonctionnaire des droits de l'homme, HCDH-TOGO

PROVONAT : CRV-Maritime/Partage Action en Synergie pour le Développement (PASYD)

AKPA Francis Komi, Directeur Exécutif de PASYD – Centre régional de Volontariat, PROVONAT
DEVIA AFIMAWUNYA Nathalie, Coordinatrice CRV-Maritime, PASYD
FOLLY-GBEGNON, Roland, Responsable du Département communication, éducation et volontariat

CARIJ

TCHAMDJA KPATCHA Kobauyah, Magistrat, Directrice du sceau de la nationalité et de l'identité civile,
1^{er} Rapporteur de l'Association
TCHAMBA Gnom, Consultant en marketing social et communication, Chargé de mission du Cabinet et
trésorier de l'Association CARIJ

ANVAD

YODO Kebezi, Président
SIMYELI Samuel, membre
LAMA Fideline, membre
YODO HESSAWARE Fred, membre

CNDH

KOUM-MIGUIBA Djobo, Directeur des ressources humaines, CNDH

Barreau

Me EKOUE-KOUVAHEY Dopé Kayi, Bâtonnier de l'ordre des avocats du Togo
Me KODJO Goerges Koffi, avocat à la Cour et trésorier de l'Ordre des avocats
Me Gilles ANANI
Me LAWSON BANKU

PTF

Sylvain SCHULTZE, Chargé de Programmes Gouvernance, Délégation de l'Union Européenne au Togo
William Frost, Attaché Politique et Économique, Ambassade des États-Unis

ANNEXE B Liste des documents consultés

Gouvernement du TOGO

Document de stratégie de réduction de la pauvreté au Togo 2009 – 2011 (DSRP-C)
Stratégie de croissance accélérée et de promotion de l'emploi (SCAPE) 2009-2012 et 2013-2017
Plan d'action du programme pays (CPAP) 2008-2012 et 2014-2018
Politique nationale de vulgarisation juridique - 2010
Loi portant aide juridictionnelle
Politique nationale de la justice (ébauche)
Vadémécum sur la justice, Ministère de la justice (ébauche)
Programme national de modernisation de la Justice (PNMJ)
Programme de promotion du volontariat national au Togo (PROVONAT)
Rapport de la Commission vérité, justice et réconciliation (CVJR)
Rapport d'activités – initiatives de gestion informatisée des prisons (GIP)

Documents du Projet

Documents d'approbation
Plans annuels
Rapports semestriels et annuels
Progress Report
Relevés financiers
Rapports du comité technique
Fiches trimestrielles soumises par les volontaires au CRV-maritime (échantillon).

UN

HCDH. 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
PNUD. Plan stratégique du PNUD pour 2014-2017
PNUD. Plan stratégique du PNUD pour 2008-2013
PNUD. Guide du PNUD sur la planification, du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats du développement. 2010
PNUD. Évaluation du PNMJ. André Gariépy et Ednam SONGHAI. Juillet 2010
PNUD. *UNDP Discussion Paper: Innovations in Monitoring and Evaluation Results*". 2013
UNDAF. Plan Cadre des Nations Unies pour l'Assistance au Développement du Togo (UNDAF 2008-2012)
UNODC. Programme régional pour l'Afrique de l'Ouest (2010-2014), en appui à la Déclaration de la CÉDEAO sur la prévention de l'abus de drogues, du trafic illicite des drogues et du crime organisé en Afrique de l'ouest, adoptée à la 35^{ième} session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO, New York 2011

Partenaires du projet

ANVAD. Rapport d'activités. Volet : Campagne de Sensibilisation sur l'abus des drogues et l'infection des IST-VIH/SIDA en milieu carcéral. 2012

ANVAD. Rapport d'activités. Volet : Mise en place d'un dispositif de prévention de l'abus de drogues et de l'infection aux IST-VIH en milieu carcéral. 2013

ANVAD. Rapport d'activités du trimestre 2: suivi des activités des clubs. Décembre 2013

CARIJ. Rapport de l'étude pour la mise en place des bureaux d'accueil, d'information et d'orientation

CFPJ. Rapports d'activités

Prison Délice. Rapports d'activités. 2012 et 2013

PTF

Union européenne. Évaluation finale du projet d'appui à la réforme de la justice et à la promotion des droits de l'homme au Togo, Programme FED de l'Union Européenne pour le Togo, Patricia Birette-Bernard, Janvier 2013

AUTRES

SOUKOUDE F., Guide des droits du détenu. 2ième édition. 2013.

OCDE. Conflits et fragilité. L'engagement international dans les États fragiles : Peut-on mieux faire. Enquête 2011 sur les principes des États fragiles.

OCDE. Rapport sur l'engagement international dans les États fragiles : République togolaise.

ANNEXE C LIENS UTILES EN MATIÈRE D'ACCÈS À LA JUSTICE

Documents du **PNUD** sur les systèmes de justice informels - en anglais seulement :

[http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic Governance/Access to Justice and Rule of Law/Informal-Justice-Systems-Charting-a-Course-for-Human-Rights-Based-Engagement.pdf](http://www.undp.org/content/dam/undp/library/Democratic%20Governance/Access%20to%20Justice%20and%20Rule%20of%20Law/Informal-Justice-Systems-Charting-a-Course-for-Human-Rights-Based-Engagement.pdf)

Résumé du document en français:

<http://www.undp.org/content/undp/fr/home/presscenter/pressreleases/2012/09/26/development-programmes-must-engage-informal-justice-systems-un-study-says/>

OCDE:

<http://www.oecd.org/dac/povertyreduction/50157850.pdf>

Banque mondiale - page web - Justice for the poor (J4P)

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTLAWJUSTICE/EXTJUSFORPOOR/0,,contentMDK:23133553~menuPK:8483921~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:3282787,00.html>

On y présente plusieurs exemples de méthodologies pour accroître l'accès à la justice à titre d'exemple le travail d'une ONG au Sierra Leone qui regroupe avocats et para-juristes qui utilisent une mélange de médiation, négociation, éducation aux droits, plaidoyer et litige quand il le faut pour résoudre des conflits de différentes natures et pour accroître la gouvernance locale et les capacités d'agir des communautés.

Justice et systèmes de sécurité

http://www.francophonie.org/IMG/pdf/reformes_systemes_securite.pdf

Approche axée sur les droits :

<http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FAQfr.pdf>