



94ème session  
Comité des droits de l'enfant des Nations Unies  
4-22 septembre 2023

**Examen des cinquième et sixième rapports périodiques du**

# **TOGO**

Rapport alternatif conjoint du  
**Bureau International Catholique de l'Enfance (BICE)**  
et du  
**Bureau National Catholique de l'Enfance au Togo (BNCE-  
Togo)**

Genève, 14-15 Septembre 2023

*Le présent rapport se focalise sur la **coordination** de la politique des droits de l'enfant, l'administration de la justice pour enfants et la problématique des **violences à l'encontre des enfants**.*

## **COORDINATION**

1. Par le décret n° 2016-102/PR du 16 octobre 2016, le Togo a mis en place un Comité National des droits de l'Enfant (CNE). L'arrêté n°037/2018/MASPFA/SG/DGPE du 12 juin 2018 a procédé à la nomination des onze membres issus de l'appareil de l'Etat et des organisations de la société civile. Le CNE est installé depuis le 14 novembre 2019. Comme le souligne le rapport de l'Etat, le décret du 16 octobre 2016 « prévoit l'octroi d'une ligne budgétaire pour l'autonomisation du comité »<sup>1</sup>.

2. C'est une réponse à la recommandation formulée par le Comité des droits de l'enfant de l'ONU en février 2012<sup>2</sup>. Toutefois, malgré la mise en place du CNE, l'institution n'a pas « une autorité suffisante et les ressources humaines, financières et techniques nécessaires pour assumer efficacement ses fonctions de coordination, à la fois au sein des différents organes ministériels et aux différents niveaux de l'État » comme le recommandait le Comité en 2012. Sans ressources financières, il est difficile de soutenir que le CNE joue véritablement son rôle de coordination. Cette inefficacité a un impact sur la coordination du pilotage des stratégies, politiques et plans liés à la protection de l'enfant. Il en résulte que la question 2b (Première partie) de la liste des questions (CRC/C/TGO/Q/5-6) n'a pas reçu une réponse appropriée de la part du gouvernement.

3. Recommandations :

- **3.1. Adopter en conseil des ministres une enveloppe budgétaire pour satisfaire les besoins en ressources humaines, financières, techniques et logistiques du Comité National des droits de l'Enfant afin qu'il remplisse convenablement son mandat ;**
- **3.2. Etablir de manière participative et transparente la cartographie complète et régulièrement actualisée des acteurs étatiques et non étatiques de protection de l'enfant, des structures et centres d'accueil, d'accompagnement et de réinsertion des enfants, des mécanismes de la protection de remplacement.**

## **MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE NATIONALE DE JUSTICE POUR ENFANTS AU TOGO (2021-2025)**

4. Le Togo a adopté la Politique Nationale du Bien-être de l'Enfant (PNBE) qui comprend un volet spécifique dédié à la problématique des enfants en contact avec le système de justice. Ce volet est développé par la Stratégie Nationale de Justice pour Enfants (SNJE, 2021-2025) qui vise à contribuer à l'amélioration de l'environnement protecteur des enfants (filles et garçons) en contact avec la loi. La SNJE énonce les actions à entreprendre et les ressources

---

<sup>1</sup> CRC/C/TGO/5-6, § 33.

<sup>2</sup> CRC/C/TGO/CO/3-4 (2012), § 12 : « Le Comité demande instamment à l'État partie d'instaurer au plus vite le Comité national des droits de l'enfant, de veiller à ce qu'il ait un statut élevé, une autorité suffisante et les ressources humaines, financières et techniques nécessaires pour assumer efficacement ses fonctions de coordination, à la fois au sein des différents organes ministériels et aux différents niveaux de l'État ».

nécessaires à mobiliser pour atteindre les objectifs fixés dont le principal est de « favoriser l'accès des enfants aux droits et à la justice » dans un cadre concerté « où l'État, les familles, les communautés, les enfants, les organisations de la société civile (OSC) jouent efficacement leurs rôles pour un développement durable ». La stratégie s'articule autour de trois axes : i) amélioration du cadre global de justice pour enfant ; ii) renforcement de l'efficacité de la justice pour enfant et iii) renforcement de la prévention du contact des enfants avec la justice. Elle est assortie d'un cadre institutionnel pour la mise en œuvre qui se décline en quatre niveaux : central, régional, préfectoral et communautaire, d'un plan d'action et d'un plan budgétaire. En outre, des revues annuelles du plan d'action sont prévues. Une évaluation à mi-parcours sera organisée au cours de la troisième année de mise en œuvre et une évaluation finale au cours de la cinquième année. Pour adresser les défis qui se posent au système de justice pour enfants, la SNJE vise la professionnalisation de la justice pour enfant, l'accessibilité géographique et financière au droit et à la justice, la réinsertion socio-éducative et socioprofessionnel des enfants et la conciliation entre les mécanismes formel et communautaire.

5. Deux ans et demi après l'opérationnalisation de la SNJE, force est de constater que le plan budgétaire prévu n'a jamais vu le jour de sorte que l'absence de l'onction budgétaire indispensable pour appliquer la Stratégie handicape son démarrage effectif. Il ne reste plus que deux ans et demi pour réaliser des activités censées se déployer sur cinq ans. Par ailleurs, l'ensemble des outils et instruments visant à atteindre les résultats escomptés ne sont pas mis en place, à l'instar du plan d'action opérationnel et la planification dans le temps et dans l'espace.

6. Recommandations :

- **6.1. Présenter la Stratégie Nationale de Justice pour Enfants (SNJE, 2021-2025) en conseil des ministres et la doter d'un budget opérationnel ;**
- **6.2. Mettre en place le cadre institutionnel de la mise en œuvre et élaborer, avant la fin de l'année 2023, le plan d'action assorti de chronogramme comprenant les actions prioritaires et les évaluations d'étapes.**

## **GARANTIES PROCÉDURALES : ASSISTANCE JURIDIQUE DES ENFANTS EN CONFLIT AVEC LA LOI**

7. Lors du dernier examen du Togo en février 2012, le Comité avait souligné que *«les enfants bénéficient rarement d'une aide judiciaire»*<sup>3</sup>. Le Comité a donc recommandé de *«fournir aux enfants, victimes ou accusés, une aide juridictionnelle appropriée et d'autres formes d'assistance à un stade précoce de la procédure et tout au long de la procédure judiciaire»*<sup>4</sup>.

8. Le 27 mai 2013, Le Togo a adopté la Loi n°2013-010 du 27 mai 2013 portant aide juridictionnelle au Togo. Son article 2 alinéa 2 dispose que l'aide juridictionnelle est *«accordée en matière gracieuse ou contentieuse, en demande ou en défense devant toute juridiction ainsi qu'à l'occasion de la procédure d'audition d'un mineur»*. L'article 15 prévoit la création d'un conseil national d'aide juridictionnelle dont la composition et les règles de fonctionnement sont déterminées par un décret pris en conseil des ministres (article 16). Par ailleurs, la loi de 2013 prévoit un arrêté pris par le Garde des sceaux, Ministre de la justice

---

<sup>3</sup> CRC/C/TGO/CO/3-4, § 75 e).

<sup>4</sup> *Op. cit.*, § 76 f).

pour nommer les 7 membres du conseil pour un mandat de 4 ans renouvelable une fois (article 17). Pour compléter le dispositif institutionnel, l'article 19 prévoit l'établissement auprès des tribunaux, des Cours d'appel et de la Cour suprême des bureaux d'aide juridictionnelle. Un décret en conseil des ministres fixe les règles de fonctionnement des bureaux d'aide juridictionnelle conformément à l'article 22.

9. En octobre 2016, lors de son examen, par l'Examen périodique universel, le gouvernement togolais a évoqué la loi sur l'aide juridictionnelle comme une avancée normative dans le pays<sup>5</sup>. Au cours de cet examen plusieurs Etats<sup>6</sup> ont évoqué la question de l'assistance juridique et formulé des recommandations au Togo<sup>7</sup>.

10. Dix ans après l'adoption de cette loi, son opérationnalisation est hypothéquée par l'absence des mesures de mise en œuvre. Ni le décret portant composition et fonctionnement du conseil national d'aide juridictionnelle ni l'arrêté relatif à la nomination des membres du conseil, ni le décret fixant les règles de fonctionnement des bureaux d'aide juridictionnelle, n'ont été adoptés.

11. Le gouvernement avait annoncé procéder à une relecture de la loi. Toutefois, il existe peu d'informations sur l'évolution et le calendrier des travaux consacrés à cette relecture.

12. Recommandations :

- **12.1. Finaliser avant la fin de l'année 2023 le processus de relecture de la loi ;**
- **12.2. Prendre les décrets et arrêtés de mise en œuvre de la loi du 27 mai 2013 sur le conseil national d'aide juridictionnelle et les bureaux d'aide juridictionnelle près les juridictions, y compris les tribunaux pour enfants ;**
- **12.3. Provisionner des ressources adéquates conformément aux articles 58 et 59 qui disposent que le « *financement de l'aide juridictionnelle est assuré principalement par l'Etat* » et que la loi de finances doit prévoir chaque année une ligne au titre de l'aide juridictionnelle.**

## **RÉINSERTION DES ENFANTS EN CONFLIT AVEC LA LOI**

13. En 2012, le Comité des droits de l'enfant de l'ONU a recommandé au Togo d'« *élaborer des programmes de réinsertion sociale pour les enfants en situation de conflit avec la loi* »<sup>8</sup>. C'est une exigence de l'article 40 alinéa 1<sup>er</sup> *in fine* de la CDE qui engage les Etats à faciliter la réintégration dans la société afin de lui faire assumer un rôle constructif.

14. Au Togo, la majorité des enfants en conflit avec la loi dont la culpabilité a été reconnue par le juge des enfants ou le tribunal pour enfants bénéficient avant tout des mesures socio-éducatives avec le suivi des services sociaux suivant les prescriptions du Code de l'enfant.

---

5 A/HRC/34/4, § 9.

6 République de Corée (A/HRC/34/4, § 90); Sierra Leone (A/HRC/34/4, § 95); Tunisie (A/HRC/34/4, § 104); Albanie (A/HRC/34/4, § 117) et Algérie (A/HRC/34/4, § 118).

7 A/HRC/34/4, § 128.85 Améliorer l'accès des femmes à la justice par le biais de l'aide juridictionnelle (Liechtenstein).

8 CRC/C/TGO/CO/3-4, § 76 i).

Les assistants sociaux en charge du suivi rendent compte au juge des enfants de l'évolution comportementale de l'enfant. Ce dispositif permet le plus souvent d'éviter la récidive.

15. Pour renforcer le dispositif d'accompagnement des enfants en conflit avec la loi, leur réinsertion et le suivi de leur réinsertion, l'Etat a procédé à une réorganisation institutionnelle en remplaçant la Brigade pour mineur par le Centre d'accès au droit et à la justice pour les enfants (CADJE) qui travaille en lien avec le Centre d'Orientation et de Réinsertion Sociale des jeunes en difficulté de Cacaveli à Lomé (CORSJDC) et le Centre de Référence d'Orientation et de Prise en charge des Enfants en Situation Difficile (CROPESDI) à Lomé. Ce réaménagement institutionnel vise à mobiliser les ressources et les outils nécessaires pour des réinsertions durables et ainsi éviter la récidive ou des effets de contagion.

16. Toutefois, on constate une insuffisance de structures étatiques de prise en charge juridico-institutionnelle des enfants en conflit avec la loi ou victimes de maltraitance. Une douzaine de structures privées, inégalement réparties sur le territoire national, intervient dans la réinsertion socioéducative et socioprofessionnelle des enfants en conflit avec la loi. Il s'agit de : Ange (Lomé), BNCE-Togo (Lomé, Vogon et Atakpamé) ; Jato (Lomé) ; Maison Béthanie (Lomé) ; Marem (Lomé) ; Centre Kékéli (Lomé) ; Foyer Appel (Lomé) ; Centre d'Aide Sociale St André (Lomé) ; Centre d'accueil « Le Village de la joie » (Lomé) et Centre Creuset (Sokodé).

17. Nonobstant le nouveau dispositif institutionnel de réinsertion, le Togo ne dispose pas d'une véritable politique de réinsertion qui organise une synergie d'actions entre les acteurs étatiques et non étatiques intervenants, une complémentarité entre les acteurs sociaux, le système judiciaire et les familles. En outre, le CADJE ne dispose pas d'un personnel suffisant et formé pour réaliser le mandat du centre. Une proportion non négligeable des opérations du centre sont réalisées grâce à l'apport technique et financier des organisations de la société civile dont le BNCE-Togo.

18. Le centre Don Bosco de Kara, qui est un centre privé, a été rénové pour faire office de centre d'accès au droit et à la justice au Nord du pays comme le CADJE à Lomé. Toutefois, depuis l'inauguration en décembre 2020, le bloc rénové n'est toujours pas opérationnel faute de convention définissant les modalités pratiques de la répartition des attributions et responsabilités entre l'Etat et le centre Don Bosco.

19. Recommandations :

- **19.1. Renforcer les capacités du personnel du CADJE de Lomé et le doter de ressources humaines, financières et logistiques appropriées ainsi que d'outils pratiques de fonctionnement (fiches de planification, fiche d'évaluation, canevas de suivi, méthodes de suivi, modules de formation continue, etc.) ;**
- **19.2. Passer, sans délai, avec le centre Don Bosco une convention de partage des responsabilités entre les Ministères de la justice et de l'action sociale et le centre Don Bosco afin d'opérationnaliser le bloc destiné à la réinsertion des enfants en contact avec le système de justice ;**
- **19.3. Etablir un protocole de coordination et de synergie entre le CADJE, le CORSJDC et CROPESDI afin de renforcer la protection des enfants, y compris ceux en conflit avec la loi ;**

- **19.4. Décentraliser les mécanismes de réinsertion en dotant chacune des 5 Régions du Togo d'une structure de réinsertion post carcérale ;**
- **19.5. Mettre en place une politique de réinsertion avec un schéma cohérent sur les synergies et les complémentarités entre acteurs intervenants (juge, parent, centre d'accueil, agents sociaux etc.)**
- **19.6. Subventionner les centres de réinsertion pilotés par les ONG et mettre en place un cahier de charges qui comprend notamment l'évaluation périodique des mécanismes de réinsertion et des résultats atteints ;**
- **19.7. Prendre le décret relatif aux avantages dont bénéficient les institutions privées de protection des enfants auteurs d'infractions en vertu de l'article 448 du Code de l'enfant ;**
- **19.8. Etablir une cartographie des structures de réinsertion sur l'ensemble du territoire togolais comme instrument de travail et de collaboration entre les tribunaux pour enfants, les centres de réinsertion et les directions préfectorales des affaires sociales (DPAS) ;**
- **19.9. Tenir une base de données sur le nombre d'enfants accompagnés et réinsérés, le taux de suivi et de récidive.**

## **LE FONCTIONNEMENT DES TRIBUNAUX POUR ENFANTS RALENTI PAR L'ABSENCE DES ASSESSEURS<sup>9</sup>**

20. Les articles 331 à 333 du Code de l'enfant de 2007 disposent que le tribunal pour enfants est composé d'un juge des enfants et de deux assesseurs<sup>10</sup>. En absence des assesseurs, la composition est incomplète et le tribunal ne peut valablement siéger, notamment sur des faits d'ordre criminel. Ainsi, une décision rendue par une telle juridiction à composition incomplète ne serait pas conforme à la loi. Le Code de l'enfant prévoit que les assesseurs sont désignés pour un mandat de deux ans renouvelables par « arrêté du ministre chargé de la justice, sur proposition du président de la Cour d'appel parmi les personnes s'étant signalées par leurs compétences et leur intérêt pour l'éducation de la jeunesse ». L'article 332 alinéa 1er du Code dispose, en outre, qu'en plus des deux assesseurs titulaires, il est désigné deux autres assesseurs suppléants, l'objectif étant d'éviter la paralysie du tribunal à cause de l'absence des assesseurs principaux.

21. Les préoccupations résident dans le fait que :

- a) les présidents des Cours d'appel de Lomé et de Kara n'aient pas encore engagé un processus ouvert et transparent visant à proposer au Ministre de la justice les noms de « personnes s'étant signalées par leurs compétences et leur intérêt pour l'éducation de la jeunesse ». En tant que pédagogue au service du juge pour enfants dans l'intérêt supérieur

---

<sup>9</sup> Voir la communication écrite du Bureau international catholique de l'enfance (BICE) et du Bureau national catholique de l'enfance au Togo (BNCE-Togo) soumise lors de la 43ème session du conseil des droits de l'homme en février 2020, A/HRC/43/NGO/88 (2020).

<sup>10</sup> Comme pour les chambres administratives de la Cour d'appel (article 58) et du Tribunal de grande instance (article 73) conformément à la loi n°2019-015 du 30 octobre 2019 portant Code de l'organisation judiciaire du Togo.

de l'enfant, l'assesseur permet pourtant de rapprocher le justiciable de l'appareil judiciaire et l'enfant d'un mécanisme judiciaire dont il ne connaît ni les rituels ni les procédures. L'assesseur a vocation à humaniser davantage le système de justice pour enfants et à veiller au respect du principe consacré par l'article 37 b) de la Convention relative aux droits de l'enfant : « *L'arrestation, la détention ou l'emprisonnement d'un enfant, doit être en conformité avec la loi, n'être qu'une mesure de dernier ressort, et être d'une durée aussi brève que possible* ».

- b) L'absence de diligence de la part du Ministre de la justice pour que la composition des tribunaux pour enfants soit conforme à la loi.
- c) L'arrêté portant nomination des assesseurs prévu par les articles 331 et 332 du Code de l'enfant ne soit pas pris.

22. Il en résulte :

- a) *Des tribunaux pour enfants à composition incomplète* : Une décision prise par le juge seul en cabinet est acceptable lorsque les faits sont bénins et que les parents s'engagent à exercer une meilleure surveillance sur leur enfant à l'avenir. En revanche, lorsqu'il s'agit de faits graves (crimes) comme les infractions à caractère sexuel ou encore des faits relatifs aux troubles à l'ordre public, la décision doit être prise par le tribunal pour enfants dirigé par son président et assisté des deux assesseurs. Aujourd'hui, le problème des assesseurs affecte le fonctionnement de la quasi-totalité des tribunaux pour enfants au Togo.
- b) *Des décisions non conformes au droit* : certaines décisions sont prises par des tribunaux pour enfants à composition incomplète pour des faits de gravité élevée. C'est une forme de correctionnalisation qui ne dit pas son nom. Il en résulte, du point de vue du droit, que ces décisions portent entorse aux articles 331 et 332 du Code de l'enfant et à une bonne administration de la justice respectueuse du Code pénal, du Code de procédure pénale, de l'organisation judiciaire au Togo et des principes internationaux relatifs à une bonne administration de la justice. D'autres décisions procèdent purement et simplement par libération (provisoire) de l'enfant auteur de l'infraction sans jugement et sans mesure de protection, d'assistance ou de suivi<sup>11</sup>, ce qui l'expose à des représailles et est porteur des germes de la récidive. L'intérêt supérieur de l'enfant exige la prise des décisions conformes au droit et orientées vers la sécurité, la resocialisation et la réinsertion de l'enfant pour éviter les récidives.
- c) *Des décisions qui encouragent l'impunité* : du côté de la victime, les longs délais de procédure ou la libération sans jugement actent l'impunité de l'enfant et privent la victime de justice, ce qui n'est pas de nature à ramener la paix sociale dans la communauté. Bien plus, cette impunité encourage les faits criminels, notamment les violences à caractère sexuel puisque les auteurs présumés ne font pas l'objet de jugement et de condamnation.
- d) *Des délais de procédure prolongés* : auprès des tribunaux pour enfants sans assesseurs, les délais de procédure sont prolongés. Le principe de célérité n'est pas respecté. Les enfants restent ainsi plus longtemps en détention provisoire. L'article 349 du Code de

---

<sup>11</sup> Le suivi est en principe du ressort des affaires sociales et recommandé par les juges, mais il n'est pas effectif à cause notamment des moyens limités mis à la disposition des services concernés. Dans la configuration actuelle, c'est le CADJE qui doit assurer le suivi des enfants libérés ou faisant l'objet d'une quelconque forme de sanctions.

l'enfant prévoit que les enfants sous le régime de la détention préventive reçoivent « l'aide, la protection et toute l'assistance sur le plan social, éducatif, professionnel, juridique, psychologique, médical et physique nécessaires et dans l'intérêt de leur développement harmonieux », ce qui n'est pas le cas en l'espèce de la part de l'Etat. Les droits des enfants concernés ne sont donc pas respectés.

- e) *Taux d'occupation élevé du CADJE à Lomé* : Les tribunaux pour enfants sans assesseurs tournent au ralenti étant entendu qu'une partie des affaires ne peut être traitée. Les enfants concernés par ces dossiers restent ainsi plus longtemps au CADJE, ce qui fait augmenter le taux d'occupation du centre. En outre, la démission de certains parents vis-à-vis de leurs enfants et l'absence de centres pouvant accueillir ces enfants sont aussi des défis à relever.

### 23. Recommandations

- **23.1. Solliciter, suivant un agenda précis, les Présidents des Cours d'appel pour engager un processus de sélection transparent des personnes ayant les compétences requises pour servir en tant que assesseurs ;**
- **23.2. Prendre, sans délai, l'arrêté portant nomination des assesseurs et des assesseurs suppléants auprès des tribunaux et juges pour enfants du pays, y compris la fixation des indemnités des assesseurs (articles 332 alinéa 2 Code de l'enfant de 2007) ainsi que les modalités de renforcement continu des capacités des assesseurs désignés ;**
- **23.3. Mettre un terme aux décisions rendues par des tribunaux ou juges pour enfants à composition incomplète concernant des infractions qualifiées crimes.**

## VIOLENCES SEXUELLES SUR LES APPRENANTS

24. La loi n°2022-020 du 2 décembre 2022 portant protection des apprenants contre les violences à caractère sexuel au Togo opère une avancée normative importante dans la lutte contre les violences sexuelles dans les cercles de confiance que sont l'école et les centres de formation professionnelle. Pour la première fois au Togo, un texte spécifique prévoit et punit les abus, violences et agressions sexuels en milieu scolaire, universitaire et dans les centres d'apprentissage et de formation professionnelle. Adopté à l'unanimité, il offre une cadre juridique de protection renforcée. Désormais, « *tout acte sexuel, commis sur la personne de l'apprenant par abus d'autorité, violence, contrainte, menace ou surprise, constitue une infraction pénale* » (article 13 de la loi).

25. Pour donner effet à la loi, il est prévu à l'article 10 alinéa 2, un arrêté conjoint des ministres chargés des enseignements primaire, secondaire, technique et de l'artisanat, du ministre chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, du ministre chargé de la santé, du ministre chargé de la promotion de la femme et du ministre chargé des finances, pour déterminer les modalités de délivrance et de prise en charge des certificats médicaux et des rapports d'expertises médico-légaux aux apprenants victimes de violences à caractère sexuel. Cet arrêté conjoint n'a pas encore vu le jour.

26. En outre, pour sa mise en œuvre effective, la loi prévoit en son article 12 la création d'un observatoire national pour le suivi-évaluation des violences à caractère sexuel contre les

apprenants. L'alinéa 3 de ce texte prévoit la prise en conseil des ministres d'un décret réglementant l'organisation, le fonctionnement, les missions de l'observatoire national. Le décret n'a pas encore été pris.

27. Par ailleurs, on observe que les acteurs directement concernés par la loi, notamment les parents, les enseignants, tant du secteur privé que public, du primaire, secondaire, technique et de l'artisanat et des universités, les maîtres artisans formateurs, les pourvoyeurs de soins, les professionnels de la santé, les travailleurs sociaux, ne connaissent ni la loi ni les modalités pratiques de sa mise en œuvre.

28. Recommandations :

- **28.1. Adopter d'ici la fin de l'année 2023, le décret prévu à l'article 12 alinéa 3 de la loi, relatif à la création, à l'organisation et au fonctionnement de l'observatoire national pour le suivi-évaluation des violences à caractère sexuel contre les apprenants ;**
- **28.2. Prendre d'ici la fin de l'année 2023, l'arrêté conjoint portant détermination des modalités de délivrance et de prise en charge des certificats médicaux et des rapports d'expertises médico-légaux aux apprenants victimes de violences à caractère sexuel ;**
- **28.3. Organiser des renforcements de capacités des enseignants et des inspecteurs de l'éducation nationale ainsi que des maîtres artisans formateurs et des directeurs des centres de formation technique et professionnelle et de l'artisanat ;**
- **28.4. Intégrer dans le curriculum de formation des facultés et écoles de formation des assistants sociaux, des magistrats, des médecins et infirmiers, des modules spécifiques sur les infractions et les sanctions prévues par la loi du 2 décembre 2022.**