

COMMUNITY COURT OF JUSTICE,
ECOWAS
COUR DE JUSTICE DE LA COMMUNAUTE,
CEDEAO
TRIBUNAL DE JUSTICA DA COMUNIDADE,
CEDEAO



No. 10 DAR ES SALAAM CRESCENT
OFF AMINU KANO CRESCENT,
WUSE II, ABUJA-NIGERIA.
PMB 567 GARKI, ABUJA
TEL: 234-9-78 22 801
Website: www.court.ecowas.org

**COUR DE JUSTICE DE LA COMMUNAUTE ECONOMIQUE DES
ETATS DE L'AFRIQUE DE L'OUEST (CEDEAO)**

SIEGEANT A ABUJA AU NIGERIA

CE 16 février 2016

CTC/CCC/CCO

CERTIFIED TRUE COPY
CERTIFIE COPIE CONFORME
CÓPIA CONFORME O ORIGINAL
CHIEF REGISTRAR/GREFFIER EN CHEF/ESCRIVAO

AFFAIRE N° ECW/CCJ/APP/25/14

ECW/CCJ/JUD/01/16

Abouzi PILAKIWE et 183 autres

REQUERANT

CONTRE

**République du Togo et
l'Office Togolais des Recettes (OTR)**

DEFENDERESSES

COMPOSITION DE LA COUR



- Hon. Juge Jérôme TRAORE

Président

- Hon. Juge Yaya BOIRO

Membre

- Hon. Juge Alioune SALL

Membre

ASSISTES DE Me Abubacar Djibo DIAKITE

Greffier



I – Les parties et leur représentation

1. La requête introductive de l'instance devant la Cour a été présentée au Greffe de la Cour le 21 octobre 2014 par le sieur Abouzi Pilakiwè et 183 autres, tous représentés par Maître Jil Benoît Kossi Afangbedji, avocat au barreau de Lomé (Togo).
2. Les défendeurs, d'après les termes de la requête, sont d'une part l'Office Togolais des Recettes (OTR), représenté par Maître Tchitchao Tchalim, avocat au barreau de Lomé (Togo) et, d'autre part, l'Etat du Togo, représenté par Maître Edah Abby Ndjellé, également avocat au barreau de Lomé (Togo).

II – Présentation des faits et de la procédure

3. Il résulte des énonciations de la requête introductive d'instance et des pièces versées au dossier que le 14 décembre 2012, la République du Togo a adopté la loi n°2012-016 portant création d'un établissement public à caractère administratif dénommé « Office Togolais des Recettes » (OTR) devant regrouper l'administration des Douanes et celle des Impôts et Domaines dans une entité unique.
4. A la suite de la nomination du Commissaire général de l'OTR et celle de ses principaux collaborateurs, le ministre de l'Economie et des Finances a effectué une visite au service des impôts pour informer les agents du démarrage effectif des activités de la nouvelle institution.
5. A cette occasion, le ministre aurait donné l'assurance qu'aucun agent des douanes et impôts ne serait licencié dans la phase de mise en œuvre de la réforme, mais les requérants ont eu, selon eux, la surprise d'apprendre par la suite que la décision avait été prise de ne pas les reverser dans le personnel de la nouvelle institution. C'est dans ce cadre qu'ils ont reçu, le 25 septembre 2014, notification des actes pris par le ministre de la Fonction publique de les redéployer dans différents départements de l'administration togolaise.
6. Estimant que leurs droits ont ainsi été violés, les requérants ont mis en place un « Comité de crise des agents des Douanes et Impôts », lequel a adressé

divers courriers aux autorités togolaises, appelant l'attention de celles-ci sur lesdites violations : président de la République, premier ministre, président de l'Assemblée nationale, ministre de la Fonction publique, président de la Cour constitutionnelle, président de la Commission Nationale des droits de l'Homme. Estimant n'avoir pas été entendus, ces agents des Douanes et des Impôts ont alors saisi la Cour de justice de la CEDEAO le 21 octobre 2014. Le même jour, une requête aux fins de procédure accélérée a également été déposée.

7. Le 12 novembre 2015, la Cour a, par ordonnance, rejeté une demande de prorogation de délai faite par les requérants, pour répondre à des écritures déposées par l'OTR. L'ordonnance se fonde d'une part sur le fait que les demandeurs ont largement répondu aux conclusions de l'Office, et que la preuve de la nécessité de produire des écritures supplémentaires n'avait pas été rapportée.



III – Moyens et arguments des parties

8. Les requérants que sont le sieur Abouzi Pilakiwè et 183 autres, estimant avoir été injustement évincés de leurs emplois, considèrent que le traitement qui leur a été réservé au cours de la mise en place de l'OTR est caractéristique de la volonté des autorités de bafouer leur dignité et de les soumettre à un traitement cruel et dégradant à travers, notamment, la publication sur le site d'information de l'OTR de la liste des personnes « redéployées » et la « fouille au corps » pratiquée sur certains d'entre eux à l'occasion de rencontres avec les autorités togolaises. Enfin, les requérants mettent en évidence le cas spécifique de l'un d'entre eux, nommé Dozen Adado Kokou, aujourd'hui décédé, et dont ils imputent la cause de la mort à l'annonce qui lui a été faite qu'il ne ferait plus partie du personnel de l'OTR.
9. Pour l'ensemble de ces préjudices prétendus, les requérants sollicitent de la Cour qu'elle condamne l'Etat du Togo et l'OTR à leur verser la somme de cent millions (100.000.000) de francs CFA en réparation et à allouer aux



ayant-droits de Dozen Adado Kokou la somme d'un milliard cinq cent millions (1.500.000.000) de francs CFA.

10. Par ailleurs, dans un *Mémoire en réplique* déposé au Greffe de la Cour le 28 janvier 2015, les requérants invoquent le caractère tardif du dépôt des écritures de l'Etat du Togo, et demandent à la Cour de lui adjuger le bénéfice de ses conclusions conformément à l'article 90 alinéa 1^{er} du Règlement de celle-ci.

11. L'Etat du Togo estime, sur le fond de l'affaire, que les règles du jeu, les tenants et les aboutissants de la mise en place de l'OTR, ont été clairement définis dès le départ. Il avait été notamment spécifié par la circulaire ministérielle n°0206/MEF/CAB/SP du 7 avril 2014 que le reversement dans le personnel de l'OTR était soumis à des conditions très précises mais que, d'autre part, tout agent non reversé serait mis à la disposition du ministère de la Fonction publique, garderait ses avantages et son salaire et ne serait ainsi pas privé d'emploi.

12. L'Etat du Togo a par ailleurs contesté le caractère vexatoire des « fouilles au corps » pratiquées sur les agents avant la rencontre avec les autorités, une telle pratique, accomplie dans le respect des personnes, obéissant surtout à des impératifs de sécurité allant de soi. L'Etat du Togo conteste également le lien, établi par les requérants, entre le décès de l'agent Dozen Adado Kokou et sa mise à disposition du ministère de la Fonction publique, un tel lien n'ayant été nullement établi par les médecins. En conclusion, il est donc demandé à la Cour de débouter les requérants de l'ensemble de leurs prétentions.

13. Pour sa part, l'OTR a relevé dans ses écritures en défense que le processus de mise en place de la nouvelle institution avait été, de bout en bout et en tous ses aspects, parfaitement transparent. Les conditions du reversement dans le personnel du nouvel OTR ont été, en particulier, très clairement déterminées. Les informations publiées sur le site de l'Office n'ont non plus revêtu aucun caractère infamant, ni même confidentiel, et ont été livrées par les agents eux-mêmes. Enfin, selon l'OTR, le lien entre le décès de



l'agent Dozen Adado Kokou et sa situation professionnelle n'est nullement établi. L'Office conclut au caractère infondé de la demande soumise à la Cour et sollicite d'elle qu'elle déboute les requérants.

14. Dans un *Mémoire exceptionnel en défense in limine litis* déposé le 23 décembre 2014 au Greffe de la Cour, l'OTR requiert l'irrecevabilité de la requête en ce qu'elle le vise comme défendeur. Pour cela, il invoque l'article 4 du Protocole additionnel de 2005 relatif à la Cour et l'article 4 du Code de procédure civile du Togo.

IV – Analyse de la Cour

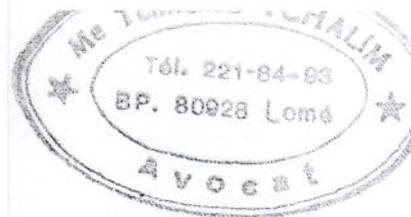
15. En la forme, la Cour estime qu'elle doit répondre à trois questions qui ont été soulevées par les requérants.

16. La première a trait à la requête en procédure accélérée. Celle-ci a en effet été déposée au Greffe de la Cour le 21 octobre 2014. Toutefois, la Cour n'a pu y faire suite pour la raison qu'au moment où celle-ci lui a été soumise, elle n'était pas encore fonctionnelle pour des raisons évidemment indépendantes de sa volonté. Sans se prononcer sur les mérites d'une telle demande, elle constate simplement qu'aujourd'hui, cette requête n'a plus d'objet puisqu'elle statue, par la présente décision, sur le fond de l'affaire.

17. La deuxième question, également soulevée par les requérants, est relative au caractère prétendument tardif du dépôt des conclusions en réponse de l'Etat du Togo. Sur ce point, il convient de rappeler les dispositions pertinentes du Règlement de la Cour, que sont :

- L'article 35 §1 : « Dans le mois qui suit la signification de la requête, le défendeur présente un mémoire en défense » ; et
- L'article 90 §1 : « Si le défendeur, régulièrement mis en cause, ne répond pas à la requête dans les formes et le délai prescrits, le requérant peut demander à la Cour de lui adjuger ses conclusions ».

18. La Cour constate à cet égard qu'en réponse à une requête déposée le 21 octobre 2014, l'Etat du Togo n'a déposé son mémoire que le 8 janvier 2015, soit près de deux mois et demi plus tard. En outre, le dossier ne fait nulle



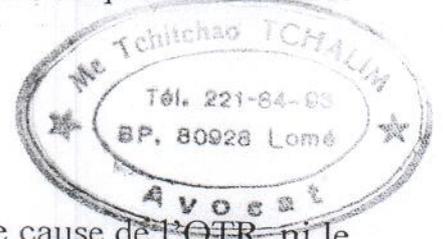
part apparaître une demande de prorogation du délai pour répondre, formulée par l'Etat défendeur. Dans ces conditions, la Cour doit, conformément à sa jurisprudence, déclarer le mémoire en réponse irrecevable et prononcer le défaut à l'encontre de l'Etat du Togo (v. arrêt « *Mamadou Moustapha dit Kakali contre Etat du Niger* », 1^{er} décembre 2015, p.5).

19. La troisième et dernière question sur laquelle la Cour doit se prononcer concerne la qualité de défendeur de l'Office Togolais des Recettes. En effet, dans des écritures déposées le 23 décembre 2014, celui-ci demande à la Cour de déclarer irrecevable la requête introductive d'instance en ce qu'elle le vise comme défendeur.
20. Sur ce point, la Cour doit rappeler que les règles dont elle fait application dans le cadre du contentieux de la violation des droits de l'homme – contentieux dont il est question dans le cas présent –, demeurent des règles de droit international public, résultant notamment de conventions internationales signées par les Etats et liant ceux-ci. Il en résulte qu'il ne saurait être fait état, dans son prétoire, de violations commises par des entités autres que les Etats. La Cour ne conteste évidemment pas que de telles violations soient susceptibles d'être commises par des personnes qui ne se confondent pas rigoureusement avec l'Etat, mais elle estime qu'au plan formel et principiel, il n'y a que les Etats qui peuvent être assignés pour répondre d'une responsabilité conférée par des instruments internationaux. Telle est sa jurisprudence constante.
21. Ainsi, elle a déclaré dans l'arrêt du 11 juin 2010, « *Peter David* » : « *Le régime international de protection des droits de l'homme devant les organes internationaux repose essentiellement sur des traités auxquels les Etats sont parties en tant que sujets principaux du droit international* », puis dans l'arrêt du 8 novembre 2010, « *Mamadou Tandja contre Etat du Niger* » : « *Il est de principe général admis que les procédures de violation des droits de l'homme sont dirigées contre les Etats (...). En effet, l'obligation de respecter et de protéger les droits de l'homme incombe aux Etats* » (§18.1) ; enfin, dans l'arrêt du 24 avril 2015, « *Bodjona contre République du Togo* », la Cour « *se référera donc exclusivement à des*

normes de droit international, normes qui s'imposent en principe aux Etats qui y ont souscrit » (§37).

22. Dans ces conditions, la Cour ne peut qu'adjuger à l'OTR le bénéfice de sa prétention, et donc prononcer sa mise hors de cause dans la présente affaire.

Sur le fond :



23. la Cour doit d'abord préciser que ni la mise hors de cause de l'OTR, ni le défaut prononcé à l'encontre de l'Etat du Togo ne doivent altérer ou remettre en cause son obligation de pleinement examiner le bien-fondé des prétentions des requérants. Il s'agit là d'un devoir impérieux et invariable, qui ne dépend ni du nombre de défendeurs, ni même de l'existence d'un seul défendeur.

24. A cet égard, la Cour ne saurait admettre l'argument suivant lequel le refus de l'Etat togolais de redéployer les requérants au sein de l'Office Togolais des Recettes constitue en soi une violation de leurs droits. Le seul fait pour l'Etat d'avoir pris la décision de redéployer une partie du personnel, choisie selon des critères définis par l'autorité administrative et dont le caractère objectif n'a jamais été mis en cause, ne saurait, pour la Cour, constituer une atteinte au droit au travail des personnes concernées, ni, évidemment, une violation de leur droit à la dignité. La Cour observe par ailleurs que la restructuration du personnel concerné n'a donné lieu ni à une perte d'emploi, ni à une remise en cause des avantages acquis par celui-ci. L'Etat employeur a le droit de juger de l'opportunité d'affecter ses employés à de nouvelles tâches, dès lors que ces modifications ne sont pas constitutives d'une méconnaissance de leurs droits. Il n'existe pas, dans le cas de figure soumis à la Cour, un droit acquis à occuper des fonctions données.

25. De la même manière, on a du mal à voir dans quelle mesure la simple diffusion sur le site de l'OTR d'informations à caractère rigoureusement professionnel pourrait porter atteinte à la dignité et à l'honneur des travailleurs concernés. Quant à la pratique de la « fouille au corps » dont se

plaignent les requérants, la Cour est d'avis qu'elle ne s'inscrit pas nécessairement dans une démarche vexatoire, et que c'est à tort que celle-ci est présentée comme relevant systématiquement d'une intention malicieuse.

26. C'est en vertu de la même exigence probatoire que la Cour doit rejeter l'argument suivant lequel le nommé Dozen Adado Kokou serait mort suite à son redéploiement au sein du ministère de la Fonction publique. A vrai dire, aucune preuve d'une telle allégation n'est rapportée. Le certificat médical versé aux débats indique bien la cause du décès (« *arrêt cardio-respiratoire, coma AVC* »...), mais il ne met nullement en corrélation ce décès et un quelconque état de choc résultant de la mutation professionnelle du défunt. C'est donc de façon quelque peu abusive que ce document est présenté comme prouvant que ce sont les décisions des autorités qui ont été à l'origine de la mort de l'agent en cause.

27. Pour toutes ces raisons, la Cour doit conclure qu'un quelconque traitement cruel, inhumain ou dégradant ne saurait être retenu contre l'Etat du Togo, et qu'il convient sur ce point de rejeter les allégations des requérants.

Sur les dépens :

28. La Cour estime dès lors qu'il est logique que les requérants supportent les dépens, conformément à l'article 66 du Règlement de la Cour.

PAR CES MOTIFS :

La Cour, statuant publiquement, contradictoirement à l'égard de l'Office Togolais des Recettes et par défaut à l'égard de l'Etat du Togo, en matière de violations des droits de l'homme, en premier et dernier ressort,

En la forme

Se déclare compétente ;

Dit que la requête aux fins de procédure accélérée déposée par les requérants n'a plus d'objet ;



Déclare irrecevable le mémoire en défense déposé par l'Etat du Togo le 8 janvier 2015 ;

Déclare l'Office Togolais des Recettes (OTR) hors de cause dans la présente affaire ;

Au fond

Dit qu'aucune violation des droits de l'homme ne peut être imputée à l'Etat du Togo ;

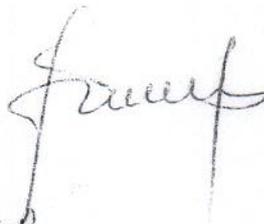
Déboute en conséquence les requérants de leurs prétentions ;

Met les dépens à la charge des requérants.

Ainsi fait, jugé et prononcé publiquement par la Cour de justice de la CEDEAO à Abuja, les jour, mois et an susdits.

Et ont signé

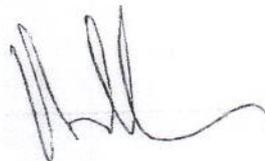
Hon Juge Jérôme TRAORE



Hon Juge Yaya BOIRO



Hon Juge Alioune SALL



Assistés de Me *Aboubakar Djibo Diakité*

Greffier

