

Ghana

Le secteur de la justice et l'État de droit

DOCUMENT DE DISCUSSION

Une étude d'AfriMAP
et de
l'Open Society Initiative for West Africa
et de
L'Institute for Democratic Governance



UNE PUBLICATION DU RÉSEAU OPEN SOCIETY INSTITUTE

Copyright © 2007, Open Society Initiative for West Africa. Tous droits réservés.

Aucune partie de la présente publication ne peut être reproduite, conservée dans un système de recherche automatique, ni transmise sous quelque forme que ce soit ou par quelque moyen que ce soit sans l'autorisation préalable de l'éditeur.

Publié par:
l'Open Society Initiative for West Africa

ISBN: 978-1-920051-90-7

Pour de plus amples informations, veuillez contacter:

AfriMAP
10th Floor, Braamfontein Centre
23 Jorissen Street
P.O. Box 678, Wits 2050
Johannesbourg
Afrique du Sud
www.afrimap.org

Open Society Initiative for West Africa
Immeuble EPI, Boulevard du Sud X Rue des Ecrivains
Point E
BP 008, Dakar-Fann
Dakar
Sénégal
www.osiwa.org

Image de couverture: Tissu Kente, Ghana
Maquette et impression: Compress, Afrique du Sud

Ce rapport a été traduit de la version originale qui est en anglais.

Table des matières

	Introduction	1
I:	Le droit international, la Constitution et la réforme du droit	3
II:	Respect par le gouvernement de l'État de droit et de la séparation des pouvoirs	7
III:	Gestion et réforme du secteur de la justice	9
IV:	Indépendance, déontologie et formation des juges et avocats	11
V:	Criminalité et maintien de l'ordre	13
VI:	Procès équitable et sanctions efficaces	15
VII:	Accès à la justice	17
VIII:	Coordination et financement extérieur du secteur de la justice	19

Introduction

Le système juridique du Ghana a connu de nombreuses avancées encourageantes depuis le rétablissement d'un régime civil il y a quinze ans, et particulièrement depuis la prise de pouvoir de l'administration actuelle en 2001. Des problèmes récurrents menacent son efficacité: entre autres choses, une mauvaise coordination entre les différents acteurs du secteur; de longs retards dans l'instruction des affaires; une absence d'aide juridique pour aider les pauvres à accéder à la justice; des prisons surpeuplées; des accusations graves de corruption à l'encontre de la police, mais aussi du personnel des tribunaux, notamment des juges et magistrats. Néanmoins, de nombreuses initiatives intéressantes et utiles ont été prises pour améliorer l'efficacité du système juridique, depuis un système de nomination des juges fondé davantage sur le mérite jusqu'à un élargissement rapide de l'aide juridique, en passant par des procédures pour réduire les retards et encourager les règlements amiables de litiges au niveau des cours supérieures. Les organisations de la société civile comme les institutions de contrôle constitutionnelles ont joué un rôle important dans la promotion de ces réformes.

Plus généralement, le gouvernement a montré, pour l'essentiel, un respect de plus en plus marqué de l'état de droit, en se conformant aux décisions difficiles rendues par les tribunaux et en nommant des commissions d'enquête qui ont démontré la culpabilité de représentants du gouvernement et en respectant les conclusions. L'administration actuelle a également mené une campagne de lutte contre la corruption qui a concerné à la fois ses propres membres et ceux du gouvernement précédent.

Toutefois, il y a tout de même eu des affaires dans lesquelles on a fait état d'ingérences du pouvoir exécutif dans les poursuites et de décisions de justice qui n'ont pas été pleinement respectées, ou bien dans lesquelles on a tenté d'annuler des décisions sans passer par les mécanismes d'appel normaux. De plus, les faiblesses du cadre constitutionnel et législatif prévoyant la nomination des juges continuent d'accorder au président un pouvoir discrétionnaire trop étendu. Une vigilance permanente, ainsi qu'une réforme du droit, sont nécessaires pour garantir et promouvoir le respect de la véritable séparation des pouvoirs et de l'indépendance des tribunaux.

Les innovations encourageantes ont souvent un point commun: elles n'ont pas été promulguées sous forme de loi. À chaque fois, il manque un cadre juridique, même dans le cas où de meilleures pratiques ont été introduites sur le terrain. La réforme du droit a pour l'essentiel été lente et partielle. Il a fallu plusieurs années pour faire voter au Parlement deux lois récentes, la Loi sur le handicap (*Disability Act*) et la Loi sur les violences domestiques (*Domestic Violence Act*).

Dans le même temps, d'autres propositions de réformes importantes sont restées en suspens, notamment des projets de loi sur les droits de propriété des épouses, sur la résolution alternative des conflits et sur le droit à l'information. D'autres domaines importants, notamment les lois régissant la police et les prisons, ne figurent même pas à l'ordre du jour d'une proposition de loi visant à actualiser des règles qui ont été établies il y a trente ans.

D'autres tâches seront nécessaires à tous les niveaux pour refonder le système juridique au profit de la pratique démocratique actuelle du Ghana. Le Ghana compte parmi les pays importants de la région de l'Afrique de l'Ouest, et un grand nombre de ses réformes du secteur de la justice soulignent ce fait, mais il est encore trop tôt pour qu'il puisse se reposer sur ses lauriers. Ce document de travail met en lumière les domaines dans lesquels des efforts supplémentaires sont nécessaires, en proposant des démarches concrètes à entreprendre à titre de réforme et d'action.

Ce document est basé sur les conclusions et recommandations d'un rapport approfondi sur le secteur de la justice et de l'état de droit au Ghana, commandé par l'*Open Society Initiative for West Africa* (OSIWA) et le Projet pour l'observation et la plaidoyer sur la bonne gouvernance en Afrique de l'OSI (Afrimap), et préparé par des chercheurs au Ghana, sous la supervision de l'*Institute for Democratic Governance* (IDEG). Toutefois le présent document ne constitue pas une synthèse de l'intégralité du rapport.

I: Le droit international, la Constitution et la réforme du droit

Le Ghana a ratifié une bonne partie des principaux traités internationaux relatifs à la promotion des droits de l'homme et de l'état de droit, et sa situation à cet égard s'est améliorée depuis le retour de la démocratie en 1993. Toutefois, le Ghana n'a pas encore signé certaines dispositions importantes, dont plusieurs qui permettent à des plaintes individuelles d'être entendues par les organismes de surveillance des traités. L'application d'un certain nombre de traités africains reste aussi en suspens, notamment le Protocole à la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples (CADHP) sur les droits des femmes en Afrique. En 2003, le Ghana a signé un Accord bilatéral de non remise avec les États-Unis, convenant de ne remettre aucun personnel américain à la Cour pénale internationale (CPI), ce qui vient fragiliser ses propres engagements dans le cadre du Traité de Rome établissant la CPI.

Il est étonnamment difficile de recenser complètement les obligations du Ghana dans le cadre de traités internationaux, et il ne semble pas qu'un ministère ait pour responsabilité de maintenir une liste actualisée des traités internationaux ou africains signés ou ratifiés par le Ghana. Le ministère de la Justice ou le Ministère des Affaires étrangères devraient se voir attribuer ce rôle, ainsi que la tâche d'informer les autres services ministériels de leurs obligations.

Comme le recommandait le rapport d'évaluation de pays préparé par le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP), le Ghana doit publier un calendrier d'adhésion aux traités internationaux et africains en suspens et prendre des mesures pour améliorer la qualité jusqu'ici médiocre des rapports transmis aux organismes de surveillance des traités. Le gouvernement doit inviter les organisations nationales dotées d'une expertise particulière à contribuer à la préparation de ces rapports. D'autres groupes travaillant sur les droits de l'homme peuvent aussi s'inspirer de l'exemple des organisations de droits des femmes, qui ont récemment préparé un contre-rapport pour le comité assurant la surveillance de l'application de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF) pour compléter celui présenté par le gouvernement.

Le pays a de plus un piètre bilan en terme de transposition en droit national des traités internationaux sur les droits de l'homme. Ceci est peut-être dû à l'absence d'organisme central chargé d'assurer le suivi des engagements internationaux du Ghana. Un mécanisme doit donc être mis en place pour garantir la transposition cohérente et effective des traités ratifiés. Néanmoins, le gouvernement a pris des mesures importantes pour réviser, abroger et amender

les textes de loi existants ou voter de nouvelles lois pour se conformer aux obligations du pays dans le cadre du droit international. Parmi celles-ci figurent en particulier des lois protégeant les droits des enfants et des réfugiés.

La Constitution de 1992 prévoit des garanties pour l'ensemble des droits civiques et politiques ainsi que d'importantes protections des droits économiques, sociaux et culturels. Parmi les protections les plus efficaces se trouvent notamment celles qui sont prévues pour les droits des enfants, les droits des handicapés, et les droits de propriété des femmes (qui sont importants dans le contexte de la discrimination exercée par le droit coutumier à l'encontre des femmes en matière d'héritage). Dans ces trois cas, la Constitution exige du Parlement qu'il vote des lois donnant effet à ses dispositions: ceci a été fait dans le cas de deux lois importantes qui protègent les droits des enfants, de façon générale et dans le système juridique, ainsi que pour la Loi sur le handicap, qui était attendue de longue date et a été promulguée en 2006. Néanmoins, un projet de loi sur les droits de propriété des épouses est en attente depuis plusieurs années, dans les dossiers du Bureau de l'*Attorney-General*. Même si la persistance de certaines pratiques traditionnelles qui violent la Constitution et le droit international peut être attribuée au fait qu'il existe souvent une limite à ce que peut faire le droit, les lois exigées par la Constitution doivent être promulguées, et doivent être accompagnées d'autres méthodes pour introduire les changements.

La déclaration des droits du Ghana est également inhabituelle, dans la mesure où elle prévoit de façon explicite un droit justiciable à l'éducation. Toutefois, les protections des droits économiques et sociaux sont plus étendus dans les 'principes directeurs de la politique de l'État' qui constituent un guide en matière d'interprétation constitutionnelle. La Cour Suprême a jugé, contrairement à la tendance dans certains autres pays, que les droits économiques, sociaux et culturels prévus par les principes directeurs sont en fait justiciables lorsqu'ils sont clairement liés aux droits établis dans la déclaration des droits. Toutefois, la jurisprudence en ce domaine est très limitée.

Le bilan d'application de la Constitution par la Cour suprême est assez positif, même si des décisions assez décevantes ont été prises vers le milieu des années 1990. Le premier cas important est survenu en 1993, lorsque la Cour suprême a jugé (dans l'affaire *NPP v. IGP*) que l'obligation d'obtenir une autorisation de manifestation, établie par un décret militaire, était inconstitutionnelle. Elle a également jugé qu'il serait possible de faire appel à la CADHP sans transposition formelle dans le droit national, dans le cas où les mêmes droits seraient également protégés dans la Constitution ghanéenne. Les tribunaux devraient faire bon usage de ce précédent et étendre son application. L'affaire *NPP v. IGP* a été à l'origine de l'abrogation du Décret sur l'ordre public (*Public Order Decree*) et de son remplacement par la Loi sur l'ordre public (*Public Order Act*). En général, toutefois, les juges ghanéens connaissent peu le droit international des droits de l'homme. La formation destinée à encourager l'application des principes du droit international dans les tribunaux nationaux doit donc être développée.

Le cadre législatif du Ghana s'appuie essentiellement sur le système hérité de l'ère coloniale. En 1968, une Commission de réforme du droit a été créée par la loi et s'est vue confié la responsabilité de réviser les textes de lois et les lois coutumières, et de suggérer des réformes.

Les efforts de réforme du droit de la Commission ont toutefois été lents et leur contribution a été marginale. La place limitée accordée à la Commission dans le programme de réforme juridique s'explique notamment par le manque de ressources adéquates, les retards dans le calendrier législatif du Parlement et son extrême dépendance par rapport au Bureau de l'*Attorney-General* pour le suivi de ses recommandations. En 1998, la Commission de réforme du droit s'est vue renforcée par la nomination du Commissaire chargé de la révision des lois, dont le mandat consistait à préparer une version révisée de toutes les lois en vigueur pour les mettre en conformité avec la Constitution. Ce processus a abouti à un grand nombre de révisions détaillées, notamment des modifications des sanctions pénales et une formulation sexo-spécifique.

Malgré l'existence de ces deux organismes, la réforme du droit a généralement été partielle et mal coordonnée, et a été dépendante de l'aide de la communauté des donateurs, et entreprise sans effort systématique visant à bâtir un système juridique moderne et démocratique. Dans la pratique, les propositions de réforme juridique les plus efficaces ont été impulsées par la société civile, souvent en collaboration avec la Commission pour les droits de l'homme et la justice administrative (CHRAJ – *Commission on Human Rights and Administrative Justice*): les organisations de la société civile ont été les principales inspiratrices de la promulgation de deux lois récentes, la Loi sur le handicap (2006) et la Loi sur les violences domestiques (2007). Parmi les propositions de nouvelles lois qui sont en suspens depuis longtemps, figurent le projet de loi sur le droit à l'information (*Right to Information Bill*) et le projet de loi sur le droit de propriété des épouses (*Property Rights of Spouses Bill*). De plus, dans les cas où les lois ont bien été adoptées, le gouvernement a également été critiqué pour avoir omis de mettre en place des mécanismes de mise en application efficaces.

La Commission de réforme du droit doit être renforcée par l'embauche de personnel supplémentaire et l'affectation de fonds suffisants. Le pouvoir discrétionnaire de l'*Attorney-general* qui lui permet de suivre ou d'ignorer les recommandations faites par la commission doit être limité. La capacité institutionnelle du Parlement doit aussi être renforcée pour lui permettre d'être pleinement associé au processus de réforme du droit. Différentes mesures simples pourraient être prises à cet effet: soutenir et organiser des sessions de travail conjointes entre la Commission de réforme du droit et certaines commissions parlementaires; obliger la commission à rendre compte de façon informelle sur les avancées de ses travaux à des commissions parlementaires; affecter une partie des financements pour la réforme du droit au renforcement de la capacité des députés à commenter et faire des propositions sur les projets de lois. Les retards pris par le Bureau de l'*Attorney-general* doivent être réduits, et le gouvernement doit utiliser sa majorité parlementaire pour s'assurer que les projets de loi en attente depuis longtemps sont promulgués.

La limitation des pouvoirs du Parlement prévue par l'Article 108 de la Constitution, qui stipule que le Parlement ne peut débattre de lois qui imposent des taxes ou des charges sur les fonds publics à moins que le projet de loi soit présenté au nom du président, constitue un obstacle important à la réforme du droit au Ghana. Dans la mesure où la quasi-totalité des lois auront des implications financières, ceci empêche l'introduction d'une quelconque initiative de réforme du droit qui ne dispose pas du soutien du pouvoir exécutif. Les propositions de

lois des députés, qui sont à l'origine de la réforme du droit dans de nombreux pays dotés d'un système parlementaire, sont par conséquent presque inexistantes. L'Article 108 doit être amendé pour garantir au Parlement la possibilité de jouer pleinement son rôle d'institution chargée de l'élaboration des lois.

II: Respect par le gouvernement de l'État de droit et de la séparation des pouvoirs

La Constitution de 1992 insiste sur l'importance de la séparation des pouvoirs entre les trois organes du pouvoir. Le pouvoir exécutif fait l'objet de contrôle par le Parlement, le pouvoir judiciaire, et de façon plus limitée, par le Conseil d'État, un organisme consultatif, ainsi que par des institutions de contrôle constitutionnel tels que la CHRAJ. Le non-respect d'une décision de la Cour suprême sur la constitutionnalité d'une loi quelconque est un crime, et un motif de destitution du président ou du vice-président.

Comme c'est le cas dans de nombreux pays de *common law*, la séparation constitutionnelle des pouvoirs est réduite par le fait que l'*Attorney-general* (A-G) est à la tête du Parquet et également ministre et conseiller juridique principal du gouvernement. De plus, depuis l'indépendance, l'A-G et le ministre de la Justice sont une seule et même personne. Ceci met de toute évidence à rude épreuve l'indépendance des décisions en matière de poursuites judiciaires sur les affaires médiatisées. En effet, le *National Democratic Congress* (NDC), parti d'opposition, a affirmé que les poursuites à l'encontre d'anciens ministres de l'administration NDC qui était au pouvoir jusqu'en 2000 étaient menées pour des motifs politiques. Il est nécessaire de demander que ces deux postes soient séparés afin de renforcer l'indépendance du système de poursuites judiciaires.

Néanmoins, le gouvernement respecte en général les lois nationales et se conforme aux jugements des tribunaux et aux décisions des organismes quasi-judiciaires. Dans plusieurs cas depuis le retour d'un régime civil, le gouvernement a été forcé dans le cadre de circonstances difficiles à verser des indemnités à des personnes qui avaient été à tort démis de leur fonction, ou bien il s'est plié à des jugements politiquement controversés prononcés à son encontre. On peut notamment citer à cet égard l'affaire *NPP v. IGP* déjà mentionnée plus haut, ainsi que les décisions relatives à la fourniture d'un accès équitable aux médias publics pour les partis politiques d'opposition (*NPP v. GBC*); l'approbation des gouverneurs de districts nommés par le gouvernement avant les élections des assemblées de district (*NPP v. Electoral Commission*); et l'autorité permettant de désigner le président et les autres membres des organes directeurs des entreprises publiques à la tête des médias publics (*NMC v. A-G*). En 2001, un ministre des sports nommé par l'administration du *New Patriotic Party* (NPP) qui avait pris ses fonctions en 2000 a fait l'objet de poursuites et a été condamné pour fraude.

Toutefois, dans d'autres cas où des hommes politiques ont été impliqués, les enquêtes ont été caractérisées par des retards injustifiés qui ont donné un sentiment d'ingérence du pouvoir

exécutif. Depuis la condamnation de l'ancien ministre des sports, il n'y a eu aucune poursuite de représentants du gouvernement, malgré de graves allégations, au Parlement et ailleurs, faisant état de mauvaise gestion et de détournements de fonds. Dans certains cas, une résistance a été opposée à la mise en application des décisions prises à l'encontre du gouvernement.

Sur une question politique importante, à savoir l'affaire dite des 'aviculteurs', le gouvernement a introduit une loi au Parlement pour annuler l'effet juridique d'une décision de la Haute Cour. Cette décision obligeait le gouvernement à mettre en œuvre une loi antérieure qui impose un tarif de rachat garanti pour protéger l'élevage de poulets dans le pays. L'affaire est actuellement devant la Cour suprême, où elle a été déferée au motif que la Constitution interdit au Parlement de voter une loi qui modifie le jugement spécifique d'une cour.

De plus, le pouvoir exécutif a utilisé abusivement son pouvoir d'accorder des grâces ou des immunités en matière de poursuites judiciaires. Dans la plupart des cas, les grâces sont basées sur les recommandations du personnel de surveillance des prisons. Pourtant, en 2005, lors des célébrations du quarante-huitième anniversaire de l'indépendance du Ghana, le président a accordé à certains anciens ministres d'État une remise de la peine qu'ils devaient finir de purger après avoir été inculpés et condamnés pour conspiration et pour avoir volontairement entraîné des pertes financières pour l'État. Dans certaines affaires non politiques, l'attribution de grâces a également entraîné les commentaires critiques des médias, lors de la récidive de criminels libérés. Le gouvernement devrait (conformément à l'Article 296 de la Constitution régissant l'exercice du pouvoir discrétionnaire) publier et respecter des critères précis, basés sur les recommandations d'experts du secteur, pour orienter l'attribution des grâces et des immunités en matière de poursuites judiciaires.

L'inclusion dans la Constitution de 1992 de dispositions transitoires attribuant une immunité absolue et permanente en matière de poursuites judiciaires aux membres des anciens régimes militaires pour les actes commis par ces régimes, a également fait l'objet de controverses. La Commission de réconciliation nationale désignée par l'administration du Président Kufuor lors de son arrivée au pouvoir en 2001 a recommandé que ces clauses d'indemnités fassent l'objet d'un nouveau référendum. Cette recommandation et d'autres formulées par la Commission doivent être mises en œuvre.

D'autres commissions d'enquête créées pour des enquêtes plus classiques ont joué un rôle important dans la surveillance de la légalité des actions gouvernementales, la mise en évidence des problèmes et la recommandation de solutions pour éviter leur répétition. En général, le gouvernement a accepté leurs conclusions. Mais le fonctionnement des commissions d'enquête a été affaibli par un certain nombre de facteurs. Dans de nombreux cas, le gouvernement a imposé des délais importants dans la publication des rapports des commissions. Le gouvernement a aussi exercé son pouvoir discrétionnaire pour ne mettre en œuvre que les recommandations qu'il considère comme acceptables. Comme dans le cas du droit à accorder des grâces, le gouvernement devrait publier les règles qui régissent sa réponse aux recommandations d'une commission d'enquête. Le gouvernement doit en particulier être obligé de publier le rapport rapidement, et de fournir les raisons pour lesquelles il ne met pas en œuvre les recommandations.

III: Gestion et réforme du secteur de la justice

Les organismes gouvernementaux et les fonctionnaires ayant des responsabilités dans le secteur de la justice sont: le ministère de la Justice et département de l'*Attorney-General*, la Police du Ghana, l'Administration pénitentiaire du Ghana, le Département du bien-être social et le Service judiciaire (les juges et le personnel des tribunaux). Le ministère de la Justice et département de l'A-G jouent plus ou moins un rôle de coordination, toutefois la Police et l'Administration pénitentiaire sont placées sous la direction du ministère de l'Intérieur. Le Département du bien-être social dispose de son propre ministère. La segmentation de la structure de ces institutions aboutit à un faible niveau de coordination, de coopération et de communication entre les différents groupes d'intérêt, qui est au cœur des goulots d'étranglement et des retards qui sévissent dans le système juridique.

Depuis 2001, l'administration actuelle a introduit de nombreuses initiatives de réforme, dans le cadre d'une réforme judiciaire et d'un programme de modernisation pris en charge par ministère de la Justice et département de l'A-G. Le Service judiciaire a aussi fait des efforts accrus pour réformer de sa propre initiative, notamment pour promouvoir un meilleur accès aux informations sur les tribunaux.

Parmi les principales innovations, on trouve l'introduction de tribunaux informatisés à procédure rapide, et la création d'une nouvelle Division commerciale au sein de la Haute Cour, avec des procédures reformulées visant à réduire les retards dans l'administration de la justice. Ces innovations ont permis d'accélérer certaines affaires pour les plaignants disposant des ressources nécessaires pour les utiliser. L'introduction de conférences de règlement amiable dans les tribunaux de commerce constitue une innovation particulièrement intéressante. Toutefois, il devient évident que les tribunaux à procédure rapide se retrouvent soumis aux mêmes goulots d'étranglement que les tribunaux normaux: il sera nécessaire d'adopter une approche coordonnée portant sur les problèmes du système dans son ensemble, en particulier pour améliorer l'accès à une justice efficace pour les plus démunis de la société comme pour les plus riches.

Une réforme du secteur de la justice doit être entreprise en adoptant une approche globale, qui porte sur l'ensemble du système et qui donne la priorité à une amélioration de l'intégration et de la coordination des rôles, fonctions et activités des différentes composantes du système de justice pénale.

IV: Indépendance, déontologie et formation des juges et avocats

L'ingérence du pouvoir exécutif dans le travail des tribunaux était fréquente dans les anciens régimes militaires du Ghana. La Constitution de 1992 visait à favoriser l'indépendance des tribunaux en incluant des dispositions strictes pour protéger l'indépendance judiciaire. La Constitution comporte des dispositions détaillées visant à promouvoir et garantir l'indépendance, l'intégrité et l'impartialité du pouvoir judiciaire. Le pouvoir judiciaire essaie actuellement de se défaire de son image historique d'institution corrompue. Des études menées récemment indiquent toutefois que le public garde l'impression que le pouvoir judiciaire est soumis à l'influence du pouvoir exécutif.

L'indépendance structurelle des juges ghanéens est notamment amoindrie par les déficiences du processus de nomination. L'absence de garantie d'une intervention indépendante dans le choix des juges est particulièrement préoccupante. À la différence de plusieurs autres pays africains, notamment l'Afrique du Sud, le Malawi et le Nigeria, le Ghana ne dispose pas d'une Commission des services judiciaires ou d'un organisme équivalent disposant d'un rôle important dans les nominations judiciaires. La nature consultative du Conseil judiciaire créé par l'Article 153 de la Constitution donne au président un pouvoir discrétionnaire quasi-total comme autorité chargée de nommer le président de la Cour suprême (PCS – *chief justice*) et les autres juges des juridictions supérieures. Les magistrats et juges des cours itinérantes sont nommés par le PCS. Même si la pratique s'est régularisée ces dernières années dans le sens d'un processus basé sur le mérite, avec des examens et entretiens d'embauche organisés par le Conseil judiciaire, ceci n'est garanti par aucun instrument juridiquement contraignant.

La Constitution et la législation doivent être amendées pour garantir que le système de nomination du président de la Cour suprême (et des autres juges des cours supérieures) réponde aux exigences minimales établies par l'Association internationale du barreau pour la participation du Conseil judiciaire. Le Ghana devrait suivre l'exemple du Nigeria où le Conseil judiciaire transmet une recommandation au président pour la nomination du PCS. Les mécanismes mis en place pour la révocation du PCS doivent aussi être renforcés, en suivant les règles fixées pour d'autres juges, notamment l'établissement d'un commencement de preuve de manquement à la déontologie avant de pouvoir engager la procédure. L'approbation par le Parlement des juges des cours supérieures doit se faire par une majorité qualifiée et non une majorité simple.

À la suite de l'adoption en 2003 du rapport accablant d'une commission parlementaire sur la corruption régnant dans le système judiciaire, les mécanismes d'action contre les actes d'inconduite judiciaire ont été renforcés par la création du Service des plaintes du public et d'inspection des tribunaux (*Public Complaints and Court Inspectorate Unit*) et par l'adoption d'un nouveau code de déontologie pour le pouvoir judiciaire.

Les enquêtes menées par la commission de discipline du système judiciaire ont permis de poursuivre deux juges et de les faire condamner en 2005. Il s'agit là de mesures encourageantes qui doivent être suivies pour garantir la plus grande efficacité possible des systèmes.

Historiquement, au Ghana, les juges ne recevaient aucune formation complémentaire après leur nomination. La Direction de la formation judiciaire continue (*Directorate of Continuing Judicial Education*) a été créée en 1988 pour tenter d'inverser cette tendance. En 2002, la Direction est devenue l'Institut de formation judiciaire continue du Ghana (*Institute of Continuing Judicial Education of Ghana*), que l'on connaît maintenant sous le nom d'Institut de formation judiciaire (*Judicial Training Institute – JTI*), dont l'objectif principal est d'améliorer la qualité d'administration de la justice en développant les besoins en ressources humaines du Service judiciaire du Ghana, notamment les juges et le reste du personnel des tribunaux. Le JTI a joué un rôle déterminant dans un programme de réforme et de modernisation entrepris par le Service judiciaire. Au cours de la période 2004/05, l'institut a organisé 20 programmes de formation, traitant du mode alternatif de règlement des conflits, de l'administration des terres, des règles et pratiques des tribunaux de commerce, des nouvelles règles de procédure civile de la Haute Cour, entre autres thèmes.

Au-delà de l'amélioration de la formation, le fonctionnement de l'institution judiciaire pourrait aussi être grandement amélioré en garantissant un accès beaucoup plus régulier aux textes de lois et jurisprudences actualisés. La lenteur du rythme de publication des recueils de jurisprudence a affecté la capacité des juges (et des autres juristes) à accéder à des jugements intéressants et créant des précédents, à rédiger des commentaires doctrinaux et des analyses sur ces affaires et à les appliquer dans leur propre travail. Cette situation a tendance à étouffer le développement progressif du droit dans le pays. Les nouveaux *Ghana Monthly Law Reports* (recueils mensuels de jurisprudence du Ghana), qui ne portent jusqu'ici que sur la Cour suprême et la Cour d'appel, doivent progressivement être amenés à couvrir également la Haute Cour et les autres tribunaux, et doivent être mis à disposition dans tous les bâtiments des tribunaux et en ligne sur Internet.

Les droits de l'homme doivent devenir une composante obligatoire des cours dans les différentes facultés de droit dans lesquelles les juristes ghanéens sont formés. Le programme d'étude du JTI doit aussi inclure une formation sur les droits de l'homme, notamment l'application des précédents internationaux dans les tribunaux ghanéens. Une formation sur le contexte social permettrait au secteur de la justice de mieux comprendre et prendre en compte les questions sensibles liées à la problématique homme-femme, aux enfants ou aux personnes handicapées, notamment les violences domestiques. La formation et la sensibilisation aux droits de l'homme doivent aussi être entreprises au niveau de la population générale par la Commission nationale d'éducation civique (NCCE).

V: Criminalité et maintien de l'ordre

Les réformes introduites au sein de la Police du Ghana ont amélioré sa capacité à collecter les données sur la criminalité. Il n'existe pas de processus, annuel ou systématique, d'établissement de rapports permettant la publication de ces chiffres, alors que les données sur la criminalité sont mises à la disposition du public sur demande, et sont communiquées de façon intermittente dans les discours du ministre de l'Intérieur ou des agents de police. Ces statistiques indiquent une augmentation du nombre de certains délits signalés au cours des dernières années: l'augmentation du nombre de vols à main armée signalés est en particulier préoccupante. Toutefois, l'amélioration de la collecte de données n'a pas permis de développer une stratégie complète de prévention de la criminalité au niveau national. Bien que l'Inspecteur général de la police (IGP) et le directeur général chargé du Département des enquêtes criminelles (CID) se rencontrent régulièrement pour discuter de la situation de la criminalité et pour planifier des opérations, l'approche de la police a principalement consisté à être réactive et à s'appuyer sur des mesures ponctuelles.

Les manifestes des partis politiques, les discours du président sur 'l'état de la nation' ou d'autres documents n'ont jusqu'ici jamais proposé de stratégie de prévention de la criminalité au niveau national. Une enquête nationale complète sur la criminalité devrait être entreprise pour définir la marche à suivre pour que des stratégies nationales concrètes s'attaquent à ce problème. Ces stratégies devraient comporter une augmentation des effectifs de police (qui sont faibles) et une amélioration des performances de la police, mais aussi la prise en compte de la criminalité dans le contexte plus large de la pauvreté et de l'inégalité sociale.

Néanmoins, en réponse aux actions de plaidoyer de la société civile, le gouvernement a entrepris plusieurs initiatives depuis 1992 pour améliorer la protection des groupes vulnérables, notamment les femmes et les enfants, en particulier ceux qui ont été victimes de pratiques traditionnelles préjudiciables. L'Unité d'assistance aux victimes de violences domestiques (DOVVSU) a fait un travail important dans ce domaine. Certains se sont inquiétés des conflits entre le mandat de la CHRAJ et celui de la DOVVSU en ce qui concerne les violences domestiques. Dans le même temps, le Bureau des fraudes graves (*Serious Fraud Office*), la CHRAJ et le Bureau de la transparence auprès de la Présidence de la République, récemment créé, s'intéressent tous aux affaires de corruption. L'amélioration de la coordination doit être la priorité à la fois en terme de réforme législative et d'action administrative.

Il existe des mécanismes de responsabilisation internes et externes qui sont en place pour contrôler le comportement de la police, garantir la réalisation efficace de leurs tâches et la

protection des droits de l'homme, et il est encourageant que la CHRAJ ait enregistré une baisse du nombre de plaintes concernant la police au cours des dix dernières années. Toutefois, les études indiquent que les abus de pouvoirs de la police sur les suspects demeurent un problème, et que la corruption reste une pratique commune parmi les agents de police. Un contrôle civil plus soutenu de la police reste donc nécessaire, à tous les niveaux. De plus, la CHRAJ devrait recevoir les moyens nécessaires pour enquêter sur les plaintes déposées contre la police, indépendamment de la structure hiérarchique de la police.

La réforme législative relative à la police est très en retard par rapport aux autres programmes administratifs, politiques et de perfectionnement des officiers de police. La loi principale qui régit la police au Ghana, la Loi sur la police (*Police Act*), a été adoptée il y a 30 ans et n'a jamais été modifiée pour l'adapter aux pratiques modernes de maintien de l'ordre dans un État démocratique. L'Article 200 de la Constitution de 1992 stipule aussi que la police 'disposera des moyens nécessaires pour assurer son rôle traditionnel, le maintien de la loi et de l'ordre', au lieu de prévoir un cadre visant à protéger les citoyens. Les recommandations formulées par les nombreuses commissions d'enquête sur les problèmes liés à l'action de la police, et les livres blancs qui ont par la suite été publiés par le gouvernement, n'ont pas entraîné de réforme législative. Un cadre législatif complet doit mettre en œuvre des propositions pour placer la police sous un contrôle civil plus étroit et la rapprocher de la protection des citoyens, dans le respect total des droits de l'homme garantis dans une démocratie.

VI: Procès équitable et sanctions efficaces

Le droit à un procès équitable prévu par la Constitution est généralement respecté par les tribunaux. Les personnes accusées sont présumées innocentes jusqu'à preuve de leur culpabilité, les procès sont publics et les accusés ont le droit d'être présents, d'être représentés par un avocat (aux frais de l'État si nécessaire) et de procéder à un contre-interrogatoire des témoins. Dans la pratique, les autorités respectent en général ces garanties. La procédure d'*habeas corpus* a été mise en application avec succès, même si son utilisation est limitée. Les nouveaux textes de lois importants sur la justice des mineurs ont amélioré la protection des jeunes qui ont affaire avec le système de la justice pénale, mais leur mise en application est inégale.

Néanmoins, les garanties constitutionnelles sont rarement respectées du fait des longs retards dans le jugement des affaires: la police, les magistrats et le Département de l'A-G se renvoient la responsabilité de cette situation. Bien que le Bureau d'aide juridique du Ghana (*Ghana Legal Aid Board – GLAB*) fournisse une aide juridique aux accusés au pénal, un grand nombre de personnes inculpées d'infractions pénales ne disposent pas d'une représentation juridique au tribunal. La protection des témoins pose particulièrement problème. Certains victimes de vols à main armée auraient fait part de leur crainte de représailles par les suspects ou leurs mandataires. Bien que la police et les tribunaux aient pris des mesures pour réagir à ces problèmes, notamment en organisant des audiences à huis clos et en assurant la protection de la police, il s'agit de mesures insuffisantes pour répondre à ces besoins. De ce fait, l'intimidation des témoins a entraîné l'abandon de certains procès.

Le cadre juridique qui régit la condamnation et la gestion des établissements pénitentiaires est, tout comme la loi sur la police, dépassé. Le Décret sur les prisons date d'une période où le pays était placé sous régime militaire, en 1972. Bien que des amendements partiels aient été apportés au Code pénal en ce qui concerne les condamnations, les avocats se plaignent que les condamnations prononcées dans les tribunaux sont trop centrées sur les peines de prison, sans prévoir d'autres options de peines non privatives de liberté. D'autre part, les groupes travaillant sur les droits des femmes et des enfants ont demandé à obtenir des condamnations plus sévères et plus régulières en cas de viol ou de relation sexuelle avec un mineur (*defilement*). Bien que la peine de mort reste en théorie applicable, la dernière exécution remonte à 1993.

Depuis 2003, des efforts considérables ont été consacrés à la réhabilitation et la construction de locaux pénitentiaires. Toutefois, la surpopulation carcérale et les mauvaises conditions de détention restent les plus grosses difficultés à surmonter pour l'administration pénitentiaire ghanéenne. La Constitution confie à la CHRAJ la mission d'enquêter sur les plaintes concernant

le fonctionnement de l'Administration pénitentiaire. La CHRAJ a joué un rôle important en mettant les problèmes en évidence et en fournissant parfois une réparation des préjudices aux prisonniers. Comme dans de nombreux pays, l'une des principales raisons de la surpopulation carcérale est le nombre important de prisonniers maintenus en détention provisoire pour de longues périodes, qui vont parfois jusqu'à rester incarcérés plusieurs années sans procès. Des approches innovantes pour résoudre ce problème, qui sont utilisées dans d'autres pays, pourraient être adoptées et appliquées au Ghana, notamment en demandant aux magistrats d'organiser des audiences dans les prisons de façon régulière et de trier et d'instruire rapidement les affaires pénales simples ou d'ordonner des libérations sous caution.

Pour que le système juridique soit considéré comme efficace et pour éviter la 'justice de la rue', les procès doivent être organisés rapidement et le système répressif doit être considéré comme appliquant des peines identiques et équitables. Les condamnations à des peines non privatives de liberté doivent être encouragées pour réduire le nombre de personnes qui finissent en prison et augmenter les possibilités de réinsertion. Pour atteindre cet objectif, une réforme législative sera nécessaire pour mettre le cadre juridique en conformité avec les meilleures pratiques internationales.

VII: Accès à la justice

Le Ghana affiche des résultats impressionnants dans la promotion de la sensibilisation du public aux droits de l'homme fondamentaux comme moyen d'améliorer l'accès à la justice des citoyens. Des ONG ont lancé des campagnes de promotion des droits de l'homme afin de compléter les programmes de sensibilisation menés par deux institutions mandatées par la constitution, la CHRAJ et le NCCE. Toutefois, l'accès à la justice s'est constamment retrouvé entravé par le déséquilibre géographique de la répartition des tribunaux, qui favorise les régions avec des activités économiques importantes, au détriment des régions présentant une densité élevée de population. La corruption dans le système de justice et des retards excessifs ont entraîné une érosion de la confiance de la population vis-à-vis des tribunaux. Au niveau des Cours de districts, qui constituent la base de la hiérarchie des tribunaux, on trouve un manque significatif de magistrats. Il est nécessaire d'élargir le programme de formation lancé récemment pour les magistrats de carrière pour combler ces manques.

Le coût du conseil juridique représente un obstacle important à l'accès à la justice, au Ghana comme dans le monde entier. Un système judiciaire extrêmement formalisé, avec des règles de procédures strictes pour le dépôt de plaintes pour violation des droits constitutionnels, a exacerbé le problème. L'Article 294(1) de la Constitution prévoit une aide juridique pour les personnes démunies et le GLAB, créé il y a près de 20 ans, joue un rôle important dans la fourniture d'une représentation juridique aux plus pauvres. Le GLAB a récemment étendu sa couverture nationale, mais il n'est toujours pas présent dans de nombreux districts. Ce n'est pas seulement une question d'argent, mais aussi de manque d'avocats pour assurer la représentation juridique dans les régions les plus rurales, et d'absence d'obligation de représentation juridique gratuite pour les avocats. Des organisations non gouvernementales fournissent aussi des services parajuridiques, la FIDA-Ghana étant au premier rang, avec un programme lancé en 1985. Le rapport d'évaluation de pays et le programme d'action du MAEP pour le Ghana ont formulé des recommandations pour l'extension des services d'aide juridique, qui doivent être mises en œuvre d'urgence. D'autres mécanismes doivent aussi être explorés, notamment l'établissement de services d'aide juridique dans toutes les facultés de droit et des amendements des règles régissant le travail des avocats.

Dans ce contexte, le rôle de la CHRAJ dans la fourniture d'un cadre permettant d'instruire les plaintes pour traitement abusif par des représentants de l'État s'est avéré extrêmement important. La CHRAJ a aussi constitué une voix importante dans les campagnes visant à mettre fin aux pratiques traditionnelles préjudiciables. Malgré les problèmes liés au manque

de ressources, qui doivent être résolus, la CHRAJ mérite sa réputation en tant que membre de premier plan des institutions nationales des droits de l'homme qui ont été créées sur le continent africain.

Une initiative plus récente visant à améliorer l'accès à la justice a consisté à promouvoir la résolution alternative des conflits (RAC) pour réduire le nombre d'affaires traitées devant les tribunaux. Un projet de loi sur la résolution alternative des conflits a été publié en 1998, de nouvelles Règles de procédure civile de la Haute Cour ont été adoptées en 2004, et en 2005 une nouvelle Chambre commerciale a été établie au sein de la Haute Cour, avec une médiation obligatoire pendant la phase préparatoire au procès. Le pouvoir judiciaire a aussi fait la promotion de la RAC de sa propre initiative, en essayant de résoudre les affaires par des règlements amiables au début de chaque session judiciaire. De nombreux juges, magistrats et avocats ont été formés aux techniques de la RAC. Un cadre juridique, tel que celui prévu par le projet de loi sur la RAC, est maintenant nécessaire pour apporter une garantie et permettre l'élargissement de la RAC à toutes les cours au Ghana.

Bien que la Constitution ne reconnaisse aucune institution judiciaire traditionnelle (à l'exception du rôle des chambres des chefs au niveau régional et national dans le règlement des litiges relatifs à la chefferie), les conseils traditionnels de chefs ont toutefois étendu leur juridiction au-delà des questions strictement liées à la chefferie, jusqu'aux litiges relatifs à la famille et aux biens, notamment aux cas de divorce, de garde d'enfants et de conflits fonciers. Reconnaisant ces juridictions importantes de fait, des institutions telles que la Banque mondiale ont financé des formations pour les chefs traditionnels sur les principes de base du droit et les mécanismes de RAC. Une consultation plus large doit être organisée sur le rôle des mécanismes judiciaires sous l'autorité des chefs, afin d'envisager des mesures destinées à tirer parti de l'accessibilité de ces mécanismes, tout en garantissant qu'ils respectent les droits de l'homme, en particulier en ce qui concerne l'égalité homme-femme.

VIII: Coordination et financement extérieur du secteur de la justice

Les partenaires de développement ont joué un rôle significatif en faisant pression sur le calendrier des réformes judiciaires, législatives et juridiques au Ghana. Ces fonds ont beaucoup aidé à moderniser le système juridique pour réduire les retards, la corruption et les autres faiblesses du système. Toutefois, la coordination de ces fonds laisse généralement à désirer et certaines des mesures de réforme sont critiquées au motif qu'elles sont impulsées par la communauté des donateurs pour respecter leur propre stratégie. Dans certains cas, les projets et initiatives financées par les donateurs font doublon.

Pour résoudre ces problèmes de coordination, le gouvernement doit créer une commission ministérielle conjointe pour étudier les besoins du secteur de la justice de façon globale, formuler des propositions d'assistance financière et coordonner la conception des projets. La communauté des donateurs devrait faire de même. Il est important que l'indépendance des différentes institutions de formation soit protégée et non affectée par leurs relations avec la communauté des donateurs. Le financement par les donateurs doit être plus souple, afin que le gouvernement, le pouvoir judiciaire ou les organisations de la société civile aient la possibilité d'utiliser les fonds dans les domaines où elles identifient un besoin urgent, au lieu de devoir les utiliser pour des priorités préétablies choisies par les partenaires de développement.