



**Conférence des États parties à
la Convention des Nations Unies
contre la corruption**

Distr. générale
10 septembre 2020
Français
Original : anglais

Groupe d'examen de l'application
Deuxième partie de la reprise de la onzième session
Vienne, 16-18 novembre 2020
Point 4 de l'ordre du jour
**État de l'application de la Convention
des Nations Unies contre la corruption**

Résumé analytique

Note du Secrétariat

Additif

Table des matières

	<i>Page</i>
II. Résumé analytique	2
Ghana	2



II. Résumé analytique

Ghana

1. Introduction : aperçu du cadre juridique et institutionnel du Ghana dans le contexte de l'application de la Convention des Nations Unies contre la corruption

Le Ghana a signé la Convention le 9 décembre 2004 et l'a ratifiée le 16 décembre 2005. Il a déposé son instrument de ratification le 24 juin 2007. Le pays a été examiné la troisième année du premier cycle d'examen, et le résumé analytique publié le 2 février 2015 (CAC/COSP/IRG/II/3/1/Add.18).

Le Ghana ayant un système de *common law* dualiste, il n'applique pas directement la Convention.

Ses institutions les plus compétentes pour prévenir et combattre la corruption sont la Commission des droits de l'homme et de la justice administrative, l'Economic and Organized Crime Office (Bureau de la lutte contre la criminalité économique et organisée), le Bureau du Procureur spécial, le Service de police du Ghana, le Bureau du Procureur général, le Financial Intelligence Centre (Centre du renseignement financier), le Bureau du Vérificateur général des comptes, l'Internal Audit Agency (Agence de l'audit interne), la Public Procurement Authority (Autorité de passation des marchés publics), le Controller and Accountant General's Department (Département du contrôle et de la gestion des comptes publics) et le Registrar General's Department (Département des immatriculations).

2. Chapitre II : mesures préventives

2.1. Observations sur l'application des articles examinés

Politiques et pratiques de prévention de la corruption ; organe ou organes de prévention de la corruption (art. 5 et 6)

Le Plan d'action national contre la corruption, un plan d'action décennal adopté par le Ghana le 3 juillet 2014 en application de l'alinéa 8) de l'article 35 de sa constitution, dispose que l'État est tenu de prendre des mesures pour éliminer la corruption et l'abus de pouvoir. Il a été élaboré à l'issue d'une analyse des lacunes et de vastes consultations. Ses trois organes d'exécution sont le Comité d'application de haut niveau, le Comité de suivi et d'évaluation et le Groupe de l'application, placés sous la direction de la Commission des droits de l'homme et de la justice administrative. Un autre protocole d'accord créant une plateforme de coordination et de collaboration pour les principales institutions chargées de faire respecter l'obligation de rendre des comptes devait être signé en décembre 2019.

Plusieurs campagnes de sensibilisation et d'information publique ont été organisées. Des rapports annuels sur l'état d'avancement de l'application du Plan d'action sont rendus publics sur le site Web de la Commission des droits de l'homme et de la justice administrative et les progrès accomplis sont évalués régulièrement.

La Commission des droits de l'homme et de la justice administrative, organe principal de la lutte anticorruption, supervise la coordination et l'application du Plan d'action (art. 218 de la Constitution, qui a donné lieu à la loi n° 456 de 1993 portant création de la Commission). Son indépendance institutionnelle et opérationnelle est protégée par la Constitution (art. 225). Le Président nomme les membres de la Commission en concertation avec le Conseil d'État (art. 70 et 217). Ces membres ne peuvent être révoqués que pour un motif avéré de manquement, d'incompétence ou d'incapacité à exécuter leurs fonctions (art. 146, 223 et 228). La Commission présente son budget directement au Parlement (art. 227).

La Commission est membre de l'Association des organismes de lutte contre la corruption des pays africains membres du Commonwealth, de l'Association des autorités de lutte contre la corruption des pays africains et du Réseau des institutions nationales de lutte contre la corruption en Afrique de l'Ouest.

Le Ghana a informé le Secrétaire général que la Commission était l'autorité désignée pour la prévention de la corruption.

Secteur public ; codes de conduite des agents publics ; mesures concernant les juges et les services de poursuite (art. 7, 8 et 11)

La Commission de la fonction publique supervise et régleme les questions de gestion des ressources humaines au sein des organismes publics (art. 196 de la Constitution ; art. 4 de la loi n° 482). Le Plan directeur et manuel de gestion des ressources humaines de la fonction publique ghanéenne paru en 2015 décrit en détail, à l'intention des employeurs, des programmes exemplaires de recrutement et de formation. La Commission des salaires et charges sociales équitables fait appliquer la politique de rémunération de la fonction publique du pays, en vertu de la loi de 2007 qui en a porté création (loi n° 737).

La Commission de la fonction publique s'occupe du recrutement des directeurs et des fonctionnaires de rang supérieur (catégories A et B), et le Président les nomme, en concertation avec le Conseil d'État (par. 4.2.4.2 et 4.9 du Plan directeur et manuel de 2015). Les fonctionnaires des catégories inférieures sont recrutés de manière décentralisée par chaque organisme, avec l'appui de la Commission. Au Ghana, il existe une grille de salaires unique pour la fonction publique, qui constitue un cadre uniforme de classement et de rémunération (par. 3.3 du Livre blanc n° 1/2009). Le pays a mis en place un système électronique d'information sur la gestion des ressources humaines, que supervise la Commission.

La loi de 1992 sur les élections présidentielles (loi n° 285) fixe des critères généraux d'éligibilité (art. 1 à 5) et prévoit l'inéligibilité des personnes qui se sont livrées à des actes de fraude ou d'abus de pouvoir ou qui ont acquis un patrimoine de manière illégale (art. 2). Une personne qui n'a pas déclaré son patrimoine, comme l'exige la loi de 1992 sur les titulaires de fonctions officielles et politiques (déclaration de patrimoine et éligibilité), ne peut pas exercer la fonction de Président (art. 5). Les mêmes dispositions s'appliquent pour déterminer l'inéligibilité des membres du Parlement (art. 94 de la Constitution), des Commissaires aux services publics [art. 194, al. 3 a)] et des titulaires des fonctions énumérées au Tableau I des titulaires de fonction officielles et politiques (art. 9).

Le Ghana n'a pas fixé de limite légale au montant qu'un citoyen (y compris une personne morale détenue à hauteur d'au moins 75 % par un citoyen) peut verser pour contribuer au financement d'un parti politique ou de la campagne électorale d'un candidat à une fonction officielle [art. 23 et 24 de la loi de 2000 sur les partis politiques (loi n° 574)]. Le Gouvernement de tout autre pays peut apporter à la Commission électorale une assistance en espèces ou en nature pour le bénéfice collectif des partis déclarés et des sociétés immatriculées, à condition qu'ils soient détenus au moins à la majorité par des Ghanéens [art. 25, al. 3)]. Le financement de la campagne électorale des candidats aux élections présidentielles ou législatives n'est pas réglementé. Une condamnation pour infraction au Code électoral entraîne une interdiction d'occuper une fonction officielle pendant sept ans [art. 239, al. 1), et art. 256 du Code pénal de 1960 (loi n° 29)].

Les partis politiques sont tenus de déclarer tous leurs revenus et leur patrimoine, ainsi que les sources de ces derniers, et de publier chaque année leurs comptes audités (art. 55 de la Constitution ; pour les sanctions, voir art. 1, 13 et 29 de la loi n° 574). Les citoyens doivent payer pour obtenir un exemplaire des comptes audités des partis politiques (art. 21 de la loi n° 574).

La Constitution inclut un code de conduite général destiné à tous les titulaires de fonctions officielles (art. 284 à 288). La loi de 2018 sur la conduite des titulaires de fonctions officielles dispose que le titulaire d'une fonction officielle ne doit pas utiliser sa fonction pour son avantage personnel, solliciter ou accepter des cadeaux, se livrer à des actes d'abus de confiance ou autoriser des conflits d'intérêts (art. 18 et 20 à 28 ; par. 3.4.3 des Lignes directrices de 2006 sur les conflits d'intérêts). Les conflits d'intérêts sont définis comme des conflits réels ou potentiels entre l'intérêt

personnel d'un agent public et son rôle professionnel (par. 2.0 des Lignes directrices de 2006 sur les conflits d'intérêts). Les titulaires de fonctions officielles doivent signaler tout conflit d'intérêts à la direction de leur institution, à la Commission des droits de l'homme et de la justice administrative ou à un autre organe compétent (art. 23, al. 2), et art. 24 de la loi sur la conduite des titulaires de fonctions officielles). Ces conflits peuvent être résolus par un certain nombre de mesures, y compris la récusation, les transferts, le réaménagement des tâches et la démission (par. 4.3 des Lignes directrices de 2006 sur les conflits d'intérêts). Toutefois, il n'existe pas de mécanisme de contrôle pour garantir le respect de ces mesures.

Les institutions publiques disposent parfois de codes de conduite spécialisés (art. 15, al. 4) de la loi sur la conduite des titulaires de fonctions officielles), qui sont exécutoires en application de l'article 287 de la Constitution. Au moment de la visite du pays, le Ghana formait des déontologues destinés à toutes les institutions publiques et la Commission des droits de l'homme et de la justice administrative procédait à des estimations des risques de corruption dans certaines institutions.

Le Comité consultatif national de déontologie, où siègent des membres de la Commission des droits de l'homme et de la justice administrative, de la Commission de la fonction publique et du Service de police du Ghana, a été créé en application du code de conduite général pour promouvoir l'intégrité dans le secteur public. Le Comité est chargé de créer et de surveiller la mise en œuvre de plans destinés à favoriser le respect de normes éthiques plus élevées par les employés du secteur public, notamment par des programmes de formation, et d'aider la Commission des droits de l'homme et de la justice administrative à gérer le respect du Code de conduite à l'usage des titulaires de fonctions officielles.

Alors que la Commission des droits de l'homme et de la justice administrative a dispensé une formation à des titulaires de postes considérés comme exposés à la corruption, seuls les services du Vérificateur général des comptes et du Contrôleur des comptes publics ont mis en œuvre une règle de rotation quinquennale, conformément au Plan d'action national contre la corruption. La décision de mettre en œuvre des programmes de rotation du personnel est à la discrétion des institutions.

La loi de 2006 sur les lanceurs d'alerte (loi n° 720), modifiée en 2017, protège les personnes qui dénoncent des abus et désigne 18 personnes ou institutions auprès desquelles les lanceurs d'alerte peuvent déposer plainte (art. 3). L'identité des lanceurs d'alerte doit rester confidentielle sous peine de sanctions pénales (art. 6). La Commission des droits de l'homme et de la justice administrative et le Bureau de la lutte contre la criminalité économique et organisée ont dispensé au personnel d'institutions désignées concernées par cette question des cours sur leurs obligations au titre de la loi n° 720. Le fait de ne pas dénoncer un acte de fraude commis contre le Gouvernement est considéré comme une infraction [art. 96, al. 1), de la loi de 2016 sur la gestion des finances publiques (loi n° 921)].

Les titulaires de fonctions officielles, y compris les juges et les procureurs, doivent déclarer leur patrimoine et leurs dettes au Vérificateur général des comptes avant de prendre leurs fonctions, puis tous les quatre ans et lorsqu'ils quittent leurs fonctions (art. 285 et 286 de la Constitution, dont les dispositions sont réaffirmées dans la loi de 1998 (loi n° 550) sur les titulaires de fonctions officielles et politiques (déclaration de patrimoine et éligibilité) et dans la loi sur la conduite des titulaires de fonctions officielles). Les déclarations de patrimoine doivent être conservées pendant au moins cinq ans et ne sont pas accessibles au public (art. 14 de la loi sur la conduite des titulaires de fonctions officielles). Elles ne peuvent être vérifiées qu'à la réception d'une plainte officielle. Les sanctions prévues à l'encontre des titulaires de fonctions officielles qui ont présenté sciemment des déclarations de patrimoine fausses ou trompeuses ou qui n'en ont pas présenté sont énoncées aux articles 7 à 9 de la loi.

Les titulaires de fonctions officielles sont tenus de déclarer à leur institution et aux autorités fiscales ghanéennes les cadeaux interdits – pour lesquels il n'y a pas de valeur seuil – ainsi que les sources de ces cadeaux (art. 20 et 22 de la loi sur la conduite des titulaires de fonctions officielles). Les agents publics, y compris les juges

et les procureurs, ne sont pas tenus de déclarer les activités ou emplois exercés en dehors de leurs fonctions, bien que de tels emplois ou activités soient interdits s'ils entraînent un conflit d'intérêts (par. 3.4.3, 4.2 et 4.3 des Lignes directrices sur les conflits d'intérêts).

Les juges et les procureurs disposent de leurs propres codes de conduite et ont reçu une formation à leur sujet.

Un plan d'action anticorruption est en place dans le système judiciaire. Le Public Complaints and Court Inspectorate Unit (Service des plaintes du public et de l'inspection des tribunaux) reçoit et gère les signalements d'actes de corruption et les plaintes connexes. Une commission de juges examine les allégations graves de corruption judiciaire et adresse des recommandations à la présidence de la Cour suprême ou au Président du Ghana (art. 146 de la Constitution).

Le Service de formation judiciaire dispense des cours d'intégration aux juges nouvellement désignés, qui traitent du code de conduite et du dispositif de déclaration de patrimoine. Un manuel de formation à la déontologie à l'usage des juges a été élaboré en 2018.

L'activité des procureurs est régie par un code de conduite spécialisé et un ensemble de règles générales relatives à l'attribution des dossiers. Les particuliers peuvent faire appel des décisions des procureurs auprès de la police, qui est tenue, en vertu d'un décret (Instrument de nomination des procureurs publics n° 4 de 1976) de mener des poursuites au nom du Procureur général. Les particuliers peuvent également demander au Bureau du Procureur général d'examiner la décision prise par la police en vertu de la Constitution (art. 88, par. 3). Dans ces circonstances, le Bureau du Procureur général peut examiner le dossier et en aviser la police. Les décisions de poursuite peuvent également être directement adressées au Procureur général (art. 88, par. 3, de la Constitution).

Le Ghana met en œuvre un système de suivi des affaires afin d'accélérer leur traitement dans le système judiciaire.

Passation des marchés publics et gestion des finances publiques (art. 9)

Le système décentralisé de passation de marchés du pays comprend plus d'un millier d'entités. La passation des marchés publics est régie par la loi sur la passation des marchés publics (loi n° 663), modifiée par la loi n° 919, qui porte création de l'Autorité de passation des marchés publics. Celle-ci gère et met en œuvre un système d'information sur les marchés publics, tient un registre des entités adjudicatrices et un registre des prix, mène des enquêtes et écarte les entités qui ont fourni de fausses informations ou proposé des pots-de-vin (art. 3).

Les entités peuvent passer des marchés en lançant des appels d'offres, en sollicitant une source unique ou en sélectionnant un nombre limité de consultants déterminés par un ensemble de critères [art. 34A, al. 1)]. Une justification et une approbation préalable du Conseil de l'Autorité sont nécessaires lorsqu'une autre méthode que l'appel d'offres est utilisée [art. 35, al. 3), art. 38, al. 1), et art. 40, al. 1)]. Les entités adjudicatrices peuvent approuver seules des offres d'un montant maximum de 100 000 dollars ; les offres d'un montant supérieur doivent être approuvées par un comité d'entités et par les comités soit centraux, soit régionaux d'examen des offres (art. 20 des deuxième et troisième tableaux).

Les appels d'offres doivent contenir des informations détaillées, notamment sur les possibilités d'obtenir des éclaircissements, sur la procédure d'évaluation et sur l'existence du droit de demander un examen (art. 45 et 47 à 50). Ils doivent être publiés dans au moins deux journaux et sur le site Web de l'Autorité.

Les entités doivent constituer un groupe de la passation de marchés et un comité des appels d'offres et, au stade de l'évaluation, un jury d'évaluation des appels d'offres ou des comités d'examen des appels d'offres (art. 19 et 20). Les notifications de l'adjudication finale doivent être publiées sur le site Web de l'Autorité dans le cas de

marchés portant sur des montants importants, accompagnées d'un avis écrit aux soumissionnaires non retenus (art. 65), mais elles ne comportent aucune information sur la possibilité de faire appel ou sur la procédure d'appel. Les soumissionnaires non retenus ont 20 jours pour faire appel auprès de la direction de l'entité, auquel cas ils reçoivent une décision écrite dans les 21 jours qui suivent ; ensuite, ils pourront encore faire appel auprès du Conseil de l'Autorité (art. 79 et 80). La procédure d'appel a un effet suspensif (art. 82), mais ne peut pas porter sur la méthode choisie pour la passation du marché (art. 78). Le Ghana a invalidé un certain nombre de marchés par cette procédure.

Il existe un code de conduite à l'usage des agents chargés de la passation de marchés (art. 85), mais il ne prévoit pas de mécanisme de rotation périodique du personnel.

Au moment de la visite du pays, le Ghana avait expérimenté un système de passation de marchés en ligne qu'il comptait ensuite développer et généraliser.

En application de la loi de 2016 sur la gestion des finances publiques, le pays a établi des procédures d'adoption du budget national et des modalités de communication des recettes et des dépenses. Le budget annuel est assorti d'un calendrier qui est distribué à toutes les parties prenantes concernées et qui présente en détail la collaboration requise pour les préparatifs du budget, et les contributions de la société civile sont sollicitées [Règlement de 2004 sur l'administration financière (L.I. 1801)].

La loi n° 921 crée l'obligation de présenter des rapports financiers annuels au Parlement (art. 72) et des états financiers trimestriels et annuels au Contrôleur des comptes publics (art. 79 et 80). Le Vérificateur général des comptes procède à des audits annuels et les présente au Parlement, qui est habilité à formuler des recommandations publiques à partir de ces rapports. La loi n° 921 exige de toutes les institutions gouvernementales qu'elles constituent des comités d'audit et des systèmes de gestion des risques (art. 7, 13 et 86 à 88).

Le Ghana a adopté un système électronique de gestion financière intégrée afin de préserver l'intégrité des livres et états comptables, ainsi que des états financiers ou autres documents relatifs aux dépenses et recettes publiques, qui sont conservés pendant cinq ans au minimum [art. 24, par. 3, de la loi de 2008 sur la lutte contre le blanchiment d'argent (loi n° 749)], et de prévenir leur falsification.

Information du public ; participation de la société (art. 10 et 13)

Toute personne demandant des informations au sujet des districts locaux est autorisée à les consulter (art. 47 de la loi de 2016 sur la gouvernance locale). Par ailleurs, un projet de loi complet sur le droit à l'information a été promulgué en juillet 2019 (loi sur le droit à l'information, loi n° 989). Il doit également être créé une Commission du droit à l'information.

Des institutions publiques, comme la Commission des droits de l'homme et de la justice administrative et le Bureau de la lutte contre la criminalité économique et organisée, sont tenus de publier des rapports annuels qui devront faire l'objet d'un examen et d'un débat publics (art. 35 de la Constitution). La loi de 2019 sur le droit à l'information (loi n° 989) exige des institutions publiques qu'elles recueillent et publient des informations officielles et qu'elles permettent au public de demander à les consulter (art. 18). Tout rejet d'une telle demande doit être motivé juridiquement [art. 22, al. 4)]. Les institutions publiques doivent conserver leurs dossiers pendant cinq ans, après quoi ils sont transférés aux Archives nationales [art. 1, al. 1 et 9 de la loi de 1997 sur l'administration des documents publics et des archives (loi n° 535)].

La commission responsable de la protection de la vie privée et des données personnelles des particuliers a pour mission d'informer le public de son droit à l'information, y compris en collaborant avec les organisations de la société civile [art. 47 de la loi de 2012 sur la protection des données (loi n° 843)].

En 2012, le Ghana a adopté, en concertation avec la société civile, le Plan de partenariat pour le Gouvernement ouvert, afin d'accroître la transparence de la gestion des finances publiques. Il a donné le coup d'envoi de sa Stratégie nationale de réforme du secteur public (2018-2023), qui vise à améliorer l'efficacité des services publics. Cette stratégie a notamment pour objectif de créer des guichets uniques pour faciliter l'accès à des services de qualité. Le Département des immatriculations est relié aux assemblées métropolitaines et municipales sur une plateforme d'immatriculation en ligne et fournit un service centralisé d'enregistrement des permis d'exploitation des entreprises.

La Commission des droits de l'homme et de la justice administrative, la Commission de la fonction publique et le Cabinet du chef de la fonction publique veillent à ce qu'il existe des chartes du service client dans les institutions publiques. Ces chartes répertorient les services disponibles, précisent leurs délais d'exécution, à titre indicatif, et décrivent les procédures correspondantes. Certaines institutions ont une unité chargée des services aux clients. La fonction publique du Ghana numérise ses procédures afin d'accroître l'efficacité de ses services publics et de faciliter l'accès à l'information.

La Commission des droits de l'homme et de la justice administrative organise chaque année plus d'un millier d'activités de sensibilisation destinées à apprendre au public à lutter contre la corruption, conformément à son mandat. Ses bureaux locaux utilisent les radios locales pour s'adresser à la population. Des cours sur la lutte contre la corruption ont été dispensés dans le cadre de l'enseignement des matières sociales au collège et un manuel de formation aux droits humains, qui traite de la bonne gouvernance et de la lutte contre la corruption, a été mis à la disposition du Ghana Education Service (Service de l'éducation du Ghana).

L'Initiative ghanéenne pour l'intégrité, section ghanéenne de Transparency International, dispose d'un programme de mobilisation et d'assistance juridique qui peut recevoir les plaintes concernant à la fois le secteur public et le secteur privé et les transmettre, si nécessaire, aux agents des services de détection et de répression.

Secteur privé (art. 12)

La loi de 1963 sur les entreprises (loi n° 179), modifiée en 2016 par la loi n° 920, puis, en 2019, par la loi n° 992, exige du Département des immatriculations qu'il tienne un registre central et qu'il mette à la disposition du public, des services de détection et de répression et des autres autorités compétentes des informations de base et des informations sur la propriété réelle (art. 331A).

La Coalition anticorruption du Ghana, groupe collaboratif de représentants de l'État, du secteur privé, de la société civile et des médias, s'attache à promouvoir la bonne gouvernance et à lutter contre la corruption. Le secteur privé est représenté dans le Comité d'application de haut niveau et le Comité de suivi et d'évaluation du Plan d'action national contre la corruption.

Les autorités fiscales ghanéennes encouragent, par des mesures incitatives, les entités privées à dénoncer la corruption dans le cadre de leur programme de récompense des informateurs de mars 2017 : si des actifs sont recouverts à l'issue d'un procès, un pourcentage en est versé à l'entité déclarante.

Plusieurs entités privées ont adopté des normes et des codes de conduite permettant de garantir l'intégrité. Les dirigeants d'entreprise doivent éviter les conflits d'intérêts et sont civilement responsables des manquements à leurs obligations (art. 205 à 210 de la loi n° 179). Les anciens agents publics ne peuvent pas, pendant au moins deux ans après avoir quitté leurs fonctions, aider ou représenter une personne dans une transaction commerciale à laquelle est associé leur ancien service ou l'État (par. 3.6 des Lignes directrices sur les conflits d'intérêts). Il est loisible aux institutions d'appliquer des délais de latence plus longs. Après avoir quitté ses fonctions, le Président ne peut pas occuper d'autres charges rétribuées sans l'autorisation du Parlement (art. 68, al. 2), de la Constitution).

Les entreprises sont tenues de présenter au Département des immatriculations des rapports financiers audités recensant tous les propriétaires réels (art. 122, 127 et 128 de la loi sur les entreprises). Les dirigeants engagent leur responsabilité personnelle et sont passibles d'emprisonnement ou d'une amende (art. 130). La loi de 1962 sur les partenariats avec des sociétés privées (loi n° 152) exige la bonne tenue des comptes et définit les sanctions correspondantes (art. 3, 16, 19 et 20). Les fausses déclarations produites dans les relevés, les rapports, les certificats, les comptes ou tout autre document sont sanctionnées [art. 321 de la loi sur les entreprises ; art. 140 de la loi de 1960 sur les infractions pénales (loi n° 29)].

La loi sur les entreprises crée l'obligation pour les entités de tenir un registre de leurs membres, lequel peut faire l'objet d'un contrôle (art. 32 et 33).

La loi de 2015 sur l'impôt sur le revenu (loi n° 896), modifiée en 2016 par la loi n° 924, n'interdit pas expressément la déductibilité fiscale des dépenses qui constituent des pots-de-vin. Toutefois, les pots-de-vin ne figurent pas pour autant dans la liste des déductions autorisées (Tableau 6) et ne peuvent donc pas être déduits.

Mesures visant à prévenir le blanchiment d'argent (art. 14)

La prévention du blanchiment d'argent est régie par la loi de 2008 sur la lutte contre le blanchiment d'argent (loi n° 749), modifiée par la loi n° 874 de 2014 ; par le Règlement de 2011 sur la lutte contre le blanchiment d'argent (L.I. 1987) ; par la Politique nationale de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme (2019-2022) ; et par les Lignes directrices à l'usage des banques et des institutions financières non bancaires sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et de la prolifération des armes de destruction massive, révisées en 2018, publiées par la Banque du Ghana et le Centre du renseignement financier, et accompagnées de la liste obligatoire des sanctions et amendes administratives prévues en cas de non-respect des Lignes directrices, datée elle aussi de 2018.

La loi sur la lutte contre le blanchiment d'argent a porté création du Centre du renseignement financier, dont l'objectif est de prévenir et combattre le transfert du produit d'activités illégales (art. 5). Le Centre est membre du Groupe Egmont des cellules de renseignements financiers.

La Banque du Ghana et le Centre font partie des autorités compétentes chargées de superviser les institutions responsables (art. 22 de la loi), notamment les banques, les institutions financières non bancaires, les entreprises non financières et les personnes qui fournissent des services de transfert de fonds ou de valeurs (art. 21).

Les institutions responsables doivent observer le principe de diligence raisonnable en vérifiant l'identité de leurs clients et des bénéficiaires effectifs, en suivant de plus près leurs clients à haut risque, comme les personnes politiquement exposées, en tenant les comptes et en déclarant les opérations suspectes (art. 23 et 24). Les institutions responsables doivent adresser au Centre une déclaration d'opération suspecte dans les 24 heures suivant tout transfert ou transaction qu'elles savent ou soupçonnent être le résultat d'une activité illégale ou être lié(e) à une telle activité (art. 30).

La Banque du Ghana, la Commission des droits de l'homme et de la justice administrative, le Bureau de la lutte contre la criminalité économique et organisée, le Centre du renseignement financier et les groupes de la société civile coopèrent largement pour prévenir le blanchiment d'argent. Au moment de la visite du pays, le Département des immatriculations mettait en service un registre électronique central des propriétaires réels en mettant un modèle à disposition sur son site Web. Le Département et d'autres partenaires de poids avaient aussi conçu un documentaire de 15 minutes sur les avantages de la transparence en matière de propriété effective, qui était diffusé sur toutes les grandes chaînes de télévision en 2019.

Les particuliers franchissant des frontières avec 10 000 dollars ou plus, ou leur équivalent en monnaie étrangère, doivent déclarer la monnaie ou le titre négociable et le montant à la Banque du Ghana ou à un agent autorisé [art. 33 de la loi sur la lutte contre le blanchiment d'argent ; art. 18, al. 1), de la loi de 2006 sur les changes (loi n° 723) et avis n° BG/GOV/SEC/2019/05 de la Banque du Ghana]. La loi sur la lutte contre le blanchiment d'argent fixe des sanctions pour non-respect de ses dispositions [art. 39, al. k)].

Les prestataires de services bancaires mobiles et en ligne doivent demander à la Banque du Ghana une autorisation et l'obtenir [art. 7, 8, 21 et 22 de la loi de 2019 sur le système et les services de paiement (loi n° 987)]. Ils doivent procéder à des audits, prendre des mesures de vigilance vis-à-vis de leur clientèle et conserver des états pendant au moins six ans (art. 34, 35 et 52).

Les institutions financières qui exécutent des ordres de virements bancaires doivent obtenir et tenir à jour les informations relatives à leurs auteurs et à leurs bénéficiaires, notamment leurs noms et numéros de comptes, et vérifier l'identité des deux parties (par. 1.35 des Lignes directrices de la Banque du Ghana). Les institutions financières intermédiaires doivent veiller à tenir ces informations à jour et s'abstenir d'exécuter un ordre de virement si elles font défaut. Les institutions financières bénéficiaires doivent évaluer les transactions en suivant des procédures axées sur les risques.

Le Ghana est membre du Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest. À la suite de l'évaluation mutuelle effectuée à l'aide de la méthode établie en 2013 par le Groupe d'action financière, le pays a élaboré sa propre stratégie de lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et de la prolifération, afin de combler les lacunes de son cadre législatif. Cette stratégie est actuellement mise en œuvre.

2.2. Succès et bonnes pratiques

- L'ampleur de la coordination entre les organismes chargés de prévenir et de combattre la corruption, notamment la capacité pour les lanceurs d'alerte de s'adresser à n'importe lequel des 18 particuliers ou organismes recensés, lesquels leur donnent en retour des informations sur l'état d'avancement de leur plainte (art. 6, par. 1, et art. 8, par. 4).
- L'obligation faite de déposer les informations sur la propriété effective d'une société dans un registre central qui sera accessible au public, aux services de détection et de répression et aux autres autorités compétentes [art. 12, al. 2 c), et art. 52, al. 2 b)].
- L'ampleur de la coopération établie entre la Banque du Ghana, la Commission des droits de l'homme et de la justice administrative, le Bureau de la lutte contre la criminalité économique et organisée, le Centre du renseignement financier et les groupes de la société civile pour prévenir le blanchiment d'argent [art. 14, par. 1, al. b)].

2.3. Difficultés d'application

Il est recommandé que le Ghana :

- Veille à signer un mémorandum d'accord pour établir un mécanisme de coordination des enquêtes menées dans le cadre de la lutte contre la corruption (art. 6, par. 1) ;
- Préserve et encourage l'indépendance de tous les organes de lutte contre la corruption, y compris la Commission des droits de l'homme et de la justice administrative, et veille à ce qu'ils soient dotés de ressources suffisantes pour mener à bien leurs mandats (art. 6, par. 2) ;
- S'applique à accroître la transparence des procédures de recrutement et de nomination dans la fonction publique, en particulier des hauts fonctionnaires (catégories A et B) (art. 7, par. 1) ;

- Assure la mise en œuvre continue et complète des mesures décrites dans le Plan d'action national contre la corruption, y compris en élaborant des procédures appropriées de sélection, de formation et de rotation des emplois particulièrement exposés à la corruption [art. 7, al. 1 b)] ; en créant et mettant en œuvre le Centre de développement de la déontologie (art. 7, par. 1) ; et en mettant pleinement en œuvre et appliquant le Code de conduite à l'usage des titulaires de fonctions officielles (art. 8, par. 6) ;
- Accroisse la transparence de la procédure de désignation des candidats à des fonctions officielles, notamment en instituant l'obligation de contrôler et vérifier les candidatures avant leur présentation officielle (art. 7, par. 2) ;
- Envisage de fixer des limites aux montants que les partis politiques ou les candidats peuvent recevoir lors d'une campagne électorale (art. 7, par. 3) ;
- Définisse des sanctions pour les cas où des candidats ne rendraient pas compte à la Commission électorale du financement dont ils ont bénéficié (art. 7, par. 3) ;
- S'applique à améliorer le système de déclaration de patrimoine afin que ces déclarations soient gérées avec efficacité par le bureau qui les reçoit et puissent être vérifiées sans qu'il soit nécessaire de déposer une plainte officielle à cette fin (art. 8, par. 5) ;
- Envisage de renforcer le contrôle du système décentralisé de passation de marchés en multipliant les services de suivi et de contrôle de la conformité, actuellement au nombre de trois (art. 9) ;
- Veille à ce que les soumissionnaires non retenus soient informés des moyens de faire appel des décisions en matière de passation de marchés qui ne leur sont pas favorables ou des violations des règles de passation (art. 9) ;
- Continue de mettre pleinement en œuvre et de développer son système de passation de marchés en ligne (art. 9) ;
- Fasse pleinement appliquer la loi sur le droit à l'information (loi n° 989) et dispense des formations, à l'échelle du pays et des districts, pour sensibiliser le public et les institutions d'information du public au respect de la loi, et crée la commission chargée de la faire appliquer (art. 10) ; et veille en outre à ce que les rapports annuels des institutions sur l'exécution du Plan d'action national contre la corruption soient rendus publics [art. 10, al. c)] ;
- Envisage de revoir et d'actualiser le Code de conduite de 2009 à l'usage des magistrats et des juges (art. 11, par. 1) ;
- Revoit sa réglementation relative aux conflits d'intérêts pour étendre ses dispositions à l'ensemble des employés du secteur privé [art. 12, par. 2, al. a)] ;
- Continue à introduire le registre des propriétaires réels et veille à le faire utiliser [art. 12, al. 2 c), et art. 52, al. 2 b)] ;
- Veille à finir d'élaborer sa politique nationale de lutte contre le blanchiment d'argent et à la mettre en œuvre (art. 14).

2.4. Assistance technique nécessaire pour améliorer l'application de la Convention

- Appui à la mise en œuvre effective du Plan d'action national contre la corruption pour le reste de son mandat de cinq ans, y compris l'examen des questions de genre et de corruption et de droits de l'homme (art. 5 et 6).
- Recherche/collecte et analyse de données en rapport avec l'évaluation à mi-parcours du Plan d'action national contre la corruption ; l'aide à la réalisation d'une enquête sur la corruption qui n'a pas été effectuée depuis 2001 ; et l'appui à une évaluation de l'impact du Plan d'action national contre la corruption à l'expiration de son mandat (art. 5 et 6).

- Élaboration d'outils d'information publique et de sensibilisation répondant aux besoins de différents groupes cibles, notamment les enfants et les jeunes, et d'une formation qualifiante permettant au personnel d'évaluer l'efficacité du Plan d'action national contre la corruption à court et à moyen termes (art. 5 et 6).
- Renforcement des capacités par la formation du personnel concerné à l'art de la négociation (art. 7).
- Renforcement des institutions et des capacités par la formation des nouvelles recrues de la Commission du droit à l'information à la gestion des informations générales (art. 10).
- Appui au renforcement de la capacité des institutions nationales compétentes à accéder au système de suivi des affaires, à l'utiliser et à le mettre en œuvre (art. 11).

3. Chapitre V : recouvrement d'avoirs

3.1. Observations sur l'application des articles examinés

Disposition générale ; coopération spéciale ; accords et arrangements bilatéraux et multilatéraux (art. 51, 56 et 59)

Le Centre du renseignement financier fournit, spontanément et sur demande, des informations à d'autres services de renseignement financier et coopère dans le cadre du réseau Web sécurisé du Groupe Egmont. Le Procureur général peut prêter assistance, à titre volontaire, à un État étranger ou à une entité sans que ceux-ci n'en aient fait la demande (art. 78 de la loi sur l'entraide judiciaire). Le Centre collabore avec des parties prenantes internationales et a conclu des mémorandums d'accord avec plus d'une vingtaine d'homologues étrangers. Le Bureau de la lutte contre la criminalité économique et organisée coopère de manière informelle avec ses homologues étrangers et, aux côtés du Service de police du Ghana, il coopère dans le cadre de l'Organisation internationale de police criminelle (INTERPOL). Le Service de police du Ghana travaille aussi en coordination avec le Comité des Chefs de police de l'Afrique de l'Ouest. Le Ghana a signé la Convention de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest relative à l'extradition et la Convention sur l'entraide judiciaire en matière pénale.

Prévention et détection des transferts du produit du crime ; service de renseignement financier (art. 52 et 58)

Les institutions responsables doivent veiller au respect des procédures de lutte contre le blanchiment d'argent (art. 41 de la loi sur la lutte contre le blanchiment d'argent).

Les institutions responsables sont tenues de vérifier l'identité de leurs clients et de prendre des mesures raisonnables pour vérifier l'identité des bénéficiaires effectifs (art. 16 du Règlement sur la lutte contre le blanchiment d'argent ; par. 1.6. des Lignes directrices de la Banque du Ghana). Elles doivent en outre suivre de plus près leurs clients à haut risque, y compris les personnes politiquement exposées, les membres de leur famille et leurs proches associés (au sens de l'alinéa j) de l'article 51 de la loi sur la lutte contre le blanchiment d'argent (loi n° 749) ; de l'article 79 de la loi de 2017 sur le Bureau du Procureur spécial (loi n° 959) ; et de l'article 8 du Règlement sur la lutte contre le blanchiment d'argent), conduire des procédures de connaissance de l'identité des clients (par. 2.0 à 2.2 des Lignes directrices de la Banque du Ghana), et obtenir l'approbation de l'équipe dirigeante avant d'instaurer ou de poursuivre une relation d'affaires (art. 23, al. 5) de la loi sur la lutte contre le blanchiment d'argent ; art. 8 et 9 du Règlement sur la lutte contre le blanchiment d'argent ; par. 1.5, 1.6 et 1.11 des Lignes directrices de la Banque du Ghana). Des amendes et des sanctions administratives sont applicables en cas de non-respect (par. 4 et 5 des Lignes directrices de la Banque du Ghana).

Le Centre du renseignement financier est chargé de conseiller les institutions et les organes de contrôle responsables, comme en témoignent les Lignes directrices de la Banque du Ghana élaborées par le Centre en collaboration avec cette dernière (art. 6 de la loi sur la lutte contre le blanchiment d'argent). Les institutions responsables, en consultation avec le Centre, doivent également établir et mettre en œuvre des règles internes concernant les procédures de connaissance de l'identité des clients, la tenue d'états et les déclarations de transactions suspectes (art. 40 de la loi sur la lutte contre le blanchiment d'argent).

Les états concernant les clients, les transactions et les déclarations de transactions suspectes doivent être conservés pendant au moins cinq ans (art. 24 de la loi sur la lutte contre le blanchiment d'argent ; par. 1.15 des Lignes directrices de la Banque du Ghana). Les institutions financières peuvent être amenées à conserver des états pendant une durée maximale de 25 ans en fonction du caractère sensible des informations.

La loi sur la lutte contre le blanchiment d'argent interdit la création de banques qui n'ont pas de représentation physique et qui ne sont pas affiliées à un groupe financier réglementé (banques écrans) [art. 23, par. 17)]. Les banques ne sont pas autorisées à établir ou à poursuivre des relations avec des banques écrans ou avec des banques qui sont les correspondants bancaires de ces banques écrans (art. 23, par. 18 et 19 de la loi ; par. 1.21 des Lignes directrices de la Banque du Ghana).

Les titulaires de fonctions officielles doivent déclarer leur patrimoine et leurs dettes au Vérificateur général des comptes (voir les informations fournies dans le commentaire du paragraphe 5 de l'article 8 ci-dessus). Les déclarations de patrimoine ne sont pas obligatoires pour les membres de la proche famille ou pour les associés des personnes politiquement exposées, et les agents ne sont pas tenus de signaler qu'ils ont une délégation de signature ou tout autre pouvoir sur un compte financier domicilié dans un pays étranger.

Mesures pour le recouvrement direct de biens ; mécanismes de recouvrement de biens par la coopération internationale aux fins de confiscation ; coopération internationale aux fins de confiscation (art. 53, 54 et 55)

La loi de 2010 sur l'entraide judiciaire (loi n° 807), la loi de 2010 sur le Bureau de la lutte contre la criminalité économique et organisée (loi n° 804) et la loi sur le Bureau du Procureur spécial régissent le recouvrement direct de biens et prévoient une coopération internationale aux fins de la confiscation d'avoirs.

Le Ghana autorise d'autres États parties à engager devant leurs tribunaux une action civile en vue de voir reconnaître l'existence d'un droit de propriété sur des biens acquis au moyen d'une infraction, mais cette situation ne s'est pas encore présentée dans la pratique (art. 72 de la loi sur le Bureau de la lutte contre la criminalité économique et organisée ; art. 30, par. 1, du Règlement de 2012 du Bureau de la lutte contre la criminalité économique et organisée). La définition de la personnalité juridique n'établit pas de distinction entre les personnes morales et les personnes physiques (art. 3 de la loi de 2009 sur l'interprétation (loi n° 792)]. Les mêmes articles confèrent au Ghana la capacité de verser des indemnités ou des dommages-intérêts à un autre État partie et reconnaissent la revendication d'un autre État partie en tant que propriétaire légitime de biens acquis par la commission d'une infraction créée par la Convention (voir également art. 54 de la loi sur le Bureau de la lutte contre la criminalité économique et organisée ; et art. 58 de la loi sur le Bureau du Procureur spécial).

Le Procureur général peut demander une décision de blocage ou de confiscation directs d'avoirs lorsqu'un État étranger en fait la demande et il peut inscrire une décision étrangère de blocage ou de confiscation d'avoirs (art. 55 et 56 de la loi sur l'entraide judiciaire). Cela vaut également si la demande est reçue sous la forme d'une communication électronique (art. 61).

Une confiscation des avoirs sans condamnation pénale est possible si une personne meurt ou prend la fuite et qu'un mandat d'arrêt existe contre elle (art. 50 de la loi sur le Bureau de la lutte contre la criminalité économique et organisée). Un tribunal peut entériner une décision de gel des avoirs prononcée par le Bureau de la lutte contre la criminalité économique et organisée s'il constate que la personne fait l'objet d'une enquête pour un délit grave (art. 35). La Commission des droits de l'homme et de la justice administrative est habilitée à engager une procédure de confiscation d'avoirs ou de biens acquis illégalement par des agents publics sans condamnation pénale (art. 287 de la Constitution).

Le Centre du renseignement financier peut geler immédiatement des comptes pour une durée maximale de sept jours sans décision judiciaire (art. 47 de la loi sur la lutte contre le blanchiment d'argent). Le Bureau de la lutte contre la criminalité économique et organisée est habilité à geler et à saisir des biens sans décision judiciaire pour une durée de 14 jours, après quoi le tribunal dispose de délais définis pour entériner la mesure (art. 24 et 33 de la loi sur le Bureau de la lutte contre la criminalité économique et organisée). Le Bureau gère les biens saisis et place les espèces confisquées sur un compte rémunérateur.

Bien que cela ne se soit encore jamais produit, le Ghana peut recevoir des demandes de gel de comptes par l'intermédiaire du Groupe Egmont.

Le pays a rapporté plusieurs cas de confiscation, dont un certain nombre avaient nécessité une entraide judiciaire avec des juridictions étrangères car ils portaient sur des biens se trouvant au Ghana. Les exigences de contenu pour les demandes de confiscation sont énoncées à l'article 55 de la loi sur l'entraide judiciaire et aux articles 51 et 56 de la loi sur le Bureau de la lutte contre la criminalité économique et organisée. Même si le pays n'exige pas de traité pour fournir une assistance aux fins de confiscation (art. 1 de la loi sur l'entraide judiciaire), il considérerait la Convention comme une base légale de coopération en matière de recouvrement d'avoirs. Il a conclu plus de 160 traités bilatéraux.

Les droits de tiers de bonne foi sont protégés (art. 47 et 54 de la loi sur le Bureau de la lutte contre la criminalité économique et organisée ; art. 58 de la loi sur le Bureau du Procureur spécial). Une notification aux parties intéressées est exigée dans le cas de décisions étrangères de blocage ou de confiscation et les parties intéressées peuvent recevoir un dédommagement financier au titre de l'inscription de ces décisions (art. 60 de la loi sur l'entraide judiciaire). La victime d'un délit grave (qu'il s'agisse d'une personne morale ou d'une personne physique), une personne qui la représente ou le Bureau de la lutte contre la criminalité économique et organisée peuvent former une requête en dédommagement (art. 30 du Règlement de 2012 du Bureau de la lutte contre la criminalité économique et organisée).

Le Ghana notifie un État étranger avant de lever des mesures conservatoires (art. 55).

Restitution et disposition des avoirs (art. 57)

Le Ghana peut restituer des biens confisqués (art. 64 de la loi sur l'entraide judiciaire ; art. 31 de la loi sur le Bureau de la lutte contre la criminalité économique et organisée). La Commission des droits de l'homme et de la justice administrative peut demander la restitution de biens saisis et confisqués à un pays étranger (art. 287 de la Constitution). Le Ghana peut partager avec un pays étranger une partie des avoirs recouverts, y compris dans le cas de fonds détournés, dans la proportion qu'il juge, en consultation avec l'État étranger, appropriée dans les circonstances (art. 63 et 64 de la loi sur l'entraide judiciaire) ; il n'y a, cependant, pas d'obligation légale de le faire (art. 63 et 64 de la loi sur l'entraide judiciaire). Il n'y a aucune obligation juridique à prendre en compte les droits de tiers de bonne foi lors de la restitution d'avoirs. Même si le Ghana peut restituer des biens à leurs propriétaires légitimes ou dédommager les victimes d'une infraction pénale, il ne l'a encore jamais fait. Le pays peut déduire les frais engagés au titre de la restitution de biens confisqués et en décider, dans la pratique, en consultation avec l'État étranger (art. 64, al. 5) de la loi sur l'entraide judiciaire).

3.2. Succès et bonnes pratiques

- L'obligation faite de déposer les informations sur la propriété effective d'une société dans un registre central qui sera accessible au public, aux services de détection et de répression et aux autres autorités compétentes [art. 12, al. 2 c), et art. 52, al. 2 b)].

3.3. Difficultés d'application

Il est recommandé que le Ghana :

- Harmonise, dans ses différents règlements, les articles relatifs à la définition des personnes politiquement exposées (art. 52, par. 1) ;
- Continue de déployer et de mettre en œuvre le registre des bénéficiaires effectifs [art. 12, al. 2 c), et art. 52, al. 2 b)] ;
- Envisage également de créer un registre national des comptes bancaires pour faciliter encore la conduite d'enquêtes [art. 52, par. 2, al. a) et b)] ;
- Envisage d'encourager les institutions financières à conserver les états au-delà de cinq ans, le Ghana n'ayant pas de règle de prescription des délits et les états pouvant s'avérer utiles lors d'enquêtes et de poursuites futures (art. 52, par. 3) ;
- Applique une procédure de contrôle des déclarations de patrimoine et, si nécessaire, modifie la Constitution dans ce sens ; et crée en outre un système électronique de déclaration de patrimoine (art. 8, par. 5, et art. 52, par. 5) ;
- Prenne des mesures pour que les agents publics appropriés ayant un droit ou une délégation de signature ou tout autre pouvoir sur un compte financier domicilié dans un pays étranger soient tenus de le signaler aux autorités compétentes et de conserver des états appropriés (art. 52, par. 6) ;
- Envisage de fixer la valeur des biens en-deçà de laquelle il est possible de refuser une demande d'entraide judiciaire (art. 55, par. 7) ;
- Veille à ce que les droits de tiers de bonne foi soient pris en compte lors de la restitution de biens confisqués (art. 57, par. 2) ;
- Veille à ce que la restitution de biens confisqués à un État requérant s'effectue conformément au paragraphe 3 de l'article 57, y compris dans les cas où un accord ou un arrangement permettrait le partage d'avoirs (art. 57, par. 3 et 5).

3.4. Assistance technique nécessaire pour améliorer l'application de la Convention

- Renforcement des capacités et formation des procureurs sur la localisation et le traçage des avoirs (art. 54).
- Renforcement des capacités et formation du Bureau du recouvrement et de la gestion des avoirs du Bureau de la lutte contre la criminalité économique et organisée afin de lui permettre de gérer les avoirs bloqués pour et au nom des services de détection et de répression (art. 54).