

**Réseau National de Défense des Droits Humains
(RNDDH)**

Membre de la

fidh

**Lutte contre le Blanchiment des Avoirs :
L'Exécutif et le Parlement haïtien démantèlent l'UCREF**

15 mai 2017

Sommaire

Pages

I.	Introduction	1
II.	Mise en place et Fonctionnement général de l'UCREF	1
III.	Analyse comparée des Lois de 2001 et 2017	2
1.	Sur le nombre de Titres, de chapitres et d'articles	2
2.	Sur la définition du concept Blanchiment des Avoirs	3
3.	Sur la prévention du Blanchiment	3
4.	Sur la transparence dans les opérations financières	3
5.	Sur la coopération régionale et internationale	4
6.	Sur la procédure de nomination du Directeur Général de l'UCREF	5
IV.	Conclusions et Recommandations	6

I. Introduction

Le **Réseau National de Défense des Droits Humains** (RNDDH) a pris connaissance d'un arrêté présidentiel qui, en date du 19 avril 2017, nomme le sieur Fritz JEAN à la tête de l'**Unité Centrale de Renseignements Financiers** (UCREF), en remplacement de Me Sonel JEAN FRANÇOIS.

Cette nouvelle nomination est survenue quelques jours avant que le **Parlement Haïtien** ait voté une **Loi portant Organisation et Fonctionnement de l'Unité Centrale de Renseignements Financiers** (UCREF), ce qui a attiré l'attention du RNDDH et a porté l'organisation à réaliser une analyse comparée de la Loi de 2001 qui avait créé l'UCREF et la Loi de 2017 nouvellement adoptée, qui porte organisation et fonctionnement de l'UCREF.

Le présent rapport résume les grandes différences, dont certaines sont alarmantes, relevées par le RNDDH dans les *deux* (2) textes légaux susmentionnés.

II. Mise en place et Fonctionnement général de l'UCREF

Le 21 février 2001, le Parlement haïtien a voté une « **Loi sur le Blanchiment des Avoirs Provenant du Trafic Illicite de la Drogue et d'Autres Infractions Graves** ».

Au niveau de l'article 3.1.1 de cette Loi, il est créé une **Unité Centrale de Renseignements Financiers** (UCREF), placée sous l'autorité et le contrôle du **Comité National de Lutte contre le Blanchiment des Avoirs** (CNLBA).

L'objectif premier de la création de l'UCREF et du CNLBA est d'intervenir contre le blanchiment des avoirs. En ce sens, l'UCREF doit collecter les informations à partir des institutions financières ou d'autres institutions appelées à réaliser de grandes transactions financières, telles que les banques, les coopératives d'épargne et de crédit, les casinos, les compagnies d'assurances, les maisons de transfert, les loteries, les concessionnaires de véhicules, les agents de change. On retrouve aussi les cabinets d'avocats et les études notariales, qui, dans l'accomplissement de leurs tâches, peuvent être amenés à recevoir de fortes sommes d'argent de personnes désireuses d'acquérir des biens immobiliers.

La saisine de l'UCREF se fait par le biais d'une déclaration de soupçon. Il s'agit d'un document complété par les institutions financières, dénommées **Assujettis**, habilitées à le faire.

La déclaration de soupçon doit aussi être accompagnée d'une déclaration de transaction. Celle-ci, établie par le client, est aussi appelée déclaration de provenance de fonds. Les institutions financières ont le devoir d'exiger cette déclaration des clients, lorsque le seuil fixé est dépassé par eux. Elle est différente de la déclaration de soupçon qui elle-même, est réalisée par les **Assujettis**.

La régularité des informations recueillies permet à l'UCREF d'approfondir son enquête et, sur la base de leur pertinence, elle dresse un rapport qu'elle achemine directement au Commissaire du Gouvernement. Ce dernier saisit le Décanat pour la distribution du dossier à un Juge d'Instruction, appelé pour sa part, à mener une enquête judiciaire.

Si la déclaration de soupçon ne dit pas que la personne est en situation de Blanchiment, elle habilite cependant l'UCREF à ouvrir son enquête.

Le client concerné par la déclaration n'est pas mis au courant du monitoring dont il est l'objet. Il ne sera informé de l'enquête menée contre lui que lorsque le dossier aura été acheminé au Juge d'instruction.

Depuis mai 2016, l'UCREF a décidé de mettre sur pied une cellule spécialisée en vue de réaliser ses propres déclarations de soupçon, en fonction de la régularité des déclarations de provenance de fonds qui lui sont acheminées par les Assujettis.

Il est donc clair que l'UCREF doit jouer un rôle important dans la société. Elle a besoin, pour cela, d'une grande liberté d'actions et de son autonomie. Elle doit aussi entretenir de très bons rapports avec la **Banque Centrale**, l'**Association des Banques** et le **Ministère de la Justice et de la Sécurité Publique**. De plus, l'UCREF sert d'interface entre les institutions financières haïtiennes et les instances internationales coopérant dans la lutte contre le Blanchiment des Avoirs et le Financement du Terrorisme.

En 2001, le Législateur a élaboré une Loi très détaillée portant sur la prévention et la répression du Blanchiment des Avoirs.

Les 4 et 8 mai 2017, la **Chambre des Députés** et le **Sénat de la République** ont voté une **Loi portant Organisation et Fonctionnement de l'Unité Centrale de Renseignements Financiers** (UCREF) qui, dotée de *trente-deux* (32) articles, abroge la Loi de 2001 et met l'emphase non pas sur le Blanchiment des Avoirs mais sur l'Organisation et le Fonctionnement de l'UCREF.

Le 9 mai 2017, la Loi a été acheminée à l'Exécutif pour promulgation, ce qui, à la date de publication de ce rapport, n'est pas encore fait.

Toutefois, de grandes préoccupations sont soulevées par cette nouvelle Loi. Elles portent sur :

1. Le volume de la Loi de 2017 par rapport à celui de la Loi de 2001
2. La définition du concept Blanchiment des Avoirs
3. La prévention du Blanchiment des Avoirs
4. La transparence dans les opérations financières
5. La coopération régionale et internationale
6. La procédure de nomination du Directeur Général de l'UCREF

III. Analyse comparée des Lois de 2001 et 2017

1. *Sur le volume des Lois de 2001 et de 2017*

La loi de 2001 est divisée en *sept* (7) titres, *quatorze* (14) chapitres subdivisés en *soixante-dix-huit* (78) articles. Celle de 2017 ne comporte que *quatre* (4) chapitres subdivisés en *trente-deux* (32) articles.

Plusieurs articles considérés comme étant très importants en 2001 par le Législateur, ont été mis de côté en 2017.

2. Sur la définition du concept Blanchiment des Avoirs

Le titre premier de la Loi de 2001 est exclusivement réservé à la définition du concept Blanchiment, à l'identification des éléments constitutifs de l'infraction de Blanchiment et à la présentation des différentes manifestations de cette activité criminelle.

Le Blanchiment des Avoirs est alors étudié dans ses formes et manifestations les plus subtiles, et offre à l'UCREF l'opportunité de mieux appréhender le phénomène et de mieux le combattre.

Dans la Loi de 2017, la notion de Blanchiment n'est définie dans aucun article.

Sur ce point, le RNDDH rappelle qu'il est de principe que le premier devoir du Législateur consiste à définir l'objet sur lequel porte une Loi. Conséquemment, la Loi de 2017 risque d'affaiblir l'UCREF et de ne pas lui permettre d'être efficace dans la lutte contre le Blanchiment des Avoirs.

3. Sur la Prévention du Blanchiment

Le titre II de la Loi de 2001 prévoit un ensemble de dispositions permettant à l'Etat haïtien de mener à bien une politique de prévention dans le domaine du Blanchiment des Avoirs.

Par exemple l'article 2.1.2 de cette Loi de 2001 dispose : ***« Tout paiement en espèces ou par titre au porteur d'une somme globalement supérieure ou égale à deux cent mille (200.000) gourdes ou équivalent en monnaie étrangère est interdit ».***

La loi de 2001 fixe également les normes applicables en matière de transfert de fonds vers l'étranger ou en provenance de l'étranger.

La Loi de 2017 pour sa part, reste muette à ce sujet.

Donc, la Loi de 2017 ne permet pas à l'UCREF de conduire une politique de prévention dans le domaine du Blanchiment des Avoirs. Au contraire, elle saute carrément les verrous mis en place en 2001 par le Législateur.

4. Sur la transparence dans les opérations financières

Le Législateur de 2001 a fait de la transparence dans les opérations financières une stratégie privilégiée dans la lutte contre le Blanchiment des Avoirs, en y consacrant une trentaine d'articles. Ceux-ci font entre autres, obligation aux établissements de crédit et aux institutions financières de procéder à l'identification de toute personne physique ou morale désireuse d'ouvrir un compte et interviennent même dans la mise en place et le fonctionnement des casinos et établissements de jeu, ce, pour mieux combattre le Blanchiment des Avoirs.

Dans la Loi de 2017, le Législateur reste très réservé sur la notion de transparence financière, qui pourtant, doit constituer la toile de fond de toute lutte contre le Blanchiment des Avoirs et autres crimes financiers.

5. Sur la coopération régionale et internationale

Les Etats membres de la communauté internationale ont fait de la coopération judiciaire régionale et internationale, la stratégie privilégiée en matière de lutte contre les crimes transnationaux et ont décidé de mettre en faisceau leurs capacités. C'est dans ce contexte que plusieurs groupes ont été formés dont le **Groupe d'Actions Financières de la Caraïbe** (GAFIC).

Suite à deux (2) réunions qui se sont tenues à **Aruba** et à la **Jamaïque**, au début des années 1990, le GAFIC¹ a été créé. Il est une organisation composée d'États de la Caraïbe, qui se sont engagés à combattre le Blanchiment des Avoirs et le Trafic Illicite des Stupéfiants et des Substances Psychotropes, sur la base de plusieurs instruments régionaux et internationaux y relatifs.

Ainsi, la mise en place de l'UCREF ne s'est pas inscrite, en 2001, dans une démarche isolée. Au contraire. Conscient de la nécessité de mener conjointement la bataille contre le Blanchiment des Avoirs, avec les partenaires de la communauté internationale, le Législateur a consacré le Titre V de la Loi de 2001 à la notion de coopération internationale.

Cependant, la Loi de 2017 modifiant celle de 2001 reste réservée sur la notion de coopération judiciaire internationale en matière de lutte contre le Blanchiment des Avoirs.

Ce faisant, la Loi de 2017 signe carrément le retrait d'Haïti du circuit de la coopération internationale alors que le monde est en train de se consolider en bloc pour lutter efficacement contre les crimes financiers et transnationaux.

A ce stade, il convient de souligner qu'aujourd'hui, le GAFIC exige, entre autres, l'intégration de l'UCREF au **Groupe Egmont**. Cette intégration est subordonnée à l'adoption d'une Loi organique consacrant l'autonomie administrative et financière de l'UCREF. Or, le fait par l'UCREF de ne pas intégrer le **Groupe Egmont** constitue un risque d'isolement d'Haïti sur la scène internationale en matière de lutte contre le Blanchiment des Avoirs. En effet, Haïti est sous la menace du phénomène dit **De-risking**, phénomène selon lequel, les banques de la région peuvent décider de rompre leurs relations d'affaires avec leurs correspondantes haïtiennes, si le système financier du pays n'est pas assaini.

Le RNDDH rappelle que le **Groupe Egmont**² est un forum international, créé en 1995 et qui réunit, au niveau mondial, les services chargés de recevoir et de traiter les déclarations de soupçon de blanchiment et de financement du terrorisme.

Il ne fait aucun doute qu'une telle décision porterait un coup fatal à l'économie nationale déjà brinquebalante.

Ainsi, au lieu de doter l'UCREF d'une loi organique taillée sur mesure pour défendre des intérêts politiques partisans, les autorités haïtiennes seraient mieux inspirées d'élaborer et d'adopter un texte qui accorde une réelle et totale

¹ Source : www.fatf-gafi.org/fr/pages/groupedactionfinancieredes caraibesgafic.html

² Source : www.egmontgroup.org

autonomie à cette institution, en vue de lui permettre d'assainir le système financier, de prévenir et, le cas échéant, d'engager une lutte efficace contre le Blanchiment des Avoirs et le Financement du Terrorisme.

6. Sur la procédure de nomination du Directeur Général de l'UCREF

L'article 6.2.2 de la loi de 2001 dispose : « **Le Directeur Général est nommé pour trois (3) ans renouvelables une fois, par arrêté du Président de la République sur proposition du Ministre de la Justice et de la Sécurité Publique à partir d'une liste de trois (3) noms, établie par le Comité National de Lutte contre le Blanchiment des Avoirs. Il est assisté d'un Directeur Général Adjoint, désigné par le Ministre de la Justice et de la Sécurité Publique, à partir d'une liste de trois (3) noms établie par ledit Comité.**

Selon l'article 6.1.3, le **Comité National de Lutte contre le Blanchiment des Avoirs** est lui-même constitué :

- Du Coordonnateur de la **Commission Nationale de Lutte contre la Drogue (CONALD)**,
- D'un Magistrat,
- D'un fonctionnaire désigné du **Ministère de l'Economie et des Finances**,
- D'un fonctionnaire de police, désigné par le **Ministère de la Justice et de la Sécurité Publique**, sur proposition du **Directeur Général de la Police Nationale**,
- D'un fonctionnaire qualifié désigné par le gouverneur de la **Banque de la République d'Haïti (BRH)**
- D'une personnalité qualifiée désignée par l'**Association Professionnelle des Banques**,
- D'une personnalité qualifiée représentant le secteur para-bancaire.

L'article 13 de la loi de 2017 dispose : « **La Direction Générale est assurée par un Directeur Général, nommé par Arrêté Présidentiel pris en Conseil des Ministres, sur recommandation du Ministre de la Justice et de la Sécurité Publique. Le Directeur Général est assisté d'un Directeur Général Adjoint désigné par le Ministre de la Justice et de la Sécurité Publique.**

Le Directeur Général est nommé par un mandat de quatre (4) ans, renouvelable une fois.

Il est soumis au pouvoir hiérarchique du Conseil d'Administration. Il peut être mis en fin avant terme, aux fonctions du Directeur Général en cas de faute grave.

La faute grave se définit comme tout acte frauduleux, illégal ou opposé à l'objectif fondamental aux attributions et aux règlements intérieurs de l'UCREF. »

L'article 5 de la Loi de 2017 stipule cependant que « **Le Conseil d'Administration se compose ainsi :**

- a) **Un président désigné par la Banque de la République d'Haïti**

- b) Un vice-président désigné par le Ministère de la Justice et de la Sécurité Publique ;*
- c) Un membre désigné par le Ministère de la Justice et de la Sécurité Publique ;*
- d) Un membre désigné par le Ministère de l'Economie et des Finances ;*
- e) Un membre désigné par l'Association Professionnelle des Banques.*

Le Conseil d'administration est nommé par Arrêté pris en Conseil des Ministres, après approbation du Sénat de la République. »

Il ressort qu'en 2001, le Législateur a tenu à ce que le Directeur Général de l'UCREF ainsi que son adjoint soient choisis en toute transparence et en fonction de leur compétence et de leur aptitude à occuper ces postes. Leur nomination devait donc résulter d'un appel à candidature ouvert, auquel n'importe qui pouvait prendre part. Avec la loi de 2017, les critères de transparence, de compétence et d'aptitude garantis par un processus limpide ne sont plus de mise. Le Ministre de la Justice et de la Sécurité Publique peut transmettre le nom de n'importe qui au Président de la République, pour être nommé au poste de Directeur Général de l'UCREF. Il en est de même du poste de Directeur Adjoint.

Par le vote de la Loi de 2017, le Parlement haïtien a affaibli l'UCREF en la mettant sous le contrôle total de l'Exécutif, ce qui reste dangereux, compte tenu de l'importance de cette institution.

L'analyse comparée de ces *deux* (2) dispositions légales diamétralement opposées, relatives à la procédure de nomination du Directeur Général de l'UCREF, permet de réaliser que l'Exécutif a sciemment violé la Loi de 2001.

En effet, le remplacement du Directeur Général Sonel JEAN FRANÇOIS semble avoir été décidé sous l'égide de la Loi de 2017 qui elle-même autorise l'Exécutif à nommer directement un Directeur Général à la tête de l'UCREF. Cependant, cette Loi n'était pas encore votée par le Parlement, puisqu'elle est postérieure à l'arrêté du 19 avril 2017.

Il est donc clair que cet arrêté est arbitraire et illégal parce qu'il foule au pied les prescrits de la Loi de 2001, relatifs à la nomination d'un Directeur Général à la tête de l'UCREF et ne respecte pas le mandat qui a été attribué au Directeur Général Sonel JEAN FRANÇOIS qui était alors en poste.

IV. Conclusions et Recommandations

En 2001, le Législateur était conscient de sa mission qui consistait à doter le pays d'un instrument capable de lutter avec une certaine efficacité contre le Blanchiment des Avoirs. Il avait aussi le souci de garantir l'autonomie de l'UCREF par rapport aux autres pouvoirs et institutions de l'État en la dotant d'un Directeur Général et d'un Directeur Général Adjoint compétents, indépendants, issus d'un processus transparent.

Sans vouloir affirmer que la Loi de 2001 était parfaite, le RNDDH estime que le Législateur avait alors compris la nécessité de permettre à l'UCREF d'être efficace dans l'accomplissement de son travail, tout en mettant à sa disposition un instrument légal, très détaillé, facilitant son intervention dans la prévention et la répression du Blanchiment des Avoirs.

Aujourd'hui, il est un fait que le Blanchiment des Avoirs a atteint une proportion démesurée. C'est pourquoi, la Loi de 2001, tenant compte de l'obligation qui incombe aux Etats, de collaborer en vue de combattre la criminalité financière transfrontalière, en a fait une stratégie incontournable.

Pour sa part, la Loi de 2017, très succincte, s'inscrit en dehors de la dynamique de lutte contre le Blanchiment des Avoirs, diminue considérablement les marges de manœuvres de l'Etat Haïtien et aggrave le risque d'isolement d'Haïti sur la scène internationale. De plus, loin de garantir l'autonomie de l'UCREF, elle consacre au contraire la mainmise de l'Exécutif sur cette entité, avec un **Conseil d'Administration** composé de *cinq* (5) membres dont *quatre* (4) sont nommés par l'Exécutif lui-même, en plus du Directeur Général et de son Adjoint.

Fort de tous ces constats, le RNDDH recommande à l'Exécutif de :

- De rappeler l'arrêté du 19 avril 2017 pour être illégal et arbitraire parce que non conforme aux prescrits de la Loi de 2001 en vigueur ;
- Ne pas procéder à la publication de la **Loi de 2017 portant Organisation et Fonctionnement de l'Unité Centrale de Renseignements Financiers** (UCREF) ;
- De retourner la Loi de 2017 au Parlement haïtien pour une nouvelle appréciation en adéquation avec les exigences actuelles liées à la Lutte contre le Blanchiment des Avoirs, le Trafic illicite des Stupéfiants, le financement du terrorisme et la criminalité financière transnationale.

En conclusion, le RNDDH invite les autorités étatiques en particulier et tous les acteurs de la société en général, à saisir l'importance des institutions républicaines autonomes et indépendantes dans l'établissement d'un Etat de Droit démocratique. La lutte pour le contrôle de celles-ci ne sert aucunement le pays.