

Résolution 52/21 adoptée par le Conseil des droits de l'homme

Contribution d'Avocats sans frontières Canada

Objet de la contribution: Les effets négatifs du non-rapatriement des fonds d'origine illicite dans les pays d'origine sur la jouissance des droits de l'homme et l'importance d'une amélioration de la coopération internationale.

I. Présentation de l'organisation contributrice

Active en Haïti depuis 2006, Avocats sans frontières Canada (ASFC) est une organisation non gouvernementale de coopération internationale. Sa mission est de soutenir la défense des droits humains des groupes ou des personnes en situation de vulnérabilité à travers le renforcement de l'accès à la justice et à la représentation juridique. Depuis 2017, ASFC met en œuvre le projet *Accès à la justice et lutte contre l'impunité en Haïti* (AJULIH) avec le soutien financier d'Affaires mondiales Canada.

Ce projet comporte une composante de lutte contre l'impunité et la corruption. Dans le cadre de ce volet, ASFC travaille en étroite collaboration avec des avocat.e.s et des organisations de la société civile haïtiennes (OSC) impliquées dans la lutte contre la corruption, le respect des droits humains et le devoir de mémoire en lien avec la dictature des Duvalier.

II. Introduction

De 1957 à 1986, soit pendant près de trente ans, Haïti a été sous l'emprise du régime autoritaire de François et Jean-Claude Duvalier. Au cours de ces années, en plus de nombreuses violations des droits humains, des détournements de fonds importants, lesquels constituent des crimes financiers en Haïti, ont eu lieu. Une partie importante de ces fonds a été transférée à l'étranger, notamment en Suisse¹. C'est lors du retour de Jean-Claude Duvalier le 16 janvier 2011, après 25 ans d'exil, que les procédures judiciaires ont été initiées à son encontre et à l'égard de ses complices. Les plaintes déposées visaient des crimes contre l'humanité et le détournement de fonds publics².

¹ Collectif contre l'impunité et Avocats sans frontières Canada, *Affaire Duvalier, Résumé de la pétition à la Commission interaméricaine des droits de l'homme*, en ligne, <https://asfcanada.ca/wp-content/uploads/2023/02/Resume-executif-Affaire-Duvalier-fr.pdf>.

² Collectif contre l'impunité et Avocats sans frontières Canada, *Affaire Duvalier, La décision de la Cour d'appel de Port-au-Prince de 2014: une étape importante pour la justice en Haïti*, en ligne, https://asfcanada.ca/wp-content/uploads/2022/06/affaire-duvalier_haiti.pdf.

Depuis 2011, en collaboration avec le Collectif contre l'impunité, ASFC appuie les victimes du régime Duvalier dans leur quête de justice. Le Collectif contre l'impunité est un regroupement d'Organisations de la société civile (OSC) qui comprend: le Centre œcuménique des droits de l'homme (CEDH), Kay Fanm, le Mouvement des femmes haïtiennes pour l'éducation et le développement (MOUFHED) et le Réseau national de défense des droits humains (RNDDH).

En ce qui a trait aux violations massives des droits humains, une décision historique a été rendue le 20 février 2014 par la Cour d'appel de Port-au-Prince. Alors que le juge de première instance avait conclu le 27 janvier 2012 qu'il n'y aurait pas de procès concernant les crimes de sang et que les crimes contre l'humanité n'existaient pas en droit haïtien, la Cour d'appel a ordonné un complément d'enquête à l'enquête réalisée par le juge d'instruction du Tribunal de première instance (TPI). Cependant, malgré le caractère péremptoire de la décision, l'enquête n'a jamais été complétée. Le dossier fait toujours l'objet d'un blocage au niveau du TPI.

Une pétition a été déposée à la Commission interaméricaine des droits de l'homme le 30 septembre 2021 par le Collectif contre l'impunité et ASFC³. Cette pétition vise à demander la reconnaissance de la responsabilité de l'État haïtien pour les violations de droits humains commises sous le régime Duvalier, en particulier contre les vingt-neuf (29) personnes ayant porté plainte en 2011 devant le Tribunal de première instance (TPI) de Port-au-Prince.

En ce qui concerne le volet financier des crimes commis sous la dictature, plus particulièrement des fonds qui ont été détournés à l'étranger, l'État haïtien a entrepris des recours à la suite de la chute du régime de Jean-Claude Duvalier en 1986. Ces recours incluaient une demande d'entraide judiciaire adressée à la Suisse la même année visant la confiscation et la restitution en Haïti des fonds qu'y avait placés Duvalier.

En collaboration avec le Collectif contre l'impunité, ASFC a entretenu quelques échanges avec les autorités suisses concernant ce dernier volet. Les fonds confisqués n'ont cependant toujours pas été restitués en raison de divers obstacles rencontrés.

C'est dans ce contexte qu'ASFC souhaite répondre à l'appel à contributions lancé dans le cadre de la Résolution 52/21 adoptée par le Conseil des droits de l'homme, en ce qui a trait spécifiquement aux questions pour lesquelles celle-ci possède des informations pertinentes à partager.

Le volet suisse du dossier Duvalier constitue une bonne illustration de l'ensemble des obstacles auxquels Haïti fait face dans le cadre de ses démarches pour récupérer les fonds illicitement détournés. Débutons d'abord par aborder la chronologie des faits et des démarches entreprises dans ce dossier.

³ Le résumé peut être consulté sur le lien suivant:
<https://asfcanada.ca/wp-content/uploads/2023/02/Resume-executif-Affaire-Duvalier-fr.pdf>.

III. Chronologie du dossier

Crimes contre la personne

- ❖ En 1986, à la suite du départ d'Haïti de Jean-Claude Duvalier, l'État haïtien a entamé des procédures judiciaires à son encontre en déposant une plainte au Parquet du TPI de Port-au-Prince et certains membres de son régime. Les motifs suivants ont été allégués au soutien de plainte portée contre lui: détournement de fonds, soustraction de deniers publics, concussion de fonctionnaires publics, corruption de fonctionnaires, abus d'autorité contre la chose publique et intégration de fonctionnaires dans des affaires incompatibles avec leurs qualités.
- ❖ Le commissaire du gouvernement⁴, Me Ulrick Rosarion, a alors demandé l'ouverture d'une instruction pénale, c'est-à-dire d'une enquête, dans un réquisitoire introductif d'instance daté du 18 avril 1986. Les actes d'instruction engagés entre 1986 et 1997 n'ont toutefois mené à rien, car aucune suite n'a été donnée à la demande d'ouverture d'instruction du commissaire du gouvernement⁵.
- ❖ Le 24 janvier 1997, le juge instructeur Pierre Josiard Agnant, exerçant ses fonctions au sein du TPI de Port-au-Prince, a été saisi du dossier. Le 13 décembre 1999, il a émis une ordonnance de renvoi en vue de l'instauration d'un procès criminel à l'encontre de Jean-Claude Duvalier et de ses complices. Comme cette décision n'a jamais été exécutée, le procès annoncé n'a jamais eu lieu⁶.
- ❖ Le 29 avril 2008, une nouvelle enquête fondée sur des présomptions graves relatives à la commission de crimes contre l'humanité, de délits financiers et d'actes de corruption a été déclenchée. Ces démarches juridiques ont connu un immobilisme persistant jusqu'au retour de Jean-Claude Duvalier en Haïti le 16 janvier 2011⁷.
- ❖ En 2011, 25 ans après son départ en exil, des procédures judiciaires visant Jean-Claude Duvalier et ses complices sont finalement réactivées par la nomination d'un juge instructeur devant enquêter sur les crimes contre l'humanité et les crimes financiers commis sous le régime Duvalier⁸.

⁴ Il s'agit du représentant du Ministère public.

⁵ Collectif contre l'impunité et Avocats sans frontières Canada, *Affaire Duvalier, Résumé de la pétition à la Commission interaméricaine des droits de l'homme*, p.7, en ligne, <https://asfcanada.ca/wp-content/uploads/2023/02/Resume-executif-Affaire-Duvalier-fr.pdf>.

⁶ ASFC et Collectif contre l'impunité, *Affaire Duvalier : La décision de la Cour d'appel de Port-au-Prince de 2014: une étape importante pour la justice en Haïti*, p. 9-10, en ligne : https://asfcanada.ca/wp-content/uploads/2022/06/affaire-duvalier_haiti.pdf.

⁷ *Ibid*, p. 10.

⁸ *Ibid*, p. 6.

- ❖ Un an plus tard, soit le 27 janvier 2012, le juge d'instruction décide de renvoyer Jean-Claude Duvalier devant le tribunal correctionnel afin d'être jugé uniquement pour les délits de détournement de fonds publics. Les crimes contre l'humanité imputés à Jean-Claude Duvalier sont alors écartés de cette ordonnance de renvoi à procès.
- ❖ Le 20 février 2014, la Cour d'appel de Port-au-Prince (la Cour) a infirmé cette décision et a conclu que le juge d'instruction du TPI avait commis une erreur en rejetant les poursuites pour crimes contre l'humanité⁹. La Cour a d'abord confirmé que les crimes contre l'humanité sont des infractions imprescriptibles au regard du droit interne haïtien et a ensuite conclu à l'existence d'indices sérieux laissant présager que de tels crimes ont été commis sous la dictature Duvalier¹⁰. En conséquence, la Cour a ordonné qu'un complément d'enquête soit effectué à charge de l'ancien dictateur et de ses complices¹¹. Depuis, l'instruction est toujours en cours, le dossier faisant l'objet d'un blocage depuis plusieurs années déjà.

Crimes financiers

- ❖ Parallèlement, le 4 avril 1986, une demande d'entraide judiciaire a été adressée par l'État haïtien à divers pays, incluant la Suisse. Cette demande visait à obtenir des éléments de preuve relatifs aux crimes financiers présumément commis par Duvalier et ses complices. Elle demandait également le blocage et la restitution des fonds détournés¹².
- ❖ Le 15 avril 1986, l'Office fédéral de la police suisse a ordonné le blocage des avoirs de Duvalier et de ses proches¹³.
- ❖ Le 15 mai 2002, puisque l'État haïtien n'avait pas été en mesure d'apporter à la Suisse les éléments de preuve au soutien de sa demande d'entraide judiciaire, de fournir les garanties exigées ou de prononcer un jugement exécutoire à l'encontre de Jean-Claude Duvalier, l'Office fédéral de la justice de la Suisse¹⁴ a mis fin à la procédure d'entraide judiciaire¹⁵.

⁹ *Ibid*, p. 18.

¹⁰ *Ibid*.

¹¹ *Ibid*, p. 23.

¹² Sandrine Giroud et Laurent Maureillon, *Restitution spontanée de fonds bloqués à des États défailants: les cas Duvalier et Mobutu*, pp. 275-276, en ligne : https://www.lalive.law/wp-content/uploads/2019/10/Restitution_spontanee_de_fonds_bloques_a_des_Etats_defaillants.pdf.

¹³ *Ibid*, p. 276.

¹⁴ Il s'agit de l'Office fédéral compétent en Suisse en matière de justice.

¹⁵ *Ibid*.

- ❖ Le 14 juin 2002, afin d'éviter que les fonds précédemment bloqués soient remis à Jean-Claude Duvalier et sa famille, le Conseil fédéral suisse a ordonné la reconduction du blocage des fonds pour une durée de 3 ans en se basant sur l'article 184(3) de la *Constitution fédérale*, qui conférait alors au gouvernement la compétence d'adopter des ordonnances, limitées dans le temps, lorsque la sauvegarde des intérêts du pays l'exigeait. Le blocage a été renouvelé à plusieurs reprises en 2005, 2007 et en 2008¹⁶.
- ❖ En juin 2008, l'Office fédéral de la justice a rendu une décision qui maintenait le blocage des fonds, au motif que les faits relatifs à l'origine des fonds bloqués pouvaient révéler, en droit suisse, l'existence d'une organisation criminelle. Les détenteurs des comptes devaient alors prouver la valeur licite des fonds bloqués¹⁷.
- ❖ En décembre 2008, le Conseil fédéral suisse¹⁸ a reconnu la nécessité de légiférer en la matière et a chargé le Département fédéral des affaires étrangères d'établir un projet de loi visant à faciliter la restitution des avoirs illicites aux pays spoliés dans le cas des États défaillants.
- ❖ En février 2009, devant l'échec de Jean-Claude Duvalier et de son entourage de prouver l'origine licite des fonds bloqués, l'Office fédéral de la justice a admis la demande d'entraide judiciaire formulé en 1986 par l'État haïtien et a alors ordonné la remise des fonds au bénéfice de la population haïtienne, soit à travers des projets humanitaires et sociaux¹⁹.
- ❖ Six mois plus tard, le 12 août 2009, le Tribunal pénal fédéral a admis que les comportements des membres du régime Duvalier correspondaient à la qualification d'organisation criminelle²⁰.
- ❖ Le 12 janvier 2010, le Tribunal fédéral (la plus haute instance judiciaire suisse) a infirmé la décision qui a admis le recours et a annulé la décision de l'Office fédéral de la justice et l'arrêt du Tribunal pénal fédéral, estimant que la prescription était intervenue en droit suisse avant le dépôt de la nouvelle demande d'entraide et que, par conséquent, les fonds bloqués ne pouvaient plus être restitués au pays par la voie de l'entraide judiciaire. Par le fait même, le Tribunal fédéral exigeait leur

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Enrico Monfrini et Yves Klein, *L'État requérant lésé par l'organisation criminelle : L'exemple des cas Abacha et Duvalier*, p. 126, en ligne : https://mbk.law/useruploads/ordonsfiles/08_monfrini_klein_article_for_etat_de_droit_et_confiscation_internationale_-_l_tat_requérant_ls_par_lorganisation_criminelle_-_lexemple_des_cas_abacha_et_duvalier.pdf.

¹⁸ Le Conseil fédéral suisse gouverne la Suisse, dirige l'administration, propose des lois et les met en œuvre.

¹⁹ Enrico Monfrini, Yves Klein, *L'État requérant lésé par l'organisation criminelle : L'exemple des cas Abacha et Duvalier*, p. 126, en ligne : https://mbk.law/useruploads/ordonsfiles/08_monfrini_klein_article_for_etat_de_droit_et_confiscation_internationale_-_l_tat_requérant_ls_par_lorganisation_criminelle_-_lexemple_des_cas_abacha_et_duvalier.pdf.

²⁰ *Ibid.*

remise à leur propriétaire, en dépit des doutes qui persistaient quant à la légalité de leur provenance²¹.

- ❖ En dépit de cette décision, le gouvernement suisse a maintenu le blocage des fonds en s'appuyant de nouveau sur l'article 184 (al.3) de la *Constitution*, le tout en recommandant l'adoption d'une loi permettant de pallier le défaut constaté par le Tribunal Fédéral.
- ❖ Le 1^{er} février 2011, la *Loi fédérale sur la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées* (LRAI), aussi appelée la «Loi Duvalier», est entrée en vigueur. Cette loi allait désormais permettre à la Suisse de bloquer et de confisquer des fonds de manière autonome, dans une situation où l'entraide judiciaire échoue en raison de la faiblesse des institutions de l'État requérant.
- ❖ Le 29 avril 2011, sur la base de la LRAI, le gouvernement suisse a entamé une action en confiscation des fonds de Jean-Claude Duvalier et de son entourage.
- ❖ Le 23 septembre 2013, le Tribunal administratif fédéral suisse a autorisé la confiscation des fonds en raison du fait que Jean-Claude Duvalier et consorts n'étaient pas en mesure de prouver la provenance licite de leurs avoirs en Suisse.
- ❖ Le 12 juillet 2016, le contenu de la LRAI a été intégré à la *Loi fédérale sur le blocage et la restitution des valeurs patrimoniales d'origine illicite de personnes politiquement exposées à l'étranger* (LVP) et celle-ci est entrée en vigueur à cette date²².
- ❖ Entre juin et septembre 2018, le Collectif contre l'impunité et ASFC ont contacté le Département fédéral des affaires étrangères (ci après, le "Département") de la Suisse afin de demander à être associés aux démarches de rapatriement des fonds Duvalier en Haïti et demander que soit incluse la société civile dans une plus large mesure dans ces mêmes démarches. Le Collectif contre l'impunité et ASFC ont par le fait même recommandé que les fonds soient destinés à des initiatives proposées par les Haïtiens visant la protection des droits humains, la mémoire collective et la lutte contre le révisionnisme.

Le Département a fourni des informations à l'effet qu'il étudiait la possibilité de restituer les fonds à travers un projet permettant d'améliorer les conditions de vie des Haïtiens et notamment, celles de la population la plus démunie. Le second volet serait lié à des projets relatifs au devoir de mémoire et au traitement du passé. Le Département s'engageait du même souffle à impliquer les OSC à ce processus.

²¹ Ibid, p. 129.

²² Département fédéral des affaires étrangères, *Pour que le crime ne paie pas, L'expérience de la Suisse en matière de restitution d'avoirs illicites*, p.15, en ligne : https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/edas-broschuere-no-dirty-money_FR.pdf.

- ❖ À ce jour, 10 ans après la confiscation des fonds et plus de 35 ans après la chute du régime Duvalier, les sommes spoliées n'ont toujours pas été restituées à Haïti. Aucun gouvernement haïtien n'a jusqu'à maintenant été en mesure d'émettre une proposition correspondant aux critères de restitution fixés d'abord par la LRAI, puis la LVP.
- ❖ Le 14 février 2023, Monsieur Fabrizio Poretti, chargé d'affaires suisse en Haïti, a déclaré que la Suisse serait prête à restituer les fonds confisqués estimés à près de six millions de dollars américains. Le chargé d'affaires a cependant posé comme condition la mise en place d'un gouvernement légitime pour discuter de la question²³.

IV. Informations spécifiques demandées par le Haut-Commissariat des Nations Unies:

1. Quels sont les principaux obstacles identifiés aux différentes étapes du processus de rapatriement des fonds d'origine illicite vers les pays d'origine? Veuillez-vous référer aux obstacles juridiques, pratiques et institutionnels identifiés.

La procédure de restitution des fonds illicites se trouvant en Suisse est définie dans la section 5 de la LVP. Cette loi prévoit d'abord qu'un accord sur la restitution des fonds saisis soit trouvé entre l'État haïtien et le Conseil fédéral suisse. Elle prévoit également qu'à défaut d'un tel accord, le Conseil fédéral pourrait restituer les fonds à travers des organisations internationales ou nationales, le tout sous la supervision du Département fédéral des affaires étrangères²⁴.

Les obstacles rencontrés se situent aux niveaux pratique et institutionnel.

- 1) Représentation de l'État haïtien:** Afin qu'un accord sur la restitution des fonds puisse être conclu avec l'État haïtien, celui-ci doit d'abord être dirigé par un Président élu²⁵. Or, depuis l'assassinat du Président Jovenel Moïse le 7 juillet 2021, des élections n'ont toujours pas été organisées. L'État haïtien est donc depuis cette date fatidique dirigé par le Premier ministre Ariel Henry et son gouvernement, en contravention de la Constitution à cet égard.

²³ Metropole Tele, Restitution des 6.5M€ des Duvalier au prochain gouvernement légitime - Fabrizio Poretti • LE POINT, (14 février 2023), en ligne : Metropole Tele <<https://youtu.be/J3qPOybi5ck?feature=shared>>.

²⁴ L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, *Loi sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite (LVP)*, 18 décembre 2015, art. 18, en ligne : <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup2/2016-August-25-26/V1605155f.pdf>.

²⁵ La Constitution de la République d'Haïti 1987, Le Moniteur, art. 58.

Il importe également de préciser qu'en plus d'être légitimement représenté, l'État haïtien doit fonctionner dans le respect des rôles attribués aux pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire par la *Constitution haïtienne*.

La Suisse exige qu'un gouvernement légitime soit mis en place afin de convenir des modalités de restitution des fonds bloqués²⁶. La mise sur pied d'un gouvernement légitime dépend de l'organisation d'élections, qui elles-mêmes dépendent indirectement de la situation sécuritaire dans le pays²⁷. Dans l'état actuel des choses, comme la conjoncture prévalant en Haïti rend illusoire la tenue d'élections dans un avenir prévisible, ces conditions imposées par la Suisse font en sorte que les fonds Duvalier pourraient demeurer en Suisse pendant encore de nombreuses années.

- 2) Risques de corruption dans le cadre de l'administration des fonds par l'État haïtien:** La corruption endémique qui caractérise le fonctionnement des institutions haïtiennes fait naître un risque important que des fonds restitués par le biais de la LVP soient à nouveau détournés au profit d'organisations criminelles ou de fonctionnaires et politiciens corrompus. Dans l'éventualité où un accord était conclu entre la Suisse et l'État haïtien, un mécanisme de gestion des fonds transparent devrait être instauré, afin de s'assurer que ces fonds ne soient pas de nouveau détournés. Rappelons que selon Transparency International, Haïti était classé 171/180 dans son indice de perception la corruption pour l'année 2022²⁸.
- 3) Réticence de la Suisse à restituer les fonds à travers des organisations internationales ou nationales:** Le quatrième paragraphe de l'article 18 de la LVP permet à la Suisse, à défaut d'accord avec l'État haïtien, de fixer les modalités de restitution et de restituer les fonds à travers des organisations internationales ou nationales.

Or, à ce jour, l'État suisse n'a jamais eu recours à cette possibilité, ni avec l'État haïtien, ni dans le cadre d'aucune autre restitution de fonds détournés appartenant à d'autres pays tiers. Pourtant, le cas Haïtien est un cas de figure parfait pour le recours au paragraphe 18(4) de la LVP. En l'espèce, les fonds pourraient être utilisés à bon escient, en conformité avec les critères de la loi suisse, dans le cadre du contexte de crise actuelle qui sévit en Haïti.

²⁶ Metropole Tele, Restitution des 6.5M€ des Duvalier au prochain gouvernement légitime - Fabrizio Poretti • LE POINT, (14 février 2023), en ligne : Metropole Tele <<https://youtu.be/J3qPOybi5ck?feature=shared>>.

²⁷ ONU Info, *Haïti : l'ONU juge nécessaire de tenir des élections alors que sévit la violence des gangs*, octobre 2023, en ligne : <https://news.un.org/fr/story/2023/10/1139942>.

²⁸ Transparency international, *corruption perception index*, en ligne, <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/hti>.

2. Quels sont les principaux obstacles rencontrés par les États requérants et les États requis aux différentes étapes du processus de rapatriement des fonds illicites, y compris lors de :

a. L'identification et la localisation des fonds:

ASFC n'a pas été impliquée dans le cadre de la procédure de l'identification et de la localisation des fonds lors de la chute de la dictature Duvalier.

b. L'adoption de mesures de saisie ou de gel des fonds:

ASFC n'a pas été impliquée dans le cadre de la procédure de saisie et de gel des fonds lors de la demande d'entraide judiciaire initialement soumise à la Suisse. Bien que certain.e.s auteur.trice.s aient identifié les limites de la LVP relativement aux saisies et blocages²⁹, le constat qui s'impose dans le volet suisse du dossier Duvalier est qu'il a été possible de bloquer les fonds en dépit d'un cadre législatif imparfait. Il en va de même pour leur confiscation (voir section suivante).

c. La confiscation des fonds:

La confiscation des fonds placés en Suisse par Duvalier et son entourage a, pendant longtemps, été le principal enjeu dans cette affaire. Le 15 avril 1986, en prévision du dépôt d'une demande d'entraide judiciaire par l'État haïtien, l'Office fédéral de la police suisse a bloqué provisoirement les fonds détenus par Duvalier et son entourage. Entre 1991 et 2008, des coups d'États³⁰, des crises sociopolitiques à l'issue des élections législatives³¹ les difficultés rencontrées dans le cadre de l'enquête pénale en Haïti, entre autres, ont retardé l'instruction du dossier. L'immobilisme du dossier au niveau national a engendré des défis dans le cadre du blocage des fonds en Suisse (puisque les conditions de l'entraide judiciaire initiale n'ont pas pu être satisfaites) et la restitution de ceux-ci à l'État haïtien en vertu de l'article 18 de la LVP.

Le 27 juin 2008, l'Office fédéral de la justice a rendu une décision d'admissibilité ordonnant le blocage des fonds Duvalier se trouvant encore en Suisse, en soulignant que les faits présentés à l'appui de la demande d'entraide étaient susceptibles de relever en droit suisse du régime de l'organisation criminelle. Il a de ce fait imparti un délai aux titulaires des comptes pour prouver que les avoirs bloqués n'étaient pas d'origine criminelle.

²⁹ Sandrine Giroud, *de Baby Doc à Teddy Obiang : retour vers le futur de la confiscation des avoirs de potentats*, p. 140, en ligne : https://www.lalive.law/wp-content/uploads/2022/07/2022-SGI-De_Baby_Doc_a_Teddy_Obiang-Retour_vers_le_futur_de_la_confiscation_des_avoirs_de_potentats3233745.1.pdf.

³⁰ Perspective Monde, *Renversement du président haïtien Jean-Bertrand Aristide*, en ligne : <https://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMEve/762>.

³¹ Perspectives Monde, Université de Sherbrooke, *Élection de Jean-Bertrand Aristide à la présidence de Haïti*, 26 novembre 2000, en ligne : <https://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMEve/763>.

Le 11 février 2009, l'Office fédéral de la justice a ordonné la remise des fonds à l'État haïtien, estimant que Duvalier et son entourage n'avaient pas réussi à prouver que ces fonds n'étaient pas d'origine criminelle.

Le 12 août 2009, le Tribunal pénal fédéral a rejeté un recours contre la décision de l'Office fédéral. Ainsi, le Tribunal pénal fédéral a admis que les comportements des membres du régime Duvalier correspondaient à l'infraction de participation ou de soutien à une organisation criminelle en droit suisse.

Toutefois, cette décision a été infirmée le 12 janvier 2010 par le Tribunal fédéral qui a annulé la décision de l'Office fédéral de la justice et l'arrêt du Tribunal pénal fédéral, estimant que la prescription était intervenue en droit suisse avant le dépôt de la nouvelle demande d'entraide. Selon le Tribunal fédéral, en raison de la prescription, les fonds bloqués ne pouvaient plus être restitués au pays par la voie de l'entraide judiciaire. Pour cette raison, il exigeait leur remise, en dépit des doutes qui persistaient quant à leur provenance.

Malgré cette décision du Tribunal fédéral, le gouvernement a maintenu le blocage des fonds et, parallèlement, a accéléré les travaux déjà entrepris pour élaborer une loi spécifique aux cas de restitution d'avoirs illicites aux pays dotés de structures étatiques défailtantes. Cette loi (LVP), dite « loi Duvalier », adoptée le 1^{er} octobre 2010 et entrée en vigueur le 1^{er} février 2011 précise que:

« La présente loi fixe les modalités du blocage, de la confiscation et de la restitution de valeurs patrimoniales de personnes politiquement exposées ou de leur entourage lorsqu'une demande d'entraide judiciaire internationale en matière pénale ne peut aboutir en raison de la situation de défailtance au sein de l'État requérant dans lequel la personne concernée exerce ou a exercé sa fonction publique (État d'origine) ».

Ce n'est que le 29 avril 2011, en s'appuyant sur cette loi, que le gouvernement fédéral a ouvert une action en confiscation pour les fonds de Jean-Claude Duvalier et de son entourage.

Le 23 septembre 2013, le Tribunal administratif fédéral a confirmé le blocage des fonds et par arrêt, le jour suivant, il a aussi admis l'action en confiscation, estimant que Jean-Claude Duvalier et ses consorts n'étaient pas en mesure de prouver la provenance licite de leurs avoirs³².

Les actions entreprises par la Suisse en lien avec la confiscation des fonds appartenant à Duvalier et à son entourage constituent un bon exemple d'un pays qui a été en mesure de

³² Tdg Suisse, *Décision du TAF : Les avoirs de Jean-Claude Duvalier seront bien bloqués*, 25 septembre 2013, en ligne : <https://www.tdg.ch/les-avoirs-de-jean-claude-duvalier-seront-bien-bloques-907912058910>.

remédier efficacement aux imperfections du cadre juridique en vigueur. La Suisse a su faire preuve de créativité et de proactivité, afin de s'assurer que Duvalier et son entourage ne puissent récupérer les fonds placés en Suisse à une époque où un certain vide juridique y existait. Le blocage des fonds a été ordonné puis maintenu sur différentes bases légales, jusqu'à que la confiscation de ceux-ci puisse être ordonnée. La Suisse a d'ailleurs mentionné à plusieurs reprises qu'elle « ne veut pas de l'argent issu de la corruption³³ ».

d. Le recouvrement et la restitution des fonds:

La restitution des fonds confisqués est aujourd'hui le véritable enjeu dans le dossier Duvalier. Dix ans après la confiscation, les fonds sont toujours en Suisse, alors que ceux-ci pourraient certainement être utilisés au profit de la population haïtienne, du renforcement de l'État de droit et la lutte contre l'impunité, tel que prévu par la LVP³⁴.

Plusieurs enjeux doivent être considérés dans le cadre de ce dossier:

- 1) **Les frais d'administration des fonds:** Alors que de tels fonds devraient logiquement être placés afin de générer des intérêts, ils sont plutôt traités comme un bien requérant un entretien et, par le fait même, engendrent des coûts d'administration au lieu de générer des revenus.

Le montant confisqué s'élevait initialement à 7.6 millions de francs suisses³⁵. En raison des frais d'administration du compte, il ne reste plus que 6.5 millions de francs suisses. L'écoulement du temps engendre donc une diminution du montant confisqué³⁶. Chaque année qui passe sans que la restitution ait lieu engendre une diminution des sommes qui pourront être utilisées au bénéfice de la population haïtienne.

- 2) **État requérant défaillant (ou corrompu) ou en discordance avec le développement, la lutte à la corruption, les droits humains et le bien-être de sa population:** La Suisse souhaite conclure un accord avec l'État haïtien concernant les modalités de la restitution des fonds, sur la base de l'article 18 de

³³ Département fédéral des affaires étrangères, Pour que le crime ne paie pas, L'expérience de la Suisse en matière de restitution d'avoirs illicites, p.4, en ligne: https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/edas-broschuere-no-dirty-money_FR.pdf.

³⁴ L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, *Loi sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite (LVP)*, 18 décembre 2015, en ligne : <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup2/2016-August-25-26/V1605155f.pdf>.

³⁵ Swissinfo.ch, *Fonds Duvalier: ces millions que Berne ne parvient pas à confisquer*, 04 novembre 2020, en ligne : https://www.swissinfo.ch/fre/economie/criminalite/C3%A9-%C3%A9conomique_fonds-duvalier--ces-quatremillions-que-berne-ne-parvient-toujours-pas-%C3%A0-confisquer/46137568.

³⁶ Metropole Tele, Restitution des 6.5M€ des Duvalier au prochain gouvernement légitime - Fabrizio Poretti • LE POINT, (14 février 2023), en ligne : Metropole Tele <<https://youtu.be/J3qPOybi5ck?feature=shared>>.

la LVP. La Suisse exige qu'un gouvernement légitime soit mis en place afin de convenir des modalités de restitution des fonds bloqués³⁷.

Or, les conditions que la Suisse pose pour restituer les fonds à l'État haïtien ne sont pas réunies et rien ne laisse présager qu'elles puissent l'être à court ou moyen terme.

Depuis plusieurs années et plus particulièrement depuis l'assassinat du Président Jovenel Moïse, l'État haïtien est défaillant. Le pouvoir exécutif est représenté par un gouvernement dont la légitimité est contestée. Le Premier ministre Ariel Henry dirige intérimairement le pays depuis l'assassinat du Président Jovenel Moïse le 7 juillet 2021. Le Parlement n'est plus opérationnel depuis le 13 janvier 2020 en raison de la fin du mandat des députés et du tiers restant du Sénat. Les élections législatives et municipales, qui auraient dû être organisées en novembre 2019, ne l'ont pas été. Aucune élection à court terme n'est prévue afin de régulariser la situation. Depuis le 13 janvier 2020, Haïti est donc gouvernée à travers des décrets énoncés par le pouvoir exécutif³⁸. Le système judiciaire pour sa part est dysfonctionnel³⁹. À ceci s'ajoute la crise politique et sécuritaire qui sévit actuellement en Haïti.

Cette situation laisse planer la possibilité que les fonds Duvalier confisqués par la Suisse soient entièrement gaspillés en frais d'administration avant qu'un accord entre États ne puisse intervenir en faveur de la restitution.

Les quatrième et cinquième paragraphes de l'article 18 de la LVP offrent pourtant une alternative aux exigences de la Suisse en matière d'accord État-État. La Suisse pourrait contourner l'absence de gouvernement légitime en Haïti et fixer les modalités de la restitution des fonds directement avec la société civile haïtienne. En effet, ceux-ci disposent:

« À défaut d'accord avec l'Etat d'origine, le Conseil fédéral fixe les modalités de la restitution. Il peut notamment restituer les valeurs patrimoniales confisquées par l'entremise d'organismes internationaux ou nationaux et prévoir une supervision par le DFAE.

Il associe autant que possible les organisations non gouvernementales au processus de restitution »⁴⁰.

³⁷ Ibid.

³⁸ Radio France International, *Haïti: le président Jovenel Moïse entérine la caducité du Parlement*, 14 janvier 2020, en ligne : <https://www.rfi.fr/ameriques/20200114-haiti-jovenel-moise-enterine-caducite-parlement>; Human Rights Watch, *Rapport 2020 sur les droits de la personne - Haïti*, 2020, en ligne : <https://ht.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/100/French-human-rights-report-2020-haiti.pdf>.

³⁹ BINUH, *Communiqué de presse / déclaration à la presse de Mr William O'Neill, expert indépendant des Nations Unies sur la situation des droits de l'Homme en Haïti*, juin 2023, en ligne : <https://binuh.unmissions.org/fr/communiqu%C3%A9-de-presse-d%C3%A9claration-%C3%A0-la-presse-de-mr-william-o%E2%80%99neill-expert-ind%C3%A9pendant-des-nations>.

⁴⁰ L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, *Loi sur les valeurs patrimoniales d'origine illicite (LVP)*, 18 décembre 2015, art.18, en ligne :

Il est possible d'avoir recours à cette alternative tout en évitant que les fonds restitués ne fassent de nouveau l'objet de détournements de fonds.

Il s'avère donc essentiel que la Suisse se prévale de la possibilité de restituer les fonds en collaboration avec la société civile haïtienne. Il n'existe cependant aucun précédent de restitution de fonds par le gouvernement suisse au bénéfice d'organisations de la société civile.

3. Veuillez décrire l'impact négatif de ces obstacles et du non-rapatriement des fonds illicites vers les pays d'origine sur la jouissance des droits de l'homme, en mettant l'accent sur les droits économiques, sociaux et culturels (DESC).

Bien qu'en chiffres absolus, les sommes concernées ne soient pas énormes et soient clairement insuffisantes pour répondre aux besoins de la population haïtienne, leur restitution permettrait de s'attaquer à certains problèmes de mise en oeuvre des DESC des citoyen.ne.s, qui requièrent de l'État qu'il investisse des ressources pour dispenser des services à ces dernier.e.s. Qui plus est, pareille rétrocession des fonds spoliés enverrait un message d'espoir à une population en détresse, qui en a cruellement besoin.

En conséquence, le non-rapatriement des fonds détournés en Haïti comporte des effets sur le développement du pays, mais également sur la jouissance des droits humains, plus précisément sur les droits économiques, sociaux et culturels, plus particulièrement sur les droits à une alimentation adéquate, à un logement convenable et à la santé.

i. La crise humanitaire en Haïti et les droits au logement et à l'alimentation:

Haïti vit aujourd'hui la "pire crise humanitaire de son histoire"⁴¹. Près de la moitié de sa population, soit environ 5.2 millions de personnes, a actuellement besoin de protection et d'aide de nature humanitaire et 2 personnes sur 5 souffrent chaque jour de la faim⁴².

À ceci, s'ajoutent les milliers d'Haïtien.ne.s qui sont contraints de fuir leurs domiciles en raison des violences perpétrées par les gangs armés. La plupart des personnes déplacées vivent dans des conditions déplorables, qui ne respectent pas la dignité humaine⁴³. Le

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/workinggroup2/2016-August-25-26/V1605155f.pdf>

⁴¹ Fonds des Nations Unies pour la population, *Haïti: une crise de la sécurité des femmes et des filles*, 8 août 2023, en ligne: <https://www.unfpa.org/fr/ha%C3%AFti-une-crise-de-la-s%C3%A9curit%C3%A9-des-femmes-et-des-filles>.

⁴² Ibid.

⁴³ OCHA, *Haiti: Impact of social unrest on the humanitarian situation Flash Update #1*, 22 septembre 2022, p. 1, en ligne: <https://reliefweb.int/report/haiti/haiti-impact-social-unrest-humanitarian-situation-flash-update-1-22-septembre-2022>; OCHA, *Haïti: Violences dans la zone métropolitaine de Port au Prince / Cité Soleil Rapport de situation* # 1, 15 juillet 2022, p. 1, en ligne: <https://reliefweb.int/report/haiti/haiti-violences-dans-la-zone-metropolitaine-de-port-au-prince-cite-soleil-rapp>

Bureau intégré des Nations Unies en Haïti (BINUH) indiquent que plus de 28% des personnes déplacées à Port-au-Prince vivent dans des abris de fortune et n'ont pas accès aux services de base⁴⁴.

Les fonds du régime Duvalier, ou une partie de ceux-ci, pourraient être utilisés au bénéfice des Haïtiens dont les droits au logement et/ou à l'alimentation sont violés. De plus, cette utilisation pourrait également permettre de répondre à un des critères précisés à l'article 17 de la LVP, c'est-à-dire améliorer les conditions de vies de la population haïtienne. À l'origine, ces fonds auraient dû être utilisés au bénéfice de la population haïtienne.

ii. L'impunité des actes de corruption et les droits humains:

La corruption engendre un impact direct sur la mise en œuvre des droits humains. Il est d'ailleurs établi que la corruption affecte davantage les personnes en situation de vulnérabilité, car celles-ci dépendent généralement davantage des services publics.⁴⁵

L'absence de justice pour les cas de violations du passé, en particulier celles commises sous le régime duvaliériste, a conduit au développement d'une culture d'impunité dont les effets sont ressentis par l'ensemble des Haïtiens. Au cours des dernières années, cette impunité a mené à un nombre inquiétant de graves violations des droits humains dans un contexte de déliquescence des garde-fous judiciaires et politiques nécessaires au maintien de l'État de droit. Cette absence de justice, l'inaction de l'État et l'enracinement d'une culture de non-respect des droits humains ouvrent la porte à la corruption et au crime. Elle nuit aussi à la reddition de comptes et la redevabilité des agents de l'État envers la population.

Compte tenu des nombreux obstacles qui empêchent généralement de traduire en justice les auteurs de détournements de fonds en Haïti, la restitution de ces fonds constitue une bonne façon de favoriser le respect des droits de certaines des victimes de ces actes de corruption.

La restitution des fonds illicites revêt donc une grande importance, plus particulièrement pour les personnes en situation de vulnérabilité en Haïti. Ces fonds pourraient et doivent être utilisés au profit des personnes dont les droits sont violés à travers ces crimes financiers.

4. Veuillez indiquer quels sont, le cas échéant, les mécanismes en place dans votre pays pour mesurer les flux financiers illicites liés non seulement à la corruption mais aussi à la traite des êtres humains et au trafic de stupéfiants.

En Haïti, de tels mécanismes n'existent pas.

[ort-de-situation-1-au-14-juillet-2022#:~:text=APER%C3%87U%20DE%20LA%20SITUATION&text=OCHA%20estime%20qu'environ%201,aux%20services%20de%20base%20restreints.](#)

⁴⁴ Conseil de sécurité des Nations Unies, *Rapport du Secrétaire général sur le BINUH*, avril 2023, S/2023/274 p. 10, en ligne: https://binuh.unmissions.org/sites/default/files/rapport_du_sg_de_lonu_sur_le_binuh_14_avril_2023.pdf.

⁴⁵ Haut commissariat des droits de l'homme aux Nations Unies, *Corruption et droits de l'homme*, en ligne, <https://www.ohchr.org/fr/good-governance/corruption-and-human-rights>.

5. Quelles mesures devraient être prises pour veiller à ce que les avoirs restitués soient consacrés à la réalisation des droits de l'homme? Veuillez fournir des informations sur les bonnes pratiques à cet égard, notamment en ce qui concerne la mise en place de mécanismes de gestion et de contrôle pour garantir l'utilisation appropriée des fonds rapatriés.

Dans l'éventualité où la restitution s'effectue directement à travers l'État haïtien, le Département fédéral des affaires étrangères suisse devra tout d'abord prévoir des modalités de restitution qui visent spécifiquement la réalisation des droits humains. Ces modalités devraient être précises et ne laisser aucune marge de manœuvre à l'État haïtien. Un niveau de contrôle rigoureux devrait également être exercé afin de s'assurer que les fonds restitués soient bel et bien utilisés tel que convenu dans l'accord de restitution. Il importe d'éviter que ces fonds fassent de nouveau l'objet de détournements de fonds.

Ceci étant, compte tenu du portrait actuel de l'État haïtien (gouvernement illégitime, dysfonctionnement du système judiciaire et caducité du Parlement), il est essentiel que les fonds soient restitués à travers la société civile (OSC) et/ou des organisations internationales (OI), tel que prévu à l'article 18 de la LVP. Les modalités pourraient par exemple inclure des projets précis, présentés par des OI et OSC haïtiennes qui œuvrent activement dans la mise en œuvre des droits humains en Haïti. Une organisation tierce, qui travaille dans le domaine des finances, pourrait être responsable de la gestion des fonds et du suivi et de l'évaluation des activités mises en œuvre.

Dans le cadre de la restitution à d'autres États, la Suisse a su instaurer de bonnes pratiques qui pourraient être reproduites, dans le contexte d'une restitution via la société civile, afin de s'assurer qu'une partie des fonds restitués seraient consacrés à la réalisation des droits de l'homme. En voici deux exemples relativement récents:

- 1) Philippines: dans le cadre de la restitution de fonds suite à des détournements de fonds effectués par le dictateur Ferdinand Marcos, la Suisse a fixé une condition voulant que le tiers du montant restitué soit utilisé afin d'indemniser les victimes de violations des droits humains. Cette condition était obligatoire à la restitution⁴⁶.
- 2) Angola: la Suisse a restitué 64 millions de dollars qui avaient été placés dans ce pays par l'ancien président José Eduardo dos Santo. La Suisse a elle-même assuré l'administration financière du montant restitué. Cette façon de procéder permet à la Suisse d'avoir un contrôle complet sur l'utilisation des fonds⁴⁷.

⁴⁶ Département fédéral des affaires étrangères DFAE, *Pour que le crime ne paie pas, L'expérience de la suisse en matière de restitution d'avoirs illicites*, p. 27. En ligne : https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/edas-broschuere-no-dirty-money_FR.pdf.

⁴⁷ Ibid.

Conclusion

Le rapatriement de fonds d'origine illicite, tels que ceux confisqués à Duvalier et à son entourage, devraient faire l'objet d'une priorité pour la Suisse. L'intérêt des victimes de la corruption et de violations des droits humains devrait être priorisé dans le cadre de la prise de décisions à l'égard du rapatriement des fonds. Ceci étant, si des alternatives sont disponibles afin de surmonter les obstacles, il importe que celles-ci soient considérées sérieusement, tel que c'est le cas avec la possibilité de restituer les fonds à travers la société civile.

La gestion des fonds et les coûts y étant relatifs devraient également faire l'objet de décisions stratégique de la part du pays qui détient les fonds. Les fonds devraient être placés dans un compte bancaire qui permet de générer des intérêts, plutôt que d'engendrer la diminution du montant.