

**Conseil des droits de l'homme****Quatorzième session**

Point 10 de l'ordre du jour

**Assistance technique et renforcement des capacités****Rapport de l'expert indépendant sur la situation des droits de l'homme en Haïti, Michel Forst\****Résumé*

Conformément au mandat établi par la Commission des droits de l'homme dans sa résolution 1995/70, et à la déclaration PRST/9/1 du Président du Conseil des droits de l'homme, l'expert indépendant sur la situation des droits de l'homme en Haïti soumet le présent rapport à la quatorzième session du Conseil.

L'expert indépendant rappelle d'abord la situation des droits de l'homme en Haïti avant le séisme du 12 janvier 2010. Il analyse ensuite les conséquences du tremblement de terre sur les droits des personnes. En particulier, il souligne l'impact du séisme sur les personnes déplacées internes non seulement à Port-au-Prince mais aussi dans les autres régions du pays. Il met en évidence les risques accrus et la situation particulièrement difficile des groupes vulnérables, qui a été aggravée par le tremblement de terre, notamment les femmes qui subissent souvent des violences fondées sur le genre, les enfants qui ont été séparés de leur famille, les orphelins, les *restavek*, les handicapés que comptait Haïti et les nouveaux handicapés créés par le séisme. Il souligne la nécessité de suspendre tous les retours forcés vers Haïti du fait de la crise humanitaire persistante.

L'expert indépendant étudie aussi l'impact du séisme sur les institutions publiques et piliers de l'état de droit. En particulier, il décrit la situation de la Police nationale haïtienne, de la justice, des prisons et de l'Office de la protection du citoyen après le tremblement de terre. Il rappelle en outre l'importance d'incorporer une perspective fondée sur le droit dans la reconstruction du pays. Enfin, l'expert indépendant rappelle la nécessité de poursuivre les réformes dont il faisait l'évaluation dans son rapport de juin 2009 (A/HRC/11/5).

---

\* Soumission tardive.

En dernier lieu, le rapport présente les recommandations de l'expert indépendant divisées en trois sections. La première concerne les menaces sur les droits dans le contexte de la crise humanitaire et contient des recommandations concernant les personnes déplacées et le renforcement des moyens de protection, de réinstallation et de réhabilitation, la lutte contre les violences faites aux femmes, la protection des enfants, les personnes handicapées, les droits des migrants, le domaine pénitentiaire et la justice. Dans une deuxième section, l'expert indépendant recommande la prise en considération des droits dans la reconstruction d'Haïti et, dans la troisième, il s'attache aux réformes à poursuivre en matière de police, de justice, dans le secteur pénitentiaire, à l'Office de protection du citoyen, dans le cadre de la lutte contre la corruption, en faveur de la décentralisation et pour accorder une plus grande place aux femmes dans la gouvernance d'Haïti.

## Table des matières

<i>Chapitre</i>	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
I. Introduction.....	1–14	4
A. L’impact du séisme sur le mandat.....	1–7	4
B. L’exercice du mandat avant le 12 janvier 2010.....	8–14	5
II. Le séisme et ses conséquences sur les droits.....	15–64	6
A. Les menaces sur les droits dans la crise humanitaire.....	15–18	6
B. Les personnes déplacées à l’intérieur du pays.....	19–24	7
C. Les groupes vulnérables.....	25–38	8
D. Des piliers de l’état de droit ébranlés.....	39–64	11
III. Des réformes à poursuivre.....	65–90	15
A. La consolidation de l’état de droit.....	66–77	16
B. La lutte contre la corruption.....	78–79	17
C. La déconcentration/décentralisation, facteur d’exercice des droits.....	80–85	18
D. La place des femmes dans la gouvernance.....	86–90	19
IV. Recommandations.....	91–105	20
A. S’agissant des menaces sur les droits dans la crise humanitaire.....	91–97	20
B. S’agissant de la reconstruction.....	98	21
C. S’agissant des réformes à poursuivre.....	99–105	23

## I. Introduction

### A. L'impact du séisme sur le mandat

1. Le tremblement de terre du 12 janvier 2010 qui a détruit Port-au-Prince, Jacmel et d'autres villes d'Haïti restera à jamais l'une des plus épouvantables catastrophes humanitaires dont les conséquences se ressentiront dans l'ensemble du pays pendant de nombreuses années à venir. Dès le lendemain de la catastrophe, l'expert indépendant a adressé une lettre de sympathie et de condoléances au Président René Préval ainsi qu'au Secrétaire général des Nations Unies, s'associant à la peine et à la douleur de toutes les familles qui ont perdu des proches et des amis, dans la population d'Haïti ou le personnel international.

2. L'expert indépendant tient à exprimer toutes ses condoléances, sa sympathie et sa gratitude aux Haïtiens et aux membres du personnel des Nations Unies avec qui il a travaillé. Il tient à saluer le professionnalisme, la détermination et le courage dont ils ont fait preuve pendant et après le séisme.

3. La conjonction d'un séisme de forte amplitude dans le contexte d'un État encore fragile et d'une pauvreté extrême a certainement amplifié l'impact de la catastrophe. La litanie des chiffres, sans cesse revus à la hausse, des morts et des disparus, l'estimation toujours difficile du nombre de personnes déplacées, les images tournant en boucle sur les écrans de télévision du monde entier, les questionnements parfois incongrus sur les responsabilités des uns et des autres, les répliques sismiques qui ont suivi durant plusieurs semaines, les rumeurs qui ont agité la capitale pendant plusieurs jours, tout cela démontrait l'ampleur de la crise humanitaire que connaissait le pays. C'est précisément dans ce type de crise sans précédent que les droits de l'homme sont menacés, à cause de la violence qu'elle engendre, et de la lutte pour la survie dans laquelle les plus faibles sont à la fois les plus démunis et les plus vulnérables. Beaucoup a été écrit sur la situation de dénuement extrême qu'ont connue les habitants d'Haïti durant de nombreuses semaines et sur les difficultés de répondre à l'urgence humanitaire dès lors qu'elle atteint une telle ampleur. Une telle situation de crise humanitaire et de catastrophe naturelle révèle à quel point la question des droits de l'homme est imbriquée dans la réponse qui est apportée par la communauté internationale à la satisfaction des besoins d'assistance de la population.

4. C'est également dans ce type de crise humanitaire que se manifestent en creux l'interdépendance et l'indivisibilité de tous les droits, les droits civils et politiques, mais aussi les droits économiques, sociaux et culturels, ainsi que le droit au développement.

5. Comme cela avait été annoncé dans la conclusion du rapport de l'expert indépendant présenté en juin 2009 (A/HRC/11/5), et conformément à la déclaration du Président du Conseil des droits de l'homme du 24 septembre 2008<sup>1</sup>, l'expert indépendant a concentré ses efforts, lors de ses trois missions de l'année, à l'élucidation de la possible mise en œuvre des droits économiques et sociaux en Haïti, dans l'idée d'énoncer des conditions permettant leur réalisation à partir de deux exemples, le droit à l'éducation et le droit à la santé.

---

<sup>1</sup> «11. Le Conseil invite le nouvel expert à poursuivre le travail entrepris et à accomplir sa mission en apportant son expérience, son expertise et sa contribution à la cause des droits de l'homme en Haïti, avec un accent particulier sur les droits économiques, sociaux et culturels.», *Documents officiels de l'Assemblée générale, soixante-troisième session, Supplément n° 53 (A/63/53/Add.1)*, chap. III, PRST/9/1.

En outre, il était prévu que des sections soient consacrées à d'autres sujets, telles la question des «restavek», la migration et la question des «déportés».

6. Toutefois, au regard de la crise qui a suivi le séisme et qui va se prolonger sans doute longtemps, l'expert indépendant a estimé qu'il était de sa responsabilité de consacrer une partie de son mandat d'assistance technique aux questions plus urgentes des droits de l'homme dans la crise humanitaire et à la place qui devrait être consacrée aux droits de l'homme et à la gouvernance dans la reconstruction d'Haïti.

7. Les autres questions relatives à la mise en œuvre des droits économiques et sociaux, ainsi que le rôle des gouvernements locaux (maires, Conseil d'administration des sections communales (CASEC), assemblées des sections communales (ASEC))<sup>2</sup> constitueront l'ossature des prochains rapports. Les autres questions abordées dans le précédent rapport sont toujours d'actualité et d'autant plus dans la situation actuelle.

## **B. L'exercice du mandat avant le 12 janvier 2010**

8. Conformément au mandat établi par la Commission des droits de l'homme dans sa résolution 1995/70 et à la déclaration PRST/9/1 du Président du Conseil des droits de l'homme aux termes de laquelle le Conseil a invité le nouvel expert indépendant à se rendre en mission en Haïti et à lui faire rapport chaque année, l'expert indépendant soumet le présent rapport à la quatorzième session du Conseil.

9. Le rapport porte sur la période comprise entre les mois de mars 2009 et mars 2010 durant laquelle l'expert indépendant a effectué trois missions<sup>3</sup>, il s'est déplacé en dehors de la capitale, notamment à Gonaïves, Jérémie, les Abricots, Ouanaminthe, les Cayes, Cap Haïtien et tient à exprimer sa gratitude aux nombreux Haïtiens qu'il a rencontrés au cours de ses missions, ainsi qu'à Paris, New York, Ottawa, Montréal ou à Genève.

10. L'expert indépendant tient à remercier les autorités haïtiennes qui ont permis que les missions se déroulent dans les conditions les plus favorables. Il est reconnaissant au Président René Préval pour la qualité et la chaleur de son accueil et pour ses réflexions sur l'avenir du pays, ainsi qu'à Michèle Pierre-Louis, Premier Ministre, et aux autres membres du Gouvernement et du Parlement qu'il a pu rencontrer, parfois à plusieurs reprises, pour la franchise de leurs observations.

11. L'expert indépendant s'est également entretenu régulièrement sur place avec le Représentant spécial du Secrétaire général et Chef de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) et son adjoint, et il tient à remercier l'ensemble des membres de leur équipe qui lui ont fourni un appui efficace en matière de logistique, de sécurité et de relations publiques. Il a également eu des entretiens téléphoniques réguliers avec le Représentant spécial du Secrétaire général et plusieurs membres de la MINUSTAH, entre ses missions et jusqu'aux premiers jours du mois de janvier 2010, qui lui ont permis d'être informé du développement politique, économique et sécuritaire en Haïti.

12. L'expert indépendant remercie également les responsables des principales institutions des Nations Unies et de l'Organisation des États américains qu'il a pu rencontrer et les membres du corps diplomatique présents à Port-au-Prince, avec lesquels il a pu, à diverses occasions, procéder à des échanges de vues sur le rôle et les modes d'action de la communauté internationale en Haïti.

---

<sup>2</sup> La République d'Haïti est divisée en 10 départements, 41 arrondissements, 133 communes et 565 sections communales.

<sup>3</sup> Du 27 avril au 9 mai 2009, du 29 août au 7 septembre 2009 et du 23 novembre au 1<sup>er</sup> décembre 2009.

13. Les membres de la section «droits de l'homme» et de la section «justice» de la MINUSTAH lui ont fourni un soutien sans faille aussi bien à Port-au-Prince que dans ses déplacements et ont partagé avec lui leur évaluation de la situation et de l'avancement des réformes en cours. L'expert indépendant tient à rappeler que ces deux sections constituent des partenaires précieux dans l'exercice de la mission qui lui a été confiée par le Conseil.

14. Enfin, l'expert indépendant a également pu se rendre à New York où il a rencontré les représentants du Groupe des amis d'Haïti, des responsables des Nations Unies. Il s'est également entretenu avec Paul Farmer, l'Envoyé spécial adjoint du Secrétaire général des Nations Unies, et des membres de son équipe pour évoquer avec lui la question des droits économiques et sociaux en Haïti et la possibilité de collaboration entre les deux mandats.

## II. Le séisme et ses conséquences sur les droits

### A. Les menaces sur les droits dans la crise humanitaire

15. En Haïti, il y aura un avant le 12 janvier 2010 et un après, et cela aura eu aussi un impact direct sur l'exercice des droits. Le tremblement de terre qui a complètement détruit Port-au-Prince, Jacmel et d'autres villes du pays s'est ressenti et a eu des répercussions sur tout le territoire, mais également auprès de la diaspora et de la communauté internationale tout entière qui s'est mobilisée comme jamais pour aider le pays dans la tourmente de l'assistance humanitaire, mais également pour participer à la reconstruction du pays.

16. Il est essentiel de rappeler que le pays était sur la voie du progrès, et important de réaffirmer que l'élan que connaissait le pays depuis quelques mois n'a été qu'interrompu, il n'a pas été brisé. Des progrès sensibles avaient en effet été réalisés dans le domaine des droits civils et politiques, même s'il restait encore du chemin à parcourir avant que le pays connaisse une chaîne pénale qui réponde aux exigences de l'état de droit. La situation sécuritaire avait progressé, le nombre d'enlèvements avait diminué, les principaux chefs de gang avaient été arrêtés, tout cela formait un tableau dans lequel on pouvait lire des signes encourageants. La nomination de Bill Clinton comme Envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies avait été un signal fort du renforcement de l'investissement créateur d'emplois en Haïti. Bien sûr, la situation est actuellement plus précaire, d'autant plus que le tremblement de terre a interrompu ce processus, à la date de rédaction de ce rapport, une partie des chefs de gang sont à nouveau dans la nature, la police a été frappée par la catastrophe et la justice à Port-au-Prince dépend maintenant en partie de la reconstruction des bâtiments. Cependant, le Gouvernement d'Haïti, sous l'autorité du Président Préval, a pris la mesure du problème et s'est attaché, avec le soutien de la communauté internationale, à apporter des réponses en affirmant notamment que: «C'est un travail à long terme. Ce serait une faute de rebâtir le pays sur les mêmes erreurs. Aujourd'hui, il ne faut pas reconstruire, mais refonder le pays. Nous devons repenser une autre Haïti.»<sup>4</sup>.

17. La réponse de la communauté internationale à la crise humanitaire a été immédiate et massive, avec une évidente volonté de tous les pays d'apporter au mieux une assistance rapide aux besoins de la population. Et ce n'est que progressivement que l'on a découvert l'ampleur de la catastrophe et le nombre des victimes directes et indirectes. Même si des critiques ont été émises sur la coordination de l'aide humanitaire, on oublie trop souvent que la communauté internationale a été confrontée à une situation inédite et qu'il a fallu s'adapter progressivement aux paramètres du pays.

<sup>4</sup> Interview au magazine *Le Point*, 16 février 2010.

18. Au-delà de la question humanitaire, l'expérience a montré en d'autres situations que les droits de l'homme sont immédiatement menacés dans les situations de crise et d'urgence. Rapidement les sections «droits de l'homme» de la MINUSTAH et les organisations non gouvernementales (ONG) des droits de l'homme haïtiennes ont alerté sur les violations des droits dont elles avaient été témoins ou qui leur avaient été rapportées. De nombreux témoignages ont été adressés à l'expert indépendant sur des atteintes aux droits de l'homme dans le cadre des opérations humanitaires. À la date de rédaction de ce rapport, trois ONG des droits de l'homme étaient en mission en Haïti<sup>5</sup> pour documenter les atteintes aux droits et formuler des recommandations. Leurs témoignages et leurs constatations sont inquiétants et ont été communiqués à l'expert indépendant.

## **B. Les personnes déplacées à l'intérieur du pays**

19. Le tremblement de terre, et la crise humanitaire qui a suivi, a eu un impact considérable non seulement sur les villes directement touchées mais sur l'ensemble du pays puisque dans les heures et les jours qui ont suivi le séisme, des centaines de milliers de Haïtiens ont quitté les ruines de leur domicile pour se rendre dans la famille, chez des parents ou des amis dans d'autres villes du pays qui ont ainsi connu un afflux massif de personnes déplacées.

20. Plusieurs centaines de milliers de personnes déplacées vivent ainsi actuellement dans des conditions précaires, et, au moment de la rédaction de ce rapport, des menaces lourdes pesaient sur la sécurité des camps et des installations, notamment en raison de l'arrivée des pluies et de la menace des cyclones qui frappent le pays à cette période. Afin de les mettre en sécurité ou pour des raisons de sûreté, des dizaines de milliers de personnes devaient être évacuées et le Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays<sup>6</sup> a été sollicité pour apporter son expertise et ses conseils à la MINUSTAH. Ses recommandations devaient également constituer un outil précieux pour les forces armées chargées de conduire ces déplacements.

21. Ce n'est pas la distance kilométrique qui compte, mais le fait que les personnes touchées se retrouvent sans aucune ressource, encore plus vulnérables, dans une situation économique dramatique, avec une organisation sociale communautaire et familiale détruite et, donc, plus menacées dans le respect de leurs droits. Les personnes ou les familles qui ont ainsi quitté Pétienville pour s'installer dans un abri de fortune au Champ de Mars ou à Carrefour Feuilles sont bel et bien des déplacées internes.

22. Les «Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays» («les Principes directeurs») adoptés en 1998 (E/CN.4/1998/53/Add.2) constituent un cadre normatif unique au plan international consacrant le droit de ne pas être déplacé arbitrairement ainsi que le cadre institutionnel concernant les personnes déplacées et le renforcement des moyens de protection, de réinstallation et de réhabilitation. Le traitement de la question des déplacements internes exige une réponse globale, systématique et efficace, fondée sur une approche privilégiant l'exercice effectif des droits fondamentaux par les personnes déplacées elles-mêmes.

---

<sup>5</sup> Amnesty International, Human Rights Watch et Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH).

<sup>6</sup> Walter Kälin a notamment organisé le 8 mars 2010 en marge du Conseil des droits de l'homme, une réunion informelle avec l'expert indépendant pour attirer l'attention de la communauté internationale sur les risques qui pesaient sur les personnes déplacées en Haïti à cette période.

23. Ces principes devraient être largement diffusés et commentés, notamment en direction des personnels militaires et être appliqués par les autorités haïtiennes comme par les organisations internationales en veillant en particulier à ce que la réinstallation éventuelle de personnes déplacées se trouvant dans un camp provisoire se fasse sur une base volontaire, sauf en cas d'évacuation pour des raisons de sécurité ou de sûreté des personnes. De même la réinstallation des personnes handicapées ou amputées lors du tremblement de terre doit se faire dans le respect des impératifs sanitaires liés à leur état physique et psychique.

24. Le traitement de la question des personnes déplacées prendra du temps et nécessite que, particulièrement dans les réflexions qui sont menées sur la reconstruction, l'on associe les bénéficiaires à la définition de leurs besoins, notamment pour celles et ceux qui souhaitent revenir dans leur lieu d'habitation<sup>7</sup>.

## **C. Les groupes vulnérables**

25. Dans les situations de crise humanitaire ou de troubles importants, certains groupes de la population sont particulièrement menacés, en raison de leur vulnérabilité et nécessitent qu'une attention plus grande encore soit portée à leur besoin de protection. Il s'agit principalement des femmes, des enfants, des personnes âgées, des personnes vivant avec un handicap ou de celles qui ont subi des traumatismes, des amputations ou de graves blessures.

### **1. Les femmes et les violences liées au genre**

26. Un certain nombre de témoignages crédibles font état de la situation difficile que vivent les femmes, et particulièrement les femmes enceintes ou accompagnées de tout jeunes bébés. Du fait de leur fragilité, elles n'ont pas accès aux distributions de nourriture ou aux coupons d'alimentation: certaines sont obligées de marcher pendant plusieurs heures ou n'ont pas la force nécessaire pour rapporter des sacs de riz ou encore se font dérober les sacs de nourriture en chemin. Un certain nombre de témoignages font état d'une augmentation très importante des actes de prostitution forcée, notamment en échange de nourriture ou de coupons d'alimentation. De nombreux témoignages font état de violences contre des femmes et des fillettes, notamment dans les camps mais aussi dans les différents quartiers de Port-au-Prince et des autres villes sinistrées dans lesquelles des abris de fortune ont été installés.

27. Des allégations font état d'une augmentation de 150 % de cas de violences déclarées à la Police nationale haïtienne, ce qui implique que les estimations sont très en deçà de la réalité en raison du fait qu'un grand nombre de femmes et de fillettes hésitaient par le passé et hésitent encore à porter plainte. L'absence de sécurité dans les camps, le manque de lumière la nuit, l'absence d'équipements sanitaires adéquats, le manque d'abris ou de tentes qui obligent à cohabiter avec des inconnus sont les principales causes mentionnées de violences à caractère sexuel.

28. Un nombre croissant de ces agressions sont le fait de gangs d'hommes qui commettent en toute impunité leurs violences alors que leurs noms sont connus. Cette situation est encore aggravée par le fait que les principaux hôpitaux qui prenaient en charge

---

<sup>7</sup> Au moment de la rédaction de ce rapport, des remarques ont été émises et adressées à l'expert indépendant sur le fait que les personnes déplacées étaient peu consultées, et c'est particulièrement le cas pour les personnes atteintes de handicap, paraplégiques et hémiparaplégiques ou bien amputées à la suite du tremblement de terre. L'expert indépendant souhaiterait vérifier ces allégations lors de sa prochaine mission.



les femmes violentées pour leur délivrer un certificat ont été détruits, les organisations de la société civile qui travaillaient sur ces dossiers ont été démantelées ou ont cessé toute activité. Néanmoins, dès la troisième semaine suivant le séisme, des organisations (telles que Kay Fanm, SOFA et Fanm Décidé) ont commencé à accueillir des femmes victimes de violences. La Police nationale haïtienne (PNH) ne semble pas manifester une grande disponibilité pour recevoir et traiter les plaintes; des instructions claires devraient être données par les autorités de la PNH sur la conduite à tenir face à ce type de violences, notamment le recueil de plaintes et l'accroissement des patrouilles dans et à proximité des camps. Par ailleurs l'Hôpital Général de Port-au-Prince a arrêté de délivrer des certificats aux femmes victimes de violence sous prétexte que ce n'était pas un «service essentiel».

29. La question des violences contre les femmes doit être traitée comme une priorité forte, des mesures doivent être prises pour lutter contre le fatalisme et l'impunité, pour donner aux femmes victimes ou menacées des informations claires et adéquates. Des lieux protégés doivent être installés pour la toilette et les sanitaires afin de protéger les femmes du regard des hommes, des patrouilles comprenant du personnel féminin (PNH et la police des Nations Unies [UNPOL]) doivent surveiller particulièrement les zones à risques.

30. Enfin les *Directives en vue d'interventions contre la violence basée sur le sexe dans les situations de crise humanitaire*<sup>8</sup> du Comité permanent interorganisations doivent être largement diffusées et présentées aux personnels de la PNH, de la MINUSTAH et d'autres institutions. Elles contiennent en effet un grand nombre de recommandations concrètes qui s'appliquent à la situation en Haïti.

## 2. Les enfants

31. Les enfants sont particulièrement menacés en cas de crise ou de catastrophe humanitaire et leur vulnérabilité est encore aggravée en raison de la séparation d'avec leur famille ou leur environnement habituel, l'absence de repères, la violence ambiante qui règne dans les rues et dans les camps. Ils sont ainsi exposés aux réseaux de trafiquants qui existaient déjà bien avant le tremblement de terre, mais qui profitent d'un contexte qui facilite leurs activités criminelles. L'UNICEF et les autres institutions spécialisées ont fait un excellent travail de documentation, d'identification, de regroupement familial, d'hébergement et de fourniture de soins et de protection. Néanmoins, en raison du nombre d'enfants isolés, voire orphelins, du fait des déplacements massifs de population dans les autres villes du pays, des risques persistants d'enlèvements, d'adoptions illégales ou de violences à caractère sexuel contre des enfants. Il reste encore un grand nombre de mineurs non accompagnés ou d'enfants recueillis par d'autres familles dans des conditions qui favorisent le recours à la pratique des «restavek»<sup>9</sup> qui préexistait avant la crise humanitaire. L'expert indépendant est particulièrement préoccupé par des allégations de trafic d'enfants d'une certaine ampleur à la frontière avec la République dominicaine. Il recommande que le travail de l'UNICEF et d'autres institutions spécialisées soit largement soutenu et que, dans le cadre de la lutte contre le phénomène des «restavek», les recommandations figurant dans le rapport de la Rapporteuse spéciale sur les formes contemporaines d'esclavage, y compris leurs causes et leurs conséquences, sur sa mission en Haïti (A/HRC/12/21/Add.1) et le précédent rapport de l'expert indépendant (A/HRC/11/5) soient utilisées.

<sup>8</sup> [http://www.womenwarpeace.org/docs/GBV\\_Guidelines\\_French.pdf](http://www.womenwarpeace.org/docs/GBV_Guidelines_French.pdf).

<sup>9</sup> Les restavek – de «reste avec» – sont des enfants provenant souvent de familles nombreuses de la campagne envoyés dans d'autres familles rurales ou urbaines où ils sont censés recevoir une éducation en échange d'un travail domestique. Forcés de travailler, ils sont souvent exploités y compris sexuellement et ne reçoivent pas forcément l'éducation promise.

32. Des familles étrangères qui avaient préparé des dossiers d'adoption souhaitent que ces dossiers aboutissent rapidement, parfois au risque de détourner les procédures légales mises en place par les autorités haïtiennes. Déjà, avant la catastrophe, des tentatives d'enlèvement et des détournements de procédure avaient été documentés. D'autres allégations font état d'adoptions ou de tentatives d'adoption par des familles désireuses de venir assister des enfants en détresse. Selon la Convention de La Haye sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale, l'adoption internationale ne doit être envisagée qu'en dernier ressort, lorsque toutes les alternatives à l'intérieur du pays ont été épuisées et seulement après constat par les autorités compétentes de l'absence de parent ou de tuteur pour s'occuper des enfants. Il appartient donc aux autorités haïtiennes, avec le soutien de la MINUSTAH, de s'assurer que des mécanismes et des garanties appropriés sont mis en place pour empêcher que des enfants ne soient emmenés hors de leur pays sans passer par une procédure légale complète d'adoption internationale.

33. Du fait des risques sur les bâtiments et des déplacements massifs de population, un très grand nombre d'enfants ont été contraints d'interrompre leur scolarité pour une durée indéterminée, ce qui vient encore durcir une situation difficile sur le plan du droit à l'éducation en Haïti.

### 3. Les handicapés

34. Avant le séisme, Haïti comptait déjà 800 000 handicapés, soit un dixième de la population du pays; aujourd'hui, la proportion d'amputés, de paraplégiques et de tétraplégiques devrait exploser en conséquence du tremblement de terre et des répliques qui ont suivi. Selon le Secrétaire d'État à l'intégration des personnes handicapées, Michel Péan, plus de 5 000 personnes seraient devenues handicapées à la suite de blessures causées par le tremblement de terre. Le Comité des droits des personnes handicapées a rappelé que, conformément à la Convention relative aux droits des personnes handicapées, les États doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir la protection et la sécurité des personnes handicapées dans les situations de risque et de catastrophe comme un tremblement de terre<sup>10</sup>. Les ONG locales travaillant dans ce domaine ont rappelé à plusieurs reprises les difficultés liées au regard porté sur le handicap, comme c'est malheureusement le cas dans beaucoup de pays, mais aussi l'extrême pauvreté qui frappe encore plus celles et ceux qui peuvent difficilement travailler. La communauté internationale est maintenant confrontée à une augmentation dramatique du nombre de personnes handicapées en conséquence des blessures, des mutilations et des amputations suite au tremblement de terre. Début février, Handicap International estimait qu'il faudrait réaliser un minimum de 1 000 prothèses de membres inférieurs pour faire face au nombre considérable d'amputations suite au tremblement de terre du début janvier. Le principal centre d'appareillage d'Haïti avant la catastrophe («Healing Hands for Haïti») a été largement détruit, ce qui rend d'autant plus nécessaire l'intervention de l'aide internationale dans le domaine de la prothèse et de l'orthèse.

35. L'expert indépendant recommande une large diffusion et une meilleure utilisation des «*General Guidelines for the protection and inclusion of injured persons and people with disabilities*», publiées par Handicap International<sup>11</sup>, singulièrement lors des opérations d'évacuation.

<sup>10</sup> «Haïti: Les handicapés risquent d'être les oubliés de la reconstruction du pays», communiqué du 9 février 2010 (<http://www.un.org/apps/newsFr/storyF.asp?NewsID=21178&Cr=Ha%Efti&Cr1=>).

<sup>11</sup> [www.handicap-international.de/fileadmin/redaktion/pdf/disability\\_checklist\\_booklet\\_01.pdf](http://www.handicap-international.de/fileadmin/redaktion/pdf/disability_checklist_booklet_01.pdf).

36. Il recommande également que les services de l'Office de la protection du citoyen (OPC)<sup>12</sup> soient chargés d'enquêter sur les éventuelles atteintes aux droits des personnes handicapées et de veiller à ce que leurs droits soient respectés.

#### 4. Les retours forcés

37. À plusieurs reprises, des cas de retours forcés de Haïtiens et de Haïtiennes ont été documentés par les organisations internationales et la presse. Plusieurs cas d'interception en haute mer de migrants cherchant à fuir le pays et reconduits de force en Haïti ont été rapportés. Un grand nombre de pays ont annoncé qu'ils suspendaient les programmes de retours forcés, mais d'autres ont maintenu des décisions prises avant la catastrophe naturelle, ajoutant ainsi des victimes aux victimes. L'expert indépendant est singulièrement préoccupé par ces décisions et il rappelle que le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et le Haut-Commissariat pour les réfugiés ont lancé conjointement un appel d'urgence aux pays pour suspendre tous les retours forcés vers Haïti du fait de la crise humanitaire persistante.

38. Au moins durant la période de stabilisation et jusqu'à ce que les personnes puissent rentrer dans la sécurité et de manière durable, l'expert indépendant recommande à tous les pays de ne pas expulser de Haïtiens durant cette période et de continuer d'accorder des mesures de protection temporaires décentes pour des raisons humanitaires.

### D. Des piliers de l'état de droit ébranlés

#### 1. La Police nationale haïtienne

39. Le 12 janvier 2010 et les jours suivants, la PNH a enregistré de très lourdes pertes en vies humaines et en matériels: les chiffres recueillis font état du décès de 75 agents, de quelque 70 disparus et de 253 blessés. Le bâtiment de la Direction générale de la Police nationale, ainsi qu'une quarantaine de commissariats, sous-commissariats et bureaux administratifs de la PNH ont été affectés par le séisme. Dans les jours qui ont suivi, des policiers ont reçu l'ordre d'organiser des patrouilles de sécurité pour éviter les pillages ou les lynchages par la population.

40. Plusieurs centaines de policiers et de casques bleus ont ainsi été impliqués dans la protection des convois humanitaires et seront progressivement rendus disponibles pour la sécurité avec l'arrivée de contingents de policiers et de militaires affectés à la MINUSTAH. Des patrouilles conjointes ont été organisées, non sans difficulté avec UNPOL pour sécuriser les abords des camps et les zones à risque et arrêter les détenus évadés du pénitencier national, mais l'expert indépendant craint que se reconstituent des zones de non-droit dans lesquelles la police hésite à intervenir.

41. Des allégations d'exécutions extrajudiciaires commises par des agents de la PNH contre des pillards ont circulé et certaines d'entre elles ont été documentées et fait l'objet de dépôt de plainte. L'expert indépendant salue cependant le fait que des instructions claires ont été données par le Secrétaire d'État à la sécurité publique et le Directeur général de la Police nationale sur la conduite à tenir en cas de situation d'urgence. Mais à la date de rédaction du présent rapport, l'expert indépendant a reçu plusieurs témoignages et dossiers crédibles montrant que le phénomène est loin d'avoir été maîtrisé.

<sup>12</sup> L'article 207 de la constitution de 1987 a créé un Office de la protection du citoyen dans le but de protéger les citoyens contre toutes les formes d'abus de l'administration publique.

## 2. La justice

42. Au moins 10 membres de l'appareil judiciaire dont le doyen du tribunal de première instance de Port-au-Prince, deux juges du tribunal de première instance de Port-au-Prince, le Commissaire du Gouvernement près le tribunal de première instance de Hinche et un substitut commissaire du Gouvernement près le tribunal de première instance de Port-au-Prince, quatre huissiers et un greffier du tribunal de première instance de Port-au-Prince ont péri dans le tremblement de terre.

43. Le palais de justice, les Ministères de la justice et de la sécurité publique, ainsi que le palais législatif ont été détruits. La Cour de cassation a finalement trouvé refuge à l'École de la magistrature et, après avoir autorisé le fonctionnement du tribunal de première instance dans les locaux du parquet, le Ministre de la justice tente de trouver un nouveau bâtiment pour abriter la cour d'appel, montrant ainsi sa volonté de faire fonctionner les institutions judiciaires du pays. Même si les institutions judiciaires ont été atteintes, il importe d'envoyer sans tarder un certain nombre de signaux forts pour indiquer que la justice continue de fonctionner, malgré des conditions difficiles.

44. En effet, au-delà de la juridiction de Port-au-Prince, les autres tribunaux dans les départements peuvent et doivent fonctionner, quand bien même personne ne mésestime l'impact de la crise sur les tribunaux des autres départements du fait des relations difficiles entre la capitale et les différentes juridictions et de l'afflux massif de personnes déplacées vers d'autres villes.

## 3. La situation des prisons

45. Dans ses précédents rapports l'expert indépendant avait pointé la difficile situation du secteur pénitentiaire en Haïti, caractérisée principalement par une surpopulation carcérale et une détention préventive prolongée<sup>13</sup>, les deux facteurs étant intimement liés. Lors de ses visites dans les différents départements, il a pu constater que la situation n'était pas limitée à la ville de Port-au-Prince, mais que, à de rares exceptions, les mêmes phénomènes étaient constatés, non seulement dans les prisons mais également dans certains commissariats de la PNH.

46. Depuis le séisme la situation a été profondément bouleversée. Un certain nombre d'établissements pénitentiaires ont été endommagés et, selon les autorités haïtiennes, quelque 5 000 détenus ont profité du tremblement de terre pour s'enfuir du pénitencier national de Port-au-Prince et d'autres prisons. Dans certains établissements pénitentiaires les détenus ont fomenté des mutineries violentes et en ont profité pour s'échapper. Plusieurs dizaines d'entre eux ont été repris par la PNH ou UNPOL, mais la plupart des fugitifs sont encore en liberté. Nombre d'entre eux se seraient réfugiés dans le quartier de Cité Soleil qu'ils contrôlaient autrefois, avec les armes à feu dérobées à leurs gardiens lors de leur évasion.

47. Parmi les 3 000 détenus qui se seraient échappés du seul pénitencier national, un grand nombre étaient des membres de gangs de trafiquants de drogues et d'armes de Cité Soleil et, dans le chaos qui a suivi le séisme, de nombreux documents judiciaires semblent avoir été détruits. Il ne resterait pas grand-chose des archives du pénitencier national, où des traces de feu ont été découvertes dans une cellule, augmentant ainsi les risques de traitement inéquitable par la justice des détenus.

---

<sup>13</sup> Dans son dernier rapport, l'expert indiquait que le taux de personnes en détention préventive approchait les 80 % et que la surface allouée à chaque détenu au pénitencier national était inférieure à 0,5 m<sup>2</sup> (A/HRC/11/5, par. 59).

48. Le palais de justice de Port-au-Prince qui s'était effondré le jour du séisme, a été incendié quelques jours plus tard, occasionnant la disparition de plusieurs centaines de dossiers en cours d'instruction. De même le Bureau des archives du palais de justice et de la cour d'appel a été pillé, ainsi que le greffe du tribunal de première instance de Port-au-Prince, rendant plus qu'aléatoire le traitement des dossiers qui y étaient entreposés. Des enquêtes sont en cours sur certains membres de l'administration pénitentiaire et le rôle qu'ils ont pu jouer pour faciliter certaines évasions.

49. Les détenus sont actuellement entassés dans les cellules dans les différentes prisons ou commissariats dans des conditions difficiles. Des camps en plein air auraient également été installés, notamment à Port-au-Prince, à proximité de Logbase, dans lesquels les prévenus seraient exposés au regard de la population au détriment de leur dignité. L'expert indépendant recommande qu'au moins des bâches soient installées permettant de protéger les prévenus du regard de la population. L'expert indépendant salue le travail mené par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) pour réhabiliter les lieux de détention dans le respect des normes internationales, notamment à la prison civile de Port-au-Prince.

50. Des questions se posent alors sur le traitement judiciaire des personnes incarcérées ou qui seront reprises après s'être évadées et sur le suivi de leur dossier. Pour les détenus condamnés, d'autres documents devraient être disponibles concernant la date du jugement et la peine qui leur avait été infligée par les tribunaux et le temps qu'il leur reste à purger. Pour les personnes en détention préventive actuellement incarcérées ou qui seront également reprises après leur évasion, l'expert indépendant recommande que des mesures simplifiées au regard de l'infraction commise soient prises, permettant ainsi de réserver l'institution judiciaire pour les cas les plus graves au regard du Code criminel haïtien.

#### **4. L'Office de la protection du citoyen**

51. L'expert indépendant salue le choix fait par le Président Préval, en accord avec le Président du Sénat et le Président de la chambre des députés, de nommer Florence Elie comme protectrice du citoyen. À peine nommée dans sa nouvelle fonction, elle a élaboré un plan d'action ambitieux qui n'a pu se mettre en place du fait du séisme. Ses bureaux ont été atteints, les murs fissurés rendent dangereuse l'utilisation des locaux et du matériel. Avec l'aide du CICR elle a installé trois tentes dans son jardin pour poursuivre son travail de documentation et de recueil de plaintes. Ses possibilités d'action sont ainsi restreintes, alors même que, en raison de son mandat, il lui appartiendrait de mener des enquêtes et d'être associée aux réflexions des différents «clusters», notamment en matière de protection.

#### **5. La place des droits dans la reconstruction**

52. Le Président René Préval a plusieurs fois affirmé que l'avenir n'était pas à la reconstruction d'Haïti, mais à la construction d'un État moderne. Cette vision est résumée dans l'allocation prononcée par le Premier Ministre Jean-Max Bellerive lors du séminaire de lancement de l'Évaluation conjointe des besoins après désastre (Post Disaster Needs Assessment [PDNA]) le 18 février 2010: «Nous partageons un rêve: celui de voir Haïti comme un pays émergent d'ici à 2030, société de la simplicité, équitable, juste et solidaire, vivant en harmonie avec son environnement, sa culture et une modernité maîtrisée où l'état de droit, la liberté d'association et d'expression et l'aménagement du territoire sont établis, dotée d'une économie moderne, forte, dynamique, compétitive, ouverte et à large base territoriale, où l'ensemble des besoins de base de la population sont satisfaits et gérés par un État unitaire, fort, garant de l'intérêt général, fortement déconcentré et décentralisé».

53. Quelques jours après le tremblement de terre, le Conseil des droits de l'homme, alerté sur les atteintes aux droits et les menaces qui pèsent sur les personnes les plus vulnérables, a souhaité organiser une session extraordinaire, considérant que, au-delà de l'actualité immédiate de l'assistance humanitaire, il était important que la question des

droits de l'homme figure en bonne place dans le processus de reconstruction en Haïti. Dans la résolution S-13/1 adoptée à sa treizième session extraordinaire, tenue les 27 et 28 janvier 2010, intitulée «Le soutien du Conseil des droits de l'homme au processus de rétablissement d'Haïti après le tremblement de terre du 12 janvier 2010, sous l'angle des droits de l'homme», le Conseil demande notamment à la communauté internationale de «continuer d'appuyer de manière adéquate et coordonnée les efforts du Gouvernement et du peuple haïtiens pour surmonter les difficultés créées par le tremblement de terre, en gardant à l'esprit qu'il importe d'adopter une approche fondée sur les droits de l'homme».

54. Le Conseil exprime sa préoccupation au sujet de la situation actuelle des droits de l'homme en Haïti, en particulier la situation vulnérable des enfants, des femmes, des personnes déplacées à l'intérieur du pays, des personnes âgées, des personnes handicapées et des blessés. Il souligne en outre la nécessité de s'attaquer aux obstacles supplémentaires résultant de la catastrophe, notamment en ce qui concerne l'accès à l'alimentation, un logement adéquat, les soins de santé, l'eau et l'assainissement, l'éducation, l'emploi et l'état civil. Le Conseil souligne, dans ce contexte, qu'il importe de reconstruire les institutions nationales et de fournir une coopération, de renforcer les capacités et d'apporter une assistance technique au Gouvernement et au peuple haïtiens, en fonction de leurs besoins et des demandes formulées par le pays concerné.

55. Par ce texte, le Conseil a bien marqué son souhait de faire en sorte que les droits de l'homme figurent en bonne place sur l'agenda de la reconstruction et qu'un message fort et clair soit exprimé en faveur d'une approche fondée sur les droits, notamment lors de la Conférence des donateurs du 31 mars 2010 à New York.

56. Dans ce cadre, l'expert indépendant souhaite rappeler l'importance de garder cette vision d'une approche fondée sur les droits dès le début du processus de reconstruction et formuler quelques recommandations en la matière, notamment en ce qui concerne la nécessité de veiller à tenir compte des objectifs liés à la réalisation des droits de l'homme dans les programmes de reconstruction. L'urgence de la reconstruction, le pragmatisme de la planification ne doivent en effet pas conduire les décideurs à s'écarter de cette approche qui permettrait au pays de se projeter autrement dans l'avenir.

57. La perte de centaines de milliers de vies ne peut en aucun cas être uniquement attribuée à la fatalité ou aux éléments naturels, ce serait oublier que le pays vit depuis trop longtemps dans une situation de pauvreté extrême qui a sans doute contribué d'une manière importante à amplifier les conséquences de la catastrophe. C'est la raison pour laquelle les responsables de la reconstruction doivent veiller à ne pas recréer les mêmes facteurs susceptibles de perpétuer les inégalités et la pauvreté, et ainsi engendrer des violations des droits de l'homme.

58. La reconstruction devrait être conduite par les Haïtiens eux-mêmes, avec l'assistance de la communauté internationale, mais en prenant d'abord en considération les besoins et les aspirations de la population, sans tenter d'imposer un modèle d'organisation de l'extérieur. La participation des organisations de la société civile, des organisations de femmes, des organisations de développement et des organisations de paysans devrait être systématiquement recherchée.

59. Une vision à long terme de l'état de droit devrait inspirer les principes de la reconstruction, étant entendu que l'état de droit doit être compris comme couvrant tous les droits, pas uniquement les droits civils et politiques. La question de l'état de droit ne saurait se résoudre aux seules réformes des institutions judiciaires et de la chaîne pénale, de la police, du système pénitentiaire ou de la lutte contre la corruption. En effet, il faut garder à l'esprit le fait qu'instaurer l'état de droit c'est aussi garantir un fonctionnement des institutions et des services publics qui, au-delà de la sécurité des personnes et des biens, doivent garantir à tous les citoyens l'exercice de l'ensemble des droits économiques,

sociaux et culturels tels qu'énoncés par le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Et il y a là un enjeu formidable pour la communauté internationale qui devra, dans ses plans de reconstruction, mettre en œuvre cette interdépendance sans cesse rappelée entre les droits civils et politiques et les droits économiques et sociaux.

60. La reconstruction devrait viser à la restauration d'un environnement durable, dans le cadre d'un développement plus décentralisé, plus équitable et soucieux de protéger la population des risques naturels.

61. La reconstruction devrait être équitable et viser à renforcer les droits, ne pas privilégier les zones les plus riches et les plus prospères, mais viser une approche équitable des régions ou des zones à reconstruire en ayant la vision d'une société plus juste.

62. La reconstruction devrait viser à renforcer le système de protection des droits et des libertés (justice, justice administrative, police, protection du citoyen).

63. La reconstruction devrait porter une attention accrue aux besoins des personnes déplacées internes et s'appuyer sur le cadre général des «Principes directeurs» et les recommandations figurant dans le rapport du Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays intitulé «Protection des personnes déplacées dans leur propre pays dans des contextes de catastrophe naturelle» (A/HRC/10/13/Add.1) et porter une attention particulière aux personnes les plus vulnérables, les femmes, les enfants, les personnes atteintes de handicap.

64. Dans le cadre des opérations de financement, les donateurs devraient éviter de donner d'une main et de reprendre de l'autre, les dettes contractées par l'État haïtien devraient être annulées et les aides accordées devraient être des dons et non pas des prêts.

### III. Des réformes à poursuivre

65. Une partie importante du rapport présenté au Conseil des droits de l'homme en juin 2009 était consacrée aux questions relatives à la réforme de la justice, au *vetting*<sup>14</sup> de la police ainsi qu'à la question pénitentiaire. L'expert indépendant indiquait que les dossiers progressaient, mais que certaines questions essentielles restaient en suspens. Bien que le tremblement de terre ait affecté Port-au-Prince et les villes environnantes, ses répercussions vont bien au-delà de la simple destruction des bâtiments et les trois institutions (justice, police, pénitentiaire) ont été largement affectées dans l'ensemble du pays. C'est la raison pour laquelle, au-delà du traitement à court et à moyen terme de la question, l'expert indépendant souhaite rappeler un certain nombre de principes et formuler quelques recommandations qui restent pertinentes dans le cadre de l'assistance technique aux autorités d'Haïti.

<sup>14</sup> Le *vetting* (ou certification) des policiers est un des aspects du soutien apporté par la MINUSTAH aux efforts de professionnalisation de la Police nationale d'Haïti. Ce processus a pour objectif de s'assurer des capacités de l'aspirant policier à faire partie de l'institution. Il s'intéresse également aux policiers déjà en fonctions. Une enquête est menée auprès des familles, des proches ainsi que des recherches au niveau des antécédents judiciaires voire criminels pour s'assurer que le policier ou aspirant policier est moralement et juridiquement apte à faire partie de l'institution.

## A. La consolidation de l'état de droit

### 1. La police

66. Depuis sa prise de fonctions, l'expert indépendant a suivi avec attention la mise en place et le développement du plan national de réforme de la police, signalant notamment dans son dernier rapport que la situation sécuritaire avait progressé, que la réforme de la police était visible, même si des doutes pouvaient être permis quant au processus conduisant à écarter des policiers indésirables de ses rangs.

67. La réforme de la PNH et le processus de certification (*vetting*) engagé avec l'appui de la MINUSTAH avaient constitué l'un des axes de la refondation de l'un des piliers de l'état de droit. Le processus de vérification des dossiers de tous les policiers avait largement progressé, plusieurs centaines de dossiers avaient été transmis au Conseil supérieur de la police nationale et devaient faire l'objet d'une décision de maintien dans les rangs de la PNH ou de radiation parce que le policier en question ne répondait pas aux exigences d'une police démocratique.

68. Ce processus a été interrompu par le séisme et les dossiers qui devaient permettre de certifier les policiers haïtiens ou d'écarter les éléments indésirables ont hélas disparu lors de l'effondrement des bâtiments de la MINUSTAH et de la Direction générale de la police nationale (DGPN). L'expert indépendant s'interroge sur les sauvegardes informatiques des documents numérisés qui auraient été faites régulièrement durant le déroulement du processus.

69. Le moment n'est pas encore venu de reprendre le processus, mais lorsque ce sera le cas, ces sauvegardes devraient permettre de reprendre le processus et de le mener à terme, conformément au mandat donné par le Conseil de sécurité à la MINUSTAH.

### 2. La justice

70. Au-delà de l'urgence humanitaire, l'expert indépendant rappelle que les trois lois votées en 2007 sur la réforme de la justice devraient constituer le socle de la reconstruction du système judiciaire en Haïti. Il avait indiqué que la réforme piétinait faute de décision prise quant à la nomination du Président de la Cour de cassation et avait suggéré de nommer par intérim l'actuel Vice-Président de la Cour de cassation (voir A/HRC/11/5, par. 17 à 21 et 88). Cette question a été abordée à plusieurs reprises avec le Président Préval et le nouveau Ministre de la justice, Paul Denis, en toute transparence et avec franchise, et les raisons invoquées pour différer la décision semblaient légitimes. Cependant, maintenant que les conditions sont réunies, l'expert indépendant exprime à nouveau le vœu de voir cette nomination intervenir rapidement. En effet, en raison de la crise humanitaire, les institutions judiciaires du pays ont plus que jamais besoin de pouvoir s'appuyer sur une volonté forte du Président Préval de séparer les deux pouvoirs exécutif et judiciaire afin de lancer un signal clair sur le sens de la réforme à engager.

71. Au-delà de ses attributions propres liées à sa fonction, le Président de la Cour de cassation est la clef de voûte de la réforme de la justice. C'est lui qui préside le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire et qui peut donc lancer le programme de certification et de recrutement des magistrats, c'est également lui qui préside le Conseil d'administration de l'École de la magistrature et pourra lancer le programme de formation initiale des magistrats dont le pays a tant besoin.

72. À la fin de l'année 2009, le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire ne fonctionnait toujours pas, faute de président, et dans l'attente du rapport sur la certification qui devait être remis par le comité de certification au Ministre de la justice, bloquant ainsi la réforme de la justice. En 2009 un certain nombre de magistrats indéclicats avaient pourtant été révoqués, d'autres ont péri sous les décombres du Palais de justice, il y a donc urgence à



procéder à la nomination de nouveaux magistrats, non seulement à Port-au-Prince mais aussi dans les autres juridictions, et il serait souhaitable que ces nouvelles nominations respectent l'esprit de la réforme de 2007. L'expert indépendant recommande que le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire soit établi et que, notamment dans le cadre des dotations financières de la reconstruction, il soit doté de ressources humaines compétentes et de moyens financiers lui permettant de fonctionner en toute indépendance et de procéder aux recrutements de magistrats sans plus tarder.

73. L'École de la magistrature (EMA) avait été inaugurée, mais depuis le tremblement de terre, elle sert notamment de refuge au Parlement dont les bâtiments ont été détruits. Tout en comprenant la difficulté de la situation, l'expert indépendant plaide pour que la question de la formation initiale des magistrats ne soit pas reléguée au bas de la liste des priorités de la reconstruction en Haïti. Le pays avait besoin de recruter un certain nombre de magistrats et de penser à l'avenir en formant des femmes et des hommes chargés de prendre en charge de nouvelles affectations ou de prendre la relève des magistrats sur le départ.

### **3. Le secteur pénitentiaire**

74. Lors de ses entretiens avec le Président Préval et le Ministre de la justice, l'expert indépendant avait recommandé la nécessaire séparation des détenus et des prévenus permettant de montrer la manière dont la question pénitentiaire est traitée en Haïti. Au moment où la construction de la nouvelle prison de la Croix-des-Bouquets avait commencé, il avait suggéré que, en raison du nombre de places disponibles à terme dans le nouvel établissement, celui-ci soit exclusivement destiné à accueillir des détenus devant purger leur peine.

75. Dans le cadre de la reconstruction des prisons d'Haïti, l'expert indépendant recommande de poursuivre cette politique et de construire des maisons d'arrêt pour les prévenus et des centres de détention pour les condamnés afin d'éviter que la mixité entre les deux populations favorise l'apprentissage du crime et la reconduction de la violence.

### **4. L'Office de la protection du citoyen**

76. L'expert indépendant se félicite du soutien du Haut-Commissariat aux droits de l'homme dans l'élaboration du projet de loi qui refonde la mission de l'OPC pour le rendre conforme aux Principes de Paris. Il recommande qu'une attention plus grande soit donnée au développement de son travail et qu'un budget et des ressources humaines lui soient alloués afin de permettre l'implantation de bureaux régionaux. En effet, il est indispensable de rapprocher l'institution de ses bénéficiaires et de lui permettre ainsi d'assumer une double fonction de protection et de promotion, en assurant d'une part la supervision et la coordination des enquêtes menées sur le terrain et d'autre part la formation dispensée dans le domaine des droits de l'homme, notamment en concertation avec l'université et les organisations de la société civile.

77. Dans cette période de crise et de menace sur les droits, il est particulièrement important que l'institution nationale des droits de l'homme soit confortée dans son rôle de mécanisme de supervision des droits et perçue par la population comme une voie de recours contre les abus de droit dont elle se sentirait victime.

## **B. La lutte contre la corruption**

78. Lors de ses différentes missions en 2008 et 2009, l'expert indépendant a recueilli de nombreux témoignages montrant que la corruption, l'une des plaies de la société haïtienne, continuait de sévir à tous les niveaux, alors que la lutte contre la corruption figurait dans les

plans d'action du Ministère de la justice et de la sécurité publique. Les discours successifs du Président Préval depuis 2007 semblaient avoir donné un signal clair et renouvelé de la volonté politique de faire de la lutte contre la corruption un objectif stratégique, mais dont la mise en œuvre semblait tarder.

79. Avec l'afflux massif de fonds destinés à l'aide humanitaire et ensuite à la reconstruction, il semble important de mettre en place des garanties permettant de montrer que cet objectif de lutte contre la corruption reste un axe majeur du Gouvernement.

### **C. La déconcentration/décentralisation, facteur d'exercice des droits**

80. Lors de ses trois dernières missions, l'expert indépendant s'est longuement penché sur la question de la décentralisation et de la déconcentration, afin de vérifier l'hypothèse selon laquelle la jouissance des droits, notamment économiques et sociaux, serait plus effective si des pouvoirs étaient transférés aux gouvernements locaux ou si les liaisons entre le pouvoir central et ses directions départementales étaient plus effectives. Il a également rencontré un certain nombre de maires et de CASEC pour les interroger sur leurs prérogatives, leur budget et leurs attentes; il a ainsi pu constater que plusieurs élus avaient parfaitement réussi, après avoir consulté la population locale, les organisations de la société civile ou les organisations de paysans, à mettre sur pied des programmes ou des projets dans différents domaines au bénéfice de la population locale et en les associant à la fois à la prise de décisions et à la réalisation. Il a enfin rencontré des organisations de la société civile, des organisations de paysans et des organisations religieuses dans les différents départements visités pour évoquer avec leurs membres leurs attentes eu égard au rapprochement des sphères de décisions et des acteurs locaux. Tous plaident pour un premier temps de déconcentration du pouvoir devant faciliter un accès aux procédures administratives et accélérer la prise de décisions.

81. Des expériences ont été tentées, avec notamment le soutien du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD): dans certains départements, les bénéficiaires du projet ont ainsi pu avoir accès à des services de base fondamentaux, dont ils ont été longtemps privés, tels l'eau potable, les soins de santé grâce à la construction de dispensaires, et un meilleur écoulement des denrées locales par la réhabilitation des routes de désenclavement. Une des leçons tirées par les partenaires de cette expérience montre que plus la population locale est impliquée à la base du processus de planification participative et stratégique plus elle se l'approprie et développe son autonomie. L'implication de ces acteurs locaux dans l'identification, de manière consensuelle, des priorités des collectivités et la mise en œuvre des activités de développement est une claire indication de leur capacité à se prendre en charge s'ils bénéficient d'un accompagnement institutionnel adéquat leur apportant les ressources techniques et matérielles complémentaires.

82. Le Président Préval lui-même et le Ministre de l'intérieur, des collectivités territoriales et de la sécurité nationale ont longuement présenté le projet visant à donner aux collectivités un statut et des pouvoirs clairs. Tel était le projet, prévu par la Constitution de 1987, que le Président Préval avait envisagé d'engager après les élections sénatoriales. La décentralisation, qui est un véritable transfert de compétences de l'État vers des collectivités territoriales, nécessitait que soient redéfinis et précisés les pouvoirs des maires et des CASEC jusqu'alors jamais véritablement définis.

83. La déconcentration, qui est de fait un redéploiement de compétence du pouvoir central vers les représentants de l'État dans les départements (direction départementale), fonctionne difficilement et les directeurs départementaux rencontrés lors des différentes missions ont tous fait le constat que leur direction, sans ressources humaines et sans capacité d'intervention budgétaire, était, dans la pratique, une coquille vide entièrement dépendante du ministère auquel ils sont rattachés. L'apparence du pouvoir est là, mais la

réalité est concentrée à Port-au-Prince. Tous disent que, dans certains domaines, notamment celui de la solidarité, de la santé et de la scolarité, une déconcentration faciliterait pour la population l'accès aux droits.

84. La paralysie qui a suivi le tremblement de terre a bien montré que, dès lors que l'essentiel du pouvoir de décision et la presque totalité du budget sont concentrés à Port-au-Prince, «il suffit d'une secousse de 35 secondes pour perdre 30 à 40 % du PIB national, parce que tout était concentré sur les 30 ou 35 kilomètres de la zone métropolitaine»<sup>15</sup>. De fait le tremblement de terre a également interrompu le fonctionnement des institutions, privant ainsi les habitants de l'accès à un certain nombre de services et d'institutions essentiels pour l'exercice des droits civils et politiques (état civil, enregistrement des naissances, certificats de décès, enregistrement pour les élections, mariages, etc.) mais aussi pour l'exercice des droits économiques et sociaux (accès aux soins, scolarisation, etc.)

85. Il n'appartient certes pas à l'expert indépendant de se prononcer sur l'organisation administrative de l'État, mais il recommande que la question de l'accès aux droits figure en bonne place dans l'agenda de la reconstruction d'Haïti et, notamment, dans la réflexion à mener sur la réforme de l'État, afin de faire en sorte que l'administration de l'État et des pouvoirs locaux facilite un égal accès aux droits pour les citoyens d'Haïti. À cet égard, la mise en place des collectivités territoriales et la gestion responsable des communautés locales par des maires, des ASEC et des CASEC joueront un rôle clef dans la reprise de confiance des habitants d'Haïti et donneront un signal clair à la fondation d'une société d'inclusion et de participation.

#### **D. La place des femmes dans la gouvernance**

86. Les femmes haïtiennes représentent la moitié de la population active et elles occupent une place prépondérante dans certains secteurs. Dans la paysannerie elles représentent 48 % du nombre total des agriculteurs et ce sont elles qui ont la charge de la commercialisation des produits. Dans le secteur industriel, leur présence est beaucoup plus importante que celle des hommes dans certaines branches, elles constituent l'essentiel (70 %) des ouvriers dans les manufactures d'assemblage, dont le nombre a considérablement augmenté au cours de ces dix dernières années. Ce sont elles qui constituent l'armée des ouvrières à la pièce et des ouvrières à domicile.

87. En Haïti, le commerce interne est assuré essentiellement par les femmes. Dans cette catégorie, elles sont neuf fois plus nombreuses que les hommes, elles parcourent le pays pour écouler les produits agricoles et ravitailler les marchés ruraux, mais aussi en grande partie les marchés urbains. Dans les couches des travailleurs individuels, les femmes constituent la majeure partie de la domesticité, et cela dès le très jeune âge, où leur condition s'apparente souvent à l'esclavage.

88. Dans le secteur des services, cependant, les femmes sont moins nombreuses que les hommes. Elles occupent en général les métiers et professions considérés traditionnellement comme féminins: secrétaires, infirmières, institutrices. On compte un certain nombre de femmes parmi les membres des professions libérales, mais toujours nettement inférieur à celui des hommes. Dans les domaines du haut commerce, du tourisme et de l'entreprise industrielle, on note aussi la présence de quelques femmes.

89. Dans toutes ces couches, et en particulier dans les couches populaires et les couches moyennes, la femme joue un rôle social fondamental. C'est à elle que revient souvent la responsabilité d'élever les enfants, d'assurer leur survie et leur éducation. En outre, elles se

<sup>15</sup> Conférence de presse du Premier Ministre, le 3 février 2010.

retrouvent souvent seules avec ces enfants. Seul soutien économique de la famille, elles doivent faire face à une situation d'insécurité et de misère qui est le lot de la majorité des familles haïtiennes.

90. Malgré cela, la place des femmes dans la gouvernance d'Haïti est faible alors qu'il est important de rappeler le rôle vital qu'elles jouent en aidant les communautés à se rétablir en temps de crise. Leur résilience, leur résistance et leurs capacités représentent en ce moment une contribution sur laquelle s'appuyer, mais il faut donner plus de pouvoir aux femmes, en s'assurant que leurs besoins sont satisfaits, que leurs droits et leur sécurité sont respectés, et en insistant sur le besoin de leur entière participation à tout le processus de rétablissement et de reconstruction en Haïti.

## **IV. Recommandations**

### **A. S'agissant des menaces sur les droits dans la crise humanitaire**

91. Concernant les personnes déplacées et le renforcement des moyens de protection, de réinstallation et de réhabilitation, l'expert indépendant recommande:

a) **D'apporter une réponse globale, systématique et efficace à la question des déplacements internes, fondée sur une approche privilégiant l'exercice effectif des droits fondamentaux des personnes déplacées;**

b) **De diffuser largement les «Principes directeurs relatifs au déplacement des personnes à l'intérieur de leur propre pays», notamment en direction des militaires, et de veiller à leur application tant par les autorités haïtiennes que par les organisations internationales;**

c) **De veiller en particulier à ce que la réinstallation éventuelle des personnes déplacées se trouvant dans un camp provisoire se fasse sur une base volontaire, sauf en cas d'évacuation pour des raisons de sécurité ou de sûreté des personnes;**

d) **D'accorder une attention particulière à la réinstallation des personnes handicapées ou amputées lors du tremblement de terre, notamment au regard des impératifs sanitaires liés à leur état physique et psychique;**

e) **D'associer les intéressés au traitement de la question des personnes déplacées concernées, notamment celles et ceux qui souhaitent revenir dans leur lieu d'habitation.**

92. En matière de lutte contre les violences faites aux femmes, l'expert indépendant recommande de:

a) **Traiter comme une priorité la question des violences faites aux femmes à la fois par les autorités haïtiennes et les organisations internationales présentes sur le terrain;**

b) **Diffuser et présenter largement les «Directives en vue d'interventions contre la violence basée sur le sexe dans les situations de crise humanitaire» du Comité permanent interorganisations auprès du personnel de la Police nationale haïtienne (PNH), de la Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH) et d'autres organisations;**

c) **Prendre des mesures fortes pour lutter contre l'impunité et donner aux femmes des informations claires sur les recours dont elles disposent;**

d) Installer des lieux protégés pour la toilette et les sanitaires des femmes dans les logements provisoires afin de les protéger du regard des hommes;

e) Mettre en place des patrouilles policières comprenant du personnel féminin (PNH et UNPOL) accordant une attention particulière à la surveillance des zones à risque.

93. En matière de protection des enfants, l'expert indépendant recommande de:

a) Mettre en place des mesures pour lutter contre les risques d'enlèvement, de violence et de violence à caractère sexuelle, et contre la pratique des «restavek»;

b) Mettre en place des mécanismes et des garanties appropriées permettant de lutter contre l'adoption internationale abusive;

c) Utiliser les recommandations figurant dans le rapport sur sa mission en Haïti de la Rapporteuse spéciale des Nations Unies sur les formes contemporaines d'esclavage (A/HRC/12/21/Add.1) et dans le rapport de juin 2009 de l'expert indépendant (A/HRC/11/5);

d) D'appuyer largement le travail du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et des institutions spécialisées.

94. Concernant les personnes handicapées, l'expert indépendant recommande:

a) Une large diffusion et une meilleure utilisation des «General Guidelines for the protection and inclusion of injured persons and people with disabilities», publiées par Handicap International (voir ci-dessus, par. 35);

b) Une attention particulière à la garantie de la protection et de la sécurité des personnes handicapées;

c) De charger les bureaux de l'Office de la protection du citoyen (OPC) d'enquêter sur les éventuelles atteintes aux droits des personnes handicapées.

95. Concernant les droits des migrants, l'expert indépendant recommande d'arrêter les interceptions en haute mer suivies de refoulements, de ne pas expulser d'Haïtiens durant la période de stabilisation et de continuer d'accorder des mesures de protection temporaires décentes pour des raisons humanitaires.

96. Dans le domaine pénitentiaire, l'expert indépendant recommande de:

a) Prendre des mesures simplifiées au regard de l'infraction commise, pour les personnes en détention préventive actuellement incarcérées ou qui seront reprises après leur évasion, afin de réserver l'institution judiciaire pour les cas les plus graves;

b) Protéger, dans les camps de détention en plein air, les prévenus du regard de la population, par des installations permettant de garantir leur intimité et le respect de leur dignité.

97. Dans le domaine de la justice, l'expert indépendant recommande d'envoyer un certain nombre de signaux forts pour indiquer que la justice continue de fonctionner, même dans des conditions difficiles.

## **B. S'agissant de la reconstruction**

98. L'expert indépendant souligne l'importance à accorder aux droits de l'homme dans le contexte de la reconstruction et recommande à ce titre:

- a) De veiller à ne pas reproduire les facteurs susceptibles de perpétuer les inégalités et la pauvreté et ainsi de lutter contre de futures violations des droits de l'homme;
- b) Que la question de l'accès aux droits figure en priorité dans l'agenda de la reconstruction d'Haïti et, notamment, dans la réflexion à mener sur la réforme de l'État, afin de faire en sorte que l'administration de l'État et des pouvoirs locaux facilite un égal accès aux droits pour les citoyens d'Haïti;
- c) D'assurer un rôle primordial aux Haïtiens dans le processus de reconstruction – si l'assistance de la communauté internationale est nécessaire, il convient de prendre d'abord en considération les besoins et les aspirations des Haïtiens;
- d) La recherche de la mise en place d'un état de droit garantissant aussi bien les droits civils et politiques qu'économiques et sociaux;
- e) De veiller à ce que la reconstruction permette la restauration d'un environnement durable, dans le cadre d'un développement plus décentralisé et soucieux de protéger la population des risques naturels;
- f) De veiller à assurer une reconstruction équitable, en recherchant particulièrement l'égalité entre les régions les plus riches et les moins prospères, avec l'objectif d'établir une société plus juste;
- g) De veiller au renforcement du système de protection des droits et des libertés (justice, justice administrative, police, protecteur du citoyen);
- h) De porter une attention accrue aux besoins des personnes déplacées internes et s'appuyer sur le cadre général des «Principes directeurs relatifs au déplacement de personnes à l'intérieur de leur propre pays» ainsi qu'aux recommandations figurant dans le rapport du Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, intitulé «Protection des personnes déplacées dans leur propre pays dans des contextes de catastrophe naturelle» (A/HRC/10/13/Add.1);
- i) De porter une attention particulière aux personnes les plus vulnérables, les femmes, les enfants, les personnes atteintes de handicap;
- j) De rechercher à associer systématiquement à la reconstruction les organisations de la société civile, notamment de femmes, de paysans et les personnes vulnérables;
- k) D'appliquer des mesures pour faciliter la pleine participation des femmes dans toutes les phases de la reconstruction, en particulier les représentantes d'organisations de femmes haïtiennes;
- l) De s'assurer que les plans et budgets de reconstruction incluent des analyses sexospécifiques et des cibles particulières en matière d'égalité de genre;
- m) De veiller à ce que la reconstruction ne renforce pas des structures qui perpétuent l'inégalité entre les hommes et les femmes;
- n) De veiller à ce que des programmes de reconstruction à haute intensité de main-d'œuvre ne se concentrent pas uniquement dans des secteurs économiques traditionnellement occupés par les hommes.

## C. S'agissant des réformes à poursuivre

99. En matière de police, l'expert indépendant recommande de:

- a) Renforcer les effectifs de la police en veillant à y incorporer des femmes;
- b) Poursuivre la réforme de la Police nationale haïtienne (PNH) afin d'assurer le renforcement de son action et la lutte contre les dérives en son sein;
- c) Reprendre le processus de certification des agents de police, après la récupération des sauvegardes informatiques des données numérisées;
- d) Poursuivre les actions conjointes avec la Police des Nations Unies (UNPOL) pour sécuriser les abords des camps et les zones à risque et ainsi éviter que ne se reconstruisent des zones de non-droit dans lesquelles la police hésite à intervenir.

100. Dans le domaine de la justice, l'expert indépendant recommande de:

- a) Procéder à la nomination du Président de la Cour de cassation, ou de nommer par intérim l'actuel Vice-Président de la Cour de cassation;
- b) Installer le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire (CSPJ) et le doter des ressources humaines compétentes et des moyens financiers lui permettant de fonctionner en toute indépendance et de procéder aux recrutements de magistrats sans plus tarder;
- c) Lancer le processus permettant la formation initiale des magistrats.

101. Dans le secteur pénitentiaire, l'expert indépendant recommande de poursuivre, dans le cadre de la reconstruction des prisons, l'objectif visant à séparer les détenus des prévenus par la construction de maisons d'arrêt pour les prévenus et de centres de détention pour les condamnés.

102. L'expert indépendant recommande de porter une grande attention au développement du travail de l'Office de la protection du citoyen (OPC) et notamment de:

- a) Lui allouer un budget et des ressources humaines afin de permettre l'implantation de bureaux régionaux;
- b) Renforcer son rôle en tant que mécanisme de supervision des droits afin que l'OPC soit perçu par la population comme une voie de recours contre les abus de droit dont ils se sentiraient victimes.

103. En matière de lutte contre la corruption, l'expert indépendant recommande de:

- a) Mettre en place des garanties permettant de lutter efficacement contre la corruption et de montrer ainsi que cet objectif devient un axe majeur du Gouvernement;
- b) Accorder une attention particulière dans la lutte contre la corruption, s'agissant notamment de la gestion des fonds destinés à l'aide humanitaire.

104. Dans le cadre de la déconcentration/décentralisation, l'expert indépendant recommande de:

- a) Veiller à assurer un égal accès aux droits pour tous les citoyens d'Haïti;
- b) Mettre en place les dispositions prévues en matière de décentralisation, puis de déconcentration et de contrôle budgétaire.

105. S'agissant des femmes, l'expert indépendant recommande:
- a) **D'accorder une plus grande place aux femmes dans la gouvernance;**
  - b) **De veiller à leur entière participation tout au long du processus de rétablissement et de reconstruction en Haïti;**
  - c) **De prendre toutes les mesures afin que leurs droits et leur sécurité soient respectés.**
-