

Garantir la sécurité en Haïti : réformer la justice

I. SYNTHÈSE

Le système judiciaire en Haïti demeure dysfonctionnel et continue d'être un obstacle au processus démocratique, à la sécurité, à la reconstruction et au développement haïtien. Alors que certaines mesures ont été prises en ce qui concerne la police, la réforme institutionnelle dans le secteur de la justice a pris du retard, ce qui perpétue l'impunité et les menaces à la sécurité du citoyen. En dépit de cinq années de promesses, la majorité des haïtiens a toujours un accès limité à la justice et la méfiance envers le système judiciaire officiel est très répandue. Le président Michel Martelly et le parlement doivent dépasser les clivages partisans et travailler ensemble pour parvenir à réformer, notamment en modernisant les procédures pénales et le Code pénal vieux de 174 ans, en établissant des normes pour les juges, en fournissant à l'appareil judiciaire les ressources nécessaires et en créant des mécanismes efficaces qui garantissent un véritable accès à la justice.

L'impact du tremblement de terre de 2010 sur un système déjà surchargé et inefficace a rendu un très grand nombre de tribunaux incapables de fonctionner. Ceux qui fonctionnent encore manquent de personnel et de ressources. L'incapacité de la majorité pauvre à accéder à des services juridiques adéquats et l'inefficacité dans la gestion des affaires, aggravées par des contraintes financières, matérielles et humaines, entraînent de lourds retards dans le traitement des dossiers et une surpopulation carcérale. Le nombre de détenus est six fois supérieur à la capacité maximale des prisons établie par les normes internationales. L'absence de sécurité de l'emploi, de supervision, de formation adéquate ainsi que les faibles salaires rendent les juges, les procureurs et les autres employés de tribunaux vulnérables à la corruption. L'ingérence de l'exécutif et du législatif, combinée à la lenteur de la réforme, n'a guère convaincu la population de l'existence d'une volonté politique de changement en profondeur.

Haïti a désespérément besoin d'une justice fonctionnelle capable de réaliser efficacement les investigations, poursuites et condamnations, en particulier pour les criminels dangereux. Actuellement, ces derniers sont souvent libérés alors que des petits délinquants croupissent en prison. La révision de la législation pour adapter un système archaïque à la réalité du 21^e siècle a commencé en 2009. Mais la proposition de réforme du Code pénal et du Code d'instruction criminelle doit encore être finalisée par l'exécutif, soumise

au parlement et entrer en vigueur, après consultation. La séparation nécessaire du judiciaire et de l'exécutif dépend de la nomination des huit membres du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire (CSPJ) – après des enquêtes approfondies à leur sujet – et du lancement de ses activités. Il est essentiel de renforcer l'Unité d'inspection judiciaire (UIJ) et l'École de la magistrature (EMA) et de mettre fin aux conflits entre les commissaires du gouvernement, les juges et la police nationale pour soutenir les efforts de réforme, améliorer la qualité des investigations et construire un système de sécurité plus cohésif.

En 2007, les espoirs d'une amélioration durable du secteur de la justice ont été ravivés par l'adoption de trois lois fondamentales mais ont été anéantis par l'inaction consécutive de l'exécutif. La nouvelle administration du président Martelly a adopté les premières mesures pour nommer quelques membres de la Cour de cassation. Cependant, il a rejeté partiellement la première sélection des candidats proposés par le Sénat, nommant seulement le président de la Cour et un membre. Une consultation préalable devrait permettre d'établir un consensus autour d'une liste de candidats supplémentaires de sorte que la Cour puisse être au complet et que le CSPJ puisse fonctionner : cela constituera un point de départ pour établir et assurer le contrôle des normes et préserver l'indépendance du pouvoir judiciaire. De plus, afin d'assurer une administration du système judiciaire impartiale, transparente et efficace, les autorités haïtiennes, avec le soutien de leurs partenaires internationaux, doivent :

- ❑ renforcer l'indépendance de la justice en mettant à la disposition du CSPJ les ressources humaines et matérielles nécessaires à son fonctionnement immédiat ;
- ❑ assurer un système de justice transparent et audacieux, en accordant une protection spéciale à ceux qui travaillent sur les crimes graves notamment les commissaires de gouvernement, les juges et les témoins, en améliorant les conditions de travail et la sécurité de l'emploi et en surveillant le déroulement des activités à travers le CSPJ et le JIU ;
- ❑ achever la rédaction et faire voter la révision du Code pénal et du Code d'instruction criminelle et de la législation relative, conformément aux normes internationales notamment dans des domaines comme l'habeas corpus, et après consultation avec les secteurs concernés ;
- ❑ assurer l'éducation adéquate de tous les acteurs de la justice en conformité avec le nouveau système, no-

tamment en étendant et en accélérant la formation pour tous les juges, en rendant l'EMA pleinement fonctionnelle et en établissant des normes nationales pour les curriculums des écoles de droit ;

- ❑ améliorer l'accès à la justice et promouvoir la résolution pacifique des différends dans les communautés rurales et les bidonvilles où la violence règne en étendant les services juridiques mobiles et en accroissant l'assistance juridique ;
- ❑ réduire la durée de la détention préventive en améliorant le traitement des dossiers, en appliquant des procédures expressives pour les délits mineurs et en achevant la réforme des prisons ;
- ❑ améliorer la coordination entre le gouvernement et les bailleurs de fonds sur les projets de réforme de manière à développer le leadership haïtien et l'appropriation d'un processus comprenant des stratégies et objectifs communs ;
- ❑ augmenter les services accessibles à la population ainsi que l'éducation des citoyens sur leurs droits en élaborant et en votant des lois visant à renforcer l'Office de la protection du citoyen (OPC) et améliorer la participation de la société civile à cette mission, notamment pour les organisations communautaires et de proximité.

II. LE SYSTEME DE JUSTICE PENALE

Peu de progrès ont été réalisés en ce qui concerne les problèmes structurels du système judiciaire depuis l'étude de Crisis Group en 2008.¹ Le rapport concluait alors qu'Haïti avait besoin d'une police nationale professionnelle et fonctionnelle et d'un système judiciaire capable de mener des poursuites, prononcer des sentences et punir les criminels afin de permettre durablement la stabilité et le développement. Bien que l'ensemble du système judiciaire doive être réformé pour accompagner la reconstruction de l'économie et des institutions, le présent briefing se concentre sur la justice pénale. Si la performance judiciaire s'améliorait, cela aurait un impact sur l'ensemble du système haïtien.²

¹ Le rapport de Crisis Group Amérique latine/Caraïbes N°28, *Reforming Haiti's Security Sector*, 18 septembre 2008, analyse les trois composantes du système de sécurité : police, justice et prisons. Le présent briefing se concentre sur la réforme de la justice. Voir également le briefing de Crisis Group Amérique latine/Caraïbes N°26, *Garantir la sécurité en Haïti : réformer la police*, 8 septembre 2011.

² La réforme de la justice administrative et civile, dans des domaines tels que le commerce, le droit foncier, les ressources naturelles et l'exploitation minière nécessite l'entrée en vigueur de lois destinées à améliorer l'économie et par la même le fonc-

De multiples problèmes, aggravés par le tremblement de terre de janvier 2010, continuent d'affaiblir l'administration de la justice. Les retards importants dans le processus pénal conduisent à des détentions préventives excessivement longues avec pour conséquence des prisons surpeuplées et insalubres. Les abus de la police et des infrastructures inadaptées bafouent les droits des détenus. Les lois archaïques du pays et les rares ressources ne sont pas adaptées pour faire face au nombre et à la violence des crimes.³

A. POURSUITES ET PROCES : DE LOURDS RETARDS

La Constitution de 1987 établit les droits légaux fondamentaux de tous les Haïtiens. Le système juridictionnel a plusieurs niveaux : il comprend une Cour de cassation, quatre cours d'appel régionales et dix-huit tribunaux de première instance.⁴ La Cour de cassation est composée de douze membres, notamment un président et un vice-président ; elle statue de manière ultime et définitive sur les questions de constitutionnalité. Chaque cour d'appel est dotée d'un président et siège en collégialité alors que les tribunaux de première instance statuent à juge unique. Ces derniers sont secondés par un commissaire du gouvernement nommé par le pouvoir exécutif, qu'il représente. Au bas de l'échelle hiérarchique se trouvent les tribunaux de paix ; il en existe au moins un dans chacune des 140 communes du pays. Ils sont chargés de résoudre rapidement les délits mineurs et les différends.⁵

tionnement de secteurs clés comme la justice et la sécurité publique. Entretien de Crisis Group, experts juridiques, Tabarre, 29 juillet 2011 ; courriel, 14 octobre 2011.

³ De 2008 à 2010, 1 173 personnes ont été jugées et 743 condamnées. Environ 500 cas d'enlèvements et près de 4 000 cas de violences sexuelles ont été rapportés ; 73 personnes ont été condamnées pour enlèvement, 157 pour violence sexuelle. « Bilan de la présidence de René Préval en matière de droits humains mai 2006-mai 2011 », Réseau national de défense des droits humains (RNDDH), mai 2011, www.rnddh.org.

⁴ Les cours d'appel et les tribunaux de première instance sur lesquels ils ont juridiction sont : (Port-au-Prince), Port-au-Prince, Jacmel, Petit-Goâve, Croix-des-Bouquets; (Cap Haïtien), Cap Haïtien, Fort Liberté, Grande Rivière du Nord; (Gonaïves), Gonaïves, Port-de-Paix, Saint-Marc; (Les Cayes), Les Cayes, Jérémie, Anse-à-Veau, Aquin, Côteaux, Miragoâne; et (Hinche), Hinche, Mirebalais. « Carte judiciaire de la République d'Haïti par la cour d'appel », Centre de recherche et d'information juridique, <http://haitijustice.com/carte-judiciaire>.

⁵ Ibid. En décembre 2009, un mois avant le tremblement de terre, le nombre de tribunaux de paix s'élevait à 181. Certaines communes en avaient plus d'un en raison de la taille de leur population ou de leur superficie. Les juges de paix contrairement à ce qui se passe dans plusieurs autres pays de la région, ne sont pas simplement des membres respectés de leur communauté pouvant jouer parfois le rôle de médiateur. Ils remplissent trois

Le retour de l'ancien dictateur Jean-Claude Duvalier le 16 janvier 2011 et les appels consécutifs des victimes ainsi que des organisations des droits de l'homme à le poursuivre en justice ont à nouveau posé la question de la capacité de la justice haïtienne à enquêter et poursuivre les crimes graves.⁶ Cette affaire devrait permettre d'évaluer les progrès vers un Etat de droit et des institutions démocratiques plus fortes. Un procès équitable permettrait d'envoyer un message clair contre l'impunité et renforcer la confiance dans le système judiciaire. Mais compte tenu de l'état de ce dernier, il est peu probable qu'un procès aussi politique puisse être mené.⁷

Le droit pénal haïtien se fonde sur le système juridique français du 19^e siècle. Les tribunaux et les commissaires de gouvernement croulent sous le travail et les procès traînent en longueur. Le trop grand nombre de crimes et d'arrestations par rapport à la petite quantité de personnel assez formé pour traiter les affaires entraîne de lourds retards.⁸ L'aug-

fonctions : conciliateur, officier de police judiciaire et juge. Ils doivent être diplômés en droit, avoir suivi une formation juridique de l'EMA ou avoir été au moins pendant trois ans greffier d'un tribunal de paix. Beaucoup d'entre eux ne répondraient pas aux critères de qualification. Chaque tribunal de paix comprend au moins un juge, un juge suppléant et un greffier. Voir aussi « Loi portant statut de la magistrature », *Le Moniteur*, n° 112, 20 décembre 2007, article 22; « Décret relatif à l'organisation judiciaire », 22 août 1995, article 12, www.oas.org/; Code d'instruction criminelle, articles 9, 11, 12, 48, 49, *ibid.* Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire de justice, Tabarre, 8 septembre, 9 août 2011; haut fonctionnaire du gouvernement, Pétiyon-Ville, 7 septembre, 26 août 2011.

⁶ Pour des informations sur la dictature duvalériste, voir le rapport de Crisis Group Amérique Latine/Caraïbes N°10, *Une nouvelle chance pour Haïti ?*, 18 novembre 2004. Duvalier est retourné en Haïti le 16 janvier 2011, après 25 ans d'exil et a été accusé de violations des droits de l'homme et crimes financiers. Le commissaire du gouvernement a ouvert une enquête. « Haiti mulls ex-dictator's intentions as crisis deepens », Agence France-Presse, 20 janvier 2011; « Four Haitians accuse 'Baby Doc' of torture, abuse » Reuters, 19 janvier 2011; Trenton Daniel, « Haiti's 'Baby Doc' dines out as prosecution stalls », Associated Press, 21 septembre 2011.

⁷ Poursuivre Duvalier serait certainement long et entraînerait des appels à une action similaire contre l'ancien président Jean-Bertrand Aristide. Le 22 septembre, une conférence de presse organisée par Amnesty International pour présenter un rapport sur l'affaire Duvalier aurait été interrompue par les avocats et quelques partisans de Duvalier, qui se sont spécialement levés pour déposer plainte contre Aristide. « Haiti protesters disrupt Amnesty Int'l press [conference] », CBS News, 22 septembre 2011; « Amnesty International veut la poursuite de la procédure judiciaire contre Duvalier », Radio Metropole, 23 septembre 2011, www.metropolehaiti.com.

⁸ En moyenne deux meurtres et trois viols sont à déplorer quotidiennement et un enlèvement tous les trois jours. On arrive ainsi, en incluant d'autres actes criminels, à une moyenne journalière de 59 arrestations, dont plus de trois concernent le trafic

mentation des crimes violents commis par les gangs armés mettent à l'épreuve un système déjà fragile.⁹ La réforme de la police soutenue par l'ONU, bien que non achevée, a permis d'améliorer les capacités de la police et d'augmenter les arrestations. Cette hausse d'activité n'est cependant pas corrélée par la réduction des délais dans les poursuites judiciaires.

Selon le Code d'instruction criminelle, la police et les commissaires du gouvernement ne peuvent arrêter un individu qu'avec un mandat judiciaire ou en situation de flagrant délit.¹⁰ Les personnes arrêtées doivent comparaître dans les 48 heures qui suivent devant un juge appelé à statuer sur la légalité de l'arrestation.¹¹ Si elle est jugée illégale, le magistrat doit ordonner la libération immédiate du détenu. De nombreux cas de détention illégale sont cependant ignorés et beaucoup de personnes arrêtées sont gardées sans chefs d'accusations formels bien au-delà du délai de 48 heures. En octobre 2011, moins d'un tiers des détenus avaient été reconnus coupables : les deux tiers restant étaient

de stupéfiants, la possession illégale d'armes à feu ou l'association de malfaiteurs, une expression « fourre-tout » que la police utilise en général lorsqu'elle ne connaît pas les vrais coupables. Un nombre important de détenus en détention préventive prolongée sont emprisonnés sous ce chef d'accusation. « Insécurité: lourd bilan pour l'année 2010 », *Haïti Libre*, 27 janvier 2011. Entretiens de Crisis Group, avocats haïtiens, Port-au-Prince, juillet et août 2011.

⁹ Voir le briefing de Crisis Group, *Garantir la sécurité en Haïti*, op. cit. La violence criminelle armée, particulièrement dans les communautés des bidonvilles de Cité Soleil, Martissant et Bel Air, et qui s'étend parfois à l'agglomération plus grande de Port-au-Prince, représente toujours un défi pour la PNH et les forces de la Mission de stabilisation de l'ONU (MINUSTAH) qui la soutiennent.

¹⁰ Un *flagrant délit* est généralement un délit qui vient d'être commis et qui est découvert sur le moment ou immédiatement après. Les articles 10 et 31 du Code d'instruction criminelle le définissent comme un délit qui est en train d'être commis ou vient de se commettre ; ainsi que les cas où le prévenu est dénoncé publiquement ou est trouvé en possession d'effets, armes, instruments ou papiers laissant présumer qu'il est auteur ou complice, pourvu que cela se produise peu après le délit. L'objectif de cette clause est d'éviter les pratiques abusives et arbitraires, ce qui s'avère cependant sans succès. Beaucoup d'arrestations tombent en dehors du champ d'application de la définition et sont exécutées sans mandat d'arrêt. Sur presque 30 arrestations liées à un incident de jets de pierre au Cap Haïtien (Nord) contre le cortège du président Martelly en juin 2011, plusieurs auraient eu lieu au domicile de ces personnes ou ailleurs, quelques jours après l'incident. Entretiens de Crisis Group, experts juridiques et des droits de l'homme, Port-au-Prince, 22 juillet, 6 septembre 2011.

¹¹ Tous les mandats doivent être rédigés en créole et en français et aucune arrestation ne peut se faire entre 6 heures du soir et 6 heures du matin. Constitution haïtienne, 1987, article 24-3.

en détention préventive.¹² La police nationale haïtienne (PNH) a arrêté près de 21 500 personnes en 2010 mais seules 1 173 ont été entendues par la cour d'assises.¹³

Le rapport de l'officier qui procède à l'arrestation est un élément important de la procédure pénale. Malgré les progrès réalisés par la police, les procédures d'arrestation irrégulières,¹⁴ les rapports mal préparés et les preuves insuffisantes continuent d'entraver le travail des commissaires de gouvernement et des juges. Les pièces à conviction des scènes de crime citées dans les rapports de police sont parfois manquantes. Cela entraîne des retards dans les enquêtes menées par les juges et dans certains cas, la libération d'un suspect parce que l'obligation de déposer plainte dans les 48 heures n'a pas été respectée.¹⁵

Le travail du commissaire du gouvernement, qui décide de l'opportunité de poursuites, est au centre du système de justice pénale. La qualification non rigoureuse des infractions pénales par les commissaires de gouvernement – crime, contravention ou délit – aggrave l'arriéré judiciaire. Un crime est l'équivalent de *felony en anglais (crime très grave)* dans les pays de *common law* (système judiciaire reposant essentiellement sur la jurisprudence) ; un délit est une infraction passible d'une peine de six mois d'emprisonnement ou plus, et certains peuvent être considérés comme l'équivalent de *felonies* s'ils sont assortis de circonstances aggravantes ; une contravention est une infraction mineure.

¹² Au 10 octobre 2011, 6 729 prisonniers étaient enfermés dans des centres de détention à travers le pays. Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire, Direction de l'administration pénitentiaire (DAP), 13 octobre 2011. « Insécurité », op. cit. L'expert indépendant sur la situation des droits de l'homme en Haïti mandaté par l'ONU a constaté que 90 pour cent des femmes de la prison de Pétion-Ville étaient en détention préventive. « Rapport de l'expert indépendant sur la situation des droits de l'homme en Haïti, Michel Forst », 11 avril 2011, A/HRC/17/42, Conseil des droits de l'homme.

¹³ Près de 1 200 personnes parmi celles arrêtées l'ont été pour trafic de stupéfiants, possession illégale d'armes à feu et association de malfaiteurs. « Insécurité », op. cit. Entretien de Crisis Group, avocats haïtiens, Port-au-Prince, juillet et août 2011. Bien que le Code d'instruction criminelle requière (cf. articles 438 et 439) d'enregistrer l'identité des condamnés, aucune statistique gouvernementale n'existe à ce sujet. Des institutions non-étatiques telles que le RNDDH et la section des droits de l'homme de la MINUSTAH assurent un suivi des dossiers, des procès et des prisonniers afin de fournir un aperçu de la situation. La cour d'assises est une session réorganisée du tribunal de première instance. Elle doit être convoquée deux fois par an selon le Code d'instruction criminelle, avec l'assistance d'un jury, pour juger les crimes violents ou politiques. Voir le briefing de Crisis Group Amérique Latine/Caraïbes N°14, *Haïti : réforme de la justice et crise de la sécurité*, 31 janvier 2007, p. 3.

¹⁴ Constitution, articles 24 et 26.

¹⁵ Entretien de Crisis Group, experts juridiques haïtiens, Pétion-Ville, 22 juillet et Delmas, 31 août 2011.

La distinction est importante puisque ces dernières sont en général jugées par les tribunaux de paix, les délits par les tribunaux de première instance et les crimes par la cour d'assises.¹⁶

Les commissaires de gouvernement peuvent déférer une affaire portant sur un délit à juge d'instruction¹⁷ lorsqu'une investigation plus poussée s'avère nécessaire. Le juge d'instruction à son tour peut requalifier l'affaire comme crime ou simplement la classer sans suite à cause du manque de preuves. S'ensuivent de longs délais puisque les juges mènent une analyse indépendante du dossier avant de prendre leur décision. Le processus d'enquête devient interminable à cause du manque de juges, de moyens d'enquête et de la collaboration déséquilibrée entre la police et les commissaires de gouvernement. Dans certains cas il est décidé de renvoyer l'affaire aux commissaires.

En plus des longs délais, le juge d'instruction et le commissaire du gouvernement doivent mener des investigations parallèles. Celles-ci ne se complètent pas et conduisent souvent à des désaccords. L'absence d'un système de gestion des affaires uniforme et simplifié pose des difficultés supplémentaires. Les dossiers n'existent qu'en un seul exemplaire, l'indexation est manuelle et non standardisée. Les affaires pénales sont classées dans les registres du parquet alors que les magistrats ont leur propre registre. Ni les forces de l'ordre ni la population en général ne considèrent le procès comme un mécanisme capable d'assurer que les auteurs de crimes graves répondent de leurs actes. Cela encourage les exécutions extrajudiciaires par la PNH ainsi que la justice populaire. La police rapporte 83 cas de lynchage en 2010,¹⁸ alors que des enquêtes ont été ouvertes sur au moins quinze cas de personnes tuées au cours d'une opération de police ou en garde à vue.¹⁹

¹⁶ Briefing de Crisis Group, *Haïti : réforme de la justice et crise de la sécurité*, op. cit., p. 3. Un crime est une infraction très grave de nature violente ou politique. Généralement, la peine prononcée est supérieure à quatre ans d'emprisonnement dans le cas de circonstances aggravantes (récidive, la condition de l'auteur du crime, dommages et blessures spécifiques). Il est devenu usuel de considérer certains crimes comme l'équivalent du terme *felonies en anglais*, quelles que soient les circonstances, c'est le cas par exemple du trafic de stupéfiants. Le système est alors obligé de détenir l'intégralité des suspects présumés. Courriel de Crisis Group, expert juridique international, 5 octobre 2011.

¹⁷ La fonction de juge d'instruction est issue du système napoléonien. Elle a été remplacée par des *procureurs* (commissaires de gouvernements) dans de nombreux pays d'Amérique latine. Il n'y aurait que quatre juges d'instructions pour tout Port-au-Prince, où vivent près de trois millions de personnes.

¹⁸ « Insécurité », op. cit.

¹⁹ Voir le briefing de Crisis Group, *Garantir la sécurité en Haïti : réformer la police*, op. cit., p. 7.

La lenteur, les absences et la supervision inadaptée, combinées avec des ressources limitées, aggravent le problème des procédures pénales prolongées. La tenue d'une cour d'assises aux Cayes (sud) prévue pour juillet 2011 pour statuer sur une affaire majeure d'allégations d'exécutions extrajudiciaires par la PNH, par exemple, a seulement commencé le 18 octobre.²⁰ En raison des faibles salaires, de nombreux juges et commissaires de gouvernement ont un autre emploi et sont souvent en retard ou absents.²¹ Aux Gonaïves certaines affaires sont restées en attente de jugement pendant trois ou quatre ans, principalement à cause de l'absence des juges d'instruction.²² De même, la Direction de l'administration pénitentiaire (DAP) n'a parfois pas de véhicules pour transporter les détenus au parquet et le juge d'instruction pour l'interrogatoire ou au tribunal pour le procès.

Les diverses tentatives, avec le soutien international, d'harmoniser le système d'enregistrement n'a pas encore produit de véritable changement, en raison de la faible coordination et parce que les objectifs de gestion de l'information n'avaient pas été clairement établis. Ainsi, le Centre national américain pour les tribunaux d'Etats (U.S. National Center for State Courts, NCSC) avec l'appui de l'Agence des États-Unis pour le développement international (U.S. Agency for International Development, USAID), ont lancé un projet pilote en 2009 pour améliorer le système d'enregistrement et de suivi. Il a été testé dans 25 tribunaux et parquets et le personnel a été formé. Après l'arrêt du soutien de l'USAID, le partenaire suivant, PRO-Justice, a mis en place un autre programme de gestion des affaires pour assister les systèmes de registre des tribunaux. Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)

soutient également ce projet d'enregistrement en fournissant matériel et équipements, bien qu'il n'utilise pas forcément le programme de PRO-Justice.²³

B. PRISONS : SURPEUPLEMENT CARCERAL

La détention préventive prolongée de la majorité des détenus est une conséquence majeure de ces dysfonctionnements et un des principaux défis pour le système judiciaire. Ce problème, que les autorités et les bailleurs de fonds combattent depuis des décennies, est commun à toutes les prisons et centres de détention du pays. Il est cependant plus aigu dans le pénitencier national de Port-au-Prince, qui en octobre 2011, comprenait près de 40 pour cent de la population carcérale nationale de 6 729 personnes.²⁴ Des centaines de prisonniers de plus sont détenus, certains pour de brèves périodes, dans les cellules des commissariats.²⁵ En outre, certains détenus restent en prison pour des périodes indéterminées même après qu'un juge ait signé une ordonnance de mise en liberté, parce qu'un ordre d'exécution doit d'abord être enregistré auprès du commissaire du gouvernement.²⁶ Le système de gestion des affaires est si peu fiable que l'administration pénitentiaire garde de nombreux prisonniers jusqu'à ce qu'ils puissent prouver qu'ils ont déjà purgé leur peine.

Les dix-sept centres de détention²⁷ à travers le pays, d'une superficie totale légèrement supérieure à 5 041 mètres carrés, contenaient 8 535 prisonniers peu avant le tremblement de terre. L'espace moyen de 0,59 mètres carrés par détenu²⁸ était largement inférieur aux normes internationales

²⁰ Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire de l'administration pénitentiaire, Pétion-Ville, 13 octobre 2011. « Trial starts in alleged Haiti prison massacre », Associated Press, 18 octobre 2011. Les retards seraient dus à la non-disponibilité des ressources demandées pour le procès. Entretiens téléphoniques de Crisis Group, observateur des droits de l'homme et protectrice du citoyen, septembre 2011.

²¹ Selon la Constitution, les juges et les commissaires du gouvernement peuvent seulement exercer la profession d'enseignant comme emploi secondaire. Entretiens de Crisis Group, haut fonctionnaire, Cour de cassation, Tabarre, 8 septembre 2011. Voir aussi « Frontline, Battle for Haiti: Interview Jean-Joseph Exumé », 2010, www.pbs.org. Par exemple à Desdunes, une commune de l'Artibonite, les observateurs des droits de l'homme affirment que pendant deux visites consécutives au tribunal de paix en mai et juin, seul un des quatre juges était présent. Entretiens de Crisis Group, responsables, réseau des droits de l'homme, Gonaïves, 7 juillet 2011. Lors d'une visite de Crisis Group, le 26 juillet, au tribunal de paix de Port-au-Prince qui fonctionnait toujours sous une tente et dans un container à cause du tremblement de terre, seul un juge de paix était présent et un grand nombre de personnes attendaient d'être reçues.

²² Entretiens de Crisis Group, responsables, réseau des droits de l'homme, Gonaïves, 7 juillet 2011.

²³ Echange de courriels de Crisis Group, hauts cadres, MINUSTAH, Tabarre, 27 septembre 2011. Entretien de Crisis Group, haut cadre, USAID, Tabarre, 25 juin 2009. « Strengthening Rule of Law », USAID Fact Sheet, www.usaid.gov/ht/docs/gjd/justice_fact_sheet_4_2009.pdf. Le projet fait partie d'un programme s'élevant à 20 millions de dollars et qui doit être mis en œuvre entre 2009 et 2014.

²⁴ Entretiens de Crisis Group, haut fonctionnaire, DAP, Pétion-Ville, 13 octobre 2011 ; haut cadre, Groupe des affaires pénitentiaires, MINUSTAH, Tabarre, 27 juillet 2011. Bien qu'élevé, ce chiffre représente une chute de plus de 70 pour cent depuis le tremblement de terre en janvier.

²⁵ A la mi-octobre par exemple, en plus de celles emprisonnées, 443 personnes étaient enfermées dans quatre cellules de la police administrées conjointement avec la DAP. Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire, DAP, Pétion-Ville, 13 octobre 2011.

²⁶ Il est difficile de retrouver une ordonnance de mise en liberté en raison de la piètre gestion des affaires et de l'accès limité à une représentation juridique pour un suivi précis des affaires. Entretien de Crisis Group, experts juridiques haïtiens, Pétion-Ville, 20 juillet, 26 août 2011.

²⁷ Cela inclut la prison pour femmes de Pétion-Ville et un centre correctionnel à Delmas pour les mineurs.

²⁸ Entretien de Crisis Group, Groupe des affaires pénitentiaires, MINUSTAH, Tabarre, 27 juillet 2011. En octobre 2011, avec

de 4,5 mètres carrés et de l'objectif national de 2,5 mètres carrés. Dans le chaos qui a suivi le tremblement de terre, près de 5 000 prisonniers se sont enfuis de quinze centres, bien que seules quatre prisons aient été sérieusement endommagées. Les évasions sont courantes en temps normal étant donné la situation désespérée des prisonniers et les faibles mesures de sécurité des prisons.

L'insuffisance de l'accès aux soins de santé, les mauvaises conditions sanitaires, le manque d'occasions de prendre l'air et l'espace extrêmement petit créent un terrain fertile pour les maladies transmissibles, telles que la gale et la tuberculose. L'épidémie de choléra, déclarée en octobre 2010, en dépit de mesures curatives considérables, a causé la mort de 70 prisonniers et atteint plusieurs autres. Une résurgence de l'épidémie dans le pays est à craindre s'il n'y a pas d'efforts significatifs pour améliorer les infrastructures sanitaires et d'approvisionnement en eau, notamment dans les prisons.²⁹

Le plan national de réforme des prisons de 2007 a été préparé par l'administration pénitentiaire avec l'assistance internationale et approuvée par le ministre de la Justice et de la Sécurité publique. Il est conçu comme une méthode pour réduire la surpopulation carcérale et améliorer les conditions de vie à travers une meilleure infrastructure et la formation.³⁰ L'essentiel de l'aide fournie par les bailleurs de fonds s'est concentrée sur le renouvellement des infrastructures et la construction des prisons. Le plus grand projet est financé par le Canada, il concerne la construction d'un établissement moderne avec une capacité de 750 prisonniers à Morne Cabrit, Croix-des-Bouquets (département de l'Ouest).³¹ Les travaux ont commencé en mai 2009 mais

la rénovation et l'agrandissement des centres à Port-au-Prince, Delmas et Arcahaie, l'espace moyen par détenu était de 0,69 mètres carrés. Avec l'ouverture des établissements pénitentiers, neufs ou agrandis, à Croix-des-Bouquets, Carrefour, Petit-Goâve (Ouest) et Hinche (Centre) dans les prochains six mois, l'espace disponible par prisonnier devrait passer à 1,2 mètres carrés. Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire, DAP, Péition-Ville, 13 octobre 2011.

²⁹ Entretien de Crisis Group, hauts responsables, Comité international de la Croix-Rouge (CICR), Delmas, avril 2011. Voir aussi <http://www.icrc.org/fre/ressources/> pour les retranscriptions d'entretiens et les rapports sur les conditions de détention dans les prisons en Haïti avant et après le tremblement de terre.

³⁰ Entretien de Crisis Group, haut responsable, Groupe des affaires pénitentiaires, MINUSTAH, 27 juillet 2011. Le plan prévoit essentiellement un programme d'agrandissement de l'espace des prisonniers à travers deux phases de réhabilitation des infrastructures des prisons au Cap Haïtien, Port-de-Paix, Fort Liberté, Grande Rivière du Nord, Les Cayes, Mirebalais, Jacmel et Jérémie.

³¹ Entretiens de Crisis Group, hauts fonctionnaires, ambassade canadienne, Delmas, 5 juin 2009, mars et mai 2011. Le Canada, à travers le Groupe de travail sur la stabilisation et la recons-

ont été retardés à maintes reprises, tout dernièrement pour réviser la structure du bâtiment afin qu'elle soit conforme aux normes antisismiques. Il aura quatre unités séparées pour les adultes et les mineurs, les hommes et les femmes.

Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) a achevé la réparation et la rénovation du « Titanic » la plus large aile du pénitencier national d'une capacité de 700 prisonniers. L'installation d'un nouveau système d'approvisionnement en eau, la réhabilitation du système électrique, la construction de douches et l'installation de lits a considérablement amélioré ces quartiers de détention.³² D'autres dons internationaux ont permis d'entreprendre les rénovations des infrastructures au Cap Haïtien (Nord), Port-de-Paix (Nord-Ouest) et Saint-Marc (Artibonite).

Construire des prisons et en augmenter les capacités sont des initiatives utiles qui peuvent diminuer la surpopulation carcérale mais elles ne s'attaquent pas à la racine du problème, à savoir un système de poursuites judiciaires non efficace qui produit des détentions préventives prolongées. Les autorités pénitentiaires ont récemment tenté de séparer les condamnés des non-condamnés mais les criminels endurcis et les petits délinquants restent dangereusement mélangés.³³ D'après l'expert indépendant de l'ONU sur la situation des droits de l'homme, le processus de reconstruction offre l'opportunité de revoir la stratégie de réforme des prisons.³⁴ Cependant, le plan doit comprendre la rénovation de tous les centres de détention et des commissariats de police en conformité avec les normes internationales, sans quoi des efforts partiels aboutiraient à un traitement inégal des prisonniers. La question de la durabilité surgit lorsque la question de la maintenance et de la gestion des prisons conformément aux normes internationales se pose, compte tenu des faibles ressources économiques du pays.

La priorité est de mettre en place des initiatives renforcées et étendues pour réduire le fardeau qui pèse sur les commissaires de gouvernement et les tribunaux. Avec le soutien des bailleurs de fonds, une Commission nationale sur la détention préventive prolongée a été établie en 2008. Elle a créé une base de données sur les détenus pour faciliter une révision des poursuites prolongées au niveau national.³⁵ En avril 2009, elle a présenté les résultats d'un

truction (GTSR) a financé l'Organisation internationale pour les migrations à hauteur de 4,4 millions de dollars pour ce projet.

³² Entretien de Crisis Group, hauts responsables, CICR, Delmas, avril 2011.

³³ La prison d'Arcahaie est maintenant destinée uniquement aux condamnés. Le seul prisonnier en détention provisoire est un policier détenu dans une zone sécurisée. Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire, DAP, Péition-Ville, 13 octobre 2011.

³⁴ Rapport de Michel Forst, op. cit.

³⁵ Il s'agissait de la seconde commission du genre. La première avait été mise en place par l'ancien ministre de la Justice René

projet pilote pour identifier les blocages au ministère de la Justice, mais le suivi a été faible.³⁶

Soutenue par l'aide internationale, l'administration pénitentiaire s'est attelée à récupérer et reconstruire sa base de données, en partie détruite pendant le tremblement de terre, afin d'affiner les stratégies de gestion des dossiers.³⁷ Des experts juridiques ont aidé des fonctionnaires de justice et de prison à réexaminer les cas d'individus considérés comme étant détenus illégalement ou plus longtemps qu'ils ne l'auraient été s'ils avaient été reconnus coupables. Cette initiative a permis la libération de 460 personnes,³⁸ mais elle demeure limitée et nécessiterait d'être répliquée à grande échelle rapidement. Le système d'identification automatique par empreintes digitales (AFIS) établi avec l'appui technique du PNUD devrait accélérer son application, ainsi que la gestion des affaires. La mise en œuvre dépend cependant de la résolution de quelques problèmes techniques mineurs et de la formation du personnel de prison.³⁹

Certains responsables judiciaires et observateurs considèrent qu'appliquer l'habeas corpus produirait un changement

Magloire pour régler ce problème à Port-au-Prince. Son successeur, Jean-Joseph Exumé, a étendu sa juridiction à l'ensemble du pays en décembre 2008 et créé la Commission nationale sur la détention préventive prolongée. « Haïti : incompétence ou mauvaise foi de parquetiers ? », *Le Nouvelliste*, 1^{er} octobre 2009. La commission était dirigée par le secrétaire d'Etat à la Justice de l'époque, Daniel Jean, et comprenait des représentants du ministère, de l'OPC et de la communauté de défense des droits humains.

³⁶ Entretien de Crisis Group, ancien haut responsable, NCSC, Pétiion-Ville, 26 juillet 2009. Voir aussi le rapport du secrétaire général de l'ONU sur la Mission de stabilisation de l'ONU en Haïti. S/2009/439, 1^{er} septembre 2009.

³⁷ Entretiens de Crisis Group, hauts responsables, Groupe des affaires pénitentiaires, MINUSTAH. Ces efforts ont également aidé les autorités à capturer et identifier 928 évadés de prison en mai 2011.

³⁸ Rapport du secrétaire général de l'ONU sur la Mission de stabilisation de l'ONU en Haïti, S/2011/540, 25 août 2011. Un programme spécial intitulé, « Pas un jour de plus », dirigé par le bureau de Sonel Jean François, le commissaire du gouvernement de Port-au-Prince, a permis de relâcher jusqu'à 85 détenus, notamment une douzaine de femmes qui avaient fini de purger leur peine en juillet. « Haïti : la justice face à la détention illégale et la détention préventive », Radio Signal FM, 25 juillet 2011.

³⁹ Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire, DAP ; cadre technique supérieur, projet « Etat de droit », PNUD, Pétiion-Ville, 13 octobre 2011. L'AFIS comprendra également une photo et un numéro d'identification de dossier ainsi que les renseignements personnels sur le prisonnier et autres informations de l'administration pénitentiaire, telles que la raison de la détention, la date et le nom du juge qui a émis le mandat d'arrêt.

de fond.⁴⁰ La Constitution de 1987, rédigée après des années de dictature, consacre la protection des libertés personnelles. Elle prévoit que les détenus puissent déposer un recours auprès du président du tribunal compétent pour qu'il juge de la légalité de leur arrestation et détention et ordonne leur libération immédiate en cas de non-légalité. Cependant pour bénéficier de ce processus, les citoyens doivent en avoir connaissance ou avoir accès à une représentation légale. La plupart n'ont aucun des deux.⁴¹

En partenariat avec l'Office de la protection du citoyen (OPC), l'USAID a conduit un projet pilote en 2008 à Cité Soleil. Un centre d'assistance juridique – du nom de Kay Jistis – a été créé pour enseigner aux citoyens leurs droits légaux et leurs devoirs et comment intervenir dans des situations potentiellement conflictuelles.⁴² Le centre a reçu plus de 150 personnes pour un forum d'éducation civique hebdomadaire et étendu ses activités à Martissant.⁴³ Son installation dans d'autres bidonvilles et communautés rurales augmenterait la connaissance du public et renforcerait sa capacité à exiger des services juridiques.

La protectrice du citoyen a montré sa volonté de renforcer le respect des droits des individus.⁴⁴ Sa petite équipe motivée est disposée à agir pour surmonter les blocages. Son Office devrait être renforcé pour améliorer sa surveillance de l'administration de la justice pénale. La loi organique de l'OPC est nécessaire pour protéger son personnel et garantir son autorité de contrôle des tribunaux et commissaires, notamment de leur gestion des nombreuses affaires.

Les réformes administratives ralenties empêchent également un changement durable. Beaucoup d'opérations de routine dépendent toujours largement des bailleurs de fonds. Les

⁴⁰ Entretiens de Crisis Group, avocat haïtien, Pétiion-Ville, 22 juillet 2011 ; expert des droits de l'homme, Pétiion-Ville, 8 septembre 2011. Voir aussi le rapport de Michel Forst, op. cit.

⁴¹ Entretiens de Crisis Group, avocats haïtiens, Pétiion-Ville, 20 juillet et Delmas, 31 août 2011.

⁴² Kay Jistis est l'équivalent en créole de Maison de la justice. Le centre propose des conseils juridiques et une assistance légale ainsi que des juges de paix dont le rôle est de réconcilier les parties à travers la justice de proximité. Entretiens de Crisis Group, haut responsable, NCSC, Pétiion-Ville, 26 juillet 2009 ; cadres, Kay Jistis, Cité Soleil, 20 juillet 2011. Rapport de Crisis Group, *Reforming Haiti's Security Sector*, op. cit. USAID Fact Sheet, op. cit.

⁴³ Entretiens de Crisis Group, haut fonctionnaire, ambassade des Etats-Unis, Port au Prince, 13 juillet 2011 ; cadres, Kay Jistis, Cité Soleil, 20 juillet 2011 ; haut responsable, OIM, Tabarre, 22 juillet 2011.

⁴⁴ Florence Elie, protectrice du citoyen depuis deux ans, a détaché neuf représentants auprès des juridictions les plus nécessaires et quatre auprès des principaux points de passage à la frontière. Elle est à la recherche de financement pour améliorer la surveillance des tribunaux de paix. Entretien de Crisis Group, protectrice du citoyen, Port-au-Prince, 5 juillet 2011.

erreurs administratives dans les contrats, gérés de manière centralisée pour l'achat et la distribution de nourriture aux centres de détention à travers le pays ont conduit en juin 2011 à des pénuries pour les prisonniers. La MINUSTAH, le CICR et d'autres organisations ont dû intervenir pour pallier les manques.⁴⁵ Les bailleurs de fonds doivent souvent intervenir pour satisfaire les besoins élémentaires des prisonniers, notamment l'eau, les soins de santé, l'électricité et l'énergie. Les efforts pour la formation et l'équipement du personnel ont été soutenus. Trois cents nouveaux agents pénitentiaires ont été recrutés (dont 32 femmes), 63 greffiers-audienciers et 43 administrateurs ont été formés dans le cadre des efforts postséisme pour construire les capacités de l'administration pénitentiaire.⁴⁶

III. L'ACCÈS A LA JUSTICE : INSUFFISANT

L'objectif premier du plan de réforme de 2001 est de fournir un accès à la justice à tous les secteurs de la population. C'est le prérequis d'un système judiciaire indépendant selon les Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature de l'ONU et la Constitution de 1987.⁴⁷ Le système judiciaire haïtien n'est pas encore totalement indépendant, qu'il s'agisse de la nomination des juges, leur capacité à résister aux pressions de l'exécutif et législatif ou l'impartialité des procédures et des décisions. L'accès à la justice est un bien rare et précieux. Seule une minorité de citoyens peut s'offrir des conseils juridiques ou payer des pots-de vin qui, compte tenu des distorsions du système, sont nécessaires pour assurer un procès rapide.

La majorité des personnes en détention préventive vient des bidonvilles très pauvres et des zones rurales. Améliorer leur accès à la justice implique des éléments complémentaires de la réforme générale : éducation juridique et civique, mise à disposition d'aide légale, des juges de paix plus compétents et davantage de services de justice mobiles. Le créole – parlé par 90 pour cent de la population

– doit devenir une langue à part entière pour les affaires judiciaires.⁴⁸

Avec près de 70 pour cent de la population sous le seuil de pauvreté, la majorité des haïtiens ne peut engager un avocat.⁴⁹ En théorie, les associations du barreau doivent offrir des consultations bénévoles dans les affaires criminelles, mais peu de personnes défavorisées en ont bénéficié.⁵⁰ Ces associations sont elles-mêmes en cours d'établissement dans chacune des dix-huit juridictions et aucune n'existe au niveau national pour structurer l'assistance légale. Un projet de loi sur l'assistance juridique, devant être annexé au Code d'instruction criminelle révisé, est en préparation mais n'a pas encore été présenté au parlement. Cette loi réaffirmerait l'exigence constitutionnelle selon laquelle tous les prévenus ont le droit à une assistance juridique et proposerait un cadre pour un système d'assistance à l'échelle nationale d'après le modèle du Système national d'assistance légale (SYNAL) décrit ci-dessous. En attendant, les initiatives pour impliquer davantage ces associations dépendent encore souvent des dirigeants internationaux et des soutiens financiers.

L'action de l'International Legal Assistance Consortium (ILAC), une organisation non gouvernementale,⁵¹ a été essentielle pour mobiliser le soutien national et international pour améliorer l'assistance légale, indispensable à la création du SYNAL. Fin février 2011, lorsque l'ILAC n'avait plus de fonds, l'Union des nations sud-américaines (UNASUR) a versé 1,3 millions de dollars pour couvrir son budget jusqu'en janvier 2012.⁵² L'objectif est d'installer et d'équi-

⁴⁵ Entretiens de Crisis Group, surveillants de prison, Port-au-Prince, 27 juillet 2011 ; hauts fonctionnaires de la PNH et observateurs des droits de l'homme, Cap Haïtien et Fort Liberté, 8 juillet 2011.

⁴⁶ Les 300 recrues de la 22^e promotion de la police ont été diplômées en mai. Le PNUD ainsi que le Groupe des affaires pénitentiaires de la MINUSTAH ont apporté leur soutien à d'autres formations. Entretiens de Crisis Group, haut commandant de la PNH, Tabarre, mai-juin 2011 ; Groupe des affaires pénitentiaires, 27 juillet 2011.

⁴⁷ Voir <http://www2.ohchr.org/french/law/magistrature.htm>.

⁴⁸ Le créole est de plus en plus utilisé dans les procédures judiciaires et dans les textes de droit fondamentaux. Toutes les nouvelles lois sont publiées à la fois en français et en créole.

⁴⁹ « Haiti Earthquake PDNA: Assessment of damage, losses, general sectoral needs », mars 2010, www.cirh.ht, p. 5. Entretiens de Crisis Group, haut responsable, association du barreau de Port-au-Prince, Delmas, 31 août 2011 ; haut fonctionnaire du gouvernement, Pétion-Ville, 26 août 2011.

⁵⁰ Le ministère de la Justice et de la Sécurité publique offre des conseils et de l'assistance légale mais les avocats sont souvent jeunes, fraîchement diplômés ou stagiaires. De plus, en raison de la méfiance envers le système judiciaire officiel, beaucoup d'inculpés continuent de refuser les conseils juridiques s'ils ne paient pas eux-mêmes. Entretiens de Crisis Group, cadres, Kay Jistis, Cité Soleil, 20 juillet 2011 ; avocat haïtien, Pétion-Ville, 20 juillet 2011 ; hauts responsables, UNASUR.

⁵¹ ILAC est une organisation de coordination à but non lucratif, de droit suédois, à laquelle peut adhérer toute ONG et autre organisation intéressée de promouvoir l'état de droit. Cela inclut, entre autres, les associations de barreau nationales, régionales et internationales, les organismes similaires et les organisations des droits de l'homme. Voir www.ilac.se.

⁵² Les états membres d'UNASUR examinent actuellement la possibilité de prolonger le financement. Entretien de Crisis Group, hauts responsables, UNASUR, Pétion-Ville, 23 septembre 2011.

per vingt bureaux d'assistance légale à travers le pays, un pour chacune des dix-huit juridictions et deux à Port-au-Prince. Les associations du barreau doivent mettre à disposition un avocat expérimenté pour superviser le travail des jeunes diplômés et stagiaires et être le principal conseiller juridique lors des procès.⁵³ En deux ans, le programme a traité quelques 8 000 dossiers et libéré au moins la moitié des détenus.⁵⁴ Chaque bureau coûte environ 60 000 dollars par an. Le défi est de réussir à transférer graduellement les responsabilités au gouvernement et d'institutionnaliser le système à travers une législation et des ressources appropriées.⁵⁵

L'exclusion du système judiciaire affecte à la fois les zones rurales et les grands bidonvilles urbains. Un ancien juge haïtien a expliqué qu'en général la proximité permet aux populations urbaines d'avoir un accès plus efficace au système judiciaire, mais ce n'est pas le cas en Haïti.⁵⁶ Les juges de paix exercent dans les petites et moyennes villes et sont donc quasiment absents des régions rurales, en particulier des zones les plus reculées, et complètement inexistantes dans les bidonvilles. L'initiative de Stabilisation pour Haïti (HSI) financée par USAID et mise en œuvre par l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) en partenariat avec PRO-Justice, a rencontré de grandes difficultés pour offrir des services juridiques itinérants à Martissant, un des bidonvilles les plus dangereux et peuplés.⁵⁷ Bien que le ministère de la Justice et de la Sécurité publique ait consenti à détacher un juge de paix au moins une fois par mois, les juges hésiteraient à s'y rendre en raison de craintes pour leur sécurité ou des contraintes logistiques et financières.⁵⁸

Alors que la construction et la réparation d'un nombre significatif de bâtiments pour accueillir les juges de paix fait partie de la reconstruction postséisme, le fonctionnement normal de l'EMA dépend de la mise en place du CSPJ, dont le président sera aussi celui du conseil d'administration de l'académie. Actuellement il y a un tribunal de paix comptant au moins un juge dans chacun des 140 centres municipaux à travers le pays, mais la population rurale doit toujours effectuer de longs trajets pour y parvenir.

Les réformes sont à l'examen pour permettre aux juges de paix de suspendre leur rôle de policier pour qu'ils puissent passer plus de temps à instruire des affaires.⁵⁹ Paul Denis, l'ancien ministre de la Justice et de la Sécurité publique (de novembre 2009 à mai 2011) sous la présidence Préval, a multiplié les efforts en 2010 pour rapprocher le système de la population en installant treize annexes aux tribunaux de paix dans les communautés rurales les plus reculées de trois départements.⁶⁰ La réaction de la population serait exceptionnelle : les agendas des juges sont remplis, surtout les jours de marché. Avant le tremblement de terre, le programme « Etat de droit » de l'USAID avait lancé un projet pilote de juges de paix itinérants dans 82 communautés rurales pour promouvoir la résolution des différends et fournir une formation juridique. Le centre d'assistance légale Kay Jistis, financé par USAID, continue de soutenir la résolution des conflits par les juges de paix. D'autres bidonvilles de Port-au-Prince et d'autres principales villes ont besoin de projets similaires.

IV. LES REFORMES : BLOQUEES

Trois lois importantes pour la réforme de la justice ont été votées en 2007 : (a) sur le statut des magistrats, établissant les critères pour la nomination des juges et les conditions de leur mandat ; (b) sur l'établissement du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire (CSPJ), chargé de contrôler la performance des juges et de proposer des nominations fondées sur le mérite ; et (c) sur le fonctionnement de l'EMA, définissant les exigences en matière de formation de base et continue pour les juges, les fonctionnaires de tribunaux et les commissaires de gouvernement⁶¹.

Cependant, l'incapacité du président Préval et de ses trois Premiers ministres successifs de mettre en place le CSPJ a mis les réformes en suspens pendant près de quatre ans. Sa préoccupation selon laquelle le Sénat présenterait une liste de personnes corrompues, politiquement liées ou incompétentes, l'a rendu incapable de procéder à quelque nomination que ce soit, y compris celle du président de la

⁵³ Ibid. Entretien de Crisis Group, haut responsable, association du barreau de Port-au-Prince, Delmas, 31 août 2011.

⁵⁴ « Important ILAC Breakthrough in Haiti », www.ilac.se/.

⁵⁵ « Haiti Government to Take over ILAC Legal Aid Program », ILAC, 2009, www.ilac.se/. Le gouvernement se serait engagé à financer 20 pour cent du budget dès 2009 et la totalité d'ici 2014. Une loi sur l'assistance légale a été élaborée mais elle n'a pas encore été soumise au parlement. Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire du gouvernement, Pétiion-Ville, 26 août 2011.

⁵⁶ Jean Sénat Fleury, « La problématique de la réforme judiciaire en Haïti », 2007, www.hurah-inc.org.

⁵⁷ Entretien de Crisis Group, haut responsable, OIM, Martissant, 30 juillet 2011 et entretien téléphonique, 12 octobre 2011.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Les juges de paix sont à la fois juges et officiers de police judiciaire. Les changements contenus dans le projet du Code d'instruction criminelle devraient supprimer la deuxième fonction. Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire du gouvernement, Pétiion-Ville, 26 août 2011.

⁶⁰ Entretien de Crisis Group, haut responsable, état de droit, MINUSTAH, Tabarre, 20 juillet 2011 ; haut fonctionnaire du gouvernement, Pétiion-Ville, 26 août 2011. Voir aussi « Observations générales sur le fonctionnement de l'appareil judiciaire au cours de l'année 2010-2011 », RNDDH, 30 septembre 2011. Les départements sont celui du Centre, du Nord-Ouest et de la Grand'Anse.

⁶¹ Rapport de Crisis Group, *Reforming Haiti's Security Sector*, op. cit. ; *Le Moniteur*, no. 112, 20 décembre 2007.

Cour de cassation.⁶² Le président Martelly semblait d'abord partager ces inquiétudes, puisqu'il a rendu au Sénat sa liste de nominés.⁶³ Quelques jours plus tard, cependant, après discussion avec la haute chambre, il a nommé le président de la Cour ainsi qu'un autre juge de la liste.⁶⁴

Après le séisme, l'administration Préval-Bellerive a identifié les priorités de court et long terme du secteur de la justice.⁶⁵ Elles s'ajoutent aux initiatives d'état de droit pré-existantes, notamment : la reconstruction, la réhabilitation et l'équipement du ministère de la Justice, des palais de justice, des commissariats de police et autres infrastructures du secteur de la justice et de la police ; l'accélération de l'application des trois lois de 2007 pour renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire ; la restructuration du ministère pour qu'il puisse correctement superviser la réforme ; et la poursuite de l'amendement des Codes pénal et d'instruction criminelle et des nombreuses actions qui doivent l'accompagner.

Au cours de ses seize mois au pouvoir après le séisme, l'administration Préval-Bellerive a concentré ses efforts, avec l'aide internationale, sur la mise à disposition d'établissements de transition pour remplacer les palais de justice ou autres infrastructures endommagées ou détruites.⁶⁶ Le processus d'amendement des Codes, mené par l'ancien ministre de la Justice René Magloire, continue. L'équipe de transition Martelly a déclaré son intention de respecter la séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire comme fondement de toute réforme future de la justice.

A. NOMINATIONS INDISPENSABLES

Le manque d'indépendance est l'aspect le plus décrié du dysfonctionnement de la justice. Le ministère de la Justice et de la Sécurité publique a occupé l'espace vide laiss

sé en matière de contrôle judiciaire, géré le budget et s'est comporté pratiquement comme le chef du judiciaire. Il en a résulté une ingérence permanente de l'exécutif dans les affaires et dans certains cas la nomination des juges ou des commissaires de gouvernement en fonctions d'affiliations politiques avec l'exécutif, le législatif ou des partis politiques, au lieu de critères objectifs tels que la qualification et l'expérience. En 2005, le gouvernement intérimaire Boniface Alexandre-Gérard Latortue a démis de leurs fonctions trois juges de la Cour de cassation qui avaient été nommés sous la présidence de Jean-Bertrand Aristide. Préval, lors de son entrée en fonction en 2006, a déclaré qu'ils avaient été nommés de manière inconstitutionnelle et a refusé de les reconnaître.⁶⁷

La Cour de cassation, qui a rarement fonctionné à pleine capacité, doit selon la loi siéger en chambre spéciale pour juger les affaires disciplinaires contre le personnel judiciaire. Cela est cependant rarement arrivé.⁶⁸ En juin 2011, Arycidas (Harycidas) Auguste a été démis de ses fonctions de commissaire du gouvernement près le tribunal de première instance de Port-au-Prince. Il aurait assisté à l'interrogatoire violent de Serge Démosthène au commissariat de Pétion-Ville. Le prévenu est décédé plus tard, prétendument des blessures résultant de la brutalité policière.⁶⁹ Il semblerait qu'Auguste soit toujours dans le système judiciaire et pourrait être muté.⁷⁰

Sonel Jean-François, son successeur par intérim, a été renvoyé pour abus de pouvoir par le Premier ministre sortant (et actuel ministre de la Justice et de la Sécurité publique) Bellerive.⁷¹ Il est difficile de déterminer s'il s'agit d'ingérence du pouvoir exécutif dans les affaires judiciaires ou d'une action disciplinaire juste. Le personnel de l'Unité d'inspection judiciaire (UIJ), placée sous le ministère de

⁶² Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire du gouvernement, Pétion-Ville, 10 mai 2011.

⁶³ Alphonse Roberson, « Haïti : Martelly renvoie le Sénat à ses dossiers », *Le Nouvelliste*, 26 septembre 2011.

⁶⁴ Crisis Group, entretien téléphonique, sénateur, 10 octobre 2011. Claude Gilles, « Un président à la tête de la Cour de cassation », *Le Nouvelliste*, 5 octobre 2011. Anel Alexis Joseph, ancien président de la cour d'appel de Port-au-Prince, a été nommé président de la Cour de cassation le 5 octobre et Jean Louis J. Mécène, un ancien juge de la cour d'appel de Gonaïves, a été nommé juge.

⁶⁵ Voir « Haiti Earthquake PDNA », op. cit., p. 11; Plan d'action pour la reconstruction et le développement national, (PARDN), www.cirh.ht, p. 45.

⁶⁶ Il a fallu parfois partager certains établissements. La Cour de cassation fonctionnait dans une partie de l'EMA, les cours de première instance et les cours d'appel dans le vieux bâtiment de l'USAID dans le centre-ville de Port-au-Prince. Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire, Cour de cassation, Pétion-Ville, 8 septembre 2011.

⁶⁷ Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire du gouvernement, Pétion-Ville, 10 mai 2010. Les juges ont été renvoyés suite à un jugement controversé en faveur de l'inclusion de Dumarçais Siméus dans la liste des candidats à la présidentielle de 2006. Sa candidature avait précédemment été rejetée par le conseil électoral. « L'ancien président Boniface Alexandre sort de son silence », Radio Vision 2000.

⁶⁸ Une plainte aurait été déposée à la Cour de cassation contre un candidat figurant sur la liste du Sénat pour agression physique contre un commissaire du gouvernement. Entretien de Crisis Group, haut responsable haïtien dans le secteur de la justice, Tabarre, 9 août 2011.

⁶⁹ Entretien de Crisis Group, observateur des droits de l'homme, Port-au-Prince, 22 juillet 2011.

⁷⁰ Voir « Observations générales », RNDDH.

⁷¹ Jean-François aurait été renvoyé pour avoir tenté d'interroger le personnel du ministère de l'Intérieur sur un rapport de RNDDH sur des allégations de corruption au sein du ministère. Alphonse Roberson, « Haïti : Bellerive révoque le commissaire du gouvernement, le RNDDH voit rouge », *Le Nouvelliste*, 1^{er} septembre 2011.

la Justice et de la Sécurité publique, est composé de stagiaires ou jeunes diplômés, manque de ressources et de prestige, et n'a pas reçu l'autorité nécessaire pour mener à bien sa tâche cruciale.⁷²

La loi de 2007 prévoit l'établissement du CSPJ et, à l'instar des organes de contrôle judiciaire français ou d'Amérique latine, dispose qu'il est responsable de nommer, évaluer, promouvoir et sanctionner les juges et indépendant des deux autres branches du gouvernement. Dans ces pays, l'institution est conçue pour isoler le pouvoir judiciaire de toute influence externe excessive.⁷³ Cependant, un tel organe n'a jamais existé en Haïti, où toutes les tâches dévolues aux conseils de la magistrature ont été remplies par le ministère, sous l'autorité du Premier ministre, avec une possibilité évidente d'ingérence du pouvoir exécutif. L'UIJ, qui dans certains pays travaille en tandem avec le conseil de la magistrature pour évaluer et sanctionner les juges, n'a jamais été fonctionnelle. De faibles salaires, l'insécurité quant à leur mandat et un contrôle laxiste rend les magistrats vulnérables aux pots-de-vin et les laissent sans protection face aux menaces et aux attaques.

Des obstacles politiques ont empêché la formation d'organes judiciaires clés.⁷⁴ Deux séries de nominations sont depuis longtemps nécessaires pour engager la réforme judiciaire : celle du président de la Cour de cassation et des huit autres membres de la CSPJ qu'il doit présider. Son poste a été vacant depuis 2004 quand Boniface Alexandre l'a quitté pour devenir président après le départ d'Aristide jusqu'à ce que Martelly nomme Anel Alexis Joseph, un ancien président de la cour d'appel de Port-au-Prince, début octobre 2011. Il est toujours nécessaire de mettre à jour la liste des membres potentiels du CSPJ ayant déjà fait l'objet d'enquêtes approfondies en 2008 et considérés à l'époque comme acceptables par la plupart des observateurs, et de procéder aux nominations.⁷⁵

Le président Martelly cherche à pourvoir les six postes vacants à la Cour de cassation. La Constitution prévoit qu'il sélectionne parmi la liste soumise par le Sénat en septembre, comprenant dix-huit candidats par groupes de trois pour chaque siège vacant. Certains experts juridiques et observateurs des droits de l'homme ont suggéré qu'au moins onze candidats ne remplissent pas les exigences académiques et professionnelles, parmi lesquelles dix années d'expérience comme juge ou avocat.⁷⁶ En plus du président de la Cour Joseph, Martelly a seulement nommé Jean-Louis Mécène, un ancien juge de la cour d'appel de Gonaïves. La manière dont le processus va se dérouler n'est pas claire, mais il semblerait que le président et le Sénat s'accordent sur le fait qu'il doit être achevé.⁷⁷

Le CSPJ joue un double rôle : imposer des sanctions disciplinaires contre les juges et contrôler une nouvelle trajectoire de carrière judiciaire. Nommer ses membres constitue la première étape mais le rendre fonctionnel avec le personnel et les ressources appropriées est également crucial. Deux structures sont nécessaires pour qu'il puisse commencer à travailler rapidement : la division administrative et la division de l'inspection pour les juges. Une ligne pour le CSPJ a été ajoutée dans le budget national depuis 2010,⁷⁸ avec des fonds qui doivent être disponibles sitôt que le conseil aura été nommé et ses membres soumis à des enquêtes rigoureuses et assermentées. Les débuts seront difficiles et il ne faut pas attendre des résultats rapides. Afin d'éviter d'inutiles critiques, le CSPJ devrait mener de larges consultations avant d'établir son règlement, de manière à ce que les juges en fonction, le barreau, la société civile ainsi que les dirigeants politiques aient conscience de ce qu'il prévoit et pourquoi. En dépit de son indépendance financière, éviter la politisation et garantir son indépendance demeurera un perpétuel défi.

B. REFORMES LEGALES

Haïti a hérité des cinq grands Codes napoléoniens. Les Codes pénal et d'instruction criminelle, pratiquement inchangés pendant près de deux siècles, ont grandement contribué au dysfonctionnement du système de justice.⁷⁹ Plus de 165 clauses légales ou administratives ne sont plus

⁷² L'unité est essentiellement constituée de stagiaires et de jeunes diplômés qui n'ont pas assez de formation ni de ressources pour mener à bien leur travail. Le manque de transport en commun les empêche souvent d'être sur le terrain. Entretien de Crisis Group, avocat haïtien, Pétion-Ville, 22 juillet 2011 ; Delmas, 31 août 2011.

⁷³ De telles réformes ont déjà eu lieu en Bolivie, Colombie, Equateur, Guatemala, Mexique et Pérou. Les structures nationales varient considérablement mais toutes ont fait de sérieux efforts pour établir des mécanismes de sauvegarde de l'indépendance judiciaire à travers des garanties de carrières plus transparentes et plus démocratiques.

⁷⁴ Rapport de Crisis Group, *Reforming Haiti's Security Sector*, op. cit.

⁷⁵ Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire du gouvernement, Port-au-Prince, mars et mai 2010 ; Pétion-Ville, 7 septembre 2011.

⁷⁶ Entretien de Crisis Group, expert juridique, ONU, Tabarre, 23 septembre 2011 ; haut responsable, groupe national des droits de l'homme, Pétion-Ville, 8 septembre 2011.

⁷⁷ Entretien téléphonique de Crisis Group, sénateur, 10 octobre 2011.

⁷⁸ Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire du gouvernement, Pétion-Ville, 26 août et 7 septembre 2011.

⁷⁹ Ibid. René Magloire, ancien ministre de la Justice et de la Sécurité publique, présentation, « Legal Reform in Haiti », table ronde, USIP, avril 2010 ; voir également « Frontline, Battle for Haiti », op. cit.

pertinentes dans le contexte actuel.⁸⁰ La révision des Codes a commencé en 2009 avec une équipe d'experts haïtiens et le soutien financier et technique international, en particulier de l'United States Institute for Peace (USIP).⁸¹ L'objectif sous-jacent, inspiré par le projet de l'USIP de Codes types (USIP's Model Codes Project) a été d'assurer plus de garanties aux prévenus et des procédures plus rapides afin de régler les problèmes d'arriéré judiciaire, de détention préventive prolongée et d'accès limité à la justice.⁸² Les efforts pour réduire l'arriéré judiciaire ne doivent cependant pas compromettre le déroulement des procédures en bonne et due forme.

Le processus ardu de qualification et de renvoi des affaires pour investigation et procès reposant sur le Code d'instruction criminelle, décrit plus haut, devra être révisé et modifié en profondeur pour alléger le fardeau du parquet, des tribunaux et des prisons. Les révisions proposées visent à requalifier les actes criminels en catégorisant certains délits en infraction mineure.

La réforme de la procédure pénale participe d'un changement structurel d'un système inquisitoire à un système accusatoire, comme dans beaucoup de pays d'Amérique latine au cours des 25 dernières années. Les procédures actuelles donnent au juge un délai de trois mois pour enquêter, qu'il respecte rarement, ce qui alourdit la procédure de qualification et de renvoi déjà lente menée par le commissaire du gouvernement.⁸³ Les amendements, qui n'ont pas encore été présentés au parlement, donneraient l'exclusivité des enquêtes à ce dernier, avec l'assistance de la police judiciaire. L'élimination de l'instruction du juge devrait également permettre de recueillir des preuves sur des scènes de crimes intactes, ce qui est pratiquement impossible puisque les juges reçoivent souvent l'affaire plusieurs semaines après l'infraction. Néanmoins, un nouveau poste de juge superviseur sera créé pour émettre les mandats, notamment pour

les fouilles, la surveillance électronique et les ordres de détention provisoire.⁸⁴

Le système accusatoire vise à protéger davantage l'accusé, rendre la détention provisoire exceptionnelle et limiter l'émission de mandats. Le juge et le commissaire du gouvernement devront se mettre d'accord sur ces deux recours. Éliminer l'instruction du juge confère plus de poids au travail du commissaire du gouvernement et augmente la responsabilité de l'Etat de respecter l'exigence constitutionnelle qu'il a depuis 1987 d'offrir assistance et conseil légaux aux accusés indigents. Étant donné que la majorité de la population vit dans une extrême pauvreté, cela risquerait de mettre en danger une économie déjà exsangue.⁸⁵

De nouvelles tensions pourraient apparaître au sein de la chaîne pénale si la police résistait à un affaiblissement de ses pouvoirs. La question des responsabilités multiples, simultanées, et donc déroutantes, attribuées aux commissaires du gouvernement et aux juges d'instruction, doit également être explorée, de même que le rôle de la PNH dans les enquêtes criminelles et la préservation des preuves. Ces questions ont rendu les relations entre les juges, les commissaires du gouvernement et la police historiquement problématiques, étant donné que chaque institution a cherché à travailler de manière individuelle et non en tant que composante d'un système unique.

Une école de pensée plus traditionnelle affirme que l'élimination de l'enquête du juge d'instruction et le transfert de responsabilité des investigations au commissaire du gouvernement pourrait faciliter l'ingérence de l'exécutif, étant donné que ces derniers resteraient sous l'influence du ministère de la Justice et de la Sécurité publique. En effet, le succès du système accusatoire repose sur l'indépendance totale du commissaire du gouvernement. Un projet de loi sur le fonctionnement de son bureau est en cours d'élaboration, ce qui présuppose la création d'un poste de commissaire du gouvernement général pour superviser les investigations et la carrière des commissaires.

Adopter un système accusatoire est en soi une bonne idée, mais elle n'est guère suffisante.⁸⁶ Le système ne peut pas être introduit en plusieurs parties, sous peine de laisser le champ libre à l'impunité et lui permettre de s'enraciner

⁸⁰ Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire du gouvernement, Pétiion-Ville, 26 août et 7 septembre 2011.

⁸¹ L'équipe était dirigée par René Magloire, ancien ministre de la Justice et de la Sécurité publique (juin 2006 – octobre 2008) sous Préval. Ibid.

⁸² Le projet USIP, lancé en 2001 avec l'Irish Centre for Human Rights, le Haut Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme (HCDH) et l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (UNODC), devait servir de guide aux pays émergents de conflits et en quête de réforme judiciaire dans le cadre du processus de construction de la paix. Vivienne O'Connor and Colette Rausch, « Model Codes for Post-Conflict Criminal Justice: Model Code of Criminal Procedure », USIP, 2008. Entretien de Crisis Group, membre haut placé de l'équipe, Pétiion-Ville, 26 août, 7 septembre 2011 ; haut responsable, section Etat de droit, MINUSTAH, Tabarre, 20 juillet, 23 septembre 2011.

⁸³ Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire du gouvernement, avocat haïtien, Pétiion-Ville, 26 août 2011, 20 juillet 2011.

⁸⁴ Entretien de Crisis Group, membre senior de l'équipe, Pétiion-Ville, 26 août et 7 septembre 2011.

⁸⁵ Entretien de Crisis Group, hauts experts juridiques internationaux, Tabarre, 23 septembre 2011 ; communication électronique, 26 septembre 2011.

⁸⁶ Le système accusatoire permet au parquet de mener les enquêtes criminelles, contrairement au système inquisitoire dans lequel, il peut seulement fournir une opinion et plus tard déposer plainte sans participer à l'enquête.

plus profondément.⁸⁷ Les réformes annexes doivent être mises en œuvre rapidement pour garantir l'indépendance du bureau du commissaire du gouvernement ; il faut également transférer la compétence en matière d'enquêtes aux commissaires du gouvernement et leur subordonner la police ; mettre en place le juge superviseur et créer des bureaux d'assistance légale adéquatement financés et imperméables à l'influence et au contrôle des juges et des commissaires de gouvernement. Nombre de ces réformes sont en cours d'élaboration, en particulier pour rendre le bureau du commissaire du gouvernement indépendant du ministère de la Justice et de la Sécurité publique.⁸⁸

Le système accusatoire permettrait de plaider coupable et de conclure des accords entre la défense et l'accusation. Plaider coupable permettrait d'accélérer les procédures sans créer de difficultés majeures. La négociation est encouragée pour inciter les petits délinquants à apporter des éléments de preuve dans les poursuites pour corruption contre des hauts responsables ou des officiers de police.⁸⁹ Elle peut être aussi considérée comme un moyen pour éviter les procès qui pourraient être exploités par des personnes disposant de gros moyens financiers.⁹⁰

La négociation constitue un défi pour les systèmes de droit civil (*civil law*) dans le monde entier qui ont du mal à concevoir que justice soit rendue par la négociation entre les parties. Traditionnellement, plaider coupable n'était pas admissible puisque les juges décidaient de manière ultime de la culpabilité ou de l'innocence. Néanmoins, presque tous ces systèmes ont trouvé un moyen d'intégrer la négociation et la possibilité de plaider coupable afin de s'adapter aux réalités de la hausse de la criminalité et de la nécessité d'empêcher l'arriéré judiciaire.⁹¹ Haïti fait face à ces deux réalités.

Un autre mécanisme généralement contenu dans ces réformes autoriserait le commissaire du gouvernement à exclure une personne d'une enquête criminelle pour plusieurs

raisons, notamment la pertinence de l'infraction vis-à-vis du temps et des ressources investis dans l'enquête. Cela permettrait au commissaire du gouvernement d'être plus flexible lorsqu'il décide de mettre en accusation ou non des petits délinquants.

Les réformes prévues risquent d'être sûrement très coûteuses et de prendre beaucoup de temps avant de produire des résultats. Des investissements conséquents en ressources humaines, matérielles et financières seront nécessaires pour assurer la mise en œuvre réussie des codes et lois associées. Cela exige également de meilleures capacités pour manier les preuves matérielles, telles que les examens médico-légaux, à l'opposé de la dépendance passée aux documents et déclarations manuscrits. Tous les acteurs judiciaires devront être formés, y compris les écoles de droit. Les infrastructures, en particulier, risquent de poser de grandes difficultés. La structure des tribunaux devra être adaptée pour convenir au nouveau style de procès. Dans beaucoup de pays où ces réformes ont eu lieu, le public est déçu de ce qu'il perçoit comme une impunité croissante, parce que le système est « du côté des criminels ». Mais Haïti doit avancer progressivement avec le soutien et l'engagement intensif et à long terme des bailleurs de fonds.

C. CARRIERE JUDICIAIRE

Des années de nominations politiques par le ministère de la Justice et de la Sécurité publique ont contribué au dysfonctionnement du système. Le manque de formation et de compétences des avocats et des juges a été un des problèmes les plus récurrents. Un décret de 1995 exige que tous les juges soient titulaires d'une licence en droit ou d'un diplôme de l'EMA, établie la même année. Mais beaucoup n'ont suivi ni cursus académique juridique ni formation. Cela est particulièrement le cas pour les juges de paix qui travaillent dans les communes et sont situés à l'échelon le plus bas de l'échelle. Leur efficacité est essentielle pour le fonctionnement global du système et l'image de celui-ci puisqu'ils sont la première, et souvent la seule porte d'entrée de la population pour avoir accès aux services juridiques. Après avoir remis leur diplôme à trois promotions, l'EMA a fermé en 2004. Elle a rouvert ses portes en 2009, a dû s'interrompre à cause du tremblement de terre puis a repris quelques mois plus tard mais ne fonctionne toujours pas à pleine capacité.

Vingt juges étudiants, après dix mois de formation en France, terminent actuellement la formation nationale de six mois de l'EMA afin de satisfaire aux exigences de leur diplôme.⁹² Afin de promouvoir la cohésion, les formations impliquant

⁸⁷ Echange de courriels de Crisis Group, expert juridique international, 27 septembre 2011.

⁸⁸ Bien que le budget du bureau du commissaire du gouvernement dépende du ministère de la Justice et de la Sécurité publique, la structure du bureau serait autonome, avec un commissaire général en charge de son administration. Entretien de Crisis Group, membre senior de l'équipe, Pétiou-Ville, 26 août et 7 septembre 2011 ; haut responsable, section Etat de droit, MINUSTAH, Tabarre, 20 juillet et 23 septembre 2011.

⁸⁹ Briefing de Crisis Group, *Haïti : réforme de la justice et crise de la sécurité*, op. cit., p. 5.

⁹⁰ Entretiens de Crisis Group, haut responsable, section Etat de droit, MINUSTAH, Tabarre, 20 juillet et 23 septembre 2011 ; haut responsable, association du barreau de Port-au-Prince, Delmas, 31 août 2011.

⁹¹ Briefing de Crisis Group, *Haïti : réforme de la justice et crise de la sécurité*, op. cit., p. 5.

⁹² Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire, EMA, juin, août et septembre 2011. La formation en France a pu avoir lieu grâce au soutien du PNUD et de la MINUSTAH.

le brassage des acteurs judiciaires sont également encouragés. Du 20 août au 2 septembre 2011, vingt officiers de police et vingt commissaires du gouvernement ont étudié les techniques d'enquête sur le trafic de stupéfiants et le blanchiment d'argent.

La Constitution cherche à mettre en place une participation « du bas vers le haut » et des responsabilités partagées par l'exécutif et le législatif dans la nomination des juges. Tous sont sélectionnés par le président. Chacun des douze juges de la Cour de cassation, comme mentionné ci-dessus, sont choisis sur une liste de trois personnes par siège soumise par le Sénat. Le deuxième grade de juges (cour d'appel), ainsi que le troisième (première instance) sont choisis à partir d'une liste soumise par les assemblées départementales. Les juges de paix sont nommés à partir d'une liste préparée par les assemblées communales.⁹³ Le Premier ministre nomme les commissaires du gouvernement, qui représentent le pouvoir exécutif, sur proposition du ministère de la Justice et de la Sécurité publique.⁹⁴

Les assemblées départementales et communales, qui représentent la branche législative au niveau inférieur, sont censées être mises en place par des élections indirectes, mais celles-ci n'ont jamais été tenues. Le processus complexe et l'absence d'un cadre légal pour leur organisation a constamment bloqué tous les efforts. Le pouvoir exécutif a donc été libre de nommer et renvoyer les juges unilatéralement. Sous le gouvernement intérimaire de Latortue (2004-2006), trois juges de la Cour de cassation ont été renvoyés.⁹⁵

Les clauses de la loi de 2007 relatives aux régulations salariales établissant les normes pour les juges ont été appliquées mais toutes les autres, notamment pour le recrutement, la promotion et le renvoi, dépendent de l'opérationnalité du CSPJ. La mise en œuvre totale de la législation sur le conseil serait un pas majeur vers le renforcement de l'Etat de droit. Il prévoit deux formes d'admission à la magistrature : des examens compétitifs organisés par l'EMA et l'intégration directe. Pour la première, les candidats originaires de tous les départements âgés de 23 à 50 ans pourraient s'inscrire aux examens qui seront évalués par des professionnels du droit, des représentants de la société civile et autres experts selon les clauses définies dans la loi de l'EMA et les règlements internes.⁹⁶ La seconde, l'in-

tégration directe, serait une réplique de l'approche du « bas vers le haut » définies dans les conditions de nominations de tous les juges de la Cour de cassation.

Des efforts doivent être entrepris pour organiser des élections indirectes à la suite des prochaines élections municipales et locales afin de renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire.⁹⁷ Aucune date n'a pour l'instant été annoncée mais des consultations techniques sont en cours entre la branche opérationnelle du Conseil électoral provisoire et les partenaires internationaux pour l'assistance technique.

De même, la mise en œuvre de la loi permettrait de normaliser les promotions équitables et limiter les avancements de carrière arbitraires généralement perçus comme des nominations politiques. Le CSPJ doit être responsable de la promotion des juges en se fondant sur les rapports de leurs services professionnels publiés dans le journal officiel, *Le Moniteur*. Leur titularisation est garantie jusqu'à la fin du mandat ou l'âge de la retraite.⁹⁸ Les juges de la Cour de cassation et des cours d'appel ont des mandats de dix ans renouvelables, ceux des tribunaux de première instance de sept ans renouvelables.⁹⁹ Si les normes sont appliquées telles que prévues par la loi de 2007, qui de manière générale est conforme aux Principes fondamentaux relatifs à l'indépendance de la magistrature adoptés par l'ONU et la Constitution, elles contribueraient à améliorer la performance et renforcer l'indépendance de la justice.¹⁰⁰

France, six en Haïti). Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire, EMA, Pétion-Ville, juin, août et septembre 2011.

⁹⁷ Des discussions sur la tenue d'élections locales et municipales ainsi que pour le renouvellement d'un tiers du Sénat ont lieu dans les cercles gouvernementaux. En plus du besoin manifeste d'un nouveau conseil pour organiser le vote, plusieurs aménagements techniques seront nécessaires, en particulier pour les élections locales. Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire du gouvernement, Pétion-Ville, 23 août 2011. Le projet de loi sur un cadre électoral soumis au parlement le 11 mai 2009 n'a guère reçu d'attention.

⁹⁸ Selon la Constitution, les juges sont inamovibles et ne peuvent être destitués que pour forfaiture légalement prononcée, la suspension est uniquement autorisée en cas d'inculpation. Il ne peut être mis fin à leur service durant leur mandat qu'en cas d'incapacité physique ou mentale permanente dûment constatée. Article 177.

⁹⁹ « Loi portant statut de la magistrature », op. cit., articles 14-16. Les juges dont le mandat n'est pas renouvelé doivent être enregistrés dans une base de données de réserve de recrutement.

¹⁰⁰ Voir <http://www2.ohchr.org/french/law/magistrature.htm>. Les principes sur le mandat des juges incluent la durée de leurs fonctions, leur indépendance, leur sécurité, leur rémunération appropriée, leurs conditions de service, leurs pensions et l'âge de leur retraite. Qu'ils soient nommés ou élus, ils sont inamovibles tant qu'ils n'ont pas atteint l'âge obligatoire de la retraite ou la fin de leur mandat. Leur promotion, lorsqu'un tel système existe, doit être fondée sur des facteurs objectifs, notamment

⁹³ Constitution, article 175 ; « Loi portant statut de la magistrature », *Le Moniteur*, no. 112, 20 décembre 2007, articles 7-11.

⁹⁴ Voir « Loi portant », op. cit., article 13.

⁹⁵ Les juges ont été renvoyés suite à un jugement controversé en faveur de l'inclusion de Dumarsais Siméus dans la liste des candidats à la présidentielle de 2006. Sa candidature avait précédemment été rejetée par le conseil électoral. « L'ancien président Boniface Alexandre sort de son silence », Radio Vision 2000.

⁹⁶ Par exemple, vingt étudiants ont été sélectionnés parmi 600 autres pour un programme de formation de seize mois (dix en

Cependant, la loi de 2007 ne met pas à jour le cadre pour le recrutement, la formation et l'évolution professionnelle du personnel auxiliaire judiciaire et d'investigation, comme les greffiers, les greffiers-audienciers, les huissiers de justice et les agents chargés de l'exécution des mandats.¹⁰¹ Les salaires du personnel judiciaire, comme les greffiers et les greffiers-audienciers, ne s'élèveraient qu'à 10 pour cent de ceux des juges.¹⁰² Après le tremblement de terre, ces derniers ont eu des tâches supplémentaires, comme le classement des documents récupérés des décombres des tribunaux effondrés, mais ont continué à gagner environ 275 dollars par mois.¹⁰³ Les observateurs des droits de l'homme qui suivent les procédures des tribunaux rapportent un taux élevé d'absentéisme parmi le personnel auxiliaire en raison du mécontentement par rapport aux conditions de travail.¹⁰⁴ Les agents judiciaires, comme d'autres fonctionnaires, ne reçoivent parfois pas de salaires pendant des mois, ce qui accroît leur vulnérabilité à la corruption et l'intimidation.¹⁰⁵

Réglementer le travail de ce personnel pourrait également contribuer à améliorer la performance du système, puisque leur activité est directement liée à la qualification, au renvoi et à la gestion des affaires. Le réexamen du rôle des greffiers et l'amélioration de leurs conditions de travail a été l'un des thèmes discutés lors d'une récente retraite sur la réforme de la justice organisée par le ministère de la Justice et de la Sécurité publique.¹⁰⁶ Un comité a été créé pour préparer un projet de loi réorganisant le fonctionnement des secrétaires et éventuellement d'autres agents auxiliaires judiciaires.

leur compétence, leur intégrité et leur expérience. La distribution des affaires aux juges dans la juridiction à laquelle ils appartiennent est une question interne qui relève de l'administration judiciaire.

¹⁰¹ Le « Décret relatif à l'organisation judiciaire » de 1995 contient des clauses pour les carrières administratives – exigence de formation pour les greffiers à chaque niveau par exemple – mais les conditions de nominations et de promotions ne sont pas claires.

¹⁰² Un juge de la cour d'appel gagnerait 2 250 dollars. « Quatrième journée de grève des greffiers et huissiers », Radio Métropole, 16 avril 2010.

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Entretien de Crisis Group, observateurs des droits de l'homme, Gonaïves, Fort Liberté et Cap Haïtien, 7-9 juillet 2011.

¹⁰⁵ Deux substituts commissaires du gouvernement près le parquet de Jacmel se sont mis en grève pendant deux semaines en février 2011 pour exiger le paiement de quinze mois d'arriérés de salaire. « Jacmel : haute tension au sein de la justice », Radio Nouveau Monde, 25 février 2011.

¹⁰⁶ Entretien de Crisis Group, participants à la retraite, Pétion-Ville, 7 septembre et Tabarre, 23 septembre 2011.

V. AMELIORER LA REFORME DE LA JUSTICE

Haïti a besoin d'un plan intégré pour la réforme de la justice qui prenne en compte les nominations clés en attente, les réformes légales et les lois qui les rendent applicables, ainsi que la construction des institutions pour assurer que les organes judiciaires primaires soient pleinement opérationnels. Trois éléments devraient être intégrés pour en garantir le succès : la formation continue des acteurs judiciaires à tous les niveaux, l'éducation civique pour la population et le soutien sans faille de la communauté internationale.

A. UNE NOUVELLE STRATEGIE GOUVERNEMENTALE

Le 23 septembre, le président Martelly déclarait à l'Assemblée générale des Nations unies que la stabilité dépendait de la construction d'un Etat de droit et que cela nécessitait un système de justice fort, indépendant et responsable. Alors qu'il désigne régulièrement l'Etat de droit comme une de ses priorités, le réel défi demeure la mise en pratique. Le ministère de la Justice et de la Sécurité publique, avec l'assistance internationale, a développé une stratégie dont la mise en œuvre suit l'année fiscale (1^{er} octobre-30 septembre). Elle est censée relancer la réforme de la justice qui n'a présenté aucun progrès significatif depuis 2007. Cependant, dépasser le stade de la conception exige des efforts concertés et une volonté politique considérable. Les progrès ont déjà été entravés par les retards pris dans la formation du nouveau gouvernement.¹⁰⁷

La mise en œuvre doit être réalisée en quatre phases. La première et la deuxième portent sur la séparation des branches de l'Etat et le renforcement de l'indépendance judiciaire. Mais seul deux des six postes vacants à la Cour de cassation ont été pourvus, ce qui a empêché son fonctionnement régulier, celui du CSPJ et de l'EMA pendant plus de quatre ans. La troisième phase porte sur l'accès à la justice en soumettant les Codes pénal et d'instruction criminelle révisés à l'évaluation d'un comité composé d'experts juridiques nationaux et internationaux, de concert avec une campagne d'information publique. La quatrième phase doit

¹⁰⁷ Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire, équipe de transition de Martelly, Port-au-Prince, 27 juillet 2011 ; haut responsable de l'ONU, Tabarre, 22 juillet 2011. Le parlement a rejeté deux des candidats à la primature : Daniel Gérard Rouzier en juin et Bernard Gousse en août. Briefing de Crisis Group, *Garder Haïti en sécurité*, op. cit. Son troisième candidat, Garry Conille, a été approuvé le 4 octobre après de longues négociations. « Le Premier ministre ratifié salue le vote des parlementaires, le support de la présidence et le courage du peuple haïtien », communiqué de presse no. 1, bureau de communication du Premier ministre, 5 octobre 2011.

mener à l'adoption des Codes révisés ainsi que des normes pour les assistants de tribunaux et la réorganisation de la profession juridique.

Réussir l'exécution de ce calendrier en quatre phases serait un très grand pas en avant pour consolider l'indépendance du pouvoir judiciaire et renforcer le combat contre la corruption. L'opinion publique a souvent l'impression que les détenus sont libérés grâce à l'influence politique et aux pots-de-vin. La réforme de la justice n'est pas un exercice technique mais au contraire hautement politique, mené dans le contexte haïtien où la politique est un jeu à somme nulle.¹⁰⁸

Martelly sera tout d'abord testé sur sa capacité à bâtir un consensus et une volonté politique autour des initiatives de réforme. La communauté internationale doit également en faire sa priorité principale et anticiper la forte résistance des fauteurs de troubles qui considèrent la réforme de la justice comme une menace. Bien que la plupart des acteurs politiques s'accordent sur la nécessité des réformes, ils n'ont pas encore de position commune sur les détails.¹⁰⁹ C'est un point crucial pour renforcer une culture juridique qui protège le juge de l'influence extérieure et garantisse la confiance du public dans la crédibilité et l'accessibilité du système. Le nouveau gouvernement devrait décider des prochaines étapes et les faire connaître, avec un calendrier clair pour mener à terme l'évaluation, l'approbation du parlement et la mise en œuvre.

B. MAINTENIR LE CRIME ORGANISÉ SOUS CONTRÔLE

Les structures criminelles sont bien mieux organisées que le secteur de la justice et ont des avocats plus compétents qui peuvent négocier les accusations, particulièrement si la négociation entre la défense et l'accusation est introduite par le Code d'instruction criminelle. Les casiers judiciaires étant mal administrés, sans lien entre les juridictions, il n'existe pratiquement aucun dossier de condamnation autre que ceux gardés par les autorités correctionnelles et aucune connexion entre cette base de données et les tribunaux ou la police. Aucun système ne permet de déterminer si un suspect est recherché ailleurs ou possède un casier judiciaire. Cela permet aux criminels de circuler librement à l'intérieur ou à l'extérieur du pays et constitue un obstacle dans la lutte contre le crime organisé.¹¹⁰

La police judiciaire qui délivre les certificats de bonne vie et mœurs n'a aucun fondement fiable sur lequel s'appuyer pour déterminer si un candidat a déjà fait l'objet d'une condamnation. Une des réformes prévues dans le Code révisé devrait créer un système d'enregistrement des données biométriques automatisé afin de relier les dossiers de la police et les informations provenant des prisons, des tribunaux, du parquet, de l'immigration, de la Direction générale des impôts et des cartes d'identité nationales. Mais cela nécessiterait également un soutien technique, pour le prélèvement des empreintes digitales par exemple, ce qui n'est pas en place. Si cette réforme a lieu, elle doit être développée dans le respect des libertés civiles.

L'absence de protection des juges, commissaires de gouvernement et témoins impliqués dans des affaires sensibles est une autre lacune favorable au crime organisé.¹¹¹ Les menaces pour tenter d'influencer les procès au pénal sont monnaie courante. Il n'existe pas de programme de protection des témoins et peu de sécurité, voire aucune, aux audiences.¹¹² Les témoins à charge, même dans les cas d'infractions mineures, ne se présentent souvent pas, ce qui conduit à des ajournements. Cette absence n'est pas seulement liée à l'insécurité mais aussi à la faible conscience de responsabilité civique et des craintes que les travailleurs ont de perdre leur emploi alors qu'ils assistent à des audiences.¹¹³

C. LA COORDINATION DES BAILLEURS DE FONDS

Un objectif central des bailleurs de fonds pour la réforme institutionnelle depuis 1994 a été de créer un système judiciaire intégré. Cependant, les projets dans chacune des composantes du système – police, justice et prisons – ont été entrepris de manière isolée sans être jamais pleinement intégrés. Les bailleurs de fonds luttent actuellement pour aider les autorités locales à améliorer le système judiciaire

gangs menées par la PNH et la MINUSTAH en 2006-2007 et était recherché par la PNH pour le meurtre du consul français honoraire, Paul-Henri Moural, en 2005. Il a été arrêté par les forces de sécurité dominicaines en 2009. « Le chef de gang Amaral Duclona tombe dans l'escarcelle de la police dominicaine », Radio Kiskeya, 9 septembre 2009.

¹¹¹ Les principes fondamentaux de l'ONU exigent que la loi nationale garantisse la sécurité des juges dans l'exercice de leurs fonctions.

¹¹² Dans certains cas, le personnel judiciaire ou les défenseurs, qui ont des relations avec la police, appellent à l'aide depuis les téléphones privés. Entretien de Crisis Group, observateur des droits de l'homme, Gonaïves, 7 juillet 2011 ; voir également « Observations générales », RNDDH, op. cit.

¹¹³ Un rapport récent liste plusieurs affaires où les témoins et les jurés ne se sont pas présentés pendant les assises criminelles de 2010-2011. « Observations générales », RNDDH, op. cit.

¹⁰⁸ Entretien téléphonique de Crisis Group, expert juridique international, 15 juillet 2011.

¹⁰⁹ Entretien de Crisis Group, haut responsable, Association du barreau de Port-au-Prince, Delmas, 31 août 2011 ; haut fonctionnaire haïtien, Pétiyon-Ville.

¹¹⁰ Amaral Duclona, un chef célèbre d'un gang armé de Cité Soleil avait échappé aux arrestations lors des opérations anti-

et les prisons afin qu'ils puissent compléter la performance de la police, qui a acquis un contrôle plus important sur le crime suite aux réformes et à l'augmentation de la confiance du public. Les plans de réformes séparés de ces trois institutions ne produisent pas l'action synchronisée nécessaire pour un système pénal cohérent et efficace.¹¹⁴ En particulier, la tendance a été de se concentrer excessivement sur la PNH depuis que le président Aristide a démobilisé l'armée en 1995,¹¹⁵ alors que les problèmes des composantes judiciaire et carcérale, tout aussi importantes, n'ont pas été abordés avec la même vigueur.¹¹⁶

Un plan quinquennal de réforme de la police a été lancé en 2006, dont la première phase doit se finir en décembre 2011. Les réformes distinctes de la justice et des prisons ont suivi en 2007 sans être placées au même rang de priorité et sans jouir du même soutien local et international. Alors que ces dernières ont été signées par le ministre de la Justice et de la Sécurité publique, le plan de réforme de la PNH est un accord officiel passé entre Haïti et le Conseil de sécurité des Nations unies, signé par le ministre des Affaires étrangères et des Cultes de l'époque Jean Rénaud Clerismé et le secrétaire général Kofi Annan.¹¹⁷ Les résolutions du Conseil de sécurité contenaient habituellement des provisions explicites sur la réforme de la police alors que celles concernant la réforme de la justice restaient vagues.¹¹⁸

La MINUSTAH a lancé le processus de réforme de la police mais les initiatives concernant la justice et les prisons ont toujours tardé. Un haut responsable du ministère de la Justice et de la Sécurité publique a récemment émis ce commentaire : « Chaque bailleur est venu avec son propre projet » en l'absence de stratégie opérationnelle et de calendrier établi.¹¹⁹ Le ministère travaille maintenant à l'élaboration d'une stratégie qui prenne en compte les trois composantes et appelle les bailleurs à aligner leur aide sur celle-ci.

Tout un groupe de bailleurs soutiennent la réforme de la justice. Le programme du secteur de sécurité du PNUD encourage un système de justice pénale plus fort à travers le renforcement de ses liens avec la police¹²⁰ alors que la MINUSTAH apporte un soutien technique pour améliorer la coordination judiciaire.¹²¹ Les Etats-Unis sont actuellement le donateur le plus important : 20 millions de dollars pour un programme quinquennal visant à renforcer les institutions du secteur de la justice, améliorer la prestation de services de la justice pénale et l'accès des citoyens à la justice, et augmenter le contrôle et la supervision du système.¹²² Le Canada a fourni plus de 6 millions de dollars pour construire et réhabiliter des prisons et former et conseiller les autorités pénitentiaires.¹²³ Ces efforts ont permis au système de continuer à fonctionner mais ils ne répondent pas à l'approche holistique exigée pour une réforme systémique.

Le pays ne possède qu'une partie des ressources nécessaires pour faire avancer les réformes. L'aide internationale demeure essentielle et elle est bien accueillie par les autorités.¹²⁴ Mais les bailleurs ne doivent pas travailler d'une manière ad hoc, non coordonnée, comme souvent sur les questions d'Etat de droit. Ils devraient toujours poser trois questions : qui fait quoi ; est-ce que cela respecte la stratégie du gouvernement ; et est-ce que la coordination entre les bailleurs et avec le gouvernement est satisfaisante ? Ils devraient chercher et recevoir des conseils du gouvernement sur la meilleure manière d'aider à la reconstruction et au renforcement du système judiciaire.

La MINUSTAH doit améliorer son rôle de coordination de l'assistance à l'Etat de droit apportée par l'ONU et les autres acteurs. Les efforts de réforme de la justice précédents ont échoué à cause de l'absence d'une telle coordi-

¹¹⁴ Entretien de Crisis Group, Port-au-Prince, juillet-septembre 2011.

¹¹⁵ Entretien de Crisis Group, haut responsable de la police de l'ONU (UNPOL), Pétion-Ville, 7 septembre 2009 ; également Charles T. Call, « UN Peace Operations and State-Building: A Case Study of Haiti », Centre on International Cooperation, mai 2009, www.usip.org.

¹¹⁶ Entretiens de Crisis Group, directeur, académie de police d'Haïti, Tabarre, 9 juin 2009 ; haut responsable de l'UNPOL, Pétion-Ville, 7 septembre 2009.

¹¹⁷ Voir « Police Nationale d'Haïti – Plan de réforme », Conseil de sécurité de l'ONU, S/2006/726, 12 septembre 2006.

¹¹⁸ Résolution du Conseil de sécurité de l'ONU 2012 (14 octobre 2011), qui a prolongé le mandat de la MINUSTAH et réitéré son soutien continu à la réforme de la justice.

¹¹⁹ Entretien de Crisis Group, hauts fonctionnaires, ministère de la Justice et de la Sécurité publique, Port-au-Prince, 27 juillet 2011.

¹²⁰ Le PNUD soutient la modernisation du système d'enregistrement de la justice pénale en commençant par les prisons. Il a déjà installé un système AFIS pour relier tous les centres de détention du pays. Il est prévu que ce registre sera aussi relié à la police, aux commissaires du gouvernement aux tribunaux. Entretien de Crisis Group, cadre technique, programme Etat de droit, PNUD/Haïti, Pétion-Ville, 13 octobre 2011. Voir aussi « le Plan d'action du programme pays (CPAP) pour la période 2009-2011 », PNUD, décembre 2008.

¹²¹ Rapport du Secrétaire général, S/2009/439, op. cit.

¹²² Entretien de Crisis Group, haut responsable, USAID, Tabarre, 25 juin 2009. Voir aussi USAID Fact Sheet, op. cit. Le programme qui s'étendra de 2009 à 2014 a introduit le premier système d'enregistrement et de suivi des affaires, testé dans 25 tribunaux pilotes. Le contrat avec le partenaire de l'USAID chargé d'exécuter le programme a cependant pris fin.

¹²³ Entretien de Crisis Group, haut responsable, projet START, Delmas, 5 juin 2009, mars et mai 2011.

¹²⁴ Entretien de Crisis Group, hauts fonctionnaires du ministère de la Justice et de la Sécurité publique, Port-au-Prince, 27 juillet 2011.

nation, de planification stratégique et d'approche holistique, mais le nouveau gouvernement affirme avoir un plan et un calendrier.¹²⁵ Tous les bailleurs doivent travailler avec la MINUSTAH et le gouvernement pour élaborer une stratégie quinquennale révisée de réforme du secteur de la justice qui couvre la police, les commissaires du gouvernement, le système judiciaire et les prisons. Lorsque cette stratégie est prête, la Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti (CIRH) doit s'assurer que tous les projets des bailleurs ainsi que le travail du Fonds de reconstruction d'Haïti lui correspondent.

VI. CONCLUSION

Des progrès rapides et décisifs dans la réforme de la justice sont le fondement de toute solution durable aux problèmes politiques, économiques et sécuritaires d'Haïti. Le dysfonctionnement du système judiciaire a trop longtemps constitué un obstacle au processus démocratique. Il est urgent d'établir un système capable de poursuivre, condamner et punir les criminels, en particulier les auteurs de crimes graves. Des mesures audacieuses sont nécessaires pour combattre le risque sécuritaire représenté par la hausse des enlèvements et du crime organisé perpétrés par des gangs armés. Transformer les idées du gouvernement en une structure institutionnelle intégrée requiert une réflexion novatrice et une attention de longue durée.

Réformer la justice, les commissaires et les prisons exige une énorme volonté politique des trois branches de l'Etat, de la société civile et du secteur privé, ainsi qu'une aide financière et technique considérable des bailleurs de fonds. Pourvoir les sièges vacants à la Cour de cassation est l'exigence la plus pressante que le président Martelly et le Sénat doivent remplir afin que le Conseil supérieur juridique puisse être opérationnel. Des mesures doivent aussi être prises pour bâtir une confiance civique en donnant la possibilité aux citoyens de participer au processus de réforme. Ouvrir la révision des Codes pénal et d'instruction criminelle à une consultation plus large serait un point de départ.

Le soutien des bailleurs de fonds à la stratégie que l'équipe du président Martelly a présenté aux experts nationaux et internationaux en septembre est une autre exigence toute aussi importante et pressante. Il s'agit de mettre en œuvre non seulement cette stratégie mais aussi le calendrier correspondant des interventions planifiées par les autorités haïtiennes. La communauté internationale devrait se concentrer sur deux objectifs : construire la crédibilité du système judiciaire et améliorer l'accès à la justice.

Des décennies de tentatives de réformes timides et avortées ont laissé la voie quasiment libre à l'impunité. L'absence d'un plan global de réforme de la justice, juridiquement contraignant, constitue un obstacle majeur à des changements durables que les citoyens perçoivent comme étant à leur avantage. Il est actuellement nécessaire de se concentrer sur quatre étapes. Premièrement, pourvoir tous les postes clés. Deuxièmement, approuver les codes révisés et la législation substantielle, en particulier pour le système de justice pénale. Troisièmement, appliquer ces dernières et faire voter la législation complémentaire. Enfin, fournir aux institutions nouvellement établies les ressources humaines et financières adéquates. Haïti démontrerait ainsi qu'un tout nouveau chapitre a été ouvert pour assurer la justice à son peuple.

Port-au-Prince/Bogotá/Bruxelles, 27 octobre 2011

¹²⁵ Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire, équipe de transition de Martelly, Port-au-Prince, 27 juillet 2011.

ANNEX A

CARTE DE HAÏTI



Siège international

149 Avenue Louise, 1050 Bruxelles, Belgique · Tel : +32 2 502 90 38 · Fax : +32 2 502 50 38
Email : brussels@crisisgroup.org

New York

420 Lexington Avenue, Suite 2640, New York 10170 · Tel : +1 212 813 0820 · Fax : +1 212 813 0825
Email : newyork@crisisgroup.org

Washington

1629 K Street, Suite 450, Washington DC 20006 · Tel : +1 202 785 1601 · Fax : +1 202 785 1630
Email : washington@crisisgroup.org

Londres

48 Gray's Inn Road, London WC1X 8LT · Tel : +44 20 7831 1436 · Fax : +44 20 7242 8135
Email : london@crisisgroup.org

Moscou

Kutuzovskiy prospect 36, Building 41, Moscou 121170 Russie · Tel: +7-926-232-6252
Email : moscow@crisisgroup.org

Bureaux régionaux

Crisis Group dispose également de bureaux en Afrique, Asie, Europe, Amérique latine et au Moyen-Orient.

Voir www.crisisgroup.org
