



Assistance légale pour les femmes victimes de violence de genre en Haïti

April 2013

Agnès Hurwitz

Agnes.Hurwitz@undp.org

Table des matières

Introduction.....	3
B. Objectifs - Méthodologie	4
C. Situation économique sociale et sécuritaire.....	4
1. Géographie – Population– Gouvernance.....	4
2. Indicateurs de développement.....	5
3. Développement et disparités de genre	6
4. Violence et criminalité	7
C. La violence de genre en Haïti	8
1. Définitions.....	8
2. La discrimination de genre - valeurs culturelles et troubles sociopolitiques	8
3. Analyse des données les plus récentes sur la violence de genre	10
D.Cadre normatif et institutionnel.....	12
1. Instruments internationaux	12
2. Ordre juridique national.....	13
3. Cadre institutionnel.....	14
a. Pouvoir judiciaire	14
b. Police.....	16
c. Institutions du pouvoir exécutif	17
d. Société civile	17
e. La Concertation nationale contre les violences faites aux femmes.....	18
E. Analyse des interventions et réponses institutionnelles et de la société civile pour lutter contre la violence de genre.....	18
1. Police et Parquet	18
2. Pouvoir judiciaire	20
3. MCFDF	23
4. Société civile.....	23
F. Existence et qualité des services d'assistance légale	24
1. Bureau d'Assistance Légale (BAL) et autres initiatives de représentation légale	25
2. Prise en charge pluridisciplinaire par les organisations de base	26
G. Conclusions et Recommandations.....	27
Annexe I - Liste des entretiens conduits entre le 25 et le 29 mars 2013 avec les contreparties nationales et internationales	30
Annexe II - Bibliographie	31

Introduction

Ces dernières années, la violence contre les femmes, y compris la violence sexuelle et la violence domestique (inclues sous le concept de la « violence de genre »), a fait l'objet d'une attention accrue par la communauté internationale. Un grand nombre d'études ont mis en exergue l'impact de ces violences sur la santé des femmes, et plus généralement, sur le développement humain.¹ Bien que la violence de genre ne soit certainement pas une problématique nouvelle en Haïti, le séisme de 2010 a eu pour effet de concentrer l'attention des acteurs nationaux et internationaux sur la question.

Il est souvent difficile de démontrer une augmentation des incidents de violence de genre, y compris en Haïti, dans la mesure où cette augmentation pourrait tout simplement résulter d'une augmentation des cas rapportés et plus généralement d'une amélioration des systèmes de collecte de données. Il n'en reste pas moins que la violence de genre continue d'affecter un grand nombre de femmes haïtiennes et constitue une violation des droits humains reconnue par de nombreux instruments universaux et régionaux. Comme le note le rapport EMMUS-IV, « la tolérance et l'expérience de la violence domestique sont des barrières importantes au pouvoir d'action des femmes ».²

La réaction des institutions et plus spécifiquement de la justice pénale face à ces violations reste profondément inadaptée du fait du manque de capacités et de moyens mais aussi en raison de la persistance de stéréotypes culturels. En résulte une situation d'impunité presque totale qui contribue à perpétuer ces violations et la situation de vulnérabilité des femmes.

En termes d'accompagnement et d'assistance aux victimes, la société civile et en particulier les organisations de base sont très actives et offrent dans de nombreuses régions du pays une prise en charge pluridisciplinaire, comprenant des services d'accompagnement médical, psycho-social et juridique pour les femmes qui ont été victimes de violences de genre. Le Bureau d'Assistance Légale (BAL) qui a repris ses opérations sous le contrôle du Ministère de la Justice, offre également des services mais n'est présent depuis sa remise en œuvre qu'à Port-au-Prince, n'est pas en soi spécialisé dans la représentation aux victimes, et a une capacité très limitée.

Il existe cependant un consensus parmi les acteurs internationaux et nationaux sur le fait que les services d'assistance juridique devraient en principe être fournis par l'État. La question essentielle qui se pose concerne la manière d'intégrer les services d'accompagnement juridique et de bénéficier de l'expérience acquise par les organisations de la société civile dans un cadre institutionnel qui permette d'assurer leur pérennité et permanence tout en faisant en sorte que ce processus n'aboutisse pas à un résultat contreproductif en termes d'accès et d'efficacité des services actuellement fournis. Malgré les efforts entrepris pour renforcer la capacité des institutions gouvernementales et le rôle important joué par le Ministère de la Justice et de la Sécurité Publique et le Ministère à la Condition Féminine et aux Droits des

¹ Voir UNWomen's *Progress of the World's Women 2011-2012: In Pursuit of Justice*, <http://progress.unwomen.org> (non disponible en français).

² Enquête Mortalité, Morbidité et Utilisation des Services 2005-2006, Haïti, janvier 2007, (Rapport EMMUS-IV), p. 295.

Femmes, les institutions étatiques sont encore fragiles et sont à la merci des multiples luttes politiques qui affaiblissent l'État haïtien.

B. Objectifs - Méthodologie

Le présent rapport a pour but d'analyser les défaillances existantes en termes d'accès des femmes victimes de violence de genre à la justice et d'offrir des recommandations concernant le développement d'activités programmatiques dans le domaine de l'assistance juridique aux femmes victimes de la violence de genre.

Bien qu'il puisse être utilisé isolément, le rapport a été préparé pour les besoins d'une étude régionale du Bureau régional du PNUD pour l'Amérique Latine et les Caraïbes sur l'assistance juridique aux victimes de violence de genre dans cinq pays des Caraïbes (le Belize, Haïti, la Jamaïque, le Surinam, et Trinidad & Tobago).

Le présent rapport a été élaboré à partir des données collectées au travers d'entretiens semi-structurés avec les contreparties nationales et internationales en Haïti du 25 au 29 mars 2013 (voir Annexe I) et de l'analyse d'une série de rapports et études récentes sur la violence de genre en Haïti (voir Annexe II).

C. Situation économique sociale et sécuritaire

1. Géographie – Population– Gouvernance

Haïti se situe dans la région des Caraïbes et est avec la République dominicaine, l'un des deux états situés sur l'île d'Hispaniola.

Le pays compte 10 413 211 millions d'habitants dont 2.5 millions vivent dans la capitale, Port-au-Prince. 40% de la population a entre 0 et 14 ans et l'espérance de vie à la naissance est de 62.4 ans. Les deux langues nationales sont le créole et le français. La population est à 95% de descendance africaine, les 5% restants étant d'origine européenne.

Haïti a acquis son indépendance du colonisateur français en 1804 et a été gouvernée pendant de nombreuses années par des régimes autoritaires, notamment ceux de François Duvalier et de son fils, Jean-Claude Duvalier, de 1957 à 1986. Malgré l'adoption d'une constitution démocratique en 1987, le pays a été la proie d'une instabilité politique chronique. En 1990, Jean-Bertrand Aristide fût élu président mais fût rapidement renversé par une junte militaire qui garda le pouvoir jusqu'à son retour au pays en 1994. Il fût l'objet d'un second coup d'état en 2004. Les élections de 2006 marquèrent un tournant important dans l'évolution du pays vers la démocratisation de la vie publique.

Haïti continue d'être rongé par des problèmes profonds de gouvernance, en raison notamment des blocages et luttes internes continuelles entre dirigeants politiques,³ qui génèrent d'importants dysfonctionnements dans la bonne marche des affaires publiques. Les fréquents remaniements et changements de gouvernement continuent de contribuer à la faiblesse des institutions de l'État y compris en matière

³ Report of the Secretary-General on the United Nations Stabilization Mission in Haiti, 8 March 2013, UN Doc. S/2013/139, (Rapport du Secrétaire général 2013) para.60.

sécuritaire et judiciaire,⁴ et créent un environnement propice au développement de la corruption.

Les Nations Unies ont établi des missions de maintien de la paix dans le pays depuis 1991. La mission actuelle, intitulée la Mission des Nations Unies pour la Stabilisation en Haïti fut établie en 2004 et son mandat a été renouvelé jusqu'en octobre 2013.⁵

À ce stade, l'objectif clef des Nations Unies et du gouvernement est de poursuivre le processus de stabilisation en cours, qui est essentiel pour le renforcement des institutions de gouvernance, la promotion du développement socio-économique et la capacité d'attirer les investissements étrangers. La tenue prochaine d'élections législatives partielles, municipales et locales,⁶ constituera un test important du progrès accompli par le pays dans le domaine de la gouvernance.⁷

2. Indicateurs de développement

Bien que la situation se soit indéniablement améliorée ces dernières années, Haïti souffre encore de retards importants en termes de développement. En 2011, 55% de la population vivait avec des revenus moyens en dessous de la ligne de pauvreté extrême de 1 dollar par personne et par jour et 71%, soit près de 6.2 millions de personnes, en dessous de la ligne de pauvreté générale de 2 dollars par jour.⁸ 64.5% de la population a accès à l'eau potable et 21.9% des enfants de moins de 5 ans sont atteints de malnutrition chronique, ce qui constitue un progrès par rapport aux années précédentes.⁹ La grande majorité des Haïtiens sont informés des risques liés au VIH/SIDA,¹⁰ mais le niveau de contamination n'a subi qu'un recul minimal.¹¹

L'accès à l'éducation s'est grandement démocratisé,¹² le taux de fréquentation scolaire pour l'école primaire est de 77%, et le taux d'alphabétisation se situe à 67.54%.¹³ La durée moyenne de scolarisation est néanmoins encore très courte, 4.9 ans,¹⁴ reflétant le fait que le taux de fréquentation au secondaire est de seulement 25%.¹⁵ Le taux de chômage est par ailleurs extrêmement élevé, 40.6% de la population étant sans emploi, et la pauvreté est endémique particulièrement dans les zones rurales.

⁴ Voir Rapport du Secrétaire général sur la Mission pour la stabilisation d'Haïti, 31 août 2012, UN Doc. S/2012/678 (Rapport du Secrétaire général 2012); para. 19 ; Rapport du Secrétaire général 2013, para. 64.

⁵ Voir Résolution du Conseil de sécurité 2070, 12 octobre 2012, http://minustah.org/pdfs/res/res2070_en.pdf

⁶ Rapport du Secrétaire général 2012, para. 16.

⁷ Nations Unies en Haïti: *Haïti va de l'avant, pas à pas*, 2012, p. 4, <http://minustah.org/?p=39697>

⁸ Conseil des droits de l'homme, Rapport national présenté conformément au paragraphe 15 a) de l'annexe à la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme, 19 juillet 2011, UN Doc. HRC/WG.6/12/HTI/1, (Rapport Conseil des droits de l'homme) para. 57.

⁹ Ministère de la santé publique et de la population, Enquête Mortalité, Morbidité et Utilisation des Services EMMUS-V Haïti 2012- Rapport Préliminaire (Rapport EMMUS-V). septembre 2012, p. 13.

¹⁰ Voir Rapport EMMUS-V, p. 38.

¹¹ Nations Unies en Haïti, p. 4.

¹² Voir Rapport EMMUS-IV, p. 27.

¹³ Voir aussi Rapport EMMUS-IV, p. 30.

¹⁴ Voir Indicateurs internationaux de développement humain – Programme des Nations Unies pour le développement, <http://hdrstats.undp.org/fr/pays/profils/HTI.html>

¹⁵ Rapport EMMUS-V, p. 10.

Le séisme de 2010 n'a fait qu'aggraver la situation économique et sociale des plus démunis, tuant plus de 220,000 personnes et laissant près de 2,3 millions de personnes sans logement. Le coût de ce désastre a été estimé à près de 7,804 milliards de dollars US, l'équivalent d'un peu plus du produit intérieur brut (PIB) du pays en 2009. La plupart des édifices publics, y compris les services judiciaires, policiers, et sanitaires ont été détruits ou gravement endommagés et une grande partie des institutions de l'État sont encore installées dans des bâtiments préfabriqués. En outre, plus de 18,000 fonctionnaires périrent dans le séisme, engendrant des pertes importantes en termes de capital humain. À ce jour, près de 400,000 personnes sont encore déplacées et vivent dans des camps.¹⁶

3. Développement et disparités de genre

Les femmes ont un rôle important dans la société haïtienne. Elles représentent 51% de la population du pays, et constituent 48% de la population économiquement active surtout dans le commerce et les échanges mineurs, dans lequel elles représentent 82% des travailleurs, et dans l'agriculture où leur pourcentage est de 37%.¹⁷ Le taux de fécondité reste élevé, 3.5 enfants par femme, particulièrement pour les femmes très jeunes (15-19 ans).¹⁸ Les premiers rapports sexuels commencent à un âge relativement précoce,¹⁹ et il existe une proportion importante d'unions conjugales informelles,²⁰ et d'unions où l'homme a plusieurs partenaires dans les tranches d'âge plus élevées.²¹ On notera en outre qu'entre 42% et 44% des chefs de famille sont des femmes.²²

Les femmes restent fortement désavantagées au plan économique, social, éducatif et sanitaire.²³ Elles reçoivent des salaires inférieurs à ceux des hommes, représentant 87% du tiers des revenus les plus faibles dans le secteur informel et 83% dans le secteur formel, comparé à une représentation masculine de 69% et 44% respectivement pour le même revenu. Le niveau d'éducation limité affecte les femmes de manière prédominante, ce qui explique leur entrée précoce et sans qualifications sur le marché du travail. Cette féminisation de la pauvreté et l'état de subordination des femmes les mettent dans une position de victimes potentielles de

¹⁶ Rapport du Secrétaire général 2012, para. 13.

¹⁷ Voir également Rapport EMMUS-IV, p. 37.

¹⁸ Rapport EMMUS-V, p. 15.

¹⁹ Rapport EMMUS-IV, p. 84 et 86. En termes d'unions, la moyenne d'âge des femmes lors de leur première union est de 19.8 ans en milieu rural. Les femmes ayant un niveau d'éducation secondaire et/ou d'un niveau de richesse plus important entrent dans leur première union plus tardivement, aux alentours de 23-24 ans. Quant aux premiers rapports sexuels, 16% des femmes ont des rapports sexuels avant l'âge de 15 ans, et l'âge médian du premier rapport sexuel est de 18.1 ans.

²⁰ Voir également Rapport EMMUS-V sur la multiplicité des partenaires sexuels surtout parmi les hommes, p. 43.

²¹ Rapport EMMUS-IV, p. 81-83. Le rapport note néanmoins une nette diminution du nombre déclaré de ces unions multiples.

²² UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Consideration of reports submitted by State parties under article 18 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Combined initial, second, third, fourth, fifth, sixth and seventh periodic reports of State parties: Haiti, 9 July 2008, UN Doc. CEDAW/C/HTI/7, (Rapport CEDAW) p. 21.

²³ Conseil des droits de l'homme, Compilation établie par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme, conformément au paragraphe 15 b) de l'annexe à la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme, Haïti, 25 juillet 2011, UN Doc. A/HRC/WG.6/1/HTI/2 (Compilation Conseil des droits de l'homme), para. 23 ; Rapport CEDAW, p. 77.

violences.²⁴ Elles sont en outre, et comme il sera détaillé plus avant dans ce rapport, victimes de discriminations importantes en termes d'accès à la justice et aux services publics.²⁵

Au plan politique et institutionnel, on notera que la Constitution fut amendée en 2011 et impose à présent un quota de 30% de femmes dans tous les secteurs de la vie nationale. Bien que le discours sur l'égalité soit bien rodé, la mise en oeuvre de politiques publiques sur l'égalité entre hommes et femmes n'a cependant pas suivi. Les femmes restent donc sous-représentées dans les postes politiques et à haut niveau des institutions étatiques, et dans la magistrature,²⁶ où elles ne constituaient en 2011 que 13% des magistrats du siège et 7.9% des officiers judiciaires.²⁷

4. Violence et criminalité

La criminalité et violence de droit commun reste l'un des défis majeurs pour assurer la stabilisation à long terme d'Haïti. Le séisme de 2010 a eu un effet dévastateur sur les institutions chargées du maintien de l'ordre public et l'éclatement des structures sociales, rendant la situation sécuritaire particulièrement tendue.²⁸ De nombreux détenus réussirent à s'échapper de prison et les capacités d'accueil des centres de détention furent grandement réduites en raison de l'effondrement ou de la dégradation des structures pénitentiaires.²⁹

Le nombre d'homicides a fortement augmenté pendant le deuxième trimestre de 2012, et le dernier rapport de la MINUSTAH mentionne une moyenne de 79 homicides par mois de septembre à décembre 2012, alors que pendant la même période en 2011, on en comptait en moyenne 60.³⁰ Le nombre de kidnappings se situe à 18 par mois pendant la même période,³¹ tandis que 40 viols ont été enregistrés.³² La violence criminelle est particulièrement prévalente dans la zone métropolitaine de Port-au-Prince, où se concentrent 65% des homicides, 85 à 90% de ceux-ci étant commis dans les quartiers défavorisés. Les bandes armées sont les principales responsables de l'insécurité dans ces zones et sont impliquées dans des meurtres, kidnappings, vols, trafic de stupéfiants et d'armes légères, racket ainsi que

²⁴ Inter-American Commission on Human Rights, Observations of the Inter-American Commission on Human Rights Upon Conclusion of its April 2007 Visit to Haiti, OEA.Ser.L/V/II.131, 2 March 2008, (Rapport Commission interaméricaine) para. 42 ; Conseil des droits de l'homme, Résumé établi par le Haut Commissariat aux droits de l'homme conformément au paragraphe 15 c) de l'annexe à la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme, UN Doc. A/HRC/WG.6/12/HTI/3 (Résumé Conseil des droits de l'homme), para. 16; Ministère de la Condition Féminine et aux Droits de la Femme (MCFDF), Étude : Une Réponse à la Violence Faite aux Femmes en Haïti, étude sur la violence domestique et sexuelle en Haïti, 30 Mars 2007 (Étude MCFDF 2007), p. 21.

²⁵ Rapport Commission interaméricaine, para. 40, 42.

²⁶ Rapport Commission interaméricaine, para. 40-41 ; Compilation Conseil des droits de l'homme, para. 23.

²⁷ United Nations Rule of Law Indicators Project, *Implementation of Rule of Law Indicators in Haiti* (September – October 2011), April 12 2012, (Indicateurs de l'état de droit en Haïti), p. 22, pour plus de détails voir, p. 92-93.

²⁸ Compilation Conseil des droits de l'homme, para. 30.

²⁹ Compilation Conseil des droits de l'homme, para. 32.

³⁰ Rapport du Secrétaire général 2013, para. 10.

³¹ *Ibid.*

³² *Ibid.*

dans des luttes de contrôle de leurs territoires,³³ qui semblent être en partie incitées par des acteurs politiques.³⁴

C. La violence de genre en Haïti

1. Définitions

La violence contre les femmes désigne « tous actes de violence, fondés sur l'appartenance au sexe féminin, causant ou susceptible de causer aux femmes des dommages ou des souffrances physiques, sexuelles ou psychologiques et comprenant la menace de tels actes, la contrainte ou la privation arbitraire de la liberté, que ce soit dans la vie publique ou dans la vie privée ».³⁵

L'article 2 de la Convention interaméricaine « Convention de Bélem do Pará » stipule que :

« Par violence contre la femme, on entend la violence physique, sexuelle ou psychique:

a. se produisant dans la famille ou dans le ménage ou dans toute autre relation interpersonnelle, que l'agresseur ait partagé ou non la même résidence que la femme, se manifestant, entre autres, sous forme de: viols, mauvais traitements ou sévices sexuels;

b. se produisant dans la communauté, quel qu'en soit l'auteur, et comprenant entre autres, les viols, sévices sexuels, tortures, traite des personnes, prostitution forcée, séquestration, harcèlement sexuel sur les lieux de travail dans les institutions d'enseignement, de santé ou tout autre lieu; et

c. perpétrée ou tolérée par l'Etat ou ses agents, où qu'elle se produise. »

2. La discrimination de genre - valeurs culturelles et troubles sociopolitiques

La violence faite aux femmes n'est pas un phénomène nouveau en Haïti. Bien que les conséquences du séisme aient focalisé l'attention de la communauté internationale et des médias sur la prévalence des crimes sexuels dans les camps de déplacés,³⁶ les actes de violence contre les femmes, plus particulièrement la violence sexuelle était déjà reconnue comme un problème grave bien avant le séisme.³⁷ En 1996, le Centre Haïtien de Recherches et d'Actions pour la Promotion Féminine concluait que 70% des femmes haïtiennes avaient vécu des situations de violence sous différentes formes, y compris, sexuelle, psychologique, sociale, politique etc.³⁸ Ces chiffres sont à comparer avec le rapport EMMUS-IV qui indique que pour la période considérée (2004-2005), plus d'un quart (27%) des femmes

³³ Rapport du Secrétaire général 2012, para. 11.

³⁴ Rapport du Secrétaire général 2013, para. 10.

³⁵ Art.1 de la Déclaration des Nations Unies sur l'élimination de la violence à l'égard des femmes.

³⁶ Comme le note la section des droits de l'homme de la MINUSTAH, « la violence commise dans les camps n'est qu'un exemple plus visible d'un problème systémique et structurel de la société haïtienne » voir : Section des droits de l'homme de la MINUSTAH / HCDH, « Rapport sur la réponse de la police et du système judiciaire aux plaintes pour viol dans la région métropolitaine de Port-au-Prince, Juin 2012 (Étude HCDH Haïti), para. 35 <http://minustah.org/?p=36059> ; voir également Rapport Commission interaméricaine, para. 50.

³⁷ Étude MCFDF 2007, p. 21 ; voir également Rapport Commission interaméricaine, para. 46 ; Rapport CEDAW, p. 23, 50-53.

³⁸ Étude MCFDF 2007, p. 18.

haïtiennes avait déclaré avoir subi des violences physiques à un moment quelconque depuis l'âge de 15 ans. Le même rapport indique que 46% de ces violences ont été commises par des personnes autres que les partenaires, tandis que 32% des femmes déclaraient que l'auteur était le mari/partenaire seul. Si l'on ajoute à ce chiffre les cas dans lesquels le mari ou partenaire était impliqué dans les violences avec d'autres, on constate que près de deux tiers des cas reportés par les femmes interrogées impliquaient le partenaire ou mari.³⁹

Les stéréotypes et discriminations de genre sont encore fort répandus dans la société haïtienne, et sont fondés sur l'idée d'un droit qu'aurait l'homme de contrôler sa femme, y compris par l'usage de la violence.⁴⁰ Ces stéréotypes sont également fortement influencés par les valeurs culturelles communément acceptées, et notamment le fait que la violence est encore considérée comme une stratégie acceptable de résolution des conflits, dans une société qui est qualifiée par le Rapporteur spécial sur la violence faite aux femmes de « structurellement et intrinsèquement violente ».⁴¹ Ainsi, l'enquête du Centre Haïtien de Recherches et d'Actions pour la Promotion Féminine de 1996 indiquait que 48% des femmes ayant déjà souffert de violence domestique considéraient qu'il était justifié de battre une femme si cette dernière négligeait ses enfants, si elle sortait sans prévenir son partenaire, si elle était en désaccord avec lui, si elle refusait d'avoir des rapports sexuels, si elle ne cuisinait pas correctement ou si elle parlait à d'autres hommes.⁴² Le rapport EMMUS-IV de 2004-2005 montre une diminution notable de ce pourcentage, mais les données analysées révèlent cependant que près de 20% des femmes considèrent encore qu'un homme a le droit de battre son épouse ou partenaire si celle-ci sort sans le lui dire ou néglige ses enfants.⁴³ Entre 7 et 8% estimaient selon ce même rapport qu'il est acceptable que l'homme batte sa femme lorsqu'elle laisse brûler la nourriture, lui tient tête ou refuse d'avoir des relations sexuelles avec lui. Un tiers des femmes interrogées était d'accord avec au moins l'une de ces raisons.⁴⁴

La violence sociale et politique qui agite le pays depuis des décennies a par ailleurs eu un impact sur les relations privées et l'incidence des cas de violences sexuelles, domestiques et conjugales, tant en termes quantitatifs qu'au niveau des formes et du degré de cruauté desdits actes.⁴⁵ Ce lien est particulièrement évident lorsque l'on examine les conditions qui prévalent pendant les périodes de troubles sociaux et politiques, telles que la circulation importante d'armes, l'absence d'éclairage public, et dans une moindre mesure, - mais ce facteur est important dans les camps de déplacés notamment -, le manque d'intimité des logements.⁴⁶ Comme l'a noté l'équipe de pays des Nations Unies en 2011, « les déplacements de masse, les

³⁹ Rapport EMMUS-IV, p. 299.

⁴⁰ Rapport Commission interaméricaine, para. 50 ; Rapport CEDAW, p. 45.

⁴¹ Rapport CEDAW 2008, p. 50.

⁴² Étude MCFDF 2007, p. 19.

⁴³ Voir Fonds pour la réalisation des OMD, *Perspective sur la victimisation des femmes en Haïti*, 25 novembre 2012,

<http://www.ht.undp.org/content/dam/haiti/docs/reduction%20de%20la%20pauvrete/Journee%20Contre%20les%20Violences%20Faites%20aux%20Femmes.pdf> qui rapporte un taux de 10 à 20 % de femmes considérant qu'il est justifié pour un homme de battre sa conjointe quand elle n'obéit pas.

⁴⁴ Rapport EMMUS-IV, p. 283.

⁴⁵ Voir Concertation Nationale contre les violences faites aux femmes, *Plan National de Lutte contre les Violences Faites aux Femmes: Prévention, Prise en Charge et Accompagnement des Victimes de violences spécifiques faites aux femmes, 2006-2011*, (Plan national 2006-2011), Novembre 2005.

⁴⁶ Étude MCFDF 2007, p. 18.

logements inadéquats, la perte de moyens de subsistance et de possibilités économiques ont exposé davantage les femmes aux abus ».⁴⁷

Il faut également relever que le viol a été utilisé comme arme d'intimidation à des fins politiques notamment sous l'ère du Président Cedras, et est devenu par la suite une pratique courante des bandes de délinquants, mais également de la Police Nationale Haïtienne (PNH), et de structures paramilitaires.⁴⁸ La commission de viols collectifs, qui constituaient entre 2004-2005 un tiers des cas enregistrés par les organisations de femmes, semblait clairement le fait de ces différents acteurs.⁴⁹ Les femmes ont pu également être utilisées par ces groupes armés comme esclaves sexuelles.⁵⁰ La situation de non-droit résultant du séisme a permis aux bandes organisées de prospérer et de continuer à exploiter et violenter les femmes surtout dans les camps de déplacés.⁵¹

3. Analyse des données les plus récentes sur la violence de genre

En termes de collecte de données, la Concertation nationale contre la violence faite aux femmes s'est engagée activement dans le développement d'un système de collecte généralisé qui permette d'obtenir des données plus précises et complètes sur la prévalence de la violence faite aux femmes. La méthodologie développée par la concertation est fondée sur l'élaboration d'une fiche unique que toutes les institutions en contact avec les femmes victimes de violence sont encouragées à utiliser depuis 2006.⁵² Cette approche tentait de remédier aux données disparates et incohérentes collectées par la myriade d'organisations nationales et internationales travaillant dans le domaine de la protection des femmes. Du fait du séisme, les efforts de collecte de données par les organisations haïtiennes ont malheureusement été fortement mis à mal. Les dernières données ont été présentées pour la période allant de juillet 2011 à juin 2012.⁵³

Cela étant dit, il est important de noter que la collecte de données continue d'être parsemée d'obstacles du fait d'une culture du silence autour de la violence domestique,⁵⁴ d'une forme de « banalisation » de ces actes et de l'opinion selon laquelle ces comportements relèvent exclusivement de la sphère privée et ne sont pas véritablement criminels.⁵⁵ Comme le note le rapport EMMUS-IV, « même les femmes qui veulent parler de leur expérience ont des difficultés parce qu'elles éprouvent un sentiment de honte ou de crainte ».⁵⁶ Certaines des contreparties interrogées notent également que la police serait peu encline à partager ses données avec des organisations non gouvernementales. Du côté de celles-ci, l'héritage de la dictature et des périodes politiques troubles tend à créer un certain

⁴⁷ Compilation Conseil des droits de l'homme, para. 34 ; voir également Résumé Conseil des droits de l'homme, para. 69-72.

⁴⁸ Rapport Commission interaméricaine, para. 44.

⁴⁹ Plan National 2006-2011, p. 7-8.

⁵⁰ Rapport Commission interaméricaine, para. 44.

⁵¹ Compilation Conseil des droits de l'homme, para. 35, 70 ; voir Étude HCDH Haïti, p. 10 qui fait référence à la décision du 22 décembre 2010 de la Commission Interaméricaine des Droits de l'Homme d'accorder des mesures intérimaires pour toutes les femmes logées dans les 22 camps de Port-au-Prince, voir <http://ijdh.org/wordpress/wp-content/uploads/2010/04/IACHR-Dcision-12-22-English-French.pdf>

⁵² Voir Plan national 2006-2011, p. 11.

⁵³ Concertation nationale contre les violences faites aux femmes, violences spécifiques faites aux femmes, juillet 2011 à juin 2012.

⁵⁴ Rapport Commission interaméricaine, para. 45-46; Étude MCFDF 2007, p. 20 ; Plan national 2006-2011, p. 6.

⁵⁵ Rapport Commission interaméricaine, para. 46, 50.

⁵⁶ Rapport EMMUS-IV, p. 295.

degré de méfiance envers les autorités et une réticence à partager des informations qui pourraient être exploitées contre la population.

Les données présentées ci-dessous sont donc essentiellement celles qui ont été compilées par la Concertation. Bien qu'elles ne permettent pas de déterminer la prévalence de la violence de genre par rapport à d'autres infractions et de procéder à une comparaison plus fine du niveau de violence avec celui d'autres pays de la région, ces données offrent néanmoins un aperçu des catégories les plus fréquentes de violences de genre, et du profil des victimes, en termes d'âge, et de statut social et personnel.

Le dernier rapport de la Concertation nationale contre les violences faites aux femmes⁵⁷ indique que de juillet 2011 à juin 2012, 1,127 cas de violences sexuelle contre des femmes et des hommes ont été rapportés dans quatre départements du pays, 76.6% de ces cas concernant des femmes. Ces cas ont été recueillis à partir de la fiche nationale d'enregistrement, 52.4% par des organisations de femme, 35.9% par des professionnels de la santé, 25% par des organisations de femmes et 10.6% par le secteur judiciaire (tribunaux et parquet). Ces chiffres révèlent des modifications importantes par rapport aux données précédentes, selon lesquelles les femmes se dirigeaient majoritairement vers le secteur de la santé, et en second lieu mais seulement dans 25% des cas vers les organisations de femmes. Le pourcentage d'enregistrement provenant du secteur judiciaire a également sensiblement augmenté, vu qu'il était auparavant de 7%.

Sur ces 863 cas de violence contre les femmes, 64.90% des violences commises étaient physiques, 16.1% étaient de nature sexuelle, - une diminution significative de l'incidence des violences sexuelles depuis le dernier rapport, qui mentionnait un pourcentage de 29% -, 7.3% de nature psychologique, et 11.7% de nature économique.⁵⁸ La tranche d'âge la plus touchée se situe entre 20 et 30 ans pour les agressions physiques, et entre 10 et 25 ans pour les agressions sexuelles, dont pas moins de 60% sont encore mineures au moment des faits et 5.6% ont entre 5 et 10 ans.⁵⁹ Le rapport révèle par ailleurs que ce sont les femmes célibataires qui sont majoritairement victimes de violences sexuelles, environ 80%, surtout des filles mineures et de jeunes adultes.⁶⁰ Parmi les 142 cas d'agression sexuelle répertoriés, on compte 78.2% de viols, 9.2% de tentatives de viol, et 3.50% d'harcèlement sexuel (attouchement). 89.3% des viols sont commis de manière collective, un chiffre particulièrement élevé.⁶¹ Ce chiffre est à mettre en corrélation avec les lieux où ces violences sexuelles ont généralement été commises, 57% ayant été perpétrées à un domicile privé et 34% dans un lieu public. La violence conjugale et la violence familiale (entre membres de la famille excepté les conjoints ou ex-conjoints) représentent quant à elles respectivement 70% et 10% des cas de violences de genre.⁶² On notera finalement que 43% des femmes ne se dirigent pas immédiatement vers un service de prise en charge après l'agression, ce qui, comme il sera discuté ci-dessous, pose problème du point de vue des poursuites pénales.

⁵⁷ Sur le mandat et la structure de la Concertation nationale, voir ci-dessous.

⁵⁸ Concertation Nationale contre les violences faites aux femmes, *Violence spécifiques faites aux femmes, juillet 2011 à juin 2012*, (Rapport Concertation nationale) p. 2-3.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 4. Voir aussi, Fonds pour la réalisation des OMD, Perspective sur la victimization des femmes en Haïti, 25 novembre 2012. Il faut cependant noter que le pourcentage de femmes qui acceptèrent de répondre à l'enquête de victimization est très bas.

⁶⁰ Rapport Concertation nationale, p. 5; voir également Fonds pour la réalisation des OMD, Perspective sur la victimization des femmes en Haïti, 25 novembre 2012,

⁶¹ Rapport Concertation nationale, p. 5.

⁶² Rapport Concertation nationale, p. 7.

Qu'en est-il des données sur la manière dont les cas de violence sont informés ces organisations sont ensuite traités par la police et le pouvoir judiciaire? Sur ce point également, les données disponibles sont relativement limitées. Le PNUD a néanmoins recueilli récemment des données intéressantes, qui indiquent que pour la période allant d'octobre 2011 à juin 2012, 724 affaires relatives à des infractions de nature sexuelle avait été portées devant les tribunaux pour l'ensemble du pays, représentant 6.5% du total (11097) des infractions dont les tribunaux ont connu pendant cette période. L'étude de la Section des droits de l'homme de la MINUSTAH / HCDH rapporte par ailleurs qu'en 2010, un groupe d'organisations locales avaient enregistré 500 affaires de violence sexuelle pour la zone de Port au Prince. En décembre 2011, seuls 60 à 80 cas avaient été déférés au parquet, 26 affaires avaient été transmises à un juge d'instruction, et parmi ces cas, seuls 6 cas furent renvoyés devant les tribunaux. Aucun procès n'avait été entamé.⁶³

Bien que ne couvrant que 500 cas, ces chiffres démontrent un niveau d'impunité inquiétant pour les affaires de viols, qui n'est pas sans rappeler la situation d'autres pays des Caraïbes.⁶⁴ Les raisons pour lesquelles un nombre limité d'affaires arrivent devant les juges sont liées, comme analysé plus avant, à la capacité limitée de la police et au manque de formation des policiers ; aux menaces et intimidations exercées contre la victime et sa famille ; aux retards pris dans l'enquête judiciaire du fait d'un manque de moyens et de ressources, et des problèmes liés à la délivrance de certificats médicaux.⁶⁵

D. Cadre normatif et institutionnel

Bien qu'Haïti ait adhéré aux instruments internationaux les plus importants en matière de discrimination contre les femmes, le cadre normatif reste cependant largement déficient. Dans son rapport de 2007, la Commission interaméricaine des droits de l'homme notait les importantes lacunes de la législation haïtienne dans ce domaine.⁶⁶

1. Instruments internationaux

Haïti a ratifié la plupart des instruments internationaux dans le domaine de la protection des droits humains et des libertés fondamentales, à savoir, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ratifié en 1991), la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (ratifiée en 1981),⁶⁷ la Convention sur les droits politiques de la femme (ratifiée en 1957), la

⁶³ Étude HCDH Haïti, p. 13. Les organisations ayant enregistré ces cas sont la FEM CAM, KOFAVIV, and FAVILEK.

⁶⁴ Voir rapport sur le Belize.

⁶⁵ Étude HCDH Haïti, p. 11. Sur les certificats médicaux et les mesures prises pour remédier aux problèmes de délivrance, en termes de qualification du médecin et de gratuite, voir plus loin, Marjorie Joseph, *Le certificat médical, une preuve incontournable dans les cas de violence faites aux femmes*, URAMEL, http://www.haitimedical.com/uramel/formulaires/violence_femmes.pdf

⁶⁶ Rapport Commission interaméricaine, 2 March 2008,

⁶⁷ On notera en particulier que les articles 2, 5, 11, 12 and 16 de la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes oblige les États parties à prendre les mesures nécessaires pour protéger les femmes contre toutes formes de violence au sein de la famille, sur le lieu de travail ou dans toute autre domaine de la vie social.

Convention sur la répression de la traite des êtres humains et de la prostitution d'autrui (ratifiée en 1957).⁶⁸

Haïti n'est en revanche toujours pas partie à la Convention contre la torture et autres traitements cruels, inhumains ou dégradants, au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et à son Protocole ni aux Protocoles facultatifs au Pacte relatif aux droits civils et politique, et à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.⁶⁹

2. Ordre juridique national

La Constitution de 1987 consacre plusieurs chapitres aux droits fondamentaux des Haïtiens et reconnaît notamment le droit à la vie, à l'éducation, à l'information, et à la sécurité ainsi que le principe de l'égalité entre hommes et femmes. En vertu de l'article 276, les instruments internationaux priment sur la loi nationale.

Bien qu'il existe des textes traitant de manière spécifique de questions relatives à la discrimination de genre, tels que le Décret du 8 octobre 1982 donnant à la femme mariée un statut conforme à la Constitution et éliminant toutes les formes de discrimination à son égard, il n'existe cependant pas de législation générale interdisant et punissant toute forme de discrimination contre les femmes.⁷⁰

Le Code pénal, tout comme le Code d'instruction criminelle, a été promulgué en 1835. Il n'est dès lors pas étonnant que ses dispositions ne fassent aucune place aux infractions de nature sexuelle ou discriminatoire. Le Décret de 2005 adopté par le pouvoir exécutif a amendé le Code pénal en ce qui concerne le régime des peines en matière d'agressions sexuelles et en interdisant le traitement discriminatoire des femmes.⁷¹ Il n'offre cependant pas de définition des infractions de nature sexuelle et de leurs éléments constitutifs.⁷² L'avant projet de Code pénal qui est en cours d'élaboration devrait mettre fin à cette importante lacune et aurait également pour effet de réviser et dans une large mesure d'augmenter le régime des peines applicables.⁷³ Le Code d'instruction criminelle prévoit quant à lui l'assistance légale (ou aide judiciaire) gratuite aux personnes devant être jugées pour délit ou crime. Une loi de 1864 a étendu cette mesure pour toutes les personnes qui remplissent les critères d'indigence.

Un avant-projet de loi, émanant du Ministère de la Condition Féminine et des Droits des Femmes, sur la prévention, la sanction et l'élimination des violences faites aux

⁶⁸ Pour une liste complète, voir Rapport national présenté conformément au paragraphe 15a) de l'annexe a la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme, UN Doc. A/HRC/WG.6/12/HTI/1, 19 juillet 2011, para. 17 ; et la Compilation établie par le Haut Commissariat aux droits de l'homme, conformément au paragraphe 15 b) de l'annexe a la résolution 5/1 du Conseil des droits de l'homme, para. 1.

⁶⁹ Compilation Conseil des droits de l'homme, para. 1.

⁷⁰ Étude HCDH Haïti, p. 7.

⁷¹ Décret de 2005 modifiant le régime des agressions sexuelles et éliminant en la matière les discriminations contre la femme, (Le Moniteur no 60, 11 août 2005. L'article 3 du Décret modifie l'article 278 du Code pénal et punit d'une peine de dix ans de travaux forcés le ou les auteurs de viol ou de toute autre agression sexuelle. L'article 8 dudit Décret modifie par ailleurs l'article 283 du Code pénal et prévoit une peine de trois mois à un an pour attentat à la pudeur.

⁷² Étude HCDH Haïti, p. 6.

⁷³ En cas de viol, par exemple, la peine passerait de dix ans de travaux forcés à une peine de 5 à 15 ans d'emprisonnement (voir article 2 du Décret de 2005 et article 212-22 de l'avant-projet de Code pénal.

femmes est en cours de discussion depuis plusieurs années et a été soumis pour consultation aux organisations non gouvernementales, aux Nations Unies et aux organisations fournissant une assistance médicale aux victimes de viol. Le projet est pour l'instant bloqué et aucune information ne semble être disponible sur les délais dans lesquels il pourrait être adopté. Son adoption constituerait un progrès important non seulement parce qu'il inclut des définitions des différentes catégories de violences faites aux femmes mais aussi parce que le texte prévoit dans sa dernière version de reconnaître aux femmes un droit à l'information, à l'aide sociale et à l'assistance juridique gratuite.

3. Cadre institutionnel

Les institutions de l'État haïtien continuent de pâtir d'une capacité limitée, qui s'est encore accrue à la suite du séisme de 2010, et qui contribue en partie à un problème d'impunité à large échelle.⁷⁴ Il en résulte que la plupart des plaintes déposées par les femmes ne sont pas traitées de manière diligente et effective.⁷⁵ La corruption est également reconnue comme étant d'une ampleur préoccupante et a contribué à une culture de non-droit qui affecte au premier chef les plus démunis,⁷⁶ y compris les femmes.

a. Pouvoir judiciaire

La structure du pouvoir judiciaire est largement similaire à celle du système judiciaire français.⁷⁷ La plus haute instance judiciaire est la Cour de cassation.⁷⁸ Viennent ensuite les Cours d'appel au nombre de cinq et les 18 Tribunaux de première instance répartis sur dix départements.⁷⁹ Les Tribunaux de paix, au nombre de 189 siègent au niveau local et ont, contrairement au droit français, des compétences tant dans le domaine civil que pénal. Le juge de paix est également auxiliaire du gouvernement et officier de police judiciaire. Dans le cadre de cette dernière fonction, il reçoit des dénonciations d'infractions dans les lieux où il exerce ses fonctions habituelles et les défère le cas échéant au parquet. Il dresse des procès-verbaux en cas de flagrant délit et reçoit les déclarations des témoins. En vertu de l'article 91 du Décret de 1995, les Tribunaux de paix sont également des Tribunaux de conciliation, et « comme juges conciliateurs, les juges de paix doivent s'efforcer d'arriver à l'accommodement des parties qui se présentent devant eux ».

Les fonctions du pouvoir judiciaire sont exposées aux articles 173 à 184 de la Constitution. La loi sur le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire et la loi sur le statut des magistrats et celle de l'École de la magistrature régulent de manière plus détaillée certains des éléments clefs du système.

Les déficiences du système judiciaire portent les marques des décennies de dictature et se reflètent tant dans le fonctionnement limité des mécanismes de reddition de comptes que dans la culture institutionnelle qui reste gangrenée par l'impunité et la corruption et souffre d'un arriéré judiciaire gigantesque. Le pouvoir judiciaire manque aussi cruellement de ressources, d'équipement adéquat, de systèmes de gestion des données, et de ressources bibliographiques. Les juges ne

⁷⁴ Voir également Compilation Conseil des droits de l'homme, para. 28 ; Rapport Cour interaméricaine, para. 50.

⁷⁵ Compilation Conseil des droits de l'homme, para. 36.

⁷⁶ Rapport national Conseil des droits de l'homme, para. 69.

⁷⁷ Voir article 58 du Décret du 22 août 1995 relatif à l'organisation judiciaire en Haïti.

⁷⁸ Voir articles 129 à 163 du Décret de 1995.

⁷⁹ Articles 92 à 128 du Décret de 1995.

bénéficient pas de mesures de protection, et sont mal rémunérés. À titre d'exemple, Jacmel, l'une des principales villes de province, a 3 juges pour 300 000 habitants.⁸⁰ Il n'est dès lors pas surprenant que le justiciable haïtien n'ait qu'une confiance limitée dans l'intégrité, l'efficacité et l'indépendance du système judiciaire.⁸¹

À l'heure qu'il est, l'indépendance des juges reste ténue, dans la mesure où le pouvoir judiciaire reste sous l'autorité du Ministère de la Justice et qu'en d'autres termes, la séparation des pouvoirs est plutôt illusoire.⁸² Un Conseil supérieur du pouvoir judiciaire chargé de superviser le fonctionnement de l'appareil judiciaire a été créé par une loi de 2007 et reçoit l'appui conjoint de la MINUSTAH et du PNUD. La loi de 2007 prévoit notamment que toute personne estimant avoir été directement victime du comportement d'un magistrat susceptible d'engager sa responsabilité disciplinaire peut saisir le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire. Les sanctions encourues peuvent aller jusqu'à la mise en disponibilité sans traitement, sans compter la possibilité de poursuites pénales si les faits dénoncés constituent un crime ou délit.⁸³

Il semble cependant que le Conseil n'a pu se concentrer sur son mandat essentiel de supervision, du fait des difficultés qui ont surgi concernant la nomination des membres du Conseil électoral.⁸⁴ Dans son dernier rapport, le Secrétaire-Général a mis en exergue l'importance de la mission du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire en faisant référence aux controverses relatives au processus de nomination par le Ministère de la justice de juges de paix qui ne remplissaient pas les critères de qualifications et d'expérience requis.⁸⁵

Jusqu'à ce que le Conseil ait effectivement commencé son travail, c'était le Ministère de la Justice et la Direction des affaires judiciaires qui recevait les plaintes des citoyens contre des magistrats mais la procédure prévue ne semble avoir jamais été utilisée.⁸⁶ En dépit de l'existence de voies de recours directes en matière de discipline des juges (voir ci-dessus), seulement 55% des personnes interrogées pour les besoins de l'étude sur les indicateurs sur l'état de droit considéraient qu'il était possible d'obtenir gain de cause en cas de faute d'un juge,⁸⁷ alors que les magistrats du parquet sont beaucoup plus exposés à ce type d'action.⁸⁸ Les juges sont encore perçus comme omnipotents et ne sont pas en pratique tenus de rendre des comptes. De plus aucun commissaire du gouvernement n'oserait se saisir d'une telle affaire par peur de représailles.⁸⁹ Les seuls vrais recours sont donc les médias et les organisations de défense des droits humains.⁹⁰

⁸⁰ Indicateurs de l'état de droit en Haïti, p. 73.

⁸¹ Rapport national Conseil des droits de l'homme, para. 66; Indicateurs de l'état de droit en Haïti, p. 32.

⁸² Indicateurs de l'état de droit en Haïti, p. 77.

⁸³ Articles 22, 28 et 33 de la loi du 17 décembre 2007 créant le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire. Voir également les articles 380 à 393 du Code d'instruction criminelle qui prévoit des procédures de plaintes contre des juges en cas d'actes criminels dans le cadre ou en dehors de leurs fonctions officielles.

⁸⁴ Rapport du Secrétaire général 2013, para. 35.

⁸⁵ Rapport du Secrétaire général 2013, para. 36.

⁸⁶ Indicateurs de l'état de droit en Haïti, p. 81.

⁸⁷ Indicateurs de l'état de droit en Haïti, p. 20, 81-82.

⁸⁸ Indicateurs de l'état de droit en Haïti, p. 80, 82.

⁸⁹ Indicateurs de l'état de droit en Haïti, p. 81.

⁹⁰ Indicateurs de l'état de droit en Haïti, p. 81.

La MINUSTAH et le PNUD fournissent une assistance technique essentielle dans le processus de réforme de la justice.⁹¹ Le cadre programmatique dans le domaine de l'état de droit et de la justice est le Programme conjoint MINUSTAH-PNUD pour l'état de droit, la justice et la sécurité (2010-2012) dont les objectifs sont 1) d'assister dans le rétablissement de la capacité des services de justice et de sécurité ; 2) de mettre en place des mesures préventives dans les zones potentielles de conflit ; et 3) de soutenir le processus de réforme en vue de l'établissement de systèmes durables de sécurité et de justice.

La MINUSTAH et le PNUD sont engagés dans l'appui au processus de réforme, y compris en matière de formation des magistrats, d'assistance technique au Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, d'amélioration des services juridiques, de rénovation et construction de tribunaux, et de la réhabilitation d'équipement spécialisé en matière médico-légale.⁹² On notera plus spécifiquement que la MINUSTAH et le PNUD ont apporté leur soutien à la formation des magistrats, officiers judiciaires et policiers sur les violences sexuelles et de genre.⁹³ L'École de la Magistrature a été rouverte en 2009 et a établi des critères plus stricts pour améliorer la qualité des magistrats dans le futur.⁹⁴ Ces efforts semblent avoir porté leurs fruits,⁹⁵ excepté peut-être en ce qui concerne les juges de paix dont le niveau de compétence est encore sujet à critiques.⁹⁶

Des obstacles considérables devront encore être surmontés pour obtenir des résultats tangibles et durables : le manque de volonté politique ; le manque de coordination entre donateurs ; la capacité limitée des institutions de l'État et le processus fragile de réforme en matière de fourniture de service et de reddition de comptes des fonctionnaires publics constituent encore des défis majeurs.

b. Police

Bien que la police nationale ait acquis une efficacité accrue dans sa réponse à la criminalité, sa capacité à assurer la sécurité intérieure sur l'intégralité du territoire national n'est pas encore pleinement fonctionnelle. Les casques bleus et la police de l'ONU continuent donc de jouer un rôle important dans le maintien de la sécurité et la stabilisation du pays.⁹⁷

La PNH a encore des effectifs relativement limités et l'objectif de la MINUSTAH est d'augmenter le nombre de policiers d'au moins 15 000 hommes et femmes d'ici à 2016, ce qui exigerait la formation de plus de 1200 cadets par promotion par l'Académie de police, mais aussi le renforcement des capacités des officiers intermédiaires et supérieurs chargés de superviser les nouvelles recrues, le renforcement logistique et administratif de la police, et bien évidemment, l'augmentation des ressources financières de l'institution afin de payer ces effectifs additionnels.⁹⁸ La PNH a du entreprendre une campagne active de recrutement pour atteindre ces objectifs et a annoncé que 14070 candidats avaient été retenus mais

⁹¹ Compilation Conseil des droits de l'homme, para. 19.

⁹² SG Report, para. 31; Rapport du Secrétaire général 2013, para. 33, 37 concernant la reconstruction d'un institut de médecine légale.

⁹³ Voir aussi Rapport du Secrétaire général 2013, para. 43.

⁹⁴ Rapport national Conseil des droits de l'homme, para. 73-74.

⁹⁵ Indicateurs de l'état de droit en Haïti, p. 94.

⁹⁶ Voir ci-dessus.

⁹⁷ Rapport du Secrétaire général 2012, para. 12, 17 ; Indicateurs de l'état de droit en Haïti, p. 14, 52 sur la capacité de la PNH.

⁹⁸ Rapport du Secrétaire général 2013, para. 22.

on compte parmi ceux-ci seulement 1070 femmes.⁹⁹ La MINUSTAH assiste également la PNH dans le processus de vérification des antécédents des candidats.¹⁰⁰

c. Institutions du pouvoir exécutif

Le Ministère de la Justice et de la Sécurité Publique gère la magistrature du siège (voir ci-dessus) comme le parquet mais est confronté à des difficultés majeures en raison du manque de capacités, de ressources et d'équipement.

La MINUSTAH et le PNUD ont apporté leur soutien au Ministère de la justice dans l'adoption d'une feuille de route sur l'état de droit et en renforçant la Direction de l'inspection judiciaire et le service de planification.¹⁰¹ Le PNUD a également soutenu une évaluation du renforcement des capacités du Ministère qui a permis l'adoption d'un plan d'action pour une réforme institutionnelle.¹⁰²

À part le Ministère de la justice, le Ministère de la Condition Féminine et des Droits des Femmes (MCFDF) a naturellement un mandat tout aussi important. Ce Ministère fut créé en 1994 et est régi par le Décret du 22 décembre 2005. Ses fonctions principales sont l'intégration des questions de genre dans toutes les politiques publiques, et la supervision de la mise en œuvre des conventions internationales relatives aux droits des femmes auxquelles Haïti est partie.¹⁰³ Enfin, le MCFDF a pour mission de répondre aux besoins des femmes à travers la coordination de la prise en charge et de l'accompagnement. Le Ministère est constitué de trois directions techniques, la première travaillant sur la prise en compte de l'analyse de genre, la deuxième sur la promotion et la défense des droits des femmes, et la troisième sur la coordination des bureaux départementaux (sections communales / femmes paysannes).

d. Société civile

Haïti est doté d'une société civile active et militante, particulièrement si on la compare avec d'autres pays de la région Caraïbe. Les organisations de défense des droits des femmes y sont parmi les plus dynamiques et existent depuis de longues années.¹⁰⁴ Elles sont présentes tant dans la capitale que dans les provinces et les zones rurales. Les organisations de femmes les plus connues sont *Kay Famn* (Maison des femmes), qui fournit accueil et appui aux femmes victimes de violence et a un centre d'hébergement des victimes ; *Famm Deside* (Femmes décidées) ; *SOFA* (Solidarité des femmes haïtiennes), qui offre des services intégrés aux femmes et filles victimes de violence à travers le pays. Ces organisations se sont organisées au niveau national, à travers la Coordination Nationale pour le Plaidoyer pour les droits des Femmes, la CONAP. D'autres organisations de la société civile fournissant des services aux femmes sont le *GUESKIO* qui offre des services de

⁹⁹ Voir également Indicateurs de l'état de droit en Haïti, p. 15, 58, indiquant que seulement 7,5% des officiers de police sont des femmes.

¹⁰⁰ Rapport du Secrétaire général 2012, paras 21-23, Rapport du Secrétaire général 2013, para. 25. Sur le processus de recrutement, voir aussi Indicateurs de l'état de droit en Haïti, p. 55-58.

¹⁰¹ Rapport du Secrétaire général 2012, para. 30.

¹⁰² Rapport du Secrétaire général 2012, para. 30.

¹⁰³ Voir Rapport CEDAW, p. 33. .

¹⁰⁴ En 1991 déjà les organisations de femmes convoquèrent la première Rencontre nationale contre la violence et en 1998, un Tribunal international contre la violence faite aux femmes haïtiennes avaient tenu audience, voir Plan National 2006-2011, p. 8 ; voir aussi Rapport CEDAW, p. 25.

santé intégrés pour les femmes violées ; et URAMEL (Unité de recherche et d'action médico-légale), qui s'occupe de la prise en charge médico-légale des femmes victimes de violence sexuelle.¹⁰⁵

L'arrivée massive des organisations internationales y compris les ONGs internationales en Haïti qui a suivi le tremblement de terre a dans une grande mesure affaibli le rôle et les capacités des organisations de la société civile nationale, les donateurs se tournant d'abord vers les acteurs internationaux, qui eurent tendance à traiter les organisations nationales comme de simples sous-traitants et à ignorer leur connaissance profonde du pays et leur longue expérience.

e. La Concertation nationale contre les violences faites aux femmes

Les organisations mentionnées ci-dessus ont établi en partenariat avec le MCFDF, le Ministère de la santé publique et de la population, le Ministère de la Justice et plusieurs agences internationales (FNUAP, UNIFEM, PNUD, OMS, UNICEF, ONUSIDA, MINUSTAH et ACDI) la Concertation nationale contre les violences faites aux femmes (« Concertation nationale »). La Concertation nationale a été instituée en 2003 originellement à l'initiative du MCFDF, en vue d'élaborer et de proposer des politiques publiques relatives aux interventions auprès des femmes et filles qui ont subi des violences de genre et d'œuvrer à la validation de ces politiques par les autorités étatiques concernées.¹⁰⁶

La Concertation nationale est dirigée par un comité tripartite et constituée de commissions techniques, chargées notamment de l'harmonisation des procédures et des interventions, de la production d'outils standardisés, et de la coordination des actions dans les trois domaines suivants : 1) collecte de données ; 2) prévention et sensibilisation ; 3) prise en charge pluridisciplinaire et accompagnement des femmes et filles victimes de violences de genre.¹⁰⁷

La capacité d'organisation de la Concertation nationale fut fort affectée par le séisme et le Plan national d'action 2006-2011 n'a pu de ce fait être pleinement mis en œuvre. En raison du manque de financement, le secrétariat exécutif a été démantelé et la capacité de coordination de la Concertation en a souffert.

Le nouveau Plan national d'action pour 2012-2016 identifie quatre axes stratégiques : 1) la formation du personnel de santé, de la justice, de la police, des médias et la mise à jour des outils de formation ; 2) la collecte de données ; 3) la sensibilisation, l'information et l'opérationnalisation du Plan national ; et 4) la coordination, le suivi et l'évaluation.¹⁰⁸

E. Analyse des interventions et réponses institutionnelles et de la société civile pour lutter contre la violence de genre

1. Police et Parquet

De nombreux efforts ont été entrepris pour renforcer les capacités de la PNH à répondre aux violences de genre. Grâce au plaidoyer vigoureux de la Concertation

¹⁰⁵ Pour une liste complète, voir Plan national 2006-2011, p. 5.

¹⁰⁶ Voir Plan national 2006-2011, p. 14.

¹⁰⁷ Pour les détails des activités voir Plan national 2006-2011, p. 12.

¹⁰⁸ Plan National 2012-2016 de lutte contre la violence faite aux femmes, Prévention, accueil, prise en charge et accompagnement des femmes et filles victimes de violences sexospécifiques, juillet 2011, voir ci-dessus pour les mesures en matière d'assistance légale.

Nationale, combiné à la mise en place d'une coordination pour la prise en charge des affaires féminines au sein de la PNH, des unités spécialisées ont été créées dans plusieurs commissariats, et des officiers de police formés pour assurer tant la référence médicale que juridique et la sensibilisation de la communauté. L'UNPOL a par ailleurs créé 14 postes de conseillers sur le genre (au moins un dans chaque région) ainsi que des points focaux sur la violence sexuelle et de genre dans les camps de déplacés et les commissariats, qui ont des contreparties avec les mêmes responsabilités au sein de la PNH.¹⁰⁹ Des formations avaient été organisées déjà avant le séisme par la Concertation nationale avec le soutien du FNUAP,¹¹⁰ et plus récemment avec l'appui du PNUD.

En dépit de ces efforts, la crédibilité des forces de police reste encore à démontrer. L'étude sur la mise en œuvre des indicateurs relatifs à l'État de droit en Haïti indique que seulement 56.2% des experts interrogés estimaient que la police répondait de manière sérieuse et compétente aux incidents de violence domestique, en partie du fait des capacités limitées de la police surtout en province.¹¹¹ Un pourcentage un peu plus élevé, 62.5% des experts, fut obtenu quant à la question de la qualité de la réponse de la police dans les affaires de violences sexuelles contre les femmes.¹¹² D'après la même enquête, seulement 28% des femmes violentées s'était rendu à la PNH ou à UNPOL.¹¹³ De fait, les informations obtenues des contreparties interrogées confirment que les cas de violence domestique sont rarement rapportés à la police et que celle-ci semble essentiellement se concentrer sur les violences sexuelles commises dans les lieux publics et le plus souvent par des bandes criminelles. Dans les zones dites de non-droit de la capitale, les femmes vont rarement vers la police, ce qui peut aussi s'expliquer par le fait que la police refuse systématiquement de dresser un procès-verbal lorsque l'agresseur n'a pas pu être identifié, - ce qui est fort souvent le cas dans les camps lorsque le viol a eu lieu en pleine nuit -, et ce en dépit du fait qu'en vertu du droit haïtien une plainte peut être déposée contre des auteurs non identifiés.¹¹⁴

Bien que la police dispose d'unités spécialisées sur les affaires féminines, seul un petit nombre de policiers ont reçu une formation complète dans ce domaine et le nombre de policiers, en particulier de femmes policiers est insuffisant pour répondre à la demande.¹¹⁵ La plupart des commissariats (plus de 70%) n'ont pas de locaux séparés pour assurer la protection des victimes lorsqu'elles viennent porter plainte.¹¹⁶ La police ne répond que lorsque la situation est particulièrement grave,¹¹⁷ et elle a quelquefois tendance à conseiller à la victime de porter son affaire devant le juge de paix ce qui n'est pas nécessaire vu que la PNH peut agir sans ordonnance du juge en cas de flagrant délit.¹¹⁸ S'il ne s'agit pas d'un flagrant délit, c'est à un juge d'instruction que l'affaire doit être transmise, et la pratique de la police de transmettre l'affaire au Juge de paix est dès lors illégale.¹¹⁹ On notera en outre que les juges de paix ont tendance à empêcher la poursuite des enquêtes contre les suspects, parce qu'ils estiment d'après plusieurs source convergentes que l'affaire peut se résoudre

¹⁰⁹ Étude HCDH Haïti, p. 12.

¹¹⁰ Étude HCDH Haïti, p. 13.

¹¹¹ Indicateurs de l'état de droit en Haïti, p. 11, 37.

¹¹² *Ibid.*, p. 11.

¹¹³ Indicateurs de l'état de droit en Haïti, p. 14, p. 40. 53; Étude HCDH Haïti, p. 15.

¹¹⁴ Étude HCDH Haïti, p. 15.

¹¹⁵ Voir par exemple, Étude HCDH Haïti, p. 14 23.

¹¹⁶ Indicateurs de l'état de droit en Haïti, p. 53.

¹¹⁷ Indicateurs de l'état de droit en Haïti, p. 37; Étude HCDH Haïti, p. 17.

¹¹⁸ Sur le flagrant délit, voir Étude HCDH Haïti, p. 15.

¹¹⁹ Étude HCDH Haïti, p. 17.

par la voie de la médiation. Leur rôle est pour cette raison généralement perçu comme problématique.¹²⁰

Dans de nombreux cas c'est l'unité genre de l'UNPOL qui répond plutôt que la PNH.¹²¹ Cette situation est en partie attribuable au fait que la police continue de manquer d'équipement essentiel (voitures, électricité, téléphone, ordinateurs) pour accomplir sa mission. Souvent, la PNH doit se faire conduire par l'UNPOL pour pouvoir arrêter des personnes ou accompagner des victimes à l'hôpital.¹²² En outre, de nombreux efforts doivent encore être entrepris dans la tenue des registres des commissariats qui ne contiennent pas toujours les informations essentielles pour permettre la poursuite de la procédure, tels que le nom de la victime.¹²³

L'enquête menée sur base des indicateurs relatifs à l'état de droit montre que par rapport à la police et aux juges, le parquet jouit d'une réputation un peu meilleure, tant en termes d'efficacité que d'intégrité. En matière de violence de genre, un poste de commissaire du gouvernement spécial a été mis en place, mais son rôle reste néanmoins limité compte tenu du fait qu'il n'existe toujours pas de régime juridique spécifique concernant les violences sexuelles et de genre.

2. Pouvoir judiciaire

En ce qui concerne le pouvoir judiciaire, la perception des Haïtiens reste très mitigée. Seulement 53% des personnes interrogées par les auteurs de l'étude sur les indicateurs en matière d'état de droit étaient en accord avec l'opinion selon laquelle les cours et tribunaux traitent les citoyens de manière juste et impartiale, quel que soit leur race, revenu, origine nationale, sociale ou religieuse ou leur genre. L'origine raciale et sociale, le niveau de richesse et l'opinion politique du justiciable semblent être les facteurs déterminants dans la manière dont les juges vont traiter les justiciables.¹²⁴

De plus, les défaillances du pouvoir judiciaire en terme de capacité ont pour conséquence qu'il est non seulement difficile d'obtenir des données totalement fiables sur le nombre d'affaires portées devant les tribunaux et leur issue, mais que la lenteur des procédures aboutit souvent à leur abandon par les justiciables.

Tant les entretiens conduits avec les contreparties que les résultats de l'enquête sur les indicateurs confirment qu'une grande majorité de la population pense que les victimes doivent fréquemment engager des frais de manière officielle ou officieuse afin de s'assurer que leur plainte soit traitée par les tribunaux.¹²⁵ L'arriéré judiciaire est tellement important que dans certains cas les dossiers sont perdus et que la seule manière de le récupérer pour faire avancer la procédure est de payer des fonctionnaires. En outre, 35.7% des personnes interrogées pour l'étude sur les indicateurs sur l'état de droit estiment que les accusés peuvent souvent éviter une condamnation ou du moins obtenir une peine plus légère en soudoyant le magistrat.¹²⁶

¹²⁰ Indicateurs de l'état de droit en Haïti, p. 38.

¹²¹ Indicateurs de l'état de droit en Haïti, p. 37,

¹²² Étude HCDH Haïti, p. 13-14.

¹²³ Étude HCDH Haïti, p. 19.

¹²⁴ Indicateurs de l'état de droit en Haïti, p. 85.

¹²⁵ Indicateurs de l'état de droit en Haïti, p. 70.

¹²⁶ Indicateurs de l'état de droit en Haïti, p. 78.

Un autre point important concerne l'existence d'interprètes capables d'assister les justiciables pendant les audiences, sachant que la vaste majorité des femmes victimes de violences ne parle que le créole. 68.5 % des personnes interrogées dans l'étude sur les indicateurs considéraient en effet que la disponibilité d'interprètes pendant les audiences était limitée ou très limitée.¹²⁷ Dans la plupart des cas, les juges ou avocats agissent souvent en tant qu'interprètes des accusés et/ou victimes. Le Ministère de la Justice fournit des interprètes mais essentiellement à Port-au-Prince. Alors que l'accusé est souvent représenté par un ou des avocats, la victime arrive généralement seule devant le juge ou avec d'autres personnes qui ne parlent pas bien le français et a dès lors bien difficile à présenter sa version des faits. Dans ces circonstances, il est difficile d'admettre que les droits des victimes de violences sexuelles et de genre sont largement garantis.

Au vu de ces résultats, il est surprenant qu'une majorité de personnes interrogées considèrent que les victimes de violence sexuelle et de genre sont entendues de manière équitable par les cours et tribunaux et que 72% des experts sont pleinement ou en partie d'accord sur le fait que les droits des victimes sont suffisamment protégés dans le cadre de la procédure pénale, du fait de la présence d'un avocat ou du commissaire du gouvernement qui doit s'assurer que les droits de la victime soient respectés.¹²⁸ Bien que la loi prévoie la possibilité pour le juge d'ordonner la tenue des audiences à huis-clos afin de préserver la sécurité et l'anonymat de la victime, il est évident que les femmes restent particulièrement vulnérables tant au niveau de la compréhension linguistique, que de leur statut économique précaire. Il semble par ailleurs que de nombreuses victimes ne comparaissent pas devant le tribunal non seulement par crainte de représailles mais aussi tout simplement parce que les huissiers chargés de leur communiquer la citation n'arrivent pas à les localiser.¹²⁹

Bien que le PNUD ait récemment entrepris de collecter des données relatives au nombre d'affaires de violence sexuelle et de genre portées devant les tribunaux,¹³⁰ et qu'il semble que de manière générale, le nombre de condamnations et d'acquittements soient relativement similaires, il n'existe à l'heure qu'il est aucune données détaillées pour l'ensemble du pays sur l'efficacité du pouvoir judiciaire et sur l'issue des poursuites pénales, en termes du nombre d'acquittements, de non-lieu ou de condamnation.

La seule étude qui a entrepris d'examiner la manière dont toutes les composantes du système de justice pénale fonctionnent est une étude conduite par la Section des droits de l'homme de la MINUSTAH / HCHD en 2012.¹³¹ L'approche adoptée fût de suivre 62 affaires de viol, à l'exclusion d'autres cas de violences de genre, dénoncés à la police entre juin et août 2010 dans cinq différents commissariats de police de la région de Port-au-Prince, qui en compte 18.¹³² Sur ces 62 affaires, 45 furent déférées au parquet par la police ou les juges de paix. Seules 25 de ces affaires furent enregistrées par le greffe du parquet, apparemment du fait de la négligence des juges de paix, ou comme expliqué ci-dessus en raison de la pratique répandue du règlement à l'amiable.¹³³ Onze affaires furent par la suite transmises au juge

¹²⁷ Indicateurs de l'état de droit en Haïti, p. 67.

¹²⁸ Indicateurs de l'état de droit en Haïti, p. 18, 72.

¹²⁹ Étude HCDH, p. 22.

¹³⁰ Voir ci-dessus, p. 11.

¹³¹ *Ibid.*

¹³² Étude HCDH Haïti, p. 5.

¹³³ Étude HCDH Haïti, p. 18, 21.

d'instruction,¹³⁴ quatre furent rejetées par le juge d'instruction, et les sept affaires restantes sont encore en cours d'enquête.¹³⁵ Aucune de ces affaires n'avait donné lieu à l'ouverture d'un procès lorsque l'étude fut publiée, près d'un an après le dépôt de la plainte à la police.¹³⁶

Les résultats de l'étude montrent que les problèmes principaux sont rencontrés au niveau de la police qui ne transmet pas la plainte si la victime n'a pas fourni un certificat médical et au niveau du juge de paix qui a tendance à préconiser un règlement à l'amiable en se prévalant de l'article 91 du Décret de 1995, même dans les cas dans lesquels l'infraction est constatée (et dans les cas de violence de genre, il s'agira généralement d'un délit ou d'un crime) et qu'ils sont donc tenus légalement de déférer le dossier au parquet. Les informations obtenues de plusieurs contreparties interrogées indiquent par ailleurs que la famille de la victime préférera souvent un règlement à l'amiable assorti d'une compensation pécuniaire plutôt que des poursuites pénales.¹³⁷ Ce problème pourrait peut-être être en partie rectifié par un amendement de la législation afin de préciser que les affaires liées à des allégations de violence sexuelles ne peuvent faire l'objet d'une conciliation par le juge de paix.

En pratique, il apparaît que l'existence d'un certificat médical obtenu dans les 72 heures après la commission des violences est absolument déterminante pour l'issue de la procédure judiciaire même si de nombreux interlocuteurs ont tenu à préciser que ce document ne constitue en droit qu'un élément de preuve parmi d'autres.¹³⁸ Il semble en effet qu'en l'absence dudit certificat, il soit très difficile d'obtenir la condamnation de l'auteur des violences, en raison des difficultés de faire comparaître des témoins, qui le plus souvent refuseront de témoigner par craintes de représailles. Ce certificat est censé être gratuit¹³⁹ mais d'après les contreparties interrogées, il n'est pas rare que certains médecins fassent payer jusqu'à 12 dollars haïtiens pour le certificat, en particulier en cas de violences physiques.¹⁴⁰ Il se peut également que des examens complémentaires soient nécessaires, mais ceux-ci sont souvent trop onéreux pour les victimes. Dans d'autres cas, la victime ne peut être examinée par un médecin avant plusieurs jours.¹⁴¹

De plus, le certificat est essentiel pour établir la gravité des blessures infligées laquelle déterminera la sévérité de la peine imposée.¹⁴² Dans les cas où le certificat médical n'a pu être obtenu, il n'est pas totalement impossible de poursuivre, mais il

¹³⁴ Il semble que les 14 affaires qui n'ont pas été transmises n'ont pas été convenablement enregistrées dans les registres du parquet, parce qu'elles auraient été considérées comme dépourvues d'éléments de preuve suffisants et auraient été classées sans suite pour cette raison, mais il n'existe aucune trace écrite d'une telle décision, Étude HCDH Haïti, p. 22.

¹³⁵ Étude HCDH Haïti, p. 21.

¹³⁶ Étude HCDH Haïti, p. 21.

¹³⁷ Voir également, Rapport Commission interaméricaine, para. 50 ; Étude HCDH Haïti, p. 20-21 qui évoque le rôle d'avocats stagiaires qui interviennent en tant que médiateurs et espèrent de la sorte obtenir un pourcentage de la compensation obtenue par la victime.

¹³⁸ Étude HCDH Haïti, p. 16 ; voir aussi Marjorie Joseph, *Le certificat médical, une preuve incontournable dans les cas de violence faites aux femmes*, URAMEL http://www.haitimedical.com/uramel/formulaires/violence_femmes.pdf

¹³⁹ Voir le MoU conclu entre le MCFDF, le Ministère de la Santé et de la Population, et le Ministère de la Justice et de la Sécurité Publique.

¹⁴⁰ Voir également Commission interaméricaine, para. 52.

¹⁴¹ *Le certificat médical, une preuve incontournable dans les cas de violence faites aux femmes*

¹⁴² Voir aussi *Le certificat médical, une preuve incontournable dans les cas de violence faites aux femmes*.

est probable que l'accusé recevra une sanction plus légère. Compte tenu du fait que le délai dans lequel le certificat médical devra être obtenu est particulièrement critique,¹⁴³ le rôle de la police s'avère aussi absolument essentiel à cet égard.

3. MCFDF

Le MCFDF est responsable de la mise en œuvre du Plan national d'action contre l'élimination de toute forme de discrimination contre les femmes. Le Ministère a obtenu l'appui de plusieurs agences internationales dans la poursuite de son mandat. Plusieurs agences, telles que le FNUAP, l'UNICEF, l'agence espagnole de coopération et l'ACDI ont apporté leur soutien au MCFDF et l'ONU Femmes a soutenu le MCFDF dans la production d'un guide sur l'assistance légale ou aide judiciaire en faveur des femmes et des filles violentées qui a été publié en 2008. La Banque interaméricaine de développement a également soutenu plusieurs initiatives, notamment le Plan national contre la violence et le renforcement des capacités du MCFDF.¹⁴⁴

Le MCFDF a par exemple géré des espaces sécurisés aménagés à l'intention des victimes de violences de genre dans trois camps de déplacés et a coordonné l'installation d'espaces similaires dans sept commissariats de police avec le soutien de la MINUSTAH.¹⁴⁵ Il a aussi organisé des séances de formation pour les membres de la PNH sur les mesures à prendre en cas de violence sexuelle ou sexiste et pour des juristes sur les voies de recours ouvertes aux victimes de violence sexuelle.

Cela dit, le MCFDF a eu des difficultés à accomplir sa mission d'intégration et de coordination.¹⁴⁶ Bien que les autorités haïtiennes soient conscientes du problème de la violence de genre, la réponse de l'État reste fragmentée et n'est pas intégrée dans une politique publique contre les discriminations de genre. Ces difficultés sont en grande partie dues au budget très limité dont dispose le Ministère, qui ne représentait que 1.40% du budget national dans le projet de budget 2011-2012.¹⁴⁷

4. Société civile

Les organisations de la société civile continuent d'avoir un rôle clef tant en terme de sensibilisation et d'information des organisations internationales, du gouvernement et des populations, qu'en terme de la prise en charge et de l'accompagnement des victimes.

À travers la Concertation nationale, les organisations ont obtenu que le certificat médical qui est si important pour le succès de la procédure judiciaire devienne gratuit, ce qui est à présent formellement prévu en vertu d'une circulaire ministérielle. Il a aussi été rappelé grâce à un plaidoyer actif que la loi prescrit que ledit certificat

¹⁴³ D'après l'étude HCDH Haïti, de nombreuses femmes ne se rendent à l'hôpital que plusieurs jours et parfois plusieurs semaines après les faits, p. 16.

¹⁴⁴ Voir Etude réalisée pour le compte du MCFDF financée par la Banque interaméricaine de développement, Rapport Final: étude sur la violence domestique et sexuelle en Haïti, 30 mars 2007.

¹⁴⁵ SG Report, para. 34; Rapport du Secrétaire général 2013, para. 44.

¹⁴⁶ Voir aussi Résumé Conseil des droits de l'homme, para. 24.

¹⁴⁷ Étude HCDH Haïti, p. 12.

peut être délivré par tout médecin licencié et pas seulement par un médecin hospitalier.¹⁴⁸

Les organisations fournissent également une prise en charge pluridisciplinaire en matière médicale, psycho-sociale et juridique aux femmes violentées comme examiné ci-dessous. D'importantes lacunes existent encore, par exemple concernant le manque de refuges permettant d'accueillir des femmes qui ont du fuir leur foyer. Un refuge a été créé par KOFAVIV avec l'appui du HCR pour les femmes déplacées en 2011. Un autre refuge a été établi à Petit-Goave par une autre ONG locale avec l'appui du HCR et de la Croix rouge française,¹⁴⁹ et ONUFemmes a aussi soutenu des centre d'hébergement et la production de guides dans ce domaine mais ces initiatives sont largement insuffisantes compte tenu de l'ampleur du problème.

On notera par ailleurs que même si le travail des ces organisations de base en termes de sensibilisation des femmes a été particulièrement important, la sensibilisation ne peut seule contribuer à rompre la chaîne de l'abus, qui est liée à de nombreux autres facteurs, au premier chef desquels on trouve l'impunité.

F. Existence et qualité des services d'assistance légale

Malgré la reconnaissance de l'assistance légale dans le droit haïtien depuis le 19^{ème} siècle, l'assistance légale est en réalité très limitée sinon quasi inexistante.

Toutes les contreparties interrogées, y compris les autorités gouvernementales, reconnaissent qu'il revient à l'État d'assumer la responsabilité de fournir des services d'assistance légale aux justiciables, et de mettre en œuvre le droit fondamental des Haïtiens d'avoir accès à la justice, et plus spécifiquement le droit des femmes victimes de violence d'obtenir une assistance juridique gratuite, tel qu'expressément stipulé à l'article 5.6 de l'avant-projet de loi sur la prévention, la sanction et l'élimination des violences faites aux femmes.¹⁵⁰

Les difficultés de financement extérieur sont de nature à affecter la qualité et la continuité des services à fournir et militent en faveur d'une prise en charge par l'État. Il n'est cependant pas sûr que cette approche assurera nécessairement la continuité des services du fait des capacités limitées de l'État, des incessants remaniements gouvernementaux et de l'instabilité politique. Compte tenu de l'expérience des organisations de la société civile dans ce domaine, il apparaît essentiel que cet acquis ne soit pas perdu et qu'un transfert de connaissances se fasse afin d'éviter toute perte dans la qualité et l'étendue des services offerts.

Les sections suivantes examinent d'une part l'approche juridique 'traditionnelle' adoptée principalement à travers le Système National d'Assistance Légale et le Bureau d'Assistance Légale, et d'autre part, la stratégie de prise en charge multidisciplinaire adoptée par de nombreuses organisations de base, qui consiste à offrir une combinaison de services médicaux, psycho-sociaux et juridiques aux femmes.

¹⁴⁸ Au sujet des difficultés d'obtenir le certificat dans les hôpitaux, voir Étude HCDH Haïti, p. 16 ; voir aussi *Le certificat médical, une preuve incontournable dans les cas de violence faites aux femmes*.

¹⁴⁹ Étude HCDH Haïti, p. 20.

¹⁵⁰ Version du 12 juillet 2011.

1. Bureau d'Assistance Légale (BAL) et autres initiatives de représentation légale

L'assistance légale est « l'appui, l'aide, le concours, l'accompagnement par devant la justice, qui est accordée gratuitement par l'état à une personne en situation économique difficile (...) lorsque cet individu souhaite qu'un juge ou une juge, se prononce sur sa situation (demander ou défendeur) mais n'est pas en mesure de payer les frais de la procédure judiciaire et les honoraires des avocats et avocates ».¹⁵¹

Jusqu'en 2011, le Bureau d'Assistance Légale faisait partie du Système National d'Assistance Légale (SYNAL) qui existait à l'échelle nationale et était administré par l'*International Legal Assistance Consortium* (ILAC) avec le soutien logistique de la MINUSTAH et le financement de SIDA jusqu'au début de 2011, et de l'UNASUR (*Unión de Naciones Suramericanas*) par la suite. Jusqu'en novembre 2011, le SYNAL employait 250 juristes haïtiens répartis dans 14 bureaux à travers le pays. Le système se fondait sur la nomination par le barreau d'un avocat expérimenté qui supervisait le travail de jeunes avocats et stagiaires. La majorité des affaires traitées concernait la défense de personnes accusées au pénal. Pendant ses trois années d'opération, le SYNAL a fourni une aide dans 9000 cas et aurait obtenu la libération de 4000 personnes. D'après l'étude de l'*International Crisis Group*, chaque bureau du SYNAL coûtait approximativement US\$60000 par an.¹⁵²

Depuis décembre 2012, le Bureau d'Assistance Légale (BAL) a en quelque sorte repris les activités de la SYNAL sous le contrôle cette fois du Ministère de la Justice mais il n'est à ce stade opérationnel que dans la zone métropolitaine de Port-au-Prince.

D'après les diverses études disponibles, les avocats qui travaillent dans les centres d'assistance légale ne sont pas toujours très compétents et sont très mal rémunérés (US\$300 par mois). Il semble que certains d'entre eux ne savent même pas comment plaider une affaire.¹⁵³ Une École du Barreau a été établie à Port-au Prince pour pallier aux lacunes en termes de formation, mais pas dans les autres juridictions.¹⁵⁴

D'après certains interlocuteurs, la volonté politique de soutenir le BAL ne serait pas vraiment présente, et celui-ci n'aurait été rétabli que pour satisfaire les demandes des interlocuteurs internationaux. On notera en outre qu'en matière pénale, le BAL est surtout amené, comme l'était le SYNAL, à représenter des personnes accusées, dont les droits sont aussi souvent dénigrés. La représentation des victimes n'a donc jamais vraiment été une composante majeure de ces programmes, au vu de l'énormité de la demande et des besoins existants en matière de représentation pénale.

Bien qu'il ne s'agisse pas d'une initiative institutionnelle, on mentionnera également le travail du Bureau des Avocats Internationaux (BAI). Cette organisation s'est récemment focalisée sur le problème des viols, de leur impunité et de leur prévention. Elle semble avoir obtenu des résultats encourageants et aurait réussi à

¹⁵¹ MCFDF, Guide sur l'assistance légale ou aide judiciaire en faveur des femmes et des filles violentées, 2008, p. 19.

¹⁵² International Crisis Group, Update Briefing: *Keeping Haiti Safe: Justice Reform*, 27 October 2011, p. 9.

¹⁵³ Indicateurs de l'état de droit en Haïti, p. 72.

¹⁵⁴ Indicateurs de l'état de droit en Haïti. P. 22, 95.

ce que sept affaires soient jugées et aboutissent à une condamnation avec des peines de prison à la clé.¹⁵⁵

2. Prise en charge pluridisciplinaire par les organisations de base

À part le BAL, l'accompagnement juridique des femmes violentées est fréquemment fourni par des organisations de la société civile qui jouissent d'une grande crédibilité et de la confiance des femmes. Les services ne sont pas seulement plus accessibles géographiquement mais l'approche adoptée est aussi plus appropriée dans la mesure où ces organisations offrent une prise en charge pluridisciplinaire qui est actuellement reconnue comme étant la plus prometteuse pour répondre aux besoins des victimes de violence de genre.¹⁵⁶ Les services offerts sont multiples: accueil et référence, prise en charge médicale, appui psychologique impliquant conseil ponctuel et assistance psychologique, assistance légale impliquant conseil ponctuel et accompagnement, et assistance socio-économique. Dans de nombreux cas, les membres de l'organisation vont accompagner la victime dans toutes les démarches juridiques, y compris aux audiences devant le juge. Leur présence a indéniablement pour effet d'exercer une certaine pression sur les juges et d'éviter des situations de déni de justice. Cela dit, les représentantes de ces organisations n'ont généralement pas de formation juridique et ne sont pas qualifiées pour représenter légalement la victime. Elles ont donc une capacité beaucoup plus limitée à influencer sur l'issue de la procédure que des juristes qualifiés.

La Concertation nationale a publié en 2011 un répertoire actualisé des institutions offrant des services aux femmes violentées, couvrant les dix départements géographiques du pays.¹⁵⁷ Le répertoire montre que l'offre de services est assez inégalement répartie d'un département à l'autre, d'une commune à l'autre et d'une institution à l'autre et que la fourniture de l'ensemble de ces services ou presque par une seule institution est rarissime.

On citera à titre d'exemple l'AFASDA située au Cap Haïtien, qui a constitué une cellule juridique et permet à d'autres organisations de référer des femmes vers cette cellule si elles n'ont pas de ressources.¹⁵⁸ *Kay Famn* est une autre organisation qui fournit une assistance juridique et à laquelle les femmes peuvent être référées par d'autres organisations. *Kay Famn* a aussi créé le centre REVIV qui accueille de façon transitoire ou définitive des fillettes et des adolescentes victimes d'agressions sexuelles et qui inclut des services juridiques.¹⁵⁹ *Fanm Deside* offre également différents services aux femmes et filles victimes de violence conjugale et sexuelle, y compris la référence et/ou accompagnement des victimes (police, tribunal, hôpital); des services juridiques (service d'un avocat conseil); une assistance médicale; le suivi de chaque cas individuel; et un refuge pour femmes victimes de violence.¹⁶⁰

On notera également l'initiative d'Avocats Sans Frontières-Canada d'ouvrir en collaboration avec le MCFDF et des organisations de base (SOFA et *Kay Famn* entre autres), des centres juridiques à Port-au-Prince, comprenant des juristes

¹⁵⁵ <http://www.ijdh.org/a-system-put-to-the-test/>

¹⁵⁶ Voir à ce sujet, *UN Women, Progress of the World's Women: In Pursuit of Justice*, p. 57; Rapport Commission interaméricaine, para. 48; Rapport CEDAW, p. 59.

¹⁵⁷ Voir Rapport CEDAW, p. 58; http://unfpahaiti.org/actualite_det.php?id=33.

¹⁵⁸ Voir http://www.afasda.com/Activitees_Photos.php

¹⁵⁹ http://www.kayfanm.info/index.php?option=com_content&task=view&id=15&Itemid=35

¹⁶⁰ <http://fanmdeside.com/services/>

haïtiens qui fournissent une assistance juridique dans les affaires pénales et civiles.¹⁶¹

La description du travail du Centre d'écoute de l'Organisation des Femmes de Charet (OFC) à St Marc illustre le rôle primordial joué par ces organisations et les défis auxquelles elles sont confrontées dans leur mission. L'OFC a été fondé en 1988 et a 300 membres. Elle organise par exemple des visites domiciliaires pour voir les victimes et les aide le cas échéant à obtenir un certificat médical et à entamer des poursuites judiciaires. Au cas où le médecin demanderait d'être payé pour fournir le certificat, l'OFC peut fournir une assistance financière. L'OFC avait par ailleurs obtenu le soutien du Programme conjoint pour la prévention des conflits et la cohésion sociale avec l'appui technique d'ONU Femmes pour se voir affecter un avocat qui puisse représenter les victimes mais ce financement semble avoir cessé. L'OFC a aussi référé certains cas vers le BAL mais l'expérience n'a pas été concluante du fait de sa focalisation du système d'assistance légale sur l'agresseur. L'OFC peut aussi essayer de fournir une médiation entre les parties et peut dans certains cas créer un comité de médiation.

On notera que le Plan national 2012-2016 de lutte contre les violences spécifiques faites aux femmes préconise toute une série de mesures en vue de renforcer les capacités d'assistance légale appropriée aux femmes et filles violentées, notamment par l'organisation de formations aux problématiques particulières de l'accompagnement légal d'une femme/fille violentée des professionnels de la justice et organisations de la société civile ; l'adoption d'un plan de sensibilisation des professionnels de la justice mettant l'accent sur l'importance d'une prise en charge pluridisciplinaire des femmes ; l'intégration dans les curricula de formation du personnel judiciaire et policiers d'un module sur la prise en charge pluridisciplinaire, et finalement, la mise en place d'un service de résidence d'un an pour les stagiaires du barreau, dans les institutions et organisations gouvernementales ou non gouvernementales offrant des services d'assistance légale aux femmes.¹⁶²

G. Conclusions et Recommandations

Les informations présentées dans ce rapport confirment que la violence de genre continue d'être un phénomène préoccupant, qui trouve ses racines dans des stéréotypes culturels mais également dans l'instabilité sociale et politique des dernières décennies, le séisme de 2010 n'ayant eu pour effet que d'exacerber la situation. Bien que certaines contreparties considèrent que le débat public sur cette question a évolué et qu'il y a une meilleure prise de conscience du problème par la population et les dirigeants politiques, d'énormes progrès restent à faire pour mettre fin à la situation d'impunité dont bénéficient les auteurs de ces violences. Ce point a été particulièrement mis en exergue par les organisations de la société civile, qui remplissent une fonction essentielle dans la défense des victimes, mais restent souvent démunies face aux défaillances structurelles de l'état haïtien.

Les carences de la justice pénale sont bien connues et ont été présentées dans une série de rapports et d'études des acteurs nationaux et internationaux: le manque de capacités, de moyens et de mécanismes de reddition de compte contribuent à miner le système, qui est généralement considéré comme inefficace, mal géré, et

¹⁶¹ Voir Indicateurs de l'état de droit en Haïti, p. 69. Voir également <http://www.asfcanada.ca/fr/asf-en-action/programmes/15/haïti>

¹⁶² Plan National 2012-2016 de lutte contre les violences spécifiques faites aux femmes, juillet 2011 p. 7.

discriminatoire à l'encontre des plus démunis. D'après les organisations de la société civile interrogées, les femmes des zones défavorisées sont donc les plus vulnérables du fait du risque accru de violence auquel elles sont exposées et des inégalités auxquelles elles sont confrontées dans le traitement de leur cas par le système de justice pénale. L'importance d'un service d'assistance légale gratuit sans lequel le droit à l'accès à la justice et à des voies de recours effectives est illusoire, est donc fondamentale.

À l'heure actuelle, l'assistance légale est fournie par les services du Ministère de la Justice à travers le Bureau d'Assistance Légale, qui n'opère cependant que dans la zone de Port-au-Prince et n'est pas en soi spécialisé dans l'accompagnement des victimes de violence de genre. En revanche, de nombreuses organisations de la société civile ont acquis une longue expérience dans l'accompagnement des victimes de violence de genre et semblent bénéficier d'une vraie légitimité dans la population et d'une bonne réputation parmi les contreparties internationales.

Toutes les contreparties interrogées et plus particulièrement les organisations de la société civile, insistent cependant sur le fait qu'il appartient à l'État, en vertu notamment de ses obligations internationales, de fournir cet accompagnement juridique, ce qui permettrait en principe d'assurer une meilleure continuité et couverture géographique de ces services. S'il s'avère en effet que l'État est capable et disposé à assumer ces responsabilités, il faudra cependant s'assurer que cela ne conduit pas à une diminution de la qualité et de l'accessibilité des services d'assistance juridique et que la stratégie de prise en charge pluridisciplinaire soit adoptée.

Pour ce faire, et en tenant plus particulièrement compte des spécificités du contexte haïtien et du rôle primordial joué par la société civile, les recommandations suivantes sont proposées sur le soutien que pourrait apporter le PNUD aux services d'assistance légale.

1. Les services du BAL devraient à terme être étendus à l'ensemble du pays. Compte tenu de la collaboration existant entre le PNUD et le Ministère de la Justice dans le cadre de l'objectif de renforcement des capacités, des **activités additionnelles devraient être proposées pour renforcer la capacité du BAL en termes de services pour les femmes victimes de violence de genre**, à travers un recrutement et une formation ciblée dans ce domaine.
2. La Concertation offre une plateforme cruciale de dialogue entre les acteurs institutionnels haïtiens et internationaux et la société civile en matière de violence contre les femmes. **La Concertation nationale devrait être utilisée et soutenue pour développer une approche coordonnée** entre les organisations de base, le Ministère de la Justice et le MCFDF, particulièrement le BAL, dans le domaine de la prise en charge pluridisciplinaire.
3. La Concertation nationale pourrait avec le soutien du PNUD :
 - Procéder à partir d'une mise à jour du répertoire préparé en 2011, qui est par ailleurs recommandée dans le Plan National 2012-2016 de lutte contre les violences spécifiques faites aux femmes, à une **cartographie détaillée des services fournis** par les organisations de femmes à travers le pays en termes d'assistance juridique afin

d'identifier une liste de bonnes pratiques et de leçons apprises dans le domaine de la prise en charge pluridisciplinaire.

- Coordonner l'élaboration et/ou la mise à jour d'une série de **« protocoles » sous forme de brochures sur la prise en charge pluridisciplinaire des victimes de violence de genre**, ciblant les différentes entités amenées à traiter ce type d'affaire, à savoir, la police, le BAL, et les organisations de la société civile.
 - Organiser des réunions de coordination entre la PNH, le Ministère de la Justice, plus précisément le service en charge du BAL, et les principales organisations de la société civile afin d'envisager la mise en place de **mécanismes de coordination entre les services de proximité fournis par les organisations de base et le BAL** et assurer de la sorte une accessibilité accrue du BAL pour les femmes victimes de violence.
4. Compte tenu de son expérience dans ce domaine, le MCFDF avec le soutien du PNUD pourrait organiser des **ateliers de formation pour les avocats du BAL** dans le domaine de la violence contre les femmes.

Annexe I - Liste des entretiens conduits entre le 25 et le 29 mars 2013 avec les contreparties nationales et internationales

M. Pierre-Antoine Archange, Chef d'Unité Gouvernance	PNUD
M. Mamadou Alioune Drame, Officier Principal, Affaires Judiciaires, État de Droit	PNUD
M. Brice Bussiere, Chef de Projet, État de Droit	PNUD
Mme. Bethie Casty, Point focale Genre, Section Justice,	MINUSTAH
Mme. Anne Fuller, Chef Ajointe, Section Droits de l'Homme	HCDH – MINUSTAH
Jean Michel Raymond, Doyen	Tribunal de première instance
M. Dabrezil (représentant M. Lucmane Delille)	Parquet du TPI
Officiers Responsables Chargés du Genre, Commissariat de Port-au-Prince	PNH
Mme Islande Cadet	ONU Femmes
Mme. Mona Jean, Directrice des Affaires Judiciaires	MCFDF
Mme. Baudouine Kamatari, Senior Gender Advisor, Unité Genre	MINUSTAH
M. Jacques Paul Bossico, Directeur des Affaires Judiciaires Mme Urlande Polycarpe, Inspectrice Judiciaire,	Ministère de la Justice et de la Sécurité Publique
Dr. Marjorie Joseph, Directrice	URAMEL
M. Max Rovelson Apollon et Mme. Colas Jocelyne (pour Père Jan Hansens),	Commission Episcopale Justice et Paix (JILAP)
Mme Nicole Magloire	Concertation Nationale Contre les Violences Faites aux Femmes
Debriefing avec Maureen Mayne et Atsuko Hirakawa	PNUD
Débriefing avec Mme. Sophie De Caen, Directrice Principale	PNUD
Mme Charline Guillaume, Responsable de l'OFC	Organisation Femmes de Charet (OFC), Centre d'Ecoute pour les femmes victimes de violence, Saint Marc, Artibonite
Debriefing avec Sophie de Caen et Maureen Mayne	PNUD

Annexe II -Bibliographie

Documents sur le cadre normatif et institutionnel haïtien

Plan National 2006-2011 et 2012-2016 de lutte contre les violences spécifiques faites aux femmes
Statistiques de la Concertation Nationale 2009-2011 et 2011-2012
Guide du MCFDF sur l'assistance légale ou aide judiciaire en faveur des femmes ou des filles violentées, 2008.
Brochure du MCFDF
Avant-projet de loi sur la prévention, la sanction et l'élimination des violences faites aux femmes
Avant-projet de Code pénal
Décret sur l'organisation du pouvoir judiciaire
Document sur les infractions de nature sexuelle en droit haïtien
Document sur l'état de ratification des instruments internationaux
Statistiques recueillies par le PNUD sur les affaires de violences sexuelles devant les tribunaux.

Rapports des ongs et organisations de base

Rapports mortalité morbidité et utilisation des services 2005-2006 et 2012.
Site internet SOFA <http://sofahaiti.blogspot.com/>
Site internet Kay Famn <http://www.kayfanm.info/>

Documents officiels des Nations Unies

Secretary General's Reports on MINUSTAH August 2012 and March 2013, UN Doc. S/2012/678 UN Doc. S/2013/139
http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2012_678.pdf and
http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2013_139.pdf
Rapport national soumis au Comité des Nations Unies pour l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes (2008) UN Doc. CEDAW/C/HTI/7, 9 July 2008, http://www.bayefsky.com/reports/haiti_cedaw_c_hti_7_2008.pdf
Rapport Conseil des droits de l'homme (2011) 19 juillet 2011, UN Doc. HRC/WG.6/12/HTI/1, <http://www.upr-info.org/-Haiti,344-.html>
MINUSTAH website on BAL: <http://minustah.org/?p=15044>
UNDP Annual Workplan for RoL Project 2012
Document 'Pacte Justice'
Report of Mission to strengthen capacity of the MoJ (June 2012)
UNWomen *On the Cusp of Change, Mapping Report*,
<http://www.unifemcar.org/photos%5COn%20the%20cusp%20of%20change.pdf>

Autres documents officiels (organisations régionales et agences bilatérales)

Inter-American Commission on Human Rights, Observations of the Inter-American Commission on Human Rights Upon Conclusion of its April 2007 Visit to Haiti, OEA.Ser.L/V/II.131, 2 March 2008,
<http://www.cidh.oas.org/Haiti07informe.eng.htm>
USAID Factsheet on 2012-2016 Project on Protecting Vulnerable Groups
Une Réponse à la violence faite aux femmes en Haïti (2007), UNIFEM, BID.

Etudes - Briefings

Implementation of Rule of Law Indicators in Haiti (September - October 2011), UN Rule of Law Indicators Project, 2012.

Rapport sur la réponse de la police et du système judiciaire aux plaintes pour viol dans la région métropolitaine de Port-au-Prince, Juin 2012

http://minustah.org/?p=36059#_ftn38 (rapport en anglais)

Inégalité et pauvreté en Haïti (UNDP 2006)

<http://www.scribd.com/doc/38641476/Inegalites-et-Pauvrete-en-Haiti>

International Crisis Group, Update Briefing: *Keeping Haiti Safe: Justice Reform*, 27 October 2011, <http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/haiti/b027-keeping-haiti-safe-justice-reform.aspx>