

LA DETENTION PREVENTIVE PROLONGEE EN HAITI

Anne Fuller
Philippe Texier, Michel Brosseau, Dilia Lemaire,
et Patrick Pierre-Louis

Vera Institute of Justice
Juillet 2002

Ce rapport a été rédigé avec le soutien financier de l'Open Society Institute.

© Vera Institute of Justice, Inc., 2002. Tous droits réservés.

Pour se procurer des exemplaires supplémentaires de ce rapport, contacter le Vera Institute of Justice, 233 Broadway, 12^{ème} étage, New York, NY 10279. (212) 334-1300. Le rapport est également téléchargeable sur le site web du Vera Institute (www.vera.org).

Résumé analytique

Il y a aujourd'hui dans les prisons haïtiennes deux fois plus de détenus qu'en 1995. Près de 80 pour cent de ces détenus attendent une décision judiciaire. Pour la plupart d'entre eux, des semaines, voire des mois, s'écoulent avant qu'ils ne soient libérés ou jugés. Et, pour une proportion non négligeable, ce sont même des années. Dans les prisons haïtiennes, les présumés innocents côtoient les condamnés, les auteurs de vol à l'étalage et les victimes de fausses accusations croupissent à côté de criminels. Malgré les progrès récemment accomplis par l'administration pénitentiaire pour se professionnaliser et renforcer ses institutions, les cellules sont bondées, la nourriture manque et les conditions de vie sont dans l'ensemble insalubres.

La détention préventive prolongée est un problème tenace. Bon nombre de commissions gouvernementales, missions d'experts internationales et programmes non-gouvernementaux ont tenté de le résorber, sans grand succès. Soutenant le mouvement pour la démocratie en Haïti depuis 1995, l'Open Society Institute a, avec le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), demandé au Vera Institute of Justice de réétudier ce problème, ainsi que celui de l'état des prisons, pour définir un plan visant à réduire les détentions préventives et à améliorer les conditions de détention. Ainsi, une mission d'experts internationale, accompagnée de spécialistes du Vera Institute of Justice, a passé en revue les initiatives passées, visité de multiples institutions judiciaires et établissements pénitentiaires haïtiens, et rencontré de nombreuses personnes aux faits de ces problèmes, dont deux Ministres de la Justice.

Nos recherches ont montré que, alors que quatre cinquièmes des personnes incarcérées dans l'ensemble du pays n'avaient pas été jugées, des différences considérables existaient entre les juridictions de Port-au-Prince et celles de province. Ainsi, dans une juridiction provinciale, deux tiers des personnes incarcérées avaient été condamnés et la détention préventive prolongée n'y était pas un problème. En revanche, une petite prison de la capitale n'accueillait que des personnes en détention préventive. Cet écart s'est creusé au cours des trois dernières années, révélant toute la gravité du problème dans la région de la capitale et les effets positifs produits en province par la formation, l'encadrement et les réformes procédurales.

Nos recherches nous ont permis d'identifier plusieurs problèmes connexes. Les détentions dans les commissariats d'auteurs présumés d'infraction ne peuvent être chiffrées, les agents ne disposant d'aucune statistique exploitable. Les jeunes délinquants comparaissent devant les Tribunaux encore moins que les adultes, échappant souvent purement et simplement aux Tribunaux pour enfants. Les carences alimentaires observées dans les prisons découlent de la désorganisation qui prévaut à l'achat et à la distribution des vivres, ainsi que d'un manque de ressources financières. La pénurie des infrastructures de sécurité réduit au minimum l'exercice physique des détenus dans les cours intérieures – rares sont les détenus bénéficiant des six heures passées hors de la cellule recommandées par la réglementation pénitentiaire.

Les causes de ces problèmes sont multiples et étroitement liées : inexistence quasi générale de l'obligation de rendre compte au sein du Ministère de la Justice ; unité d'Inspection Judiciaire réduite, fragile et aux fonctions mal définies ; frais de justice arbitraires et corruption endémique ; manque de communication entre les acteurs de la justice ; procédures pénales souffrant d'un excès de formalités, obsolètes et inutiles ; appareil judiciaire manquant d'indépendance ; assistance juridique quasi inexistante pour la plupart des accusés ; Juges et greffiers insuffisamment formés et pénurie de cadres moyens.

Ce rapport recommande à la fois des interventions immédiates et des réformes à plus long terme. Notre plan présente des mesures chronologiques, pouvant être prises par le Ministère sans aide extérieure importante afin d'améliorer le sort des détenus tout en renforçant les capacités du Ministère. Il indique également des mesures complémentaires s'adressant à l'administration pénitentiaire, la Police Nationale d'Haïti et l'Office de la Protection du Citoyen.

Remerciements

Ce rapport n'aurait pas pu voir le jour sans le soutien et les précieuses connaissances dont nous ont fait bénéficier de nombreux membres du PNUD à Port-au-Prince. Nous aimerions exprimer notre reconnaissance à Oscar Fernandez-Tarranco, représentant résident et à Grâce d'Almeida, conseillère technique principale pour le Projet Justice ; Jean-Paul Lupien et Jacques Dyotte, conseillers techniques principaux pour le Projet Prison, Sidi Zahabi, Louis Nkopipié, Denis Racicot, Masa Loayza, Charles Charlestone et tout particulièrement Bruno Lemarquis et Kristina Ulgemo pour leur collaboration sans faille.

Nous avons bénéficié d'une excellente coopération de la part des fonctionnaires du Gouvernement haïtien, à tous les échelons. Notre gratitude va tout particulièrement à Camille Leblanc et à Gary Lissade, Ministres de la Justice et de la Sécurité Publique, à Jean-Gérard Dubreuil, Secrétaire d'Etat à la Sécurité Publique, à Clifford Larose, Directeur Général de la Direction de l'Administration Pénitentiaire (DAP), Pierre Denizé et Jean-Neslie Lucien, Directeurs Généraux de la Police Nationale d'Haïti, Jean-Fallières Bazalais, Directeur des Affaires Judiciaires, Schiller Louidor, Directeur de la Police Judiciaire, ainsi qu'aux autres cadres supérieurs de la police ; Florence Elie, protectrice ad interim à l'Office de la Protection du Citoyen, Willy Lubin, Directeur de l'Ecole de la Magistrature ; pour l'administration pénitentiaire, Claudette Belfont, René Jean Daniel, Joseph Mary Magy Gracieux, Sergo Jean, Aly Joseph ; les magistrats de Port-au-Prince dont le Juge Lise Pierre-Pierre, le Commissaire du Gouvernement Josué Pierre-Louis, le Juge Josiard Agnant, le Juge de paix Jean Gabriel Ambrolise, le Juge Norah Amilcar Jean-Francois, ainsi que le greffier en chef de la Cour de première instance ; les cadres supérieurs de la justice, de la police et de l'administration pénitentiaire de Mirebalais, dont le Juge Auguste Georges Dukerne, le Commissaire du Gouvernement Jean-Edy Eugene et le Juge de paix Jean Smith Louis ; ainsi que les cadres supérieurs de la justice, de la police et de l'administration pénitentiaire de Cap-Haïtien et de Jacmel.

Nous tenons également à exprimer toute notre reconnaissance aux personnes privées et aux membres d'organisations non-gouvernementales suivants : Raynand Pierre de Haïti Solidarité Internationale ; Rigaud Duplan du barreau de Port-au-Prince ; Henri d'Orléans, CDTH-AFPEC ; Pierre Espérance, Lelenne Gilles et Pascal Metellus de la Coalition Nationale pour les Droits des Haïtiens ; Jean Joseph Exumé, ancien Ministre de la Justice ; Michelle Karshan de Alternative Chance/Chans Alternatif, ainsi que Patrick Camille, Jean-Simon Saint-Hubert, Serge Bordenave, Pascal Metellus de la Plateforme des Organisations Haïtiennes de Défense des Droits Humains ; Brian Concannon du Bureau des Avocats Internationaux ; Joel César, le Juge Jean-Claude Théogène et les autres membres du Bureau d'Assistance Juridique (BAJ) de Cap-Haïtien.

Nous adressons également nos remerciements à la Mission Internationale Civile d'Appui en Haïti (MICAH), et tout particulièrement à Sandra Beidas, Yves Bouchard, Gilles Lacan et Real Lalande, ainsi qu'aux conseillers Regis Charron, Lizbeth Cullity,

Mauro Medici et Nancy Ndiaye Ngom ; de même qu'à Guy Villeneuve, Premier Secrétaire au Développement auprès de l'Ambassade du Canada, Connie Paraskeva de USAID, et Claude Sarcasse de la Coopération Française.

Enfin, et non moins chaleureusement, nous adressons nos remerciements aux personnes résidant hors d'Haïti qui ont généreusement consacré du temps à nos entretiens, parfois courts et parfois très longs : Michel Gauvreau, spécialiste de la chaîne pénale ; Maurice Geiger, Rural Justice Center, Bill O'Neill ; Andrea Loi ; et Mechell Jacob, Checchi & Company Consulting.

Sommaire

LA DETENTION PREVENTIVE PROLONGEE EN HAITI

| | |
|--|------------|
| RÉSUMÉ ANALYTIQUE | I |
| REMERCIEMENTS | III |
| INTRODUCTION | 1 |
| IDENTIFICATION DU PROBLÈME | 3 |
| CONTEXTE | 5 |
| HISTOIRE 5 | |
| LES POLITIQUES GLOBALES ENTOURANT LA DÉTENTION PRÉVENTIVE | 7 |
| INITIATIVES SPÉCIFIQUES DE RÉDUCTION DE LA DÉTENTION PROLONGÉE – 1995-2000 | 9 |
| POLITIQUES PARTICULIÈRES D’AMÉLIORATION DE L’ÉTAT DES PRISONS 1995-2000 | 16 |
| CONSTATS ET OBSERVATIONS DE LA MISSION | 17 |
| DES RESSOURCES MAL ADAPTÉES..... | 17 |
| ÉTAT DES PRISONS..... | 18 |
| POLICE 21 | |
| LES TRIBUNAUX..... | 23 |
| LA JUSTICE EN TANT QUE TRANSACTION | 29 |
| COMMUNICATION ET COORDINATION | 30 |
| CONTRÔLE ET SUPERVISION : L’INSPECTION JUDICIAIRE..... | 31 |
| LE TRAITEMENT DES MINEURS..... | 31 |
| RECOMMANDATIONS | 32 |
| LES PRIORITÉS D’UN PROGRAMME DE RÉFORMES JUDICIAIRES FONDAMENTALES | 33 |
| RECOMMANDATIONS CONCERNANT LA POLICE | 36 |
| RECOMMANDATIONS CONCERNANT LE SYSTÈME PÉNITENTIAIRE | 36 |
| RECOMMANDATIONS CONCERNANT LES AUTRES INSTITUTIONS | 36 |
| CONSTRUIRE À PARTIR DES BASES EXISTANTES : UN PLAN D’ACTION | 37 |
| MINISTÈRE DE LA JUSTICE..... | 38 |
| ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE | 39 |
| LA POLICE NATIONALE D’HAÏTI..... | 40 |
| OFFICE DE LA PROTECTION DU CITOYEN..... | 40 |
| REMARQUES FINALES | 40 |

| | |
|--|-----------|
| ANNEXE 1 | 41 |
| TABLEAU 1 - POPULATION CARCÉRALE DANS LES PRISONS HAÏTIENNES AU 30 AVRIL 2001 | 41 |
| TABLEAU 2 - SURFACE CELLULAIRE DISPONIBLE PAR DETENU DANS LES PRISONS HAÏTIENNES | 42 |
| TABLEAU 3 - RATIOS AGENTS / DETENUS | 43 |
| TABLEAU 4 - ÉVOLUTION DU BUDGET ET DE LA POPULATION CARCERALE, DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PENITENTIAIRE..... | 44 |
| TABLEAU 5 - PRÉVENUS INCARCÉRÉS AU PÉNITENCIER NATIONAL..... | 44 |
| TABLEAU 6 - ADMISSIONS ET LIBÉRATIONS POUR L'ANNÉE 2000 AU PÉNITENCIER NATIONAL | 45 |
| TABLEAU 7 - PRÉVENUS À FORT-NATIONAL | 45 |
| TABLEAU 8 - POPULATION À FORT-NATIONAL | 46 |
| TABLEAU 9 - ÉTAT D'AVANCEMENT DES PROCEDURES PENALES POUR LES PREVENUS DE FORT-NATIONAL | 46 |
| TABLEAU 10 - ÉTAT D'AVANCEMENT DES PROCEDURES PENALES POUR LES PREVENUS MINEURS DE FORT-NATIONAL | 47 |
| TABLEAU 11 - ÉTAT NUTRITIONNEL DES DÉTENUS RELEVÉ DANS 5 PRISONS, CICR..... | 47 |
| TABLEAU 12 - ÉVOLUTION DE LA POPULATION EN DETENTION PREVENTIVE PROLONGEE | 48 |
| ANNEXE 2 | 49 |
| MIREBALAIS | 49 |

Introduction

Au cours de ces dernières années, les mesures sévères prises par la police pour enrayer l'augmentation de la criminalité ont entraîné une explosion du nombre des arrestations et des détentions en Haïti. En 2001, il y avait deux fois plus de personnes incarcérées dans les prisons haïtiennes qu'en 1995. Or, la proportion de personnes en détention préventive s'est maintenue au cours de cette même période, représentant près de quatre cinquièmes, soit environ 80 pour cent de la population carcérale.¹ Le déséquilibre le plus flagrant est constaté dans la zone urbaine de Port-au-Prince, où une juridiction unique dessert un tiers de la population nationale. Dans certaines juridictions de province, une meilleure tenue des dossiers et la mise en place de formations sur la chaîne pénale ont permis de réduire les taux de détention préventive, alors que le circuit judiciaire de la capitale est plus engorgé que jamais.

La détention préventive existe dans tous les appareils judiciaires du monde. Même dans les mieux rodés, une personne accusée d'homicide pourra, surtout si l'affaire est complexe, passer plus d'une année en détention préventive. Le droit international n'offre aucune définition précise de ce qu'est une détention préventive excessive. Le Pacte International Relatif aux Droits Civils et Politiques, ratifié par Haïti en novembre 1990, dispose seulement que « Tout individu arrêté ou détenu du chef d'une infraction pénale sera traduit dans le plus court délai devant un Juge(...) et devra être jugé dans un délai raisonnable ou libéré ». Elle ajoute également que la détention de personnes en attente de jugement «ne doit pas être la règle ».

Le système juridique haïtien prévoit des périodes de détention préventive « raisonnables » à de nombreuses étapes du circuit judiciaire.² La police dispose de 48 heures pour présenter un suspect devant les tribunaux. Une fois inculpé, le prévenu peut être gardé en détention préventive pour une durée maximale de quatre mois, au cours desquels les faits pesant sur lui font l'objet d'une enquête, à l'issue de laquelle la personne est libérée ou jugée. Cependant, ces délais sont rarement respectés. En pratique, le taux de détention préventive de Haïti est l'un des plus élevés du monde.

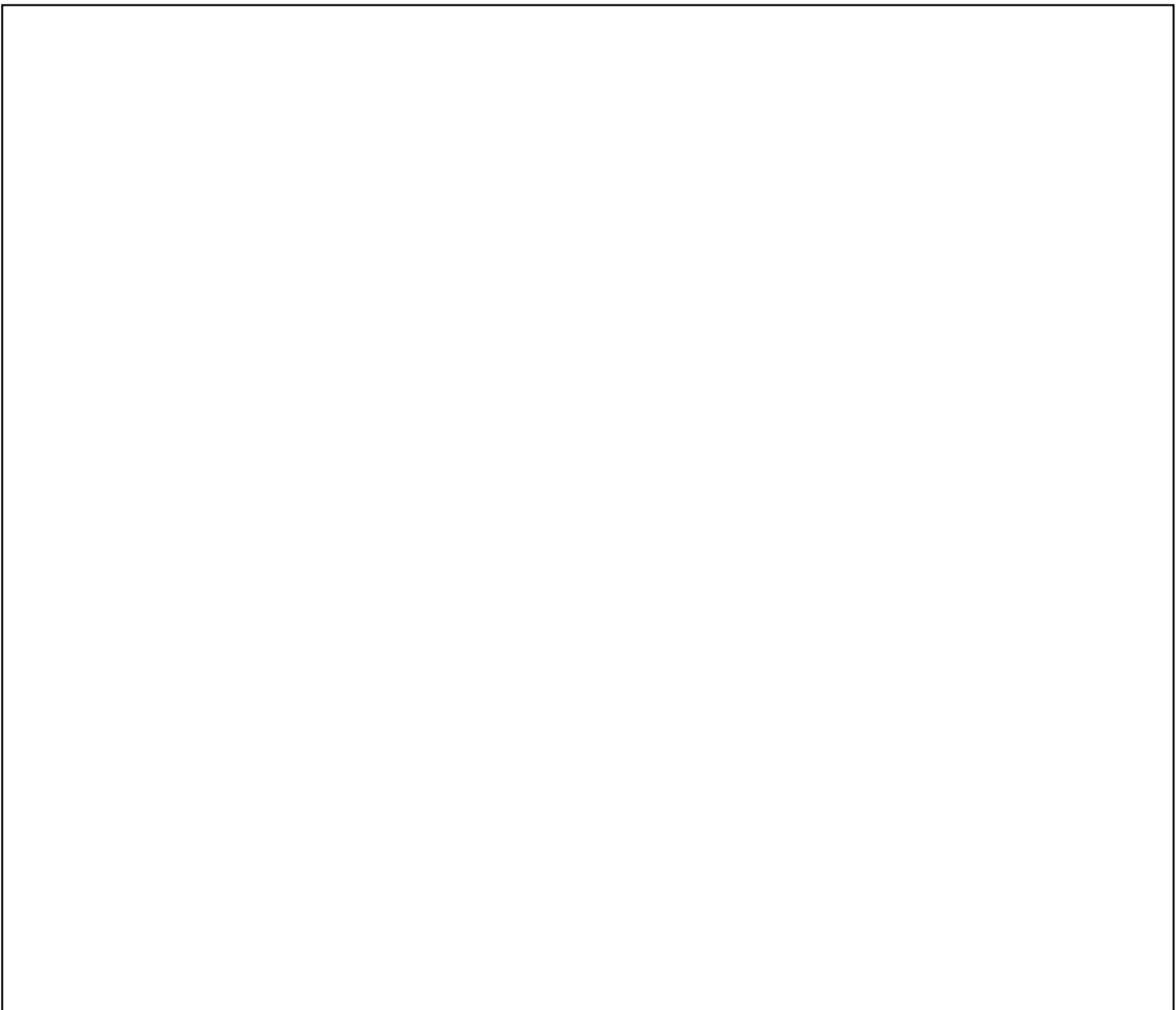
Ce rapport a été rédigé par le Vera Institute of Justice, pour le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) en Haïti et l'Open Society Institute (OSI). Il se fonde sur les résultats d'une équipe de chercheurs chargés de proposer des plans détaillés, à court et moyen termes, pour réduire de manière significative le pourcentage des personnes en détention préventive. Camille Leblanc, Ministre de la Justice et de la Sécurité Publique, ainsi que son successeur Gary Lissade, nous ont apporté leur concours en nous donnant accès aux évaluations et études précédemment conduites et en nous

¹ Voir les tableaux figurant en Annexe 1, qui reprennent toutes les statistiques citées dans ce rapport.

² L'article 26 de la Constitution haïtienne dispose : « Nul ne peut être maintenu en détention s'il n'a comparu dans les 48 heures qui suivent son arrestation, par-devant un Juge appelé à statuer sur la légalité de l'arrestation et si ce Juge n'a confirmé la détention par décision motivée. »

permettant de rencontrer les personnes concernées par le sujet de la détention préventive ainsi qu'en nous permettant d'étudier les interventions envisagées et celles actuellement menées dans les administrations judiciaire et pénitentiaire, à la fois par le Gouvernement haïtien et par les organisations internationales.

Les chercheurs du Vera Institute of Justice ont concentré leur étude sur les principaux systèmes d'information de gestion, la gestion des entrées des nouveaux prévenus en détention préventive, la durée des détentions en prison, ainsi que la gestion des conditions d'incarcération. Francis James, Directeur des Programmes Internationaux du Vera Institute of Justice, et Sarah Dadush, Adjointe aux Programmes Internationaux du Vera Institute of Justice, ont, avec la consultante Anne Fuller, commencé leur étude par un séjour en Haïti du 14 au 19 janvier 2001. Au cours de ce séjour, ils ont rencontré les autorités hautes du Ministère de la Justice et visité plusieurs Tribunaux et établissements pénitentiaires. Madame Fuller et Monsieur James se sont rendus une seconde fois en Haïti en juin 2001, avec une mission internationale composée de quatre membres : Philippe Texier, conseiller auprès de la Cour de cassation en France et membre du Comité des Droits Sociaux, Economiques et Culturels de l'ONU, Michel Brosseau, expert en technologie correctionnelle du Service Correctionnel du Canada, Dilia Lemaire, avocate haïtienne et militante pour la défense des droits humains, et Patrick Pierre-Louis, avocat haïtien et professeur de droit. Après avoir soigneusement examiné les initiatives



antérieures, nationales et internationales, visant à réduire les taux de détention préventive, la mission s'est rendue dans quatre des 15 juridictions de Haïti. Elle a également visité cinq prisons (le Pénitencier National et Fort National à Port-au-Prince, ainsi que les prisons de Mirebalais, Cap-Haïtien et Jacmel), plusieurs commissariats de police et de nombreux Tribunaux. Les visites de prison comprenaient une visite des lieux, l'examen des dossiers (des prévenus et des détenus reconnus coupables), ainsi que des entretiens avec les membres du personnel. Les enquêteurs se sont entretenus avec de nombreux Juges, greffiers, inspecteurs d'établissement pénitentiaires, gardiens de prison, commissaires de police et détenus, ainsi qu'avec des hauts fonctionnaires du Ministère de la Justice, dont le Ministre, le Directeur Général de la Police, le Secrétaire d'Etat à la Sécurité nationale et le Directeur de la Direction de l'Administration Pénitentiaire. Les membres du PNUD et de la Mission Internationale Civile d'Appui en Haïti (MICAH) se sont également montrés très disponibles pour évoquer avec nous leur expérience du système judiciaire pénal haïtien.

Identification du problème

Il est pratiquement impossible de quantifier avec précision les détentions préventives en Haïti. Certains pensent qu'elles devraient non seulement tenir compte du temps qu'un individu passe en prison suite à un mandat de dépôt émis par un Juge, mais également du temps passé en garde à vue dans l'un des 186 commissariats de Haïti – que l'on désigne parfois par le terme de « détention avant la mise en accusation ».

Aucune statistique concernant les arrestations et les détentions n'existant, il est difficile d'évaluer le nombre d'individus gardés en détention dans les commissariats au-delà des 48 heures réglementaires. Il n'est pas rare que des postes de police détiennent quelque quarante prévenus, tandis que d'autres n'en détiennent qu'un ou deux. Toutefois, les informations recueillies auprès des détenus et des fonctionnaires de la justice laissent penser que les détentions de plusieurs semaines sont la norme, en particulier dans la région de Port-au-Prince et dans les commissariats des zones rurales les plus difficiles d'accès.³

Les établissements pénitentiaires, qui dépendent de la DAP (Direction de l'Administration Pénitentiaire), ne détiennent que les personnes pour lesquelles une procédure a été entamée et qui leur ont été déférées par un magistrat.⁴ Selon le Code d'Instruction Criminelle (CIC), ces magistrats devraient s'être acquittés de *toutes* les

³ Dans ces régions difficiles d'accès, les membres des CASECS (*Conseils d'Administration des Sections Communales*), habilités à détenir tout suspect sous leur toit pour une durée minimale d'une nuit, peuvent également procéder à des arrestations. Aucune donnée officielle (statistiques ou registres concernant l'alimentation, le logement, l'hygiène, la santé, etc) ne permet d'estimer le nombre de ces détenus.

⁴ Le Juge de paix, le Commissaire du Gouvernement ou le Juge d'instruction, lorsque le Tribunal n'a pas encore rendu son verdict.

procédures pénales dans un délai de quatre mois, rendant toute détention prolongée au-delà de cette période techniquement illégale. Pour les infractions les moins graves, les trois mois alloués au Juge d'instruction devraient être plus que suffisants (un meurtre pouvant requérir une enquête longue, mais pas un larcin). Pour parler simplement, la nécessité de prolonger une détention préventive devrait être fonction de la gravité et de la complexité de l'infraction..

Sur les 19 prisons que comptent les 15 juridictions haïtiennes, le pourcentage de prisonniers en détention préventive varie considérablement d'une prison à l'autre. Dans la juridiction de Mirebalais, seulement vingt pour cent des détenus se trouvent en détention préventive, et aucun d'entre eux depuis plus d'une année.⁵ A l'opposé, dans la juridiction fortement rurale de Anse-à-Veau, 90 pour cent des personnes incarcérées sont en détention préventive. Toutefois, la situation la plus grave est relevée dans la région de Port-au-Prince, qui compte cinq établissements pénitentiaires dont le Pénitencier National, et un taux de détention préventive de 90 pour cent.⁶

Le pourcentage des prévenus en détention préventive par rapport à l'ensemble de la population carcérale (environ 80 pour cent) ne s'est pratiquement pas modifié dans les six ans qui ont suivi la création de l'administration pénitentiaire. Pourtant, un examen détaillé des chiffres permet de constater qu'une amélioration s'est produite en province alors que la situation s'est dégradée dans l'agglomération de Port-au-Prince. En décembre 1998, 86 pour cent des personnes incarcérées dans les prisons de la capitale étaient en détention préventive, contre 74 en province. En 2001, 90 pour cent des détenus de Port-au-Prince attendaient d'être jugés, contre 63 en province.

De plus, ces chiffres ne tiennent pas compte des détenus condamnés en province, puis transférés à Port-au-Prince pour purger leur peine au Pénitencier National. Le chiffre des détenus inculpés ne correspond donc pas exactement aux nombres de condamnations prononcées dans la juridiction de Port-au-Prince. Si l'on soustrait le nombre de détenus venant de province, la proportion des détenus condamnés se réduit encore.

Certains des détenus de la DAP en attente de jugement sont incarcérés depuis plus de quatre ans. En examinant les registres du Pénitencier National, nous nous sommes aperçus que, au 15 juin 2001, 116 personnes étaient incarcérées depuis 1998 ou avant, et 183 depuis 1999. Cent cinquante dossiers individuels ne contenaient aucun ordre d'extraction, ce qui signifie que le Parquet n'avait encore entamé aucune procédure à leur encontre. Dans la mesure où aucun registre de ce type n'était disponible dans les autres prisons, il est impossible de connaître le nombre exact de détenus attendant d'être jugés depuis plus de quatre ans dans les autres juridictions. Il n'est toutefois pas insensé

⁵ Voir les chiffres concernant Mirebalais en Annexe 2.

⁶ Le Pénitencier National est de loin le plus grand établissement pénitentiaire du pays, avec un effectif de 2 092 détenus, soit 51 pour cent de la population carcérale de tout le pays (4 101 détenus), selon les statistiques de la DAP publiées le 30 avril 2001.

d'avancer, à l'échelon national, un chiffre de 400 à 500 prévenus retenus en détention préventive depuis 1999 ou avant.⁷

Il convient de noter que la libération d'un détenu est tout aussi aléatoire que n'importe quelle autre étape du circuit judiciaire. A Port-au-Prince, où se déroulent peu de procès criminels, rares sont les détenus à être libérés sur une décision judiciaire prise sur le fond d'une affaire. Au lieu de cela, les détenus sont généralement libérés suite à l'intervention officieuse d'un fonctionnaire de justice qui a reçu un pot-de-vin ou subi une pression extérieure (personne ou groupe), ou encore après avoir purgé une peine équivalant à celle qui leur aurait été appliquée si leur culpabilité avait été prouvée.

Contexte

Histoire

Pour la majeure partie de leur existence, les prisons haïtiennes ont été administrées par les Forces Armées d'Haïti, créées sous l'occupation américaine (1915-1934). Suite à l'intervention de la communauté internationale, en 1994, pour rétablir le Président Jean-Bertrand Aristide à la tête de l'Etat, l'administration des prisons échut à la Force Intérimaire de Sécurité Publique. En 1995, le Président Aristide procédait à la dissolution de l'armée et fondait l'Administration Pénitentiaire Nationale (APENA). La réforme du système pénitentiaire fut entamée cette même année.⁸ Toutefois, suite à un très bref débat, un décret présidentiel en date du 24 avril 1997 intégra à la Police Nationale d'Haïti (PNH) l'Administration Pénitentiaire Nationale, qui fut alors renommée Direction de l'Administration Pénitentiaire (DAP). Conformément à la Constitution de 1987, la DAP fut placée dans une section spéciale des forces de police qui dépendent du Ministère de la Justice, au mépris des normes internationales séparant institutions policières et pénitentiaires.⁹

Sous contrôle militaire, les prisons haïtiennes, dont certaines datent de l'occupation américaine, et même parfois de l'époque coloniale française, tombèrent dans un état de délabrement extrême.¹⁰ Depuis l'avènement des Gouvernements Duvalier en 1957, voire même avant, la détention illégale de prisonniers politiques sans aucune forme de procès devint la règle. Ceux-ci étaient systématiquement écroués sans que le moindre dossier ne soit instruit. Les prisonniers de droit commun étaient, sur le plan procédural tout du moins, un peu mieux lotis. Cependant, alors que les Gouvernements et les coups d'Etat se multipliaient dans le sillage de la chute des Duvalier en 1986, les prisons se vidèrent à

⁷ Nous basons notre estimation sur les chiffres connus suivants : 299 au Pénitencier National, 35 à Cap-Haïtien et 0 à Mirebalais.

⁸ L'armée n'a pas été abolie dans la Constitution.

⁹ Articles 269 et 272 de la Constitution.

¹⁰ La prison actuelle de Fort National a été bâtie sur les fondations d'un fort datant de la Guerre d'indépendance de Haïti, qui prit fin en 1804.

plusieurs reprises, compromettant sérieusement le maintien des dossiers et les contrôles judiciaires prévus au titre du Code d'Instruction Criminelle.

En septembre 1994, durant l'intervention multinationale visant à rétablir dans ses fonctions le Président Aristide qui avait été renversé par l'armée en 1991, les portes de certaines prisons furent forcées et les détenus libérés. Profitant du chaos et des désordres causés, d'autres détenus parvinrent à s'échapper par leurs propres moyens. Les forces armées multinationales procédèrent à quelques arrestations, mais il n'y eut pas beaucoup de prisonniers jugés. Les associations de défense des droits humains et les groupes de pression exigèrent que l'on procédât à l'arrestation et à la poursuite des individus accusés d'avoir commis des exactions sous le régime militaire et exprimèrent leur mécontentement lorsque les forces armées multinationales libérèrent des individus accusés de crimes, qui leur avaient été livrés par la population. A quelques exceptions près, la plupart des individus accusés d'infractions graves passèrent peu de temps derrière les barreaux. Quant aux plaintes déposées par les citoyens devant l'appareil judiciaire, on leur donna rarement suite.¹¹ L'appareil judiciaire avait autant de mal à instruire et juger les crimes et les délits politiques que ceux de droit commun.

De septembre 1994 à février 1996 se succédèrent toute une série d'interventions de courte durée visant à améliorer l'état des prisons, sous l'égide des forces armées américaines. Des experts de la communauté internationale se rendirent dans les prisons et formulèrent des recommandations à l'attention de la jeune administration pénitentiaire. En 1995, avec le soutien du PNUD, les autorités haïtiennes commencèrent à mettre en œuvre des mesures pour améliorer la gestion des établissements, la tenue des dossiers, les politiques internes, ainsi que le recrutement et la formation du personnel. Les plus grands progrès accomplis au cours de cette période furent l'ouverture d'un établissement réservé aux femmes et aux mineurs (Fort National à Port-au-Prince) en 1995, ainsi que l'intégration dans l'appareil pénitentiaire de trois centres de détention aux commissariats de Carrefour, Delmas et Pétion-ville. Avec le concours de donateurs étrangers, le PNUD facilita également la construction d'un bâtiment supplémentaire au Pénitencier National et la rénovation de certains établissements de province. L'assistance technique et la présence permanente du PNUD au sein de la nouvelle administration ont contribué à éviter que la pression démographique nationale n'anéantisse ces progrès.

Malheureusement, les tribunaux haïtiens n'ont pas évolué dans le même temps. En 2001, la structure du Ministère de la Justice n'est guère différente de celle de 1994. Aucune nouvelle loi organique n'a été votée, et le Conseil Supérieur de la Magistrature qui devrait régir la conduite et les fonctions des Juges, n'a pas été mis en place. Le décret en date du 22 août 1995 concernant l'appareil judiciaire a bien apporté quelques petites modifications aux procédures judiciaires, dont une augmentation du plafond monétaire

¹¹ Pour le récit des tentatives de poursuites judiciaires intentées à l'encontre des auteurs des exactions commises entre 1991 et 1994, lire le *Rapport sur la Lutte contre l'Impunité et pour la Réparation en Haïti*, septembre 1999, MICIVIH.

des affaires civiles pouvant être traitées par les Tribunaux de paix, ainsi qu'une demande de création d'un Service d'Inspection Judiciaire. Toutefois, la plus grande innovation de l'appareil judiciaire concerne la création de l'Ecole de la Magistrature, en 1996. Si l'on compte la promotion en cours, celle-ci aura formé plus de cent Juges, porteurs d'une nouvelle vision de la loi et de connaissances plus approfondies.¹²

Les politiques globales entourant la détention préventive

Pour être bien comprise, la détention préventive doit d'abord être replacée dans le contexte des politiques globales et des commissions d'études de ces dernières années. Ces initiatives, résumées ci-dessous, ont analysé les failles de l'appareil judiciaire et soupésé les résultats produits par divers projets de réforme.

La Commission Préparatoire à la Réforme du Droit et de la Justice. Il s'agit de la plus importante entreprise de réforme de la justice menée au cours de ces dernières années par le Gouvernement haïtien. La commission préparatoire s'est réunie de 1997 à 1999 et a publié un rapport appelant à de grandes réformes de l'appareil. Alors que ce rapport fut suivi de peu d'effets et que la Commission pour la Réforme de la Justice qu'il conseillait de créer ne l'a pas été, M. Gary Lissade, Ministre de la Justice, le cite en référence dans son récent plan d'action et il offre toujours un cadre pour aborder les réformes du secteur judiciaire.

Bon nombre des réformes proposées par la commission évoquent des programmes qui sont actuellement appliqués dans plusieurs pays d'Amérique latine. Ces réformes comprennent :

- La transformation du rôle des Juges de paix : transfert de leurs charges d'instruction à une Police Judiciaire renforcée ou « officiers ministériels », et consolidation de leurs fonctions de Juge, médiateur et conciliateur.
- L'attribution au Commissaire du Gouvernement d'un contrôle ferme sur les enquêtes criminelles et la Police Judiciaire. Actuellement, la responsabilité des enquêtes est répartie entre le Juge de paix, le Juge d'instruction et la police.
- L'attribution aux Juges d'instruction du contrôle et de la supervision des Commissaires du Gouvernement et de leurs enquêtes, les rendant ainsi seuls aptes à ordonner la détention préventive d'un suspect lorsqu'une enquête se prolonge au-delà de 48 heures.

¹² En 1997, l'Ecole de la Magistrature a dispensé une formation de six mois à soixante Juges. En 1999, 39 Juges ont suivi six mois de formation théorique et six mois de stage dans les Tribunaux. Le 5 juin 2001, une nouvelle promotion a débuté. Sur les 251 candidats, 100 réussirent les examens d'entrée et 30 furent admis. Leur formation se déroulera sur 15 mois, dont six à l'école, six en stage, et trois nouveaux mois à l'école.

Justices en Haïti. En 1999, une équipe multidisciplinaire, composée de membres haïtiens et d'autres nationalités, rédigea une étude à la demande du PNUD, qui la publia sous le titre de *Justices en Haïti*. Leur principale recommandation concernait l'équation judiciaire, qu'il fallait chercher à résoudre en équilibrant les activités judiciaires destinées à renforcer l'« offre » avec celles destinées à renforcer la « demande ». En d'autres termes, la commission indiquait qu'une réforme ne devait pas se contenter d'améliorer l'appareil judiciaire en tant que tel, mais également ses voies d'accès et son utilité.

Cette étude avait révélé que les Haïtiens attendaient surtout de l'Etat une meilleure reconnaissance de leur existence (accès aux actes de naissance et de décès, aux cartes d'identité, etc.). Une vaste réforme du registre d'état civil s'imposerait pour répondre à cette demande. Certaines autres recommandations générales concernent l'harmonisation des dispositifs judiciaires (l'un, officiel, en français et citadin, et l'autre, non officiel, en créole et rural), et l'implication de tous les acteurs clés de la réforme judiciaire dès le départ.

Sur la base de ces recommandations, le PNUD a défini cinq grands objectifs à atteindre en 2001 et 2002 :

- Renforcer les capacités nationales du secteur judiciaire.
- Encourager une réforme participative de la justice.
- Améliorer l'accès à la justice.
- Consolider le développement des institutions clés de la sécurité publique.
- Renforcer les capacités nationales de surveillance et de défense des droits humains.

Bilan commun de pays. Ce rapport est le fruit d'une série de rencontres portant sur la réforme du secteur judiciaire qui ont eu lieu en 2000, et qui ont rassemblé 200 membres du Gouvernement haïtien et des agences onusiennes. Il indique que la justice est absente ou inopérante pour 75 pour cent de la population, situation attribuée à des litiges souvent réglés en dehors de l'appareil judiciaire, de manières arbitraires et parfois violentes, ainsi qu'à la perpétuation de droits et privilèges inégaux. Ce bilan signale que d'importants efforts avaient été déployés pour améliorer l'appareil judiciaire, tout en déplorant une dégradation de la justice et une hausse de l'insécurité.

Colloque de l'ONU en Haïti. Les participants à ce colloque d'une journée, organisé en novembre 2000 à l'intention des représentants de l'ONU et des pays concernés par le secteur de la justice en Haïti, se sont accordés à dire que les programmes de soutien à la justice et à la sécurité publique financés par des donateurs avaient produit des résultats mitigés. Leurs principales recommandations sont de :

- Renforcer la coordination à tous les niveaux.

- Renforcer la collaboration entre l'appareil judiciaire, les forces de l'ordre et l'appareil pénitentiaire.
- Veiller à ce que les programmes et les projets financés par des donateurs opèrent dans le cadre des stratégies nationales de développement institutionnel.
- Définir, en liaison avec les institutions haïtiennes, des cibles et des objectifs réalistes, en tenant compte des capacités d'absorption limitées du pays.
- Définir les conditions préalables nécessaires à chaque programme/projet.
- Définir et surveiller les indicateurs spécifiques à chaque programme/projet
- Fournir un soutien composé d'assistance technique et d'investissements financiers.

Conférence du Ministère de la Justice sur la Chaîne Pénale. Dernier en date, le Séminaire sur la Chaîne Pénale, organisé à l'instigation du Ministère de la Justice et avec le soutien du PNUD, s'est déroulé sur deux journées en mai 2001. Cet événement d'envergure a réuni cent Juges, avocats et hauts fonctionnaires, dans le but d'analyser les faiblesses de l'appareil judiciaire pénal. Les participants n'eurent aucun mal à distinguer les zones problématiques à chaque maillon de la *chaîne pénale*, ou le parcours emprunté par les dossiers dans les tribunaux. Cinq groupes de travail formulèrent des recommandations à l'attention de l'administration pénitentiaire, la police, l'appareil judiciaire, le barreau de Port-au-Prince et l'Office de la Protection du Citoyen. (OPC).¹³ Début 2002, une Commission de Suivi et de Concertation de la Chaîne Pénale était sur le point d'être constituée.

Initiatives spécifiques de réduction de la détention prolongée – 1995-2000

Fin 1995, alors que la nouvelle Police Nationale d'Haïti, plus efficace, s'installait dans tout le pays, la détention préventive commença à apparaître comme l'un des problèmes les plus pressants touchant l'appareil judiciaire. La population carcérale nationale s'accroissait à un rythme que les Tribunaux ne parvenaient pas à suivre. Le Ministère de la Justice, les organisations de défense des droits humains, des groupes de d'avocats soutenus par la Mission Civile Internationale en Haïti/OEA et par certains programmes de donateurs bilatéraux, s'efforcèrent de réduire la population carcérale en détention préventive. Un certain nombre d'initiatives virent le jour pour aborder ce problème croissant.

La Commission Consultative pour Pallier la Lenteur de la Justice Pénale. Cette commission fut créée par le décret présidentiel du 8 novembre 1996 pour émettre des recommandations sur des cas de détenus en attente de jugement pour des affaires

¹³ L'OPC est une institution indépendante, dotée d'un mandat constitutionnel, chargée de protéger les citoyens contre les abus des institutions du secteur public. C'est l'équivalent du « Ombudsman », sorte de commission de défense des droits de la personne sous l'égide de l'Etat.

correctionnelles et de simple police. Cette commission était composée de hauts fonctionnaires du Ministère de la Justice, de l'administration pénitentiaire et de la police, ainsi que des consultants internationaux, des substituts du Commissaire du Gouvernement et des assistants juridiques.

D'après son rapport final daté du 15 janvier 1997, le personnel de la commission étudia une liste préparée par le greffe de la prison, sur laquelle figuraient 226 détenus du Pénitencier National et de Fort National. Ils poursuivirent également sa recherche auprès de divers magistrats et rencontra bon nombre de détenus. Les résultats de ces recherches furent transmis à l'ensemble de la commission, qui les évalua et formula des recommandations.¹⁴

Ce rapport soulignait un certain nombre de problèmes, dont l'un, et non des moindres, était la méconnaissance du public, et même de certains Juges, de la notion de présomption d'innocence.¹⁵ Il formule également un certain nombre de recommandations à « court et moyen termes » qui restent pertinentes, dont bon nombre furent réitérées cinq ans plus tard, au Séminaire sur la Chaîne Pénale.¹⁶

Malgré la valeur de ses recommandations, la commission souffrit de la lourdeur de sa structure et s'avéra relativement peu efficace à obtenir de réelles mises en liberté. Elle se serait apparemment dissoute après avoir été publiquement associée à la libération d'un individu impliqué dans une affaire de fraude bancaire, proche parent d'un membre de la commission.

¹⁴ La commission émit des recommandations pour 109 de ces dossiers, dont 20 avis de libération (13 prévenus et 7 pour qui les ordonnances de mise en liberté avaient déjà été délivrées). Sur ces vingt personnes, 11 furent libérées. 42 autres détenus furent également libérés, après que la commission eut soulevé leurs cas (un Juge de paix libéra 14 détenus de sa juridiction, le Parquet en libéra 22, et 6 autres furent libérés par les « autorités compétentes »). 70 autres cas restaient à l'étude.

¹⁵ Parmi les problèmes cités figurent la désorganisation des greffes, en particulier ceux du Parquet, l'absentéisme de certains Juges, des cas de personnes maintenues en détention malgré la délivrance de leur ordonnance de mise en liberté, ainsi que des cas de détentions préventives prolongées supérieures à un an auxquels ne correspondait aucun dossier. Le rapport fait également état de recours illégal aux mandats d'arrêt collectifs, et d'un manque de coordination entre le Tribunal de première instance et le Parquet d'une part, et entre les autorités pénitentiaires et judiciaires d'autre part. Il signale également le manque d'encadrement et de contrôles exercés sur les Juges et autres personnels des Tribunaux, ainsi qu'un manquement général au respect des délais fixés par la loi pour traiter les dossiers. Parmi les autres observations, on peut citer l'échec du Parquet pour faire appliquer les décisions judiciaires, les enquêtes d'une "longueur excessive" conduites par les cabinets d'instruction, attribuée à un manque de formation, un manque d'organisation et un manque de financements.

¹⁶ « Mise en place d'un projet d'organisation des greffes, en particulier celui du Parquet. La généralisation dans les plus brefs délais de la chaîne pénale telle qu'elle a été mise en place au sein des six Parquets pilotes ; contrôle des horaires de travail des Juges, des Commissaires du Gouvernement et des employés; le respect des rapports périodiques d'activités mensuels dus au Ministère ; l'établissement d'un système de communication pour faciliter les rapports entre le Parquet et les Tribunaux de 1^{ère} Instance ; l'augmentation du nombre de Juges dans les cabinets d'instruction (...), la mise en œuvre de la loi de 1927 relative aux procédures de flagrant délit devant les Tribunaux correctionnels, la modernisation des textes, dont le Code d'Instruction Criminelle notamment en regard des dispositions relatives à la détention préventive. »

BUCODEP. Le Bureau de Contrôle de la Détention Préventive constitue l'une des initiatives les plus significatives. Le BUCODEP fut installé en 1998 au Pénitencier National par le Ministère de la Justice et Checchi & Company Consulting Inc, cabinet de consultants spécialisé dans le développement international et chargé des dossiers judiciaires de USAID. Le but du BUCODEP était de réduire de manière significative les détentions préventives prolongées. Le BUCODEP fonctionnait avec un directeur et une secrétaire en postes, des substituts du Commissaire du Gouvernement, Juges et inspecteurs judiciaires travaillant par roulement, et bénéficiait de l'assistance juridique de la DAP. La grande innovation du BUCODEP fut de s'installer dans les locaux du Pénitencier National. En amenant les Juges à l'intérieur de l'établissement pénitentiaire, le BUCODEP supprimait un obstacle considérable : le transport. Il améliorait aussi la coordination entre l'administration pénitentiaire et l'appareil judiciaire. L'Unité d'Assistance Juridique de l'administration pénitentiaire, créée en 1998 pour aider l'appareil judiciaire à garder la trace des personnes en détention prolongée, joua un rôle primordial dans le fonctionnement du BUCODEP.

Le BUCODEP donna la priorité aux dossiers de détention préventive les plus anciens, en particulier ceux « égarés », qui furent rapidement transmis aux Juges et aux Commissaires du Gouvernement pour examen. Celui-ci devait déboucher soit sur un procès, soit sur une mise en liberté, conditionnelle ou définitive.¹⁷ Le BUCODEP finit par être abandonné, mais a connu une seconde naissance en juin 2001, à l'instigation de M. Gary Lissade, Ministre de la Justice, qui a nommé six Juges et Commissaires du Gouvernement en postes permanents au Pénitencier National.

¹⁷ Selon le rapport annuel du bureau pour l'année 1998, 477 détenus furent libérés grâce à l'intervention du BUCODEP — une « réduction substantielle des dossiers de détention préventive en retard au Pénitencier National, dépendant de la juridiction des Tribunaux de paix de Port-au-Prince. » Cependant, une étude conduite par la MICIVIH en juillet 1999 se montra plus critique. Celle-ci ne pu retrouver la trace de la plupart des rapports quotidiens et mensuels du bureau ou affirmer si les visites prévues s'étaient réellement déroulées. Ils ne recensèrent que 91 libérations pour l'année 1998. Le BUCODEP avait été incapable de traiter nombre des dossiers de détention prolongée les plus anciens, au détriment desquels ils traitaient les dossiers récents. Le bureau accueillait principalement des Juges de paix des sections Nord et Sud de Port-au-Prince, à intervalles irréguliers des substituts du Commissaire du Gouvernement, et jamais les Juges de Pétienville, Carrefour et Delmas, ni la majorité des Juges d'instruction.

MICAH - Assistance au Parquet. La MICAH, Mission internationale civile d'appui en Haïti, dernière mission en date des Nations unies en Haïti, est à l'origine d'un projet intitulé Appui au Parquet de Port-au-Prince pour l'Amélioration du Traitement des Dossiers de Détention Provisoire, dont le but est d'améliorer le fonctionnement de l'appareil judiciaire pénal « en veillant au traitement prioritaire des dossiers des personnes en détention préventive et en renforçant le contrôle de la justice sur la Police Judiciaire. »

Disposant de personnel au pénitencier et au Parquet, la MICAH a constitué des listes de prévenus, classés par ordre chronologique d'entrée au Pénitencier National, sous la direction du Parquet : d'une part ceux accusés de crimes et, d'autre part, ceux accusés de délits. Malgré la collaboration du greffier en chef du Parquet, il s'avéra impossible de retrouver la trace des dossiers pour la plupart des personnes incarcérées en détention préventive depuis les années 1995, 1996 et 1997. Le Commissaire du Gouvernement chargea ensuite deux substituts de se concentrer sur les dossiers de délits remontant à 1995, 1996 et 1997. Après recherches, il s'avéra qu'une partie des personnes figurant sur la liste avait été libérée. A la fin du projet, en janvier 2001, 40 personnes incarcérées s'avèrent mériter une libération rapide en raison de la longueur de leur détention, du degré de gravité de la charge pesant sur elles ou de maladie grave. Bon nombre d'entre elles furent ensuite libérées sur grâce présidentielle.

Suivi et gestion des dossiers : la chaîne pénale. A la fin des années 90, l'aide internationale en matière de réforme judiciaire s'intéressa surtout aux façons d'améliorer la circulation des dossiers à travers la chaîne pénale. Les plus gros efforts portèrent sur la révision du mécanisme des registres utilisés par les divers organes de l'appareil judiciaire. Le principal artisan de cette entreprise fut là encore Checchi & Company.

L'un des premiers projets lancés consista à développer de nouveaux systèmes de suivi des dossiers aux Parquets de six juridictions qualifiées de « pilotes » : Cap-Haïtien, Gonaïves, Saint-Marc, Petit-Gôave, Jacmel et Les Cayes. La direction de cette entreprise passa rapidement des mains de Checchi à l'OPDAT (Overseas Prosecutorial Development, Assistance and Training), un programme émanant du Département américain de la Justice. En janvier 1997, Port-au-Prince fut intégré au projet, moyennant quelques aménagements, et avec des résultats moins probants que Mirebalais, Aquin, et Grande-Rivière-du-Nord, qui eux, se joignirent au projet en août 1998.

Le système utilisé dans les Parquets pilotes est le fruit d'une collaboration entre des spécialistes français de la chaîne pénale et des donateurs de la communauté internationale, et employa un certain nombre d'avocats haïtiens pour son implémentation. Il repose sur deux registres séparés. Un registre chronologique, où sont consignées les données de base des dossiers : date de présentation au Parquet, origine (police, Juge de paix, etc.), nature des faits, nom du prévenu et principales décisions prises. Un registre alphabétique, où sont consignés les noms du prévenu, de la victime, de la partie civile s'il

y en a une et le numéro du dossier. Ce système facilite les références croisées et permet aux greffiers de fournir des informations sur l'état d'avancement d'un dossier, à partir du nom du prévenu, de la victime ou de la partie civile. Notre mission a constaté, dans certaines des juridictions visitées, une bonne utilisation de ce système.

Checchi travailla ensuite brièvement sur la chaîne pénale au Tribunal de première instance de Port-au-Prince, où fut créé un comité chargé de développer cinq plans de registres (pénal, civil, affaires, conflits terriens et divers).¹⁸ Toutefois, avant que ce programme ait pu être mis en place, on chargea Checchi d'une mission sur les Tribunaux de paix, ce qui mit un terme à son travail sur les procédures pénales dans les Tribunaux de première instance. Pendant ce temps, un consortium Haïti-Canada, avec des fonds du gouvernement canadien, développa une gestion des affaires civiles dans les Tribunaux de Première Instance.

Au cours de quelques années, Checchi adapta et généralisa les outils de gestion de la chaîne pénale et la formation aux 15 juridictions (Port-au-Prince, Petit-Gôave, Saint-Marc, Gonaïves, Jacmel, Les Cayes et Hinche) pour un total de 83 Tribunaux de Paix. Malheureusement, le Ministère de la Justice mit du temps à s'approprier de ces systèmes et les Tribunaux de paix, les Tribunaux de première instance et Parquets ne bénéficièrent pas tous de ces améliorations. En 2001, certains Tribunaux continuent à utiliser les registres et processus de gestion de la chaîne pénale. D'autres ne les ont jamais adoptés.¹⁹

Avant son départ de Haïti, en 2000, l'OPDAT annonça qu'il avait pris des mesures permettant d'harmoniser les méthodes d'enregistrement des dossiers dans l'ensemble de l'appareil judiciaire. Un plan en date de juillet 2000, présenté au Ministère de la Justice conjointement avec les Canadiens, qui nota que de nouveaux registres permettant de consigner les numéros de dossiers attribués par la police et le Tribunal de paix, et recommanda la coordination des méthodes d'enregistrement des dossiers entre Parquets et Tribunaux. Dans le résumé de son action, l'OPDAT remarque que le nombre d'audiences avec assistance du jury tenues dans les juridictions dotées de Parquets pilotes avait augmenté. Pour l'année judiciaire 1998-1999, les deux sessions requises se déroulèrent dans chacune des juridictions pilotes de Port-au-Prince et, pour celle d'Aquin, il s'en tint même trois.

Assistance juridique. L'un des autres grands volets de la réduction de la détention préventive concerne le développement de programmes d'assistance juridique. Le Gouvernement n'a pas cherché à créer son propre programme d'assistance juridique. Des

¹⁸ Le comité se composait du doyen, du greffier en chef du Tribunal, d'un Juge d'instruction, d'un grand avocat et du Directeur des Affaires Judiciaires.

¹⁹ L'un des buts des systèmes de gestion et de suivi des dossiers était de rendre les dossiers juridiques plus transparents, de manière à ce que les informations soient plus faciles à trouver. Il tendait également à diminuer le pouvoir des greffiers, dont celui de toucher des émoluments pour retrouver la trace d'un document.

organisations non-gouvernementales, financées par des donateurs de la communauté internationale, ont mis en place divers programmes.

Le plus important d'entre eux fut entrepris par Checchi, qui octroya des subventions à 19 organisations de Port-au-Prince, Gonaïves, Les Cayes, Jacmel, Saint-Marc, Hinche et Petit-Gôave.²⁰ Selon Checchi, sur plusieurs années, ces organisations ont examiné 18 000 dossiers de détention préventive, dont 83 pour cent accédèrent à une représentation juridique, qui donna lieu à la libération de plus de 11 000 personnes. La plupart des avocats engagés dans ces programmes s'occupèrent en priorité de personnes déjà incarcérées.²¹

Le RCN (Réseau des Citoyens), organisation non-gouvernementale belge, s'est adressé au Ministère de la Justice en 1996 et 1997 avant d'élaborer une proposition de programme national d'assistance juridique, qui ne fut pas appliqué. Le RCN mit également en place un programme d'assistance juridique à Cap-Haïtien en 1997, par la suite étendu à Hinche et Ft. Liberté. Ce programme, le BAJ (Bureau d'Assistance Juridique), devint ultimement un programme administré par des Haïtiens, et continua à offrir des services limités, même après le retrait des financements de l'Union européenne. La mission du Vera Institute of Justice rencontra ses représentants à Cap-Haïtien et fut impressionnée par leur travail.

Le BAJ a conçu une assistance juridique basée sur le recrutement de jeunes diplômés de l'école de droit, sélectionnés sur tests et entretiens. Le travail, modestement rémunéré, de ces jeunes salariés, consiste à représenter des personnes pauvres, choisies suite à un examen rigoureux de leurs ressources. Les recrues du BAJ travaillent sur toutes sortes d'affaires (criminelles, civiles, etc.), sous la supervision et avec l'assistance d'un ou plusieurs avocats expérimentés, chargés de les aiguiller, donner de la formation hebdomadaire et de les aider à rédiger la thèse nécessaire à l'exercice de la profession d'avocat. Les locaux du BAJ se prêtent de façon idéale à la diffusion d'un enseignement et d'une éthique juridiques, dont la portée dépasse celle des assistants juridiques eux-mêmes. Le RCN a proposé qu'une telle structure soit élargie au niveau national, favoriserait non seulement l'équité et la souplesse de l'appareil judiciaire, mais contribuerait également à bâtir une profession plus forte et plus engagée sur le plan

²⁰ Au nombre desquelles figuraient les barreaux de Gonaïves, Les Cayes, Saint-Marc et Jacmel, les écoles de droit de Gonaïves, Saint-Marc et Les Cayes, des agences non-gouvernementales reconnues telles que l'Amicale des Juristes, l'Académie de Formation et de Perfectionnement des Cadres (AFPEC), le Cabinet de Consultation, de Formation et d'Assistance Légale (COFAL), ainsi que des nouveaux-venus dans le secteur juridique, tels que la Mission Evangélique Eben-Ezer des Gonaïves.

²¹ D'autres observateurs et acteurs du système judiciaire haïtien ont mis ces chiffres en doute, accusant certaines organisations non-gouvernementales de s'attribuer le mérite de libérations dans lesquelles elles n'étaient pas intervenues. Il peut être remarqué que, pour ce qui est des taux de prévenus en détention préventive, les villes dotées de programmes d'assistance juridique conduits par des organisations non-gouvernementales n'affichent pas des différences marquées.

social. Le BAJ propose que, pour être acceptés au barreau, les jeunes avocats consacrent une année à l'assistance juridique nationale.

Haïti Solidarité Internationale, organisation non-gouvernementale de défense des droits humains, élaborera la troisième grande initiative en matière d'assistance juridique, en 1997 et 1998 dans le département de l'Ouest.²² Des assistants juridiques se tenaient à la disposition des citoyens les plus démunis, davantage auprès des Tribunaux de paix que des prisons. Des avocats expérimentés étaient également là pour aiguiller et épauler les jeunes avocats. Dans sa première phase (renouvelée en 2001), et selon les statistiques de l'organisation, Haïti Solidarité Internationale vint en aide à quelque 8 000 personnes démunies.

Il n'existe pas assez de données objectives sur ces programmes pour indiquer leur effet sur les taux globaux de détention préventive. Mais il est suffisamment clair que l'assistance juridique seule n'est pas la solution à la détention prolongée préventive.

Programmes de formation. De nombreux programmes ont porté sur la formation des greffiers et des Juges. La Direction des Affaires Judiciaires et Checchi élaborèrent un programme efficace de formation sur le terrain dans 23 Tribunaux de paix répartis dans trois juridictions (Port-au-Prince, Jacmel et Saint-Marc). Baptisés « tutorat judiciaire », ces programmes amenèrent dans les Tribunaux quelques-uns des avocats et des Juges les plus expérimentés, qui prodiguèrent assistance et conseils aux Juges. Les tuteurs élaborèrent une série de règlements internes pour les Tribunaux de paix, le Tribunal pour enfants et le Tribunal de première instance de Port-au-Prince, concernant les horaires des Tribunaux, les calendriers, les frais, les jugements par défaut, les pratiques usuelles, les horaires d'audience des Juges, les visites en prison, la détention préventive et les sanctions pour la non-observation de ces règlements. Checchi dispensa des formations consacrées à ces règlements à 120 Juges prenant part au programme d'éducation continue de l'Ecole de la Magistrature. Il est toutefois difficile d'estimer à quel point ces règlements sont encore utilisés aujourd'hui. Checchi dispensa également au personnel des Tribunaux des formations, sur leur lieu de travail et en séminaires, consacrées à l'enregistrement des affaires et la gestion des dossiers. Les consultants firent de nombreuses visites de post-formation dans les Tribunaux, accompagnés parfois d'inspecteurs judiciaires. L'OPDAT dispensa également des cours aux Juges, Commissaires du Gouvernement et Juges d'instruction.

Habeas Corpus. La profession juridique et les organisations de défense des droits humains ont porté une grande attention à l'habeas corpus, cette procédure juridique qu'il est possible d'intenter pour dénoncer l'illégalité d'une arrestation. La Constitution de

²² Haïti est divisé en neuf départements.

1987 en affirme le principe aux articles 24 à 27 de la section B, consacrés à la liberté individuelle. Toutefois, nous ignorons si cette procédure a véritablement été appliquée dans les Tribunaux. En décembre 1999, le Ministère de la Justice, en collaboration avec la Coopération Française et Haïti Solidarité Internationale, consacra un colloque de deux jours à ce sujet. Dans le rapport publié à l'issue de ce colloque, les avocats s'accordent à dire que l'habeas corpus peut être intentée sans avocat, que la charge de la preuve revient au Parquet et que le doyen peut ordonner la libération du détenu, conformément à l'article 26-2 de la Constitution.

Débats et rencontres. On ne peut dresser un compte-rendu complet des entreprises menées pour cerner et réduire le problème des détentions préventives sans citer les divers projets conduits conjointement par la MICIVIH, qui organisèrent entre autres des débats dans plusieurs juridictions, dont Port-au-Prince.

Il faut également citer le Symposium sur les Problèmes de la Détention Préventive en Haïti, qui se déroula à Port-au-Prince en décembre 1996, à l'instigation de deux organisations non-gouvernementales haïtiennes, l'Académie de Formation et de Perfectionnement des Cadres (AFPEC) et l'Amicale des Juristes, ainsi que Checchi. Les participants à cette conférence firent état de discussions animées et de promesses de suivi. Ils constituèrent également un comité ad hoc, composé du doyen du Tribunal de première instance de Port-au-Prince, du Commissaire du Gouvernement, d'un Juge d'instruction et de représentants de la MICIVIH, de Checchi, de l'AFPEC, de l'Amicale des Juristes et du barreau de Port-au-Prince. Le comité se réunit à plusieurs reprises, mais l'intérêt finit par s'essouffler et aucunes mesures concrètes ne semblent avoir été prises.

Politiques particulières d'amélioration de l'état des prisons 1995-2000

Contrairement aux nombreuses initiatives consacrées à la détention préventive, l'appui technique à la réforme pénitentiaire et à l'amélioration de l'état des prisons émane principalement d'une seule organisation : le PNUD. Son projet d'Assistance à la Réforme Pénitentiaire, entamé en 1995, et qui se poursuit en 2001, est conduit par des agents en poste permanent dans les bureaux principaux de l'administration pénitentiaire. Avec un effectif réduit d'experts internationaux, le PNUD a aidé la Direction de l'Administration Pénitentiaire à moderniser et codifier ses procédures et ses règlements, à améliorer sa gestion et à mettre en place et dispenser des cursus de formation destinés au personnel, à moderniser la tenue de ses dossiers, dont d'importants éléments ont été mis sur informatique, et à restaurer ses bâtiments. Le PNUD encouragea la création du poste d'assistant juridique, nouveauté dans l'administration pénitentiaire, chargé d'instruire et de clarifier la situation juridique des détenus.

La MICIVIH joua un second rôle d'importance à travers des actions de surveillance des prisons de 1995 à 2000, de défense des droits humains, de formation de personnel et à l'occasion de détenus, et de conseil technique à la jeune administration pénitentiaire. La

MICIVIH collabora également avec les organisations non-gouvernementales haïtiennes pour renforcer leur capacité à surveiller l'état des prisons.

Constats et observations de la mission

Nous avons entamé nos recherches par l'examen des travaux antérieurs sur la détention préventive et la gestion des prisons, et en rencontrant les experts qui avaient travaillé sur ces questions. Au cours de notre mission, qui dura plus de trois semaines, nous avons également rencontré de nombreux hauts fonctionnaires du Gouvernement et membres d'associations non-gouvernementales. Nous nous sommes rendus dans quatre juridictions et dans cinq prisons, en cherchant à cerner tout à la fois les fondements du fonctionnement de l'appareil juridique et les attentes du Gouvernement et des citoyens haïtiens. Malgré la connaissance qu'ont apportée les deux avocats haïtiens membres de notre groupe, nous nous sommes efforcés de porter sur les divers institutions et appareils un regard neuf, et de remettre en question les problèmes et processus présentés comme étant des évidences.

Des ressources mal adaptées

Nos recherches ont montré que l'appareil judiciaire souffrait d'une sévère pénurie de ressources. Ainsi, il est fréquent de voir de vieux Tribunaux de paix aux toits percés, aux meubles brisés, sans électricité ni téléphone, même lorsqu'il est possible de se les procurer localement. Les employés que nous avons rencontrés nous ont cité, parmi les obstacles majeurs à l'exécution de leur travail, l'épaisseur des dossiers, le matériel défectueux des bureaux et le manque de transport.

Ces conditions ont un effet considérable sur la qualité du service judiciaire. Difficile, dans des bureaux minuscules et surpeuplés, d'organiser son travail de manière rationnelle. La médiocrité des conditions de travail, alliée au soutien discret d'un Ministère de la Justice distant, favorise une indifférence marquée à l'égard des problèmes des détenus et de la détention préventive prolongée. Cette indifférence, exacerbée par la pénurie de moyens de transport sûrs pour convoier les détenus entre le commissariat, le Tribunal de paix et le Parquet entraîne des retards chroniques dans le traitement des dossiers.

A Port-au-Prince, le Parquet est dans un état lamentable. Dans ce Parquet extrêmement fréquenté, la cage d'escalier est continuellement envahie par la foule : juristes, familles de prévenus, témoins et désœuvrés. Dix-sept substituts du Commissaire du Gouvernement se partagent des bureaux sans meubles, souvent privés d'électricité, et à fortiori de téléphone, fax ou ordinateur. Ils doivent parfois prendre leurs dossiers avec eux, contribuant à la disparition par trop fréquente de pièces. Le Commissaire du Gouvernement lui-même doit souvent céder son bureau, où se tiennent réunions et entretiens. Lorsque nous l'avons rencontré, le brouhaha était tel que nous lui avons demandé de nous accorder un second entretien dans un autre lieu.

La pénurie en ressources humaines, à tous les échelons du système, est tout aussi frappante, avec un personnel de Tribunal souvent harassé par le volume de travail, en particulier dans les grandes juridictions comme Port-au-Prince ou Cap-Haïtien. Toutefois, en raison des conditions matérielles, l'augmentation de l'effectif des Juges, Commissaires du Gouvernement ou personnel administratif, bien que nécessaire (surtout dans la juridiction de Port-au-Prince), n'est pas l'unique solution. En outre, la situation financière des Juges (salaires bas, absence d'avantages professionnels, etc.) s'ajoute sans doute encore aux facteurs expliquant leur manque d'enthousiasme. Il reste à voir si l'importante augmentation de salaire récemment inscrite au budget aura un effet positif.

Etat des prisons

Certaines des réformes introduites au cours de ces six dernières années ont amélioré l'état des prisons et le traitement des dossiers de détention préventive. Les nouveaux systèmes de tenue des dossiers de prisonniers ont eu un effet décisif, garantissant aux individus de n'être détenus que sur mandat du Tribunal, et réduisant ainsi les cas de détenus oubliés derrière les barreaux. Tous les établissements pénitentiaires que nous avons visités disposaient de registres bien tenus (cahier d'entrée, cahier d'extraction, cahier de levée d'écrou, de même que des dossiers individuels contenant les ordonnances d'incarcération), de même que des tableaux indiquant les dates de libération des détenus inculpés. Nous avons également observé un personnel animé d'un vrai professionnalisme. Le mérite en revient en partie au nouveau centre de formation, où 88 pour cent du personnel a désormais reçu une formation complémentaire et où les nouvelles recrues suivent un module de dix semaines de formation de base. Bien qu'ils soient uniquement en poste dans les prisons de Port-au-Prince, les assistants juridiques, chargés de s'entretenir avec les détenus et de consulter les autorités et les registres judiciaires pour tenter de clarifier l'état d'avancement des dossiers, ont permis à un nombre considérable d'affaires de détention prolongée de se rapprocher d'un dénouement (procès ou libération). Enfin, un code de réglementation et de discipline générale a été élaboré, en conformité stricte avec le droit national et international.

Toutefois, ces évolutions, aussi positives soient-elles, ne suffisent pas. Comme la population carcérale haïtienne augmente de façon constante et que le nombre de places disponibles n'a pas augmenté dans la même proportion, les conditions de détention deviennent de plus en plus précaires²³. Selon les normes internationales relatives à l'espace minimal par détenu, l'ensemble des prisons haïtiennes ne devrait accueillir que près de 1 260 prisonniers. Pourtant, comme on le sait, il y a maintenant plus de 4 101 personnes incarcérées, ce qui signifie un déficit d'espace pour plus de 2 800 prisonniers.

²³ L'extension la plus importante concerne la construction d'une unité communément appelée "le Titanic", d'une capacité d'accueil de 300 détenus, au pénitencier National.

Sur le plan financier, même si 83 % des dépenses budgétaires du Ministère de la Justice et de la Sécurité Publique sont consacrées à la police et aux prisons²⁴ et 16 % du budget du Gouvernement est destiné au secteur de la justice, il est évident que ces ressources restent insuffisantes.

D'ailleurs en ce qui concerne les ressources alimentaires, les chiffres montrent une dégradation de la situation. Alors que l'État haïtien n'a pas augmenté le budget pour le poste des ressources alimentaires de la DAP depuis 1996, même avec le Bureau de Nutrition et de Développement (BRD) a suspendu son financement annuel de 33 600 000 gourdes (1 400 000 dollars américains) en 1999.²⁵ En conséquence, le budget alimentaire par jour et par prisonnier est passé de 64,10 gourdes (2,67 US\$) en 1996 à 9,62 gourdes (0,40 US\$) en 2001. Le niveau élevé de malnutrition qui en découle contribue aux graves problèmes de santé rencontrés dans toutes les maisons d'arrêt et dans tous les centres de détention de Haïti. Quelques organisations humanitaires (Caritas, Food for the Poor et le Comité International de la Croix-Rouge) viennent en aide à l'administration pénitentiaire, mais il n'a pas été possible de quantifier le niveau de cette aide.

Au cours de nos visites d'établissements pénitentiaires, tant à Port-au-Prince qu'en province, nous avons observé un état de délabrement général, malgré les progrès réalisés au cours de ces dernières années. Les cellules communes (il n'existe pas de cellule individuelle) sont dans l'ensemble mal ventilées et éclairées. La surpopulation et le manque d'intimité posent de sérieux problèmes, avec des cellules souvent remplies de détenus appartenant à toutes les catégories : des détenus inculpés côtoient des détenus en attente de jugement, des petits délinquants partagent leur cellule avec des auteurs d'infractions graves, des détenus violents sont logés avec d'autres comparativement pacifiques. Tandis que la séparation des genres est respectée, il est fréquent, chez les hommes, que des adolescents partagent la cellule d'adultes, tandis que chez les femmes, c'est presque toujours la règle.

Le nombre insuffisant de lits oblige de nombreux détenus à dormir à même le sol ou en rotation. Les toilettes (des latrines situées à l'extérieur des cellules) répandent des odeurs nauséabondes, tandis que le papier toilette est plus souvent l'exception que la règle. L'approvisionnement en eau est trop souvent insuffisant si bien que faire sa toilette dans la cour intérieure est une question de chance.

Depuis 1999, les règlements internes des établissements pénitentiaires stipulent que « dans la mesure où les installations et équipements de l'établissement le permettent, le détenu doit pouvoir bénéficier par jour au minimum de 6 heures de temps en dehors de sa

²⁴ PNUD, Office for Latin America and the Caribbean, Regional Justice Project, *Justices en Haïti*, Port-au-Prince, 1999.

²⁵ La valeur de la gourde se déprécie depuis plusieurs années. Au milieu de l'année 2001, un dollar américain valait 24 gourdes.

cellule... »²⁶ Les insuffisances au niveau des infrastructures sécuritaires (comme le manque d'agents correctionnels ou l'absence d'un mur de clôture entourant le bâtiment de la prison) empêchent presque systématiquement l'usage des cours intérieures pour l'exercice niant ainsi le droit des prisonniers à avoir des activités à l'extérieur des cellules.

Cette situation contribue presque assurément à la détérioration de l'état de santé de nombreux détenus. Le soleil est essentiel à l'absorption de la vitamine D qui, à son tour, est nécessaire à la fixation et à l'absorption du calcium et à la prévention des maladies de la peau. Au cours de nos visites, nous avons observé un grand nombre de prisonniers souffrant de diverses infections, de dermatite, de tuberculose et de malnutrition. Pour ces malades, l'état des prisons est particulièrement inquiétant. Avec son infirmerie et ses quatre médecins consultants dont deux gynécologues, Fort National est de loin l'établissement le mieux équipé. En revanche, à Mirebalais, il n'existe aucune séparation entre les malades et les bien-portants. A Jacmel et à Cap-Haïtien, les malades séjournent dans des cellules séparées, mais reçoivent peu de soins (à Cap-Haïtien, des victimes de fusillade côtoyaient des détenus atteints de maladies contagieuses). La pénurie de lits pour les malades n'est que trop fréquente dans les prisons haïtiennes. Dans certaines, comme Jacmel, il n'y en a pas.

L'infirmerie de Pénitencier National dispose de 22 lits mais, le jour de notre visite, elle accueillait 34 malades incapables de se déplacer. Il y a seulement deux médecins et deux infirmières pour plus de 2 000 détenus. En janvier 2001, l'expert indépendant des Nations unies indiquait dans son rapport que 14 décès étaient survenus dans l'établissement d'octobre à novembre 2000,²⁷ attribués aux causes suivantes : six cas d'anémie, quatre cas de tuberculose et dysenterie, trois cas de SIDA et un cas non expliqué. Le rapport indiquait que la malnutrition constituait souvent un facteur déterminant, et qu'elle sévissait dans tous les centres pénitentiaires. L'expert remarquait également que, sans l'aide alimentaire fournie par le Comité International de la Croix-Rouge (qui, nous a-t-on dit, se chiffre parfois jusqu'à 8 000 gourdes par jour, soit 333,33 dollars américains, pour répondre à ces besoins d'urgence), la situation aurait été plus tragique encore.

Nous ne soulignerons jamais assez la gravité du problème de la nutrition.²⁸ Selon la Croix-Rouge, un adulte en bonne santé a besoin de 2 000 calories par jour. En Haïti, où la population carcérale ne prend qu'un seul repas par jour, l'apport calorifique est loin d'être satisfait, avec 600 à 1 200 calories par jour. Etant donné l'augmentation continue

²⁶ Règlements internes des établissements pénitentiaires, article 42.

²⁷ Les registres du Pénitencier National indiquent quatre décès pour le mois d'avril 2001.

²⁸ La ration calorifique quotidienne satisfaisait 82 pour cent des besoins en 1998, contre 94 pour cent en 1990, d'après le *Rapport Annuel du Coordonnateur Résident, 1999, Système Opérationnel pour les Activités de Développement des Nations Unies en Haïti*.

de la population carcérale et la diminution des ressources alimentaires, l'état des prisons haïtiennes est voué à se détériorer encore.

Police

Deux questions ont aiguillé nos recherches sur le rôle de la police dans la détention préventive : dans quelle mesure la détention dans les cellules de commissariat dépasse-t-elle le délai réglementaire ? Quels sont les résultats des enquêtes criminelles menées par la police ?

La Constitution de 1987 autorise la police à détenir un suspect pendant 48 heures avant de le présenter devant un Juge de paix qui évalue les charges, statue sur la légalité de l'arrestation, décide de l'action appropriée en fonction de l'affaire et du détenu et, si nécessaire, confirme la détention par une décision motivée. D'anciens membres de la MICAH nous ont néanmoins confié que, même début 2001, les détentions au-delà de 48 heures étaient la règle plus que l'exception. Le problème est particulièrement grave dans les zones rurales reculées et à Port-au-Prince.

Dans les commissariats de campagne qui sont éloignés des principales voies de communication (tels que Savanette dans le département du Centre ou Anse-d'Hainault à la Grand Anse), l'auteur présumé d'une infraction peut attendre des semaines, voire des mois, avant d'être présenté devant le Parquet ou le Tribunal de première instance. Dans de tels cas, les prévenus auront peut-être vu le Juge de paix, mais même si ce dernier souhaite émettre un mandat de dépôt, le manque de transport adéquat ne laisse d'autre solution que de replacer le prévenu en garde à vue.

Dans les zones rurales, on peut être détenu avant même d'atteindre un commissariat. Dans les régions particulièrement reculées, dépourvues de forces de l'ordre (situation répandue, puisqu'il y a quelque 3 000 agents de police pour tout le pays), des membres des Conseils d'Administration des Sections Communales (CASECS) peuvent procéder à des arrestations et détenir les individus arrêtés à leur domicile, attachés, pendant au moins une nuit.²⁹ A Mirebalais, des fonctionnaires nous ont dit que les Juges de paix et les policiers transmettaient parfois aux CASECS des assignations et des mandats d'arrêt *de facto*.

Dans les commissariats de la zone de Port-au-Prince, il est fréquent d'être détenu pendant plusieurs semaines avant que la mise en accusation ou la libération n'intervienne. Lors de l'une de nos visites dans l'un des grands postes de la capitale, plus de 25 hommes nous dirent y être détenus depuis au moins un mois. La plupart d'entre eux ne figuraient pas sur le registre de détention, de sorte qu'il était impossible de vérifier l'état d'avancement de leur dossier.

²⁹ L'effectif total est estimé entre 2 500 et 4 000.

Un ancien membre de la MICAH nous a raconté comment, dans ce même poste de Port-au-Prince, les agents de police procédaient aux détentions et libérations de prévenus sans suivre la moindre procédure judiciaire. Les arrestations d'individus « dans le cadre d'une enquête », sans chef d'accusation précis, semblaient également y être une pratique courante. Notre informateur nous signala également que la détention est parfois utilisée comme punition de facto pour les petits délinquants : après plusieurs semaines de détention dans des conditions de vie misérables, sans être nourris par l'Etat, sans accès aux douches ni aux toilettes, les délinquants sont libérés par la police, qui espère que l'expérience leur aura servi de leçon.

Un autre facteur compliquant le problème de la détention préventive dans tout le pays provient des familles des prévenus, qui peuvent enjoindre la police à ne pas déférer l'accusé devant le Tribunal de paix, dans l'espoir que l'affaire pourra être réglée au commissariat de police, moyennant pots-de-vin.

Le second domaine où la police influe sur la détention préventive, et second objet de notre attention, est l'enquête criminelle. La création, en 1995, de la Police Nationale d'Haïti, et en son sein de la Police Judiciaire, aurait dû accroître l'efficacité de la phase préparatoire du circuit judiciaire. Les Juges d'instruction et les Commissaires du Gouvernement devaient guider les agents de Police Judiciaire dans leurs enquêtes et de nouvelles capacités devaient être développées dans un service scientifique et technique. Ces innovations devaient favoriser d'une part une justice fondée sur la preuve plutôt que les aveux, et d'autre part, le respect des délais procéduraux.

Toutefois, sur l'effectif global de la PNH, seuls 136 agents sont membres de la Police Judiciaire³⁰, dont un petit effectif a été affecté au Service déconcentré de la Police Judiciaire de Cap-Haïtien et de Jacmel. Le reste de cet effectif est concentré dans la capitale. Un responsable de police, qui nous demanda de conserver l'anonymat, nous confia que, avec des effectifs aussi réduits, seules les affaires impliquant des personnes notoires faisaient l'objet d'une enquête de la Police Judiciaire.

De plus, la Police Judiciaire souffre d'une lacune dans son organisation, qui prive ses membres du statut d'officiers de Police Judiciaire, grâce auquel ils pourraient opérer de manière autonome. Mais à l'heure actuelle, ils doivent être accompagnés d'un Juge au cours de leur enquête. Même lorsqu'un criminel est pris sur le fait, le rapport officiel doit être rédigé en présence d'un Juge de paix.

La limitation des audiences aux jours de semaine constitue également un problème, bien que, dans la pratique, les policiers puisse parfois contacter les Juges le week-end.

La création d'une Police Judiciaire promettait d'être une grande avancée en direction de la réduction de la détention prolongée : de gros efforts ont été consacrés à la conception d'une Police Judiciaire fonctionnelle au sein de la PNH, dotée de ses propres

³⁰ Dr Schiller Louidor, interviewé par les auteurs le 9 juin 2001. Le Dr Louidor, Directeur de la Police Judiciaire, nous a déclaré qu'il attendait l'affectation de 30 autres agents à court terme.

chefs et d'un plan de décentralisation progressif, une ébauche de service scientifique et technique a été esquissée, un investissement important a été consacré à la formation. Mais de toute évidence, les agents formés pour la Police Judiciaire étant souvent affectés à des postes administratifs au mépris de leurs compétences, ces capacités et ce personnel formé ne sont pas employés efficacement.

Les Tribunaux

Des règles et des procédures obsolètes. Au nombre des facteurs concourant à la détention préventive prolongée en Haïti, il faut citer les écarts observés par rapport aux règles juridiques admises. Or, ces écarts obéissent fortement au Code d'Instruction Criminelle de Haïti, inspiré de la méthode inquisitive qui inspira le Code Napoléon. Datant de 1835, le Code d'Instruction Criminelle charge un Juge d'instruction doté de pouvoirs souverains d'intenter les poursuites nécessaires pour établir la vérité et décider si l'accusé doit être détenu avant le procès. Les prévenus disposent de peu de droits face à ce fonctionnaire doté d'une grande puissance, de sorte qu'il n'est pas insensé de supposer que tous les abus sont possibles.

Dans la mesure où le mandat de dépôt est automatique pour les affaires criminelles et facultatif pour les délits, la détention préventive constitue la règle générale et la mise en liberté, l'exception. Il revient au Juge d'instruction de trancher toutes les questions de détention avant procès. Leurs décisions sont bien évidemment soumises aux règles judiciaires. Mais les gardes fous juridiques, de type cautionnement, mise en liberté conditionnelle et main levée d'écrou, ne les empêchent pas de recourir de manière abusive à la détention préventive, d'autant que ces mêmes Juges sont chargés d'évaluer si cette détention a été correctement appliquée.

Le statut des acteurs de la justice eux-mêmes affecte l'administration des Tribunaux et contribue encore à la lenteur du circuit. L'appareil judiciaire haïtien leur confie des attributions doubles : le Juge de paix est un officier de la Police Judiciaire, un Juge d'instruction et un Juge des détentions. C'est toutefois au niveau du doyen de la Cour de première instance, simultanément chargé de fonctions administratives et judiciaires, que le ralentissement est le plus flagrant. Le doyen est administrateur du Tribunal, responsable de son fonctionnement, Juge des référés, conciliateur (en matière de divorce), doit donner sa signature (en matière d'état civil), s'adresse au Parquet en cas de mauvais fonctionnement et contrôle ce qui se passe dans les centres pénitentiaires. Quant aux Commissaires du Gouvernement, depuis le décret du 22 août 1995, ils sont également chargés de superviser les Tribunaux de paix.

D'inutiles formalités pèsent également sur la procédure. Le nombre et l'inefficacité des acteurs du circuit pénal entraînent une série de retards. Ainsi, un Juge de paix doit rédiger des rapports officiels qu'un officier de la Police Judiciaire serait tout à fait capable de rédiger. Le Juge transmet souvent des enquêtes préliminaires incomplètes, obligeant les Commissaires du Gouvernement à demander un complément d'information.

Le Commissaire du Gouvernement soumettra l'affaire au Juge d'instruction au lieu de clôturer l'affaire ou de la renvoyer directement en correctionnelle. Quant au Commissaire du Gouvernement, il demandera généralement aux greffiers de rédiger une requête formelle d'enquête, obligeant ainsi les Juges d'instruction à statuer dessus.

Dans son registre de normes fondamentales, le Code criminel souffre également d'une série de dispositions dépassées. Notamment, en ce qui concerne le vagabondage, l'association de malfaiteurs et autres menus délits. Par exemple, les registres indiquent fréquemment l'association de malfaiteurs comme unique chef d'emprisonnement. Ainsi, la majorité des prévenus sont accusés d'infractions mineures. Ces pratiques révèlent un système incapable de traiter les crimes graves, mais abusivement sévère à l'égard des petits délits.

Administration. Les problèmes administratifs jouent un rôle important dans la détention préventive prolongée. Le Code d'Instruction Criminelle établit un calendrier pour toutes les affaires qui se présentent devant les Tribunaux. En pratique, pourtant, les différentes étapes de la procédure pénale durent beaucoup plus longtemps que ce qui est prévu par le Code : une tendance que nous avons constatée partout, avec des variations, mais en particulier à Port-au-Prince.

Au cœur de ce problème, le désordre et le manque de discipline qui sévissent dans l'appareil judiciaire. Malgré les mesures disciplinaires prévues sur le papier, le contrôle administratif est, dans les faits, inexistant. Lorsque des sanctions ou des promotions interviennent, elles sont plus souvent motivées par des raisons politiques ou personnelles qu'administratives. Dans un cas de dysfonctionnement aigu, un Juge d'instruction d'une juridiction du nord, dont le travail avait été jugé insatisfaisant, avait été promu à un poste en Cour d'appel en guise de sanction ! De telles dérives de la notion d'obligation de rendre des comptes se rencontrent à travers tout l'appareil et contribuent fortement à dérégler la procédure pénale et par conséquent, la détention préventive prolongée.

En outre, aucune des juridictions visitées ne recourait suffisamment à la citation directe pour les affaires de délits. En citant un prévenu estimé responsable des faits qu'on lui reproche à comparaître directement devant un Tribunal, sans le renvoyer devant un Juge d'instruction, un Commissaire du Gouvernement peut faire en sorte de fixer directement la date de comparution devant le Juge du Tribunal correctionnel. Cela évite d'inutiles allers-retours, plusieurs jours durant, entre le Parquet et le cabinet d'instruction. Si elles étaient plus souvent utilisées, les citations directes réduiraient la détention préventive pour les infractions ne menaçant pas la stabilité sociale, sans pour autant diminuer l'exercice de la justice.

Le Tribunal de paix. On a, par le passé, fait porter une partie de la responsabilité en matière de détention préventive sur les Tribunaux de paix. Ceci semble moins vrai aujourd'hui. Parmi les détenus que nous avons vus en prison, rares étaient ceux qui se

trouvaient là sur mandat d'un Juge de paix. Monsieur Leblanc, le Ministre de la Justice, nous a déclaré que, pour la région de Port-au-Prince, les Tribunaux de paix se montraient plus efficaces.

Pourtant, les problèmes persistent. Il semble que les Juges de paix ordonnent fréquemment des arrestations sur la base de plaintes qui n'ont fait l'objet d'aucune enquête, émettant généralement un mandat de dépôt après que la personne lui a été présentée sur assignation. Dans de tels cas, il arrive qu'aucune enquête ne suive l'arrestation, et que la personne arrêtée reste en détention, bien que son dossier ne contienne aucune preuve fondée.

De plus, bien des arrestations, censées s'être déroulées en flagrant délit ou durant la commission d'une infraction, interviennent en fait des suites de la clameur publique qui, selon le droit haïtien, suffit à procéder à une arrestation. La notion de flagrant délit est quant à elle élastique : le Code d'Instruction Criminelle stipule qu'un délit est flagrant dans les 24 heures suivant sa commission, durée que de nombreux Juges étirent encore. La clameur publique peut très bien n'être rien de plus qu'une rumeur non fondée, qui déclenche néanmoins arrestations et détentions. En l'absence de contrôles réels des autorités judiciaires, cette pratique, qui jouit malheureusement d'une grande popularité, peut conduire à des arrestations arbitraires et des détentions prolongées.

Dans la mesure où les Tribunaux de paix sont plus proches de la population que tout autre Tribunal, leurs Juges sont particulièrement vulnérables à la pression des notables et des associations politiques locaux, surtout s'il n'y a pas ou peu de protection policière. Même si une infraction est de leur ressort, ils préféreront parfois renvoyer un prévenu impopulaire à un Tribunal supérieur, provoquant ainsi un nouveau prolongement de la détention.

Le Parquet. En théorie, le transfert d'un prévenu de l'autorité du Juge de paix à celle du Commissaire du Gouvernement, se fait en moins de trois jours. Cependant, même à Port-au-Prince où la distance et le transport ne posent pas de problèmes, des avocats nous ont dit que ce délai de trois jours était rarement respecté. Dans des régions plus reculées, ce transfert peut prendre des semaines, selon que le Juge de paix est situé près du Parquet ou non, ou dispose d'un véhicule ou non.

Des délais supplémentaires peuvent être provoqués par des dossiers incomplets, obligeant le Parquet à retourner les dossiers au Juge de paix pour un complément d'information. Un Juge de paix nous confia avoir vu un même prévenu se représenter devant lui, à deux ans d'intervalle, parce qu'il n'avait jamais reçu la requête de complément d'information du Commissaire du Gouvernement.

Si le Commissaire du Gouvernement estime que la charge pesant sur le prévenu est justifiée, il devrait aussitôt transmettre le dossier au Juge d'instruction sans émettre de mandat de dépôt à l'encontre du prévenu, le mandat de dépôt étant uniquement une prérogative du Juge d'instruction. Toutefois, les Commissaires du Gouvernement ont

l'habitude d'émettre mandats de dépôt et d'arrestation, et de libérer et d'arrêter les individus sur simple plainte. Lorsque l'infraction est un délit, le Commissaire du Gouvernement a le droit d'envoyer l'accusé directement devant le Tribunal correctionnel, ce qui est rarement fait. Au lieu de cela, le Commissaire du Gouvernement reçoit une affaire et, sans même entendre ou voir le prévenu, note « transmis au Parquet » dans la marge du rapport du Juge de paix.

D'après la Commission Préparatoire à la Réforme du Droit et de la Justice, le Commissaire du Gouvernement « n'a pas les moyens de mener une enquête, et encore moins ceux de superviser la Police Judiciaire. En conséquence, le Commissaire du Gouvernement peut parfois rendre des décisions sur la seule base de dépositions, en particulier dans les affaires de demandes de mise en dépôt. Ajouter à cela le fait qu'il n'existe aucun dispositif officiel de coopération entre le Parquet et la police, toute planification et toute mise en œuvre de politique pénale est impossible. »

Lorsqu'un dossier arrive au Parquet, un greffier l'enregistre dans un cahier, mais le Commissaire du Gouvernement ne l'attribue pas nécessairement tout de suite à un substitut du Commissaire du Gouvernement. Ainsi, il arrive que les nouveaux dossiers soient attribués par lots tous les deux ou trois jours, ou une fois par semaine, selon le nombre. Si un avocat défend le prévenu, il tentera d'obtenir un substitut pour étudier le dossier, rédiger le réquisitoire d'informer et l'acte d'accusation. Mais à Port-au-Prince, où 15 substituts travaillent par roulement, la remise des dossiers est aléatoire. Il est déjà arrivé que des dossiers soient égarés, d'autant que les entrées du registre, aux diverses étapes de la procédure, ne sont pas retranscrites dans un registre central, qui permettrait de suivre le parcours d'un prévenu, depuis son arrestation à la date de son procès.

Des retards supplémentaires sont susceptibles d'intervenir entre le Parquet et le cabinet du Juge d'instruction. Ces retards peuvent être réduits lorsque le Parquet et le Tribunal de première instance se trouvent dans le même bâtiment, comme c'est le cas dans 12 des juridictions du pays, depuis la construction de nouveaux Tribunaux à la fin des années 90, grâce aux subventions canadiennes. Cependant, le rapprochement de ces deux bureaux ne suffit pas à résoudre tous les problèmes : un Juge d'instruction nous a déclaré que son doyen prenait souvent trois mois pour assigner un dossier à un Juge d'instruction, alors qu'ils travaillaient dans le même bâtiment.

En examinant les registres, nous avons constaté que les Commissaires du Gouvernement émettaient systématiquement des mandats de dépôt, en contradiction directe avec la loi, particulièrement à Port-au-Prince. Un excès de dossiers, l'insuffisance des moyens de transport et les distances entre Tribunaux et Parquets ont engendré chez les Commissaires du Gouvernement l'habitude de remplacer la comparution devant le Juge d'instruction par une simple ordonnance. Pire, ces mêmes Commissaires du Gouvernement émettent également des mandats collectifs ou des mandats pour association de malfaiteurs. Des pratiques judiciaires aussi aléatoires augmentent le

nombre des prévenus en détention préventive et rendent encore plus difficile la gestion de l'administration pénitentiaire.

Le Juge d'instruction. Aux termes du CIC, le Juge d'instruction est la personne clé du processus pénal, pour son double rôle dans la conduite de l'enquête et dans la mise en détention ou en liberté des inculpés. Il faut constater pour les Juges d'instruction, comme pour la plupart des autres acteurs du système judiciaire, le manque important de moyens et de personnel (Juges et greffiers). Nombreux ont été les acteurs judiciaires qui ont confirmé qu'à Port-au-Prince chaque Juge d'instruction avait la responsabilité de plus de cinq cents dossiers en cours, excepté un Juge d'instruction chargé exclusivement des affaires de stupéfiants et un Juge d'instruction chargé du dossier de Jean Dominique (célèbre journaliste et directeur de radio victime d'un assassinat). La juridiction de Port-au-Prince étant couverte par six Juges d'instruction, les quatre Juges restants se chargent de toutes les autres affaires. Soulignons que ces Juges travaillent pour les vingt Tribunaux de paix qui desservent la juridiction de l'Ouest, dont la population dépasse les deux millions d'habitants.

En pratique, tout du moins à Port-au-Prince, la désignation d'un Juge d'instruction en fonction du type d'infraction semble avoir échappé au contrôle de la justice. Dans les affaires à forte implication politique, le Ministère de la Justice intervient directement dans la désignation du Juge d'instruction. Alors que cette pratique peut être acceptable pour les Commissaires du Gouvernement, dont la nomination est ouvertement politique, cette prérogative de l'exécutif sur le Juge d'instruction attire l'attention sur l'ambiguïté qui entoure le statut de Président du Tribunal, qui se trouve être également un Juge d'instruction, pourvu d'un mandat de trois ans conféré par le Président de la République.

Procès et condamnation. Selon la gravité de l'infraction, un procès se déroule au Tribunal de paix, au Tribunal correctionnel ou à la Cour d'assise, instance la plus élevée en matière criminelle. Les Tribunaux correctionnels, qui jugent les délits, sont engorgés dans la plupart des juridictions du pays. Dans chaque juridiction, la Cour d'assise est censée tenir au moins deux sessions par an. Toutefois, pour de vastes juridictions comme Port-au-Prince, c'est insuffisant. Dans d'autres départements comme Cap-Haïtien, la mission a constaté que ce minimum n'était pas toujours respecté, ce qui avait des conséquences évidentes sur la détention préventive. Là encore, l'insuffisance des ressources matérielles joue un rôle, quoique pas toujours prépondérant. La planification au niveau national entre aussi en jeu. Cela étant, il incombe à chaque Commissaire du Gouvernement et à chaque doyen de tenir des sessions d'assises régulières.

La dernière étape du circuit judiciaire met en jeu la condamnation qui, dans la plupart des cas, se traduit par une peine de prison. Alors que le nombre total de prisonniers a augmenté au cours des dernières années, le pourcentage des personnes reconnues coupables d'une infraction est resté stable (environ 20 pour cent). Ceci indique en fait

une augmentation du nombre des inculpations (probablement due aux progrès réalisés dans plusieurs juridictions de province en matière de procédure pénale).

Un problème particulier, même s'il n'est pas très répandu, concernant l'exécution des peines mérite d'être signalé : la rédaction tardive des jugements, qui peut aller jusqu'à plusieurs mois dans certains cas, laisse les détenus dans une incertitude juridique inquiétante et peut même les priver de leur droit d'appel. En outre, ces détenus pourraient être encore comptabilisés dans les chiffres de la détention préventive, alors qu'ils sont condamnés.

Greffiers et tenue des dossiers. Les greffes, en particulier auprès des Parquets, ont été décrits par certains observateurs comme la porte ouverte à la corruption dans l'appareil judiciaire. Les dossiers mal tenus empêchent d'avoir une vision claire de la situation des prévenus. Le pouvoir des greffiers, détenteurs d'informations précieuses, est important et fait obstacle à la rationalisation des procédures de tenue des dossiers

Les registres que nous avons examinés aux greffes étaient de diverses qualités. Certains étaient plus détaillés et mieux tenus que d'autres, par des greffiers plus ou moins sensibles au problème de la détention préventive, selon le Juge ou le Commissaire du Gouvernement auquel ils étaient rattachés. Dans la mesure où il n'existe aucun mécanisme efficace de contrôle garantissant l'utilisation correcte de ces registres (ou, à fortiori, le travail des Juges de paix et des greffiers eux-mêmes), si un Juge ou un Commissaire du Gouvernement s'avère négligeant ou pas assez strict, le greffier risque d'en faire autant.

Dans la plupart des greffes, il est impossible de savoir rapidement si un dossier a quitté le greffe ou non. Au greffe du Parquet et au cabinet du Juge d'instruction, il faut parfois questionner plusieurs greffes et secrétaires et examiner plusieurs registres avant de savoir si tel dossier de prévenu a été transmis.

Selon un Juge, il fallait compter autrement les délais du code d'instruction criminelle, parce que le législateur haïtien n'avait pas prévu les haltes au greffe du Parquet, au Tribunal civil ou au cabinet d'instruction. Or, ces greffiers ne sont pas toujours en nombre suffisant. Le greffier d'instruction ne travaille pas toujours à plein temps pour le Juge et est parfois appelé à d'autres tâches, comme la tenue d'audiences correctionnelles, la prise de note durant les audiences, la délivrance d'actes authentifiés, etc. Donc il ne transmet pas les dossiers dès le jour de leur réception, mais lorsqu'un moment libre se présente. Cet ensemble de facteurs est source de retards et d'imprécisions, et résulte, dans bien des cas, dans un dépassement du délai légal de trois mois dont dispose le Juge d'instruction pour terminer son enquête.

Le parcours d'une affaire peut également buter sur des problèmes de rédaction d'assignations et de mandats. A Port-au-Prince, les Juges émettent parfois des mandats collectifs à l'encontre de plusieurs personnes accusées d'une même infraction ou même pour des personnes accusées d'infractions différentes, mais appelées à se présenter devant

eux. Le code juridique ne sanctionne pas cette pratique. En outre, lorsqu'un Juge émet un mandat de dépôt à l'encontre d'un groupe de personnes, il lui arrive de rédiger un unique mandat. Lorsque celui-ci arrive au Pénitencier National, il est classé dans le dossier de la personne figurant en premier sur le mandat, rendant difficile, voire impossible, de connaître les motifs de détention des autres prévenus. Lorsqu'une femme est citée parmi un groupe d'hommes, la situation se complique encore. La prévenue étant incarcérée dans un autre établissement, le greffe de ce dernier ne se verra remettre aucun document indiquant les charges dont la prévenue est accusée, la date de comparution, ni même le Juge en charge de l'affaire.

Certains Juges d'instruction se sont plaints de ne pouvoir accorder de libération conditionnelle ni même de main levée d'écrou, en raison des problèmes constamment rencontrés pour établir le domicile légal des prévenus, dont il serait ensuite impossible de garder la trace.

La justice en tant que transaction

Parmi les problèmes rencontrés par les plus démunis pour porter une affaire devant la justice, il faut citer celui des frais.³¹ En dehors des honoraires d'avocat, certains services essentiels au fonctionnement de l'appareil judiciaire font l'objet de frais. Ceux-ci peuvent être regroupés en trois catégories :

- Les frais d'huissier (signification des citations et des jugements, exécution des décisions)
- Les frais de greffe (rédaction des actes, dépôts de plainte, délivrance de documents, etc.)
- Les frais d'expertise et de constat (arpentage, visites de lieux, etc.)

Le problème des frais de justice est en outre compliqué par :

- Le fait que les frais perçus constituent pour partie le salaire des personnes habilitées à les percevoir. Ces personnes y ont donc un intérêt personnel et sont soumises à la tentation de l'augmenter exagérément (cela étant d'autant plus vrai que le tarif judiciaire est unanimement reconnu comme inadapté)
- Le tarif judiciaire, fixé par l'arrêté du 18 septembre 1985, n'a pas suivi l'augmentation du coût de la vie. Les frais ne suffisent pas à couvrir les dépenses engagées, et leur augmentation est laissée à l'appréciation des huissiers, en dehors de tout contrôle.

³¹ Cette partie s'appuie en grande partie sur un document publié par le RCN, *Etude du Programme National d'Assistance Juridique*, 1977.

- Le manque de clarté flagrant de la grille tarifaire, qui ne peut être appliquée aisément par les agents de l'Etat, qui souffrent en majorité d'un manque de formation appropriée.

La perception des frais de justice ne s'appuie donc pas sur la grille tarifaire légale et résulte d'une négociation entre le justiciable (ou de son avocat) et la personne habilitée à les percevoir.

De cette situation à la corruption, le pas est facile à franchir. Suite à un audit de Tribunaux qu'il réalisa en 1998, un consultant international écrivit que « la corruption constituait le principal moteur des affaires criminelles ». Cet état de faits, poursuivait l'auteur, « persistera tant qu'il ne sera pas reconnu et affronté de manière directe ». L'impunité dont jouit la corruption produit un effet démoralisant sur les agents des Tribunaux. Si les Juges et les greffiers ne sont soumis à aucune sanction, la diligence n'est pas encouragée aux échelons inférieurs.

Communication et coordination

Selon de nombreuses personnes, les problèmes de communication et de coordination entre les différents acteurs de la justice ont des effets graves sur la détention préventive. Ainsi, il arrive que des prisonniers ne soient pas présentés au Tribunal en raison d'ordre d'extraction émis le jour même de la comparution et n'ayant pas été transmis en temps voulu ou bien parce qu'il était impossible de transporter le prévenu. Or, un ordre d'extraction qui n'est pas exécuté à la date prescrite, n'est plus valide le lendemain, sauf mention spéciale du Juge. Certains Juges de paix et Juges d'instruction disent avoir parfois émis trois ou quatre ordres d'extraction avant que le prévenu ne leur soit finalement présenté.

Le manque de coordination entre les agents de Police Judiciaire et les Juges joue un rôle crucial. Selon la loi, les enquêtes doivent être conduites sous le contrôle du Parquet ou d'un Juge d'instruction, qui dirigent et contrôlent la façon dont les éléments de la preuve sont recueillis. Toutefois, certains Juges nous ont confié que ni les Juges d'instruction ni les Commissaires du Gouvernement ne dirigeaient l'enquête ni ne contrôlaient la légalité des actions engagées par la police. Ils se contentent à la place d'interroger les parties concernées. D'autre part, les dossiers provenant de la police sont souvent vides, ce qui explique pourquoi de nombreux Juges ont cessé de recourir à des commissions rogatoires qui ne sont pas toujours exécutées.³² Nous avons également rencontré des cas où des éléments de preuve solides avaient été recueillis scientifiquement, et qui n'avaient pas été utilisés dans l'acte d'accusation.

³² La commission rogatoire permet à un Juge de renvoyer une affaire devant un Tribunal, souvent d'un échelon inférieur, choisi pour des raisons géographiques, qui intentera toutes les actions nécessaires. Egalement applicable à la police haïtienne.

Il reste à mentionner les cas où le commissaire ou le Juge d'instruction est parti en congés ou est en formation pour quelques mois alors que les dossiers s'accumulent dans son bureau, ou encore, tous aussi fréquents, les cas de magistrats révoqués et ne sont pas remplacés pendant des semaines, voire des mois... s'ils le sont. Leurs dossiers sont alors redistribués entre les magistrats en fonction, augmentant d'autant leur charge de travail.

Contrôle et supervision : l'Inspection Judiciaire

Pour la plupart de nos interlocuteurs, un service d'inspection opérationnel serait indispensable à la bonne santé de l'appareil judiciaire et à la résorption de la détention provisoire. Toutefois, le mécanisme d'inspection en place ne remplit pas cette fonction.

Le décret du 22 août 1995 réinstaura le Service d'Inspection Judiciaire sans toutefois définir ses responsabilités et son mode de fonctionnement. Le Service d'Inspection Judiciaire n'a pas de directeur. Les inspecteurs dépendent du Directeur des Affaires Judiciaires, qui a de nombreuses autres responsabilités.

Les inspecteurs que nous avons rencontrés nous ont décrit la limite de leurs moyens. Par exemple, le service ne dispose pas de véhicules, et il n'existe aucune procédure de location de véhicule ou de remboursement de frais pour usage de véhicule personnel. Les inspecteurs refusent d'utiliser les transports publics pour se rendre dans les Tribunaux de la zone métropolitaine.

Ajoutons que les méthodes manuelles traditionnelles de contrôle de la détention préventive sont très largement sous utilisées. La tenue de registres de détention provisoire, de tableaux de détenus permettant de vérifier à tout instant le nombre et la date d'incarcération des détenus relevant d'un Juge d'instruction et de registres permettant de suivre l'état des procédures est pratiquement inexistante. Les Juges et commissaires n'ont pas de registres personnels ou presque pas. Ils s'adressent au responsable du greffe pour obtenir des informations sur les dossiers qui leur sont soumis..

Le traitement des mineurs

Au cours des dernières années, la délinquance juvénile est devenue un fléau en Haïti. Dans la capitale et certaines grandes villes de province, entre 6 000 et 8 000 enfants sont actuellement à la rue. Dans ces conditions, la situation des mineurs détenus est particulièrement préoccupante. Selon la législation haïtienne et la Convention Internationale Relative aux Droits des Enfants, ratifiée par Haïti en 1995, il est interdit d'emprisonner les mineurs âgés de 13 à 16 ans, pour lesquels des centres de rééducation sont prévus. Toutefois, Haïti ne possède pas de centres de rééducation, si bien que les jeunes délinquants sont souvent envoyés dans des institutions privées.

A Port-au-Prince, les autorités pénitentiaires ont tenté de séparer les mineurs des adultes en réservant une grande cellule aux adolescents de Fort National. La disposition des lieux et le manque d'espace rendent toutefois cela plus difficile dans les institutions pénitentiaires de province.

Depuis 1961, date à laquelle la législation institua un Tribunal pour enfants, jusqu' environ 1986, mineurs et adultes ont été, de façon intermittente, jugés séparément.³³ En 1997, un Tribunal pour enfants fut construit à Port-au-Prince grâce à des subventions du Gouvernement canadien. Un président, un Commissaire du Gouvernement, un Juge d' instruction et d' autres agents y furent nommés. Pourtant, de novembre 1997 à mi-juin 2001, les registres du Tribunal n' indiquent que 73 affaires, dont très peu, voire aucune, de mineurs détenus à Fort National.

Or, le Tribunal pour enfants est sans doute le Tribunal le mieux équipé d' Haïti. Il dispose de bureaux pour les Juges et les greffiers, d' une salle d' audience spacieuse et de trois salles réservées aux consultations d' experts bénévoles ou nommés par le Ministère des Affaires Sociales (psychologues, psychiatres, gynécologues et médecins légistes).

Une fois qu' un mineur dépend de la juridiction du Tribunal, il est censé subir un examen médical et psychologique et, si nécessaire, suivre le traitement prescrit. Il est ensuite envoyé en centre de rééducation au lieu de la prison. Mais, comme nous l' avons déjà mentionné, ces capacités d' accueil n' existant pas, le Tribunal a pour habitude de les placer dans un foyer ou dans une famille. Le Juge du Tribunal pour enfants a fourni un travail de liaison admirable avec le Foyer Lakay, un centre d' accueil à structure ouverte, pouvant accueillir 15 jeunes. Elle a également encouragé la construction d' un second centre d' accueil.

Selon le Juge du Tribunal pour enfants, lorsqu' un jeune est arrêté, il est souvent traité comme un adulte par les policiers et les Juges de paix, qui transmettent rarement leur dossier au Tribunal pour enfants. Celui-ci est adressé au Parquet (où en fait, un substitut du Commissaire du Gouvernement s' occupe exclusivement des affaires de mineurs) et est assigné de manière aléatoire. Il arrive également que l' affaire soit jugée dans un Tribunal normal, alors que le prévenu était mineur au moment des faits. Aucune disposition juridique ne permet de résoudre ce genre de problème. Seul le Juge peut décider d' entendre l' affaire ou non.

Recommandations

Notre mission a été chargée, dans le cadre de cette étude, de proposer un plan permettant de réduire de manière significative la population carcérale en détention préventive et d' améliorer l' état des prisons. Espérant échapper au destin de plans antérieurs qui, malgré des départs prometteurs, n' ont pu être poursuivis au-delà de la phase d' assistance technique, nous avons décidé de limiter nos propositions à des initiatives réalisables avec les moyens existants de l' appareil haïtien.

En ce qui concerne la détention préventive, les recommandations, plans et projets n' ont manqué ni en nombre ni en qualité. Divers commissions nationales, organisations

³³ Loi du 7 septembre 1961 instituant des Tribunaux spéciaux pour enfants.

non-gouvernementales et programmes de coopération extérieure, sollicités par le Ministère de la Justice, ont élaboré des propositions. Toutefois, le passage de la théorie à la pratique s'est avéré difficile. Quant à nous, nos lectures, nos visites et nos entretiens nous ont laissés perplexes. Certains d'entre nous, constatant que les nombreux problèmes de dysfonctionnement de la chaîne pénale sont intimement liés, affirment qu'il ne sert à rien de réparer un maillon individuel de la chaîne, si on ne répare pas les maillons qui l'entourent. Les approches parcellaires passées, prétendent-ils, l'ont prouvé. D'autres sont convaincus qu'il est possible de simplement réparer les maillons défectueux pour restaurer l'ensemble de la chaîne.

Le problème des prisons haïtiennes est quelque peu différent. Des progrès constants, quoique irréguliers et inadéquates, ont été réalisés, et les bases réglementaires sont dans l'ensemble saines.

Nous aimerions enfin remarquer que nous sommes les premiers à reconnaître que bon nombre de nos recommandations ont déjà été formulées dans le cadre de projets de réformes passés. Certains sont même en cours d'exécution. Pourtant, la majorité ne l'est pas. Etant donné la lenteur dont ont précédemment fait preuve les projets de réforme judiciaire en Haïti, nous pensons utile de citer ici, dans l'attente de leur réalisation, les propositions que nous estimons valables, ne serait-ce que pour leur apporter tout notre soutien.

Les priorités d'un programme de réformes judiciaires fondamentales

Voici les priorités qui ont guidé la mission du Vera Institute of Justice pour concevoir sa réponse :

Des réformes de grande envergure gagneront à être mises en œuvre par un appareil judiciaire indépendant et par des Juges, greffiers, agents de police et personnels prisons compétentes. Il en découle que :

- Il serait utile d'investir fortement dans l'enseignement et la formation. Forte du soutien total de l'Etat et des donateurs internationaux, l'Ecole de la Magistrature pourrait former Juges, greffiers et aux autres acteurs de la justice. Simultanément, les organes de formation technique et éthique des agents correctionnels et de police pourraient être renforcés.
- L'indépendance judiciaire pourrait être fortifiée et garantie. L'Ecole de la Magistrature devrait continuer à recruter sur la base de critères objectifs, tels que des examens, et dispenser à la fois formation professionnelle continue et formation de base. L'indépendance de l'appareil judiciaire pourrait être garantie par la législation, en particulier vis-à-vis des pressions extérieures et des révocations injustifiées. Le Conseil Supérieur de la Magistrature devrait pouvoir jouer son rôle de garant de cette indépendance

Une réforme fondamentale nécessitera d'importantes révisions du Code Pénal et du Code d'Instruction Criminelle. Les modifications les plus pertinentes pourraient porter sur :

- L'annulation des peines de prison automatiques sanctionnant les infractions moindres et les délits.
- Le développement de solutions de remplacement à l'incarcération.
- Le retrait du code d'infractions telles que le vagabondage et la mendicité.
- La suppression de peines discriminatoires basées sur le genre, comme l'emprisonnement pour adultère.
- L'affirmation du rôle du Juge de paix comme médiateur et conciliateur et le transfert de ses attributions d'instruction à la police et au Parquet.³⁴

Les grands principes de la législation haïtienne en vigueur pourraient être affirmés et rétablis à travers des formations à l'Ecole de la Magistrature, des campagnes de sensibilisation du public et par d'autres biais. Ces principes comptent parmi eux :

- La présomption d'innocence.
- La véritable place, restreinte, de la détention préventive
- L'autorité, dans la législation haïtienne, des mesures de protection de la liberté individuelle au titre des traités ratifiés par Haïti.³⁵

Une augmentation des moyens matériels et humains est sans doute nécessaire pour réduire de manière importante l'engorgement qui paralyse les Tribunaux, en particulier les Tribunaux correctionnels. Cependant, des changements procéduraux pourraient également être efficaces. Si trois mois ne suffisent pas à instruire les affaires importantes, le code de procédure criminelle pourrait être modifié de façon à limiter le rôle des Juges d'instruction aux affaires complexes. Les prévenus, pour les affaires simples, pourraient être cités directement en correctionnelle. En outre, l'enquête étant l'un des principaux rouages de l'appareil judiciaire, la police pourrait enquêter dès l'instant où une infraction est signalée, sous contrôle du Parquet ou, selon le cas, du Juge d'instruction. Les agents de Police Judiciaire pourraient ainsi se voir conférer le statut d'officiers de Police Judiciaire (OPJ), dotés d'un plus grand champ d'action (mais uniquement sous réserve

³⁴ L'article 408 du Code Pénal qualifie les vols simples de délits de 7ème classe lorsqu'ils s'accompagnent de circonstances aggravantes, rendant ainsi passibles d'une peine de six mois d'emprisonnement les vols de biens dont la valeur est supérieure à 300 gourdes (12,5 dollars américains). La sanction semble disproportionnée à la faute. Toute une série de solutions de remplacement s'imposent : amende simple, peine d'emprisonnement moins longue.

³⁵ L'article 276-2 de la Constitution stipule que les traités ratifiés sont automatiquement intégrés à la législation haïtienne, mais ce principe n'est pas respecté dans la pratique.

d'une formation adaptée, tant sur le plan technique qu'éthique, et d'un contrôle des autorités judiciaires).

L'intégrité à long terme et l'organisation de l'appareil judiciaire requièrent un Service d'Inspection Judiciaire opérationnel, qui recueille des données et fasse respecter les règlements. Davantage de statistiques renforceraient également la capacité du Ministère à analyser et planifier. Les grandes lignes permettant d'élaborer un tel service ont été présentées au Ministère de la Justice par Checchi and Company en 1998. Dans une série de projets de lois nouvelles ou organiques datant de 2001, le Ministère de la Justice intégrerait une Unité d'Inspection Générale (il devrait être toutefois signaler que certains des experts juridiques que nous avons rencontrés ont exprimé une certaine réserve à l'égard d'une unité d'inspection forte, craignant qu'elle puisse servir à limiter l'indépendance des Juges). L'un de ces experts nous a dit que, à moins d'être purement administrative, une telle unité pourrait être incompatible avec l'indépendance de l'appareil judiciaire).

Afin d'éviter toute discrimination systématique envers les plus démunis, une assistance juridique devra être disponible dans chaque Tribunal de première instance, à travers tout le pays. Un tel programme pourrait s'inspirer des nombreuses expériences menées au cours des six dernières années. L'une de ces structures pourrait être dirigée par les barreaux et fonctionner avec des avocats stagiaires ou même, pour commencer, des étudiants en dernière année. Dans un autre cas de figure, le barreau pourrait demander à ses membres de consacrer une journée par mois à la défense d'accusés sans ressources (parfois désignés « avocats de service »).

Enfin, de nombreux autres éléments de l'appareil judiciaire, pour qu'il fonctionne, nécessitent d'être légiférés:

- Permettre la tenue fréquente et bien organisée des sessions des assises criminelles, réduisant ainsi la durée des détentions préventives après enquête. Le doyen, le Juge d'instruction et le Commissaire du Gouvernement pourraient établir des contacts réguliers et permanents pour suivre l'état d'avancement des dossiers. Ils pourraient également tenir leur propre registre de suivi des dossiers.
- Une structure de communication permanente et officielle pourrait relier les Commissaires du Gouvernement, Juges, commissaires de police et officiers correctionnels au sein de chaque juridiction.
- Le Ministère de la Justice pourrait limiter le nombre d'affaires traitées chaque mois par le Juge d'instruction (dans la plupart des cas, à un nombre compris entre 60 et 100). Enfin, le nombre de Juges pourrait être fonction du nombre d'affaires traitées dans chaque juridiction.

Recommandations concernant la police

Même si le respect de la règle des 48 heures par la PNH augmente, les commissariats de police continueront à détenir, dans certains cas, les auteurs présumés d'une infraction au-delà de ce délai. Les responsables des forces de l'ordre pourraient codifier les procédures et les mesures de protection entourant les arrestations et les mises en détention et apporter des garde-fous au traitement des détenus : conditions de logement, repas, accès à un lieu pour la toilette, prises de contact avec les familles, etc.

L'effectif et la répartition des agents de Police Judiciaire (ainsi que leur formation et leur supervision) pourraient être renforcés de manière utile, tandis que leur responsabilité dans la conduite des enquêtes sous le contrôle des autorités judiciaires mérite d'être clarifiée et renforcée.

Recommandations concernant le système pénitentiaire

Le personnel médico-social employé dans les prisons (personnel médical, assistants sociaux, assistants juridiques, etc.) pourrait être mieux intégré à la vie quotidienne de la prison, grâce à l'instauration d'un échange régulier de rapports sur la situation des détenus. Le personnel médical pourrait remplir une fiche à chaque admission de prisonnier et les mesures sanitaires de prévention pourraient être prioritaires.

La sécurité nécessite d'être renforcée pour permettre aux prisonniers de passer chaque jour au moins quelque temps hors de leur cellule. L'une des mesures les moins coûteuses et les plus utiles à prendre consisterait à ériger des murs de clôture élevés tout autour des cours intérieures. Dans le long terme, le nombre d'agents correctionnels formés par rapport au nombre des détenus pourrait augmenter.

En étudiant la nature des infractions pour lesquels les prévenus sont incarcérés, les autorités auraient une meilleure connaissance des cas de détention et seraient mieux à même d'améliorer la gestion de la population carcérale

Les établissements pénitentiaires pourraient se voir demander de produire, à intervalle régulier (au moins une fois par mois), des rapports sur les mouvements de la population carcérale (nouvelles entrées, sorties, effectif malade, effectif guéri, prisonniers purgeant une punition, etc.), les mouvements des officiers correctionnels et des autres membres du personnel, ainsi que l'état des stocks de nourriture, des fournitures d'entretien et des médicaments.

A chaque fois que cela est possible, la DAP devrait regrouper par cellule les prisonniers présentant des similitudes, afin de séparer les simples prévenus des accusés, les prisonniers violents des pacifiques, etc.

Recommandations concernant les autres institutions

Les fonctionnaires de la justice de la capitale pourraient, avec le Ministère de la Justice, examiner le Tribunal pour enfants de Port-au-Prince et formuler des recommandations pour en améliorer les résultats. Le Commissaire du Gouvernement pourrait signaler à la

police et aux Tribunaux de paix que tout mineur de moins de 17 ans arrêté dans la juridiction de Port-au-Prince doit être présenté devant le substitut du Commissaire du Gouvernement du Tribunal pour enfants

L'Office de la Protection du Citoyen pourrait jouer un rôle important dans tous les comités de contrôle et de supervision pour le suivi des dossiers, la détention préventive et l'état des prisons.

Il serait utile que le Gouvernement haïtien commande une étude sur les criminels expulsés. Un échantillonnage pourrait permettre de comprendre la nature des infractions commises : nombre de déportés violents, non violents, impliqués dans des affaires de stupéfiants, niveau d'éducation des déportés, etc. Les informations recueillies pourraient remplir plusieurs objectifs, allant d'une médiation avec les Etats à l'origine de l'expulsion à une estimation et une meilleure réaction face aux dangers que peuvent poser les déportés à la société haïtienne.

Construire à partir des bases existantes : un plan d'action

Comme nous l'avons déjà remarqué, les programmes de coopération internationale en matière de justice ont trop souvent apporté leurs compétences et leurs méthodologies pour pallier aux carences administrative et en personnel d'encadrement du secteur public haïtien. Cette situation a engendré des succès en début d'interventions, qui n'ont pas pu être confirmés une fois que le financement et l'assistance technique étaient retirés.

Nous proposons la mise en œuvre mesurée et réfléchie d'un petit nombre de réformes qui s'appuient sur les bases et les forces existantes des institutions haïtiennes. Cette approche pourrait, à notre avis, engendrer une progression rapide des performances de l'appareil judiciaire tout en incitant le Ministère de la Justice à entreprendre peu à peu des mesures plus ambitieuses. En même temps, nous recommandons des mesures ponctuelles pour permettre à l'administration pénitentiaire de résoudre son problème le plus urgent sur le plan humanitaire : la malnutrition des détenus. Enfin, nous suggérons aux forces de l'ordre et à l'Office de Protection du Citoyen de s'intéresser aux cas de détentions prolongées en situation précaire dans les commissariats.

S'il parvenait à mettre en place des réformes, le Ministère de la Justice jouirait d'un énorme regain de confiance. Heureusement, malgré la pénurie en cadres moyens capables d'initier et de gérer les projets, les plus hauts postes du Ministère de la Justice, de l'administration pénitentiaire et d'autres institutions sont pourvus et sont dynamiques.

Notre plan s'attache à construire des systèmes de communication, de production de l'information et de contrôles solides. Il s'attache également à renforcer des systèmes probablement trop frêles pour assumer des changements importants. Le Service d'Inspection Judiciaire, par exemple, essentiel à la supervision et au contrôle des projets de réforme, pourrait être peu à peu étendu. A partir de là, nous avons esquissé un calendrier de réformes susceptibles d'être appliquées par les agents et conseillers

ministériels (membres du Gouvernement), le Ministre examinant lui-même les progrès et donnant au Directeur des Affaires Judiciaires la supervision directe de ces réformes.

Si les agents ministériels transforment, l'une après l'autre, les recommandations en projets (même en l'absence d'aide internationale importante), ils prendront peu à peu confiance en leur propre capacité à initier du changement. Leur travail, en améliorant petit à petit le fonctionnement de l'appareil judiciaire, nourrira les capacités du Ministère. Avec le temps, le Ministère devrait être capable d'entreprendre des programmes de réforme plus ambitieux pour améliorer le système pénitentiaire avec l'aide, espérons-le, de la coopération internationale.

En complément de nos recommandations au Ministère de la Justice, nous suggérons des actions à l'attention de la DAP et de la PNH, des institutions du ressort du Ministère mais dotées d'une grande autonomie, de même qu'à l'attention de l'OPC, organisme totalement indépendant.

Ministère de la Justice

Les étapes suivantes sont présentées selon un déroulement chronologique. Nous avons indiqué entre parenthèses une estimation du temps d'exécution pour chaque étape :

- Rendre parfaitement opérationnel le bureau spécial, constitué de six Juges et Commissaires du Gouvernement, nommés en 2001, pour résoudre la crise des détentions prolongées.³⁶ (4 mois).
- Mettre en place un tableau de bord dans chacun des cabinets des Juges d'instruction et des Commissaires du Gouvernement des 15 juridictions. Il faudra préciser le type de tableau de bord devant être utilisé, rédiger une circulaire expliquant son utilisation, fournir un calendrier de mise en œuvre, ainsi qu'une formation et un suivi pouvant inclure des sanctions en cas de non utilisation. (6 mois).

³⁶ Ce bureau a été installé au Pénitencier National après le déroulement de notre mission, de sorte que nous ignorons l'état de son fonctionnement actuel. Nous suggérons qu'une pièce soit consacrée aux dossiers de toutes les personnes dont la détention a commencé entre 1995 et 2000. Dans un premier temps, le bureau pourrait vérifier que les personnes identifiées dans ces dossiers ou figurant dans les registres sont toujours détenues. Au cours d'un projet similaire, en 2000, la MICAH a découvert que certaines de ces personnes avaient déjà été libérées et que les données ne correspondaient pas toujours à la réalité. Ce travail nécessite une collaboration étroite avec les assistants juridiques de la DAP. Les Juges devront voir tous les détenus afin de vérifier leurs informations.

Dans un second temps, le bureau devrait retracer les derniers éléments en date de la procédure, afin que le Tribunal puisse traiter le dossier concerné le plus rapidement possible. Cela permettra de décharger les Juges qui ont hérité de ces dossiers, et de leur permettre de se consacrer aux affaires récentes avec plus d'efficacité que par le passé. Selon l'affaire, ils prépareront le réquisitoire d'instruction, l'ordonnance, l'acte d'accusation et le subpoena, qu'ils transmettront au secrétaire du Parquet ou aux greffiers du Tribunal de première instance, pour en permettre le suivi. Il sera nécessaire de constituer une équipe aux fonctions bien définies, chargée de taper ces documents, les distribuer aux huissiers et tenir un calendrier précis des étapes finales nécessaires avant la tenue rapide du procès. Tout au long de ce parcours, les traitements de faveur doivent être réduits au minimum pour respecter la procédure et l'esprit de la loi, qui veut que le procès de tout individu accusé se déroule devant un Tribunal constitué de manière régulière et en public..

- Raviver la tradition des rapports administratifs transmis par chaque juridiction au Ministère de la Justice. Ce dernier pourrait renforcer et transformer le service chargé de recevoir et étudier ces rapports mensuels. Il pourrait rédiger une circulaire expliquant l'importance de ces rapports, la façon et la fréquence à laquelle les transmettre, les sanctions encourues pour tout manquement à cette obligation (sept mois).

Ces mesures pourraient s'inscrire dans une action plus large destinée à éveiller le sens des responsabilités des fonctionnaires (Juges, forces de l'ordre, directeurs de centres de détention et de prisons, greffiers, etc.) à l'égard des personnes en détention préventive. Alors que ce renforcement devrait s'appuyer sur des actions positives, les personnes ne se soumettant pas aux délais de procédure devraient être menacées par de réelles possibilités de sanctions.

Les mesures supplémentaires à considérer au fur et à mesure que les fonds se débloquent sont les suivantes :

- Développer le service d'inspection et de contrôle (qui reçoit les rapports mensuels) en une Inspection Judiciaire parfaitement opérationnelle. (4 mois).
- Etendre les réformes de la chaîne pénale (nouveaux registres, systèmes de suivi des dossiers, formation adaptée) à tous les Tribunaux du pays. (12 mois)
- Développer les politiques et programmes nationaux d'assistance juridique. (12 mois)
- Restaurer ou construire de nouveaux centres d'accueil ou de rééducation pour jeunes délinquants, de manière à ce que les peines prononcées par les Tribunaux puissent être effectivement appliquées.
- Installer un Parquet et un Tribunal civil intégrés dans un même bâtiment, pour une nouvelle juridiction expérimentale couvrant une partie de l'actuelle juridiction de Port-au-Prince, éventuellement dans une banlieue en forte croissance au nord ou au sud de la capitale. Ce projet permettrait de tester de nouvelles approches en milieu urbain, là où les besoins sont les plus grands, tout en réduisant le nombre des personnes prises en charge par les Tribunaux de Port-au-Prince.

Administration pénitentiaire

Dans un premier temps, réorganiser l'approvisionnement et la gestion des stocks de nourriture, pour se rapprocher de l'apport calorique minimal quotidien stipulé par le Comité International de la Croix-Rouge. Ceci nécessiterait le recrutement d'un économiste formé et, si possible, expérimenté, qui serait doté d'une grande autorité. La DAP devra également examiner son budget global en portant une attention toute particulière aux fonds alloués aux achats de nourriture

La Police Nationale d'Haïti

Les cadres dirigeants de la PNH devraient prendre des mesures décisives pour ré-instaurer le respect, au sein des unités de police, du délai de détention de 48 heures prescrit par la constitution. Des contrôles devraient être mis en place et observés, avec sanctions et récompenses à la clé. Une étude du problème et l'ébauche de directives pour le réduire pourraient servir à cerner les problèmes rencontrés par les commissariats en zone rurale reculée et les districts de Port-au-Prince à fort taux de criminalité.

Office de la Protection du Citoyen

L'OPC pourrait se rendre dans tous les commissariats de Port-au-Prince et, sur la base de ses constats, rédiger des rapports et des recommandations à l'attention des autorités judiciaire et des forces de l'ordre. (Des visites surprises mensuelles pourraient s'avérer efficaces). Ce travail pourrait également servir de base d'élaboration au comité de suivi des citoyens sur la procédure criminelle, recommandé par le Séminaire sur la Chaîne Pénale.³⁷

Remarques finales

La crise politique haïtienne s'est poursuivie durant l'année où notre projet a débuté, éloignant les donateurs bilatéraux des projets gouvernementaux. Le travail qu'il reste à accomplir dans le domaine de la justice est toujours aussi important. Une partie de ce travail ne peut bien évidemment pas se faire sans aides extérieures substantielles.

Toutefois, l'importance de construire des capacités au sein de structures gouvernementales comme le Ministère de la Justice, la reconstitution de réserves de confiance, de connaissances et d'expériences restent intactes. Nous sommes convaincus que les Haïtiens peuvent confronter et influencer le problème des détentions préventives excessives. Nous espérons que ce rapport et ses recommandations s'avéreront utiles à cette entreprise.

³⁷ L'une des recommandations du Séminaire sur la Chaîne Pénale, qui s'est tenu en mai 2001, était « Que soit mis en place un Comité de suivi dont les membres sont extérieurs à la chaîne pénale ; ce comité serait coordonné par l'OPC et aurait pour tâche d'appuyer les efforts consentis au niveau de la chaîne pénale en vue d'apporter les solutions aux problèmes tels que posés à ce Séminaire. »

Annexe 1

TABLEAU 1

Population carcérale dans les prisons haïtiennes au 30 avril 2001

| | Hommes prévenus | Hommes condamnés | Femmes prévenues | Femmes condamnées | Prévenues mineures | Condamnées mineures | Prévenus mineurs | Condamnés mineurs |
|-------------------------|--------------------|---------------------|---------------------|-----------------------|-----------------------|------------------------|---------------------|----------------------|
| Anse-à-Veau | 26 | 2 | 3 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Aquin | 45 | 15 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Cap-Haïtien | 154 | 51 | 10 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| Carrefour | 28 | 14 | 2 | 2 | 0 | 1 | 12 | 0 |
| Cayes | 31 | 38 | 4 | 3 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Delmas | 38 | 0 | 4 | 0 | 0 | 0 | 2 | 0 |
| Fort-Liberté | 59 | 35 | 5 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 |
| Fort-National | 0 | 0 | 88 | 7 | 3 | 0 | 40 | 0 |
| Gonaïves | 97 | 113 | 7 | 1 | 0 | 0 | 3 | 0 |
| Grande-Riv.- du-Nord | 44 | 9 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Hinche | 105 | 38 | 5 | 2 | 1 | 0 | 4 | 0 |
| Jacmel | 107 | 62 | 8 | 1 | 0 | 0 | 3 | 0 |
| Jérémie | 87 | 41 | 2 | 1 | 2 | 0 | 1 | 0 |
| Mirebalais | 31 | 111 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Pénitencier National | 1878 | 214 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Pétion-Ville | 74 | 12 | 6 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Petit-Goave | 57 | 42 | 4 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| Port-de-Paix | 57 | 25 | 4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Saint-Marc | 61 | 23 | 5 | 0 | 1 | 0 | 2 | 2 |
| | 2979 | 845 | 167 | 21 | 10 | 1 | 74 | 4 |
| <i>Total hommes</i> | <i>3824</i> | <i>Total femmes</i> | <i>188</i> | <i>Total mineures</i> | <i>11</i> | <i>Total mineurs</i> | <i>78</i> | |
| TOTAL | 4101 | | | | | | | |

Données transmises par la DAP.

TABLEAU 2

Surface cellulaire disponible par détenu dans les prisons haïtiennes¹

| Prison | Surface totale des cellules (en m2) | Capacité d'accueil selon les normes internationales ² | Effectif actuel | Surface disponible par détenu | Nombre de cellules |
|----------------------|---|--|-----------------|-------------------------------------|-----------------------|
| Anse-à-Veau | 35,44 | 8 | 33 | 1,07 | 3 |
| Aquin | 41,79 | 14 | 65 | 0,64 | 4 |
| Cap-Haïtien | 418,28 | 92 | 218 | 1,92 | 6 |
| Carrefour | 200,00 | 44 | 59 | 3,39 | 4 |
| Cayes | 154,34 | 34 | 77 | 2,00 | 9 |
| Delmas | 29,96 | 6 | 44 | 0,68 | 3 |
| Fort-Liberté | 164,72 | 36 | 102 | 1,61 | 8 |
| Fort-National | 506,00 | 112 | 138 | 3,67 | 3 |
| Gonaïves | 438,15 | 97 | 221 | 1,98 | 13 |
| Grde-Riv-du-Nord | 58,57 | 13 | 57 | 1,03 | |
| Hinche | 207,76 | 46 | 155 | 1,34 | 7 |
| Jacmel | 480,00 | 106 | 181 | 2,65 | |
| Jérémie | 221,69 | 49 | 134 | 1,65 | 8 |
| Mirebalais | 130,20 | 28 | 145 | 0,90 | 4 |
| Pénitencier National | 1945,44 | 432 | 2092 | 0,93 | 70 |
| Pétion-Ville | 158,45 | 35 | 94 | 1,69 | 17 |
| Petit-Goave | 159,57 | 39 | 106 | 1,51 | 7 |
| Port-de-Paix | 102,29 | 22 | 86 | 1,19 | 4 |
| Saint-Marc | 200,93 | 44 | 94 | 2,14 | 8 |
| | | 1257 | 4101 | 1,68 | |

1. Données au 2001-04-30.

2. Normes internationales: 4,50 m² par détenu dans le cas de cellule-dortoir d'hébergement strict.
Données transmises par la DAP.

TABLEAU 3

Ratios agents / détenus¹

| | Détenus | Agents² | Ratios agents / détenus |
|------------------------|----------------|---------------------------|--------------------------------|
| Fort National | 160 | 27 | 1 agent / 6 détenus |
| Pénitencier National | 2238 | 140 | 1 agent / 16 détenus |
| Cayes | 95 | 11 | 1 agent / 8 détenus |
| Cap-Haïtien | 150 | 16 | 1 agent / 9 détenus |
| Grande Rivière du Nord | 40 | 6 | 1 agent / 6 détenus |
| Gonaïves | 240 | 36 | 1 agent / 6 détenus |
| Jacmel | 176 | 9 | 1 agent / 20 détenus |
| Jérémie | 98 | 10 | 1 agent / 10 détenus |
| Fort Liberté | 100 | 12 | 1 agent / 9 détenus |
| Port de Paix | 90 | 10 | 1 agent / 9 détenus |
| Saint Marc | 90 | 12 | 1 agent / 7 détenus |

1. Données tirées du RAPPORT DE LA COALITION NATIONALE POUR LES DROITS DES HAÏTIENS (NCHR), Situation générale de la prison en Haïti, juin à septembre 2000.
2. Ces chiffres représentent le nombre d'agents disponibles et non le nombre d'agents présents dans chaque équipe de travail, ce qui signifie que le ratio agents / détenus est en réalité beaucoup plus faible.

TABLEAU 4

Évolution du budget et de la population carcérale, Direction de l'administration pénitentiaire

| Financement | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 ² |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|-------------------|
| État haïtien (30%) | 18,600,000 | 18,600,000 | 13,428,100 | 14,400,000 | 14,400,000 | 14,400,000 |
| BND ¹ (70%) | 33,600,000 | 33,600,000 | 33,600,000 | 33,600,000 | | |
| Financement total | 52,200,000 | 52,200,000 | 47,028,100 | 48,000,000 | 14,400,000 | 14,400,000 |
| Population carcérale | 2231 | 3328 | 3494 | 3658 | 4373 | 4101 |
| Dépense réelle quotidienne par détenu | 64.10 | 42.97 | 36.88 | 35.95 | 9.02 | 9.62 |
| Croissance de la population | | + 49% | + 5% | + 5% | + 19% | - 6.2% |

1. Bureau de nutrition et de développement. Le financement du BND a pris fin en 2000.

2. Données au 2001/04/30

Données transmises par la DAP

TABLEAU 5

Prévenus incarcérés au Pénitencier National (excepté 2000 et 2001)

| Année | nb de prévenus écroués | pas de chef d'accusation mais vus par le Parquet ¹ | pas de chef d'accusation + pas vus par le Parquet ² | avec chef d'accusation, mais pas vus par le Parquet |
|--------------|---------------------------|--|---|--|
| 1995 | 6 | | | 2 |
| 1996 | 21 | 2 | | 6 |
| 1997 | 14 | 1 | 2 | 6 |
| 1998 | 75 | 6 | 6 | 33 |
| 1999 | 183 | 2 | 13 | 103 |
| TOTAL | 299 | 11 | 21 | 150 |

1. Selon le registre de la DAP (Cahier d'extraction), chacun de ces détenus a été présenté au moins une fois au Parquet.

2. Selon le registre de la DAP, il n'y a eu aucune demande d'extraction faite par le Parquet.

Données au 2001-06-15 transmises par la DAP.

TABLEAU 6

Admissions et libérations pour l'année 2000 au Pénitencier National

| | Admissions | Libérations |
|---------------------|-------------------|--------------------|
| Janvier | 207 | 194 |
| Février | 251 | 188 |
| Mars | 261 | 124 |
| Avril | 190 | 166 |
| Mai | 230 | 178 |
| Juin | 277 | 175 |
| Juillet | 323 | 198 |
| Août | 241 | 160 |
| Septembre | 147 | 182 |
| Octobre | 255 | 220 |
| Novembre | 177 | 144 |
| Décembre | 190 | 328 |
| TOTAL | 2749 | 2257 |
| Différentiel | + 492 | + 22 % |

Données extraites des registres de la DAP.

TABLEAU 7

Prévenus à Fort-National

| Date | nb de prévenus écroués | Pas de chef d'accusation mais vus par le Parquet¹ | pas de chef d'accusation + pas vus par le Parquet² | Condamnés³ | Libérés³ | Admissions³ |
|-------------|-----------------------------------|---|--|------------------------------|----------------------------|-------------------------------|
| 08/12/2000 | 106 | 6 | 23 | | | |
| 21/02/2001 | 111 | 1 | 8 | | 24 | 26 |
| 11/06/2001 | 88 | 5 | 12 | 2 | 24 | 28 |

1. Selon le registre de la DAP (Cahier d'extraction), chacun de ces détenus a été présenté au moins une fois au Parquet.
2. Selon le registre de la DAP, il n'y a eu aucune demande d'extraction faite par le Parquet.
3. Les chiffres concernant les "Condamnés", "Libérés" et "Admissions" ont été établis en comparant les 3 listes étudiées.

TABLEAU 8
Population à Fort-National

| | 08/12/2000 | 11/06/2001 |
|---------------------------|-------------------|-------------------|
| nb de femmes prévenues | 106 | 88 |
| nb de femmes condamnées | 9 | 10 |
| nb de prévenues mineures | 10 | 3 |
| nb de mineures condamnées | 0 | 0 |
| nb de prévenus mineurs | 42 | 32 |
| nb de mineurs condamnés | 2 | 2 |
| TOTAL | 169 | 135 |

Données extraites des listes de la DAP.

TABLEAU 9
État d'avancement des procédures pénales pour les prévenus de Fort-National

| Procédure | 1997¹ | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|-----------------------|-------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Parquet | | | 2 | 12 | 18 |
| Juge d'instruction | 1 | 5 | 20 | 18 | 3 |
| Tribunal | | | | 1 | 4 |
| Correctionnelle | | | 1 | 1 | 1 |
| Appel | | 1 | | | |
| Total | 1 | 6 | 23 | 32 | 26 |

1. Date d'écrou

Données extraites des listes de la DAP.

TABLEAU 10

État d'avancement des procédures pénales pour les prévenus mineurs de Fort-National

| Procédure | 1997 ¹ | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|---------------------------|-------------------|----------|----------|--------------|--------------|
| Parquet | | | 2 | <i>2</i> - 5 | 5 |
| Juge d'instruction | | <i>f</i> | | 2 | |
| Tribunal / <u>Enfants</u> | <u>1</u> | | | 4 + <u>4</u> | 6 + <u>2</u> |
| Information manquante | | | | 1 | |
| Total | 1 | 1 | 2 | 18 | 13 |

1. Date d'écrou
2. Adolescents indiquées en caractère gras/italique

Données extraites des listes de la DAP.

TABLEAU 11

Etat nutritionnel des détenus relevé dans 5 prisons, CICR

Résultats des différentes mesures d'Indice de masse corporelle (IMC) réalisées en décembre 2000 et janvier 2001

| | IMC à GONAIVES ¹ | IMC à JACMEL ² | IMC à HINCHE ² | IMC à MIREBALAIS ² | IMC au PÉNITENCIER NATIONAL ² |
|---|--------------------------------|---------------------------|------------------------------|----------------------------------|--|
| Nombre total de détenus présents lors de la mesure | 247 | 173 | 163 | 143 | 2300 |
| Nombre de détenus mesurés | 238 | 167 | 152 | 140 | 2056 |
| Malnutrition légère | 19,8 % | 25,7 % | 24,3 % | 25,7 % | 17,5 % |
| Malnutrition avancée (MA) | 12,2 % | 18,6 % | 19,7 % | 30,7 % | 18,6 % |
| Malnutrition sévère (MS) | 0,4 % | 1,2 % | 5,3 % | 3,5 % | 1,8 % |
| Nb total de cas de malnutrition | 32,4 % | 45,5 % | 49,3 % | 60,0 % | 37,9 % |
| Nb total de cas de MA + MS | 12,6 % | 19,8 % | 25,0 % | 34,3 % | 20,4 % |

1. janvier 2001
2. décembre 2000

Données obtenues au CICR

TABLEAU 12

Évolution de la population en détention préventive prolongée

| Prison | Population totale entre juin et septembre 2000 ¹ | % des personnes en détention préventive ¹ | Population totale au 30 avril 2001 ² | | % des personnes en détention préventive | |
|-------------------------|---|---|--|---|--|----------|
| Anse-à-Veau | 46 | 37,0 % | 33 | - | 90,9 % | + |
| Aquin | | | 65 | | 75,4 % | |
| Cap-Haïtien | 234 | 65,6 % | 218 | - | 76,1 % | + |
| Carrefour | | | 59 | | 71,2 % | |
| Cayes | 95 | 53,7 % | 77 | - | 46,8 % | - |
| Delmas | | | 44 | | 100,0 % | |
| Fort-Liberté | 97 | 77,3 % | 102 | + | 65,7 % | - |
| Fort-National | 163 | 93,9 % | 138 | - | 94,9 % | + |
| Gonaïves | 221 | 62,8 % | 221 | = | 48,4 % | - |
| Grande-Riv.-du- Nord | 35 | 77,1 % | 57 | + | 84,2 % | + |
| Hinche | | | 155 | | 74,2 % | |
| Jacmel | 145 | 91,7 % | 181 | + | 65,2 % | - |
| Jérémie | 90 | 72,2 % | 134 | + | 68,7 % | - |
| Mirebalais | | | 145 | | 22,8 % | |
| Pénitencier National | 2238 | 89,5 % | 2092 | - | 89,8 % | + |
| Pétion-Ville | | | 94 | | 86,2 % | |
| Petit-Goave | | | 106 | | 59,4 % | |
| Port-de-Paix | 86 | 64,0 % | 86 | = | 70,9 % | + |
| Saint-Marc | 91 | 74,7 % | 94 | + | 73,4 % | - |
| | | 71,6 %³ | | | 72,9 %³ | + |
| | | | | | 78,8 %⁴ | |

1. Données tirées du «RAPPORT DE LA COALITION NATIONALE POUR LES DROITS DES HAÏTIENS (NCHR), Situation générale de la prison en Haïti, juin à septembre 2000»

2. Données transmises par la DAP.

3. Pourcentage portant sur 12 prisons.

4. Pourcentage portant sur l'ensemble des prisons.

Annexe 2

Mirebalais

Il est généralement admis que la juridiction fonctionnant le mieux dans le pays est celle de Mirebalais. Le nombre de personnes incarcérées en détention préventive y est d'ordinaire presque inversement proportionnel à la moyenne nationale. En juin 2001, 20 pour cent de la population carcérale de Mirebalais attendait d'être jugée, contre 79 pour cent sur le plan national.

Nous nous sommes rendus à Mirebalais à deux reprises, afin de tenter de comprendre les raisons de ce phénomène. Nous avons recueilli des éléments d'explication, sans toutefois parvenir à répondre à toutes nos questions.

Le centre urbain de Mirebalais comprend environ 10 000 habitants. Mirebalais est la capitale non officielle du Bas-Plateau Central (département du Centre), fort de six villes et desservi par sept Tribunaux de paix. Hinche, située à 45 km au nord de Mirebalais, est la capitale du département et abrite une Cour d'appel desservant deux juridictions. Bien que Mirebalais soit distante de 60 km seulement de Port-au-Prince, la capitale du pays, il faut deux à trois heures de route pour y parvenir relier la capitale, en raison de longs passages accidentés et non bitumés. En revanche, Mirebalais est sans doute la région excentrée la mieux alimentée en électricité, en eau et la mieux connectée au réseau téléphonique, en grande partie en raison de sa proximité avec l'usine hydroélectrique de Péligre. Sinon, rien ne distingue particulièrement Mirebalais des autres petits centres urbains et commerciaux du pays, et elle a été, comme les autres, le théâtre d'affrontements violents au cours de ces dernières années.

Le centre judiciaire de Mirebalais est l'un de ces centres intégrant Tribunal de première instance et Parquet, construit à la fin des années 90 grâce à un financement canadien. Ce bâtiment central est proche du Tribunal de paix, du commissariat de police et de la prison, rendant superflu le transport véhiculé des détenus. Toutefois, certains des six autres Tribunaux de paix du district sont éloignés, situés non loin de la frontière avec la République Dominicaine, et souffrent actuellement de problèmes de transport.

Mirebalais faisait partie du second groupe de juridictions choisies dans le cadre du programme de juridictions « pilotes » lancé par USAID. L'OPDAT (*Overseas Prosecutorial Development, Assistance and Training*), service du Département américain de la Justice, qui a géré ce projet, a mis en place des systèmes de suivi des dossiers à travers la chaîne pénale de même qu'un personnel formé. L'OPDAT a également apporté un support et une formation techniques continus, et posté sur place un conseiller judiciaire. Ce dispositif fonctionne bien à Mirebalais aujourd'hui, ce qui n'est pas le cas partout ailleurs.

Les qualités de dirigeant du doyen de Mirebalais semblent également grandement contribuer au succès constaté. Originaire de Mirebalais, il a également occupé les fonctions de Juge d'instruction et de Commissaire du Gouvernement, d'où une bonne connaissance de ces rôles. Il veille à ce que les Juges d'instruction respectent le

calendrier et organise des réunions régulières à l'attention de tous les fonctionnaires de justice. Selon le Commissaire du Gouvernement, diplômé de l'Ecole de la Magistrature, ses réunions leur permettent de s'informer sur le travail des collègues, de mettre à jour des dossiers et d'échanger des idées sur les améliorations pouvant être apportées au dispositif. Le Commissaire du Gouvernement rencontre également les Juges d'instruction de manière régulière et organise des séances de motivation pour les Juges de paix du district, afin de les encourager à s'entraider pour la constitution des jurys.

La Cour a rétabli le recours à la loi de 1927 incitant à la tenue rapide de procès concernant des délits pour lesquels l'inculpé a été arrêté au moment des faits. Ces procès peuvent se tenir le jour même du délit. Mirebalais ne possède pas de barreau et les services des avocats y étant relativement chers, les habitants finissent par assurer leur propre défense ou par trouver quelqu'un parlant français pour les y aider.

Le Tribunal enregistre environ 55 nouvelles affaires par mois et dispose, en plus du Doyen, d'un autre Juge, de deux Juges d'instruction, de cinq greffiers, de deux secrétaires, d'un gardien et d'un huissier. Le Commissaire du Gouvernement, à Mirebalais comme partout ailleurs, ne dépend pas directement du doyen, et supervise les Juges de paix de la juridiction.