

JUSTICE ET SÉCURITÉ EN HAÏTI

Décembre 2021

Dr. Dominique Wisler

avec

Ignace Kissi
Angie Bernard
Rafael Avila Coya



Ce rapport a été produit avec le soutien financier du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) Haïti. Son contenu relève de la seule responsabilité de l'Association Coginta et ne reflète pas nécessairement les opinions du PNUD.

REMERCIEMENTS

Cette étude n'aurait pas vu le jour sans la détermination, le sens de l'organisation et le courage de l'équipe de terrain qui a sillonné Haïti en pleine crise sécuritaire. Le chef de cabinet du Directeur général de la Police nationale d'Haïti, des chefs d'unité et des commissaires se sont généreusement impliqués pour garantir le bon déroulement de la mission dans les localités visitées. Les mairies ont accueilli l'équipe avec bienveillance et leur concours a été facilité par le ministère de l'Intérieur et des collectivités territoriales. Nous tenons aussi à remercier les experts, universitaires et professionnels, qui ont accepté de partager avec nous leurs connaissances pointues et leurs expériences lors d'entretiens souvent longs et passionnants. Des universitaires sollicités nous ont généreusement fait parvenir leurs recherches et des articles publiés. L'ONG Viva Rio a organisé pour nous une journée d'entretiens avec des focus groups et ses experts au Brésil et à Port-au-Prince ont accepté de partager leurs expériences dans les quartiers populaires de Port-au-Prince. Des jeunes et des femmes se sont réunis pour évoquer avec nous leurs perspectives sur la justice et la sécurité. Les unités du PNUD sur l'Etat de droit, la décentralisation et le DDR ont appuyé sans compter la mission en mettant à notre disposition leurs contacts, leur temps et leurs précieuses connaissances. Le soutien logistique apporté par le PNUD durant la mission de terrain à Port-au-Prince a été une vraie bouffée d'air nous permettant de nous concentrer sur les entretiens. Nous tenons aussi à remercier le BINUH et ses conseillers principaux qui nous ont guidés à des moments clefs, nous ont fourni des informations notamment statistiques et relu constructivement des ébauches du rapport.

TABLE DE MATIERES

Remerciements.....	3
Table de matières	4
Résumé exécutif	5
Introduction.....	9
Chapitre I. Méthodologie	10
Chapitre II. Indicateurs de l'insécurité	13
Chapitre III. Manifestations politiques.....	28
Chapitre IV. Histoires de gangs.....	32
Chapitre V. Leviers de la dynamique des gangs	58
Chapitre VI. Capacité et pratiques de la PNH.....	63
Chapitre VII. Accès, performance et gouvernance de la justice	77
Chapitre VIII. Le regard porté par la population sur les acteurs sur la police et la justice.....	89
Chapitre IX. Les municipalités face à l'insécurité	98
Chapitre X. Impacts.....	101
Chapitre XI. Recommandations	109
Table de matière détaillée	113

RESUME EXECUTIF

L'étude sur la justice et la sécurité en Haïti a été préparée dans la perspective de la future programmation du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) en matière d'Etat de droit. Elle débute avec une brève introduction sur l'approche méthodologique et présente, dans ce premier chapitre, les données exploitées ou récoltées pour les besoins de l'étude. Dans un bassin de foyers de violences, 7 localités ont été sélectionnées pour une analyse approfondie. Une équipe de chercheurs de Coginta s'est rendue sur le terrain pour mener des entretiens semi-dirigés avec une série d'interlocuteurs en août et septembre 2021. Elle a pu rencontrer la police, les mairies, les acteurs de la justice ainsi que des groupes de femmes et de jeunes dans ces localités. L'enquête de terrain a été complétée à Port-au-Prince par des entretiens avec des responsables de la Police nationale d'Haïti (PNH) et ainsi que des juges, des responsables de syndicats du barreau et de la police, des leaders de la société civile, des experts et des représentants d'agences onusiennes et de coopération bilatérale. Les données de terrain collectées ont été analysées conjointement avec des données quantitatives à partir de diverses sources comme le projet ACLED (*Armed Conflict Location & Event Data Project*) sur les désordres dans les Etats, la série de sondages d'opinion du *Baromètre des Amériques* et des données sur la criminalité et les événements protestataires du BINUH. L'étude s'appuie aussi sur le vaste corpus de recherches scientifiques sur la sécurité et la justice de ces derniers vingt ans ainsi que les rapports publics des agences de coopération et des Nations unies.

Les principaux indicateurs de la sécurité en Haïti sont discutés dans le deuxième chapitre. Les chiffres sont généralement présentés depuis 2006, date où débute la campagne bisannuelle de sondages du *Baromètre des Amériques*. 2006 est une année charnière : c'est l'année de l'élection du président Préval. Il entre en fonction le 14 mai 2006, soit pratiquement deux ans après les débuts de l'Opération Bagdad par les groupes armés à Port-au-Prince. Cette opération avait entraîné une flambée des enlèvements et des violences. Aujourd'hui, en 2021, le volume des enlèvements dans le pays s'est emballé pour retrouver les niveaux de 2006. D'autres indicateurs comme les taux d'homicides (près de 14 homicides recensés pour 100 000 habitants en 2021) et les taux de victimisation annuels (23% en 2020) sont très nettement supérieurs à ceux de 2006. Ils rattrapent les niveaux moyens des Amériques qui, pour les homicides, sont les plus élevés de la planète. La montée en puissance des gangs urbains – surtout à Port-au-Prince – entretient un climat de peur. Le sentiment d'insécurité a retrouvé les niveaux les plus élevés qui avaient été constatés lors de l'Opération Bagdad en 2006. En 2020, en moyenne 60% des résidents du pays s'estiment en insécurité. Les quartiers populaires contrôlés par les gangs sont devenus des zones de non-droit traumatisantes pour leurs habitants. Leurs taux de criminalité sont 4 à 5 fois plus élevés qu'ailleurs. La hausse des taux de criminalité n'est pas la seule raison qui entretient un climat de peur parmi la population résidente des quartiers populaires. L'impunité et le sentiment d'abandon par les forces de police y contribuent également. En matière de sécurité, les résidents se sentent livrés à eux-mêmes. Ce thème est abordé dans ce chapitre pour être développé plus en détail dans le sixième chapitre consacré à la police nationale.

Le troisième chapitre traite de l'action collective dans le pays. La participation électorale a décroché très fortement dès 2010 pour se situer à moins de 25% de l'électorat durant la dernière décennie. La confiance dans le système politique et dans les partis politiques s'est effondrée au point que la démocratie représentative semble sur la sellette dans le pays. Par un effet mécanique de la « fermeture » du système politique, les revendications sociales gagnent la rue. Celle-ci est devenue

en quelque sorte l'arène principale dans laquelle s'exprime l'opposition politique et s'articulent les demandes sectorielles. Contrôler la rue est un enjeu majeur pour les mouvements sociaux comme pour l'Etat. Ce contrôle mobilise les gangs urbains. Pratiquement 80% manifestations de rue se sont soldées par des violences en 2021. Cette « démocratie de la manifestation » constitue un défi majeur pour la PNH tenue de gérer la foule en respectant les principes des codes internationaux en matière d'usage de la force et d'appliquer les techniques de désescalade qu'elle a apprise. Le thème de la gestion des foules est abordé dans ce chapitre pour être développé plus tard au chapitre VI.

Le quatrième chapitre présente des « histoires de gangs » dans 6 localités du pays : Cap-Haïtien, Gonaïves, Montrouis/Saint-Marc, Ouanaminthe, Bel-Air à Port-au-Prince et Miragoâne. A partir des données de l'enquête de terrain combinées avec des études de chercheurs, des rapports d'ONG sur les droits humains et une exploitation des comptes-rendus de presse, il brosse un portrait de la dynamique des gangs dans ces localités.

Ces « histoires de gangs » débouchent sur un modèle explicatif des ressorts de la problématique en Haïti. Celui-ci est présenté dans le cinquième chapitre. Les gangs sont en quelque sorte un millefeuille composés d'au moins trois couches. La *première couche* est d'ordre criminel, sachant que les gangs luttent pour le contrôle par la coercition de ressources financières comme les revenus de taxations illicites d'un marché public, d'une gare routière, d'entrepôts, et d'une manière générale, d'opérateurs économiques. Ces activités criminelles, qui puisent également dans un plus large répertoire comme les enlèvements, se déroulent, du moins au départ, dans des quartiers populaires sous-policés. La *deuxième couche* est d'ordre social. La crise sécuritaire que traverse le pays se déroule sur une scène qui a pour arrière-fond un développement humain faible.¹ 41.3% des habitants du pays vivent en-dessous du seuil de la pauvreté multidimensionnelle² et 18.5% vivent même sous le seuil de l'extrême pauvreté multidimensionnelle.³ Pratiquement tous les gangs urbains ont émergé dans ces concentrés d'exclusion sociale. Ils alimentent la crise de légitimité des collectivités territoriales – auxquelles une minorité de 20% seulement des Haïtiens font confiance – en se substituant à celles-ci et en « co-gérant », pour reprendre l'expression forte d'Olivier Djems, les quartiers populaires déclassés. La *troisième couche* est celle des élites politiques et économiques. Pour paraphraser Clausewitz, une partie de la classe politique considère les gangs comme la « continuation de la politique ». Les gangs urbains criminels sont conjoncturellement « loués » par les élites politiques pour contrôler des territoires, le vote et l'action collective. Les gangs en ont fait un « business model » qui leur garantit l'impunité.

Le sixième chapitre présente la capacité opérationnelle de la PNH et les pratiques de celle-ci en matière de services classiques de police. Il débute en rappelant que la PNH fait face à des niveaux d'insécurité comparables aux autres polices de la région avec, cependant, seulement le tiers de leurs effectifs, une mobilité minimale et une faible territorialisation. Les services de police secours censés

¹ En 2012, 59% de la population vivaient sous le seuil national de pauvreté fixé à 2.41 USD par jour et 24% vivaient sous le seuil de l'extrême pauvreté. Cf. Neeti Pokhriyal, Omar Zambrano, Jennifer Linares, Hugo Hernández. *Estimation et prévision de la pauvreté et des inégalités de revenus en Haïti en utilisant l'imagerie satellite et les données du téléphone mobile*. Banque interaméricaine de développement, 2020.

² PNUD, *Note d'information à l'intention des pays concernant le Rapport sur le développement humain* 2020. A titre de comparaison, 28.9% de la population vit en dessous de ce seuil au Guatemala et 19.3% au Honduras.

³ *Global MPI Country Briefing 2020: Haiti (Latin America and the Caribbean)*, Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), Briefing, juillet 2020.

répondre rapidement aux appels urgents ne le font pas, dans la grande majorité des cas. Dans les quartiers populaires, un résident sur deux estime qu'il faut plus de 3 heures à la police pour répondre à un appel d'urgence. Bien souvent, elle ne vient d'ailleurs jamais. Au sein de la PNH, la police de proximité est conçue comme une spécialisation plutôt qu'une doctrine d'engagement des commissariats. Une petite unité de police de proximité n'est déployée qu'à Port-au-Prince avec l'effectif dérisoire de quelque 100 policiers sur un effectif total de 15 000. Les carences en matière de services de proximité dans les quartiers se traduisent par une forte insatisfaction de leurs habitants. La police judiciaire est handicapée par l'absence de connexion des commissariats aux fichiers centraux sur les personnes recherchées, les antécédents judiciaires, les empreintes digitales ou encore les véhicules volés. Les résidents ne s'y trompent pas et très peu d'entre eux déposent plainte à la police en considérant essentiellement qu'il est « inutile » d'attendre un service de police judiciaire. Dans les enquêtes de terrain, il s'est révélé que la lutte antigang est avant tout réactive, puise dans un répertoire combinant raids et démolition de quartiers criminogènes, sans comporter de volet de prévention sociale de la délinquance coordonné. Jusqu'ici, les organes locaux de gouvernance civils de la sécurité que permet d'établir en principe le décret sur les collectivités locales de 2006 n'ont pas été installés et leur potentiel pour développer des politiques locales de sécurité et de prévention n'a pas été exploité à ce jour.

La problématique de l'accès à la justice, de la performance des tribunaux et de la réforme du secteur de la justice est abordée dans le septième chapitre. L'accès à la justice est compliqué pour une majorité de la population qui vit dans la pauvreté monétaire du fait qu'elle est coûteuse en Haïti et que la corruption gangrène l'institution. 56% des résidents ayant eu affaire avec la justice déclarent avoir dû payer un pot-de-vin. Les programmes d'aide légale sont vitaux pour les victimes pour espérer être en mesure de porter leur affaire devant les tribunaux. D'autres programmes visant plutôt la déjudiciarisation des conflits ont eux aussi leur importance et ce d'autant qu'ils ont l'avantage, comme le droit coutumier, de viser la cohésion sociale qui est au cœur des préoccupations des résidents. L'institution judiciaire comporte des lacunes qui contribuent au grave problème de la surpopulation carcérale et renforcent l'impunité. Le chapitre discute des lacunes au niveau de la gouvernance du secteur de la justice. Les budgets de la justice sont très en-deçà du niveau de pays pairs, comparables, comme la république du Salvador qui, elle, consacre plus de 4% de son budget à la justice alors qu'Haïti n'en consacre qu'environ 1%. La réforme de la justice qui doit consacrer l'indépendance du pouvoir judiciaire se heurte à un exécutif dominant qui, lui, ne suit pas souvent les recommandations du Conseil supérieur du Pouvoir judiciaire notamment lors du renouvellement du mandat des juges. Les problèmes de gouvernance affectent la performance de la justice. Les budgets trop modestes de la justice se traduisent en contraintes matérielles fortes pour les juges sans moyens financiers pour mener à bien l'instruction des affaires. La gestion des dossiers s'est améliorée grâce à l'appui à la digitalisation des tribunaux de 1^{ère} instance qui devra cependant être poursuivie par le ministère de la Justice pour être effective dans l'ensemble des 18 arrondissements judiciaires et s'étendre aux autres cours de justice. Le chantier de la gestion des carrières à la fois pour les personnels administrés par le ministère et les juges assis administrés par le Conseil supérieur du Pouvoir judiciaire n'est pas encore été mené jusqu'à son terme. Sans ces outils de gestion et la détermination de standards de performance, les inspections de service sont peu efficaces. La performance de la justice est également tributaire de la formation de son personnel et de la capacité notamment de l'Ecole nationale de la magistrature à remplir sa fonction d'organe de formation continue dans la perspective de la révision en profondeur du code pénal et du code procédure pénale.

Le huitième chapitre porte sur la perception des institutions de protection et de justice par les populations résidentes. La popularité de la police a progressé jusqu'en 2012 pour culminer avec un taux de satisfaction de 60%. Mais elle a replongé depuis et s'établit désormais à environ 40%. Si jusqu'en 2014 le taux de satisfaction était principalement lié à l'opinion que se faisaient les résidents sur la performance de la police, depuis 2017, la donne a changé. L'institution est perçue de plus en plus à travers des lunettes politiques. Les opposants au gouvernement lui font moins confiance qu'auparavant. On peut s'attendre à ce que les incidents avec la police lors des manifestations liées au mouvement *Pey lock* aient renforcé cette impression de politisation de l'institution aux yeux des résidents. La perception de la justice formelle, quant à elle, est largement négative et pâtit en priorité des problèmes d'intégrité de la profession. Selon les sondages, une majorité de 56% des résidents ne fait pas confiance dans la justice formelle. Les résidents se tournent plutôt vers les notables et les acteurs de la justice informelle qui reproduisent la paix sociale tandis que, dans les quartiers populaires, une proportion non négligeable considère que le recours à la violence pour résoudre les conflits est justifié.

Le neuvième chapitre aborde la thématique des collectivités territoriales et de leurs besoins en matière de sécurité dans la mesure où, potentiellement, elles devraient pouvoir jouer un rôle important dans la gouvernance locale de la sécurité publique. Ce chapitre traite aussi des défis qui sont les leurs.

Le dixième chapitre est consacré aux impacts des gangs sur la sécurité, la justice et le développement. Les données de sondage permettent de montrer que la criminalité est galopante dans les quartiers populaires à forte prévalence de gangs, que le sentiment d'insécurité y prend des proportions alarmantes en raison du fait que ces territoires déclassés deviennent des zones de non-droit où les services de police cessent pratiquement d'exister. L'instabilité politique et l'insécurité plombent des investissements directs étrangers. Des pans entiers de l'économie déjà très affectés par l'instabilité du pays chutent encore plus bas, comme le tourisme qui est pratiquement à l'arrêt. Le PIB régresse. Les données de sondage permettent de montrer que les résidents des quartiers à forte prévalence de gangs voient leur situation économique personnelle s'aggraver. Ces quartiers, souvent vibrant d'activités jadis, se vident de leur population et se paupérissent. Selon l'indice multidimensionnel de développement ajusté par les inégalités, Haïti régresse dans le développement humain. Les difficultés économiques, la faible qualité de vie et l'insécurité sont des facteurs clefs du souhait exprimé par la majorité des résidents de s'expatrier pour vivre ou travailler à l'étranger créant ainsi une pression migratoire pour les pays destinataires.

Le chapitre final est consacré aux recommandations en matière de programmation d'Etat de droit.

INTRODUCTION

Haïti semble vivre la tempête parfaite. Depuis 10 ans, la participation électorale s'est effondrée à tel point que la politique semble se dérouler désormais plus dans la rue que dans un hémicycle parlementaire largement discrédité. La défiance dans les élites politiques s'est transformée en véritable crise du système de la démocratie représentative. Beaucoup s'interrogent sur les vertus des élections et regardent même avec une certaine nostalgie l'époque du régime autoritaire de Duvalier où, *ad minima*, l'ordre régnait. La peur s'est en effet installée dans le pays. Coïncidant avec le départ de la MINUSTAH, le sentiment d'insécurité a bondi et atteint aujourd'hui des sommets. Sous la poussée des gangs lourdement armés, les homicides ont pratiquement triplé en l'espace d'une quinzaine d'années, la criminalité s'emballe et l'industrie des enlèvements bat son plein. Défiant la police qui semble avoir abandonné les quartiers populaires à leur sort, les gangs de Port-au-Prince sont omniprésents. Ils contrôlent de large portions du territoire de la métropole, les axes stratégiques qui conduisent au sud du pays et à Saint-Domingue et, depuis peu, les dépôts de carburant achevant de mettre à l'arrêt une économie déjà lourdement impactée par le mouvement *Pey lock*, la crise institutionnelle et la pandémie du COVID.

C'est dans ce contexte de multiples crises que le PNUD a mandaté Coginta pour réaliser une étude qui doit permettre d'objectiver les contours de l'insécurité et examiner la capacité des institutions de la justice et de la sécurité à y répondre. L'étude doit en particulier jeter une lumière sur les éléments suivants :

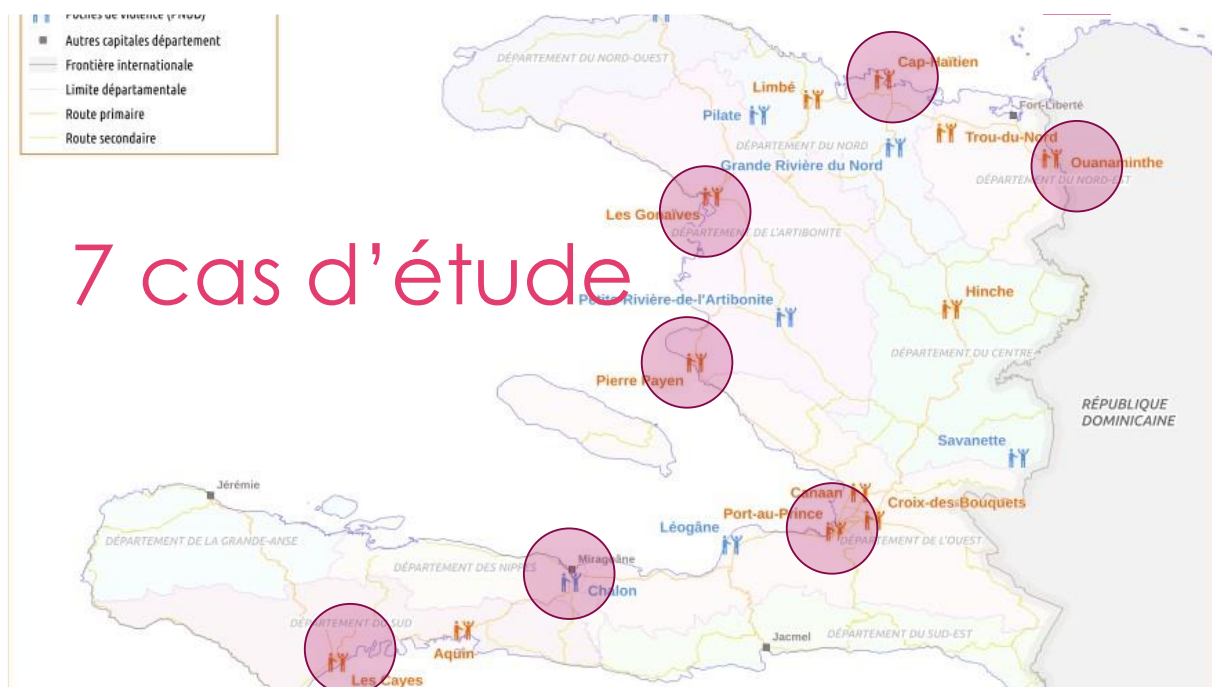
- a) Une typologie et cartographie de l'insécurité dans une perspective longitudinale et son lien avec la problématique des gangs ;
- b) Une analyse des ressorts politiques et économiques de l'insécurité et des gangs ;
- c) Un audit des forces de sécurité et de la justice afin de déterminer d'éventuels dysfonctionnements ;
- d) Une analyse des perceptions de la population par rapport aux prestataires formels comme informels de protection, de justice et de résolution des conflits ;
- e) Une analyse des impacts notamment économiques de l'insécurité ;
- f) Des recommandations en matière d'Etat de droit à court, moyen et long terme.

L'étude s'organise autour de 11 chapitres. Après cette introduction, la méthodologie est présentée dans un premier chapitre. Les principaux indicateurs de l'insécurité sont ensuite présentés dans un deuxième chapitre qui cherche à comprendre leurs liens avec la montée en puissance des gangs. Le troisième chapitre traite de la crise des institutions, de l'action collective et des violences durant les manifestations. A partir de 6 histoires de gangs, le quatrième chapitre prépare la modélisation de la dynamique des gangs qui est proposée dans le cinquième chapitre. Le sixième chapitre fait un audit partiel de la police nationale en analysant à l'aide d'indicateurs de performance quelques-uns des services clefs de la PNH. Le septième chapitre traite de la justice à partir des notions d'accès à la justice, de performance de l'institution et de sa gouvernance. Le huitième chapitre s'intéresse aux perceptions des résidents des institutions de la police nationale et de la justice. Le neuvième chapitre est consacré aux réponses des collectivités territoriales à l'insécurité. Le dixième chapitre clôt l'analyse en portant un regard sur les impacts économiques et sur la pression migratoire exercée par l'instabilité et l'insécurité dans le pays. Les recommandations sont présentées dans le chapitre final.

CHAPITRE I. METHODOLOGIE

Pour cette étude sur la sécurité et la justice dans un contexte de hausse de la prévalence de groupes armés, nous avons adopté une approche visant à analyser la problématique à travers l'analyse de cas concrets dans le pays. 7 localités ont été sélectionnées pour une étude approfondie des réalités de l'insécurité et de ses réponses policières et judiciaires sur la base d'une pré-identification par PNUD de foyers de violences. Le critère de sélection dans ce bassin a été celui d'une représentation aussi large que possible des différentes régions du pays tout en tenant compte des contraintes logistiques. Deux cas ont été choisis dans les trois départements du Nord, à savoir Cap-Haïtien et Miragoâne. Deux cas ont été également sélectionnés dans les deux départements qui constituent en quelque sorte le centre du pays, à savoir les départements du Centre et de l'Artibonite. Il s'agit des localités des Gonaïves et de Montrouis/St-Marc et Pierre Payen. A Port-au-Prince, nous avons retenu le quartier de Bel Air pour une étude approfondie. Pour les quatre départements du Sud, deux cas d'étude ont été retenus : Miragoâne et Les Cayes.

Carte 1: les 7 cas d'étude



Les entretiens individuels et en focus group

Dans chaque localité, nous avons réalisé des entretiens avec la police, la justice, les collectivités territoriales, des leaders communautaires ainsi que des jeunes et des femmes réunis en mini focus group (3 à 4 personnes) séparés. Quelques entretiens ont été enregistrés avec l'accord des intéressés ; la plupart ont cependant fait l'objet de prise de notes durant les entretiens qui ont été ensuite formalisées dans un procès-verbal d'entretien. Outre les entretiens dans les localités retenus pour les études de cas, des entretiens ont été réalisés au siège des institutions à Port-au-Prince ainsi qu'avec des spécialistes au sein des Nations unies et de la société civile en Haïti. Pour respecter la confidentialité, ces entretiens sont anonymisés et, dans le texte de cette étude, nous citons les

propos des personnes interviewées sans les nommer personnellement. Tout au plus, nous référons à l'institution comme « la police », « la mairie » ou « les jeunes réunis en focus group ».

L'exploitation de base de données quantitatives

Outre les entretiens semi-dirigés, l'étude exploite les données brutes de plusieurs bases de données, dont les principales sont la base de données du projet ACLED sur les désordres et conflits politiques, des données statistiques de la BINUH sur les manifestations politiques, les homicides et les enlèvements notamment ainsi que les données de sondages d'opinion représentatifs du *Baromètre des Amériques* réalisés régulièrement par l'institut LAPOP de l'Université Vanderbilt. Les données brutes ont en général été recodées et exploitées à des fins statistiques pour les besoins de l'étude.

1. Le projet ACLED a l'ambition de capturer la notion de « désordres » dans les Etats. Pour ACLED, les désordres sont des événements de violence politique sévère, comme des attaques contre des civils ou des affrontements armés entre la police et des groupes armés, ainsi que les manifestations politique, des arrestations massives ou encore des actes de destruction de propriété.⁴ ACLED inclut dans sa collecte de données les activités violentes des gangs.⁵ Le projet ACLED n'a démarré sa collecte systématique d'événements qu'à partir du 1^{er} juillet 2018. Les sources sont médiatiques uniquement, ce qui entraîne nécessairement de multiples biais identifiés pour ce type de source.⁶ Les données ACLED sont géolocalisées. Nous avons exploité les données brutes de ce projet en les recodant pour les besoins de nos analyses.
2. Les données fournies par le Bureau intégré des Nations unies en Haïti - BINUH - démarrent également au 1^{er} juillet 2018. Elles concernent entre autres les homicides, les enlèvements, les lynchages, les manifestations politiques et les violences sexuelles. En règle générale, nous avons complété ces données avec des informations provenant de la Police nationale d'Haïti (PNH) ou d'autres sources jugées fiables pour les années qui ne sont pas couvertes par ce jeu de données.

Les données de sondage du *Baromètre des Amériques* sur Haïti sont issues d'une série de 7 sondages représentatifs successifs, dont les 6 premiers ont été réalisés en face à face et le dernier, celui de 2020, par téléphone avec une assistance informatique⁷. Les 5 sondages de 2006 à 2014 se sont déroulés durant la mission des Nations unies de la MINUSTAH (cf. Figure 1). Le sondage de départ de 2006 est mené en août, septembre et octobre de cette année-là, à savoir au tout début du mandat présidentiel de René Préval et un peu plus de deux ans après le démarrage de la mission de stabilisation de la MINUSTAH. Le sondage de 2017 a été mené pour l'essentiel en mai 2017 après la présidentielle qui a vu Jovénel Moïse accéder à la présidence et trois mois avant la fin effective du mandat de la MINUSTAH. Le seul sondage mené durant la période de l'après-MINUSTAH a été réalisé en 2020. Le Baromètre des Amériques a présenté de manière succincte les résultats du sondage de

⁴ Cf. Le texte intitulé « *ACLED Definitions of Political Violence and Protest* ». (Téléchargé en novembre 2021, acleddata.com).

⁵ Cf. Pour une explication de l'inclusion de la problématique des gangs dans les données ACLED, voir *Gang violence : Concepts, Benchmarks and Coding Rules*. (Téléchargé en novembre 2021, acleddata.com).

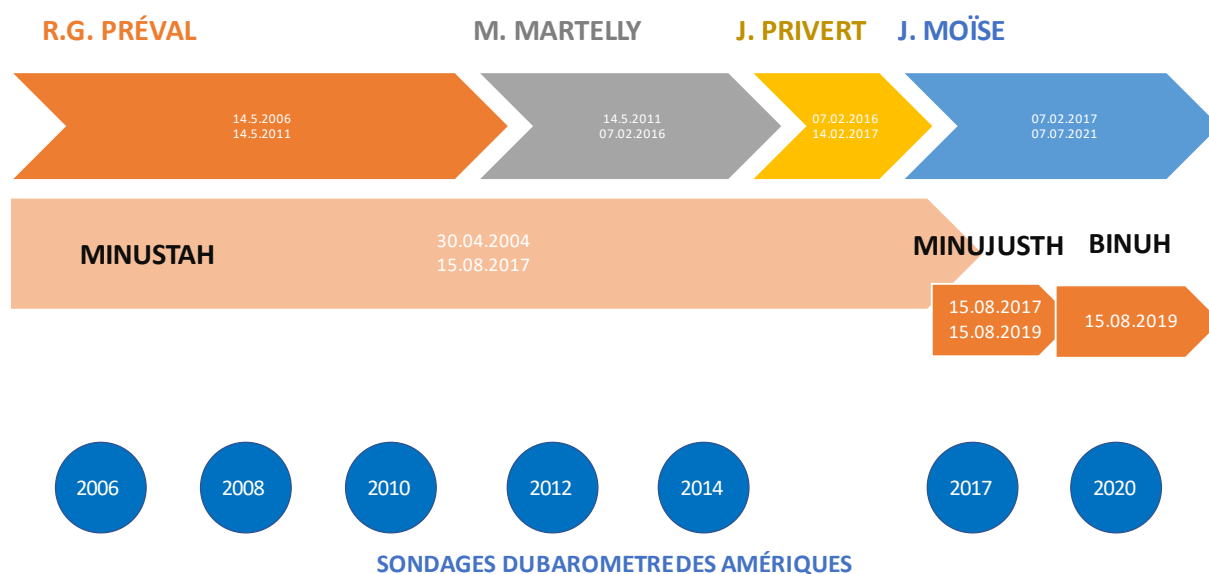
⁶ José Barranco et Dominique Wisler. "Validity and Systematicity of Newspaper Data in Event Analysis," *European Sociological Review*, Volume 15, No. 3, Septembre 1999, Pages 301–322.

⁷ Computer-Assisted Telephone Interviewing (CATI).

2020 mais n'a pas mis à disposition des chercheurs les données brutes de sondage ; en revanche, pour toutes les autres campagnes de sondage, les données brutes ont été rendue publique et notre étude a utilisé ces données brutes qui ont été recodées exploitées pour les besoins de l'analyse.

Dans ce rapport, nous présentons uniquement des résultats de sondage sous forme de tableaux croisés. Ceux-ci sont aisément interprétables par le lecteur. Cependant, en amont de cette présentation, nous avons généralement réalisé des analyses multivariées à partir de modèles de régression afin de déterminer quels facteurs influencent le plus la relation causale inférée. Par exemple, lorsque nous suggérons un impact du sentiment d'insécurité sur le souhait exprimé par les répondants de s'exiler à l'étranger, l'impact du sentiment d'insécurité a été contrôlé par d'autres variables telles que des facteurs démographiques, la situation économique des répondants ou leur zone d'habitation et, dans l'analyse, il s'avère que le sentiment d'insécurité s'avère l'une des variables qui pèse le plus, cela de manière significative statistiquement, sur ce désir d'exil. Pour des raisons de simplification de la présentation et de la lecture des résultats, nous ne présentons pas les analyses statistiques multivariées qui sont faites en amont. Nous présentons uniquement un simple tableau croisé permettant d'observer l'effet en mode bivarié de la variable retenue après ce processus d'analyse.

Figure 1: Mandats présidentiels, missions des Nations unies et sondages du Baromètre des Amériques



Très souvent, nous présentons les données par région. Ces régions ont été constituées de la manière suivante :

- Nord : département du Nord, département du Nord-Ouest, département du Nord-Est
- Centre : département du centre, département de l'Artibonite
- Ouest : département de l'Ouest
- Sud : département du Sud, département des Nippes, département du Sud-Est, département de la Grand-Anse

CHAPITRE II. INDICATEURS DE L'INSECURITE

Ce chapitre brosse un tableau de l'insécurité à partir d'une série d'indicateurs. Les chiffres sont présentés à l'échelon national et, lorsque cela s'avère possible, en remontant jusqu'en 2006 pour en observer l'évolution. 2006 est une date charnière dans la mesure où c'est l'année de l'élection à la présidence de René Préval qui, à la fin de l'année, donnera son feu vert à des actions conjointes de la PNH et la MINUSTAH pour reprendre le contrôle de quartiers populaires comme Cité Soleil⁸ et tenter de juguler la vague de radicalisation et de criminalisation des gangs armés depuis l'Opération Bagdad débutée en 2004. Il réactive également cette année-là la commission nationale sur le désarmement qui chapeautera la mise en place des programmes de réduction de la violence communautaire de 2^{ème} génération. Depuis 2004, le volume d'enlèvements s'était envolé et particulièrement cette année 2006. Les données présentées dans ce chapitre sont désagrégées par département ou région. Lorsqu'il s'agit de données de sondage, elles sont aussi désagrégées en fonction du genre et de l'âge.

Les taux de criminalité annuels s'avèrent en augmentation presque constante depuis 2006. Les taux haïtiens se situent aujourd'hui dans la moyenne des Amériques. Le taux d'homicides pour 100 000 habitants est également en progression. Ce taux a pratiquement triplé par rapport à celui de 2007 et se rapproche de plus en plus de la moyenne des Amériques, laquelle, rappelons-le, et la plus élevée du monde. Les enlèvements présentent une courbe curvilinéaire depuis 2006. En 2021, les niveaux les plus élevés qui avaient été observé au début de la période considérée sont rattrapés et même dépassés. La question de la violence contre le genre est abordée dans ce chapitre à partir essentiellement de la littérature secondaire et d'une enquête de référence sur la question qui montre que les violences sexuelles sont en repli depuis quelques années. La problématique des désordres de rue lors d'actions collectives est également abordée dans ce chapitre. Une partie non négligeable de l'insécurité est le fait des gangs urbains. Ce chapitre mesure leur présence à partir d'une donnée de sondage portant sur la perception de leur présence par les résidents. Dès 2017, on pouvait noter une augmentation de leur présence dans le pays et, comme on le verra dans ce chapitre, une forte activité de gangs dans un quartier a un effet démultiplicateur sur les taux de victimisation pour les résidents.

Criminalité

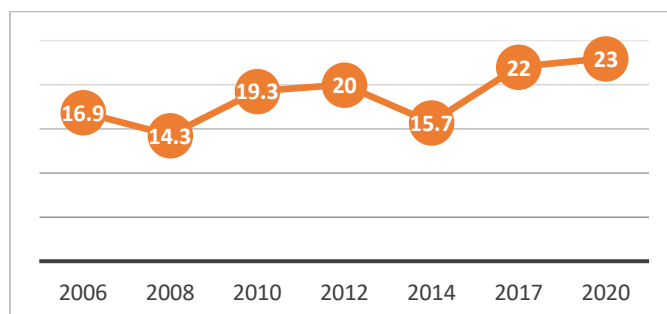
Sachant que le taux de dénonciation est faible en Haïti⁹, les sondages dits de victimisation sont les plus fiables pour mesurer la réalité de la criminalité dans le pays. L'institut LAPOP de l'Université Vanderbilt réalise tous les deux à trois ans des sondages dits de victimisation en Haïti via son projet de *Baromètre des Amériques*. Depuis 2006, date du premier sondage, l'insécurité mesurée par les taux de prévalence annuels de la victimisation (tous types de crime confondus) semble suivre inexorablement une tendance à la hausse malgré un fléchissement conjoncturel en 2008 et, à nouveau, en 2014 (Figure 2). A l'échelon national, le taux de prévalence de la victimisation sur douze mois, tous délits, confondus était de 16.9% en 2006. Ce dernier chutait à 14.3% en 2008, puis regrimpait en 2010 à la suite au séisme de janvier de cette année pour atteindre 19.3%. A l'exception de 2014, tous les sondages successifs montrent que ce taux augmente. En 2012, il était de 20%, en

⁸ Cf. Câble 15 décembre 2006. "Préval tells MINUSTAH to target the gangs". Wikileaks, https://wikileaks.jcvignoli.com/cable_06PORTAUPRINCE2385.

⁹ Voir infra, chapitre 5.

2017 de 22% et, finalement, en 2020, il atteint son plus haut niveau de toute la période considérée avec 23%.

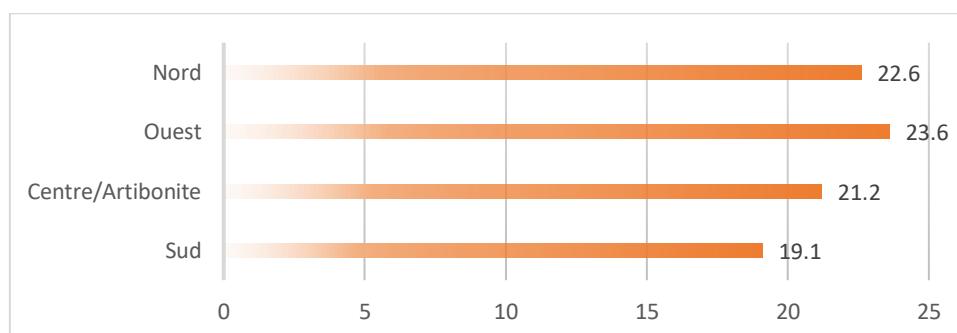
Figure 2 : Taux de victimisation (tous crimes confondus) par année de sondage (% de la population)



Source : Baromètre des Amériques (2006-2020)

La criminalité affecte avant tout les hommes selon les données de sondage de 2017 que nous avons exploitées. 25.7% d'entre eux ont déclaré avoir été victimes en 2017 d'un crime sur les derniers 12 mois contre 18.8% des femmes. Les 26-35 ans présentent des taux plus élevés que la moyenne : 26.3% de victimisation sur 12 mois. Cette criminalité touche les revenus supérieurs. 31.1% de ces derniers déclarent avoir été victimes d'un crime contre 21.3% de ceux qui ont des revenus inférieurs. La criminalité est un phénomène national. Les taux varient peu selon les régions. En moyenne, dans les trois départements du Nord, le taux s'élève à 22.6% ; dans le Centre/Artibonite, il s'élève à 21.2% ; dans le département de l'Ouest, il est pointé à 23,6%. C'est dans le Sud qu'il paraît le moins élevé avec une moyenne de 19.1% pour les 4 départements méridionaux.

Figure 3: Taux de victimisation sur 12 mois selon la région (2017, en %)



Source : Baromètre des Amériques (2017)

Le taux ne varie pas significativement selon le degré d'urbanisation. Il est pratiquement aussi élevé en zone rurale (21.4%) qu'à Port-au-Prince (23.4%).

En 2017, le *Baromètre des Amériques* n'a pas identifié le type de criminalité affectant le plus les résidents. En revanche, le sondage de 2014 comporte une question à ce propos. Il s'avère que les vols non armés sont les cas les plus fréquents, selon les victimes interrogées cette année-là. Les chiffres présentés dans le prochain tableau (Tableau 1) ne sont pas des taux de victimisation ; ils représentent la part pour chaque type de crime sur l'ensemble de la criminalité rapportée par les victimes. 17% de la criminalité est un vol sans agression ou menace, 12.3% un vol avec effraction, 14.8% un vol avec agression ou menace de violence. Les braquages – à savoir les vols à main armée -

concernent 25% des victimes, ce qui pointe du doigt le problème de la circulation des armes de petit calibre dans le pays. La part des vols (hors braquage) touche tout autant les femmes que les hommes tandis que les violences sexuelles concernent la part non négligeable de 12.8% des cas de criminalité affectant les femmes en 2014.

Tableau 1: Types de criminalité en Haïti à l'échelon national et désagrégué par le genre (échelle nationale, 2014)

	National	National	Homme	Femme
	N	%	%	%
Vol sans agression ou menace de violence	40	17.0	16.0	18.0
Vol avec agression ou menace de violence	35	14.8	14.3	15.4
Vol avec effraction sans présence de la victime	29	12.3	12.6	12.0
Braquage (vol armé)	59	25.0	27.7	22.2
Agression (sans vol)	25	10.6	13.4	7.7
Violences sexuelles	15	6.4	0	12.8
Enlèvement	5	2.1	3.4	0.8
Vandalisme	4	1.7	1.7	1.7
Racket	7	3.0	4.2	1.7
Autre	17	7.2	6.7	7.7
Total	236	100%	100%	100%

Source : Baromètre des Amériques (2014)

Le Tableau 2 permet d'observer l'impact de la présence de gang sur la criminalité. Les résidents ont été appelés à juger de la présence de gangs dans leur quartier.¹⁰ En 2014, les quartiers avec une forte prévalence de gangs s'avèrent les plus criminogènes. 39.1% des résidents de ces quartiers déclarent avoir été victimes d'un crime sur 12 mois contre 7.8% dans un quartier sans gang. La corrélation est linéaire. Plus les gangs sont présents, et plus la criminalité augmente.

Tableau 2: Taux de victimisation selon le degré de présence de gangs dans le quartier (moyenne nationale, en %, 2014)

A été victime d'un crime ces derniers 12 mois	Degré de présence de gangs			
	Fort	Assez fort	Faible	Aucun
	%	%	%	%
Oui	39.1	27.4	21.5	7.8
Non	60.9	72.6	78.5	92.2
Total	100%	100%	100%	100%
N	46	135	437	537

Source : Baromètre des Amériques (2014)

¹⁰ La question de sondage est libellée ainsi : « Dans quelle mesure diriez-vous que votre quartier est affecté par les gangs ? ».

Une étude récente¹¹ menée dans 4 juridictions (Martissant rural, Martissant urbain, Cornillon¹² dans le département de l'Ouest et Ouanaminthe dans le département du Nord-est) montre que la configuration de la criminalité peut varier fortement d'une juridiction à l'autre. Cependant, globalement, les vols non armés sont les plus fréquents (18% à Cornillon mais 47% à Martissant de l'ensemble de la criminalité). Les vols armés (braquages) sont rares à Cornillon (1%) mais ils sont fréquents à Martissant (23%) alors que Ouanaminthe se situe entre les deux (10% de vols armés). Les autres crimes fréquents sont les introductions par effraction, les attaques (agressions) sans vol. Viennent ensuite le viol ou l'agression sexuelle, l'escroquerie et la fraude et le vandalisme.

Présence de gangs

Selon les données de sondage de 2014¹³, la présence des gangs affecte modérément à fortement près du quart des résidents du département de l'Ouest (24.6%), 13.2% des résidents de la région du Nord, 10.3% des résidents dans la région du Centre et 5.6% des résidents des quatre départements du Sud (cf. Tableau 3). A Port-au-Prince, la problématique affectait en 2017 pratiquement un tiers des résidents (30.2%). Cette présence a augmenté en 2020. La dernière vague de sondage du *Baromètre des Amériques* indique que 21% des résidents constatent qu'il y a des gangs criminels ou des gangs dans leur quartier.¹⁴ Selon de nombreux rapports, le nombre de gangs aurait très fortement augmenté de 2004 à aujourd'hui. Le programme de démobilisation, désarmement et réintégration du gouvernement avait ciblé 30 gangs durant la période 2004-2007 alors qu'il y aurait désormais « largement plus de 100 Baz éparpillées sur le territoire national »¹⁵ tandis que le BINUH dénombre 162 gangs à l'échelle du pays dans une présentation récente.¹⁶ Sans minimiser la thèse d'une prolifération des gangs dans le pays, ce phénomène est avant tout une réalité à Port-au-Prince. Dans la province, la présence des gangs peut se révéler plus fluctuante. Lors de notre mission de terrain, la problématique des gangs à Cap-Haïtien par exemple, mais aussi aux Cayes ou encore à Miragoâne était en net reflux par rapport aux années précédentes. Des gangs identifiés nommément par les Nations unies semblaient ne plus exister comme tels dans les localités que nous avons visitées lors de notre mission de terrain en août et septembre 2021. D'autres, peut-être plus proches du phénomène de « bandes » que de véritables gangs¹⁷, avaient en revanche émergé récemment selon les interlocuteurs locaux que nous avons rencontrés à cette occasion. La sociologie française préfère le vocable de « bande » pour désigner des groupes informels, homogènes, déviant à un âge qui est celui de l'insertion sociale, qui recourent à la violence pour contrôler un territoire face à un

¹¹ Rapport d'étude. *Types de conflits et leurs méthodes de résolution formelle et informelle dans les zones rurales, desservies ou éloignées*, Diagnostic & Development Group, USAID, 27 octobre 2017.

¹² Cornillon est une commune rurale du département de l'Ouest.

¹³ La question n'est pas posée dans le sondage de 2017.

¹⁴ Par rapport à 2014, la question a changé en 2020. Il est demandé aux répondants s'il y a ou non des gangs criminels ou gangs dans leur quartier. *Baromètre des Amériques*, 2020.

¹⁵ Cf. p. 71, Commission nationale de désarmement, démantèlement et réinsertion. *Vulnérabilités des zones exposées à la violence communautaire*. Rapport. Avril 2020.

¹⁶ Voir aussi UNPOL, BINUH. *Le phénomène des gangs armés en Haïti: Réalité et Défis*, Présentation PowerPoint. Non daté.

¹⁷ Pour une discussion sur les « gangs » (maras) et les « bandes » (pandillas, bandas) en Amérique latine, voir par exemple Maya Collombon. « Maras, Pandillas et autres outsiders. Pour une ethnographie des gangs latino-américains ». *Cultures et Conflits*, 2018, no 110-111, pp. 7-37. Voir aussi Mohammed M., « La défiance des bandes : antagonismes sociaux et agressivité collective », *Cités*, 2012/2, n° 50, pp. 19-28. Lebleux, D., « Ce que sont les bandes, criminelles ou délinquantes », *Sécurité globale*, 2015/2, n°2, pp. 15-20 ; Dufour J., « La lutte contre les bandes. Analyses et perspectives opérationnelles », *Sécurité Globale*, Automne 2013, pp. 15-16.

« extérieur » qui est le quartier voisin ou d'autres bandes. Ces bandes se démarquent des gangs pour qui le pôle de la délinquance devient dominant, l'organisation plus hiérarchique et s'organisent autour d'une économie criminelle. Les bandes comme les gangs sont armés, mais seuls les gangs possèdent des armes automatiques. En Haïti, le terme de baz recouvre un ensemble disparate de groupes allant des associations sportives et culturelles aux gangs armés criminels en passant par ces bandes identitaires, claniques, peu hiérarchisées, liées à une rue ou un quartier.¹⁸

Au chapitre suivant, nous verrons cela plus en détail à partir de quelques « histoires de gangs » que nous avons reconstituées dans les localités visitées.

Tableau 3: Présence de gangs dans le quartier selon la région (moyenne, en %, 2014)

	Nord	Centre	Ouest	(Port-au-Prince)	Sud	Moyenne nationale (2014)	Moyenne nationale (2020)
Faiblement ou pas du tout	86.8	89.7	75.4	69.8	94.4	84.3	79.0
Assez ou très fortement	13.2	10.3	24.6	30.2	5.6	15.7	21.0
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
N	174	253	483	298	250	1510	2028

Source : Baromètre des Amériques (2014)

Les gangs sont présents essentiellement dans les zones urbaines et, dans ces zones, dans les quartiers populaires où la cohésion sociale est la plus faible. Selon les données de sondage, 21.9% des résidents des zones urbaines mentionnaient leur présence dans le quartier contre 9.7% dans les zones rurales du pays. Toujours selon ces données, les gangs affectent en priorité les territoires où la cohésion sociale est faible. Là où la cohésion sociale est faible, le risque que des gangs s'implantent dans la zone double. Selon les chiffres de 2014, 10.8% des résidents estimant la cohésion sociale forte dans leur quartier signalent la présence modérée à forte de gangs contre 20.6% des résidents qui estiment la cohésion sociale faible. En milieu urbain uniquement, 27.5% des résidents déclarant que la cohésion sociale est faible dans leur quartier signalent la présence de gangs contre 15.2% pour les autres.

La base de données du projet ACLED sur les désordres en Haïti apporte un éclairage supplémentaire. Ces données comprennent des événements appelés « affrontements armés ». Il s'agit avant tout d'affrontements entre gangs et entre les gangs et la police. 78.1% de l'ensemble de ces événements depuis le 1er juillet 2018 se sont déroulés à Port-au-Prince. Le département de l'Artibonite a été le théâtre de 9.8% de ce type d'événement sur cette période à l'échelle du pays. Le département du Nord en a connu 4.7%. A eux trois, ces trois départements comptabilisent plus de 92% des affrontements ayant eu lieu entre la PNH et les gangs. Les 7 autres départements ne comptabilisent au total que 8% des affrontements armés entre gangs et la police. Indirectement, cela confirme au moins que les gangs les plus dangereux se concentrent à Port-au-Prince. La base de données ACLED comprend également une catégorie d'événements appelés « attaques ». Les « attaques » désignent

¹⁸ Pour une analyse de ces « bandes » en France, et leur différence avec les gangs, voir par exemple Manuel Boucher, « Le retour des « bandes » de jeunes ? » Regards croisés sur les regroupements juvéniles dans les quartiers populaires », *De Boeck Supérieur, Pensée plurielle*, 2007/1 Nu 14, pp. 111-124. Pour une analyse des bandes dans un contexte africain, voir l'ouvrage de Joschka Philipps, *Bandes de jeunes et émeutes urbaines en Guinée-Conakry*, L'Harmattan, 2013.

des assauts violents contre des civils et, dans le cas d'Haïti, il s'agit essentiellement d'actions armées violentes à imputer aux gangs. Les chiffres sont proches de ceux des affrontements (cf. Tableaux 4 et 5). 79.6% des attaques ont eu lieu dans le département de l'Ouest et 8.5% dans celui de l'Artibonite.

Tableau 4: Événements liés à des groupes armés dans les départements (Haïti, 1.7.2018-25.10.2021)

Département	Nombre Affrontements armés	Nombre Attaques	Nombre enlèvements
Ouest	264	289	114
Nord	16	9	0
Nord-Est	1	5	0
Nord-Ouest	2	5	0
Centre	2	7	6
Artibonite	33	31	9
Nippes	4	4	0
Grand'Anse	7	8	1
Sud-Est	1	2	2
Sud	8	3	3

Source : ACLED (1^{er} juillet 2018-25.10.2021)

Tableau 5: Événements liés à des groupes armés dans les départements (Haïti, 1.7.2018-25.10.2021) (en %)

Département	Affrontements armés	Attaques	Enlèvements	Proportion d'habitants dans le département
	%	%	%	%
Ouest	78.1	79.6	84.4	35.6
Nord	4.7	2.5	0.0	9.9
Nord-Est	0.3	1.4	0.0	3.5
Nord-Ouest	0.6	1.4	0.0	7.0
Centre	0.6	1.9	4.4	6.9
Artibonite	9.8	8.5	6.7	16.5
Nippes	1.2	1.1	0.0	3.2
Grand'Anse	2.1	2.2	0.7	4.1
Sud-Est	0.3	0.6	1.5	5.6
Sud	2.4	0.8	2.2	7.8
Total	100%	100%	100%	100%

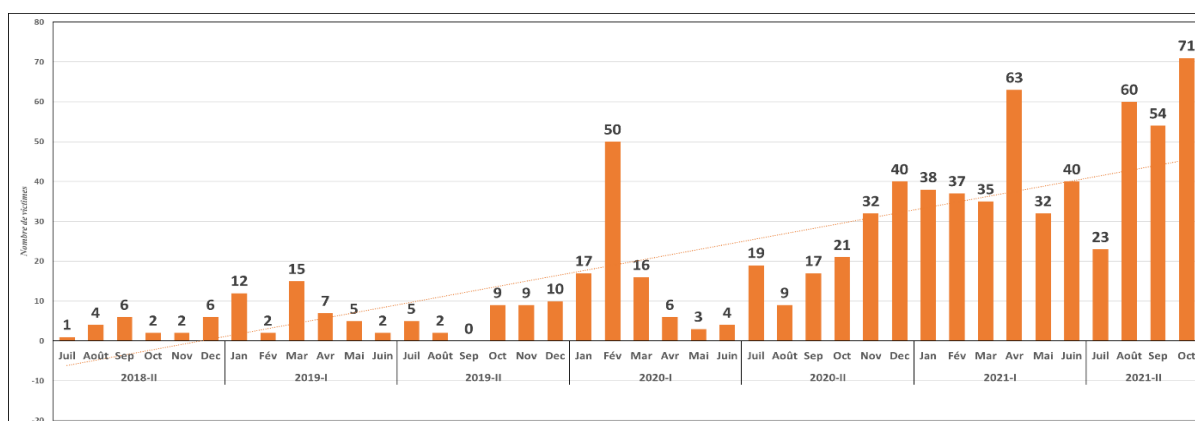
Source : ACLED (1^{er} juillet 2018-25.10.2021)

Enlèvements

Les enlèvements sont également un marqueur de présence de gangs. Selon les données du projet ACLED, les enlèvements se concentrent dans le département de l'Ouest (cf. Tableau 5 ci-dessus).

84.4% du total des enlèvements entre juillet 2018 et octobre 2021 ont eu lieu dans ce département. 6.7% du total des enlèvements depuis le 1^{er} juillet 2018 se sont déroulés dans le département de l'Artibonite. Le département du Nord n'en a pas connu durant cette période. Les données plus complètes du BINUH suggèrent une distribution similaire à celle des données d'ACLED pour la même période. En 2021, selon ces données, 84% des enlèvements ont lieu dans le département de l'Ouest et 9.2% dans celui de l'Artibonite. Dans les autres départements du pays, les enlèvements restent très rares. Le prochain graphique montre l'évolution de la pratique depuis le second semestre de 2018 (Figure 4).

Figure 4 : Evolution du nombre d'enlèvements (juillet 2018 à octobre 2021)

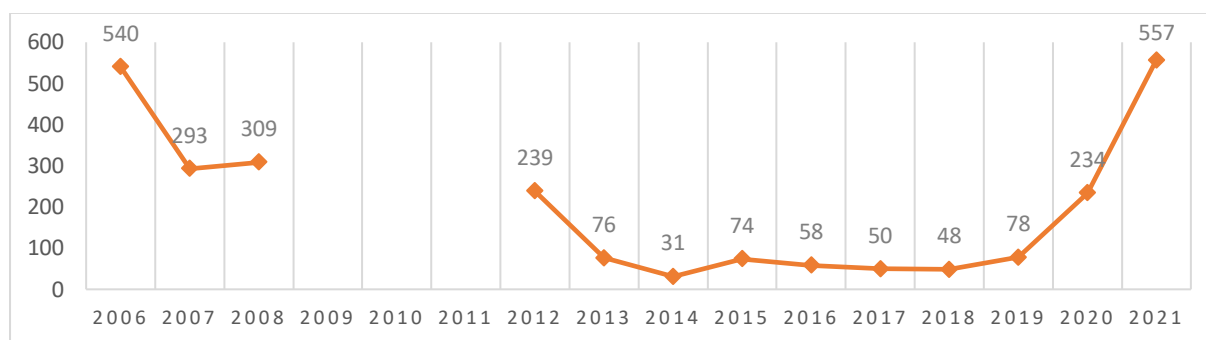


Source : BINUH

Le volume d'enlèvements de 2021 rejoint celui de la période d'instabilité qui prévalait en 2006. La courbe des enlèvements durant la période 2006-2021 est présentée dans la Figure 5. Les chiffres sont reconstitués à partir de données du département d'Etat américain de 2005 à 2008. Pour la période de 2012 à 2018, les données viennent de la PNH. Depuis le second semestre de 2018, elles viennent du BINUH. Le département d'Etat américain faisait état, en 2006, de 540 enlèvements recensés. Par la suite, le nombre d'enlèvements diminue progressivement pour atteindre un plancher entre 2014 et 2017. A partir de 2020, on observe une très forte accélération des enlèvements. Estimé sur un an, le nombre d'enlèvements était de 48 par an en 2018, en 2019, il grimpe à 78, puis 234 en 2020 pour atteindre un chiffre annuel estimé à 557 en 2021 et retrouver ainsi le niveau de 2006.¹⁹

¹⁹ Pour 2018 et 2021, nous avons procédé à une estimation sur la base de la moyenne mensuelle. Les chiffres varient considérablement selon les sources du fait que les enlèvements ne sont pas tous annoncés par les familles et que certains sont traités directement par ces dernières avec les ravisseurs. Les chiffres pour 2006, 2007 et 2008 sont tirés de câbles de l'ambassade américaines à Port-au-Prince publiés par Wikileaks tandis que les chiffres depuis 2018 proviennent du BINUH.

Figure 5: Evolution du volume annuel d'enlèvements (2006-2021)



Source : Département d'Etat américain (2006-2008), CRO-PNH (2012-2018), BINUH (depuis juillet 2018)

Homicides

Le taux d'homicides pour 100 000 habitants en Haïti est mesuré depuis 2007 par l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (UNODC). Ce taux était mesuré à 5.10 homicides pour 100 000 habitants en 2007. Après le séisme de 2010, le taux s'élève une première fois pour s'établir à environ 10 homicides pour 100 000 habitants durant pratiquement toute la décennie à l'exception de 2018. Contrairement aux enlèvements, le taux ne décline pas durant la période 2007-2010 mais reste stable. Entre 2018 et 2021, il double pour atteindre, en 2021, son niveau le plus élevé de toute la période étudiée avec un taux estimé à 13.63 (Figure 6)²⁰. Ce taux d'homicides reste inférieur à la moyenne de plus de 20 homicides pour 100 000 habitants que connaît la région de l'Amérique du Sud, mais il tend désormais à s'en rapprocher.²¹ A titre de comparaison, le taux moyen mondial est de 6.1 homicides pour 100 000 habitants en 2017. Dans les Amériques, il s'élève à 17.2. Selon l'UNODC, les gangs et le crime organisé sont les leviers les plus importants pour expliquer les taux élevés d'homicides en Amérique du Sud.²² Alors qu'en moyenne, à l'échelon international, 54% des homicides sont commis avec des armes à feu²³, en Haïti, ce taux s'élève à 84.4% sur les deux dernières années.²⁴ Selon les chiffres du BINUH pour 2021²⁵, 78% des homicides ont lieu dans le département de l'Ouest et 3.8% ont eu lieu dans le département de l'Artibonite (Figure 7).

Figure 6 : Evolution du taux d'homicides pour 100'000 habitants en Haïti depuis 2007 (comparé à la moyenne de l'Amérique latine)

²⁰ Cf. Chiffres estimés par le BINUH à partir des données sur les homicides jusqu'en octobre. De janvier à octobre, 1352 homicides ont été répertoriés sur le territoire national.

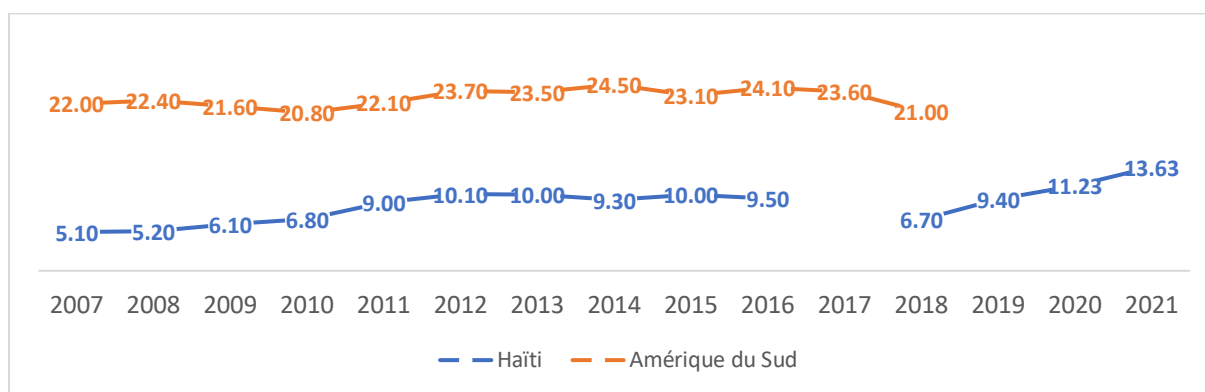
²¹ Il faut noter que le taux d'homicides pourrait être supérieur aux taux officiels. Le rapporteur spécial des Nations unies sur les droits de l'homme mentionnait dans son rapport de 2014 que les chiffres de la Commission nationale épiscopale pour la justice et la paix indiquaient pour l'année 2012 le nombre de 1 428 homicides, soit déjà alors un taux de 14.3 homicides pour 100 000 habitants. Cf. Gustavo Gallón, *Report of the independent expert on the situation of human rights in Haiti*, Assemblée Générale des Nations unies, Conseil des droits de l'homme, 7 février 2014.

²² UNODC, *Global Study on Homicide*. Executive summary. Vienna. 2019.

²³ Cf. UNODC, *Global Study on Homicide*. Executive summary. Vienna. 2019.

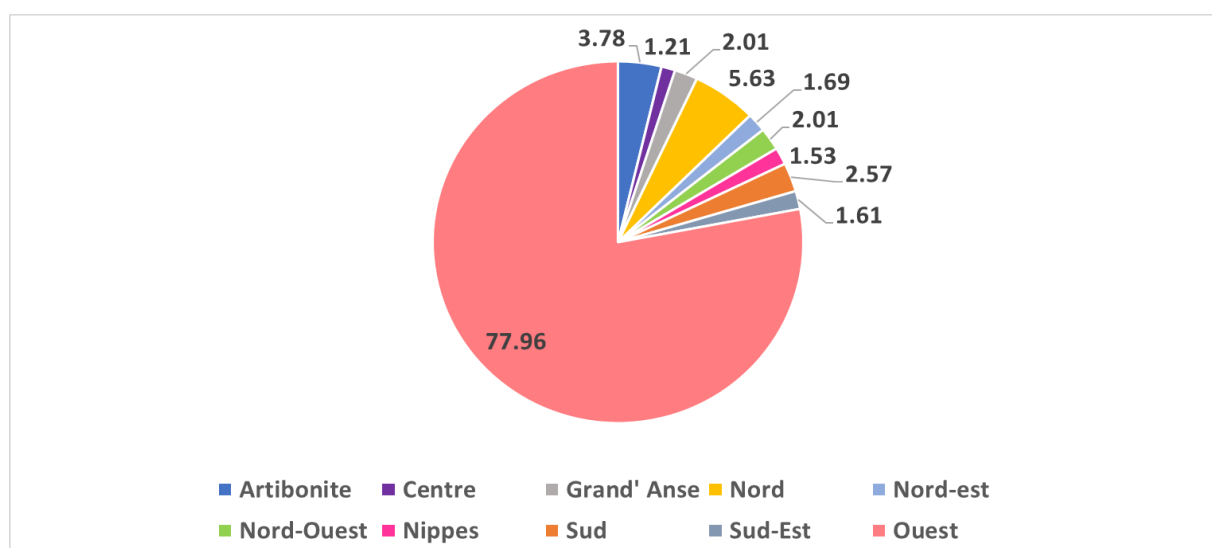
²⁴ Cf. chiffres communiqués par le BINUH à Coginta.

²⁵ Communiqués par le BINUH à l'équipe de Coginta.



Source : UNODC (2007-2018) ; BINUH (2019-2020) ; Banque mondiale pour les chiffres sur la population

Figure 7: Distribution des homicides en 2021 dans les 10 départements d'Haïti



Source : BINUH (janvier à octobre 2021)

Violences basées sur le genre

Les violences basées sur le genre en Haïti sont documentées par une enquête de référence répétée à intervalles réguliers : la sixième enquête EMMUS.²⁶ Cette étude se base sur une méthodologie de sondage. Selon la dernière campagne de l'enquête EMMUS menée en 2016/2017, 11% des femmes ont été victimes d'actes de violence physique sur 12 mois.²⁷ Selon EMMUS, 12% des femmes ont subi des violences sexuelles dans leur vie et un tiers de femmes non célibataires ont subi des violences conjugales. Toujours selon EMMUS, la tendance est à la hausse pour les violences physiques concernant les 15-49 ans. En 2005/2006, le taux enregistré par sondage était de 23% ; en 2016/2017, il s'élevait cette fois à 29% pour les violences physiques dans cette catégorie d'âge. En revanche, les

²⁶ Enquête Mortalité, Morbidité et Utilisation des Services (EMMUS).

²⁷ Enquête Mortalité, Morbidité et Utilisation des Services (ENMUS-VI) 2016-2017. *Indicateurs Clés*. Ministère de la Santé publique et de la population. Septembre 2017.

violences sexuelles semblent en recul. En 2005/2006, le taux de violences sexuelles était de 23% ; en 2016/2017, il s'affiche désormais à 12%.

Les femmes victimes de violences physiques ou sexuelles ne cherchent généralement pas d'aide (54% ne le font pas), selon EMMUS. Lorsqu'elles en cherchent (24%), elles le font avant tout au sein de leur propre famille ou de la famille de leur conjoint/partenaire. Notons qu'un sondage de 2012 auprès d'un échantillon représentatif de jeunes femmes et hommes de 13 à 24 ans indiquait que 1 femme sur 4 et 1 homme sur 5 avaient fait l'expérience d'au moins un incident d'abus sexuel avant l'âge de 18 ans.²⁸ Une autre étude basée sur les victimes cherchant de l'aide dans une clinique de Port-au-Prince a montré que 42% des victimes avaient moins de 18 ans.

Une étude qualitative récente menée dans une commune du département du Sud-Ouest²⁹ dresse un panorama des leviers de la violence contre les femmes à partir de l'identification de la pluralité des causes que les chercheurs catégorisent ainsi : a) accumulation de stress quotidiens liés à l'insécurité économique et alimentaire provoquant des conflits conjugaux, b) la perte de contrôle sur le conjoint ou partenaire (finance, fidélité, comportement), c) un cycle de violences vécu dans le passé, d) des valeurs normatives sur le genre e) le besoin de réguler (infidélité) et f) l'utilisation de substances notamment alcooliques. L'augmentation de la violence conjugale observée par l'enquête EMMUS serait en partie à expliquer par la paupérisation des ménages post-séisme et la concentration de la problématique dans les quartiers fragiles. Une étude de *Diagnostic et Development Group* de 2017 apporte un éclairage sur les valeurs normatives relatives aux violences basées sur le genre à travers la comparaison de trois quartiers.³⁰ L'étude montre que, dans le quartier populaire de Matissant par exemple, la tolérance face à ce type de violence est plus élevée que dans les autres quartiers étudiés (Ouanaminthe et Cornillon). 20% des répondants de Matissant estiment qu'il est justifié qu'un homme batte sa femme dans certaines conditions contre 14% à Ouanaminthe et 6% à Cornillon.

Les entretiens menés pour les études de cas dans le cadre de notre recherche ont tous souligné que les violences sexuelles restent un défi majeur et les acteurs interrogés, que ce soient les commissaires de police ou les organisations de femmes, considèrent que la prévalence de cette problématique est élevée dans leur zone. Selon ces entretiens, les mineures ainsi que les femmes qui vendent leurs produits souvent dans des marchés déstructurés, non surveillés, au bord des routes, sont les plus vulnérables. Le dépôt de plainte est rare de sorte que les statistiques policières ne reflètent pas la réalité de la problématique. Pour les mineures, ce sont en général les familles qui déposent plainte et la prise en charge de ces violences, dans certaines localités du moins, n'est pas toujours adéquate et peut entraîner une sur-victimisation des femmes qui sont raillées par la police. Dans d'autres localités, la prise en charge paraît se faire selon les standards de la PNH par les unités genre spécialisées.

²⁸ Centers for Disease Control and Prevention, 2014. Interuniversity Institute for Research and Development. Comité de coordination. *Violence against Children in Haiti: Findings from a National Survey*, 2012. Port-au-Prince, Haïti : Centers for Disease Control and Prevention.

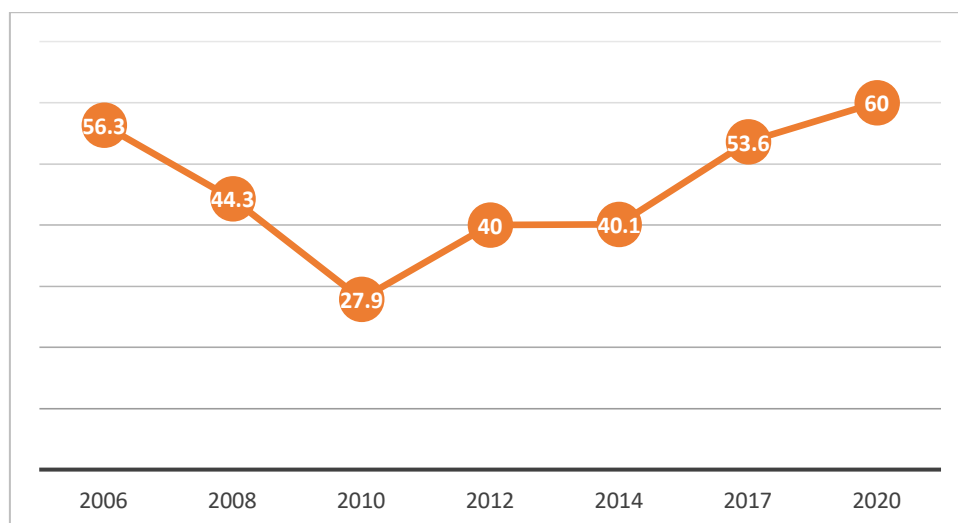
²⁹ Bermudez, Laura Gauer et al. « Converging drivers of interpersonal violence: Findings from a qualitative study in post-hurricane Haiti », *Child Abuse & Neglect* 89, 2019, pp. 178-101.

³⁰ Diagnostic et Development Group (2017). Rapport d'étude. *Types de conflits et leurs méthodes de résolution formelle et informelle dans les zones rurales, desservies ou éloignées*, 27 octobre 2017.

Le sentiment d'insécurité

A l'échelon national, le sentiment d'insécurité est mesuré par les sondages du *Baromètre des Amériques* depuis 2006 à partir d'une question standardisée.³¹ Très élevé en 2006 (56.3%), il a fortement baissé jusqu'à l'année du séisme de 2010 (27.9%) pour remonter ensuite progressivement, avec une accélération en 2017 (54.8%) et pour atteindre, en 2020, son niveau le plus élevé de la période considérée. En 2020, 60% des résidents du pays déclarent qu'ils ne se sentent pas en sécurité dans leur quartier (Cf. Figure 8). Il faut noter ici qu'avec un taux de 60%, le sentiment d'insécurité en Haïti est de très loin supérieur à la moyenne constatée dans les Amériques qui, elle, se situe, pour 2016/2017, à 35%.³² Selon les chiffres de 2017, le sentiment d'insécurité est le plus élevé dans le Sud (63.1%) et le Centre (59.9%). Il s'élève à 52.8% dans la région Nord et à 48.2% dans le département de l'Ouest. A Port-au-Prince même, il s'élève à 48.8%.

Figure 8 : Sentiment d'insécurité en % par année de sondage



Source : *Baromètre des Amériques* (2006-2020)

Alors que dans les Amériques, le sentiment d'insécurité est plus élevé en zone urbaine qu'en zone rurale, ce n'est pas le cas d'Haïti. Selon l'enquête du *Baromètre des Amériques* 2017, il s'élève à 58.8% en moyenne en zone rurale contre 50.2% en zone urbaine. On observe le même phénomène avec les données de 2014. A première vue, cela pourrait sembler un paradoxe si l'on tient compte du fait que la problématique des gangs est avant tout urbaine dans le pays et que les homicides comme les enlèvements se concentrent dans le département de l'Ouest et sa zone métropolitaine. Pour comprendre comment se fabrique le sentiment d'insécurité, il faut tenir compte d'autres facteurs que la victimisation ou les niveaux de criminalité. C'est ce que permet de montrer une analyse

³¹ « En parlant du quartier dans lequel vous vivez et en pensant à la possibilité d'être victime d'une agression ou d'un vol, est-ce que vous vous sentez très en sécurité, assez en sécurité, plutôt pas en sécurité ou pas du tout en sécurité ? » (notre traduction du questionnaire en anglais).

³² Cf. Gélinau, F., Evans, Cl. G., Wilson C., Boidi, M.F. et E.J. Zechmeister 2020. *La culture politique de la démocratie en Haïti et dans les Amériques, 2016/17: Une étude comparative de la démocratie et de la gouvernance*. LAPOP, Vanderbilt University, p. 72.

multivariée du sentiment d'insécurité dans le pays. A partir d'une telle analyse non montrée ici,³³ trois groupes de facteurs interviennent pour expliquer le sentiment d'insécurité. Il s'agit de :

- La *victimisation* et l'insécurité provoquée par les gangs : plus les résidents ont fait l'expérience d'un crime durant les 12 derniers mois et plus ils sont susceptibles de se sentir en insécurité (cf. Tableau 6) ; il en va de même de la présence de gangs dans le quartier (cf. Tableau 7).
- La *capacité de la PNH* : plus celle-ci répond lentement aux appels d'urgence et est jugée ne pas faire du bon travail dans le quartier, et plus le sentiment d'insécurité grimpe (cf. Tableaux 8 et 9).
- La *cohésion sociale* : moins les répondants font confiance dans les relations de voisinage et plus le sentiment d'insécurité grimpe (cf. Tableau 10).

Tableau 6: Sentiment d'insécurité et victimisation (moyenne nationale, en %)

	Victimisé	non-victimisé
	%	%
Sécurisé	40.3	63.8
Insécurisé	59.7	36.2
Total	100%	100%
N	231	1214

Source : Baromètre des Amériques (2014)

Tableau 7: Sentiment d'insécurité et présence de gang (moyenne nationale, en %)

	Le quartier est affecté par les gangs			
	Beaucoup	Assez	Peu	Pas du tout
	%	%	%	%
Sécurisé	26.7	45.1	54.8	72.4
Insécurisé	73.3	54.9	45.2	27.6
Total	100%	100%	100%	100%
N	45	133	431	525

Source : Baromètre des Amériques (2014)

Tableau 8: Sentiment d'insécurité et niveau de satisfaction avec la performance de la police dans le quartier du répondant (moyenne nationale, en %)

	Performance de la police dans mon quartier			
	Très satisfait	Assez satisfait	Pas très satisfait	Pas satisfait du tout
	%	%	%	%
Sécurisé	77.8	80.2	59.5	33.2
Insécurisé	22.2	19.8	40.5	66.8

³³ Les résultats des régressions logistiques ne sont pas montrés, comme expliqué dans la partie méthodologique, afin de ne pas alourdir la lecture de ce rapport. Nous ne montrons que les résultats les plus significatifs sous forme de tableaux croisés.

Total	100%	100%	100%	100%
N	108	388	531	377

Source : Baromètre des Amériques (2014)

Tableau 9: Sentiment d'insécurité et délais d'intervention (moyenne nationale, en %)

	Moins de 10 minutes	Entre 10 et 30 minutes	Entre 30 et 60 minutes	Entre 1 et 3 heures	Plus de 3 heures	Pas de police/ne vient jamais
	%	%	%	%	%	%
Sécurisé	68.1	77.4	71.8	58.7	52.2	38.1
Insécurisé	31.9	22.6	28.2	41.3	47.8	61.9
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
N	69	190	308	247	268	218

Source : Baromètre des Amériques (2014)

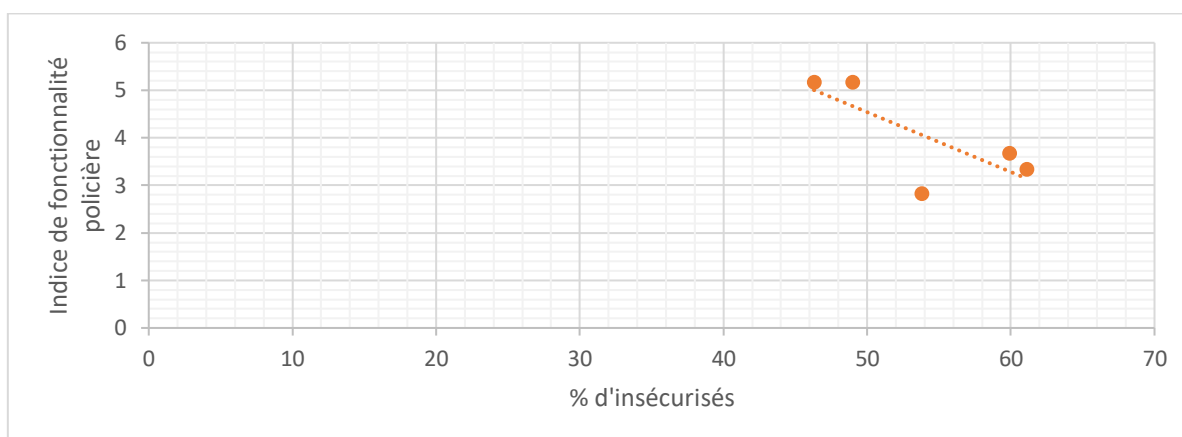
Tableau 10: Sentiment d'insécurité et cohésion sociale (moyenne nationale, en %)

	Cohésion sociale			
	Très solide	assez solide	pas très solide	pas solide du tout
	%	%	%	%
Sécurisé	70.6	72.4	51.9	42.6
Insécurisé	29.4	27.6	48.1	57.4
Total	100%	100%	100%	100%
N	214	485	474	265

Source : Baromètre des Amériques (2014)

Le lien entre la capacité policière et le niveau d'insécurité dans les régions d'Haïti peut s'observer également d'une autre manière. Dans son *Plan stratégique 2017-2021*, la PNH mesure sa capacité opérationnelle à travers un indice multidimensionnel. Cet indice de fonctionnalité mesuré dans les différentes régions du pays est fortement corrélé au sentiment d'insécurité, comme on peut le voir graphiquement avec la Figure 9. Les chiffres sont présentés dans le Tableau 11. En d'autres termes, la faiblesse opérationnelle de la police haïtienne tend à accroître le sentiment d'insécurité des résidents qui sont confrontés à l'insécurité.

Figure 9 : Corrélation entre l'indice de fonctionnalité de la PNH et le sentiment d'insécurité par zone



Source : Compilation à partir du *Baromètre des Amériques* et du *Plan stratégique de la PNH (2017-2021)*

Tableau 11 : Sentiment d'insécurité et indice de capacité fonctionnelle de la PNH dans les zones du pays (moyennes)

Région	Insécurisés %	Indice de fonctionnalité PNH
Nord	53.8	2.83
Centre	59.9	3.67
Métropole	49.0	5.17
Reste de l'Ouest	46.3	5.17
Sud	61.1	3.33

Source : compilation à partir du *Baromètre des Amériques* (2017) et des chiffres du *Plan stratégique de la PNH (2017-2021)*

Conclusion

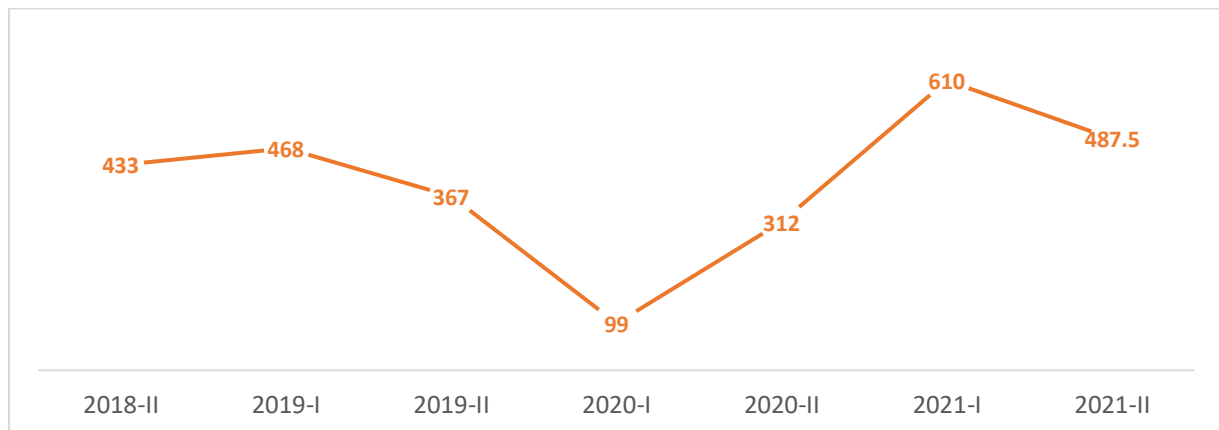
Le faisceau d'indicateurs de l'insécurité analysés dans le pays montre que, en 2021, l'insécurité du pays a soit retrouvé les niveaux de 2006 soit les a dépassés. De nombreux indicateurs présentent une courbe curvilinéaire. Pour ces indicateurs, les chiffres avaient chuté jusqu'en 2010 et parfois même jusque dans la première partie de 2010 pour repartir à la hausse et atteindre des niveaux comparables à ceux de 2006 ensuite. C'est le cas du sentiment d'insécurité et des enlèvements. Il est également possible que cela soit le cas de l'action collective et notamment des violences durant les manifestations, bien que nous ne disposions pas des chiffres pour l'affirmer avec certitude. S'agissant des autres indicateurs –la criminalité en général et les homicides –, ceux-ci n'ont jamais baissé depuis 2006. Au contraire, ils sont en progression de manière quasi linéaire depuis cette date pour se rapprocher, petit à petit, des taux moyens constatés dans les Amériques. Avec un taux de victimisation de 23% en 2020, Haïti se situe dans la moyenne régionale des Amériques.³⁴ Le taux d'homicides estimé de 2021 se rapproche de plus en plus de la moyenne des Amériques (laquelle est de loin la plus élevée à l'échelle mondiale). En revanche, le sentiment d'insécurité est de très loin le plus élevé des Amériques. La moyenne des Amériques est de 35% ; en Haïti, elle s'élève à 62%.

³⁴ Cf. Gélinau, F., Evans, Cl. G., Wilson C., Boidi, M.F. et E.J. Zechmeister. 2020. *La culture politique de la démocratie en Haïti et dans les Amériques, 2016/17: Une étude comparative de la démocratie et de la démocratie en Haïti et dans les Amériques*, p. 69.

CHAPITRE III. MANIFESTATIONS POLITIQUES

Nous ne disposons pas de données longitudinales systématiques sur l'action collective remontant au-delà du 1^{er} juillet 2018.³⁵ Nos chiffres débutent en juillet 2018. Le mois de juin 2018 a été le point de départ d'une large mobilisation liée à la décision du gouvernement de cesser de subventionner le carburant. Ce mouvement social a été rejoint quelques mois plus tard par les « *pétro challengers* » à la suite de l'éclatement du scandale de corruption *PetroCaribe*. Cela a donné lieu à la première vague de manifestations repérable sur la Figure 10. Après l'essoufflement du mouvement au premier semestre 2020, la contestation a repris de plus belle au second semestre de 2020 en formant une seconde vague de mobilisation contre le mandat de Jovénel Moïse. Au premier semestre de 2021, ce sont 610 manifestations – un record sur la période analysée – qui ont pu être comptabilisées dans le pays par le BINUH.

Figure 10: Evolution des manifestations politiques à l'échelon national (1^{er} juillet 2018 au 25 octobre 2021)



Source : BINUH

Le niveau élevé d'action collective s'alimente de taux de participation électorale devenus très faibles depuis 2010 et d'une défiance croissante dans la démocratie représentative haïtienne. La participation électorale fut relativement élevée dans les années 1990 : 50% et 63% en 1990 et 2000 respectivement.³⁶ Pour les élections présidentielles de 2006, elle se situait encore à 54.9%. Les taux ont plongé ensuite : 23% en 2010, 26.5% en 2015 pour finir avec 17.3% en 2016.³⁷ Ces chiffres sur la participation électorale traduisent un désenchantement de l'électorat avec la politique. François Gélinau et ses collègues relevaient qu'en moyenne, à l'échelon national, 18.5% seulement des résidents faisaient encore confiance dans les élections en 2017, ce qui plaçait alors le pays en queue de peloton de l'ensemble des pays des Amériques.³⁸ 13.5% seulement des personnes interrogées

³⁵ Les bases de données sur les manifestations du projet ACLED et du BINUH – débutent toutes deux au 1^{er} juillet 2018.

³⁶ National Lawyers Guild and IADL. *Haiti's Unrepresentative Democracy: Exclusion and Discouragement in the November 20, 2016, Elections*, février 2017.

³⁷ Jake Johnston. *Breakdown of Preliminary Election Results in Haiti*, Center for Economic and Policy research, 6 décembre 2016.

³⁸ Cf. Gélinau, F., Evans, Cl. G., Wilson C., Boidi, M.F. et E.J. Zechmeister 2020. *La culture politique de la démocratie en Haïti et dans les Amériques, 2016/17: Une étude comparative de la démocratie et de la gouvernance*. Baromètre des Amériques, LAPOP, Vanderbilt University.

déclaraient en 2017 faire confiance aux partis politiques du pays.³⁹ En 2020, ce soutien semble encore avoir reflué pour se situer désormais à moins de 10%.⁴⁰ Selon la dernière vague de sondages du *Baromètre des Amériques* de 2020, 43% des personnes interrogées ne soutiennent plus la démocratie et une majorité de 53.2% ne sont « pas du tout » fiers du système politique haïtien. Le *Baromètre des Amériques* de 2017 identifiait les jeunes (18-25 ans) comme la catégorie d'âge faisant le moins confiance aux élections (12%) et comme manifestant le plus grand degré de soutien au principe d'un coup d'Etat exécutif.

Lorsque la confiance dans la démocratie représentative chute, les théoriciens des mouvements sociaux prédisent de manière quasi mécanique que la contestation gagne la rue et s'y installe durablement.⁴¹ Haïti ressemble de plus en plus à une « démocratie de l'action collective », où, en quelque sorte, la participation politique s'exprime dans l'action collective à l'extérieur d'un système politique jugé fermé aux revendications sociales. Cette défiance dans le système se traduit par des mouvements de grève, des manifestations de rue ou encore des barricades érigées sur des axes routiers importants pour bloquer l'économie du pays (*Pey lock*) qui mettent au défi les forces de police en charge du maintien de l'ordre.

La violence dans les manifestations

Ce qui frappe dans les mobilisations sociales du pays est le taux anormalement élevé de manifestations violentes, un chiffre d'ailleurs qui paraît en constante augmentation depuis 2018. Selon les données du projet ACLED, depuis juillet 2018, une majorité de 55% des manifestations se sont soldées par des violences. Si les violences sont plus fréquentes dans le département de l'Ouest (59.9%), le niveau de violence dépasse les 50% également dans les départements de l'Artibonite (54.5%), du Nord (51.9%) des Nippes (56.1%) ainsi que du Sud (54.5%) et du Sud-Est (52.2%). Ce niveau de violence s'abaisse dans les départements du Grand'Anse (26.9%), du Nord-Ouest (18.2%) et du Nord-Est (40.9%).

Tableau 12: Distribution des manifestations par type dans les départements (Haïti, juillet 2018 à octobre 2021)

	Nombre de manifestations pacifiques	Nombre de manifestations violentes	Nombre total de manifestations	Pourcentage de manifestations violentes
	N	N	N	%
Ouest	211	315	526	59.9
Nord	26	28	54	51.9
Nord-Est	13	9	22	40.9
Nord-Ouest	9	2	11	18.2

³⁹ Cf. Gélinau, F., Evans, Cl. G., Wilson C., Boidi, M.F. et E.J. Zechmeister 2020. *La culture politique de la démocratie en Haïti et dans les Amériques, 2016/17: Une étude comparative de la démocratie et de la gouvernance*. Baromètre des Amériques, LAPOP, Vanderbilt University.

⁴⁰ *Summary of Finding*, Baromètre des Amériques, 2020, p. 30.

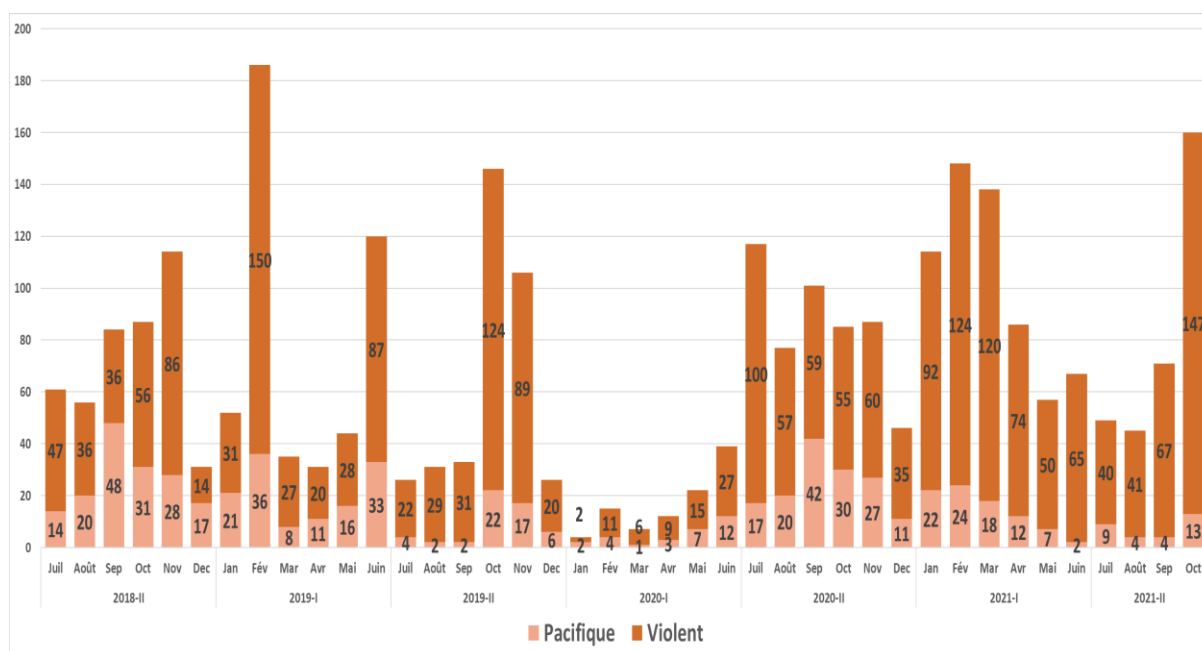
⁴¹ Ce lien a été théorisé par les tenants du concept de la « structure des opportunités politiques » comme Charles Tilly, Herbert Kitschelt ou encore Hanspeter Kriesi. Voir par exemple Herbert Kitschelt, "Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies". *British Journal of Political Sciences*, vol. 16, No 1. Janvier 1986, pp. 57-85.

Centre	41	31	72	43.1
Artibonite	46	55	101	54.5
Nippes	25	32	57	56.1
Grand'Anse	19	7	26	26.9
Sud-Est	22	24	46	52.2
Sud	20	24	44	54.5
Total/Moyenne	432	527	959	55%

Source : ACLED

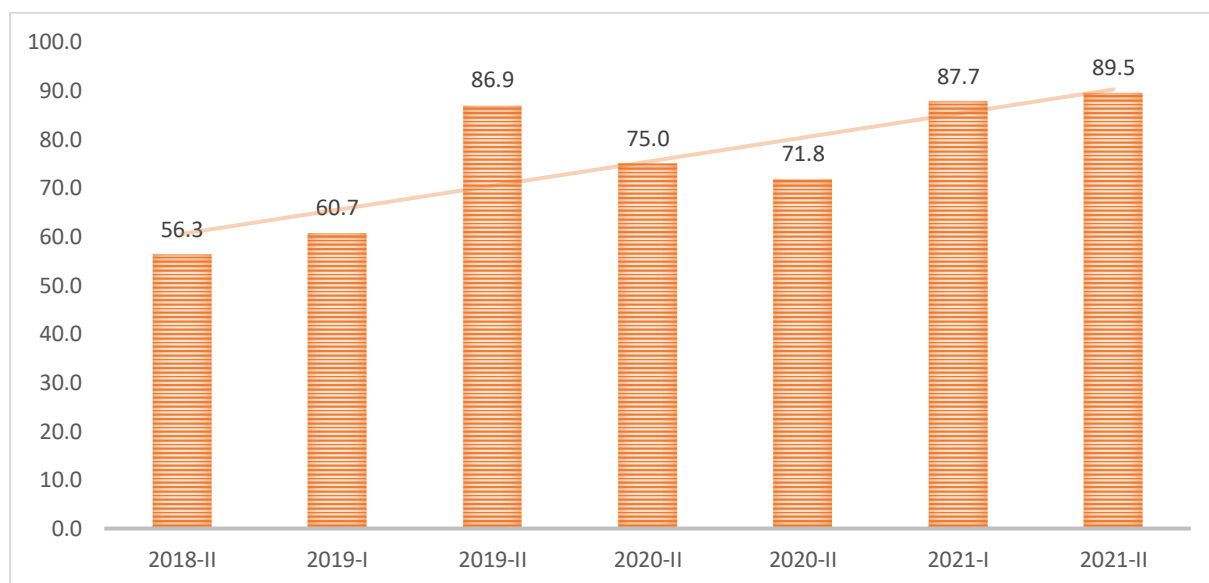
Plus complètes que celles d'ACLED, les données du BINUH suggèrent des chiffres sur le ratio de manifestations violentes plus élevés encore. Selon ces données portant sur la même période que le jeu de données d'ACLED, 77.8% des manifestations ont été émaillées de violences dans le pays. Et la tendance est à la hausse. Pour le seul département de l'Ouest, où se déroule l'essentiel des manifestations, si 56.3% des manifestations étaient violentes au second semestre de 2018, ce sont désormais 89.5% d'entre elles au second semestre de 2021 qui l'ont été. Cette radicalisation de l'action collective renvoie à l'infiltration de gangs armés dans les manifestations mais vraisemblablement également à des pratiques de maintien de l'ordre devenues plus répressives de la police. Nous reviendrons sur ces pratiques dans le chapitre consacré à la police.

Figure 11: Evolution du nombre de manifestations par mois selon le type de manifestation à l'échelon du pays (juillet 2018 à octobre 2021)



Source : BINUH

Figure 12: Evolution du pourcentage de manifestation violentes par semestre depuis le 1^{er} juillet 2018 (moyenne nationale, en %)



Source : BINUH

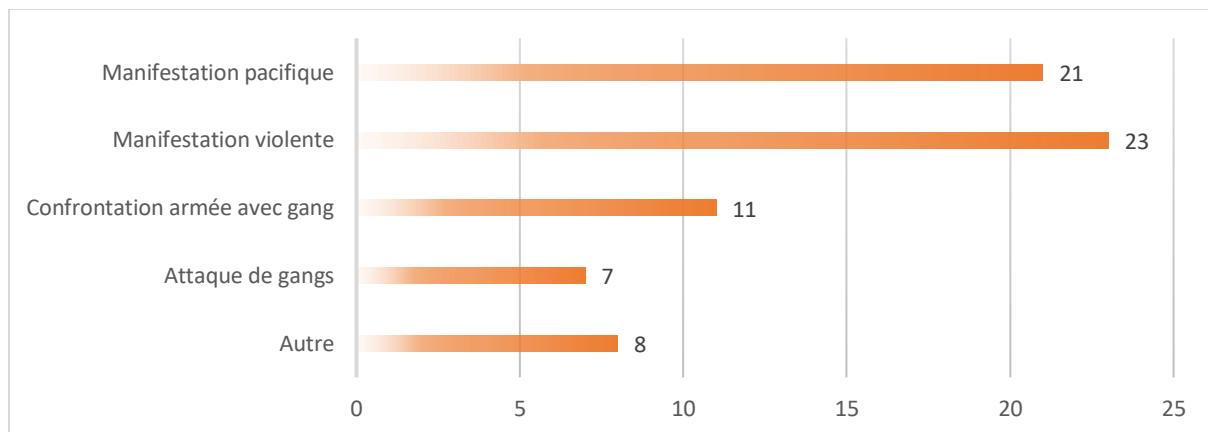
CHAPITRE IV. HISTOIRES DE GANGS

Ce chapitre présente des « histoires de gang » reconstruites à partir de multiples sources comme l'enquête de terrain, des articles scientifiques, des rapports d'ONG ou encore l'exploitation d'articles de presse. L'objectif est de développer de manière inductive, à partir de ces histoires, une compréhension de la manière dont les gangs émergent, se développent et sont contrôlés par l'Etat. La modélisation est présentée dans le prochain chapitre.

Cap Haïtien

La ville du Cap-Haïtien a été le théâtre de 70 événements conflictuels entre le 1^{er} juillet 2018 et le 25 octobre 2021, selon les données récoltées par le projet ACLED (Cf. Figure 13). Sur les 44 manifestations répertoriées, 23 ont été émaillées d'incidents violents tandis que 21 se sont déroulées pacifiquement durant cette période. Depuis janvier 2018, la ville a été le théâtre de 7 attaques de gangs et 11 affrontements armés entre la police et les gangs ont été dénombrés. Sur les 8 événements restants, 4 sont des violences communautaires entre quartiers.

Figure 13: Evénements conflictuels dans la ville de Cap Haïtien entre le 1.1.2018 et le 25.10.2021



Source : ACLED

Violence et rançonnage dans les quartiers populaires

Un conflit violent entre gangs armés rivaux a éclaté en 2019 autour du contrôle d'une gare routière de la cité du Cap-Haïtien. Les événements ont eu pour théâtre une grappe de quartiers populaires contigus (Shada, La Fosette, Nan Bannan, Connassa, Fourjol), très densifiés. Le quartier de Shada a une densité humaine de 2'500 habitants/ha⁴² et fut construit informellement à partir des années 1980 dans une zone inondable entre le bassin Rhodo et le littoral en aval de la ville. Dans ces bidonvilles, selon une étude commandée par la Banque mondiale, vivent « des familles à faible revenu, des jeunes marginaux, des artisans et des petits commerçants originaires des zones rurales

⁴² Rapport. Projet de développement municipal et de résilience urbaine au Cap-Haïtien (MDUR). *Etude d'impact environnemental et social (EIES)*. Août 2020.

et qui rejoignent les secteurs plus urbanisés en espérant y trouver une meilleure qualité de vie ».⁴³ La population de la ville avait triplé en l'espace de 10 ans en 2007 pour atteindre 100 000 habitants. Avec la pression migratoire de l'exode rural, la population de la ville atteint aujourd'hui le chiffre estimé de 250 000 habitants.

La gare routière convoitée par les gangs se situe dans le quartier de Shada. Le réseau électrique ne dessert pas le quartier. L'électricité n'y parvient que par de multiples connections clandestines ; moins de 4% des résidents du quartier ont un accès au réseau d'eau potable ; les écoles publiques gratuites se situent toutes à l'extérieur de la zone et les déchets sont jetés pour la plupart à la mer ou servent de remblais contre les inondations le long du bassin du Rhodo.⁴⁴ Outre sa gare routière, le quartier dispose d'un marché public (« Lotbò pon ») et de boutiques de toutes sortes.

En 2018, le gang de la seconde section de Shada (Shada 2), dénommé *Aji Vit*, le mieux armé, avait délogé violemment de la zone la maigre garde communale que la mairie avait engagée pour assurer la surveillance de la gare routière et les marchés publics de la ville. Ce gang avait fait parler de lui à la mi-mars 2019 en commettant plusieurs assassinats et quelques-uns de ses membres, dont ses chefs, un certain Peterson et Norcius, alias Black, étaient fichés au commissariat comme des délinquants locaux.⁴⁵ Selon divers témoignages recueillis par l'Institut mobile d'éducation démocratique, IMED⁴⁶, un accord entre le gang de Shada 1 et celui de Shada 2 avait été scellé un peu plus tôt pour se partager les revenus juteux des taxes informelles ponctionnées sur les transporteurs de la gare routière et les commerçants de la place. En 2019, à la suite d'une remise en cause de l'accord, les deux gangs vont s'affronter provoquant un cycle de violences qui fera des morts et résultera par la domination du gang *Aji Vit*. Outre les revenus de la Gare routière, le gang *Aji Vit* se finançait via des taxes informelles prélevées sur les installations électriques clandestines alimentant le quartier ou encore des braquages de stations-services et de bureaux de changes de la ville.⁴⁷

Le patronage politique qui transforme les gangs

En 2019, année électorale, la situation se complexifie et transforme la nature même des gangs du fait des liens entretenus par ces derniers avec des « patrons » politiques. Pour de nombreux interlocuteurs interrogés par l'IMED, les gangs de Cap-Haïtien étaient relativement peu structurés jusque-là et aucun, contrairement à ce qui se pratique dans le pays, n'a jamais opéré d'enlèvements pour se financer. Huit ans plus tôt, par exemple, un câble de l'ambassade des Etats-Unis daté du 15 mars 2007 rapportait même que le maire de la ville estimait que l'insécurité n'était pas un thème majeur dans la ville.⁴⁸ Si le maire sous-estimait peut-être la dimension sécuritaire des problèmes de la

⁴³ Rapport. *Projet de développement municipal et de résilience urbaine au Cap-Haïtien (MDUR). Etude d'impact environnemental et social (EIES)*. Août 2020. P.136

⁴⁴ Cf. Rapport. *Projet de développement municipal et de résilience urbaine au Cap-Haïtien (MDUR). Etude d'impact environnemental et social (EIES)*. Août 2020.

⁴⁵ Insécurité dans le Nord : le délégué départemental demande à la police et à la justice d'assumer leurs responsabilités. *Le Nouvelliste*, 27 mars 2019.

⁴⁶ *Rapport d'enquête sur les situations de troubles socio-politiques survenues dans le pays au cours de l'année 2019/ Le Cas de la ville du Cap-Haïtien*, IMED, décembre 2019. Le directeur départemental de la police nationale explique aux enquêteurs de l'IMED que des membres de gangs ont acquis leurs galons dans des actes de spoliation (déchoukaj) de terres avoisinant la ville du Cap (cf. rapport, p. 23).

⁴⁷ Le gang *Aji Vit* est en partie responsable du climat d'insécurité installé dans la ville du Cap-Haïtien. *AyiboPost*, 11 janvier 2021. <https://ayibopost.com/aji-vit-le-gang-qui-seme-la-terreur-au-cap-haitien/> (vu octobre 2021)

⁴⁸ Sanderson. Ambassade des Etats-Unis, 15 mars 2007. https://wikileaks.org/plusd/cables/07PORTAUPRINCE515_a.html (vu Octobre 2021).

ville, selon le câble envoyé à Washington par l'ambassade, il existait à Cap-Haïtien un problème de trafic de drogue et de gangs mais « pas à la même échelle que dans la capitale ou quelques autres villes importantes comme Gonaïves ».⁴⁹ D'autres interlocuteurs interrogés par l'IMED étaient du même avis et considéraient que la radicalisation des gangs de la ville était, cette année de 2019, un phénomène nouveau pour la ville.

Ces gangs - mais principalement le gang Aji Vit - se sont en effet transformés selon toute vraisemblance via leur interaction avec le niveau politique. Lors de nos entretiens à la mairie de Cap-Haïtien, on nous a fait entendre qu'il existait de forts soupçons que les groupes armés étaient financés à la fois par des taxes informelles de protection et par des patrons politiques.⁵⁰ A l'approche des élections qui étaient initialement prévues pour octobre 2019, les gangs paraissent avoir été « loués » en quelque sorte par des patrons politiques rivaux. Shada 1 était acquis à l'opposition tandis que Shada 2 se ralliait au gouvernement. Le nouveau Délégué départemental du Nord (l'équivalent d'un préfet) nommé en avril 2019 aurait joué un rôle dans l'armement du groupe Aji Vit de Shada 2, se serait servi d'envois d'aide alimentaire de Port-au-Prince pour rétribuer le gang et se serait appuyé (moyennant diverses promesses) sur le groupe pour tenter de prendre le contrôle des quartiers défavorisés de Shada et contrer l'opposition politique très active lors du mouvement national *Pey lock* et acquis à l'opposition.⁵¹

Les liens entre le Délégué départemental du Nord et le gang Aji Vit sont en tout cas dénoncés par la presse⁵² et le maire adjoint de Cap-Haïtien, Esaïe Lefranc, dont deux fils ont été assassinés par le groupe Aji Vit.⁵³ Un rapport des Nations unies fait écho à ces affirmations en notant que « le 21 septembre 2019, au Cap-Haïtien, 13 manifestants de l'opposition ont été blessés par balles après avoir été attaqués par des membre du gang AJI VIT » que « Un homme politique de la région aurait rétribué les membres du gang pour ce faire. »⁵⁴ De fait, le gang Aji Vit provoque des violences lors des manifestations de l'opposition et les gangs s'affrontent à plusieurs reprises lors des manifestations politiques de l'opposition. C'est le cas pour une manifestation de l'opposition organisée le 17 octobre 2019 à Cap-Haïtien ; elle est bloquée par le gang Aji Vit qui attaque les manifestants. Il y aura des blessés.⁵⁵ Durant le cycle de manifestations de cette période, les gangs s'affrontent régulièrement et mènent des raids violents de rétorsion dans les quartiers adverses en brûlant des dizaines de maisons en semant la terreur parmi les habitants.

Les relations de patronage avec des politiques ont contribué à renforcer les gangs de la ville, notamment par des financements, des armes et des protections, selon les témoignages recueillis par l'IMED. S'agissant des protections dont auraient bénéficié les gangs en 2019, l'IMED rapporte les propos de témoins privilégiés de la ville qui pointent du doigt l'inaction de la police durant ces

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Entretien à la mairie du 21 septembre 2021.

⁵¹ Informations de divers interlocuteurs que l'IMED rencontre en 2019 et rapportées dans *Rapport d'enquête sur les situations de troubles socio-politiques survenues dans le pays au cours de l'année 2019/ Le Cas de la ville du Cap-Haïtien*, IMED, décembre 2019.

⁵² Agi Vit, le gang qui sème la terreur au Cap-Haïtien. *AyiboPost*, 11 janvier 2021.

⁵³ Démolition à Cap-Haïtien : «Le gang de Shada est alimenté en armes et en munitions par un officiel de l'état» dicit, Esaïe Lefranc. *Miroirinfo*, 20 juin 2020.

⁵⁴ BINUH et Haut-Commissariat pour les droits de l'homme des Nations unies. *Manifestations en Haïti : Leurs impacts sur les droits humains et l'obligation de l'État de protéger tous les citoyens. Rapport sur les violations et abus des droits de l'homme lors des manifestations de 2018 – 2019 en Haïti*. Janvier 2021, p. 16.

⁵⁵ Cf. « Agi Vit, le gang qui sème la terreur au Cap-Haïtien », *AyiboPost*, 11 janvier 2021.

événements protestataires avec des « mandats déposés dans un tiroir à la Direction départementale de la Police judiciaire (...) en raison d'ordres venant de hauts dignitaires ».⁵⁶

Fin de partie pour le gang Aji Vit

Après un braquage imputé au gang Aji Vit ayant fait un mort et le vol d'armes d'agents de sécurité privés, le commissaire du gouvernement, Richemond Florival,⁵⁷ et l'inspecteur de police, Anassé Dorival, font une conférence de presse conjointe en mars 2020 annonçant un train de mesures pour lutter contre le banditisme et les gangs du Cap-Haïtien tout en déplorant ouvertement le manque de collaboration du Délégué départemental du Nord. La presse rapporte les propos du commissaire du gouvernement en ces termes :

« La police et la justice sont déterminées dans leur travail, mais le bras politique qui a la responsabilité de partager des informations avec les deux autres instances fait défaut », a poursuivi le commissaire. Me Richemond Florival a, entre autres, reproché au délégué départemental Pierrot Augustin Dégaul d'exercer des pressions sur la police et la justice afin de libérer certains bandits appréhendés.⁵⁸

Trois membres du gang Aji Vit sont arrêtés le 24 avril 2020 : Dorena Sylvana, Dalila Fermilien et Phanise Elior.⁵⁹

La nature provisoire ou éphémère des liens de « location », ou de patronage, unissant un politicien à un gang est illustrée par le destin du gang Aji Vit. Celui-ci, selon la presse, rompt ses liens avec le Délégué départemental du Nord apparemment en raison de promesses faites mais non tenues sur la reconstruction de maisons brûlées à Shada 2 et la libération d'un chef du gang, Gégé, arrêté en 2019.⁶⁰ Ces exigences étant restées lettre morte, le groupe met le feu à une section du troisième cycle de l'Ecole nationale de Fort Saint-Michel que le Délégué avait aidé à construire.

Le 9 juin, deux membres du groupe Aji Vit sont apparemment tués pour « actes de trahison » par le groupe. Brûlant ses ponts, le groupe Aji Vit ira trop loin le 10 juin 2020. Un policier – Joseph Larousse – sera tué par le groupe ce jour-là comme mesure de rétorsion après qu'un membre du groupe ait été lui-même tué par la police lors d'une opération.⁶¹ Le lendemain 11 juin, un gang de Nan Bannan – un quartier voisin – fait un raid dans le quartier de Shada 2, brûle des maisons et l'affrontement qui s'ensuit avec le gang Aji Vit fera 6 morts ce jour-là.

⁵⁶ IMED. *Rapport d'enquête sur les situations de troubles socio-politiques survenues dans le pays au cours de l'année 2019/ Le Cas de la ville du Cap-Haïtien*. Décembre 2019, p. 9.

⁵⁷ Le commissaire du gouvernement vient d'être révoqué apparemment le 24 février 2020 peut-être à la suite du conflit qui l'oppose au Délégué départemental du Nord. Cette révocation est évoquée dans la presse. Cf. « Justice : révocation du Commissaire du gouvernement du Cap-Haïtien », *Haïti Standard*, 9 mars 2020. <https://haitistandard.com/justice-revocation-du-commissaire-du-gouvernement-du-cap-haitien/> (vu en octobre 2020).

⁵⁸ Cf. « Insécurité: la police et la justice cherchent à rassurer la population capoise ». *Le Nouvelliste*, 9 mars 2020. <https://lenouvelliste.com/article/213177/insecurite-la-police-et-la-justice-cherchent-a-rassurer-la-population-capoise%20target=> (vu Octobre 2020).

⁵⁹ *Juno7* du 26 avril 2020. <https://www.juno7.ht/plusieurs-membres-gangs-aji-vit-california-filet-pnh/> (vu en octobre 2021).

⁶⁰ Cf. « Aji Vit, le gang qui sème la terreur au Cap-Haïtien », *AyiboPost*, 11 janvier 2021

⁶¹ Cf. *Le Nouvelliste* du 11 juin 2021. Cf. <https://lenouvelliste.com/article/217249/un-policier-tue-des-presumes-bandits-interpelles-au-cap-haitien>.

Un quartier rasé

C'est le moment que choisit la mairie⁶², en accord avec la police et les travaux publics, pour prendre une mesure radicale consistant à raser le quartier de Shada 2, fief du groupe armé. Le quartier sera entièrement détruit au bulldozer le 15 juin 2020 sous haute surveillance policière. Il existait un projet d'assainissement des rives du bassin de Rondo de la Banque mondiale. Celui-ci prévoyait précisément le réaménagement de la zone de Shada et le déplacement des populations. Les autorités invoquent alors le motif sécuritaire et leur nouvelle politique de tolérance zéro des gangs pour raser le quartier.

Photo 1: L'ancien quartier de Shada de Cap-Haïtien après avoir été rasé au bulldozer par les autorités le 15 juin 2020



Source : photo de Edouard Plante-Fréchette, *La Presse*

Les arrestations vont se multiplier. Le 15 juin 2020, 30 personnes considérées comme étant liées au groupe Aji Vit sont arrêtées. Wilken Joseph, alias Kossou, est arrêté à la frontière dominicaine le 31 janvier 2021.⁶³ En mars 2021, Mackendy Silmonor, alias Ti Féthière, est tué lors d'échanges de tirs avec la police à Madras, dans le Nord-Est.⁶⁴ En mai 2021, trois autres membres du gang Aji Vit sont arrêtés : Médellus Lucson alias Bal Nèf, Orvil Gusler Ti Gi et Jean Wisler.⁶⁵

La mairie que nous avons interrogée estime *a posteriori* que sa stratégie a permis le démantèlement du gang le plus dur de la ville en détruisant sa base territoriale et que depuis lors elle reste très vigilante et intervient promptement lorsque des embryons de gangs se forment dans les quartiers périphériques de la ville. Pour la mairie, il serait indispensable de constituer, comme la loi l'autorise en principe⁶⁶, une police municipale armée, qui pourrait assurer le contrôle des marchés, des gares

⁶² Il semble que le maire, Jean Claude Mondésir, n'ait pas approuvé la démolition et que cette décision ait été prise sans consultation par les adjoints du maire.

⁶³ *Vant Bef Info* du 3 février 2021. Cf. <https://vantbefinfo.com/2021/02/haiti-securite-la-police-confirme-larrestation-dun-presume-membre-influent-du-gang-aji-vit-dans-le-nord-est/> (vu en octobre 2021)

⁶⁴ *Anmwe News* du 13 mars 2021. Cf. <http://news.anmwe.com/haiti-ti-fethiere-lun-des-chefs-du-gang-aji-vit-abattu-par-la-police-nationale/> (vu en octobre 2021)

⁶⁵ *Transparans* du lundi 10 mai 2021. <https://transparans.net/actualites/cap-haitien-quatre-presumes-bandits-epingles-par-la-pnh/> (vu en octobre 2021).

⁶⁶ Voir chapitre IX *infra* sur la question controversée des polices municipales.

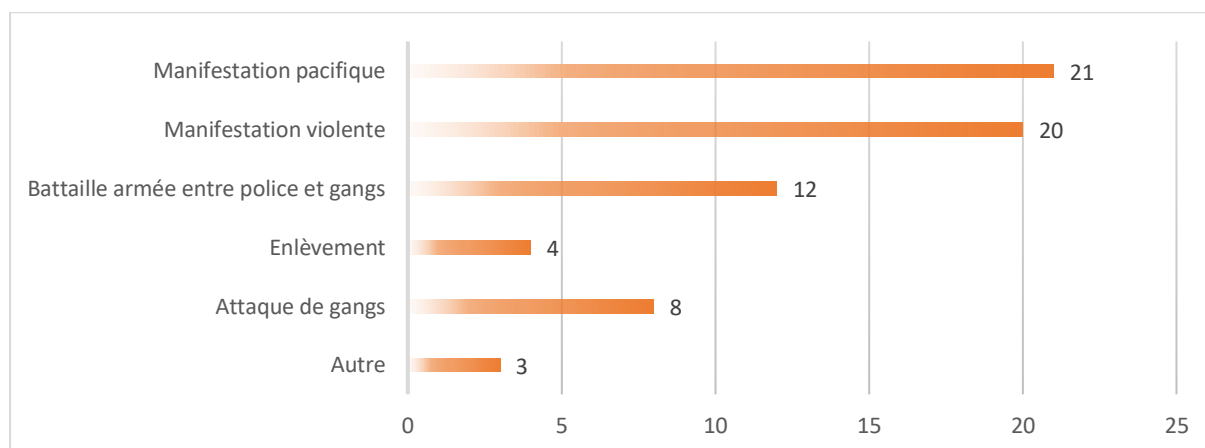
routières ou encore des zones commerciales afin de prévenir l'émergence de gangs organisés qui en font leurs sources de financement privilégiées.

Gonaïves

Avec ses quelque 1 900 000 habitants, le département de l'Artibonite est le deuxième département le plus peuplé d'Haïti tandis que sa cité portuaire, Gonaïves, qui compte 400 000 habitants, est devenue la deuxième ville du pays. En 2004, la ville a été dévastée par l'ouragan *Jeanne*. On estime que 80% des habitations furent détruites. Le département est traversé par la pauvreté. Mesuré en 2012 par l'enquête nationale *Conditions de Vie des Ménages après le Séisme* (ECVMAS), le taux pauvreté monétaire dans le département est l'un des plus élevés du pays. 5 des 10 communes les plus pauvres du pays se trouvent dans le département.⁶⁷ En 2012, Gonaïves était la commune comptant le plus grand nombre de pauvres du pays. Selon l'indice multidimensionnel de la pauvreté (IMP) mesuré par l'*Oxford Poverty and Human Development Initiative*, 60.6% des habitants du département de l'Artibonite vivent aujourd'hui en dessous du seuil de pauvreté et plus du tiers des habitants – 35.3% – vivent sous le seuil de l'extrême pauvreté.

Entre le 1^{er} janvier 2018 et le 25 octobre 2021, 65 événements conflictuels ont été répertoriés par le projet ACLED dans la ville des Gonaïves. Durant cette période, la ville a été le théâtre de 41 manifestations, dont 20 ont été violentes. 4 enlèvements ont été répertoriés tandis que les gangs de la ville ont procédé à 8 attaques et qu'il y a eu 12 affrontements entre gangs et policiers dans la ville durant la période considérée.

Figure 14: Événements conflictuels dans la ville de Gonaïves entre le 1.1.2018 et le 25.10.2021



Source : ACLED

Arrière-fond historique

La ville est l'un des épicentres historiques de l'opposition armée au régime Duvalier avec la formation dans les années 1980 d'une organisation militante⁶⁸ qui deviendra par la suite l'*Armée cannibale*. Avec l'installation d'Aristide au pouvoir, l'Armée cannibale fit partie des organisations populaires qui bénéficièrent du patronage du gouvernement d'Aristide dans les années 1990 et, lorsqu'Aristide reviendra au pouvoir en 2001, ce dernier mobilisera le groupe armé au même titre qu'il mobilisera les fameuses *Chimères* pour défendre le régime. Durant les années 2001 et 2002, le groupe emmené par Amiot Métayer commettra de multiples abus que les ONG et la communauté internationale

⁶⁷ Cf. Neeti Pokhriyal et al. (2020).

⁶⁸ Organisation populaire pour le développement de Raboteau.

dénonceront. Le leader sera assassiné dans des conditions qui ont amené ses sympathisants à soupçonner l'implication du président Aristide qui aurait éliminé Amiot Métayer devenu embarrassant pour le régime. Son frère, Buteur Métayer, lui succèdera et changera d'allégeance en s'alignant cette fois sur l'opposition. Doté d'un nouveau nom - le *Front pour la libération et la reconstruction nationales* (FLRC) -, le groupe s'alliera à d'anciens militaires et paramilitaires, avec lesquels il s'emparera de plusieurs villes de l'Artibonite et de Cap-Haïtien,⁶⁹ et fera tomber le gouvernement le 29 février 2004 provoquant l'exil du président Aristide.

L'enjeu des violences aux Gonaïves et le patronage politique

Vers le milieu des années 2010, au moins trois groupes armés sont en compétition pour, semble-t-il, le contrôle des activités illicites du port des Gonaïves tout en étant alignés sur des intérêts politiques différents. L'Armée cannibale est le plus puissant de ces groupes et est emmenée, à ce moment, par Ferdinand Wilfort⁷⁰, dit Ti Will. Ce dernier avait déjà joué un rôle majeur aux côtés de Buteur Métayer dans le renversement d'Aristide 15 ans plus tôt. Ce gang a pour fief historique le quartier de Raboteau qui fut le théâtre d'un massacre célèbre connu sous l'appellation de « massacre de Raboteau ». ⁷¹ Les autres gangs de la ville sont celui de Descahos et de Jubilé Blanc, et sont réputés fidèles au parti Lavalas. Le gang de Jubilé Blanc serait à l'origine une brigade de vigilance créée de toute pièce par les résidents pour « faire face aux attaques de l'Armée cannibale ». ⁷² En octobre 2005, de très sérieux affrontements opposeront l'Armée cannibale au groupe de Jubilé Blanc faisant plusieurs morts. Durant ces affrontements, l'Armée cannibale s'en prendra à plusieurs reprises au commissariat de la PNH qui essuiera des tirs. ⁷³ Le Réseau national de défense des droits humains et Commission épiscopale nationale Justice et paix rapporteront ces événements dans un rapport qui pointera du doigt le « climat d'impunité » qui permet à l'Armée cannibale d'opérer sans être inquiétée par les autorités :

Cette situation crée un climat de violence nourri d'impunité. Les membres de l'Armée Cannibale, bénéficiant de la complicité et de la permissivité de ces autorités, sont répertoriés dans les différentes administrations locales. Ils nomment et révoquent à leur guise. Ils tuent, blessent, volent, violent et incendient sans aucune inquiétude, malgré la présence des agents de la PNH et des forces onusiennes. Mêmes les membres de l'appareil judiciaire ne sont exempts de leurs agissements. Un juge d'instruction, craignant pour sa sécurité,

⁶⁹ Cf. L'historique de cet épisode <https://www.globalsecurity.org/military/world/para/grf.htm>.

⁷⁰ Wilford est arrêté le 26 mai 2007 lors d'une opération conjointe de la PNH et la MINUSTAH. Il s'évade lors du séisme du 12 janvier 2010. Il est arrêté une nouvelle fois le 26 octobre 2012 à Dajabon, ville frontalière dominicaine et fait partie des graciés du président Martelli en 2015. Il est blessé le 25 avril 2020 par un autre membre de gang des Gonaïves.

⁷¹ « Au cours de la dictature, les citoyens de Raboteau organisaient des manifestations, cachaient les fugitifs et distribuaient de la propagande pro-Aristide. Le 22 avril 1994, les autorités militaires sont allées de maison en maison pour terroriser les citoyens de Raboteau. Ceux qui sont restés ont été arrêtés, battus, ou noyés dans les égouts à ciel ouvert. Ceux qui ont fui ont été traqués, arrêtés, torturés ou tués. L'attaque a continué sur l'eau lorsque les assaillants ont réquisitionné les bateaux de pêche pour tirer à vue les personnes fuyant sur la mer. » Cf. Wikipedia, https://fr.wikipedia.org/wiki/Massacre_de_Raboteau (vu octobre 2021).

⁷² Réseau national de défense des droits humains et Commission épiscopale nationale Justice et paix. *Incidents aux Gonaïves. Le RNDDH et la JILAP font le point*. Novembre 2005, p. 2.

⁷³ Pour un compte-rendu de ces événements, voir Réseau national de défense des droits humains et Commission épiscopale nationale Justice et paix. *Incidents aux Gonaïves. Le RNDDH et la JILAP font le point*. Novembre 2005.

*s'est dessaisi le 6 septembre 2005 du dossier de l'assassinat de Lucienne DAMUS, à la suite des diverses menaces reçues des membres de l'Armée Cannibale.*⁷⁴

Une série de câbles confidentiels⁷⁵ de l'ambassade des Etats-Unis de 2006 jusqu'à 2009 éclairent la situation d'une lumière particulière pouvant expliquer le climat d'impunité dont bénéficiait l'Armée cannibale selon l'analyse des ONGs. Ces câbles font état de soupçons d'un lien connexe entre le politicien local Youri Latortue⁷⁶, fraîchement élu sénateur du département de l'Artibonite, et l'Armée cannibale pour maintenir le contrôle de la contrebande et le trafic de drogue qu'abriterait le port des Gonaïves. Parmi ces câbles, celui du 20 novembre 2006 disait ceci :

« Le port de Gonaïves est largement contrôlé par le gang Armée Cannibale qui est en compétition de manière persistante avec deux autres gangs, Des Cahos et Jubile Blan. Le Sénateur Latortue exerce une influence sur les trois groupes et est ainsi capable de maintenir son emprise sur les transactions du port. Les autres activités du Sénateur Latortue incluent un nightclub et un cinéma, tous deux de légitimité douteuse. En outre, d'autres sources telles que le SRSB Mulet ont accusé Latortue d'être un "baron de la drogue" ("drug dealer") (réf A), et une organisation populaire très perturbatrice à St. Marc, appelée "Bale Wouze", a récemment accusé le sénateur de distribuer des armes dans la perspective de déstabiliser le gouvernement. »⁷⁷ (notre traduction)

Un peu plus tard, le 27 juin 2007, la nouvelle ambassadrice américaine rédigeait un câble à la suite d'une entrevue sollicitée par le sénateur Latortue lui-même. Elle y liait aussi ce dernier à des rumeurs persistantes de « trafic de drogue », et d'« activités criminelles », aux Gonaïves. Le câble présentait la situation de la manière suivante :

« La demande de réunion de Latortue a été en partie stimulée par les mesures prises par la communauté internationale, y compris Post, pour contrer les efforts de Latortue visant à affaiblir la législation de la réforme de la justice. La stature de Latortue d'opposant de premier plan au gouvernement et futur candidat à la présidentielle s'est considérablement renforcée ces derniers mois, même si les Haïtiens bien informés considèrent qu'il était largement impliqué dans le trafic de drogue et qu'il est toujours directement lié à des activités criminelles dans son fief de l'Artibonite. L'influence de Latortue rend de plus en plus difficile pour Post de l'éviter complètement, mais nous maintiendrons notre politique de le garder à distance. »⁷⁸(notre traduction)

⁷⁴ Réseau national de défense des droits humains et Commission épiscopale nationale Justice et paix. *Incidents aux Gonaïves. Le RNDDH et la JILAP font le point*. Novembre 2005.

⁷⁵ Publiés par Wikileaks. Un résumé de ces câbles peut être lu sur le site de *The Canada-Haïti Information Project* : <https://canada-haiti.ca/fr/content/wikileaks-revele-youri-latortuemafieux-vendeur-de-drogue-champion-de-la-corruption> (vu en octobre 2020).

⁷⁶ Le sénateur Youri Latortue est le 1^{er} cousin du Premier Ministre Gérard Latortue installé après la chute d'Aristide en 2004. Le Premier Ministre place des membres de son parti dans toutes les positions clefs du département de l'Artibonite qui sont mises à profit par Youri Latortue qui est candidat pour le Sénat.

⁷⁷ Câble du 20 novembre 2006, Cf. Wikileaks : https://wikileaks.org/plusd/cables/06PORTAUPRINCE2230_a.html

⁷⁸ Câble de l'ambassadeur des Etats-Unis du 27 juin 2007, Cf. Wikileaks : https://wikileaks.org/plusd/cables/07PORTAUPRINCE1138_a.html

Des observateurs de la politique aux Gonaïves, mentionnés dans les câbles de l'ambassade des Etats-Unis, pensaient alors que le sénateur « instigue » ou « encourage » les violences dans la ville pour « discréditer à la fois le gouvernement et la MINUSTAH » et se présenter comme « alternative puissante à l'ordre établi ».⁷⁹ L'ambassade américaine faisait état de l'opposition du sénateur à la réforme de la justice qui visait à renforcer l'institution de la justice en la rendant plus indépendante de l'exécutif pour mieux lutter contre le climat d'impunité.

Les gangs de Gonaïves aujourd'hui

15 ans après cette analyse de l'ambassade américaine, le département de l'Artibonite continue d'abriter de nombreux groupes armés qui sévissent principalement aux Gonaïves et Trois Rivières et dont certains ont une filiation historique avec les gangs des années précédentes. Selon une analyse de l'ONU datant de 2018, les groupes armés prolifèrent à tel point que, selon elle, on pouvait en dénombrer une vingtaine dans le département de l'Artibonite et six pour la seule ville de Gonaïves. Selon le rapport onusien, il s'agirait des groupes suivants : Gang Gran Blak, Gang Chien mechan, Gang Baz ti Zanmi, gang Kanibal, Gang Malè Pandye, Gang Gonayiv Dabò.⁸⁰

Les entretiens que nous avons menés avec la police, la mairie et des jeunes début septembre 2021 ont confirmé l'omniprésence des gangs dans la ville. « Lourdemment armés », ces gangs contrôlent des quartiers entiers. Le quartier de Raboteau, par exemple, est une « zone de non-droit » dans lequel la police ne « pénètre pas ». Le gang de Raboteau a « barricadé le secteur », selon la police. Les gangs des Gonaïves prélèvent des taxes sur les marchés publics et les commerçants de « leur » territoire pour se rémunérer. Les entrepreneurs et grossistes de la place engageraient également ces gangs pour sécuriser leur entreprise. Ces gangs procéderaient à des enlèvements, mais rarement. ACLED dénombre 4 enlèvements ces derniers 4 ans. Il y aurait aujourd'hui au moins six gangs, très territorialisés et contrôlant chacun un quartier, qui s'affrontent dans la ville.

- Le gang de Clerveaux, qui se comprend comme groupe d'autodéfense, et s'affronte avec le gang Anba Pwent à la suite du viol d'une femme de la rue Clervaux par des membres du gang d'Anba Pwent.
- Le gang de Dèyè Do La botte, lequel s'affronte avec le gang Ka Soleil.
- Le gang de Raboteau, dirigé aujourd'hui par un certain Jerry⁸¹, et le gang Jubilé et son allié Descahos, dirigé par Pétimé Guerrier, alias Polda.

Seuls les gangs de Raboteau et de Descahos/Jubilé sont très organisés et politiques ou, selon nos entretiens, « rangés derrière l'opposition d'un côté et le pouvoir de l'autre ». Le gang Descahos de Polda est rangé derrière la ligne du président Jovénel Moïse et, conjointement avec le gang de Jubilé Blanc, affronte régulièrement le gang de Raboteau qui, lui, est aligné sur les positions de Youri

⁷⁹ Câble de l'ambassade des Etats-Unis du 30 mai 2007, Cf. Wikileaks https://wikileaks.org/plusd/cables/07PORTAUPRINCE966_a.html

⁸⁰ Voir aussi l'analyse des gangs de l'Artibonite dans CNDDR, *Vulnérabilités des zones exposées à la violence communautaire*. Rapport. Avril 2020.

⁸¹ Peut-être Jerry Bien-Aimé, lequel a été condamné à 20 ans de prison pour le meurtre du journaliste Alix Joseph à Gonaïves avant de s'évader et d'être gracié par le président Michel Martelly en décembre 2014. Cf. <https://ayibopost.com/un-journaliste-tue-le-criminel-gracie-par-martelly-circule-arme-aux-gonaives-13-ans-apres/>

Latortue et son parti *Haïti en Action*.⁸² Nos interlocuteurs avertis estiment que ces gangs politisés sont « financés par les politiques ». L'hyper politisation de la ville et de ses gangs principaux fait que la police est prise en otage des conflits politiques et, par suite, son indépendance est très limitée. Les politiques « s'immiscent continuellement » dans son travail, nous a-t-on expliqué, et interviennent pour s'assurer que des « personnes ayant commis des infractions sérieuses ou en possession d'armes illégales ne soient pas arrêtées ». Et si la police procède malgré tout à une arrestation, l'individu sera relâché par la justice, nous a-t-on dit. En date du 16 décembre 2020, la presse haïtienne a largement commenté une descente du gang de Polda dans le quartier de Raboteau pour « mater les opposants au pouvoir ».⁸³ Des vidéos circulent sur internet montrant des policiers en uniforme en compagnie de membres armés du gang lors cette descente.

Le 9 février 2021, une mésentente apparente sur une distribution d'argent par le Délégué départemental de l'Artibonite, Jean Osner Amisial, tourne mal.⁸⁴ Le Délégué n'aurait pas redistribué équitablement au gang de Polda « plusieurs millions de Gourdes envoyées par le Palais national »⁸⁵ et une dispute entre partisans du Délégué et le gang Descachos s'en est suivie au cours de laquelle le chef de gang Polda fut blessé avec 4 autres tandis qu'une autre personne fut tuée.⁸⁶ Quelques jours après cet incident, le Délégué départemental, lequel a fui la ville, est révoqué et remplacé par le gouvernement.

A la suite de ces événements, le 11 février 2021 « des hommes armés de Raboteau ont gagné les rues » et fait régner une « journée de terreur » dira la presse. La mairie fut incendiée et pillée et le Bureau d'aide légale qui y était installé est parti également en fumée. La mairie a vu ses archives incendiées et n'a plus accès à l'électricité aujourd'hui. Le parquet, les bureaux du barreau et ceux de l'Office de la protection du citoyen furent également incendiés ce jour-là.⁸⁷ Le 23 février 2021, une confrontation armée a une nouvelle fois eu lieu à Raboteau avec la police qui est entrée dans le quartier pour tenter d'y déloger le gang sans succès cependant.

Le Plan stratégique de développement de la PNH 2017-2021 avait déjà fait le constat d'un déficit de capacité de la police dans l'Artibonite. Il disait ceci : *Les missions effectuées par les Policiers du département consistent surtout en l'exécution de mandats, en des opérations contre des gangs, en des interventions de maintien et rétablissement de l'ordre (MRO) et en des patrouilles préventives. Certaines opérations sont ainsi menées par les membres de l'UDMO de l'Artibonite et de la SDPJ. Cependant, la capacité d'action de ces unités est très réduite, du fait du manque d'effectif et de déficit de matériels roulants, de communication et d'équipements de maintien d'ordre et de protection individuelle.*⁸⁸ La police territoriale du département de l'Artibonite était en effet la moins dotée en

⁸² Gonaïves – Policiers et membres du gang Polda débarquent à Raboteau pour mater la rébellion anti-Jovenel : bilan, un passant blessé par balle, *Rezo Nodwes*, 16 décembre 2019. Cf. <https://reznodwes.com/2019/12/16/gonaives-policiers-et-membres-du-gang-polda-debarquent-a-raboteau-pour-mater-la-rebellion-anti-jovenel-bilan-un-passant-blesse-par-balle/>.

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ Cf. <https://vantbeinfo.com/2021/02/2-morts-et-3-blesses-lors-dun-affrontement-arme-dans-un-restaurant-aux-gonaives/>

⁸⁵ Gonaïves – Révoqué pour corruption grave en 2015, Enock-Gene Génélus nommé Délégué Départemental de l'Artibonite par Jovenel Moïse sur requête du chef de gang Polda de Descachos, *Reznodwes* du 13 février 2021 <https://reznodwes.com/2021/02/13/gonaives-revoque-pour-corruption-grave-en-2015-enock-gene-genelus-nomme-delegue-departemental-de-lartibonite-par-jovenel-moise-sur-requete-du-chef-de-gang-polda-de-descachos/>.

⁸⁶ Fondasyon Je Klere, *Communiqué*, 13 février 2021. Cf. <https://www.fjkl.org.ht/component/sppagebuilder/142-gonaives-protestations-la-justice-mise-a-mal>

⁸⁷ Fondasyon Je Klere, *Communiqué*, 13 février 2021.

⁸⁸ *Plan stratégique de développement de la PNH 2017-2021*, p. 61.

effectif du pays. Elle disposait d'un policier pour environ 2'900 habitants, soit environ trois fois moins que le département de l'Ouest.

Face à l'hostilité du quartier de Raboteau et l'armement lourd du gang, étant sous-dotée et sous-équipée, la police estime particulièrement délicat et risqué des raids antigangs en raison des possibles de « dommages collatéraux » sur la population civile lors d'opérations longues. Elle se sait observée par les organismes de droits humains et évite les actions intempestives. Le résultat est le *statut quo*, une sorte d'ignorance mutuelle des gangs et des policiers qui, très rarement, font des opérations dans les quartiers populaires. Les policiers sont de surcroît peu motivés du fait de l'absence d'adaptation des salaires au renchérissement de la vie, d'un système de santé centralisé qui n'offre pas la possibilité de se faire soigner aux Gonaïves pour des policiers blessés et d'une mise sous tutelle des politiciens en permanence de la police. La police communautaire n'est pas une réalité aux Gonaïves sachant notamment qu'elle ne pénètre pas dans les quartiers de l'opposition politique. Il n'y a pas de formation continue et la police n'a pas accès à la police scientifique dans ses enquêtes ni ne dispose pas d'un fichier criminel central permettant de vérifier les antécédents judiciaires des personnes arrêtées.

La mairie quant à elle souhaiterait disposer d'une police municipale, armée, pour faire face à ses besoins de sécurité surveiller les marchés et contrôler les occupations de terres illicites. Selon le maire actuel, la mairie n'a pas les moyens de faire les contrôles administratifs qui lui permettraient de remplir ses obligations. Ses locaux ont été détruits après l'attaque de février 2021, et elle peine à être à nouveau opérationnelle. Elle souhaite une véritable décentralisation fiscale qui lui permettrait d'accéder à des ressources financières. En attendant, elle mise plutôt sur des partenariats étrangers comme des jumelages avec des villes américaines. Elle dispose d'un jumelage avec la ville de Sacramento, en Californie, qui lui a permis de se doter d'un système performant de ramassage des déchets.

Saint-Marc/Montrouis

Pierre Payen, Saint-Marc et Montrouis sont des localités balnéaires du département de l'Artibonite. Elles se situent sur la route nationale N1 à mi-chemin entre la capitale Port-au-Prince et Gonaïves. L'arrière-pays est constitué d'une vaste plaine fertile, la Vallée de l'Artibonite, qui fait l'objet de toutes les convoitises et a été comparée à une poudrière en raison de l'insécurité foncière et des conflits que cela engendre.

La question foncière dans la Vallée de l'Artibonite

La plaine de l'Artibonite est décrite par Jean Sénat Fleury comme « le théâtre de lutte sanglantes constantes entre différents groupes de paysans se disputant, les armes à la main, leurs droits de propriété sur telle ou telle parcelle ou étendue de terre : luttes fratricides s'étendant sur plusieurs jours et atteignant parfois des proportions d'affrontements ouverts entre de véritables bandes organisées, réciproquement résolues à s'exterminer l'une et l'autre ».⁸⁹ Couvant sous une chappe de plomb durant le régime Duvalier, les conflits ont éclaté avec sa chute tout en donnant lieu à des massacres entre 1986 et l'arrivée d'Aristide au pouvoir en 1991.⁹⁰ L'origine des conflits terriens remonte au grand projet d'irrigation de la plaine valorisant les terres et mené en parallèle d'une opération de cadastrage, mal faite, des parcelles de la plaine. A cela s'est ajouté une législation d'exception pour la plaine en vue de régulariser la propriété qui fit, dans la pratique, la part belle aux élites et aux grands propriétaires, les *grandons*.⁹¹

Avec la perspective de la nouvelle irrigation, des citoyens ont en effet racheté souvent « à vils prix », par « la force et la violence » ou par des « procédés tortueux et non conformes » les terres aux petits propriétaires en les rassemblant en domaines tandis que le cadastrage, fait « dans la précipitation », fut réalisé en contenant « de graves et sérieuses lacunes, lourdes de conséquences » et qui, malgré des intentions louables, a en réalité contribué à compliquer davantage la situation » en ajoutant « de nouvelles confusions ».⁹² Finalement, la législation d'exception pour la Vallée de l'Artibonite datant du 28 juillet 1975 fut appliquée de telle manière que l'organisme en charge de procéder à des arbitrages de propriété accorda ses faveurs aux élites avec l'aide des « commissaires, juges, commandants de l'Armée, notaires, arpenteurs, avocats, agronomes, membres influents du pouvoir ».⁹³ Les conflits fonciers de la plaine n'ont en général pas opposé directement des paysans aux grands propriétaires terriens. Ils ont plutôt mis en compétition des paysans : ceux qui bénéficiaient des « faveurs » de différents grands propriétaires, contre d'autres paysans dépossédés. Ces conflits, selon l'analyse de Jean Sénat Levy, se sont petit à petit « professionnalisés » et radicalisés. Il écrivait ainsi :

⁸⁹ Fleury, Jean Sénat. Quelques considérations sur les causes des conflits terriens dans la Vallée de l'Artibonite, Université de Port-au-Prince, 1988. *Mémoire de l'Université de Port-au-Prince*.

⁹⁰ Voir par exemple Laënnec Hurbon, *Pour une sociologie d'Haïti au XXI^e siècle. La démocratie introuvable*. Chicoutimi. Québec, 2001.

⁹¹ Voir Levy, Michael. Conflits terriens et réforme agraire dans la plaine de l'Artibonite (Haïti), *Cahiers des Amériques Latines*, no 36, 2001 : 183-206.

⁹² Fleury, Jean Sénat. Quelques considérations sur les causes des conflits terriens dans la Vallée de l'Artibonite, Université de Port-au-Prince, 1988. *Mémoire de l'Université de Port-au-Prince*, p. 60.

⁹³ Fleury, Jean Sénat. Quelques considérations sur les causes des conflits terriens dans la Vallée de l'Artibonite, Université de Port-au-Prince, 1988. *Mémoire de l'Université de Port-au-Prince*, p. 65.

On a observé une tendance à la professionnalisation de ces conflits avec la présence de véritables corps d'armée et de chefs guerriers en leur sein. Ainsi le conflit opposant les localités Blain et Brizard s'apparentait à une guerre rurale. Des personnes étaient chargées de l'approvisionnement en armes, dans les deux camps, tandis que d'autres étaient responsables des questions de stratégie.⁹⁴

Toujours selon Jean Sénat Levy, les conflits terriens violents de la plaine ont souvent été la suite tragique d'un processus judiciaire tronqué. Le système judiciaire ne parvenant pas à résoudre un conflit, celui-ci prend alors une tournure violente par groupes armés interposés. L'événement connu sous le nom de « massacre de Piatre » en 1990 en est la parfaite illustration. Un rapport des Nations unies décrivait ces événements tragiques en ces termes :

Ce dossier de Piatre est (...) l'aboutissement tragique d'un litige concernant une propriété de 100 carreaux de terre occupés par Olivier Nadal (Président de la Chambre de commerce et d'industrie d'Haïti), déjà « propriétaire » d'un domaine de 900 carreaux dans la même zone. Les paysans de la localité de Piatre avaient intenté un procès contre M. Nadal devant le tribunal de St-Marc qui n'avait pas abouti. C'est ainsi qu'à l'annonce de la chute du Président de facto Prosper Avril, le 11 mars 1990, ils sont revenus sur ces terres. Le chef de section et son adjoint avaient organisé contre eux une action répressive qui s'est soldée par la mort d'un paysan du nom de Samuel Saintfacile. En représailles de l'inaction des autorités judiciaires et policières, la population avait lynché le chef de section et son adjoint. Le lendemain, 12 mars 1990, un détachement de 30 soldats renforcés de civils armés venus de St-Marc ont perpétré le massacre de Piatre.⁹⁵

Actualités

La problématique des groupes armés affectant Montrouis, Pierre Payen et Saint-Marc continue aujourd'hui d'être liée aux conflits terriens⁹⁶ qui, selon nos entretiens, génèrent des violences avec, en arrière-fond, des litiges non résolus par la voie judiciaire qui prédatent de plusieurs décennies. Trois conflits ont été mentionnés par nos interlocuteurs dans la zone.

Le conflit principal est lié à la profonde dispute que l'on vient de décrire entre les habitants du village de Piatre et ceux de la 1^{ère} section communale de Saint-Marc appelée Délugé. Ce conflit est le prolongement de l'affaire qui avait occasionné le « massacre de Piatre » et que les habitants de Piatre considèrent comme n'ayant toujours pas été résolue.⁹⁷

⁹⁴ Levy, Michael. Conflits terriens et réforme agraire dans la plainte de l'Artibonite (Haïti), *Cahiers des Amériques Latines*, no 36, 2001 : 183-206

⁹⁵ *Situation des droits de l'homme en Haïti*, Assemblée générale des Nations unies, 28 août 2000, A/55/335, page 9.

⁹⁶ Il existe d'autres conflits entraînant des affrontements violents, comme le conflit qui oppose le quartier de la Grande Saline à celui de la 5^{ème} section de Saint-Marc. Dans la région, des criminels armés opèrent. On pensera à un gang s'appelant « 7 secondes » et dont les chefs sont Santchao Jeune, alia « pot kav » et Laumond Emile, alias « Zo Poul » sont arrêtés le 26 janvier 2020.

⁹⁷ Ce massacre fait l'objet d'une saga judiciaire. En décembre 2003, le 7^{ème} juge d'instruction qui enquête sur l'affaire délivre 13 ans après les faits une ordonnance de clôture avec neuf chefs d'inculpation dont celui d'assassinat contre 53 accusés. En janvier 2005, la Cour d'appel des Gonaïves déclare nulle l'ordonnance de

Un autre conflit oppose deux quartiers – le quartier de Ka Perrier et celui de Ka Lemaire –, lui aussi autour de parcelles de terrain. En octobre 2021, de gros dégâts sont occasionnés par les habitants de Ka Perrier qui se sont alliés au gang de Piatre. Lors de cette attaque, deux personnes sont décédées, des maisons sont incendiées, du bétail est volé, des jardins sont détruits à Ka Lemaire. L'affaire semble ne pas avoir été couverte par les médias.

Un troisième conflit oppose un propriétaire du littoral qui, selon la presse, emploierait un groupe armé de Morne Dumarrant pour déloger d'autres propriétaires riverains du littoral. Ces conflits, à notre connaissance, ne sont pas documentés par les ONGs et les chercheurs. Nos informations à leur propos viennent des entretiens réalisés avec des interlocuteurs de la région ainsi que de quelques comptes-rendus de presse qui accompagnent les événements les plus spectaculaires et violents.

Le conflit Piatre et Délugé

Le conflit ouvert entre les habitants de Piatre et ceux de la section communale de Délugé s'avère particulièrement virulent. Il opposerait de longue date la famille Bonheur ou Bonnet du village de Piatre à la famille Boniface de Délugé laquelle occuperait des terres revendiquées par les héritiers Bonheur.⁹⁸ La dispute se règle par groupes armés interposés malgré plusieurs tentatives de médiation des autorités. Le groupe armé de Piatre serait dirigé par un dénommé Harry et composé majoritairement de jeunes du village. Le groupe pratiquerait le rançonnage des paysans, des déprédations dans les champs et le vol de bétail. À Délugé, un groupe d'autodéfense s'est organisé pour faire rempart aux incursions du groupe de Piatre sur le domaine de la section communale. Ce groupe d'autodéfense s'est organisé sous le patronage des notables de la section communale. Selon le maire de Montrouis qui s'exprimait en 2019, des attaques du groupe armé de Piatre auraient fait un mort et un blessé cette année-là.⁹⁹ Ces groupes ont pris l'habitude d'occuper la route nationale pour se provoquer mutuellement. Le 27 janvier 2019, des barricades sont ainsi élevées sur la route nationale N1 à hauteur de Montrouis que la PNH démantèle par la force.¹⁰⁰ Les habitants de Montrouis auraient alors attaqué le sous-commissariat le 28 janvier 2019, blessant 3 policiers et brûlant des véhicules parqués devant le commissariat pour dénoncer la passivité de la police dans le conflit.¹⁰¹ À cette occasion, des vols sont commis au sous-commissariat. Ce même 28 janvier 2019, la route N1 est à nouveau bloquée par les habitants.¹⁰² Le 13 août 2021, la route nationale est à nouveau bloquée à Montrouis, mais cette fois par des habitants armés de Piatre et, à cette occasion, il y aura un blessé.¹⁰³ Enfin, le 15 août 2021, des hommes de Montrouis mènent une attaque contre ceux de Piatre à Bois Neuf.¹⁰⁴ Les tentatives de médiation des autorités dans le conflit semblent vouées à l'échec, la dernière en date datant de la fin août 2021 avec la mairie, le commissaire du

renvoi (cf. *HaitiLoopNews* <https://haiti.loopnews.com/content/12-mars-1990-11-paysans-massacres-piatres-375-maisons-incendiees/>.)

⁹⁸ Un rapport de l'ICG de 2006 mentionne déjà l'existence de « deux groupes bien organisés à St-Marc » en se référant vraisemblablement au groupe de Piatre et à celui de Délugé. ICG. Haïti: sécurité et réintégration de l'État, *Briefing politique*. No. 12, Port-au-Prince/Bruxelles, 30 octobre 2006, p.7.

⁹⁹ *Le Nouvelliste* du 29 janvier 2019.

¹⁰⁰ *Vantbeinfo.com*. Cf. <https://vantbeinfo.com/2019/01/tension-a-montrouis-incendie-du-sous-commissariat-de-la-zone/>

¹⁰¹ *Le Nouvelliste* du 29 janvier 2019.

¹⁰² *Le Médiateur Haïti* du 16 mars 2019, la route est bloquée. <https://lemediateurhaiti.com/haiti-tension-a-montrouis-depuis-le-week-end-ecoule/>.

¹⁰³ *Vanbeinfo.com*. Cf. <https://vantbeinfo.com/2021/08/des-individus-armes-bloquent-la-route-nationale-1-a-hauteur-de-montrouis/>

¹⁰⁴ Cf. <https://m.facebook.com/105107114586581/photos/a.105119044585388/343038594126764/>.

gouvernement, le commissaire de police et la Direction générale des impôts.¹⁰⁵ Selon nos entretiens, ces médiations n'ont pas abouti du fait que, à chaque tentative, l'une des parties n'apparaît pas.

Conflit entre les habitants de Carriès et ceux de Morne Dumarrant

Un autre conflit oppose les habitants de Carriès dans la commune de l'Arcahaie à des individus armés de Morne Dumarrant, une localité de la 7^{ème} section de la commune de Fonds Baptiste. Il est rapporté dans la presse.¹⁰⁶ Ces derniers se disent héritiers légitimes des terres qui se situent sur le littoral habité par des riverains depuis plus de 70 ans pour certains. Il s'agit d'une vieille dispute qui, selon le maire, s'envenime et qui provoque de graves incidents. Les habitants de Carriès eux considèrent que les propriétaires de plages du littoral sont complices du groupe armé de Morne Dumarrant. Selon les informations recueillies par un quotidien auprès de la population locale, ces familles riches auraient fourni des armes et des munitions aux malfrats et les auraient utilisées pour terroriser la population en vue de les contraindre à quitter le littoral qu'ils occupent depuis des lustres afin que ces familles fortunées et certains hauts dignitaires de l'Etat puissent se les approprier. Le 20 mai 2020, des maisons de plage du propriétaire accusé de terroriser les résidents du littoral avec le groupe armé de Morne Dumarrant sont incendiées après la mort d'un résident de la zone.¹⁰⁷

Conclusion

Pour un de nos interlocuteurs du Barreau de Saint-Marc, le cas de Carriès renvoie à une pratique assez courante dans les conflits terriens qui consiste à recourir à des gangs « mercenaires », venant d'autres localités, pour intimider l'adversaire. Bien que la voie judiciaire devrait être privilégiée, les politiciens exercent une pression sur les acteurs de la justice pour favoriser telle ou telle partie de sorte que les conflits ne trouvent pas de règlement satisfaisant, se répètent et que les acteurs finissent par contourner la voie judiciaire pour s'affronter via les gangs armés.

A Montrouis, le sous-commissariat de la PNH dispose d'un effectif de 13 policiers et d'un seul et unique véhicule pour une localité qui compte 77'000 habitants et des conflits terriens à répétition. Lorsque la situation l'exige, des renforts sont demandés au commissariat de Saint-Marc mais ceux-ci prennent du temps pour arriver en raison d'une circulation difficile sur le N1.

¹⁰⁵ <https://lenouvelliste.com/article/231180/des-habitants-de-montrouis-se-tournent-vers-la-justice-pour-resoudre-les-conflits-terriens-affirme-lagent-executif-interimaire-blaise-elysee>

¹⁰⁶ Cf. « Incendie de plages à Carriès (Montrouis) par des membres de la population : les dessous de l'affaire. » *Gazette Haiti* du 20 mai 2020 <https://gazettehaiti.com/node/1521> .

¹⁰⁷ *Gazette Haiti* du 20 mai 2020 <https://gazettehaiti.com/node/1521>

Introduction

En 2006, l'ICG mentionnait que « depuis le départ d'Aristide, on trouve de nombreux documents relatifs à la violence criminelle, en particulier aux enlèvements, et aux affrontements entre groupes armés rivaux, la police et la MINUSTAH, encore qu'ils ne soient pas tous d'accord quant à l'origine et au financement de ces violences ». L'ICG poursuivait : « Ceci est partiellement dû à la nature complexe et aux structures et origines très différentes de ces groupes armés ainsi qu'à leurs affiliations multiples et à leurs alliances changeantes ».¹⁰⁸

Pour l'ICG, en 2006, on pouvait catégoriser les gangs en plusieurs groupes dont deux étaient jugés comme suscitant le plus de craintes quant à leur évolution :

- Les organisations populaires, ou OP, nées de la résistance au régime Duvalier et aux gouvernements militaires, dont certaines sont devenues des associations communautaires, récréatives ou culturelles tandis que d'autres sont devenues des *chimères*, ou groupes armés investis dans la lutte politique.
- Les « groupes criminels organisés qui ne reposent pas sur une base communautaire et qui sont généralement liés à des policiers corrompus, qu'ils soient toujours en service ou non, au crime organisé transnational ou aux ex FAd'H ».

Athena Kolbe¹⁰⁹ pour sa part suggère une catégorisation similaire mais développant la notion de groupes criminels organisés sans base communautaire : elle distingue dans ces groupes criminels les ex FADH, les milices privées et le crime organisé. Si les gangs urbains sont essentiellement associés aux quartiers populaires, les autres groupes sont plus fréquemment identifiés dans les zones urbaines cossues et les zones rurales, selon la chercheuse.

- Les gangs urbains, qui ont généralement une base communautaire. En 2003, ce sont de petits groupes, géographiquement isolés, organisés autour d'une rue ou d'un quartier, comprenant essentiellement des jeunes gens dans des zones populaires. Ces groupes ont ou n'ont pas des motivations politiques. Ils sont engagés dans la petite criminalité, incluant la violence contre ceux qui sont perçus comme une menace pour le quartier, le racket de commerçants locaux ou de marchands de rue, et la vente de produits de contrebande. Les gangs urbains fournissent paient les services médicaux ou funéraires, paient les frais d'écolage d'enfants défavorisés, la collecte des déchets, des réparations de maison ou encore l'organisation d'événements sociaux et culturels.
- Des ex FADH comprenant des groupes de plusieurs douzaines jusqu'à plusieurs centaines de membres localement et coordonnés nationalement avec un leadership issu des forces armées.
- Des milices privées avec des membres qui ont travaillé dans des entreprises de sécurité privées et qui s'identifient avec ceux qui les contractent. Ces milices peuvent s'engager dans

¹⁰⁸ ICG. Haïti: sécurité et réintégration de l'État, *Briefing politique*. No. 12, Port-au-Prince/Bruxelles, 30 octobre 2006, p. 4.

¹⁰⁹ Athena R. Kolbe. Revisiting Haiti's Gangs and Organized Violence. HASOW, *Discussion Paper 4*. Juin 2013.

des activités criminelles y compris le trafic, le racket, bien que la plupart se contentent de fournir des services de sécurité à leur employeur.

- Des réseaux criminels associés généralement à des familles riches et puissantes. Ces groupes sont impliqués dans des activités formelles et informelles comme l'import/export, le trafic d'armes, de drogue ou de personnes, la loterie, l'usure ou encore le racket de protection et le blanchiment d'argent.

Le contexte de Bel Air

Bel Air, écrit Frederico Neiburg¹¹⁰, fut l'un des districts noirs les plus anciens de l'hémisphère occidental. Situé à proximité du cœur de la ville et du port de Port-au-Prince et contrôlant l'accès à des marchés publics, le quartier traversé par 24 rues abritait jusqu'au milieu du 20^{ème} siècle une classe moyenne faite de professionnels, de fonctionnaires, d'ouvriers et d'artistes. Vibrant, le quartier était un point de jonction entre, d'une part, le marché international de biens arrivant par le port de Port-au-Prince et, d'autre part, le marché des biens agricoles locaux en provenance de la campagne. A partir des années 1970¹¹¹, le quartier s'est transformé rapidement en un vaste bidonville peuplé en partie par des « migrants » des zones rurales¹¹² et stigmatisé par la criminalité et la violence.

Concentré d'extrême pauvreté, le quartier est un territoire « vide » au sens de Bertrand Badie, à savoir délaissé par les services publics, mais, selon les chercheurs, il est « plein » socialement. Le quartier est quadrillé par un réseau associatif dense qui sera la base des mouvements sociaux subséquents. Ce réseau va des organisations populaires (OP) qui servaient de canal au système de patronage mis en place par Aristide¹¹³ pour distribuer des ressources et des emplois¹¹⁴ dans ces quartiers et consolider dans le même temps sa base électorale, aux baz¹¹⁵ communautaires, sportives et culturelles jusqu'aux bases armées, *chimères*, baz armées ou gangs, dont l'objectif initial était la lutte armée en soutien à Aristide.¹¹⁶ Après l'élection d'Aristide en 2001, les baz armées territoriales de La Saline et de Fòturon s'affrontent pour le contrôle des transporteurs et commerçants de la Croix

¹¹⁰ Ce paragraphe résume l'analyse du quartier par Frederico Neiburg dans son article « A true coin of their dreams. Imaginary monies in Haiti ». *Journal of Ethnographic Theory*, 2016. 6 (1): 75–93.

¹¹¹ Frederico Neiburg, Natacha Nicaise, Pedro Braum. *Leaders in Bel Air*, Viva Rio. 2011

¹¹² 63% des résidents du Grand Bel Air interrogés par Viva Rio dans un sondage représentatif étaient nés à Port-au-Prince. Cf. Frederico Neiburg, Natacha Nicaise, Pedro Braum. *Leaders in Bel Air*, Viva Rio. 2011, p. 14.

¹¹³ Aristide migra dès son jeune âge du Sud du pays à Bel Air où il bâtit sa popularité (Cf. Frederico Neiburg, Natacha Nicaise, Pedro Braum. *Leaders in Bel Air*, Viva Rio. 2011, p.3).

¹¹⁴ Les emplois sont souvent fictifs auprès de la régie Telecom ou de l'autorité nationale du port.

¹¹⁵ Nascimento a dénombré une vingtaine de baz dans le quartier en 2006. Cf. Sebastião Nascimento. *Armed Groups in Haiti: Geographical Distribution, Internal Dynamics, Level of Threat and Community Perceptions*, MINUSTAH, 2006. Rapporté dans Henriette Lunde, *The violent lifeworlds of young Haitians. Gangs as livelihood in Port-au-Prince*. The Haiti Youth Project, Fafo, 2012, p.16.

¹¹⁶ Moritz Schubert ajoute un bémol à une catégorisation trop stricte entre baz communautaires et baz armées. Il cite un expert de Viva Rio qui lui explique qu'il y a « toujours un aspect social, un aspect politique et un aspect de violence armée » et que « dans une seule base, on peut trouver les trois groupes » et que « il est difficile de trouver une base qui ne combine pas les trois éléments ». Cf. Moritz Schubert. "To engage or not to engage Haiti's urban armed groups? Safe access in disaster-stricken and conflict-affected cities". *Environment and Urbanization*. Vol. 29, No 2, octobre 2017, p. 429.

des Bossales puis, en 2003, les baz associées à Aristide font l'objet d'attaques des opposants – policiers, paramilitaires, etc. – et précipite des attaques entre groupes.¹¹⁷

La chute d'Aristide début 2004 précipita une dynamique d'escalade de la confrontation dans les quartiers populaires, dont Bel Air, entre ce réseau de soutien à Aristide et le gouvernement. Après des mois de contestation largement pacifique, le gouvernement Latortue déclara en décembre 2004 que les manifestations ne seraient désormais plus tolérées. Face à la répression de la PNH et de groupes paramilitaires qui s'ensuivit, l'Opération Bagdad fut déclenchée par les quartiers populaires déclenchant une radicalisation des acteurs sur le terrain. Le « centre de l'opération Bagdad était », écrit Henriette Lunde, « le quartier de Bel Air »¹¹⁸. Les différentes baz armées se regroupèrent sous la direction du chef de gang de Bel Air, Dread Mackenzie, puis sous son successeur, connu sous le nom de Général Toutou jusqu'en 2006, qui se lancèrent dans une escalade de la violence dans les manifestations politiques, d'attaques, d'assassinats politiques, d'enlèvements à l'instar des autres quartiers comme Cité Soleil ou Martissant par exemple. Selon les chiffres articulés par l'ambassade américaine, en 2006, il y eut 540 raptus à Port-au-Prince. L'*International Crisis Group* estimait, dans un briefing datant du 30 octobre 2006¹¹⁹, que les gangs initialement politiques tendaient à rentrer de plus en plus dans une logique criminelle.¹²⁰ Durant la période 2004-2006, en proie aux violences, le quartier subit une hémorragie démographique : 43.5% de sa population a pris le chemin de l'exil tandis que 6 familles sur 10 ont envoyé leurs enfants hors de Bel Air.¹²¹

En décembre 2006, le gouvernement Préval donna son aval à la MINUSTAH pour conduire conjointement avec la PNH des opérations contre les gangs armés.¹²² Des centaines de membres présumés de gangs furent arrêtés bien que très peu furent condamnés en justice.¹²³ Parallèlement, des initiatives de seconde génération de désarmement, appelées programmes de réduction de la violence communautaire, furent mises en place dans les quartiers populaires. L'ONG Viva Rio, qui reçut un appui financier canadien notamment, fut le canal principal de ces programmes à Bel Air, mais le quartier reçut des appuis également d'agences comme USAID. Viva Rio travaillait avec un agenda expérimenté dans les favelas de Rio de Janeiro. L'ONG visait à transformer la dynamique du quartier en faisant bénéficier la communauté de Bel Air pour les progrès réalisés en matière de sécurité. Pour chaque mois sans homicide dans le quartier, une loterie était organisée permettant de

¹¹⁷ Interview de Kevenson, dans Fredrico Neiburg, Natacha Nicaise, Pedro Braum. *Leaders in Bel Air*, Viva Rio. 2011, p. 35.

¹¹⁸ Henriette Lunde, *The violent lifeworlds of young Haitians. Gangs as livelihood in Port-au-Prince*. The Haiti Youth Project, Fafo, 2012.

¹¹⁹ ICG. Haïti: sécurité et réintégration de l'État, *Briefing politique*. No. 12, Port-au-Prince/Bruxelles, 30 octobre 2006.

¹²⁰ Des conversations datant de mai 2006 entre l'ambassade américaine et les militants Lavalas Jean-Philippe Jean Baptiste, dit Samba Boukman, et Delva Daniel, montrent que le mouvement Lavallas avait besoin d'engranger des résultats avec la nouvelle présidence de Préval de février 2006 pour que les leaders communautaires des quartiers défavorisés soient en mesure de contenir les éléments armés. Cf. Câble du 16 mai 2016, Wikileaks. https://wikileaks.org/plusd/cables/06PORTAUPRINCE876_a.html. Un entretien avec « Toussaint » confirme qu'une partie des baz armées se gangstérise dans ces années-là Cf. Fredrico Neiburg, Natacha Nicaise, Pedro Braum. *Leaders in Bel Air*, Viva Rio. 2011, p. 41.

¹²¹ Rapporté dans Fredrico Neiburg, Natacha Nicaise, Pedro Braum. *Leaders in Bel Air*, Viva Rio. 2011, p. 3.

¹²² Rivard Piché, G. 2017. La contribution canadienne à la sécurité et à la stabilité en Haïti, 2004-2014, *Etudes internationales*, Vol. 48, no 1. <https://doi.org/10.7202/1042353>, p. 298.

¹²³ Sur les quelque 500 personnes arrêtées entre août 2006 et mars 2018, cependant, seule une vingtaine seront condamnées en justice. Cf. Olivier Djems, « Les territoires de la violence à Port-au-Prince : Entre criminalité et inégalité socio-spatiales ». Dans : *Regards croisés sur la violence*, sous la direction de Thomas Lecomte. Editions@Anrho. Montréal. Pp. 117-140, p. 132.

distribuer des motos, des bourses d'étude ou d'autres ressources financières. Les gangs étaient appelés à signer des accords de paix permettant d'améliorer la sécurité et faire bénéficier ainsi la communauté des dividendes de la paix. Des réunions communautaires impliquant également la police étaient organisées dans l'esprit de la police communautaire de manière à rapprocher les communautés et la PNH.¹²⁴

A l'échelle des quartiers populaires, la combinaison d'approches permit une forte chute du nombre d'enlèvements qui passa de 540 rapt en 2006 à 293 en 2007 et 309 en 2008.¹²⁵ Les études longitudinales de Kolbe dans les quartiers populaires de Port-au-Prince ont également montré une forte chute des agressions physiques et des homicides entre 2005 et 2009. Robert Muggah indique que la confiance dans la PNH s'est améliorée également en 2010 par rapport à l'année précédente, la PNH étant devenue l'institution recueillant le plus de confiance auprès des victimes de criminalité pour traiter le cas.¹²⁶

Les chiffres avancés par Kolbe¹²⁷ paraissent confirmer qu'entre 2006 jusqu'au séisme de 2010, le recrutement dans les gangs a considérablement baissé dans l'ensemble des quartiers populaires de Port-au-Prince. Mais le séisme va changer la donne. Plus de 5 000 criminels, y compris de nombreux leaders de gangs que les opérations de la MINUSTAH avaient permis d'arrêter, s'échappent de prison lors du séisme de 2010 et la plupart d'entre eux retournent dans leur quartier d'origine¹²⁸. Après le séisme, Kolbe¹²⁹ observe une remontée rapide du recrutement au sein des gangs. Pendant les trois années qui suivent le séisme, les gangs montent en puissance, qu'ils soient pro-Lavalas ou anti-Lavalas.¹³⁰ Ces groupes ont cherché à recruter et à se financer entraînant une recrudescence de leurs activités criminelles.

L'investissement massif dans la reconstruction post-séisme a joué un rôle dans la consolidation du contrôle que les gangs ont pu avoir sur les quartiers. Schubert¹³¹ et d'autres chercheurs avancent la thèse que le pouvoir des gangs s'est renforcé du fait de leur capacité à négocier avec les ONG et des

¹²⁴ P. 299. Rivard Piché, G. 2017. « La contribution canadienne à la sécurité et à la stabilité en Haïti, 2004-2014 ». *Etudes internationales*, Vol. 48, no 1.

¹²⁵ Chiffres de l'ambassade américaine, selon des câbles américains publiés par Wikileaks, L'International Crisis Group avance d'autres chiffres : 500 en 2006 à 162 en 2008. Cité par Henriette Lunde, *The violent lifeworlds of young Haitians. Gangs as livelihood in Port-au-Prince*. The Haiti Youth Project, Fafo, 2012. De fait, les chiffres ne sont pas certains en raison du fait que tous les enlèvements ne sont pas rapportés à la police et peuvent être traités directement par les familles des victimes avec les auteurs du rapt. Les chiffres indiquent surtout une tendance.

¹²⁶ Robert, Muggah. "The effects of stabilisation on humanitarian action in Haiti", *Disasters* 34, 2010. Pp. 444-463.

¹²⁷ Athena R. Kolbe. Revisiting Haiti's Gangs and Organized Violence. HASOW, *Discussion Paper* 4. Juin 2013, p.8.

¹²⁸ Moritz Schubert. "To engage or not to engage Haiti's urban armed groups? Safe access in disaster-stricken and conflict-affected cities". *Environment and Urbanization*. Vol. 29, No 2, octobre 2017, p. 431. Voir aussi Olivier Djems, "Les territoires de la violence à Port-au-Prince : Entre criminalité et inégalité socio-spatiales ». Dans : *Regards croisés sur la violence*, sous la direction de Thomas Lecomte. Editions@Anrho. Montreal. Pp. 117-140, p. 137.

¹²⁹ Athena R. Kolbe. "Revisiting Haiti's Gangs and Organized Violence". HASOW, *Discussion Paper* 4. Juin 2013, p.8.

¹³⁰ Toujours selon Kolbe, Bel Air fit exception à la montée de la violence entre 2007 et 2013 et le risque d'implication dans les gangs des jeunes gens du Grand Bel Air a diminué considérablement depuis 2016 et s'est stabilisé après le séisme jusqu'en 2013, date où elle publie son étude.

¹³¹ Moritz Schubert. "To engage or not to engage Haiti's urban armed groups? Safe access in disaster-stricken and conflict-affected cities". *Environment and Urbanization*. Vol. 29, No 2, October 2017.

agences des Nations unies l'accès aux quartiers populaires. Certains gangs ont même créé des associations de façade, dûment enregistrées, pour obtenir des contrats avec les ONGs. Olivier Djems¹³² parle d'une cogestion par les ONGs et les gangs des quartiers défavorisés entraînant un processus d'archipellisation des quartiers populaires de Port-au-Prince en autant d'îlots isolés et déconnectés du pouvoir central et des autorités locales.

En 2018-2019, le quartier de Bel Air est à nouveau l'un des foyers de la contestation antigouvernementale. Depuis juillet 2018 et l'annonce du gouvernement de cesser ses subventions au carburant, à côté des syndicats ouvriers mobilisés, les employés de diverses administrations et entreprises publiques ainsi que les enseignants multiplient les manifestations et les grèves. Ils sont rejoints à l'automne 2018 par les « *petrochallengers* » après l'écatement du scandale PetroCaribe. Sur cette toile de fond, le mouvement *Pei lock* qui va paralyser le pays est lancé le 7 février 2019 tandis qu'entre septembre et novembre, le mouvement demande le départ du Président Jovénel Moïse. Depuis la fin septembre 2019, des barricades placées sur les principaux axes du quartier de Bel Air en soutien au mouvement *Pey lock* empêchent la libre circulation des personnes dans le quartier comme dans d'autres zones de la capitale. Bel Air est divisé en deux zones, le Bas Bel Air et le Haut Bel Air, chacun contrôlé par un gang différent. Le Bas Bel Air est sous le contrôle du gang *Krache Dife*. Il opère sur la rue Saint Martin jusqu'à Montpalais. Le Haut Bel Air est quant à lui contrôlé par un gang se comprenant comme un groupe d'autodéfense du quartier et serait constitué essentiellement de policiers en exercice.¹³³

Le 3 novembre 2019, trois chefs de gang emmené par Jimmy Cherizier, alias Barbecue, proposent aux résidents une compensation financière pour lever les barricades.¹³⁴ Ceux-ci refusent. Le 4 novembre, les chefs reviennent avec 50 hommes « lourdement armés ». Dans la semaine du 4 au 8 novembre 2019, au moins 24 personnes vont être assassinées à Bel-Air à la suite des affrontements qui ont lieu entre les gangs pour ce qui semble être l'objectif du contrôle du Haut Bel Air. 5 autres personnes ont été blessées par balles. 28 maisons ainsi que 7 voitures et quatre 4 motocyclettes ont été incendiées.¹³⁵ Cette guerre des gangs se prolonge jusqu'au moment d'écrire ce rapport. Du 27 août jusqu'au mois de décembre 2020, au moins 37 personnes ont été tuées par balles dont sept 7 femmes et 12 autres ont été blessées par balles. Entre le 31 mars 2021 et le 1^{er} avril 2021, des attaques du gang *Krache Dife* puis de 3 gangs de la coalition du G9 an Fanmi e Alye dans le Haut Bel Air ont fait 13 morts et 4 blessés, 22 maisons ont été incendiées ainsi que 3 locaux commerciaux.¹³⁶

¹³² Olivier Djems, *The Political Anatomy of Haiti's Armed Gangs*, NACLA, 2 avril 2021.

<https://nacla.org/news/2021/political-anatomy-haiti-armed-gangs>. Voir aussi Olivier Djems, « Les territoires de la violence à Port-au-Prince : Entre criminalité et inégalité socio-spatiales ». Dans : *Regards croisés sur la violence*, sous la direction de Thomas Lecomte. Editions@Anrho. Montreal. Pp. 117-140.

¹³³ Ce cas de figure n'est pas isolé. L'étude de la Commission nationale DDR sur Port-au-Prince et le bas de l'Artibonite montre que c'est également le cas à Martissant (p. 124, CNDDR, *Vulnérabilités des zones exposées à la violence communautaire*. Rapport. Avril 2020.

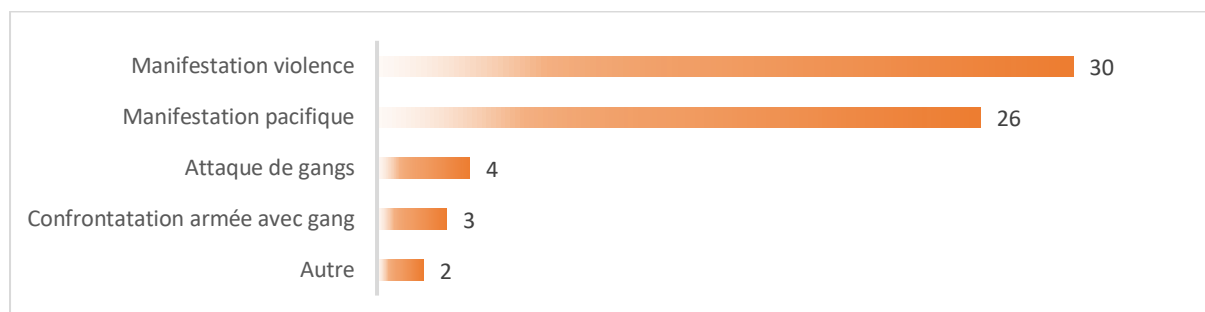
¹³⁴ BINUH et Haut-Commissariat pour les droits de l'homme, *Rapport sur les allégations de violations et abus des droits de l'homme lors des attaques dans le quartier de Bel-Air, à Port-au-Prince, du 4 au 6 novembre 2019*, rapport de février 2020.

¹³⁵ *Communiqué de presse*, RNDDH, du 7 avril 2021.

¹³⁶ Position du RNDDH sur les nouvelles attaques meurtrières enregistrées à Bel Air, RNDDH, communiqué de presse, 7 avril 2021

Miragoâne

Figure 15 : Distribution des événements conflictuels à Miragoâne entre le 1 juillet 2018 et le 25 octobre 2021 (source : ACLED)



Source : ACLED

Arrière-fond

La cité portuaire de Miragoâne est le chef-lieu du département des Nippes. Elle a hérité de son port en eau profonde – le troisième du pays en importance - d'une compagnie minière d'extraction de la bauxite qui a quitté la région en 1982. Le port de la compagnie fut définitivement transféré à l'Etat haïtien en 1992. Une étude d'Alain Gilles¹³⁷ en 2009 montrait que la zone englobant Miragoâne et le village de Chalon à l'entrée de la ville participent d'une même dynamique d'immigration interne en provenance des zones rurales en raison de la perspective d'emplois créés par l'activité portuaire. Plus de deux tiers des résidents interrogés par sondage en 2009 affirmaient ne pas être originaires de leur quartier dans cette aire géographique. Alain Gilles montrait que les liens sociaux (la cohésion sociale) dans cette zone étaient particulièrement distendus comparativement à d'autres zones, que le niveau de conflits collectifs était élevé et que ces derniers avaient tendance à dégénérer en violences à Miragoâne.¹³⁸ Selon l'enquête du chercheur, 61.4% des résidents du village de Chalon observaient la présence de troubles dans leur quartier et 41% pour Miragoâne alors que, en moyenne dans l'ensemble des localités de son étude, ce pourcentage s'établissait à 33.8%.

Gangs dans la zone Miragoâne et Chalon

Peu d'informations sur la problématique des gangs transpirent à Miragoâne qui n'a pas fait l'objet d'études publiées antérieures. Les interlocuteurs que nous avons rencontrés nous ont expliqué que l'insécurité a débuté en 2004 avec la chute du président Aristide et s'est poursuivie jusqu'à l'arrivée du nouveau commissaire du gouvernement en 2020 qui y a, semble-t-il, mis un terme en employant la manière forte. L'insécurité dans la zone était liée étroitement aux conflits politiques entre l'opposition et le gouvernement. Comme le montre le graphique ci-dessus (Figure 14), les manifestations à Miragoâne se soldent encore aujourd'hui fréquemment par des violences.

La PNH déclare avoir arrêté le 1^{er} octobre 2018 le chef d'un gang appelé Baz Chalon.¹³⁹ Un groupe armé, le *Team BLTS*, tue un policier, Jocelyn Charles, alors qu'il négociait avec des manifestants

¹³⁷ Alain Gilles, *Lien Social, conflit et violence en Haïti*, Prio Paper. 2009.

¹³⁸ Alain Gilles, *Lien Social, conflit et violence en Haïti*, Prio Paper. 2009. p. 62

¹³⁹ Cf. <https://lenouvelliste.com/public/article/196452/la-police-a-repris-le-controle-de-savane-pistache-assure-gary-desrosiers>.

l'enlèvement de barricades sur la N2 le 21 novembre 2018. La PNH arrête un chef de bande « activement recherché » le 4 décembre 2018, un certain Dumé Loudy, alias Loulou, qui est cependant relaxé avec son « Team » par le commissaire de gouvernement, Joseph André Exavier, une semaine plus tard. Lors de l'arrestation de ce chef de gang et son équipe, l'arme d'un policier assassiné en 2015 » avait pourtant été retrouvée.¹⁴⁰ Le 15 juillet 2019, le Team BLTS bloque la N2 à hauteur de Chalon et se livre à des pillages en réaction à une opération de police au cours de laquelle l'un des leurs est blessé. Le 19 novembre 2019, le policier Richardson Vigne André engagé dans une unité de maintien de l'ordre chargée de démanteler des barricades sur la N2 est tué lors d'un affrontement avec des manifestants à Chalon. Le Team BLTS rançonnait les usagers de la route nationale ce jour-là. Le 2 janvier 2020, deux membres du gang sont arrêtés.¹⁴¹ La zone de Chalon, nous a-t-on expliqué lors des entretiens réalisés dans la zone, était devenue une zone de non-droit et les troubles étaient devenus « constants ».¹⁴² Chalon, Békin et Savane Ouest étaient des localités où des groupes armés, liés à des politiciens, se battaient constamment pour avoir le contrôle de leur zone et, au-delà, du département.

La réponse du nouveau Commissaire du Gouvernement

Avec la nomination en janvier 2020 du nouveau commissaire du gouvernement, Jean Ernest Muscadin, une politique de tolérance zéro des troubles a été adoptée. La nomination du procureur fait suite à une nouvelle affaire de mise en liberté controversée par son prédécesseur. Celui-ci est révoqué pour avoir fait libérer un individu – Kerton Lortéus, alias «Wanted » - soupçonné d'être l'assassin du policier Richardson Vigne André tué le 19 novembre 2019. Kerton Lortéus faisait l'objet d'un mandat de recherche international et avait été appréhendé par des policiers dominicains à la frontière entre les deux pays. Jean Ernest Muscadin est alors nommé par le gouvernement avec le mandat, peut-on lire dans la presse, de « redresser la barre ».¹⁴³ Le nouveau commissaire adopte la manière forte, de l'avis de nos interlocuteurs dans la ville. « Les bandits » ont été « éliminés », nous a-t-on dit, ce qui éveille le soupçon d'exécutions extrajudiciaires. A la mairie de Miragoâne, on nous a expliqué que « les bandits qui opéraient dans la zone n'ont pas fait l'objet d'arrestation » et que « la majorité d'entre eux ont été abattus par la police. Car avec le problème de l'impunité, on ne donne pas aux bandits la chance d'aller en justice pour se trouver deux jours après au dehors. Les bandits sont tués de préférence de nuit (sic) tandis que la mairie finance les funérailles. Tout le monde le sait à Miragoâne ».

Les méthodes de shérif du nouveau commissaire du gouvernement, qui, par exemple, interpelle l'ancien sénateur Lavalas des Nippes le 21 janvier 2021, Nenèl Cassy¹⁴⁴, ou encore intervient dans la

¹⁴⁰ « Chef Loulou et 18 autres individus arrêtés à Petit-Goâve », *RezoNodwès*, Cf.

<https://rezonodwes.com/?p=77564>. « Petit-Goâve : Chef Loulou et sa team libérés de prison », *RezoNodwès*, du 23 décembre 2018. Cf. <https://rezonodwes.com/?p=79120>.

¹⁴¹ <https://haiti24.net/2-presumes-bandits-arretes-a-miragoane/>

¹⁴² Voir par exemple. Haïti-sécurité : des hommes armés font la loi sur la nationale #2, *Haiti Press Network*, du 2 septembre 2013. <https://www.hpnhaiti.com/site/index.php/provinces/10319-haiti-securitedes-hommes-armes-font-la-loi-sur-la-nationale-2> (vu en novembre 2021).

¹⁴³ Cf. « L'installation de Jean-Ernest Muscadin comme commissaire du gouvernement a.i. révolte des avocats du barreau de Miragoâne ». *Le Nouvelliste* du 6 février 2020.

<https://lenouvelliste.com/article/212071/linstallation-de-jean-ernst-muscadin-comme-commissaire-du-gouvernement-ai-revolte-des-avocats-du-barreau-de-miragoane>.

¹⁴⁴ « Haïti-Politique : La Dirpod exige la démission immédiate du commissaire du gouvernement de Miragoâne, Jean Ernest Muscadin, suite à l'arrestation du sénateur Nenèl Cassy ». *AlterPresse*. Cf. <https://www.alterpresse.org/spip.php?article26613>.

juridiction voisine du Petit-Goâve¹⁴⁵, alimentent la controverse dans la presse et au sein de la société civile. *Haïti Libre* titre le 8 mai 2021 : « Haïti – FLASH : la police de Miragoâne se comporte comme des bandits ».¹⁴⁶ Le Réseau national de défense des droits humains publie lui aussi le 22 janvier 2021 un communiqué de presse s’alarmant sur la situation des droits de l’homme à Miragoâne. A propos du nouveau commissaire du gouvernement, le Réseau écrit que « aucune citation directe au correctionnel n’a été réalisée par le Parquet qu’il [le nouveau commissaire du gouvernement] dirige et, le taux de détention préventive illégale et arbitraire n’a pas cessé d’augmenter dans la juridiction. »¹⁴⁷ De la même manière, la nomination subséquente de son substitut va engendrer des tensions avec le barreau sachant que le Conseil de l’ordre des avocats de Miragoâne accuse le nouveau substitut de violations de droits humains lorsqu’il était dans la juridiction des Cayes.¹⁴⁸ A Miragoâne, les personnes interviewées ont toutes estimé que la sécurité est revenue dans la zone même si « certains » policiers « ne respectent pas les droits des citoyens quand ils les arrêtent, qu’ils les maltraitent et frappent même les femmes arrêtées ».

¹⁴⁵ « Haïti - FLASH : La Police de Miragoâne se comporte comme des bandits ». *Haïti Libre*. Cf.

<https://www.haitilibre.com/article-33668-haiti-flash-la-police-de-miragoane-se-comporte-comme-des-bandits.html>.

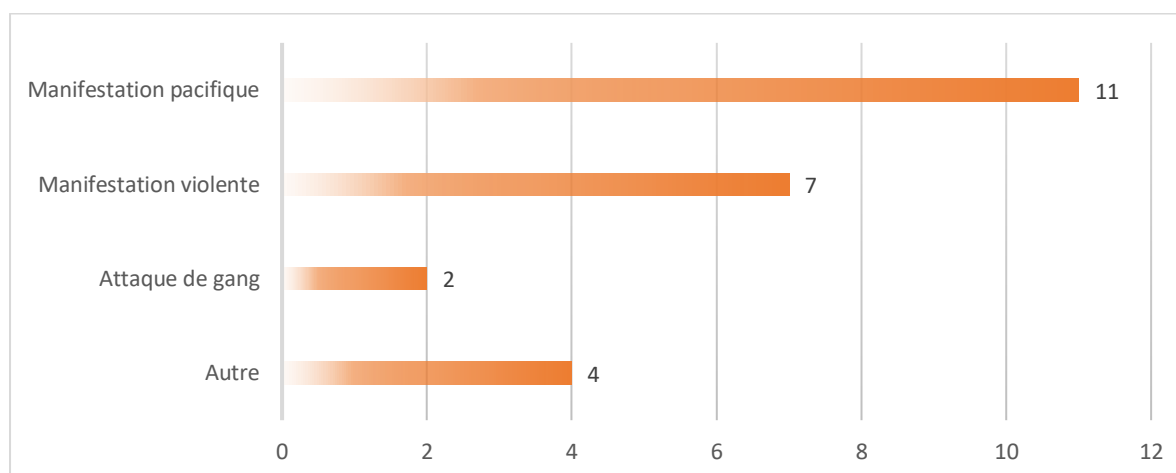
¹⁴⁶ Cf. <https://www.haitilibre.com/article-33668-haiti-flash-la-police-de-miragoane-se-comporte-comme-des-bandits.html> (vu en novembre 2021).

¹⁴⁷ Cité dans *AlterPresse* du 22 janvier 2021 Cf. <https://www.alterpresse.org/spip.php?article26615>.

¹⁴⁸ L’arrivée de Muscadin au tribunal de 1^{ère} instance provoque déjà une levée de boucliers de la part du barreau de la juridiction. Cf. « L’installation de Jean-Ernst Muscadin comme commissaire du gouvernement a.i. révolte des avocats du barreau de Miragoâne », *Le Nouvelliste*, du 6 février 2020. Cf. <https://lenouvelliste.com/article/212071/linstallation-de-jean-ernst-muscadin-comme-commissaire-du-gouvernement-ai-revolte-des-avocats-du-barreau-de-miragoane>.

Ouanaminthe

Figure 16: des événements conflictuels à Ouanaminthe entre le 1 juillet 2018 et le 25 octobre 2021
(source : ACLED)



Source : ACLED

Contexte

La ville frontière de Ouanaminthe se situe dans le département du Nord-Est. Sa population est d'environ 110'000 habitants. En l'espace d'à peine vingt ans, elle a plus que doublé d'habitants.¹⁴⁹ En 2003, un audit de la ville considérait que la ville présentait « une image de misère et d'insalubrité ». ¹⁵⁰ L'arrivée dans sa zone franche du Grupo M, une société dominicaine qui a décidé d'y délocaliser sa production de jeans, de tee-shirts de lingerie pour le marché d'exportation américain, a changé la donne. ¹⁵¹ Le Grupo M créait 7'000 emplois salariés en 2014¹⁵² et emploie aujourd'hui plus de 10'000 personnes. ¹⁵³ Cette arrivée du groupe a « boosté l'économie locale » et contribué à faire de la ville un centre économique régional. La ville est aussi au cœur des échanges formels et informels avec la République dominicaine via son marché binational Ouanaminthe/Dajabón qui s'avère le plus fréquenté de la frontière entre les deux pays.

Des gangs peu actifs

¹⁴⁹ Elle comptait 43 000 habitants en 2003. Cf. *Préparation d'un Plan-Programme d'aménagement et de développement de la ville de Ouanaminthe et de ses environs*. Rapport final. Décembre 207. DAA.

¹⁵⁰ Cf. *Préparation d'un Plan-Programme d'aménagement et de développement de la ville de Ouanaminthe et de ses environs*. Rapport final. Décembre 207. DAA, p. 37.

¹⁵¹ Haïti bénéficie d'un accès préférentiel sur le marché américain pour les produits textiles en éliminant ou réduisant les droits de douane. Cf. *Commerce et corruption transfrontaliers sur la frontière entre Haïti et la République Dominicaine*, CCS et USAID, 2019, p. 24

¹⁵² « La renaissance de Ouanaminthe, ville-frontière entre Haïti et la République dominicaine », *Le Monde* du 26 août 2014. Cf. https://www.lemonde.fr/economie/article/2014/08/26/la-renaissance-de-ouanaminthe-ville-frontiere-entre-haiti-et-la-republique-dominicaine_4476698_3234.html.

¹⁵³ « L'installation de la CODEVI à Ouanaminthe : Quels impacts pour la ville après 16 ans de fonctionnement? », *Le Nouvelliste* du 11 novembre 2020. Cf. <https://lenouvelliste.com/article/223074/linstallation-de-la-codevi-a-ouanaminthe-quels-impacts-pour-la-ville-apres-16-ans-de-fonctionnement>.

A Ouanaminthe, la situation des gangs est passablement différente des autres villes dans la mesure où ces groupes armés sont peu ou pas liés à des politiciens, ne sont pas à l'origine de violences dans les manifestations politiques et paraissent plutôt se rapprocher du phénomène de bandes que de gangs. Selon les données d'ACLED, les manifestations politiques sont elles-mêmes plutôt rares dans la ville et aussi moins fréquemment violentes que dans d'autres villes. Les données d'ACLED ne dénombrent que deux attaques qui semblent être liées à des gangs depuis le 1^{er} juillet 2018 dans la ville (cf. Figure 16 ci-dessus).

Les interlocuteurs que nous avons interrogés à Ouanaminthe nous ont parlé de plusieurs bandes criminelles dans la ville. Un interlocuteur a mentionné les groupes « Sans Raison », « Baz Lanfè », « Mouri La », « Trahi La », « Lame ti Manchet », ou encore « Zin Pete ». Un autre interlocuteur a parlé d'un gang appelé « Sans Raison, dirigé par un chef de gang qui se trouve à Bas Gaillard, qui fait partie de la Baz Jamaïque ». Selon cet interlocuteur averti, « ce gang est divisé en deux, l'autre baz s'appelant Petit Morgue. Il y a aussi la baz Bois d'Homme à Ti Laurier, qui est une habitation rurale de la commune de Ouanaminthe. Gaillard est un bidonville situé à proximité de la zone franche de la ville.

A la mairie de Ouanaminthe, on nous a affirmé que les gangs de Ouanaminthe ne pratiquent pas le racket de protection des commerçants ni les enlèvements. Ils sont plutôt responsables de vols, de braquages et de viols. Un autre interlocuteur estime que ces groupes sont armés de machettes, de bâtons et d'armes blanches. Ils sont aussi spécialisés dans la fabrication d'armes artisanales appelées localement des « Chargeon » ou « Zam kreyò ». Pour un interlocuteur, ces groupes sont en fait des réminiscences des Baz des quartiers populaires qui n'ont plus aujourd'hui d'ancrage dans un mouvement social et ne bénéficient pas du patronage de politiciens locaux. Dans les années 2000, Ouanaminthe avait installé des comités de quartier chargés d'assurer la protection des quartiers, mais ses membres ont sombré dans la délinquance, ce qui, nous a-t-on expliqué, a sonné le glas à ces structures informelles de défense qui ont été abandonnées par la suite. « Aucun politicien n'ose s'afficher avec des gangs » à Ouanaminthe, nous a-t-on dit, sous peine « d'être rejeté par la population ».

CHAPITRE V. LEVIERS DE LA DYNAMIQUE DES GANGS

Le millefeuille

Les histoires de gang présentées dans le chapitre précédent permettent de suggérer une modélisation de leur dynamique. Un gang ressemble à un millefeuille. Celui-ci est composé d'au moins trois couches qui se superposent et interagissent entre elles : une couche criminelle, une couche sociale, une couche politique et économique.

Le millefeuille



Le contrôle illégal de ressources

Le contrôle organisé, illicite, par la coercition, de ressources est au cœur même de la définition d'un gang. A Cap-Haïtien, l'enjeu des rivalités entre les gangs des quartiers populaires fut, en 2019, le contrôle de la gare routière de Shada et de ses commerces avoisinants. A Port-au-Prince, un des enjeux de la rivalité des gangs de la Croix des Bossales et de Forturon en 2001 était les revenus du marché public.¹⁵⁴ A Shada, le gang Aji Vit gérât l'accès clandestin à l'électricité dans des quartiers populaires moyennant des taxes aux habitants. Aux Gonaïves, le contrôle du port, et de la contrebande qui s'y déroulait, était un objectif du gang de l'Armée cannibale au milieu des années 2000. Les gangs territoriaux des Gonaïves taxent les commerçants du marché public ou les cambistes.

¹⁵⁴ Voir aussi le rapport de la Commission nationale de désarmement, démantèlement et réinsertion. *Vulnérabilités des zones exposées à la violence communautaire*. Avril 2020. Selon ce rapport, à Port-au-Prince, « certaines ressources sont sources de convoitise et de conflit entre Baz : Les marchés (Croix des Bossales dans La Saline qui partiellement explique le conflit armé qui s'est soldé par une violence de masse le 13 Novembre 2018. La terre dans Canaan est une source de conflit qui dans certain cas est violent et explique l'activation de Baz armée comme la Baz 70 (dans la zone de Philadelphie). Dans la zone de Martissant, la Baz de Village de Dieu est en conflit avec la Baz Pilate de Bolosse afin de prendre le contrôle de certaines sources de revenus de celle-ci dont Portail Léogane (taxes sur les transporteurs). »

A Montrouis/Saint Marc, l'enjeu des gangs rivaux de la plaine de l'Artibonite est le contrôle de terres fertiles de la plaine.

A cet échelon se développe souvent une *dynamique de compétition* entre gangs rivaux engendrant, dans les quartiers ou les villages voisins, la constitution de brigades de vigilance pour s'opposer aux incursions des gangs. Cette dynamique a pu être observée dans le conflit de Montrouis où le village de Délugé a mis sur pied un groupe d'autodéfense contre les incursions sur ses terres du village de Piatre. Aux Gonaïves, le gang Jubilé Blanc semble s'être constitué à l'origine comme groupe d'autodéfense du quartier de Jubilé Blanc contre les tentatives de contrôle du gang de Raboteau. Aujourd'hui, les résidents du quartier du Haut Bel Air considèrent que les policiers en exercice qui gèrent informellement la sécurité dans leur zone sont un groupe d'autodéfense qui les protège des attaques du G9.¹⁵⁵

Cette dynamique de compétition s'accompagne de « guerre des gangs », de « trêves » ou, à l'occasion, « d'accords » passés entre gangs pour gérer un territoire, d'« alliances » et même de « fédérations » en ensembles plus vastes avec un système d'allégeance. La guerre des gangs entraîne à son tour une plus grande structuration des gangs et probablement une escalade dans l'armement pour prévaloir dans le contrôle des territoires. A Cap-Haïtien, de nombreux interlocuteurs estimaient que les gangs de la place étaient peu structurés, plus proche du phénomène de bandes, avant la guerre qu'ils se sont livrés en 2019 lorsque le gang Aji Vit a dénoncé les accords passés autour de la gare routière du quartier de Shada. Le gang Aji Vit, plus structuré, mieux armé, l'a emporté. Contrairement aux gangs de Port-au-Prince, les gangs de la province n'opèrent pas en général d'enlèvements, une pratique qui semble réservée aux gangs de Port-au-Prince avec des structures plus complexes et une capacité logistique.

La couche criminelle se déroule dans un environnement où la provision de la sécurité par l'Etat régulier est faible. Nous consacrerons la prochaine section à l'analyse des services de police qui confirme que les quartiers populaires, en particulier, sont sous-policés. Ici, on rappellera seulement que le gang Aji Vit « prend possession » de la gare routière en délogeant l'unique garde de la Brigade de sécurité municipale censé la surveiller. Avec l'insécurité qui se renforce et les gangs qui s'organisent, ces territoires deviennent des zones de non-droit où, bien souvent, la police n'intervient plus. Les capacités très limitées de la police nationale et ses pratiques visant à cesser de fournir des services de protection aux quartiers populaires devenus dangereux créent un environnement favorable à l'émergence et au développement des gangs et renforce le phénomène de l'impunité dont ils se nourrissent.

La couche sociale

Les gangs se présentent comme des structures armées offrant un service de protection à leur communauté d'origine ou aux commerçants et entreprises qu'ils rackettent. Le groupe d'autodéfense de Délugé, dans la zone de Saint-Marc/Montrouis, a été constitué avec l'aide de notables du village qui l'appuie financièrement. Les gangs historiques des Gonaïves organisent des activités sportives ou sociales dans les quartiers qu'ils contrôlent depuis des décennies. Durant les années 1990, l'Armée cannibale bénéficiait de l'appui financier du régime dont elle faisait à son tour

¹⁵⁵ Sur l'autodénomination des groupes armés comme brigades d'autodéfense, l'appellation doit être prise avec les précautions d'usage sachant que tous, ou du moins de nombreux, gangs se considèrent comme des groupes d'autodéfense (cf. Commission nationale de désarmement, démantèlement et réinsertion. *Vulnérabilités des zones exposées à la violence communautaire*. Rapport. Avril 2020.)

bénéficier le quartier de Raboteau. Pour les jeunes des Gonaïves que nous avons interrogés, ces gangs sont tellement ancrés dans la vie communautaire du quartier qu'ils en sont devenus indélogeables. A Cap-Haïtien, les gangs de Shada contrôlaient les accès clandestins à l'électricité et, du même coup, tout en taxant ces accès, apportaient un « service » que l'Etat avait renoncé à fournir. A Port-au-Prince, le rôle social des leaders de gangs a été amplement documenté par la recherche¹⁵⁶ et une redistribution à la communauté est un impératif *sine qua non* pour la survie d'un chef de gang qui doit en permanence négocier avec la communauté sa légitimité dans le quartier sous peine d'être rejeté par celle-ci.¹⁵⁷

Pour souligner le rôle social endossé par les gangs urbains, Olivier Djems a été jusqu'à parler de « cogestion » des quartiers populaires par les gangs et les ONG¹⁵⁸. Pour ce chercheur, les gangs négocient directement ou indirectement avec les ONG l'accès de ces dernières aux quartiers populaires en exigeant des contreparties comme des emplois pour la communauté. A Port-au-Prince, on l'a vu, Olivier Djems mentionne plusieurs cas de sous-traitance des ONG à des associations créées de toutes pièces par des chefs de gang avec l'unique objectif de bénéficier d'une manne financière leur permettant de s'imposer comme des leaders communautaires dans les quartiers qu'ils contrôlent. En « autorisant » les ONG à œuvrer dans le quartier, les chefs de gang en retirent du capital symbolique. Selon nos entretiens à Port-au-Prince, les chefs de gangs « se montrent » ostensiblement lorsqu'une ONG fait une distribution alimentaire et s'en attribuent ainsi en quelque sorte les mérites.

Cette fonction sociale des gangs renvoie à la notion de territoire « vide » dans un Etat faible que convoque Olivier Djems pour expliquer l'emprise des gangs sur ces territoires. Les gangs s'imposent comme « des autorités informelles » dans des quartiers « d'où l'Etat est absent et la population n'a pas accès aux services sociaux de base ». ¹⁵⁹ Avant d'être rasé, le quartier de Shada 2 de Cap-Haïtien n'avait pas d'école publique, pas d'électricité (si ce n'est via des connections clandestines gérées justement pas les gangs), pratiquement pas d'eau potable. Selon un rapport de la Banque mondiale sur les villes haïtiennes, « jusqu'à 35 % des citoyens n'ont pas accès à une source d'eau améliorée et la part des familles qui possède une arrivée d'eau à l'intérieur de leur habitation ou qui a accès à une borne-fontaine publique a considérablement baissé entre 2000 et 2012. » ¹⁶⁰ Cette part a baissé respectivement de 24% à 3 % et de 65% à 21 %. Selon ce rapport, « deux tiers des citoyens n'ont pas d'assainissement amélioré et on estime que 8 % des résidents urbains pratiquent la défécation en plein air. Haïti a le taux de collecte de déchets solides le plus bas de la région d'Amérique latine (12,4 %) — loin derrière l'avant-dernier pays de la région, le Paraguay (57 %), et derrière des pays africains à bas revenus comme le Sénégal, le Bénin, le Mali et le Ghana avec des taux de collecte de 21, 23, 40, et 85 % respectivement. » Les collectivités locales ont été largement écartées du processus de reconstruction après le séisme et cela a entraîné une véritable crise de légitimité dont profitent les gangs qui s'y substituent d'une certaine manière. Le taux d'approbation de l'action des collectivités territoriales est extrêmement faible dans le pays. Selon le *Baromètre des Amériques*, en 2017, 20.8% seulement des résidents déclaraient faire confiance aux autorités locales. En court-circuitant souvent

¹⁵⁶ Lunde, par exemple.

¹⁵⁷ Entretien de Coginta avec Pedro Braum, Viva Rio, août 2021.

¹⁵⁸ Olivier Djems. "The Political Anatomy of Haiti's Armed Gangs". *Report on the Americas*, 53:1 (2021), 83-87.

¹⁵⁹ Olivier Djems. "The Political Anatomy of Haiti's Armed Gangs". *Report on the Americas*, 53:1 (2021), 83-87.

¹⁶⁰ Lozano-Gracia, N. et M. Garcia Lozano (eds). *Les villes haïtiennes: Des actions pour aujourd'hui avec un regard sur demain*. Washington : Banque mondiale, p. 5.

les collectivités territoriales, les ONG ont aggravé la crise de légitimité des collectivités territoriales qui, on le verra plus loin, sont marginales dans le volume de dépenses publiques.¹⁶¹

Les gangs comme continuation de la politique par d'autres moyens

A ces dynamiques, s'ajoute une couche politique et économique fortement présente dans le cas des gangs d'Haïti. La couche politique « domine » lorsque le gang a des origines politiques comme c'est le cas aux Gonaïves pour l'Armée cannibale ou pour les *Chimères* historiques durant la période Aristide. Cette couche n'est pas permanente et le gang peut « perdre » sa référence politique d'origine. Un gang purement criminel peut obtenir temporairement un patron politique qui « loue » en quelque sorte le gang pour avancer ses intérêts politiques. Aux Gonaïves, l'Armée cannibale était un fer de lance historique de l'opposition politique au régime Duvalier ; le gang soutint initialement le gouvernement d'Aristide avant de se rallier à l'opposition sous le patronage du sénateur Youri Latortue. A Cap-Haïtien, le conflit entre le gang criminel Aji Vit s'est transformé avec l'appui présumé du directeur départemental du Nord qui aurait, en quelque sorte, « loué » le gang pour contrôler l'opposition dans son fief. C'est du moins le narratif de témoins privilégiés dans la ville. Pour paraphraser la célèbre phrase de Clausewitz, les gangs en Haïti sont la « poursuite de la politique par d'autres moyens ». Les gangs sont créés ou loués par des patrons politiques pour contrôler politiquement un territoire. L'enjeu n'est pas seulement le vote mais aussi le contrôle de l'action collective qui, pour l'opposition, est un mode privilégié d'action politique. Contrôler le vote ou l'action collective des quartiers populaires est devenu un modèle d'affaire pour les leaders de gangs qui « ont compris comment monnayer la valeur électorale des membres de leur communauté » ou leur valeur de « perturbation » à travers l'action collective.¹⁶² Dans l'affrontement armé récent entre le G9 – contrôlant déjà le Bas Bel Air - et la brigade d'autodéfense du Haut Bel Air, l'enjeu semble avoir été la mise au pas d'un quartier d'où partait l'action collective du large mouvement réclamant le départ du président. Dans les conflits terriens de la plaine de l'Artibonite, de grandes familles de propriétaires sont impliquées dans le conflit non résolu depuis des décennies et qui oppose les villages de Piatre et de Délugé.

Obtenir un patronage économique et politique, c'est accéder à des financements, des armes et des protections. Dans les entretiens que nous avons menés, les interférences des patrons politiques dans l'exercice du mandat de police ont été dénoncées par les acteurs interrogés. Dans la mesure où les commissaires du gouvernement sont les passages obligés avant d'entrer dans le circuit judiciaire, les affaires peuvent être classées à leur niveau. Ces derniers étant nommés par l'exécutif et étant révocables en tout temps, il en résulte une politisation des poursuites judiciaires. A Miragoâne, le nouveau commissaire du gouvernement entré en fonction en 2020 fut nommé par l'exécutif pour « remettre de l'ordre » après la destitution successive de deux procureurs impliqués dans la relaxation de suspects pourtant recherchés.

¹⁶¹ Voir aussi l'analyse à ce propos de la Commission nationale de désarmement, démantèlement et réinsertion, page 120 : CNDDR, *Vulnérabilités des zones exposées à la violence communautaire*. Rapport. Avril 2020.

¹⁶² Cf. P. 249, Commission nationale de désarmement, démantèlement et réinsertion. *Vulnérabilités des zones exposées à la violence communautaire*. Rapport. Avril 2020.

La réaction des autorités

Les études de cas et les informations d'experts consultés permettent d'observer différentes approches dans la gestion des gangs à l'échelon local.

L'ignorance mutuelle

Aux Gonaïves, mais également partiellement à St-Marc/Montrouis, gangs et police s'ignorent mutuellement et il existe une sorte de pacte de non-agression non-dit entre eux. Dans ces villes, la police n'intervient pas, ou le moins possible, dans les territoires des gangs considérés comme zones de non-droit tandis qu'à l'inverse les gangs n'attaquent pas les commissariats de police.

Raser un quartier

Les mairies de Cap-Haïtien et des Cayes ont opté pour la démolition de quartiers devenus incontrôlables. Des opérations conjointes avec la PNH ont été menées par ces mairies pour raser ou bulldozer ces quartiers. *A posteriori*, ces opérations ont été taxées de succès par les autorités car ayant permis de ramener le calme dans la ville. Lors de la destruction du quartier de Shada 2, la PNH a procédé à une trentaine d'arrestations de membres de gang présumés. Cette destruction s'est accompagnée par des déclarations conjointes de la police et du commissaire du gouvernement d'une nouvelle politique de tolérance zéro des gangs.

La main dure

A Miragoâne, les gangs ont été combattus par un commissaire du gouvernement dépêché dans la ville pour y remettre de l'ordre. Fortement contesté par le barreau de la ville, ce dernier a imposé la méthode forte dans la ville et, selon la mairie, celle-ci consiste à ne pas « faire de prisonnier ». Lorsque des « bandits décèdent lors des opérations », la mairie « paie pour les funérailles ». Les méthodes de shérif du commissaire ont fait l'objet de nombreux articles de presse ainsi que d'un rapport des ONG spécialisées dans les droits de l'homme pour en dénoncer les dérives.

Des opérations quasi militaires

A Port-au-Prince, le mode opératoire privilégié de la PNH est celui d'opérations antigang musclées. Celles-ci, selon les experts, incluent de plus en plus des éléments des forces armées.

Dans le répertoire d'action dans l'approche dans la lutte antigang des localités étudiées, nous n'avons pas observé d'actions coordonnées entre les collectivités territoriales, la police, le commissaire du gouvernement et la société civile dans le domaine de la prévention. La mairie de Port-au-Prince, par exemple, n'indique que la concertation avec la police n'a lieu que de manière réactive et ponctuelle dans le cadre de l'autorisation du tracé de manifestations par exemple. Il n'y a pas de cadre de concertation qui permette aux différents acteurs de se concerter et formuler une approche globale de réponse à l'insécurité qui fédère autour d'une vision commune l'action répressive et la prévention. Aucune des localités visitées n'a mis en place un Conseil local de sécurité tel que préconisé par l'article 116 du décret de 2006 sur les collectivités locales.

CHAPITRE VI. CAPACITE ET PRATIQUES DE LA PNH

Les gangs urbains occupent des territoires déclassés socialement qui sont également, comme on va le voir dans ce chapitre, sous-policés. Cette section se propose d'analyser quelques services clefs de la PNH qui comptent parmi les services classiques des polices contemporaines. Il s'agit de :

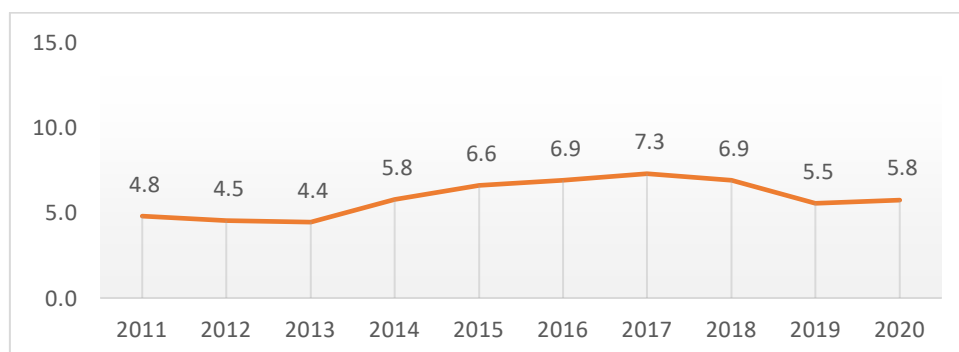
- a) L'intervention d'urgence de police secours
- b) Le travail de police de quartier que l'on peut appeler aussi police de proximité
- c) Le service d'enquête judiciaire
- d) La gestion des foules.

L'analyse repose sur des rapports, des entretiens avec des services de la PNH et l'exploitations de données de sondage sur les utilisateurs de ces services. Plusieurs campagnes de sondages du *Baromètre des Amériques* ont en effet récolté des données sur les délais de l'intervention d'urgence sur appel et la satisfaction avec les services de police dans le quartier. Sachant que les données du Baromètre des Amériques ne sont pas géolocalisées, nous utilisons comme « proxi » du type de quartier la variable du niveau de revenus en milieu urbain sachant que la pauvreté tend à se concentrer territorialement dans les quartiers populaires.

Les budgets, les effectifs et l'indice de fonctionnement

En 2020-2021, le budget estimé de la PNH s'élevait à 16 779 748 655 gourdes.¹⁶³ Cela représente 5.8% du budget national. Cette part est en légère augmentation depuis 2011 (cf. Figure 17). En termes bruts, le budget de la PNH a augmenté de 83% par rapport à l'exercice 2010-2011. Selon le budget 2020-2021, 81.3% des dépenses concernent le personnel. Si l'on compare la part du budget national consacré à la police, les services pénitenciers et les douanes du Salvador, il s'avère que la part du budget national d'Haïti consacré à ces services est globalement comparable. En 2020, le Salvador a consacré à ces services 7.3% de son budget national.

Figure 17: Part de la PNH dans le budget national (2010-2020)



¹⁶³ Décret établissant le budget général de la République d'Haïti, exercice 2020-2021, *Le Moniteur*, 4 octobre 2020.

A l'échelon national, la PNH dispose d'environ 15 000 policiers pour une population de près de 12 millions d'habitants, soit un ratio de 800 habitants par policier. Ce ratio est meilleur que celui du Ghana par exemple (1 033 habitants par policier), mais s'avère très en-deçà de la médiane mondiale d'environ 300 habitants par policier.¹⁶⁴ En 2021, le ratio est de 280 habitants par policier dans la République dominicaine, de 341 habitants par policier en Jamaïque et de 215 habitants par policier à Trinidad et Tobago. En Amérique centrale, selon l'UNODC de 2008, le Salvador avait cette année-là 275 habitants par policier, le Costa Rica, 377.2 habitants par policier et le Nicaragua 166.8 habitants par policier. Selon les chiffres actuels de 2021, le Salvador compte 249 habitants par policier.¹⁶⁵ Sachant que la police nationale en Haïti fait face à une criminalité qui se situe exactement dans la moyenne des Amériques comme on l'a vu au chapitre II, ces chiffres permettent d'observer qu'elle le fait avec le tiers des effectifs seulement des pays de la région et de la médiane mondiale. La PNH, selon les experts, perd environ 300 à 400 policiers par année aujourd'hui. Ces pertes sont difficilement compensées par les nouvelles promotions de cadets qui s'élèvent à 600 personnels par an. Ce rythme ne permet pas à la PNH d'accroître ses effectifs qui semblent s'être désormais stabilisés depuis plusieurs années à 15 000.

Tableau 13: Ratio comparés d'habitants par policier (échelon national, 2021)

	Nombre de policiers	Population	Ratio d'habitants par policier
République du Salvador	26 000	6 486 000	249
République dominicaine	38 716	10 850 000	280
Jamaïque	8 441	2 961 000	351
Trinidad et Tobago	6 500	1 399 000	215
Ghana	30 000	31 000 000	1 033
Haïti	15 000	12 000 000	800

Selon les chiffres du *Plan stratégique de développement de la Police nationale (2017-2021)*, la territorialisation de la police varie très fortement d'un département à l'autre et, d'une manière générale, cette territorialisation est faible. Avec 1 policier pour 2'900 habitants en 2016, le département de l'Artibonite est le moins bien loti. Ce département fait pourtant face à des problèmes liés aux gangs qui sont assez proches de ceux du département de l'Ouest. Les départements de l'Ouest et du Nord-Est ont les ratios les plus élevés : environ 1 policier pour 1'100 habitants. Le fort sous-effectif du département de l'Artibonite ne s'explique pas bien si l'on considère que c'est un département abritant la deuxième ville du pays, avec une mobilisation collective traditionnellement forte et des taux de criminalité et de présence de gang qui sont plus élevés que la moyenne.

Le Plan stratégique de la PNH (2017-2021) propose un indice synthétique multidimensionnel de fonctionnement de la police qui présente l'avantage de tenir compte d'autres dimensions de la capacité policière que le seul ratio d'habitants par policier. Selon les valeurs de cet indice, le

¹⁶⁴ La moyenne dans les Etats membres de l'Union européenne est de 299 habitants par policier (2017-2019). Cf. *Eurostat*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Police,_court_and_prison_personnel_statistics.

¹⁶⁵ Cf. « The National Civilian Police in El Salvador ». *Series 1*, August 2020, WOLA (University Institute for Public Opinion).

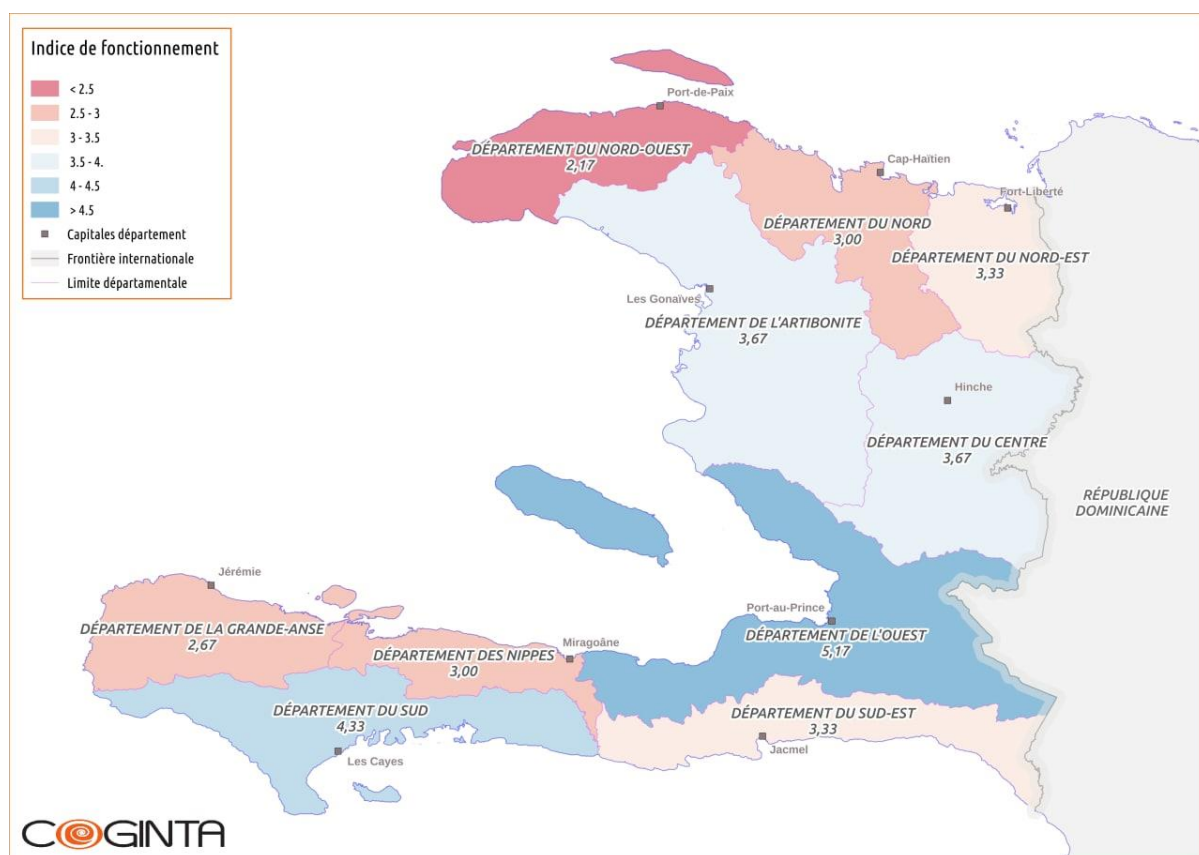
département du Nord-Ouest s'avère le moins fonctionnel des 10 départements du pays alors que le département de l'Ouest reste, de loin, en tête de classement (cf. Tableau 14). Le département de l'Artibonite, selon cet indice, se situe cette-fois dans la moyenne des départements.

Tableau 14: Capacité de la PNH par département

Département	Nombre de policiers 2016	Nombre d'habitants en 2016	Ratio d'habitants par policier	Indice de fonctionnement
Ouest	3 263	3 664 620	1 123	5.17
Nord	608	1 018 411	1 675	3.00
Nord-Est	314	358 277	1 141	3.33
Nord-Ouest	309	717 706	2 323	2.17
Centre	404	712 128	1 763	3.67
Artibonite	586	1 701 220	2 903	3.67
Nippes	249	326 900	1 313	3.00
Grand'Anse	308	425 878	1 383	2.67
Sud-Est	410	575 293	1 403	3.33
Sud	300	800 000	2 667	4.33

Source : Plan stratégique de développement de la PNH (2017-2021)

Figure 18 : Carte de la fonctionnalité de la PNH



L'état des infrastructures

Les bâtiments des commissariats visités se sont révélés souvent défectueux. Le commissariat de Miragoâne n'est pas propre à l'utilisation et menace de s'effondrer. En 2017 déjà la presse parlait avec raison d'un « vestige debout ».¹⁶⁶ Le bâtiment a été très affecté par les deux derniers séismes qu'a connus la région, s'avère un « danger public » selon les mots de la mairesse de Miragoâne et doit être entièrement démoli et reconstruit. Le commissariat des Cayes a besoin de réhabilitation à la suite du dernier tremblement de terre. Le bâtiment s'est en effet enfoncé de plusieurs centimètres et présente désormais des fissures importantes au niveau des poutres de soutènement. La plomberie du bâtiment n'est plus fonctionnelle. Le bâtiment du commissariat de Ouanaminthe, qui a été réhabilité avec l'aide du PNUD, est fissuré et la pluie s'infiltre à l'intérieur du bâtiment. Le commissariat de Montrouis a été vandalisé en 2019, ses panneaux solaires ont été dérobés, et le bâtiment peu accueillant. Outre les défauts, les bâtiments ne sont pas toujours sécurisés et sont très vulnérables aux attaques de gangs armés. Les commissaires de Montrouis et de Ouanaminthe notamment ont déploré cette situation.

L'intervention rapide sur appel (police secours)

Police-secours est le service de réponse rapide aux appels urgents mis en place par les polices modernes. La performance de ce service se mesure par les délais d'intervention, à savoir le temps passé entre l'appel et l'arrivée de la patrouille sur place. Il existe un numéro gratuit pour les appels d'urgence à la PNH, le 122, qui est géré à Port-au-Prince par le Centre de renseignement et d'opération (CRO) situé à Canapé Vert. Le CRO gère également un numéro d'appel d'urgence, le 114, qui n'est plus fonctionnel aujourd'hui en raison de déficiences techniques. Chaque département gère sa centrale d'appel et d'aide à l'engagement. Le CRO du département de Port-au-Prince dispose de 14 lignes d'appel ce qui, selon son responsable, est suffisant pour gérer les appels du département. Les patrouilles ne sont pas gérées directement par le CRO. Celui-ci transmet l'information concernant l'appel au commissariat concerné qui, lui, est responsable de dépêcher une patrouille sur les lieux de l'incident.

A l'échelon des commissariats, répondre aux appels d'urgence dépend de la disponibilité d'un véhicule de patrouille. Le sous-commissariat de Montrouis, par exemple, avec son unique véhicule, fait face à des difficultés pour répondre aux appels d'urgence dans sa juridiction. Pour les problèmes importants, les renforts doivent venir de Saint Marc qui se trouvent forcément pris dans les embouteillages sur la route nationale. Le commissariat de Ouanaminthe, qui couvre une population de plus de 100 000 habitants, ne dispose que de deux véhicules. A Cap-Haïtien, la troisième ville du pays, le commissariat ne dispose que d'un seul et unique véhicule, lequel lui est prêté par la direction départementale. En général, il semble qu'il y ait un véhicule pour environ 15 policiers si l'on se base sur les informations des localités que nous avons visitées. Tous les commissariats visités ont estimé nettement insuffisant leur dotation en matériel roulant. Le commissaire de Ouanaminthe a souhaité, par exemple, « 2 véhicules et 6 motos de patrouilles supplémentaires afin de développer une

¹⁶⁶ Anmwe News, « Haiti: Des policiers en difficulté au commissariat de Miragoâne », Cf. <http://news.anmwe.com/haiti-des-policiers-en-difficulte-au-commissariat-de-miragoane/> (vu en novembre 2021). Voir également Gazette Haïti du 24 mars 2021. PNH-NIPPES- Urgence : la vie de plus d'une vingtaine de policiers menacée dans un bâtiment, vieux de plus d'un siècle. Cf. <https://www.gazettehaiti.com/node/2900> (vu novembre 2021).

capacité de répondre aux appels de la population rapidement ». Obtenir le carburant pour faire fonctionner les véhicules relève du défi pour les commissaires qui sollicitent souvent l'appui des mairies pour des appoints. Lorsque les relations avec la mairie sont bonnes, celle-ci leur alloue des budgets-carburant jugés très utiles.

Selon les données de sondage de 2017, 45.1% des résidents à l'échelon national estiment que la police n'intervient jamais sous 3 heures après un appel d'urgence. Les délais sont les plus longs dans le sud du pays – 51.7% estiment que ces délais vont au-delà des 3 heures – et les moins longs dans le nord du pays où 37.7% sont de cet avis.

Tableau 15. Délais d'intervention sur appel dans les régions (moyennes, en %, 2017)

Intervention de la police sur appel	Nord	Centre	Ouest	Sud	Moyenne nationale
	%	%	%	%	%
Moins de 30 minutes	25.7	17.0	22.4	13.9	21.0
Entre 30 minutes et 3 heures	36.6	37.8	30.4	34.4	33.8
Plus de 3 heures	37.7	45.2	47.2	51.7	45.1
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N	467	376	856	259	1958
Proportion d'interventions au-delà d'une heure	53.6%	61.7%	63.3%	67.2%	60.8%

Source : Baromètre des Amériques (2017)

Nous ne disposons pas de chiffrage des délais d'intervention après 2017. En revanche, il semble que le service de police-secours ait perdu en efficacité par rapport à 2014. En 2014, en effet, la proportion de résidents considérant que les interventions prennent en moyenne plus de 3 heures était de 37.8% en moyenne. En 2017, cette proportion s'élève à 45.1% (cf. Tableau 16).

Tableau 16: Délais d'intervention sur appel selon l'année (moyenne nationale, en %)

Intervention de la police sur appel	Moyenne nationale	
	2014	2017
	%	%
Moins de 30 minutes	19.6	21.0
Entre 30 minutes et 3 heures	42.5	33.8
Plus de 3 heures	37.8	45.1
Total	100%	100%
N	1345	1958

Source : Baromètre des Amériques (2014 et 2017)

Les délais d'intervention ne dépendent pas du degré d'urbanisation. Ils sont aussi longs dans la campagne qu'en zone urbaine, selon les répondants. Le revenu des habitants est la dimension la mieux corrélée avec les délais d'intervention. En 2017, 62.8% des résidents déclarant les revenus les plus faibles (*grosso modo* ceux qui vivent dans l'extrême pauvreté monétaire) sont également ceux qui font le plus état de délais d'intervention longs. Sachant qu'en milieu urbain l'extrême pauvreté

tend à se concentrer territorialement dans les quartiers populaires, on peut inférer de ce résultat que les quartiers populaires sont les moins bien desservis par police-secours. Un résident sur deux déclarant des revenus très faibles estime que la police met plus de 3 heures pour intervenir (50.5%) alors que ce taux est de 29.7% pour les résidents déclarant des revenus élevés. Nous verrons plus loin que cela est confirmé par exemple par les résidents de Bel Air que nous avons interrogés en focus group. Ces derniers estiment que la police ne répond pas aux appels d'urgence. Lorsque l'Institut Igarapé analysait la réponse de la police aux appels dans les quartiers populaires en 2012, il observait qu'il était très rare que la police ne réponde pas aux appels d'urgence rapidement.¹⁶⁷ L'affaïssement de la performance observée dans le tableau précédent entre 2014 et 2017 semble confirmer une tendance lourde au sein de la PNH qui répondrait de moins en moins rapidement aux appels d'urgence.

Tableau 17: Délais d'intervention selon le niveau de revenus du foyer (moyenne nationale, en %, 2017)

Intervention de la police sur appel	Niveau de revenus du foyer			
	Elevé	Moyen	Faible	Très faible
	%	%	%	%
Moins de 30 minutes	45.3	24.4	19.7	18.5
Entre 30 minutes et 3 heures	25.0	37.3	33.8	30.9
Plus de 3 heures	29.7	38.3	46.6	50.5
Total	100%	100%	100%	100%
N	64	201	986	556

Source : Baromètre des Amériques (2017)

La police communautaire

Le niveau de satisfaction avec la performance de la police à l'échelon du quartier est faible, selon les données recueillies en 2014 par le *Baromètre des Amériques*. A l'échelon national, en moyenne, 65% jugeaient cette performance insatisfaisante. Nous ne disposons pas de données de sondage sur cette performance après 2014. Les avis étaient nettement plus négatifs au Sud (81.5% d'avis négatifs) et au Nord (73.3%) que dans le département de l'Ouest (56% d'avis négatifs) et dans le Centre/Artibonite (59.8% d'avis négatifs).

Tableau 18: La satisfaction avec la performance de la police dans le quartier selon la région (moyenne régionale, en %, 2014)

	Nord	Centre	Ouest	Sud	Moyenne nationale
	%	%	%	%	%
Insatisfait	73.3	59.8	56	81.5	65
Satisfait	26.7	40.2	44	18.5	35
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N	258	323	580	286	1447

¹⁶⁷ Athena R. Kolbe et Robert Muggah, "Haiti's Urban Crime Wave ?" *Strategic Note no 1*, Igarapé Institute, 2012.

Comme pour police-secours, le niveau de satisfaction varie fortement en fonction du niveau de revenu du foyer et cela indépendamment du degré d'urbanisation. Dans les quartiers populaires, où se concentre la pauvreté et l'extrême pauvreté urbaine, la satisfaction avec les services de police est très faible. Le Tableau 19 montre que seules 27.9% des personnes déclarant des revenus très faible au sein de leur foyer se sont déclarées satisfaites de la performance policière à l'échelon de leur quartier. Les résidents disposant des revenus les plus élevés se déclarent en revanche majoritairement satisfaits des services de police dans leur quartier (63.9% de satisfaction). Le Tableau 20 montre lui aussi que les quartiers les plus affectés par la présence de gang sont également ceux où la performance de la police dans le quartier est jugée le plus négativement. 27.1% des résidents de quartiers affectés par les gangs jugent positivement la police contre 37.4% dans les quartiers qui sont peu ou pas affectés par les gangs.

Ces données de 2014 confirment ce que d'autres études, comme celle des chercheurs Marcelin et Cela, ont observé dans les quartiers populaires. Citant des participants aux focus groups qu'ils ont organisés après le séisme de 2010 à Port-au-Prince, les deux chercheurs indiquaient que l'accroissement de l'insécurité dans les quartiers populaires et l'incursion des gangs dans ces quartiers ne s'est pas accompagné d'une plus forte présence policière. Dans un article récent, ils écrivent :

On peut admettre que la montée de l'activité criminelle n'a pas provoqué de réponse efficace, « on ne voit ni patrouilles ni une présence statique de la police. Les membres des gangs font des incursions dans le quartier en l'absence de la police ». En outre, les participants à l'étude ont rapporté que la police est sous-équipée : «le manque de moyens rend difficile un service à la communauté », résultant ainsi dans la perception de l'échec de la police dans ses responsabilités ».¹⁶⁸ (notre traduction).

Tableau 19: La satisfaction avec la performance de la police dans le quartier selon le niveau de revenu (moyenne nationale, en %, 2014)

	Elevé	Moyen	Faible	Très faible	Moyenne nationale
	%	%	%	%	%
Insatisfait	36.1	56.0	65.5	72.1	65.8
Satisfait	63.9	44.0	34.5	27.9	34.2
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N	36	141	653	426	1256

Source : Baromètre des Amériques (2014)

¹⁶⁸ P. 7. Louis, H. Marcelin et Toni, Cela, "Justice and rule of law failure in Haiti: A view from the Shanties". *Journal of Community Psychology*, Août 2019.

Tableau 20: La satisfaction avec la performance de la police dans le quartier selon le degré de présence des gangs (moyenne nationale, en %, 2014)

	Quartier pas ou peu affecté par les gangs	Quartier assez ou très affecté par les gangs
	%	%
Insatisfait	62.6	72.9
Satisfait	37.4	27.1
Total	100%	100%
N	949	181

Source : Baromètre des Amériques (2014)

Qu'en est-il de l'approche en matière de police de proximité de la PNH ? Tout d'abord, il faut constater que la police de proximité n'est pas inscrite dans la loi organique de la PNH de 1994. Elle est cependant mentionnée dans les deux plans stratégiques de la PNH qui se sont succédé depuis 2012. Le plan stratégique de la police nationale 2017-2021, lequel a été entièrement conçu sous la régie de la PNH et non plus de la MINUSTAH, mentionnait la police de proximité et la gouvernance sécuritaire comme étant des priorités stratégiques.¹⁶⁹ Ce plan disait : « Ce PSD-PNH 2017-2021 intègre aussi les perspectives de la dimension Genre, de la police de proximité/police communautaire, de la gouvernance sécuritaire et de la coopération régionale et internationale. » Ce dernier plan stratégique en date n'a cependant pas détaillé l'approche spécifique de la PNH en matière de police de proximité, ni sa doctrine d'emploi ni n'a élaboré de stratégie nationale pour son déploiement dans le pays.

De fait, la philosophie de la police de proximité est marginale au sein de la PNH à l'image du service qui est censé la mettre en œuvre. La police de proximité n'est pas considérée comme étant une approche qu'embrasserait la PNH dans son ensemble et qui serait mise en œuvre par les postes de police au plus près des populations. C'est une tâche confiée à une unité spécialisée. L'approche est confinée dans un petit service – appelé Unité de police de proximité ou EduPol – et ce service n'est déployé que dans le département de l'Ouest. Dotée de 101 agents¹⁷⁰, l'unité est dirigée par un Inspecteur divisionnaire. L'unité départementale EduPol du département de l'Ouest réalise des programmes de prévention de la délinquance avec l'aide des bailleurs, notamment l'ONG Viva Rio ; elle ne dispose pas de budget pour mener de son propre chef des programmes. Elle implémente des programmes de prévention dans les écoles et assure une présence dans des quartiers « rouges » comme Cité Soleil, Grand Ravine, ou encore Bel Air, selon son responsable. Dans ces quartiers, elle travaille avec les leaders communautaires comme les pasteurs, des marchands et des notables avec qui elle réalise des analyses de la sécurité et identifie les problèmes du quartier. L'unité organise des événements socio-culturels. Ses modes d'intervention principaux sont les consultations des leaders communautaires et le partenariat pour mener des actions de prévention. La police communautaire ne dispose cependant pas de plateformes régulières, institutionnalisées, de concertation et de

¹⁶⁹ Le plan stratégique de la police nationale de 2012 soutenait que la criminalité et l'insécurité « peuvent être le plus efficacement combattues par l'établissement d'un partenariat entre la police et la communauté qu'elle dessert ». Le plan énumérait quelques principes classiques de la police de proximité comme « la consultation de la police auprès de la communauté », l'« adaptation » de la stratégie « aux besoins et caractéristiques de communautés ou localités particulières », « la mobilisation du public à collaborer avec la police pour prévenir le crime » ou encore « l'approche en mode résolution de problèmes ». Le plan stratégique de la PNH de 2012 invitait la direction de la PNH à élaborer et mettre en œuvre une « stratégie de police communautaire au niveau national. »

¹⁷⁰ Cf. Entretien avec le chef de l'Unité départementale de l'Ouest, novembre, 2021.

gouvernance qui lui permettrait d'organiser des consultations des populations résidentes, de se concerter avec les acteurs de la sécurité, de l'administration centrale, des collectivités locales et de la société civile pour définir des programmes et formuler des plans de prévention de la délinquance. Elle travaille plutôt en mode projet, créant des partenariats *ad hoc*, et dépend de l'aide des bailleurs de fonds pour concrétiser ses projets.

Dans les entretiens que nous avons réalisés dans les localités sélectionnées pour les études de cas, les commissaires de police dans la province ont tous relevé qu'il n'existe pas, au niveau de leur localité, d'unité de police de proximité contrairement à Port-au-Prince. Ils ont en général affirmé cependant qu'à leur niveau ils font leur possible pour mettre en pratique les principes de la police de proximité. Ils ont reçu une formation à l'Académie de police en matière de police de proximité basée sur quatre axes classiques de cette approche : le rapprochement avec les communautés, la prévention, la résolution de problème et le partenariat.¹⁷¹ Ils mettent à profit ces connaissances de base pour mettre en œuvre ces principes lorsque les conditions le permettent.

A Ouanaminthe, par exemple, le commissaire a mentionné que ses agents font « des patrouilles régulières » dans les quartiers. Aux Gonaïves, cependant, le commissaire considère que les troubles et désordres dans la cité sont trop importants pour appliquer les principes par ailleurs louables de la police de proximité. Le commissaire de Cap-Haïtien rêve de mettre en place dans les quartiers un système d'ilotage avec un policier dédié responsable par quartier, ce qui est cependant exclu avec son effectif trop restreint pour cela. Aux Cayes, le commissaire nous a expliqué que « tous les policiers savent que la police de proximité est la base de la Police nationale et essaient d'adopter certains concepts dans leurs méthodes de travail ». En l'absence d'une doctrine d'emploi adoptée par la direction de la PNH, il semble bien que chaque commissaire développe sa propre vision ou interprétation de la police de proximité et, la plupart du temps, ils mettent en pratique au moins partiellement, lorsque les conditions le permettent, certains des principes qu'ils privilégient.¹⁷²

La mairie de Port -au-Prince, par exemple, nous a affirmé ne pas être partie prenante d'un cadre de concertation avec la police, la justice et la société civile qui viserait à imaginer des programmes de réduction de la violence. La mairie a déploré n'entrer en discussion avec la police que de manière réactive pour répondre ponctuellement à des incidents ou dans le cadre de la procédure d'autorisation pour des manifestations de rue. Comme l'avaient déjà fait remarquer Donnay et Burt

¹⁷¹ Cf. entretien de Coginta avec l'Académie de police de Port-au-Prince.

¹⁷² Les chercheurs Baranyi et Saisiné (Baranyi, St. et Y. Saisiné, 2016. *Police nationale d'Haïti et la crise de la gouvernance*. Rapport de recherche no 2, Université d'Ottawa, mars, 2016) avaient eux aussi fait le constat d'une mise en œuvre, ponctuelle, locale, de certains principes de la police de proximité en l'absence d'une doctrine nationale. Ils ont observé plusieurs expériences à l'échelon de commissariats, comme au Cap Haïtien, ayant développé des collaborations notamment sur les violences basées sur le genre dans l'esprit du partenariat prôné par la police de proximité. Le bilan tiré par ces deux chercheurs est que ces initiatives ponctuelles, toutes positives, ne se déroulent dans un cadre normatif régit par une doctrine et qu'elles ne se comprenaient même pas toujours comme initiatives de police de proximité par les acteurs de la PNH. Quelques années plus tôt, les analystes Donay et Burt (Donais, T. et G. Burt, *Vertically integrated peace building and community violence reduction in Haiti*. The Center for International Governance Innovation, Waterloo, Ontario, Canada, 2013) étaient parvenus à la même conclusion. Ils montraient que les programmes de réduction de la violence communautaire menés à Port-au-Prince dans les quartiers populaires prônaient des collaborations transversales entre la police, les ONGs internationales et la société civile haïtienne sans pour autant que ces partenariats ne se déroulent dans le cadre d'une doctrine qui permettrait une approche systématique, structurée et pérenne notamment à travers des organes de gouvernance de la sécurité de proximité comme le sont les conseils locaux de sécurité.

dans un article clef de 2013¹⁷³ après avoir analysé les programmes de réduction de la violence communautaire mis en place à la fin des années 2000, le maillon de l'intégration « verticale » de la police de proximité n'a jamais été mis en place. Si des collaborations horizontales entre différents acteurs ont eu lieu notamment via les programmes de réduction de la violence communautaire, ces collaborations ne se sont pas ancrées institutionnellement dans l'Etat. Il n'y a pas d'organes actifs de concertation municipaux permettant de fédérer les acteurs de la sécurité et de la prévention autour d'une définition commune d'une stratégie de réduction de la violence. En reléguant la police de proximité à une unité départementale travaillant en parallèle des commissariats, la PNH a créé un silo de la prévention qui ne s'intègre pas ni dans l'approche des commissariats ni dans une vision plus globale incluant les partenaires.¹⁷⁴ Autrement dit, il n'y a pas de plans globaux, intégrés, qui lient l'action du commissariat, de l'unité de police de proximité et des partenaires. Chacun « travaille » de son côté. Il faut noter cependant que le décret sur les collectivités territoriales de 2006¹⁷⁵ avait prévu la création d'un Conseil de sécurité municipale dans son article 116. Cet article 116 stipulait ceci :

Il est créé un Conseil de sécurité municipale formé du Maire principal, du Commissaire de Police municipale ou du plus haut gradé dans la commune, du Commissaire du gouvernement, du vice-délégué, du juge de paix et d'un représentant de la société civile.

Cet article est tombé en désuétude ou n'a simplement jamais été suivi d'effets. Le décret n'a pas non plus défini le rôle de ces conseils dans un règlement d'application par exemple. En septembre 2021, le nouveau gouvernement s'est engagé à réactiver ces Conseil de sécurité municipale ou CSM. Le ministre de l'Intérieur et des collectivités territoriale, également en charge de la Justice et de la sécurité publique a signé un mémorandum à cet effet qui stipule que ces conseils sont « effectifs » dès le 23 septembre 2021 mais toujours sans en préciser les fonctions de sorte qu'il est trop tôt pour savoir si ces CSM pourront jouer un rôle dans une approche plus large de la police de proximité à l'avenir.¹⁷⁶

Police judiciaire

L'investigation criminelle débute avec la plainte qui en est le déclencheur dans la plupart des cas. Le *Baromètre des Amériques* permet de mesurer le taux de plaintes à la police à partir de la campagne de sondage effectuée 6 mois après le séisme de 2010. Dans les campagnes de sondage subséquentes, la question n'a malheureusement plus été posée de sorte qu'on ne connaît pas ces taux pour les années suivantes. Sur les 184 personnes victimes d'un crime les derniers six mois en

¹⁷³ Donais, T. et G. Burt, 2013. *Vertically integrated peace building and community violence reduction in Haiti*. The Center for International Governance Innovation, Waterloo, Ontario, Canada.

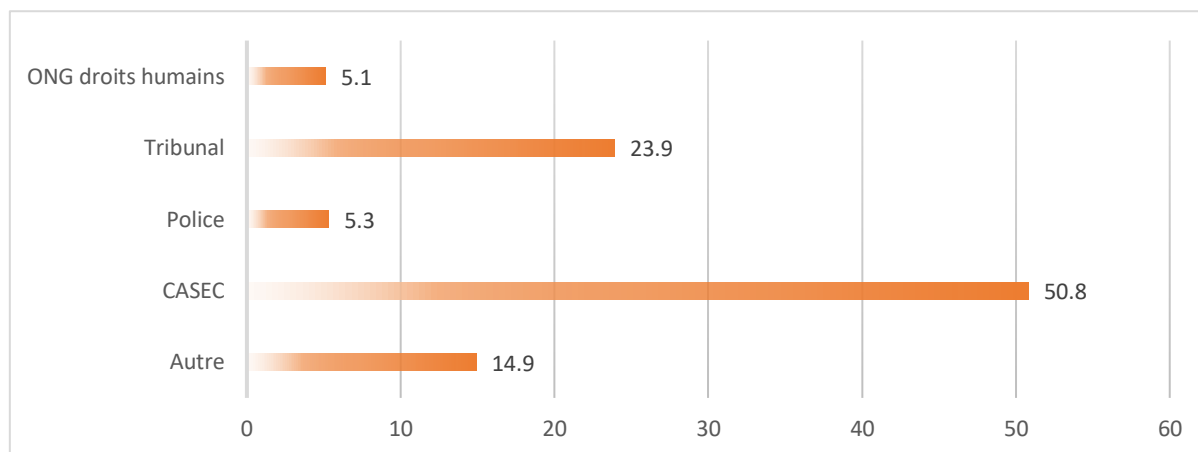
¹⁷⁴ Il y a eu des tentatives de mise en place d'organes de gouvernance locaux de la sécurité et de formulation de plans de prévention de la violence dans les villes que nous avons visitées, à savoir Saint-Marc, Ouanaminthe, Gonaïves, Cap-Haïtien, Les Cayes via le programme conjoint de Prévention des Conflits et de Cohésion Sociale (PCCS) mis en œuvre par le PNUD, l'OIM, l'UNFPA, l'ONUFEMMES et l'UNESCO et doté d'un budget de 7 millions de dollars américains. Ces villes devaient être soutenues pour réaliser des diagnostics locaux de sécurité et les plans de prévention de la violence par l'Observatoire national de la criminalité et de la violence soutenu par le PNUD. En 2021, il ne reste pas de traces de ces initiatives.

¹⁷⁵ Décret du 1er février 2006 fixant le Cadre général de la décentralisation ainsi que les principes d'organisation et de fonctionnement des collectivités territoriales haïtiennes.

¹⁷⁶ Une copie du mémorandum nous a été remise par le BINUH.

2010 (63.5% des vols mais également des braquages dans 22.7% des cas), la moitié environ (51.7%) avaient rapporté le cas à une institution (cf. Figure 19). Seules 5.3% des victimes ayant rapporté un cas ont cependant déposé plainte à la police. La moitié des victimes ayant rapporté leur cas à une institution (50.8%) se sont tournées vers les CASEC/ASEC pour le faire (50.8%) et 23.9% l'ont rapporté directement au tribunal. Les chiffres sont présentés dans la Figure 19.

Figure 19: La dénonciation de la criminalité (moyenne nationale, en %, 2010)



Source : Baromètre des Amériques (2010)

Interrogés sur les raisons qui les ont amenées à ne pas dénoncer, 44.3% des victimes ont déclaré que c'était inutile, 22.9% que c'était dangereux en raison du risque de rétorsion, 12.7% que les preuves manquaient, 12.8% que le cas n'était pas suffisamment sérieux et 7.3% pour d'autres raisons. Bien que l'analyse porte sur un petit échantillon, on distingue cependant une tendance des femmes à moins rapporter à la police (3.6%) que les hommes (8.3%) et à plus rapporter aux CASEC/ASEC (53.6%) que les hommes (44.4%).

Ces données de juillet/août 2010 ont été récoltées dans un contexte très particulier où les institutions étaient désorganisées à la suite du séisme. Cependant, elles sont consistantes avec les résultats d'autres études. Les chercheurs Marcelin et Cela ont également réalisé des sondages de victimisation sur une période de 4 ans avant comme après le séisme de 2010.¹⁷⁷ Selon leurs données, 26.7% des victimes ont déposé plainte à la police ou la justice. Ils confirment également que 28.4% des victimes n'ont pas dénoncé en raison de la peur de rétorsions ou de l'absence de confiance dans le système et 38.8% car ces victimes étaient d'avis que c'était inutile du fait que les autorités « n'auraient rien fait ».

Nous reviendrons dans la section consacrée à la justice sur le rôle de la justice informelle et notamment le rôle joué par les CASEC et des ASEC qui interviennent en priorité dans la résolution des conflits. Le rôle des CASEC et des ASEC dans les arrangements sécuritaires locaux ne doit pas être sous-estimé. Lors des entretiens menés pour cette étude, un membre de l'ASEC de la 1^{ère} section communale de Port-au-Prince interrogé nous a expliqué avoir mis en place une brigade de vigilance pour assurer la sécurité dans la zone qu'il « dirige ». Chaque membre d'ASEC, en effet, représente une portion du territoire de la section communale qui correspond plus ou moins à un quartier. Ce

¹⁷⁷ P. 8. Louis, H. Marcelin et Toni, Cela. "Justice and rule of law failure in Haiti: A view from the Shanties". *Journal of Community Psychology*, Août 2019.

représentant nous a dit jouer également un rôle d'intermédiaire avec la PNH. Selon lui, la PNH n'intervient en général pas sur appel des résidents de la zone mais, en revanche, elle intervient systématiquement si c'est lui-même qui appelle la police. Les ASEC jouent un rôle d'interface entre la communauté et la police. Les commissaires que nous avons interrogés sur le terrain ont confirmé l'importance de ces administrateurs. Ils leur apportent de l'information, arrêtent des suspects qu'ils amènent au poste, organisent la sécurité à l'échelon local, nous ont-ils expliqué. Sachant cela, les résidents se tournent plutôt vers les ASEC pour rapporter des problèmes de criminalité.

L'investigation criminelle est particulièrement handicapée par l'absence d'un intranet et du réseautage des commissariats. Les commissaires ont tous relevé qu'il est fastidieux d'effectuer un contrôle des antécédents judiciaires d'un suspect sachant qu'ils n'ont pas un accès direct aux bases de données centrales comme le casier judiciaire et les autres fichiers centraux. Pour cela, il faut passer des appels téléphoniques. Ils sont aussi d'avis que les données des départements, qui ne sont pas informatisées, compliquent l'alimentation des fichiers centraux et leur fiabilité. En cas d'arrestation d'un suspect, un commissaire nous a expliqué qu'il appelle chacun des départements dans sa procédure de vérification.

Les commissariats ne relèvent pas les empreintes digitales lors de leurs investigations, faute d'équipements, nous a expliqué un commissaire, mais aussi faute d'accès au fichier central sur les empreintes. Les criminels obtiennent facilement de faux papiers sous une nouvelle identité et ils n'ont pas les moyens de vérifier dans un fichier central une correspondance d'empreintes. Seul Port-au-Prince a une police scientifique. Celle-ci n'est pas déployée dans les départements. L'académie de police n'offre pas de formations en police scientifique, la formation de ces techniciens dépendant entièrement de l'assistance internationale.

Le maintien de l'ordre

Le maintien de l'ordre ou gestion des foules est traditionnellement réputé l'une des dimensions les plus délicates de l'action de la police en raison de la nature politique des manifestations. La manière dont le maintien de l'ordre s'exerce tend à être interprété comme le reflet de la nature du régime. Un usage excessif de la force par la police a pour conséquence d'exacerber le conflit dans la rue et peut entraîner une radicalisation du mouvement social. Pour l'éviter, les polices disposent d'un répertoire de techniques de désescalade de la violence qui est enseigné dans les écoles et les académies de police. Elles disposent également d'un arsenal de moyens dits intermédiaires, comme le gaz lacrymogène ou des balles en caoutchouc, qui leur permettent d'adapter l'usage de la force à la situation et respecter le principe de la proportionnalité admis dans les codes de conduite onusiens.¹⁷⁸

Le maintien de l'ordre a été soumis récemment à rude épreuve avec le mouvement populaire déclenché par la hausse des prix du carburant en juin 2018¹⁷⁹ et relancé quelques mois plus tard par l'éclatement de la vaste affaire de corruption liée au fonds *PetroCaribe*. Les manifestations

¹⁷⁸ Le *Code de conduite pour les responsables de l'application des lois* de 1979 et les *Principes de base sur l'utilisation de la force et l'usage des armes à feu par les responsables de l'application des lois* de 1990.

¹⁷⁹ Sur ce mouvement populaire et le cycle de manifestations, voir la thèse de masters de Magalie Civil, 2020. *Une analyse sociologique du phénomène peyilòk en Haïti*. Université d'Ottawa.

répertoriées pour la période de juin 2018 à décembre 2020 par la BINUH s'avèrent dans leur grande majorité, ainsi qu'on l'a vu au chapitre III, violentes et, durant le cycle de manifestations, des gangs armés ont été à l'œuvre. Les violences lors de manifestations impliquent la présence de gangs armés, l'élévation de barricades dans des endroits économiquement stratégiques, le vandalisme de biens publics et privés, et parfois l'usage d'armes à feu.¹⁸⁰ Dans le contexte d'une défiance grandissante et profonde dans le système politique et le système des partis politiques ainsi que le déclin de la participation électorale depuis plus de dix ans, on peut supposer que le maintien de l'ordre continuera d'absorber une partie non négligeable du travail de la police et qu'il constituera un défi de taille pour se conformer aux normes internationales en matière de gestion démocratique des foules.

Selon le rapport pays portant sur l'année 2018 du département d'Etat américain, la PNH maîtrise plutôt bien les techniques de maintien de l'ordre. Ce rapport déclarait : « Si des manifestations spontanées à motivation politique ont parfois provoqué des réactions agressives de la part des forces de l'ordre, la police a dans l'ensemble réagi de façon professionnelle et efficace. »¹⁸¹ Human Rights Watch qui a fait état de plusieurs cas d'usage excessif de la force par les unités de maintien de l'ordre dans la période 2018-2020.¹⁸² Le BINUH et le Haut-Commissariat pour les droits de l'homme (HCDH) ont fait état quant à eux de nombreuses violations en 2018 et 2019 dans un rapport conjoint daté de janvier 2021.¹⁸³ Le rapport a dénombré 60 cas de violation du droit à la vie et 171 violations du droit à la sécurité de la personne attribuables aux autorités. Dans la « majorité des cas documentés par le BINUH/HCDH, les forces de l'ordre ont fait usage d'armes létales afin de disperser des manifestants, tirant sans distinction dans la foule, en contravention avec les normes applicables » (p. 13) et notamment des principes de la nécessité, de l'extrême nécessité et de la proportionnalité. Le rapport du BINUH/HCDH a également documenté des cas de traitements cruels, inhumains ou dégradants de la part des agents de la PNH, en contravention de la Convention sur la torture¹⁸⁴. Le rapport a relaté des cas d'agressions physiques contre des journalistes par des agents des unités de maintien de l'ordre (p.15 et p. 19). Le BINUH/HCDH a documenté que le décès de 60 personnes est imputable aux forces de l'ordre dans le cadre de ces manifestations. Le BINUH/HCDH a également rapporté « de nombreuses situations où le droit de réunion pacifique a été violé » pendant ces manifestations et écrit que « il se dégage une tendance où (...) des membres de la PNH ont fait usage du gaz lacrymogène ou de balles réelles par des tirs en l'air afin de disperser des rassemblements et marches pacifiques » (p. 19).

Le rapport du Secrétaire général des Nations unies au Conseil de sécurité S/2019/198 fait état de ressources trop limitées de la PNH pour faire face à la lourde charge du maintien de l'ordre représentée par le volume très élevé de manifestations notamment violentes. Le mandat du BINUH adopté via la résolution 2476 (2019) du 25 juin 2019 identifie explicitement la nécessité de renforcer la capacité de la PNH « de maintenir l'ordre public notamment grâce à l'organisation de formation sur les droits de la personne et la maîtrise des foules ». Parmi les recommandations du rapport

¹⁸⁰ Par exemple, Mission des Nations unies pour l'appui à la justice en Haïti, *Rapport du Secrétaire général*, S/2019/198, p.3.

¹⁸¹ P.17, Rapport 2018 sur les droits de l'homme – Haïti. *Reports on Human Rights Practices for 2018*, United States Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor.

¹⁸² Human Rights Watch, *Rapport Mondial*, 2021. <https://www.hrw.org/fr/world-report/2021/country-chapters/377434>. (vu le 14 juin 2021).

¹⁸³ BINUH et HCDH, 2021. *Rapport sur les violations et abus des droits de l'homme lors des manifestations de 2018 et 2019*.

¹⁸⁴ La Convention sur la torture est signée par Haïti mais non ratifiée.

précité du BINHU/HCDH, on peut en relever ici plusieurs : a) une révision du cadre légal sur la manifestation de rue devrait être entreprise pour protéger l'exercice du droit de réunion pacifique », b) une révision de la législation pour protéger les journalistes dans l'exercice de leur fonction, c) l'élaboration de règlements au niveau de la PNH pour encadrer les pratiques policières lors des manifestations publiques et précisant les conditions et les procédures requises dans le cadre de la dispersion de celles-ci (doctrine d'emploi), d) assurer que les personnels employés dans le maintien de l'ordre soient formés à cet effet et éviter d'engager des unités non formées au maintien de l'ordre et e) assurer la poursuite des enquêtes sur les incidents aux niveaux de l'IGPN, de la police judiciaire et des tribunaux. Le gouvernement haïtien s'est déclaré d'accord avec les recommandations tout en déclarant souhaiter un appui en équipements (sous-entendu non létaux et armes dites intermédiaires, non létales) pour favoriser l'intervention proportionnelle dans la gestion des foules et en soulignant l'importance de la formation continue sur les techniques de gestion des foules et les droits de l'homme. L'ouverture du gouvernement face aux recommandations est une opportunité pour développer un programme d'appui en la matière.

La corruption

Le chercheur Christopher Stone montrait en 2010 que 51% des répondants de Port-au-Prince, Gonaïves et Hinche estimaient que l'on pouvait éviter une arrestation en payant un pot-de-vin à la police.¹⁸⁵ Dans l'indice de corruption calculé par *Transparency International*, Haïti figure au 170^{ème} rang sur 179 pays avec un score de 18 sur 100. La tendance est à l'augmentation de la corruption selon *Transparency International*, Haïti perdant récemment des points à chaque nouvelle évaluation annuelle. L'expérience d'une demande de pot de vin de la part de la PNH n'est cependant pas très fréquente et, si l'on se réfère aux données du *Baromètre des Amériques*, elle ne présente pas d'augmentation de 2006 à 2017. 6.6% des résidents ont fait l'expérience d'une demande de pot-de-vin par un policier sur 12 mois en 2017. Comme la question est posée à l'ensemble des résidents, et non uniquement à ceux qui ont été en contact avec la police dans un contrôle de la route, un dépôt de plainte ou pour un service quelconque, ce taux ne reflète pas la problématique de la corruption. Ce que l'on peut affirmer en revanche est qu'il n'y a pas d'évolution négative (ou positive) dans cette pratique au niveau de la PNH depuis 2006.

Formation

Pratiquement tous les commissaires rencontrés ont souligné le besoin en formation. L'un d'eux s'est exprimé là-dessus en disant qu'il « a quatre agents avec plus de 10 ans d'expérience qui n'ont d'autres références en matière de formation que le dernier jour de classe d'école de police ». Il n'y a pas de formation continue dans des lieux de formation et les « inspecteurs de police qui devraient assurer des formations sur place ont en réalité eux-mêmes besoin d'être formés ». Le commissaire des Cayes juge que les formations les plus nécessaires concernent la police judiciaire, les techniques d'investigation et d'interrogatoire des suspects. Le commissaire de Ouanaminthe a mentionné une formation sur le leadership, l'éthique, le harcèlement sexuel et la police communautaire.

¹⁸⁵ Christopher Stone. "A New Era for Justice Sector Reform in Haiti". *Working Papers on Crime and Criminal Justice*. Harvard Kennedy School Faculty Research Working Paper Series, 2010.

CHAPITRE VII. ACCES, PERFORMANCE ET GOUVERNANCE DE LA JUSTICE

Ce chapitre analyse la problématique de la justice à partir des questions de :

- a) L'accès à la justice
- b) La performance de l'institution de la justice
- c) La gouvernance de la justice.

L'accès à la justice

L'aide juridique est un pilier de l'assistance internationale en Haïti. La justice est en effet coûteuse dans le pays sachant qu'un simple acte administratif tel que le constat pour cambriolage d'un juge de paix peut coûter 100 USD.¹⁸⁶ Dans un pays où la majorité de la population vit sous le seuil de pauvreté monétaire, les frais de justice et d'avocats sont une barrière pratiquement infranchissable. Les programmes internationaux d'assistance à l'aide légale remontent aux années 1990 et cela principalement dans la perspective de désengorger les prisons. La détention préventive prolongée est l'une des raisons d'un engorgement chronique des prisons dans le pays. En 2014, l'expert indépendant sur les droits de l'homme en Haïti mandaté par le Conseil des droits de l'homme s'alarmait sur le fait que la surpopulation carcérale engendrait des situations inhumaines. Dans une prison de Port-au-Prince visitée, l'espace à disposition de chaque prisonnier ne dépassait pas 40 cm² alors que les recommandations de la Croix rouge internationale recommandent 3.4m².¹⁸⁷ Quelque 80% de la population carcérale aujourd'hui est en attente de procès et en situation de détention préventive.

L'appui à l'aide juridique et la nouvelle loi sur l'assistance légale

Le groupe Checchi contracté par USAID octroya des subventions à 19 organisations de la société civile chargées du suivi de dossiers de détention préventive à la fin des années 1990.¹⁸⁸ Des Bureaux d'assistance légale (BAL) ont été soutenus tour à tour par l'ONG belge *RCN Justice et démocratie* dans la première partie des années 2000 puis par un programme de l'*International Legal Assistance Consortium* et de la MINUSTAH, appelé Système national d'assistance légale (SYNAL) qui a couru de 2007 jusqu'en 2011. 17 BAL ont été appuyés par ce programme avec des financements d'abord canadiens puis de l'UNASUR (Union des nations sud-américaines).¹⁸⁹ Le programme PROJUSTICE de USAID a pris le relai ensuite et mis en place des Services d'éducation et d'assistance légale (SEAL) à partir de 2009 dans 6 des 18 arrondissements judiciaires du pays. À partir de 2012, la MINUSTAH a soutenu d'abord 4 BAL, puis 5, jusqu'en 2016. Le Canada ainsi que USAID à travers son programme *Justice Sector Strengthening Program (JSSP)*¹⁹⁰ et le PNUD ont également appuyé l'aide légale

¹⁸⁶ Les prix varient d'un juge de paix à l'autre en fonction notamment des distances à parcourir et en l'absence d'une tarification agréée selon un entretien de Coginta avec la Fédération des barreaux d'Haïti (août 2021). Voir également <https://lenouvelliste.com/article/56503/combien-coute-un-constat-legal>, *Le Nouvelliste* du 15 avril 2008.

¹⁸⁷ Report of the independent expert on the situation of human rights in Haiti, Gustavo Gallon, Human Rights Council, A/HRC/25/71 du 7 février 2014.

¹⁸⁸ Vera Institute, *La détention préventive prolongée en Haïti*, juillet 2002, p. 14.

¹⁸⁹ Voir aussi ICG (2011 :8). International Crisis Group, 2011. *Garantir la sécurité en Haïti : réformer la justice*. Update Briefing. No 27. 27 octobre 2011.

¹⁹⁰ Ce programme qui couvre la période 2016-2022 appuie l'aide légale gratuite dans 6 juridictions.

localement et continuent de le faire aujourd'hui notamment pour améliorer l'assistance légale dans le cas des violences sexuelles.

Avec la loi du 26 octobre 2018 portant sur l'assistance légale, l'aide juridique est devenue une responsabilité de l'Etat et c'est désormais le Conseil national d'assistance légale (CNAL), installé le 12 mai 2021 dans la controverse¹⁹¹, qui chapeaute les BAL. Cela devrait permettre de stabiliser quelque peu les BAL qui, jusqu'ici, n'existaient dans les localités que pour des durées déterminées au gré des financements des bailleurs. En 2018, par exemple, Saint Marc et Cap-Haïtien disposaient de BAL¹⁹² qui s'avèrent ne plus être opérationnels en 2021 au moment où nous avons visité ces localités. Selon la direction des BAL que nous avons rencontrée, 7 BAL sont aujourd'hui définitivement installés et financés par le ministère de la Justice et de la sécurité publique. Il s'agit des BAL de Jacmel, Gonaïves, Port de Paix, Fort Liberté, Miragoâne, Petit-Goâve et des Cayes.¹⁹³ Aux Gonaïves, notons que les bureaux du BAL que la mairie avait accueilli dans ses bâtiments ont été détruits le 11 février 2021 ont été incendiés par le gang de Raboteau.¹⁹⁴ L'allocation budgétaire du ministère ne permet pas de financer les BAL dans chacun des 18 arrondissements judiciaires du pays et l'extension du programme dépend encore de l'assistance internationale.¹⁹⁵ Les BAL locaux sont chacun coordonnés par un avocat expérimenté¹⁹⁶ et devraient être occupés, de manière minimale, par 3 « balistes » recrutés localement par le coordonnateur, selon la vision de la direction des BAL.

Le coordonnateur du BAL des Cayes, que nous avons rencontré, nous a expliqué que sa structure n'avait pas de bureau jusqu'en juin 2021, que le séisme a endommagé son petit parc informatique et qu'il ne dispose pas de groupe électrogène assurant la continuité de son alimentation électrique. Il fonctionne avec 2 avocats stagiaires volontaires et 3 personnels administratifs. Pour des experts haïtiens, le recourt des BAL à des avocats stagiaires limite leur capacité à traiter adéquatement des dossiers qui peuvent être complexes.¹⁹⁷ La petite équipe du BAL des Cayes traite en moyenne de 10 à 15 dossiers par mois, le plus souvent des dossiers concernant des vols, des viols et des dossiers concernant l'infraction d'associations de malfaiteurs. Le défi pour l'équipe consiste à s'assurer que les dossiers avancent sachant que les juges sélectionnent les dossiers et que, sans assistance juridique, un dossier peut « rester dans les tiroirs du juge » pendant longtemps. Le BAL des Cayes recourt souvent à la médiation pour permettre la libération rapide d'auteurs d'infractions et d'apaiser les conflits. A titre d'exemple, le BAL a permis la libération de l'auteur d'un vol de moto en procédant à une médiation avec le propriétaire de la moto qui a débouché sur la signature devant

¹⁹¹ La Fédération des barreaux d'Haïti est en conflit avec le ministère de la Justice et de la sécurité publique sur la nomination du Conseil national d'assistance légale et la direction *ad interim* des BAL en considérant que l'organisme chargé de fournir, administrer, coordonner et contrôler les BAL doit être indépendant du pouvoir exécutif. Cette opposition est d'autant plus importante que l'article 20 de la loi sur l'assistance légale prévoit que le Président de la Fédération des barreaux d'Haïti est membre du CNAL ex officio. Cf. *Le Nouvelliste* <https://lenouvelliste.com/article/229019/lexecutif-installe-le-cnai-la-fbh-denonce-le-manque-de-legalite-et-de-transparence-du-processus>.

¹⁹² Cf. *Second periodic report submitted by Haiti under article 40 of the Covenant*, due in 2018, Human Rights Committee, International Covenant on Civil and Political Rights, 24 avril 2019.

¹⁹³ Entretien de Coginta avec la direction des BAL du 7 juin 2021.

¹⁹⁴ Cf. *infra*, section étude de cas, Gonaïves.

¹⁹⁵ Le rapport d'évaluation de 2017 sur les BAL recommande également une aide légale mobile pour atteindre les zones rurales du pays. Cf. USAID et ONU, *Etat de Lieux de l'Assistance Légale en Haïti. Leçons apprises*. Juillet 2017.

¹⁹⁶ Le Coordonnateur doit avoir au moins 5 années d'expérience, comme définit dans la loi du 26 octobre 2018, article 37.

¹⁹⁷ Entretien de Coginta avec la RENAMA, le syndicat de la magistrature, août 2021.

notaire d'un accord de règlement à l'amiable. Pour le Coordonnateur du BAL des Cayes, la médiation est le meilleur moyen d'éviter d'engorger les prisons pour des affaires banales qui peuvent être résolues par des accords entre les parties. Il souhaiterait obtenir des formations sur la médiation et soutient qu'il serait important que la médiation pénale soit inscrite dans le nouveau code de procédure pénal.

Le PNUD soutient actuellement le CNAL pour l'élaboration d'un plan stratégique de déploiement des BAL et pour la rédaction de règlements d'application de la loi du 26 octobre 2018 qui, notamment, doivent servir à affiner les critères d'éligibilité à l'assistance légale et à fixer la rémunération des balistes.

En parallèle de ces programmes institutionnels, il y a toujours eu un soutien international au réseau d'ONGs spécialisées dans l'accompagnement des victimes, que ce soit aux niveaux juridique, social, psychologique ou médical, et notamment sur les questions du genre.¹⁹⁸ Ce réseau d'organisations de base a été soutenu par différents bailleurs et, le plus récemment, par le Canada avec l'association Avocats sans frontières-Canada, et par l'Union européenne (à travers le volet gouvernance de son programme du 11^{ème} FED) et le PNUD (à travers un projet conjoints avec l'UNICAF et ONU Femmes de renforcement de l'accès à la justice des populations les plus vulnérables, en particulier les femmes et les enfants en vue d'une meilleure cohésion sociale).

L'impact des BAL sur la détention préventive

Publié en 2017, un rapport d'évaluation conjoint de l'USAID et de l'ONU sur l'assistance légale¹⁹⁹ suggère un impact positif sur la durée de la détention préventive à partir des chiffres des différents acteurs engagés dans ce type d'assistance. Ce rapport estime que sur « une période de 5 ans, les initiatives d'assistance légale ont contribué à la libération d'un nombre de personnes largement supérieur à la population carcérale du pays » (p. 13). Il s'agirait, toujours selon les auteurs du rapport, du type d'initiative *ayant le plus fort impact sur la durée de la détention préventive prolongée* et cela malgré des carences constatées à la fois dans la faible territorialisation des BAL et dans la formation des avocats, souvent des stagiaires, qui œuvrent comme balistes. L'assistance légale contribue a) au désengorgement des prisons, b) à améliorer significativement l'accès à la justice et c) à réduire l'impact des conditions inhumaines qui caractérisent les prisons en Haïti.

Pourtant, à elle seule, l'assistance juridique n'est pas en mesure de résorber le problème de la détention préventive prolongée. Globalement, dans le long terme, il apparaît en effet que les taux de détention préventive ne diminuent pas depuis 25 ans. Selon l'Expert indépendant des Nations unies sur la situation des droits de l'homme en Haïti²⁰⁰, en 2016, 71% des personnes privées de liberté n'avaient pas été entendues par une autorité judiciaire.²⁰¹ Ce chiffre varie peu par rapport aux années précédentes et oscille entre 70% et 80% sur les derniers 25 ans. L'aide légale fonctionne essentiellement comme une soupape, soulageant momentanément le système, mais ne palie pas la faiblesse de l'institution judiciaire qui ne parvient pas à traiter les cas dans des délais raisonnables. En

¹⁹⁸ Voir le rapport du PNUD (Agnès Hurwitz) intitulé « Assistance légale pour les femmes victimes de violence de genre en Haïti », Port-au-Prince, avril 2013, particulièrement les pages 26 et 17.

¹⁹⁹ USAID, ONU. *Etat des lieux de l'assistance légale en Haïti. Leçons apprises*. Juillet 2017.

²⁰⁰ *Rapport de l'Expert indépendant sur la situation des droits de l'homme en Haïti*, Conseil des Droits de l'homme, 12 février 2016.

²⁰¹ *Rapport de l'Expert indépendant sur la situation des droits de l'homme en Haïti (A/HCR/34/73)* du 8 mars 2017.

2011, l'*International Crisis Group* suggérait déjà une relation de cause à effet entre le trop petit nombre de personnels formés dans les tribunaux pour un trop grand nombre de crime et d'arrestations.²⁰² Cela aurait été un effet pervers de l'approche « security-first »²⁰³ de la communauté internationale dans le pays. Cette approche visant à appuyer en priorité la Police nationale d'Haïti aurait entraîné mécaniquement un volume d'arrestations accru que le système judiciaire, dont la réforme fut plus lente, difficile et politisée²⁰⁴, n'a pas été en mesure de traiter. Le volume d'arrestations est également liée aux pratiques policières dites de l'« arrimage » dans le langage vernaculaire. L'arrimage consiste à arrêter des personnes de manière indiscriminée lors de raids dans les quartiers populaires ou de manifestations violentes. Pour justifier l'incarcération, la police caractérise l'infraction des personnes interpellées d'« association de malfaiteurs »²⁰⁵. Ces pratiques font grimper les taux de détention préventive. Le rapport du Secrétaire général de l'ONU (S 2020 123 E, p. 23) au Conseil de sécurité indique par exemple que le taux de détention provisoire a passé de 73% à 75% entre le 4 septembre et le 1^{er} décembre 2019 en raison précisément de la pratique de l'arrimage durant le cycle de manifestations qui a bloqué le pays durant cette période.

L'aide légale, la judiciarisation des conflits et la violence communautaire

Dans leur rapport d'évaluation sur l'assistance légale mentionné plus haut, les experts de l'USAID et des Nations unies ont noté en 2017 que l'assistance aux victimes de violence était jusque-là un aspect plutôt « secondaire » de la pratique des BAL.²⁰⁶ Historiquement, les BAL se sont plus focalisés sur l'objectif de la réduction de la détention provisoire prolongée que sur l'accès à la justice des populations défavorisées. Les évaluateurs ont suggéré que l'effort des BAL se rééquilibre en faveur de la résolution des problèmes de violence des quartiers défavorisés et cela dans la perspective de la réduction de la violence communautaire. Nous avons vu que c'est bien dans ces quartiers défavorisés, avec une forte présence de gangs, que les taux de criminalité sont le plus élevés. L'assistance légale devrait s'étendre à ces quartiers et permettre une judiciarisation des cas des victimes de violence. La prise en charge de cas « générateurs de conflits », *in fine*, doit permettre d'éviter que des conflits à l'origine mineurs ne débouchent ou n'escaladent en provoquant plus de violences encore. En quelque sorte, l'assistance judiciaire aurait un rôle à jouer, selon ces experts, dans les programmes de prévention des violences communautaires dans les quartiers populaires.

La justice communautaire

L'analyse des pratiques des résidents en matière de plainte montre qu'en effet seule une minorité des conflits est traité par le système formel. Si l'accès à la justice forme une barrière parfois

²⁰² International Crisis Group, 2011. *Garantir la sécurité en Haïti : réformer la justice*. Udpade Briefing. No 27. 27 octobre 2011.

²⁰³ Thèse défendue par Walby et Monaghan (Walby, K. and J. Monaghan, 2011. « "Haitian paradox" or dark side of the security-development nexus? Canada's role in the securitization of Haiti, 2004–2009". *Alternatives: Global, Local, Political*, 36 (4), pp. 273–287. Voir également, Dos Santos Parra (Dos Santos Parra, M., 2019. "Minustah's Legitimacy and the 'Security-first' Approach: Reassessing Statebuilding and its Violent Features in the Case of Haiti". *Journal of Intervention and Statebuilding*). Baranyi relativise quelque peu cette thèse (cf. Baranyi, S., 2014. Canada and the security-development nexus in Haiti: the "dark side" or changing shades of gray? *Canadian Foreign Policy Journal*, 20:2, pp. 163-175).

²⁰⁴ Voir DPK Consulting. 2010. *Judicial Reform Plans in Haiti during the last 20 Years*. Haïti PROJUSTICE Project. USAID. Juillet 2010.

²⁰⁵ Cette pratique est mentionnée par l'ICG (ICG 2011 :3, note 8). International Crisis Group, 2011. *Garantir la sécurité en Haïti : réformer la justice*. Udpade Briefing. No 27. 27 octobre 2011. La pratique a cependant diminué en 2019, selon les experts.

²⁰⁶ USAID & ONU. *Etat des lieux de l'assistance légale en Haïti. Leçons apprises*. Juillet 2017.

infranchissable pour les victimes et les justiciables les plus démunis, les chercheurs sont d'avis qu'il existe d'autres explications au recours par les communautés à des formes alternatives de justice.²⁰⁷ Les anthropologues haïtiens se réfèrent volontiers à l'existence d'un « dualisme » qui aurait son origine dans la période coloniale. Il y a en Haïti, comme l'affirme Gérard Barthélémy, le « pays en dehors et le pays en dedans » qui hérite de cette époque.²⁰⁸ Le prolongement de ce dualisme colonial originel, de ces deux mondes hermétiques évoluant en parallèle sans jamais se croiser ou se toucher, s'ancrerait matériellement aujourd'hui dans la coexistence dans le pays de « deux classes sociales fermées l'une à l'autre », chacune avec son territoire (les quartiers populaires versus les quartiers bourgeois), sa langue, son imaginaire et, finalement, son « droit », le droit formel des tribunaux pour la bourgeoisie et le droit coutumier des notables pour la grande majorité qui vit dans l'exclusion, la pauvreté et l'extrême pauvreté.

Une étude de 2017 sur l'utilisation de la justice formelle et informelle en Haïti à partir d'une méthode mixte de sondage de ménages et d'entretiens qualitatifs dans 3 juridictions - Martissant, Cornillon et Ouanaminthe – arrive à des conclusions assez similaires. L'étude constate que peu de conflits dans ces zones sont judiciairisés.²⁰⁹ Pour les cas les plus sérieux affectant les résidents, 7% donnent lieu à une dénonciation à la police, dans 4% des cas un avocat privé a été contacté, dans 2% c'est vrai d'un BAL et dans 12% c'est un tribunal qui a été directement contacté. Selon cette étude, le recours au système formel pour résoudre un problème de justice est légèrement plus fréquent pour les plus jeunes et les plus éduqués que chez les résidents illettrés et plus âgés. Pour les auteurs de l'étude, ce faible recours aux voies légales formelles a de multiples causes que l'on peut classer en deux grands groupes : les causes pragmatiques et les causes culturelles.

Tout d'abord, selon l'étude, les résidents accordent peu de confiance aux institutions de la justice formelle (4 à 10% seulement font confiance à ces institutions) en raison de considérations pragmatiques. Ces motifs sont a) le coût élevé de la procédure notamment pour une majorité dans les populations qui vit en-dessous du seuil de la pauvreté monétaire²¹⁰, b) des pots-de-vin à déboursier, lesquels sont disproportionnés par rapport au service demandé, c) le risque perçu d'une double victimisation par un procès perdu pour les victimes et d) le risque de condamnation pour les victimes. Le constat du juge de paix serait souvent plus coûteux que la perte enregistrée par le magasin ou la boutique.²¹¹ En l'absence de tarification fixe pour leurs services, les juges de paix peuvent avoir des pratiques très diverses pour monnayer leurs services de constat.²¹² 80% ou plus des répondants de l'étude menée par Diagnostic Development Group (2017) estiment que les juges sont corrompus et que les tribunaux ne sont pas équitables. Nous reviendrons sur ces chiffres dans le chapitre sur la perception de la justice formelle plus loin dans ce rapport.

²⁰⁷ Cf. P. Pierre-Louis, *Le système juridique haïtien. Entre ordre étatique et ordre coutumier*. Communication présentée au « Colloque international sur la place de la coutume dans l'ordre juridique haïtien », tenu à Port-au-Prince, les 29 et 30 novembre 2001.

²⁰⁸ Cité par Commission nationale de désarmement, démantèlement et réinsertion, page 249 : *CNDDR, Vulnérabilités des zones exposées à la violence communautaire*. Rapport. Avril 2020.

²⁰⁹ Cf. Rapport d'étude *Types de conflits et leurs méthodes de résolution formelle et informelle dans les zones rurales, desservies ou éloignées*, préparé par Diagnostic & Development Group, 27 octobre 2017.

²¹⁰ En 2012, 59% de la population vit sous le seuil de la pauvreté monétaire.

²¹¹ Cf. Compte rendu par un des auteurs du rapport sur le site *rezonodwes.com* le 7 novembre 2018 : <https://rezonodwes.com/2018/11/07/haïti-radiographie-dun-passage-de-la-justice-formelle-a-la-justice-informelle/>

²¹² Cf. « Combien coûte un constat légal ? », *Le Nouvelliste*, 15 avril 2008. <https://lenouvelliste.com/article/56503/combien-coute-un-constat-legal>

Le second groupe de motifs tient à la *culture de justice* qui prévaut, selon plusieurs études, en Haïti. Dans le monde « en dedans » selon l'expression de Barthélémy, les mécanismes informels de résolution des conflits sont en effet préférés au système formel du fait qu'ils relèvent d'une justice restaurative ou réparatrice, orientée vers la cohésion sociale et l'équilibre du groupe²¹³. La justice formelle est distributive, punitive, et, parce qu'elle peut générer d'autres conflits parfois plus graves encore, tend à être écartée par les parties à un conflit. Par le dialogue et le consensus, la justice traditionnelle²¹⁴ reproduit la paix sociale et la sécurité collective que recherchent les parties. S'appuyant sur des études dans 4 juridictions, les chercheurs Hauge et al.²¹⁵ constataient également en 2015 le très faible recours aux institutions formelles de justice par les résidents et expliquaient que, loin des stéréotypes qui présupposent que les communautés sont désorganisées, celles-ci, au contraire, puisent dans un répertoire traditionnel et coutumier de résolution des conflits allant de méthodes consensuelles par le dialogue, à l'arbitrage et aux sanctions. Ces répertoires n'évoluent cependant pas en vase clôt comme le veut l'approche peut-être trop mécanique des anthropologues cités plus haut. Selon ces chercheurs, ils comportent parfois un recours à la police, et beaucoup plus rarement, aux tribunaux. La police elle-même, informellement, pratique fréquemment la médiation, selon ces auteurs. En dernier recours, la pratique du vaudou et les prêtres vodou (les Hougan) peuvent être mobilisés par les victimes pour gérer les conflits de manière symbolique.²¹⁶ Dans les quartiers fragiles avec une forte prévalence des gangs, un nombre non négligeable de conflits tend à être gérés par les chefs de gang. Selon l'étude de Diagnostic & Development Group (2017) précitée, dans ce type de quartiers, 24% des résidents sont d'avis que le recours à la violence est la seule manière d'obtenir justice.

La médiation sociale, la justice de paix et les maisons de justice

Les principaux différends et conflits auxquels font face quotidiennement les résidents ne sont pas d'ordre criminel. Il s'agit de problèmes de baux, d'éviction arbitraire de logements, de prêts usuriers, des conflits fonciers, de suspension scolaire injustifiée, de conflits de voisinage, mais aussi des conflits au sujet de services publics, de services médicaux ou de problèmes d'argent.²¹⁷ La plupart de ces conflits sont du ressort de la justice de paix et, dans l'optique de la réduction de la violence communautaire, cette justice de paix est incontournable. Une voie complémentaire prometteuse nous paraît être les expériences menées avec les Maisons de justice. Ces Maisons de justice offrent aux résidents une plateforme de médiation sociale permettant de déjudiciariser des conflits mineurs, de désengorger le système judiciaire tout en accompagnant les victimes dans la clarification de leurs droits et, le cas échéant, dans l'identification des voies judiciaires adaptées à leurs problèmes. La médiation pénale restaurative partage avec la justice traditionnelle en Haïti l'objectif de reproduire la

²¹³ Cf. p. 8, Pierre-Louis. *Le système juridique haïtien. Entre ordre étatique et ordre coutumier*. Communication présentée au « Colloque international sur la place de la coutume dans l'ordre juridique haïtien », tenu à Port-au-Prince, les 29 et 30 novembre 2001

²¹⁴ Les leaders communautaires – les notables – sont les acteurs principaux de cette justice informelle et, aux yeux des répondants, sont aussi plus équitables, plus justes et moins coûteux. À côté des leaders communautaires, les auteurs de l'étude ont identifié « certains prêtres catholiques et pasteurs protestants, les CASEC et les ASEC comme jouant un rôle dans cette justice populaire.

²¹⁵ Hauge, Wenche, Rachelle Doucet & Alain Gilles, 2015. Building peace from below—the potential of local models of conflict prevention in Haiti, *Conflict, Security & Development*, 15:3, pp. 259-282

²¹⁶ Compte rendu par un des auteurs du rapport sur le site rezonodwes.com le 7 novembre 2018 : <https://rezonodwes.com/2018/11/07/haïti-radiographie-dun-passage-de-la-justice-formelle-a-la-justice-informelle/>

²¹⁷ Cf. Rapport d'étude. *Types de conflits et leurs méthodes de résolution formelle et informelle dans les zones rurales, desservies ou éloignées*, préparé par Diagnostic & Development Group, 27 octobre 2017.

cohésion sociale de telle sorte qu'elle a été qualifiée par des chercheurs de justice sociale.²¹⁸ Ce composant s'imbrique bien dans le nouveau système où les BAL se concentrent plutôt sur les affaires criminelles tandis que les maisons de justice sur les micro-conflits civils. A cela s'ajoute que le décret portant sur le nouveau code de procédure pénale prévoit, pour la première fois, des dispositions sur la médiation pénale pour des cas qu'il s'agira de cerner et définir à travers des décrets d'application sachant qu'elle ne pourra s'appliquer vraisemblablement qu'à des délits et non des crimes. L'article 96 al. 5 dudit code prévoit que le procureur peut « faire précéder, avec l'accord des parties, à une mission de médiation entre l'auteur des faits et la victimes ». Ce décret implique que des « médiateurs du procureur » pourront être mobilisés pour ce faire sans plus définir cette fonction, qui s'en occupera et comment cela sera sanctionné par l'Etat.

Pour fonctionner efficacement, une telle architecture nécessite des précisions qui pourront donner lieu à des décrets d'application et des formations des acteurs de la médiation qui, aux Etats-Unis par exemple, viennent du monde des ONG après une accréditation. Il ne nous a pas été possible d'obtenir des données systématiques sur l'aide internationale aux ONG nationales dans la médiation et les maisons de justice, ni de mesurer l'importance de ce volet aujourd'hui dans l'aide internationale. Un volet du projet conjoint du PNUD, UNICEF et ONU Femmes pour la période 2020-2021 s'attache à cette problématique²¹⁹. L'ONG Viva Rio Haiti a aujourd'hui des projets de soutien à la médiation dans les quartiers populaires de Martissant et La Saline soutenus par l'Union européenne. Si l'on remonte dans le temps, le projet PROJUSTICE de USAID a également financé des maisons de justice à Cité Soleil et Martissant avec cet agenda et cela en partenariat avec l'Office de la protection du citoyen. La médiation pénale est l'une des tendances que l'on rencontre à l'échelle mondiale dans la mesure où elle mobilise des valeurs traditionnelles comme le consensus et la cohésion sociale sans porter préjudice aux droits fondamentaux des parties lorsqu'elle se limite à gérer les conflits mineurs. Ces programmes ont un effet positif sur la gestion des conflits tout en désengageant le système judiciaire dont souffre Haïti.

La justice formelle : enjeux

La gestion des dossiers

L'un des projets phare pour améliorer la performance de la justice est le projet de l'USAID de gestion informatisée des dossiers, géré par Chemonix, qui a fait suite au projet pilote de la *US National Center for State Courts* (NCSC) et de l'USAID d'amélioration du système d'enregistrement et de suivi des dossiers testé dans 25 tribunaux et parquets. Avant cela, et remontant jusque dans les années 1990, un effort considérable avait été consenti par les contractants de USAID mais aussi un consortium Haïti-Canada pour développer un système de gestion des dossiers et des registres au niveau des tribunaux de première instance qui, faute de suivi, n'avait semble-il pas abouti à un déploiement généralisé.²²⁰ Le Système informatisé de gestion des cas (CMIS) a été conçu, puis mis en

²¹⁸ Stergios Mitas, « La justice restaurative pénale comme justice sociale ? Quelques remarques critiques ». Dans : C.D. Spinellis - N.Theodorakis et al. (ed.), *Europe in Crisis: Crime, Criminal Justice, and the Way Forward: Essays in Honour of Nestor Courakis*. Volume II, Sakkoulas Publications, Athens, pp. 1822-39.

²¹⁹ Cf. Résultat 2 du projet de renforcement de l'accès à la justice.

²²⁰ Cf. Vera Institute, *La détention préventive prolongée en Haïti*, 2002, p. 13.

place progressivement avec l'appui du programme de l'USAID JSSP dans 11²²¹ des 18 tribunaux de première instance du pays avec une extension dans deux autres tribunaux et, en février 2021, il comptabilisait 42'560 cas enregistrés. L'importance de ce système est avérée dans la mesure où le problème de l'accès aux pièces de dossier a été identifié comme étant l'un des facteurs clefs de la lenteur de la justice (et des frais imputés aux justiciables). L'ICG²²² rappelle qu'il n'existe qu'une seule pièce physique des dossiers dans la pratique judiciaire en Haïti et que l'indexation de ces pièces est manuelle et non standardisée. A cela s'ajoute que l'enquête de police est répliquée par le juge d'instruction et le commissaire du gouvernement en parallèle tandis que les pièces des affaires pénales sont classées dans les registres du parquet alors que les magistrats ont leur propre registre. Le CMIS est un outil performant qui a bénéficié également de l'appui du PNUD pour les équipements et qui, potentiellement, devrait permettre également un contrôle du travail des parquets et des magistrats par les inspections respectives du ministère et du Conseil supérieur du Pouvoir judiciaire. Le système a un potentiel de déploiement dans le reste des tribunaux de première instance et permettrait à terme de trouver un prolongement au sein des autres cours de justice du pays.

La formation

La formation de l'ensemble du personnel du système pénal – avocats, juges, procureurs, greffiers – s'est professionnalisée à travers l'Ecole de la magistrature (EMA). Créée en 1996, elle débute ses activités en 1997 et, depuis 2007, elle est encadrée par une loi. L'EMA a obtenu à ses débuts - et cela jusqu'en 2009 - un appui de l'USAID qui a soutenu l'élaboration du curriculum, réhabilité les locaux de l'EMA et fourni du matériel pédagogique. Une expertise financée par USAID en 2010 relevait l'importance de « développer une capacité à l'Ecole de la magistrature pour former les magistrats et les autres acteurs de la justice » et préconisait d'encourager la formation de base et la formation continue.²²³ Ces derniers 10 ans, l'EMA ne paraît pas avoir reçu d'importants soutiens internationaux. La France y a détaché un conseiller pendant plusieurs années. Bien que l'intégration directe²²⁴ soit toujours possible pour accéder aux fonctions d'autorités judiciaires, l'EMA joue un rôle important et qui devrait aller *crescendo*²²⁵ pour former les futurs personnels des tribunaux ainsi que dans la formation continue de l'ensemble de la magistrature. Le plan stratégique du Conseil supérieur du Pouvoir judiciaire (2018-2021) fait du renforcement de l'EMA sa priorité numéro 1. Le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire (CSPJ) relève que le président du CSJP est également le président du Conseil d'administration de l'EMA et que le lien entre les deux institutions doit pouvoir se renforcer par l'établissement d'une unité de formation au sein du CSPJ dont la tâche serait de formuler les besoins en matière de formation à l'intention de l'EMA.

Malgré les incertitudes concernant l'entrée en vigueur possible des nouveaux codes pénal et de procédure pénale en juin 2022, un vaste chantier de formation continue s'ouvre d'ores et déjà pour y préparer l'ensemble du personnel judiciaire. Un appui fort à l'EMA devrait être envisagé afin d'assurer que l'EMA soit un acteur de cette transition sous peine d'observer des dysfonctionnements

²²¹ Saint-Marc, Cap-Haïtien, Fort-Liberté, Port-au-Prince, Croix-des-Bouquets, Hinche, Mirebalais, and Grande Rivière du Nord, Gonaïves, Petit-Goâve, and Saint-Marc (cf. <https://chemonics.com/impact-story/cracking-the-case-to-strengthen-haitis-judicial-system/>).

²²² International Crisis Group, 2011. *Garantir la sécurité en Haïti : réformer la justice*. Update Briefing. No 27. 27 octobre 2011.

²²³ P. 14, DPK Consulting. 2010. *Judicial Reform Plans in Haiti during the last 20 Years*. Haïti PROJUSTICE Project. USAID. Juillet 2010

²²⁴ Art. 22 de la loi portant statut de la magistrature du 20 décembre 2007.

²²⁵ Selon le plan stratégique du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire, 30% des magistrats aujourd'hui ont été formés à l'EMA.

majeurs une fois ces codes entrés en vigueur avec tous les risques que cela comporte. Les académies se numérisent de plus en plus aujourd’hui pour assurer les formations continues, de masse, et il pourrait être envisagé un appui à la digitalisation et la conception des formations continues (en ligne et en présentiel) très rapidement au sein de l’EMA. Cette numérisation offrant des formations à distance et sous le mode *e-learning* ne remplaceront pas les formations en présentiel dans les régions périphériques et cela principalement pour les personnels des tribunaux de paix où l’accès à internet est aléatoire. Avec un appui international, l’EMA a déjà réalisé une première formation en ligne sur la corruption dans le cadre de ses obligations relatives à la convention des Nations unies contre la corruption.²²⁶ D’autres évaluations du système judiciaires en Haïti ont fait un constat similaire et suggéré que la bibliothèque de l’EMA soit modernisée y compris par la digitalisation de documents et son accès à distance.²²⁷ Avec seulement 6 ordinateurs mis à disposition des stagiaires de l’EMA, la bibliothèque a besoin d’être modernisée. La direction de l’EMA que nous avons rencontrée souhaite en faire de l’« EMA digitale » l’un de ses axes prioritaires de développement. En outre, l’EMA devrait augmenter sa capacité d’accueil notamment en vue du renforcement de la formation continue en mode présentiel. Elle dispose d’un vaste dortoir de l’ancienne académie militaire qui a besoin de fonds pour être remis à pied. N’ayant pas de budget d’investissement, l’EMA a un besoin d’appuis pour cette rénovation qui permettrait d’accommoder 32 stagiaires de plus pour ses formations et, de ce fait, pratiquement doubler sa capacité d’accueil.

La gestion des promotions et carrière

Le CMIS ne déploiera tous ses effets sur la performance des tribunaux que sous réserve de parquetiers compétents dans la mesure où ces derniers sont la véritable clef de voûte du système pénal. Ce sont eux en effet qui décident de l’opportunité des poursuites et, en fonction de la qualification donnée à l’affaire, ils orientent les cas vers les différents tribunaux.²²⁸ Les commissaires de gouvernement sont nommés par l’exécutif²²⁹, peuvent être révoqués en tout temps, et la fonction s’avère très politisée. Le tournus dans les parquets est (très) élevé et c’est à ce niveau, selon nos entretiens, qu’un système de promotion des carrières basé sur les compétences apporterait le plus au fonctionnement de la justice pénale. Les conclusions d’une évaluation réalisée en 2015 identifiaient la restructuration du parquet comme étant prioritaire afin que les procureurs soient nommés à l’instar des juges pour des périodes prolongées et qu’ils soient suivis et contrôlés par l’Inspection judiciaire du ministère de tutelle.²³⁰ Techniquement, les parquets comme les tribunaux fonctionneraient plus efficacement avec des mécanismes de gestion des ressources humaines, de promotion et de carrière. Ces derniers existent déjà à l’état d’ébauches et sont en attente d’adoption. La problématique de la gestion des carrières se pose aussi au niveau des juges assis et le Conseil supérieur du pouvoir judiciaire en a fait également l’un de ses objectifs stratégiques pour la période 2018-2021.²³¹

²²⁶ Cf. <https://haiti24.net/arrestation-du-juge-dabresil-le-president-de-la-cour-de-cassation-demande-aux-juges-de-se-demarquer-de-la-politique/ceremonie-de-lancement-de-la-formation-en-ligne-portant-sur-lethique-judiciaire/>.

²²⁷ Voir par exemple le rapport de Marie-Claude Jean-Baptiste. *Haiti : The Rule of Law in Peril*. ILAC Report, Cyrus R. Vance Center for International Justice, August 2021.

²²⁸ International Crisis Group, 2011. *Garantir la sécurité en Haïti : réformer la justice*. Udpade Briefing. No 27. 27 octobre 2011.

²²⁹ Cf. Article 13 de la loi portant statut de la magistrature du 20 décembre 2007.

²³⁰ Democracy International, *Haiti Rule of Law Assessment*. Final Report. 2015, p. 14

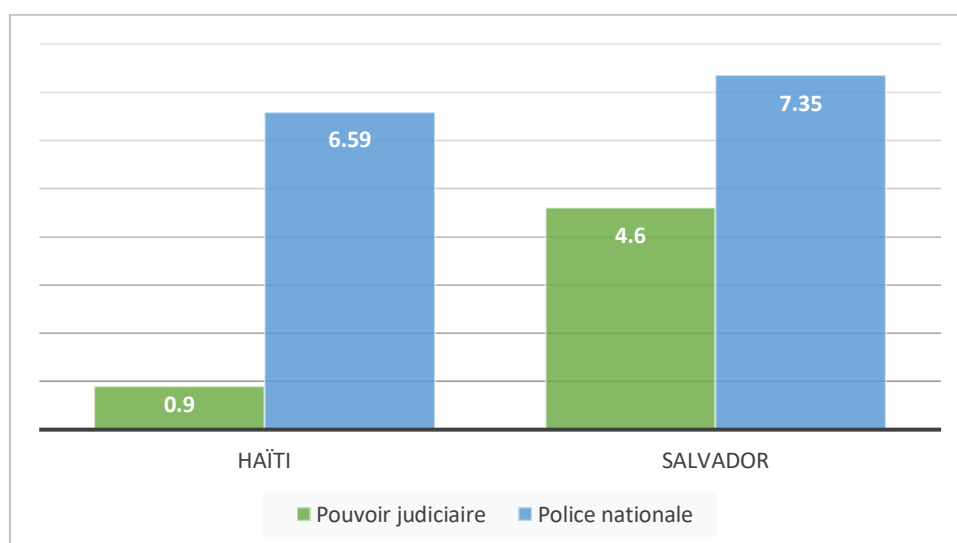
²³¹ Plan stratégique du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire (2018-2021), p. 16.

Gouvernance de la justice

La question budgétaire

Si les budgets de la police nationale en Haïti et au Salvador sont comparables, il n'en va pas de même pour la justice (cf. Figure 20). La part du pouvoir judiciaire dans le budget national est de moins de 1% dans l'exercice 2020-2021 alors qu'il est de 4.6% au Salvador. C'est donc sous très fortes contraintes budgétaires que la justice fonctionne en Haïti. Cela se traduit par des infrastructures déficientes, des bâtiments inadaptés qui ne reflètent pas l'aspect solennel de la justice et dont certains, comme à Port-au-Prince se situent dans des zones contrôlées par les gangs, et des budgets opérationnels insuffisants. Un juge d'instruction rencontré dans le cadre de cette étude s'est exprimé sur la question en déclarant : « Mais de quelle justice parlons-nous et les juges n'ont pas de moyens pour se déplacer, les juges n'ont pas de moyens pour mener leurs enquêtes, moi je suis juge d'instruction...Mais comment demander à un magistrat de mettre sa voiture au privé au profit de l'Etat pour mener une enquête ? Il faut mettre le professionnel dans un environnement saint et décent pour qu'il puisse faire son travail. » Le plan stratégique du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire (2018-2021) insiste lui aussi sur l'importance « d'améliorer les cadres physiques et sécuritaires du travail des magistrats ». Le personnel judiciaire a lancé plusieurs mouvements de grève pour demander des meilleures conditions de travail, plus de sécurité et une augmentation du budget du pouvoir judiciaire, mais sans succès jusqu'ici.²³²

Figure 20 : Budgets comparés pour la police nationale et le pouvoir judiciaire en Haïti et au Salvador pour l'année fiscale 2020-2021



Source : budget de l'Etat en Haïti et au Salvador (<https://www.transparenciafiscal.gob.sv>)

La réforme du ministère de la Justice

Le document du Conseil supérieur du pouvoir judiciaire intitulé *Cadre d'orientation stratégique* de février 2018 pose un diagnostic de fond sur l'état de la réforme de la justice dans la conquête de son indépendance. Tout en soulignant l'avancée majeure de l'institution du Conseil supérieur du Pouvoir

²³² Voir également Marie-Claude Jean-Baptiste, Report. *Haiti : The Rule of Law in Peril*. ILAC Report, Cyrus R. Vance Center for International Justice, August 2021.

judiciaire dans la consécration de cette indépendance²³³, ce texte souligne que l'exécutif continue d'exercer une influence sur l'exercice de ce pouvoir et qu'il appartient aux futures réformes du secteur de continuer à rendre ce pouvoir hermétique à cette influence. Le CSPJ n'a en effet toujours qu'un pouvoir de recommandation des juges que l'exécutif continue de nommer *in fine*. Selon ce document stratégique, le problème se pose le plus souvent lors de la reconduction des juges au bout de la période de 7 ans pour laquelle ils sont mandatés. Selon l'évaluation de Marie-Claude Jean-Baptiste, l'exécutif « ne suit pas souvent les recommandations du CSPJ », ce qui rend les juges eux-mêmes dépendants du pouvoir politique et met à mal l'indépendance de la justice.²³⁴ Cela crée une insécurité pour les juges en exercice qui limite *de facto* leur indépendance vis-à-vis du pouvoir exécutif sachant que la prolongation de leur mandat est à la discrétion de ce dernier. Le « risque » de politisation de la justice est d'autant plus important chez les parquetiers que ces derniers sont non seulement nommés par l'exécutif mais n'ont pas de « mandat » et peuvent donc être révoqués en tout temps. Le tournus chez les parquetiers est très important. Ces risques sont d'ordre politique, mais pas seulement. L'absence de professionnalisation de la gestion des carrières des juges assis comme debouts joue un rôle également. Un des diagnostics du problème est l'absence de gestion des ressources humaines à partir d'indicateurs de performance et leur contrôle par les inspections internes à la foi du ministère et du CSPJ, comme on l'a vu plus haut.

Le contrôle interne

Une des fonctions du CSPJ est le contrôle interne pour les juges assis. Ce contrôle est du ressort de sa direction de l'Inspection judiciaire. L'Inspection judiciaire a un mandat de veille de la conformité des cours et tribunaux aux règlements et aux normes, de surveillance de l'application des tarifs judiciaires, de surveillance de l'application des règles statutaires, et de recevoir les plaintes des justiciables. Rappelons que la problématique des tarifs judiciaires est l'un des obstacles qui se dressent pour l'accès à la justice et, lorsque cette problématique se double du versement de pots-de-vin, la justice se fait au détriment de la majorité de la population qui vit en dessous du seuil de pauvreté. L'Inspection a aussi la charge de l'accréditation de juges, un processus qui semble se dérouler très lentement puisque, depuis 2012, seulement 10% environ des magistrats ont été certifiés.²³⁵ Sa fonction d'organe d'inspection est limitée par le fait qu'il n'existe pas d'indicateurs de performance des magistrats ni de critères uniformes d'évaluation des magistrats par catégories.²³⁶ Un code d'éthique des magistrats n'a toujours pas été adopté. Etant donnée l'enjeu majeur de reconquête de la confiance du public fortement mise à mal, comme on va le voir plus loin, et l'expérience de la majorité des justiciables de la corruption des juges, une inspection judiciaire renforcée est une clef du dispositif de la réforme. Il en va de même de l'Inspection judiciaire au sein du ministère de la Justice et de la sécurité publique pour l'

La politique pénale

Selon le diagnostic institutionnel du ministère de la Justice et de la sécurité publique réalisé par le ministère en 2018, il n'y a pas véritablement de politique pénale en Haïti. Celle-ci devrait être définie

²³³ Le Conseil supérieur du Pouvoir judiciaire (CSPJ) né de la loi du 13 novembre 2007 (mais effectif depuis 2012 seulement) est la pièce maîtresse de la réforme de la justice en Haïti de ces derniers 20 ans dans la mesure où elle consacre en principe le pouvoir judiciaire comme indépendant de l'exécutif. Il est élevé au rang d'organe constitutionnel par amendement constitutionnel en 2011

²³⁴ Marie-Claude Jean-Baptiste, Report. *Haiti : The Rule of Law in Peril*. ILAC Report, Cyrus R. Vance Center for International Justice, August 2021.

²³⁵ Entretien de Coginta avec un expert, juin 2021.

²³⁶ Cf. Plan stratégique du CSPJ (2018-2021), p. 22.

conjointement par le parquet et la Police nationale et définirait les priorités en matière de politique pénale.²³⁷ En l'absence d'une telle politique, il manque une collaboration entre les acteurs de la justice pénale qui permettrait de travailler ensemble de manière cohérente, de prioriser les crimes et délits et leur traitement et de se concentrer sur des territoires. La politique pénale est au cœur de la collaboration pour rendre plus productive la chaîne pénale. Elle est du ressort du ministère.

La gouvernance horizontale de la justice par un espace public critique, compétent, en matière d'Etat de droit

Un des axes d'appui notamment américain à travers son programme JSSP (*Justice Sector Strengthening Program*), mis en œuvre depuis la fin de 2016, est le développement d'un espace public critique au sens théorisé par Jürgen Habermas, à savoir d'un espace à l'échelon de la société civile et des médias ouvert qui permette à la fois de stimuler l'échange d'idées et la circulation de l'information sur les réformes du secteur de la sécurité et de la justice et de « monitorer » l'Etat notamment sous l'angle de la corruption ou encore des droits de l'homme. Cet appui consiste à soutenir des réseaux d'organisations qui font du plaidoyer sur les réformes et suivent des cas à l'échelon des procès ou encore à soutenir des associations de journalistes d'investigation. Cette forme d'appui remonte au moins à 2001 où USAID avait contracté l'*International Foundation for Electoral Systems* (IFES) pour stimuler les débats publics sur les réformes de la justice. Il en a résulté l'émergence d'une coalition - active encore aujourd'hui - de groupes qui jouent un rôle dans la fabrique de l'opinion publique et de la demande sociale en matière de réformes de la justice²³⁸. Menée en 2015 par *Democracy International*, l'évaluation des programmes de USAID considère les subventions aux associations de la société civile en matière de droits humains, aux associations de juristes ainsi qu'aux journalistes d'investigation sont de bonnes pratiques qui jouent un rôle positif dans la démocratie haïtienne. Cet appui s'est perpétué dans la phase actuelle de programmation de l'USAID. Avec des fonds canadiens, l'organisation *Avocats sans frontière-Canada* a débuté un programme appelé *Accès à la justice et lutte contre l'impunité en Haïti (AJULIH)* dont l'un des trois composants est de promouvoir la participation citoyenne à la consolidation de l'Etat de droit à travers notamment le renforcement des capacités des organisations de la société civile à revendiquer les droits humains, la lutte contre l'impunité et la corruption ainsi que la justice transitionnelle.²³⁹

²³⁷ Ministère de la Justice de la sécurité publique. *Cadre d'orientation stratégique*. Février 2018. P. 18.

²³⁸ Democracy International, 2015. *Haïti Rule of Law Assessment. Final report*.

²³⁹ Cf. <https://www.asfcanada.ca/projet/haïti/>.

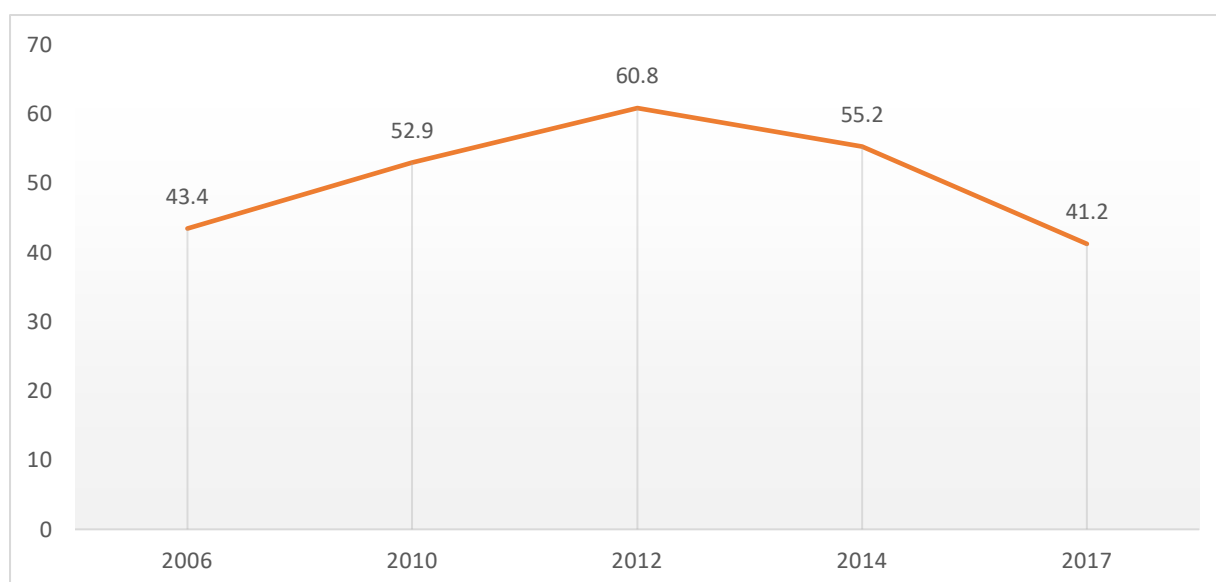
CHAPITRE VIII. LE REGARD PORTE PAR LA POPULATION SUR LES ACTEURS SUR LA POLICE ET LA JUSTICE

Police

La confiance dans la police

Selon les chiffres du *Baromètre des Amériques*, une minorité de 41.2% de la population accorde sa confiance dans la police en 2017. L'évolution de la confiance depuis 2006 épouse une courbe curvilinéaire qui culmine en 2012 avec un taux d'approbation s'élevant à 60.8%. Le niveau de confiance a progressé de 2006 à 2012 ; il retombe ensuite progressivement pour atteindre, en 2017, son niveau le plus bas depuis qu'il est mesuré par cet outil : 41.2%.

Figure 21: Confiance dans la police (moyenne nationale, en %, 2006-2017)



Source : *Baromètre des Amériques* (2006-2017)

Nous ne disposons pas des chiffres sur l'évolution de la confiance dans la police après 2017. Cependant, on peut supposer que la montée de l'insécurité, l'effritement de la réponse policière aux besoins des résidents constaté depuis 2014 et les violences policières à l'occasion du cycle de manifestations de 2018 à 2019 et la participation de certains policiers au groupe criminel « Fantôme 509 » en 2020 et 2021 et dans le complot d'assassinat du Président Moïse le 7 juillet 2021 a entraîné à nouveau un fléchissement de la confiance. Pour identifier les facteurs qui influencent le plus la confiance dans la PNH, nous avons procédé à une analyse multivariée. Le principal levier de la confiance dans la police est le niveau de confiance dans le gouvernement. Il est suivi de l'opinion sur la qualité du travail de la police dans le quartier et les délais d'intervention. Celles et ceux qui faisaient confiance dans le gouvernement en 2017 étaient 54.9% à avoir également confiance dans la police tandis que ce taux chutait à 23.9% chez celles et ceux qui ne faisaient pas confiance dans l'exécutif (cf. Tableau 23).

Tableau 21: Confiance dans la police selon le degré de satisfaction avec le travail de la police à l'échelon de son quartier (moyenne nationale, en %, 2014)

	Insatisfait avec le travail de la police dans le quartier	Satisfait avec le travail de la police dans le quartier
	%	%
Assez ou pleinement Confiance	45.0	76.5
Moyennement à pas confiance	55.0	23.5
Total	100%	100%
N	938	507

Source : Baromètre des Amériques (2014)

Tableau 22: Confiance dans la police selon les délais d'intervention (moyenne nationale, en %, 2017)

	Moins de 10 minutes	Entre 10 et 30 minutes	Entre 30 et 60 minutes	Entre 1 et 3 heures	Plus de 3 heures	Ne vient jamais
	%	%	%	%	%	%
Assez ou pleinement Confiance	37.5	54.0	55.4	58.9	65.1	65.4
Moyennement à pas confiance	62.5	46.0	44.6	41.1	34.9	34.6
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%
N	80	313	350	299	487	367

Source : Baromètre des Amériques (2017)

Tableau 23: Confiance dans la police et confiance dans le gouvernement (moyenne nationale, en %, 2017)

	Confiance dans le gouvernement		
	Oui	Moyennement	Non
	%	%	%
Confiance	45.1	68.5	76.1
Pas confiance	54.9	31.5	23.9
Total	100%	100%	100%
N	1059	254	728

Source : Baromètre des Amériques (2017)

Les mots de focus groups

Dans les communautés visitées en août et septembre 2021 pour cette étude, nous avons observé que les sentiments à l'égard de la police sont plutôt mitigés. Ceux-ci vont du constat de l'absence complète de la police dans le quartier de Bel Air ou celui de Raboteau aux Gonaïves à une présence plutôt « passive » à Montrouis/Saint-Marc. Aux Cayes, certains répondants jugent que les patrouilles de police sont « hostiles » alors qu'à Cap-Haïtien et à Ouanaminthe, les avis recueillis auprès des communautés – jeunes, femmes, leaders – sont plus positifs que dans les autres localités tout en identifiant des comportements abusifs de la part de « certains » policiers.

Aujourd'hui, dans le quartier de Bel Air, les entretiens en focus group montrent que la situation s'est très fortement dégradée d'un point de vue sécuritaire depuis deux ans. Un jeune homme s'exprimait là-dessus ainsi : « C'est une surprise pour chacun d'entre nous de se réveiller chaque matin en vie ». La nuit, les tirs sont fréquents dans le quartier. La police semble ne plus répondre aux appels. Les jeunes et les leaders communautaires, réunis en focus groups séparés, ont tous déclaré que « police n'intervient pas si on l'appelle », qu'elle est « absente, n'existe pas » et que la communauté est « livrée à elle-même ». Pour les jeunes, la situation a véritablement changé en 2019, ce qui semble correspondre à la guerre que se livrent les gangs du Bas Bel Air et du Haut Bel Air et qu'on a documentée plus haut ainsi qu'au mouvement *Pey lock*. Les répondants des focus groups ont clairement identifié un « avant » et un « après », situant le point de rupture à 2019.

Les enquêtes dans les quartiers populaires de l'Institut Igarapé en 2011-2012 indiquaient en effet que le refus de la police de répondre à une demande d'assistance était très rare dans les quartiers populaires ces années-là.²⁴⁰ Cependant, d'autres chercheurs ne sont pas du même avis. Marcelin et Cela, dans une étude sur Cité Soleil, montrent déjà que les victimes d'actes de délinquance du quartier en 2010 tendaient à ne pas dénoncer leur cas à la police ou la justice (seuls 26% le faisaient) du fait que, selon les résidents du quartier, la police était soit « passive » soit que le dépôt de plainte était « inutile » car la police n'avait pas les moyens d'en faire le suivi.²⁴¹ En 2009, une enquête menée par le Vera Institute à Port-au-Prince, Gonaïves et Hinche indiquait pour 52% des résidents la police était « indifférente » aux problèmes de la communauté.²⁴²

Dans les autres départements de la province, la passivité de la police revient comme un *leitmotiv* et celle-ci s'explique, aux yeux des communautés locales, avant tout par le manque de moyens chronique de la police. Les jeunes de Cap Haïtien interrogés ont fait remarque que les policiers de la zone « n'ont pas d'équipements de maintien de l'ordre » et que donc ils « n'interviennent pratiquement pas lors de violences dans les manifestations ». A Montrouis, le commissariat a été incendié par les habitants de Délugé en signe de protestation contre la passivité de la police dans le conflit qui les oppose à ceux de Piatre. Les jeunes de Délugé, réunis en focus group, ont déclaré ne pas faire confiance dans la police qui « n'intervient pas sérieusement » dans la problématique des gangs de la zone. Aux Cayes, des leaders communautaires nous ont déclaré que la « police

²⁴⁰ Athena R. Kolbe et Robert Muggah, « Haiti's Urban Crime Wave? », *Strategic Note 1*, Igarapé Institute, March 2012.

²⁴¹ Louis, H. Marcelin et Toni, Cela, « Justice and rule of law failure in Haiti: A view from the Shanties ». *Journal of Community Psychology*, Août 2019.

²⁴² Christopher Stone, *A New Era for Justice Sector Reform in Haiti*. HKS Faculty Research Working Paper Series, juillet 2010. P. 5.

n'intervient souvent pas à temps faute de matériel, de moyens et de carburant ». A Ouanaminthe, les femmes interrogées nous ont déclaré que « les policiers n'ont pas les outils pour faire leur travail ».

Un élément qui n'est pas mentionné dans l'étude de Marcelin et Cela en 2010, et qui est donc peut-être nouveau, est le thème des abus commis par la PNH. Selon les jeunes du Cap-Haïtien, lorsque la police rentre dans un quartier populaire, elle « tabasse » tout le monde sans discrimination ou alors cible les jeunes jugés à l'emporte-pièce comme étant des auteurs de trouble s'ils s'affichent avec des « *dreadlocks* ». Lors des arrestations, les jeunes sont « souvent frappés ». Les jeunes de Cap-Haïtien pointent du doigt la Brigade de Sécurité des Aires Protégées (BSAP) qui serait à l'origine des pires comportements. Aux Cayes, le son de cloche est que « 50% des policiers ne font pas bien leur travail. Beaucoup maltraitent la population. Ils ne respectent pas les droits des citoyens ». Aux Cayes, dans un focus group, on nous a dit que « les policiers sont hostiles envers la population ». A Miragoâne, où nous n'avons pas réalisé de focus group avec les communautés, la problématique des droits de l'homme ressort des entretiens avec d'autres acteurs comme la mairie. A Ouanaminthe, les « policiers respectent la population » mais « une minorité ne respecte pas la déontologie ». Le commissaire de Ouanaminthe est jugé sévère envers les mauvais comportements de ses agents et contribue à la qualité de la police dans la ville. Ceux qui pâtissent des plus des mauvais traitements sont les jeunes des quartiers populaires, mais aussi les femmes victimes de violences sexuelles dont la police néglige parfois les cas.

La problématique du genre

Aux Cayes, les « femmes victimes de violence ne peuvent aller porter plainte seule à la police ; elles ne sont pas prises en compte et sont culpabilisées par la police ». « Les femmes sont maltraitées par les policiers ; elles sont moquées et agressées verbalement par les policiers si elles déposent plainte ». A Ouanaminthe, en revanche, les cas de violence sexuelles sont bien pris en charge par la police. Selon les données du *Baromètre des Amériques* (2014), 91.7% des femmes ayant fait l'expérience de violences sexuelles les 12 derniers mois ne se sentent pas en sécurité dans leur quartier, 100% d'entre elles ne sont pas satisfaites de la performance de la police dans le quartier et seules 20% font confiance dans la police. Ces chiffres sont à comparer avec les autres victimes de crime. 39.7% des autres victimes ne se sentent pas en sécurité dans le quartier, 54.7% des autres victimes de crime sont insatisfaites de la performance de la police dans le quartier, et 55.5% de ces victimes font confiance d'une manière générale dans la police. Ces chiffres semblent confirmer que la problématique des violences sexuelles est insuffisamment prise en compte par la police.

La prévention

Interrogés sur leurs préférences en matière de stratégie de lutte contre la criminalité en 2014, une assez nette majorité de 54% des résidents se prononçaient en faveur d'une augmentation des peines à l'encontre des criminels alors que 31.1% misaient plutôt sur la prévention et 14.8% considéraient qu'il faut une combinaison des deux approches. Les avis à ce propos varient en fonction de variables démographiques. Le taux de résidents favorables à une approche préventive est légèrement supérieur en milieu urbain – 33.6% contre 28.7% en milieu rural –, augmente chez les résidents déclarant avoir des revenus confortables (44.1%) comparativement à ceux qui se déclarent dans la précarité (28.9%) Ces derniers sont ceux qui misent le plus sur une stratégie combinant répression et prévention. Les plus jeunes – qui sont pourtant parmi les plus affectés par la criminalité – sont les plus favorables à la prévention. 37% des 18-25 ans favorisent cette approche contre 21.9% des plus de 65 ans. Les plus jeunes sont néanmoins 47.8% à considérer que la meilleure approche consiste à

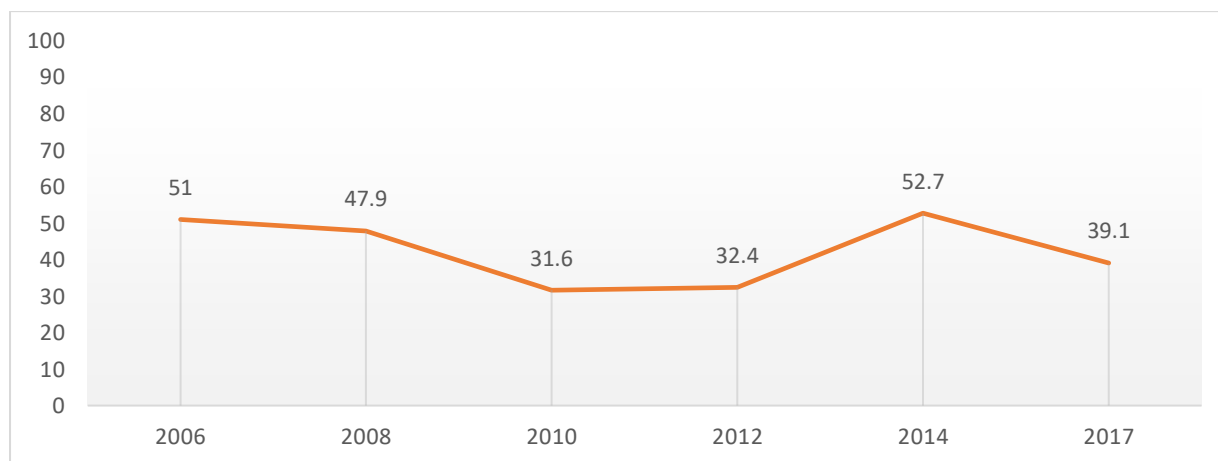
renforcer les peines. Ce qui ressort de l'analyse est le lien entre la confiance dans la justice. Plus les résidents font confiance dans la justice et plus ils sont favorables à la prévention. Ceux qui font « beaucoup » confiance dans le fait que la justice soit à même de punir les criminels sont 42.5% à accorder leurs faveurs à une approche préventive tandis que ceux qui ne font qu'un peu ou pas du tout confiance dans la justice sont environ 26% à privilégier la prévention. En se prononçant pour une augmentation des peines (ou une approche combinée), il semble bien que les résidents expriment avant tout le désir d'une justice efficace à même de punir les délinquants et que, selon eux, c'est l'efficacité du secteur de la justice et la lutte contre l'impunité qui devrait être la priorité.

La perception de la justice

L'opinion générale

Si le regard porté par les communautés sur la police est mitigé, le capital de confiance de la justice est beaucoup plus entamé aujourd'hui. Si l'on se réfère aux sondages d'opinion menés par le *Baromètre des Amériques*, cette confiance fluctue selon les périodes. En 2006, 51% des résidents faisaient confiance à la justice. Le niveau de confiance tombe entre 2010 et 2012, remonte en 2014, et rechute en 2017. En 2017, on notait une perte de confiance par rapport à 2006 d'environ 12 points. Le Baromètre des Amériques n'a pas encore publié les chiffres de 2020. La chute de la confiance dans la justice après le séisme de janvier 2010 est confirmée également dans l'étude à Cité Soleil de Marcelin et Mota qui disposent de données sur 4 années dans ce quartier populaire. Ils notent que 48.1% des résidents de la Cité anticipaient un traitement équitable pour une affaire de justice avant le séisme contre 34.1% après celui-ci.²⁴³

Figure 22 : Confiance dans le fait que les tribunaux puniront les coupables (% de personnes se déclarant confiantes, moyenne nationale, 2006-2017)



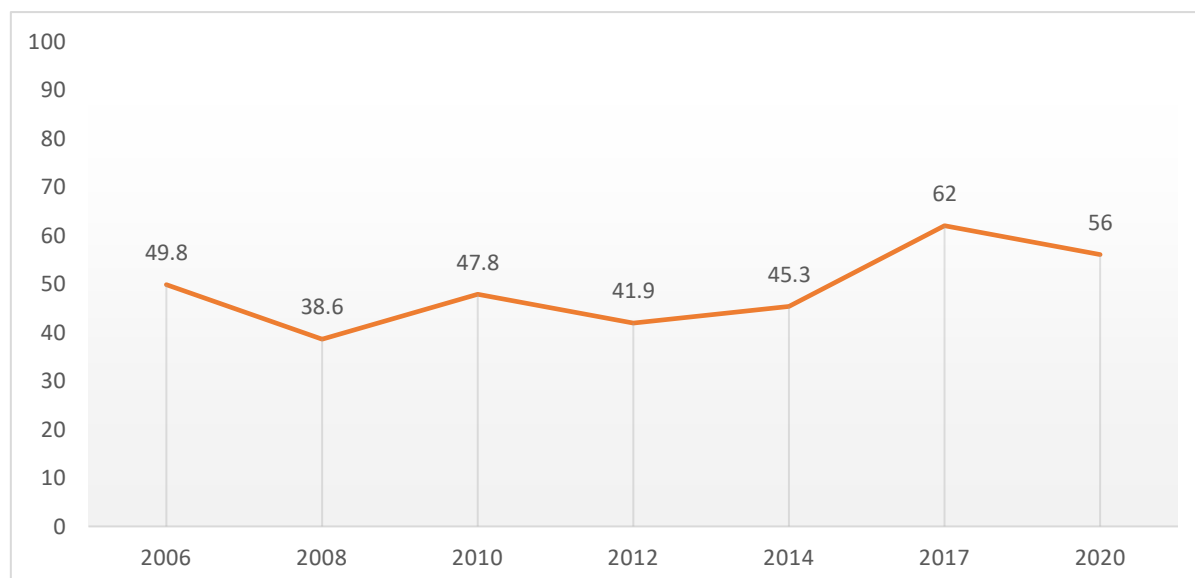
Source : *Baromètre des Amériques* (2006-2017)

En 2020, une majorité de 56% des personnes interrogées estime que les tribunaux ne garantissent plutôt pas ou pas du tout un jugement équitable. En 2017, ce taux était grimpé à 62%. Depuis 2017,

²⁴³ Louis, H. Marcelin et Toni, Cela, "Justice and rule of law failure in Haiti: A view from the Shanties". *Journal of Community Psychology*, Août 2019, p. 8.

le taux moyen de personnes est en hausse par rapport aux années précédentes. Entre 2008 et 2014, les résidents se faisaient une opinion légèrement meilleure de l'équité des tribunaux.

Figure 23: Pourcentage de répondants qui estiment que les tribunaux ne garantissent pas un jugement équitable (moyenne nationale, en %, 2006-2020)



Source : Baromètre des Amériques (2006-2017)

Tableau 24: Niveau de confiance dans le fait que les tribunaux garantissent une justice équitable dans les régions (moyenne, en %, 2017)

Les tribunaux garantissent un jugement équitable	Nord	Centre	Ouest	Sud	Moyenne nationale
	%	%	%	%	%
Non	54.2	58.3	69.1	58.3	62.0
Moyennement	25.2	15.3	11.8	13.9	15.9
Oui	20.6	26.4	19.1	27.8	22.1
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N	456	398	832	259	1945

Source : Baromètre des Amériques (2017)

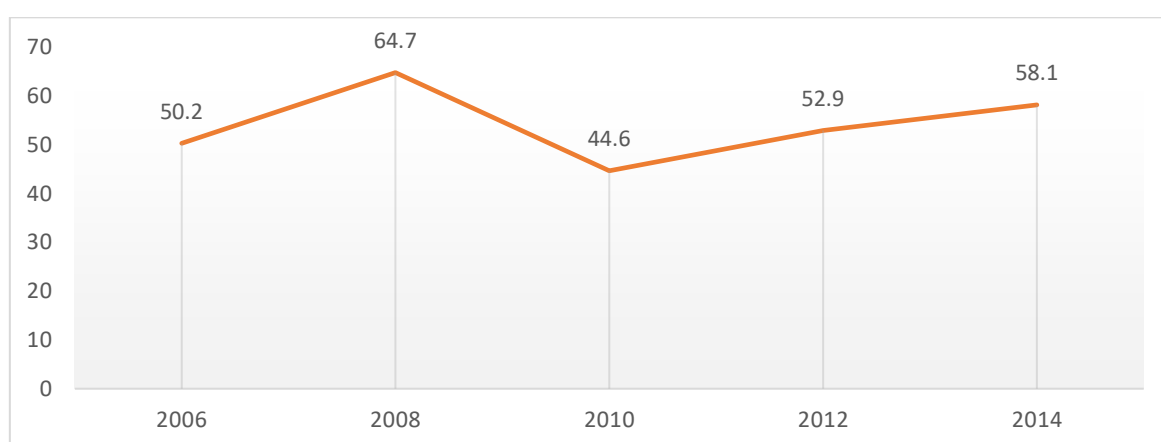
En 2017, 62% des personnes interrogées estiment que les tribunaux ne garantissent pas un procès équitable tandis que 15.9% se disent partagées à ce sujet et 22.1% pensent que les tribunaux garantissent plutôt ou complètement un jugement équitable. Le taux d'avis négatifs est le plus élevé à Port-au-Prince (69.1%) suivi du Centre et du Sud (chacun 58.3%) et enfin du Nord (54.2%).

L'opinion sur les tribunaux varie fortement en fonction des revenus. Ceux qui considèrent que la situation économique de leur famille est bonne (et qu'ils peuvent même économiser) sont 42.2% à

estimer que la justice n'est pas équitable ; ceux qui ont des revenus convenables sont 52.5% à penser ainsi, tandis que 62.4% des pauvres le pensent et 64.8% des plus pauvres sont également de cet avis. L'opinion varie peu en fonction de l'âge et du sexe. Les femmes sont très sensiblement plus positives que les hommes cependant : 24.4% pensent que la justice est équitable contre 20.1% des hommes. Sachant encore une fois que la pauvreté urbaine se concentre dans les quartiers populaires, on réalise que ces quartiers ont les avis les plus négatifs sur l'indépendance de la justice.

De 2006 à 2014, le *Baromètre des Amériques* a posé la question aux répondants du sondage ayant eu à faire avec la justice durant les 12 mois précédant l'entretien s'ils avaient dû payer un pot de vin. 58.1% d'entre eux ont répondu par l'affirmative en 2014. Le taux évolue en dent de scie depuis 2006. Il était de 50.2% en 2006. Globalement, on peut dire qu'aucun progrès n'a été réalisé.

Figure 24: Evolution du taux de résidents ayant eu une affaire de justice et ayant dû payer un pot-de-vin au tribunal (moyenne nationale, en %, 2006-2014)



Source : *Baromètre des Amériques* (2006-2017)

La justice vue des focus groups

Les entretiens menés en focus group auprès des jeunes, des femmes et des leaders communautaires entre août et septembre 2021 pour les études de cas, permettent de mettre des mots sur ces avis négatifs.

Pour les groupes interrogés, le problème principal de la justice est moins lié à la problématique de son indépendance que de la corruption des juges. La justice est avant tout un « commerce », « elle s'achète », les « juges sont corrompus ». A Cap Haïtien, les jeunes ont déclaré que « tous les dossiers sont négociables si vous avez du cash » et « en cas, d'infraction, si vous avez de l'argent vous êtes innocent ». Aux Cayes, on nous a dit que « si tu n'as pas d'argent, tu n'as pas de justice. Même en cas de flagrant délit. La justice s'achète ». A Ouanaminthe, « il règne une grande corruption au niveau de la justice », la « justice n'est pas fiable » et « la justice est devenue un commerce », « si tu n'as pas d'argent, même en cas de flagrante du délit, tu n'auras pas justice », « la justice est payante, et par conséquent, les femmes avec peu de moyens économiques n'ont pas droit à la justice car elles ne peuvent pas payer ». « Cette justice-là ne mérite pas notre confiance », nous a-t-on déclaré. Certains ont avancé l'explication de la précarité de la situation professionnelle d'un juge : « Ils doivent tirer un maximum de profit pour survivre et ne pas tomber dans la misère en cas de révocation ».

Le thème de l'influence politique au niveau de la justice est également mentionné, mais de manière plus marginale dans les entretiens avec le focus group. Quelques extraits d'entretien font état d'une justice sous influence : « Pour avoir un poste de juge, il faut un parrain politique » ; « ce n'est pas les plus compétents qui ont un poste » ; « les politiques s'immiscent dans les affaires de la justice également » et cela « notamment dans les périodes électorales ».

La justice vue des mairies, des commissaires de police et des juges eux-mêmes

Les thèmes de la vénalité des juges et de l'influence politique sur le système de justice se retrouvent à l'échelon du barreau, des autorités locales et même dans la profession des juges lorsqu'ils portent un regard sur eux-mêmes.

Pour un barreau que nous avons rencontré, « les mécanismes de séparation des pouvoirs ne sont pas encore suffisamment en place », « les politiciens exercent des pressions sur les acteurs de la justice » ; ceux-ci « ne veulent pas perdre leur emploi et se soumettent aux pressions ». « Tout le système judiciaire est gangrené par la corruption », nous a-t-on déclaré. Une mairie a déclaré qu'il y a « de sérieux problèmes au niveau de la justice », que celle-ci est « très malade » sans vouloir en dire plus. Plusieurs policiers se sont plaints, parfois à demi-mots ou alors ouvertement, d'une justice qui relâche des auteurs malgré les charges qui pèsent contre eux. On nous a dit par exemple ceci :

Les agents de police, font face à un phénomène dans l'exercice de leur fonction, phénomène qui aurait pu les décourager, c'est celui de la remise en liberté des délinquants arrêtés et remis à la Justice, qui se retrouvent le lendemain dans la rue. [Il faut alors intervenir] pour motiver les Policiers en leur demandant de ne pas se décourager quelles que soit les suites que la Justice donne aux arrestations. Au contraire, les policiers doivent être fiers, car ils ont réussi leur mission qui est de chercher l'infraction, identifier les auteurs, les interpeler, et les déférer devant la Justice. [Ils doivent continuer de faire] leur travail sans découragement et au contraire, cela renforce leur motivation car ils ont le sentiment qu'ils réussissent leur part de mission dans le système judiciaire.

Un autre policier a dénoncé la politisation à la fois de la police et de la justice.

En Haïti, le véritable problème de la police est la politisation à outrance du corps de police. Parfois, sur injonction des leaders politiques, les policiers n'ont pas le droit d'arrêter certaines personnes mêmes si ces personnes ont commis des infractions sérieuses, ou sont en possession d'armes illégales. Parfois même, quand la police arrête un proche du pouvoir qui en violation vis-à-vis de la loi, et le conduit au tribunal, ce dernier est toujours relâché. La police devient ainsi ridicule.

Les juges interrogés ont tous brossé un portrait alarmant de leur profession.

Le problème au niveau de l'appareil judiciaire est crucial et visible. Les juges n'ont aucune sécurité, physique, morale, économique. Ils n'ont aucun moyen de transport pour assurer leur déplacement pour mener les enquêtes ou se rendre sur leur lieu de travail.

Selon un juge de paix,

Les habitants [ville] n'ont pas une idée positive de la justice, spécialement du Parquet. Car il est constant que de constater que certaines victimes après avoir porté plainte et que la police parvient à arrêter les suspects, croisent ces mêmes suspects dans les rues quelques jours plus tard en toute liberté sans qu'aucun procès n'ait eu lieu. [...] Le véritable problème de la justice [ville] se trouve au niveau du Parquet à qui l'on reproche beaucoup d'indélicatesses.

CHAPITRE IX. LES MUNICIPALITES FACE A L'INSECURITE

Les polices municipales

Pour faire face à l'insécurité, plusieurs municipalités visitées, comme celles de Cap-Haïtien, de Miragoâne et des Cayes, ont mis en place de brigades municipales non armées qui sont des embryons de Police administrative municipale (PAM)²⁴⁴ comme les y autorise en principe l'article 116 controversé²⁴⁵ du décret sur les collectivités territoriales.²⁴⁶ Celle du Cap-Haïtien dispose d'une trentaine d'éléments. Ces brigades sont chargées de garder la mairie et de garder des lieux qu'elles administrent tels que les marchés publics ou encore faciliter le trafic aux abords des écoles. L'article 116 du décret précité énumère les attributions de la PAM en ces termes :

[La PAM] s'occupe de la circulation, de l'assistance dans les rues aux enfants, aux vieillards et aux personnes handicapées, de la police des mœurs, de l'exécution des mandats des juges de paix de la commune, de la surveillance des bureaux publics communaux, du respect des arrêtés communaux notamment en ce qui concerne l'environnement.

La plupart des mairies rencontrées ont émis le souhait d'un renforcement de leur brigade municipale qui, selon eux, joue le rôle de police de proximité en l'absence d'unités de police de proximité de la PNH. Ce souhait est relayé par la Fédération nationale des maires d'Haïti (FENAMH) qui estime que seule une police municipale peut assister les maires dans la collecte des impôts locaux, la surveillance de la salubrité publique et le contrôle des occupations de terres anarchiques.²⁴⁷

La coordination sur la sécurité municipale

L'article 116 du décret sur les collectivités territoriales de 2006 prévoit des Conseils de sécurité municipale (CSM) qui, en principe, auraient vocation à définir une politique de sécurité municipale et coordonner les acteurs de sécurité à l'échelon de la commune. Ces CSM devraient être présidés par les maires et réunir la sécurité municipale, la PNH, un juge de paix ainsi qu'un représentant de la société civile. Ces conseils ne semblent pas avoir été mis en place dans les municipalités visitées probablement en raison de la controverse qui entoure les PAM.

En l'absence de ces CSM, les relations entre les mairies et la PNH sont de nature *ad hoc* et semblent varier d'une localité à l'autre. A Cap-Haïtien, la stratégie de tolérance zéro et de démolition du quartier Shada 2 qui a mis fin aux activités du gang Aji Vit a été le résultat d'une opération

²⁴⁴ L'organisation, le recrutement, l'effectif et les lignes hiérarchiques des PAMs devraient être régies par une loi qui n'a cependant jamais été adoptée.

²⁴⁵ Cet article qui autorise les municipalités à établir une police administrative municipale semble inconstitutionnel du fait que la constitution interdit dans son article 261.1 tout autre « Corps armé » que les Forces Armée d'Haïti et la PNH.

²⁴⁶ Décret du 1^{er} février 2006 définissant le cadre général de la décentralisation, les principes de fonctionnement et d'organisation des Collectivités territoriales haïtiennes.

²⁴⁷ Cf. « La Police communale enfin approuvée et bientôt en marche, selon la FENAMH », *Le Nouvelliste* du 18 mars 2018. Cf. <https://lenouvelliste.com/article/184978/la-police-communale-enfin-approuvee-et-bientot-en-marche-selon-la-fenamh>.

coordonnée entre la mairie, la PNH et le Commissaire du Gouvernement. La mairie de Port-au-Prince nous a indiqué qu'elle ne se coordonne pas avec la police nationale si ce n'est dans le cas des autorisations de manifestations publiques. Selon elle, il n'y a pas de définition commune de la politique de sécurité dans la capitale ni de plateforme qui permettrait à une telle politique d'être discutée. Aux Cayes, la mairesse et la police coopèrent régulièrement pour éviter les violences lors des manifestations publiques. Dans d'autres cas, les mairies contribuent au budget de carburant du commissariat municipal pour faciliter les patrouilles de police.

Une culture sécuritaire répressive

Les études de cas et les entretiens ont fait ressortir l'absence d'une culture de prévention de la délinquance et de la violence. La mairie de Port-au-Prince a fait remarquer que les gangs ont pu contrôler les marchés publics en raison du fait que la mairie a simplement renoncé à sécuriser ces marchés elle-même. N'offrant aucun service aux marchands, elle a même renoncé à collecter des taxes. Les gangs ont comblé ce vide. Les autorités locales tendent à réagir aux problèmes de sécurité par des mesures radicales comme la destruction d'un quartier jugé criminogène. Cela a été le cas à Shada 2 à Cap-Haïtien ; la mairie des Cayes a mentionné elle aussi avoir récemment rasé un quartier situé dans la mangrove « d'où partaient les manifestations politiques et qui était devenu une zone de non-droit ». A Miragoâne, la mairie a fait le choix de soutenir la politique répressive du commissaire du gouvernement en se contentant de « payer pour les funérailles » des délinquants victimes de la répression.

Les ressources et la capacité des autorités locales

Les mairies que nous avons visitées ont toutes souligné l'absence d'une décentralisation fiscale qui leur permettrait d'avoir accès à des ressources financières pour développer des projets de prévention de la délinquance via des aménagements urbains. Pratiquement toutes les mairies interrogées – pour l'essentiel des mairies de chefs-lieux de département - ont relevé qu'elles ne contrôlent que de maigres ressources. Les chiffres de la Banque mondiale confirment les limites de la décentralisation : 0.6% du produit intérieur brut est dépensé au niveau communal et les recettes municipales totales ne représentent que 1.7%²⁴⁸ des recettes globales tandis que les dépenses des collectivités territoriales ne représentent que 3% des dépenses publiques totales.²⁴⁹ Pour la Banque mondiale, il faut « renforcer les finances des municipalités pour combler le déficit en services et en infrastructures des villes ».²⁵⁰ Dans les mairies visitées, les arriérés de salaires sont en moyenne de plus d'une année et, nous a déclaré la mairesse de Miragoâne, sa brigade municipale n'est simplement pas payée faute de moyens. Le chercheur Antoine Rivière considère que « globalement, les collectivités territoriales sont (...) dépendantes de subventions publiques pourtant insuffisantes pour couvrir l'ensemble de leurs frais de fonctionnement » et « (...) n'ont aucune capacité d'investissement ».²⁵¹ Lors de la reconstruction de Port-au-Prince après le séisme de 2010, il y a peut-

²⁴⁸ Lozano Gracia, N. et M. Garcia Lozano (eds). *Les villes haïtiennes : Des actions pour aujourd'hui avec un regard sur demain*. Washington : Banque mondiale, p.15.

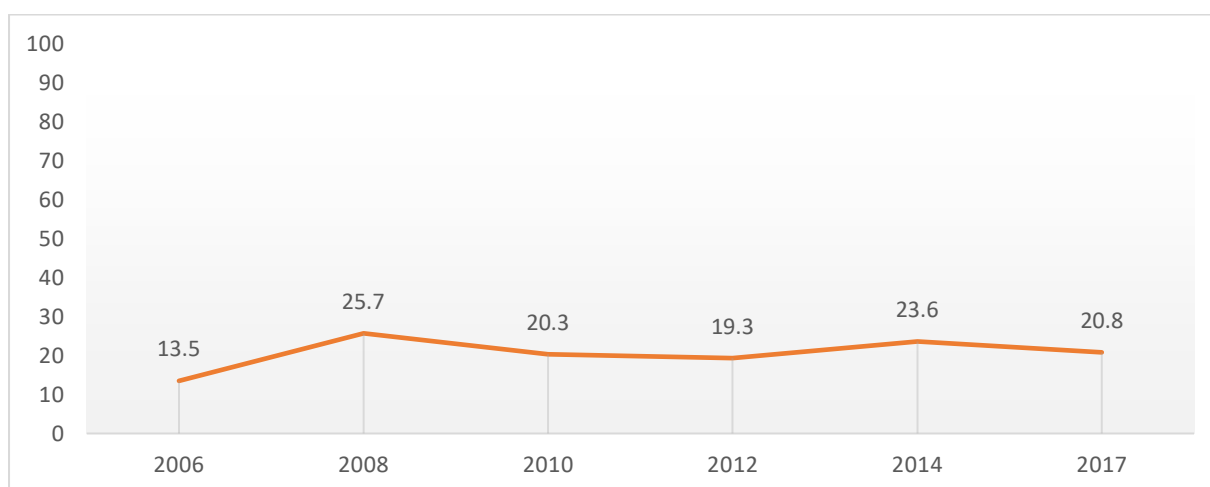
²⁴⁹ Lozano Gracia, N. et M. Garcia Lozano (*ibidem*), p.205.

²⁵⁰ Lozano Gracia, N. et M. Garcia Lozano (*ibidem*), p. 14.

²⁵¹ Antoine Rivière, «Haïti: des collectivités territoriales écartées de la reconstruction ». *Les Cahiers d'Outre-Mer*, Presses universitaires de Bordeaux, 2019, no 279, pp. 245-266. P. 256. La Banque mondiale tempère

être eu des occasions manquées de renforcer les autorités locales. Celles-ci ont largement été évincées du processus de reconstruction par les acteurs internationaux et cela faute de capacité et de crédibilité. Elles ont « souvent été reléguées », selon Antoine Rivière, « à une présence protocolaire mais non décisionnelle ».²⁵² Marginalisées par les acteurs du développement, elles n'ont pas bénéficié d'un apprentissage qui leur aurait permis de s'imposer comme des acteurs du développement local et de la prévention face à la montée des gangs. Leur marginalité se reflète dans une cote de popularité qui n'a jamais décollé depuis 2006. Le *Baromètre des Amériques* mesure le niveau de confiance des autorités locales auprès des résidents. La proportion de résidents faisant assez ou beaucoup confiance aux autorités locales était de 13.5% en 2006, 20.3% en 2010 et 20.8% en 2017.

Figure 25: Evolution de la confiance dans les autorités locales (moyenne nationale, en %, 2006-2017)



Source : *Baromètre des Amériques* (2006-2017)

l'affirmation de Rivière et avance que les dépenses opérationnelles des municipalités forment 60 à 70% de l'ensemble de leurs dépenses. (Lozano-Gracia, N. et M. Garcia Lozano (*ibidem*), p.205).

²⁵² Lozano-Gracia, N. et M. Garcia Lozano, *Ibidem*, p. 261.

CHAPITRE X. IMPACTS

Le deuxième chapitre a permis d'observer que les quartiers à forte prévalence de gangs sont 4 à 5 fois plus criminogènes que les quartiers où ne sévissent aucun gang. Dans ces territoires à faible cohésion sociale, le sentiment d'insécurité bondit. Là où les gangs sont très actifs, 73.3% des résidents se déclarent insécurisés. Le sentiment d'insécurité ne reflète pas seulement une criminalité galopante. Il s'explique aussi par la faiblesse de la réponse policière et l'impunité qui résulte d'une justice jugée peu fiable par une majorité de résidents. Lorsque les résidents d'un quartier savent que la police ne répond pas aux urgences, ils se sentent démunis face au banditisme. La prolifération des gangs se nourrit de cette faiblesse et du climat d'impunité. Les gangs profitent également du patronage des élites politiques qui considèrent, en quelque sorte, que les gangs sont une forme de « politique par d'autres moyens » et qui se servent d'eux pour contrôler le vote et l'action collective de leurs opposants. Les conséquences sont multiples. Ce chapitre fait l'inventaire de quelques-unes de ces conséquences que l'on a pu mesurer. Tout d'abord, les autorités municipales entendent combler « le vide » sécuritaire en mettant en place des polices municipales malgré leurs faibles moyens financiers ; d'autres, comme des ASEC ou des notables créent des brigades de vigilance volontaires, toujours dans l'optique de combler le vide en matière de protection dans leur quartier ; les résidents, de leur côté, deviennent plus tolérants face à une justice de rue qui s'exprime dans le pays sous la forme de lynchages. L'insécurité dans les quartiers les plus touchés par les gangs entraîne des conséquences économiques pour leurs résidents. Ceux qui n'ont pas les moyens de partir se paupérisent encore plus. L'insécurité est un puissant contributeur au désir de s'expatrier.

Les polices municipales

Dans la plupart des localités visitées, les autorités locales ont mis en place des embryons de police municipale. Le décret de 2006 sur les collectivités territoriales autorisait les municipalités à créer des polices municipales armées. Il a été jugé inconstitutionnel en raison de l'interdiction faite dans la constitution haïtienne d'autres forces armées que l'armée nationale et la police nationale. Pour les collectivités locales, la création de polices municipales est jugée cependant critique afin de développer une police de proximité qui les appuie dans la surveillance des marchés publics, des gares routières, des bâtiments publics ou encore pour le contrôle de la salubrité et de l'occupation des sols qui sont autant de tâches qui leur incombent. En l'absence d'une loi sur les polices municipales et vu la problématique de l'inconstitutionnalité de l'armement des polices municipales, les mairies ont souvent mis en place des « polices administratives », non armées, chargées des tâches prévues dans l'article 116 du décret de 2006 sur les collectivités territoriales. Comme on l'a vu dans l'étude de cas à Cap Haïtien, ces polices administratives s'effacent cependant devant la détermination des gangs urbains à contrôler eux-mêmes les marchés ou gares routières qui leur garantissent des revenus juteux.

Brigades de vigilance

Pour répondre à l'insécurité, des brigades de vigilance sont parfois mises en place à l'échelon des quartiers. En 2014, 14.9% des répondants au sondage du *Baromètre des Amériques* déclaraient que leur quartier disposait d'une brigade de vigilance chargée de protéger le quartier. Ces brigades de

vigilance sont généralement le fruit d'une décision collective et peuvent être considérées, pour certaines du moins, comme des organisations hybrides dans la mesure où des autorités s'impliquent dans leur organisation. Dans une section communale de Port-au-Prince, un membre d'une ASEC que nous avons interrogé nous a expliqué avoir mis en place une brigade composée de jeunes volontaires du quartier. Dans le Haut Bel Air, ce sont des policiers en exercice, issus et résidant dans le quartier, qui en assurent la protection (et s'opposent violemment aux incursions du gang G9). A Délugé, dans le département de l'Artibonite, le groupe armé qui assure la protection des terres du village est organisé et financé par des notables du village. A Ouanaminthe, les autorités rencontrées durant notre mission de terrain ont évoqué un passé récent où chaque quartier disposait de sa brigade de vigilance. Le tableau suivant montre que ces brigades de vigilance restent très présentes dans le Nord (21.2%) et l'Ouest (18.2%), où pratiquement 1 résident sur 5 déclare qu'il existe une brigade de vigilance dans son quartier. Ces brigades sont moins présentes dans le Centre (12%) et le Sud (5%).

Tableau 25: Les résidents s'organisent eux-mêmes pour assurer la sécurité dans le quartier selon la région (en %, 2014)

	Nord	Centre	Ouest	Sud	Moyenne nationale
	%	%	%	%	%
Non	78.8	88.0	81.8	95.0	85.1
Oui	21.2	12.0	18.2	5.0	14.9
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N	283	333	593	280	1489

Source : Baromètre des Amériques (2014)

L'analyse des données de sondage montre que les brigades d'autodéfense s'instituent dans un contexte où trois éléments priment²⁵³ : a) le sentiment d'insécurité est très élevé, b) des homicides ont lieu dans la zone/la drogue y circule et c) la situation sécuritaire est perçue comme se dégradant.

Dans les quartiers où les résidents se sentent plutôt en sécurité ou très en sécurité, 9.2% affirment qu'il existe des groupes d'autodéfense dans le quartier contre 24% dans le groupe des insécurisés (cf. Tableau 25). 35.3% des résidents de quartiers avec des homicides affirment que le quartier s'est organisé pour se protéger contre 10.2% ailleurs. 39.6% des résidents de quartiers où circule la drogue déclarent que le quartier a mis en place des brigades de vigilance contre 12.2% ailleurs. 33% des résidents qui estiment que la sécurité se dégrade dans leur quartier vivent dans un quartier où des brigades de vigilance ont été organisées contre 11.2% dans les quartiers où la sécurité s'améliore.

Sachant que ces trois facteurs sont à la hausse depuis 2014, comme on a pu le voir dans le premier chapitre, on peut considérer que le taux de présence de brigades de vigilance a très vraisemblablement augmenté de manière conséquente ces dernières années.

Tableau 26: Le sentiment d'insécurité et les brigades de vigilance (moyenne nationale, en %, 2014)

²⁵³ Ces facteurs ont été identifiés à partir du poids qu'ils ont dans un modèle de régression logistique pour expliquer la présence ou non de brigades de vigilance dans un quartier selon les données de sondage du Baromètre des Amériques de 2014. Ce modèle n'est pas présenté dans ce rapport.

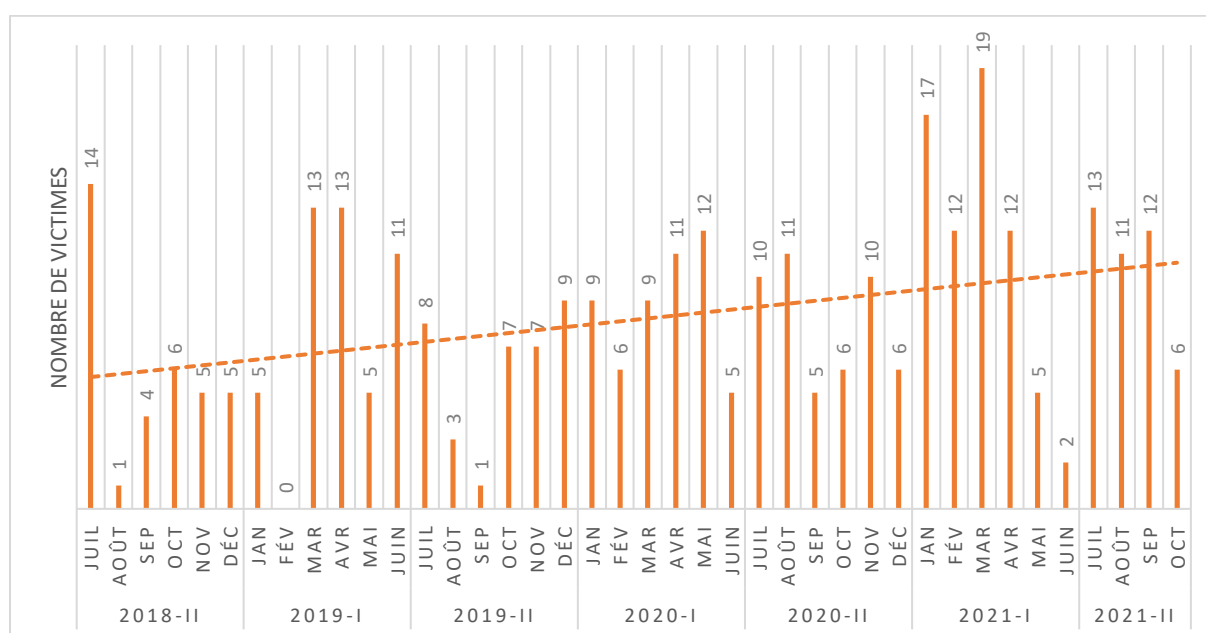
Sentiment d'insécurité	Présence de brigade de vigilance			
	Pas du tout	Plutôt pas	Quelques-uns	Beaucoup
	%	%	%	%
En sécurité	72.4	54.8	45.1	26.7
Insécurisé	27.6	45.2	54.9	73.3
Total	100%	100%	100%	100%
N	525	431	133	45

Source : Baromètre des Amériques (2014)

La justice populaire

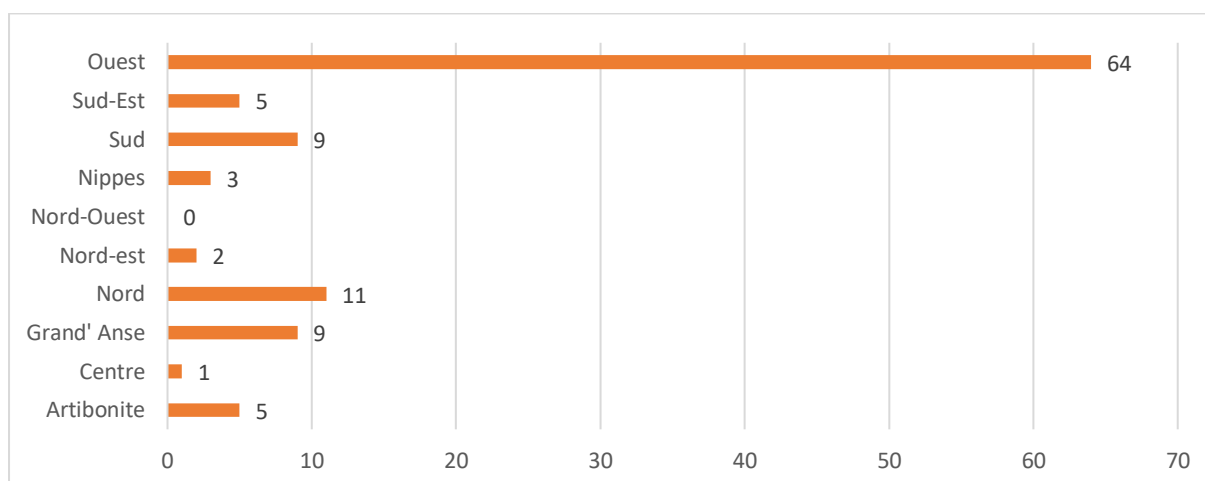
Nous disposons de données longitudinales sur la justice populaire – s’exprimant essentiellement sous la forme de lynchages – uniquement à partir du 1^{er} juillet 2018. Celles-ci permettent d’identifier une tendance à l’augmentation depuis 2018 jusqu’en octobre 2021 (cf. Figure 20). Depuis juillet 2018, la moyenne est en augmentation avec les premiers mois de l’année 2021 présentant des pics en janvier (17 cas) et en mars (19 cas). La plupart des cas recensés par la BINUH se déroulent dans le département de l’Ouest (cf. Figure 21).

Figure 26: Evolution mensuelle du volume de lynchages depuis le 1^{er} juillet 2018



Source : BINUH (2018-2021)

Figure 27: Volume de lynchages par département (2021)



Source : BINUH (2021)

Le sondage du *Baromètre des Amériques* fournit des indications utiles sur la popularité de ce phénomène à partir d'une question portant sur l'avis des résidents sur le fait « se faire justice soi-même lorsque le gouvernement ne punit pas les criminels ». En 2014, date où la question a été posée, 30.5% des résidents approuvaient cette forme de justice à l'échelon national. Le tableau suivant permet d'observer que le taux d'approbation de la justice populaire varie assez peu d'une région à l'autre. Les différences entre les régions ne sont pas statistiquement significatives.

Tableau 27: L'approbation de la justice populaire (moyennes, en %, 2014)

	Nord	Centre	Ouest	Sud	Moyenne nationale
Vigilantisme	%	%	%	%	%
N'approuve pas	51.9	53.9	61.6	58.2	57.4
Moyennement	13.9	13.9	10.6	11.3	12.1
Approuve	34.1	32.2	27.8	30.5	30.5
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N	287	332	597	282	1498

Source : Baromètre des Amériques (2014)

Les leviers principaux de la popularité de la justice populaire²⁵⁴ sont à peu près identiques à ceux qui président à la mise en place de brigades de vigilance dans un quartier. L'approbation de la justice populaire est liée à la confiance, respectivement la défiance dans la justice formelle, le sentiment d'insécurité et la victimisation. Notons que ces corrélations sont faibles bien qu'elles soient statistiquement significatives. Dans le tableau suivant, on observe que cette justice populaire est plus populaire au sein de la catégorie d'âge des 18-35 ans. 37.5% des 18-25 ans et 35.3% pour les 26-35 ans y sont favorables contre 30.3% en moyenne (cf. Tableau 28).

Tableau 28: Approbation de la justice populaire selon l'âge des répondants (moyenne nationale, en %, 2014)

²⁵⁴ La confiance est une variable numérique allant de 1 (désapprouve fortement) à 10 (approuve fortement).

Approbation de la justice populaire	Âge des répondants				
	18-25	26-35	36-45	45-65	Plus de 65
	%	%	%	%	%
Approuve	37.5	35.3	29.1	22.8	29.9
Mitigé	13.3	11.3	11.3	13.1	9.1
N'approuve pas	49.1	53.4	59.6	64.1	61.0
Total	100%	100%	100%	100%	100%
N	293	363	344	421	1498

Source : Baromètre des Amériques (2014)

Impact économique

Des foyers des quartiers populaires qui se paupérisent

Dans les entretiens menés pour cette étude, les résidents des quartiers abritant une forte activité de gangs ont souligné que l'économie est à l'arrêt dans ces quartiers du fait que l'on y circule plus librement. Les quartiers, autrefois vibrants d'activités commerciales comme le quartier de Bel Air, sont aujourd'hui devenus des zones dangereuses et sont pratiquement bouclés à la circulation. Ceux qui en ont les moyens quittent ces quartiers pour s'installer ailleurs ; la « foule », nous a-t-on dit, « a disparu ». A cela s'ajoute que les résidents de ces quartiers se plaignent de ne pas trouver d'emploi hors du quartier du fait de leur stigmatisation. Dire que l'on vient de Bel Air, c'est être labellisé comme « bandit », nous ont dit des jeunes du quartier réunis en focus group, et cela ferme les portes de l'emploi. Les données de sondage confirment qu'une majorité des résidents des quartiers les plus affectés par les gangs jugent que leur situation économique personnelle a empiré. Plus de deux tiers (68.9%) de ceux qui vivaient dans de tels quartiers en 2014 affirmaient que leur situation économique personnelle s'était dégradée (Cf. Tableau 29). Cette relation entre l'évolution de la situation personnelle économique et les gangs s'observe aussi si l'on considère les homicides. 58.2% des résidents vivant dans un quartier avec des homicides déclarent que leur situation économique a empiré contre 48.5% pour les autres en 2014.

Tableau 29: Présence de gangs et évolution de la situation économique des résidents (moyenne nationale, en %, 2014)

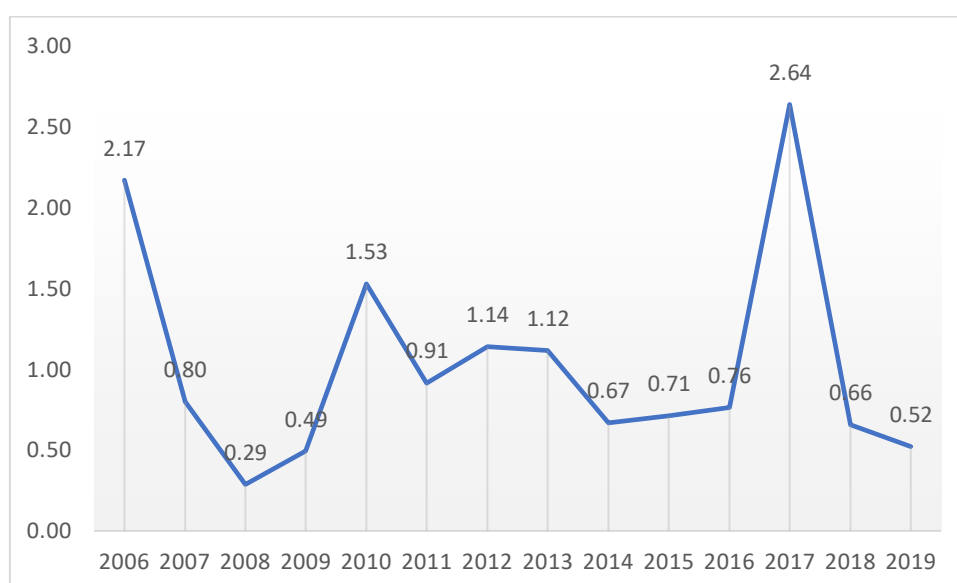
Situation économique personnelle	Présence de brigade de gang affectant le quartier			
	Pas du tout	Plutôt pas	Quelques-uns	Beaucoup
	%	%	%	%
La même ou améliorée	49.7	55.7	55.2	31.1
Dégradée	50.3	44.3	44.8	68.9
Total	100%	100%	100%	100%
N	527	433	134	45

Source : Baromètre des Amériques (2014)

Les investissements directs étrangers et contraction du PIB

Avec le cycle de contestation débuté en juin 2018, les investissements directs étrangers en Haïti ont chuté de 2.64% du PIB à 0.66%, selon les chiffres de la Banque mondiale. En 2018, ces investissements représentaient un total de 105 millions de dollars américains ; en 2019, ils chutaient à 75 millions de dollars. En 2020, la CNUCED annonçait que ces investissements ont à nouveau chuté de plus de 50% par rapport à l'exercice précédent et se montent à 30 millions de dollars. Pour la CNUCED, cette chute traduit « une réponse non seulement à la crise pandémique mais également à la contestation sociale » et, écrit la CNUCED, « la situation aggrave de manière alarmante la crise humanitaire que traverse le pays de manière continue depuis 2018 ».²⁵⁵ Si le produit intérieur brut réel augmentait encore selon le Fonds monétaire international en 2018 de 1.7%, il s'est contracté de -1.7% en 2019 et -3.3% en 2020. Les projections du FMI sont une contraction de -0.7% en 2021.

Figure 28: Evolution des investissements directs étrangers (en % du PIB)



Source : Banque mondiale (2006-2019)

Un des secteurs très affecté par l'instabilité et l'insécurité est le secteur touristique. Dans les zones touristiques comme Montrouis/Saint Marc ou Cap-Haïtien, l'insécurité a marqué un coup de frein brutal à l'hôtellerie et au secteur du tourisme tout entier. La volume d'entrées de touristes dans le pays s'est affaïssé en 2019 et, de toute évidence, la pandémie du COVID depuis mars 2020 n'aura fait que plomber les chiffres depuis. Durant les 7 premiers mois de 2020, le tourisme international a chuté en moyenne de 70%.²⁵⁶ A titre de comparaison, le volume d'entrées de touristes en 2019 en République dominicaine voisine est 8 fois supérieur à celui d'Haïti et la progression d'entrées depuis 2006 jusqu'en 2019 en République dominicaine a été de 75.2% contre 43.8% en Haïti (cf. Figure 30). En 2018, le tourisme d'entrées représentait 6.7% du produit intérieur brut et, après la chute due à l'insécurité, ce taux est descendu à 5.6% en 2019.²⁵⁷ Le tourisme est l'un des 4 secteurs qui

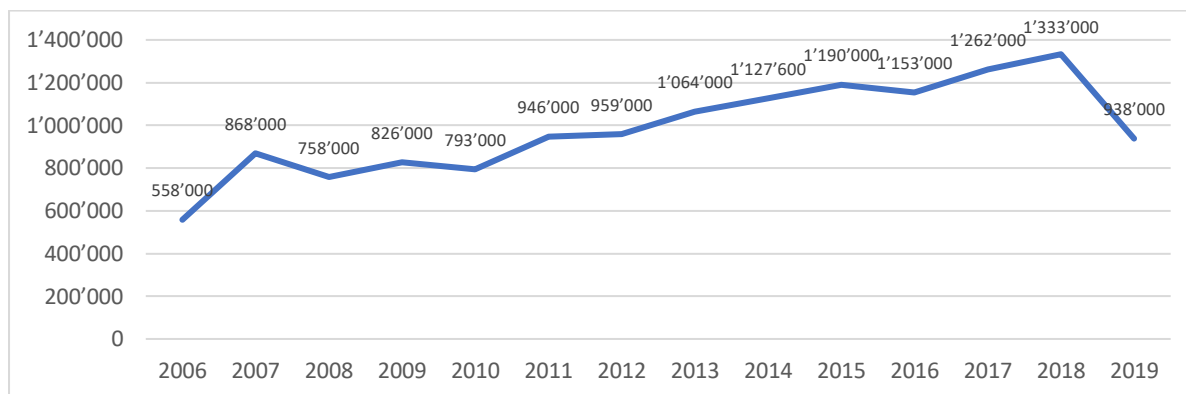
²⁵⁵ CNUCED, World Investment Report 2021, p. 62.

²⁵⁶ World Tourism Barometer, vol. 18, Issue 6, Octobre 2020, UNWTO.

²⁵⁷ Données de l'UNWTO, Haïti, Country profile, 2020. Notons que Sadais Jeannite estime avec les données du WTO que pour chaque dollars dépensé en 2015 par un touriste en Haïti, 65 centimes est retourné dans le pays émetteur de ce touriste et que cet état de fait limite l'impact positif sur l'économie nationale du pays. Cf p. 72, Sadais Jeannite, « Tourisme, mondialisation et développement. Une analyse d'économie politique internationale de la diffusion du tourisme en Haïti », Mémoire, avril 2018, Université du Québec.

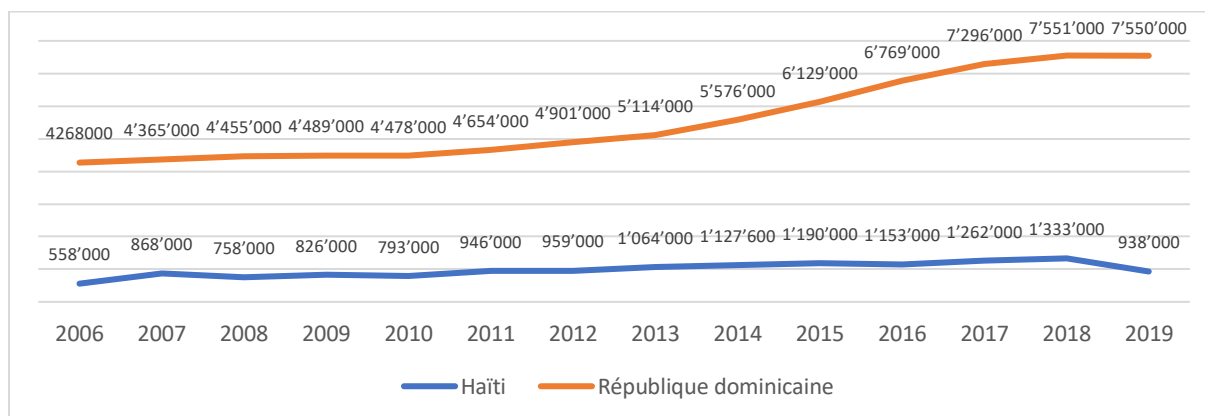
bénéficient des investissements directs étrangers eux-mêmes²⁵⁸, comme on vient de la voir, en très forte chute depuis 2018. Le Cap-Haïtien a été affecté également en raison du fait que les bateaux de croisière ne font plus d'étape dans la ville. Les analystes ont lié la faiblesse chronique du secteur touristique en Haïti à l'insécurité et l'instabilité politique du pays.²⁵⁹

Figure 29: Volume annuel des entrées de touristes en Haïti entre 2006 et 2019



Source : Banque mondiale (2006-2019)

Figure 30: Volumes annuels comparés des entrées de touristes en Haïti en République dominicaine entre 2006 et 2019



Source : Banque mondiale (2006-2019)

Stratégie d'exit

Le désir de s'expatrier pour vivre ou travailler à l'étranger est significativement associé au sentiment d'insécurité et à l'insécurité dans le quartier mesurée par la présence d'homicides, de drogues et la victimisation. Ceux qui ne se sentent pas en sécurité sont 67% à vouloir s'expatrier pour vivre à

²⁵⁸ Ces 4 secteurs sont : le textile, l'agroalimentaire, le tourisme et les services aux entreprises.

²⁵⁹ Voir par exemple Louis Dupont, "Co-intégration et causalité entre développement touristique, croissance économique et réduction de la pauvreté : cas de Haïti », *Etudes caribéennes*, volume 13, numéro 14. ; Hugues Séraphin, « Les jeux d'influence dans le tourisme : Cas d'Haïti », *The Journal of Haitian Studies*, Vol. 20, numéro 2. Sadais Jeannite, « Tourisme, mondialisation et développement. Une analyse d'économie politique internationale de la diffusion du tourisme en Haïti », *Mémoire*, avril 2018, Université du Québec.

l'étranger contre 57.2% pour les autres (cf. Tableau 30). Celles et ceux qui vivent dans un quartier où se déroulent des homicides sont 71.5% à vouloir s'exiler contre 58.2% (cf. Tableau 31) pour les autres et celles et ceux qui vivent dans un quartier où circule la drogue sont 75% à vouloir s'exiler contre 58.2% pour les autres. 71.1% des résidents ayant été victime d'un crime ces derniers 12 mois souhaitent s'expatrier contre 59.4% pour les autres (cf. Tableau 32). L'analyse montre que l'insécurité contribue significativement au souhait de s'expatrier

Tableau 30: Désir de s'expatrier en fonction du sentiment d'insécurité (moyenne nationale, en %, 2014)

Désir de s'expatrier	En sécurité	Insécurisé
	%	%
Oui	57.2	67.0
Non	42.8	33.0
Total	100%	100%
N	757	506

Source : Baromètre des Amériques (2014)

Tableau 31: Désir de s'expatrier en fonction de l'occurrence d'homicides dans le quartier (moyenne nationale, en %, 2014)

Désir de s'expatrier	Présence d'homicides dans le quartier	
	Oui	Non
	%	%
Oui	71.5	58.0
Non	28.5	42.0
Total	100%	100%
N	242	984

Source : Baromètre des Amériques (2014)

Tableau 32: Désir de s'expatrier et victimisation (moyenne nationale, en %, 2014)

Désir de s'expatrier	Victime d'un crime ces derniers 12 mois	
	Non	Oui
	%	%
Oui	59.4	71.1
Non	40.6	28.9
Total	100%	100%
N	1085	197

Source : Baromètre des Amériques (2014)

CHAPITRE XI. RECOMMANDATIONS

Le monitoring des indicateurs.

Conjointement avec la PNH, le BINUH a maintenu un tableau de bord d'indicateurs de sécurité qui mesure la criminalité par département et son évolution depuis la MINUSTAH en 2004 jusqu'à présent. Le *Baromètre des Amériques* de l'Institut Lapop de l'Université Vanderbilt complète ces données policières par des données de sondages réalisés tous les deux à trois ans avec un appui de l'USAID depuis 2006. A partir d'une batterie de questions, le Baromètre des Amériques recueille des données sur la victimisation et la perception des institutions. Ces données de sondage présentent un avantage majeur dans la mesure où des questions sont standardisées à l'échelon des Amériques et offrent la possibilité de comparer les niveaux d'Haïti avec ceux des pays de la région. Cependant, le Baromètre des Amériques comporte aussi des lacunes dans la perspective d'un tableau de bord stable. La criminalité y est analysée trop globalement comparé à d'autres expérience de sondages de victimisation comme les *International Crime and Victimization Surveys* (ICVS). De nombreuses questions très utiles ne sont pas répétées dans tous les sondages. Elles comportent peu de questions sur la justice. Les données ne sont pas toutes accessibles au public ou alors elles le sont avec des délais importants.

- Le PNUD pourrait considérer d'imaginer un questionnaire de sondage en consultation avec le BINUH et l'équipe-pays pour assurer le suivi et évaluation des réformes et identifier des besoins sur la base d'analyses telles que celles qui ont été présentées dans ce rapport.
- Le PNUD pourrait considérer un accord de partenariat avec l'Institut Lapop pour intégrer aux sondages du Baromètre des Amériques en Haïti une batterie de questions servant ses intérêts de suivi des réformes de la police et de la justice et permettre, le cas échéant, des suréchantillonnages en fonction des zones d'intérêt et de programmation. Un tel accord de partenariat permettrait de s'assurer de la qualité de l'échantillonnage et de la mise en œuvre de l'enquête.
- Alternativement, en consultation avec le BINUH et l'équipe-pays, le PNUD devrait mener avec un partenaire des sondages similaires bisannuellement sachant que les données sur la criminalité de la PNH sont tributaires des plaintes dont les taux, comme cette étude l'a montré, sont très bas. Ces sondages peuvent également servir à guider la police de proximité et permettre d'améliorer les services de la PNH en fournissant des indicateurs clefs de performance.

Police

Repenser la police de proximité et soutenir des projets pilotes

La police de proximité est marginalisée au sein de la PNH. Elle est conçue comme la responsabilité d'une modeste unité spécialisée dans la prévention et non comme une doctrine d'engagement des commissariats de police. De ce fait, la philosophie de la police de proximité qui voudrait que la police délivre des services sur la base de consultations avec les communautés, résolve les problèmes sur la base de l'identification d'itération d'incidents, et travaille en partenariat avec les acteurs de la prévention pour lutter contre les causes de la délinquance, n'est pas comprise comme étant de la responsabilité des commissariats communaux. Cela se traduit par l'insatisfaction de la grande

majorité des résidents face au travail de quartier de la PNH. A cela s'ajoute qu'il manque aujourd'hui des réunions régulières, institutionnalisées, entre les acteurs de la sécurité et ceux de la prévention et la cohésion sociale à l'échelon national comme municipal. Les mairies sont alors tentées de mettre en place des polices municipales dans la mesure où la PNH ne répond pas à leurs besoins en matière de sécurité de proximité. Au moment de rédiger ce rapport, la décision du gouvernement d'activer l'article 116 du décret de 2006 sur les collectivités territoriales qui prévoit l'établissement de conseils de sécurité municipaux (CSM) est une opportunité pour développer des approches plus intégrées, plus concertées entre les acteurs et plus inclusives de sécurité locale. L'article 116 dudit décret ne définit cependant pas le rôle et les responsabilités des CSM. Ces conseils doivent être encadrés par un règlement d'application qui en définisse la fonction en tant qu'organes de gouvernance civile de la sécurité de proximité. Quant à elles, les mairies ne pourront jouer de manière crédible leur fonction de présidence de ces conseils de sécurité municipaux que si leurs capacités de gestion sont renforcées et que les résidents les perçoivent comme des acteurs importants du développement local et de la cohésion sociale.

Pour accompagner une approche plus intégrée de la police de proximité, le PNUD devrait envisager de :

- Animer avec la PNH, les mairies, les commissaires du gouvernement et la société civile engagée dans la prévention des violences une réflexion sur la doctrine de police de proximité et promouvoir une approche qui permette de fédérer l'action des commissariats locaux et des acteurs de la prévention autour d'une vision commune de la sécurité locale.
- Dans la réflexion sur la police de proximité, faire valoir les expériences dans les Amériques avec les conseils locaux de sécurité et de cohésion sociale en invitant des experts des Amériques ou organisant des visites d'études de responsables de la police, de la justice et des collectivités territoriales.
- Examiner en particulier dans quelle mesure l'article 116 du décret de 2016 sur les collectivités territoriales pourrait permettre l'ancrage d'une approche inclusive et globale de la sécurité locale et déboucher sur la formulation par le conseil de sécurité municipale (CSM) de plans locaux de sécurité et, le cas échéant, faciliter la rédaction d'un règlement d'application modèle pour les CSM.
- Envisager d'accompagner des projets pilotes de police de proximité basés sur la nouvelle approche.
- Dans le choix des projets pilotes, envisager des localités qui bénéficient déjà d'un appui aux collectivités locales par le programme du PNUD de décentralisation de manière à créer des synergies.
- Accompagner les projets pilotes par des formations destinées non seulement à la PNH mais également aux membres des conseils de sécurité municipaux. Ces modules de formation pourraient être développés à l'Académie de police par un groupe de travail élargi avec les acteurs de la justice, de la décentralisation et de la société civile pour être ensuite digitalisées et ouvertes aux membres des CSM.

Renforcer les services classiques de police

Malgré les engagements déjà consentis par la communauté internationale, la PNH fait face à des contraintes logistiques fortes pour répondre aux appels urgents, patrouiller dans les quartiers et dans l'investigation criminelle. Ses infrastructures sont mises à mal par les séismes récurrents. Les études de cas ont permis de montrer que les gangs prolifèrent dans un environnement où les services classiques de police sont déficients, voire inexistantes. La réponse aux appels d'urgence exige une

mobilité que les commissariats n'ont pas. Avec l'instabilité politique, le recours accru à l'action collective et la montée des gangs, le risque pour les municipalités est que les faibles budgets d'investissements de la PNH se concentrent dans le secteur des unités de maintien de l'ordre et des opérations antigangs tout en délaissant les services classiques de police. C'est pourtant l'absence de services de police dans les quartiers qui permet aux gangs initialement de prendre le contrôle de territoires. Sans renforcer de la sécurité locale, le cycle où la police n'intervient qu'après la prise de contrôle de territoires par les gangs a toutes les chances de se perpétuer. Plusieurs localités, comme Miragoâne, Cap-Haïtien et les Cayes comme les études de cas l'ont documenté, sont parvenues à maîtriser la situation des gangs locaux. Ces localités – et d'autres localités du pays que cette étude n'a pas couvertes – doivent avoir la possibilité de mettre en place des services de police classiques sous peine de voir de nouveaux gangs réémerger tôt ou tard.

- Renforcer les capacités de la PNH dans ses services classiques de police secours, de police de proximité et de police judiciaire dans les localités les plus vulnérables à l'émergence et le contrôle de gangs urbains.
- Construire d'urgence un commissariat à Miragoâne sachant que le bâtiment actuel présente des risques majeurs d'effondrement et procéder à des réhabilitations et la sécurisation des commissariats et sous-commissariat existants pour les rendre pleinement opérationnels.
- Envisager de fournir des véhicules – voitures de patrouilles, motos – aux commissariats des villes pour leur permettre de répondre aux urgences et assurer une présence visible dans les quartiers.
- Explorer la possibilité de mettre en réseau les commissariats des grandes villes vulnérables à l'insécurité pour permettre l'accès aux fichiers centraux de la PNH dans les départements et renforcer ainsi la police judiciaire.

L'inspection des services

L'étude n'a pas abordé la problématique de l'inspection des services que nous n'avons pas rencontrée. Un volet qu'il serait éventuellement intéressant à appuyer est la définition de critères de performance de la PNH par service clef, comme police secours, la sécurité de proximité, l'investigation criminelle ou encore la gestion des foules. La définition de standards de performance mesurables pour chaque service pourrait permettre à la fois une gestion des commissariats sur la base de résultats et donner des outils à l'inspection générale des services pour faire un examen de la performance. Cela pourrait également jouer un rôle dans la gestion des carrières et permettre un système de promotion sur la base de résultats.

- Le PNUD pourrait explorer l'intérêt de la PNH dans un appui afin de mettre en place un système de gestion de la performance et, le cas échéant, déployer un expert à cet effet.

Justice

L'aide légale

Selon une étude conduite dans 4 localités en 2017, le recours aux BAL est encore trop limité. Ces derniers sont pourtant essentiels pour faciliter l'accès à la justice des populations vulnérables et les évaluations considèrent que son efficacité est avérée sur la détention préventive.

L'institutionnalisation de l'aide légale à la suite de la loi de 2018 ne va pas forcément avoir un impact immédiat sur l'accès à la justice dans la mesure où seuls 7 BAL ont été stabilisés depuis. Le PNUD

assiste le CNAL dans la formulation de règlements d'application qui doivent opérationnaliser les critères d'éligibilité à l'assistance légale. Le barreau haïtien, membre *ex officio* du CNAL, n'a pas encore rejoint ce dernier en réclamant des garanties d'indépendance du CNAL vis-à-vis de l'exécutif. Pour les années à venir, les BAL vont certainement continuer d'avoir besoin d'un appui international pour fonctionner. Il serait utile que ces derniers disposent de plans annuels de performance et qu'un suivi de la performance soit fait de manière à documenter statistiquement l'efficacité de ces structures et leur impact notamment sur la détention préventive.

- Le PNUD pourrait accompagner le CNAL dans la définition de critères de performance et la création d'une base de données statistiques sur les cas traités alimentée par les BAL
- Le PNUD pourrait accompagner des BAL dans des zones vulnérables et, en particulier, dans des arrondissements judiciaires couvrant des zones d'appui à la police de proximité.

La médiation pénale

La médiation permet de déjudiciariser les conflits sans préjudice de la poursuite de la voie juridique en cas de désaccord. Elle a l'avantage d'être culturellement proche des modes de résolution des conflits traditionnels et coutumiers. Elle peut désengorger le système judiciaire et avoir un effet positif pour diminuer les taux de détention préventive. Pour la première fois, le nouveau code de procédure pénale envisage son introduction dans les affaires pénales. Bien que l'avenir de ce code adopté par décret reste incertain, il est probable que la médiation pénale fera partie de la batterie de moyens adoptée par l'Etat haïtien pour désengorger le système judiciaire. Le code de procédure pénale introduit le principe de la médiation sans déterminer ni son cadre d'application ni l'organisation qui sera mise en place pour solliciter des médiateurs certifiés. Il faudra également former à la médiation pénale les acteurs de la justice.

- Le PNUD pourrait accompagner le processus consistant à préciser la loi dans des règlements d'application.
- Il s'agira aussi de créer des formations à EMA en médiation et de poursuivre l'accompagnement d'ONG spécialisées dans ce type de prestation.

Renforcer l'Ecole de la magistrature

L'EMA a vocation à accompagner le pouvoir judiciaire dans sa professionnalisation par la formation du personnel judiciaire. Elle forme déjà 30% de ce personnel. Elle dispose d'une capacité d'accueil réduite et l'un des défis des années à venir sera la formation continue de l'ensemble du personnel en vue de l'introduction d'un nouveau code pénal et d'un nouveau code de procédure pénale. Ces deux codes introduisent des changements majeurs.

- Le PNUD pourrait en priorité soutenir l'EMA dans la réhabilitation d'un bâtiment existant permettant d'accueillir une trentaine de stagiaires et doubler ainsi la capacité de l'institution à former des personnels venant de la province.
- Le PNUD devrait également envisager d'accompagner la volonté de la direction de l'EMA de digitalisation de ses formations en créant une capacité technique au sein de l'équipe informatique de l'Ecole et mener des ateliers de création de contenus en ligne pour des formations jugées urgentes et les plus adaptées aux formations à distance et de masse.
- Le PNUD pourrait également accompagner la digitalisation de la bibliothèque de l'EMA afin de rendre des ouvrages clés disponibles en ligne pour le personnel judiciaire.

TABLE DE MATIERE DETAILLEE

Remerciements.....	3
Table de matières	4
Résumé exécutif	5
Chapitre I. Méthodologie.....	9
Les entretiens individuels et en focus group	10
L'exploitation de base de données quantitatives.....	11
Chapitre II. Indicateurs de l'insécurité.....	13
Criminalité	13
Présence de gangs	16
Enlèvements.....	18
Homicides.....	20
Violences basées sur le genre.....	21
Le sentiment d'insécurité	23
Conclusion	26
Chapitre III. Manifestations politiques.....	28
La violence dans les manifestations	29
Chapitre IV. Histoires de gangs	32
Cap Haïtien	32
Gonaïves.....	38
Saint-Marc/Montrouis.....	44
Bel Air	48
Miragoâne	53
Chapitre V. Leviers de la dynamique des gangs	58
Le millefeuille	58
La réaction des autorités	62
Chapitre VI. Capacité et pratiques de la PNH.....	63
Les budgets, les effectifs et l'indice de fonctionnement	63
L'état des infrastructures	66
L'intervention rapide sur appel (police secours).....	66
La police communautaire	68
Police judiciaire.....	72
Le maintien de l'ordre	74
La corruption	76

Formation.....	76
Chapitre VII. Accès, performance et gouvernance de la justice	77
L'accès à la justice.....	77
La justice formelle : enjeux	83
Gouvernance de la justice	86
Chapitre VIII. Le regard porté par la population sur les acteurs sur la police et la justice	89
Police.....	89
La perception de la justice.....	93
Chapitre IX. Les municipalités face à l'insécurité	98
Les polices municipales	98
La coordination sur la sécurité municipale	98
Une culture sécuritaire répressive	99
Les ressources et la capacité des autorités locales	99
Chapitre X. Impacts	101
Les polices municipales	101
Brigades de vigilance.....	101
La justice populaire	103
Impact économique	105
Stratégie d'exit.....	107
Chapitre XI. Recommandations.....	109
Police.....	109
Justice	111
Table de matière détaillée	113