Le Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays, M. Walter Kaelin.

Droits des personnes déplacées dans leur propre pays à Haïti : Mémorandum fondé sur une visite de travail à Port-au-Prince (12-16 octobre 2010)

1. Ce mémorandum contient les conclusions et observations du Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leur propre pays (le Représentant) sur les différentes manières d'améliorer la protection de ceux qui ont été déplacés dans leur propre pays suite au tremblement de terre du 12 janvier 2010 et de faire des progrès vers des solutions durables pour eux. Il souligne que malgré l'ampleur du désastre qui a eu lieu dans un contexte de crise chronique, créant des dilemmes et des complications sans précédent, on aurait pu et on pourrait faire plus de choses pour améliorer la situation grâce à une prise de décision basée sur le pragmatisme et qui tiendrait compte des implications en matière de droit de l'homme.

2. Ce mémorandum est basé sur une visite de travail que le Représentant a effectué du 12 au 16 octobre conformément à son mandat. Le Représentant a apprécié le fait de pouvoir discuter de la situation avec les représentants du gouvernement d'Haïti, notamment les Ministres des Affaires étrangères, de l'Intérieur et de la Justice, les Nations Unies, les donateurs et les organisations de la société civile, nationaux et internationaux, et, le plus important, avec les populations touchées par le tremblement de terre et vivant dans des camps et bidonvilles du grand Port-au-Prince.

3. Etant donné le nombre de personnes déplacées et la complexité des problèmes qui se posent dans un contexte de métropole, le représentant s'est concentré lors de sa visite sur l'aire du grand Port-au-Prince. Il reconnait cependant qu'un grand nombre de personnes ont été touchées en dehors de Port-au-Prince, notamment dans les villes de Léogâne et Jacmel et leurs alentours, et qu'elles méritent la même attention de la part du Gouvernement, et des acteurs humanitaires et du développement.

4. Le représentant voudrait remercier la MINUSTAH et l'Equipe humanitaire du pays pour l'aide qu'ils lui ont apportée au cours de sa visite.

I. Une crise dans la crise : aperçu de la situation actuelle

5. Lorsque le tremblement de terre se produit le 12 janvier 2010, Port-au-Prince et Haïti de manière générale, étaient déjà plongés dans une grave crise socio-économique, institutionnelle et humanitaire. Plus de la moitié de la population d'Haïti vivait dans des conditions d'extrême pauvreté, avec moins de 1.25 USD par jour et plus de la moitié des enfants étaient sous-alimentés[1].

[1] Bureau de l'Envoyé Spécial pour Haïti, Key Statistics (2010).

La majorité de la population n'avait pas accès à l'eau potable.[2] Le taux de chômage était estimé à 80 pourcents. 90 pourcents du système scolaire et la plupart des services de santé étaient dirigés par des entrepreneurs privés et des organisations caritatives. Le pays était classé 149e sur les 182 pays listés par l'Index de Développement Humain des Nations Unies.

6. L'effondrement du secteur agricole dans les années 80 a entraîné un exode rural massif vers la capitale. Les plus pauvres parmi les nouveaux arrivants s'installèrent dans des bidonvilles dans des zones situées à basses altitudes ou sur des zones escarpées dangereuses. Les normes de construction et les standards de sécurité n'étaient plus respectés depuis longtemps ; les services de base avaient disparu. En 2009, une étude d'UNHABITAT avait conclu que « l'Etat haïtien et les autorités de la capitale n'ont pas la capacité de gérer la ville de Port-au-Prince. »[3]. Au moment du tremblement de terre, des bidonvilles densément peuplés, accueillaient 80 pourcents de la population sur 20 pourcents des terrains disponibles situés en ville.[4]

7. En raison, notamment, du manque de planification urbaine, le tremblement de terre a causé d'énormes destructions. Selon les données officielles, plus de 200 000 personnes ont été tuées et plus de 300 000 ont été blessées. Il a détruit ou gravement endommagé une grande partie des infrastructures publiques de la ville et plus de 180 000 résidences privées, particulièrement dans les quartiers de la classe moyenne basse ainsi que dans les quartiers pauvres construits dans les zones escarpées. On estime que 80 pourcents de ceux qui ont perdu leurs maisons lors du tremblement de terre avaient soit loué leur logement soit avaient des droits d'occupation de facto sans aucun titre formel de propriété. Les autres personnes, qui n'ont pas perdu leur logement, notamment les Haïtiens vivants dans des conditions d'extrême pauvreté, ont également été touchées de manière moins visible. Les gens ont perdu leur travail et leurs moyens de subsistance, la location est devenue inabordable en raison du déséquilibre soudain entre l'offre et la demande ou bien encore les gens n'ont plus accès à l'éducation et à la santé parce que les infrastructures publiques ont été détruites.[5]

8. Au lendemain du tremblement de terre, une grande partie de la population était déplacée parce que leurs maisons avaient été détruites ou parce qu'ils craignaient d'y retourner en raison de fréquentes répliques sismiques.

9. Environ 600 000 personnes ont fui la zone touchée par le séisme et ont été hébergées par des membres de leurs familles ou des amis. Peu de programmes pour aider ces personnes déplacées et leurs hôtes ont été menés et la plupart sont maintenant rentrées chez elles[6]. En visitant la Cité Soleil,

[2] Peu de temps avant que ce mémorandum ne soit finalisé, il y a eu une épidémie de cholera à St. Marc, situé dans le nord d'Haïti, en dehors de la zone touchée par le séisme.

[3] UNHABITAT, Strategic Citywide Spatial Planning: A Situational Analysis of Metropolitan Port-au-Prince, Haïti (2009), p. 6.

[4] Données fournies par UNHABITAT

[5] 30 des 49 hôpitaux situés dans la zone touchée par le tremblement de terre ont été détruits ou tellement endommagés qu'ils doivent être reconstruits.

[6] Selon une étude utilisant les données de traçage des téléphones portables, environ 250 000 habitants de Port-au-Prince vivaient toujours en dehors de la ville en juin 2010. Voir Karolinska Institute / Columbia University, Internal Population Displacement in Haiti: Preliminary analyses of movement patterns of Digicel mobile phones: du 1er décembre 2009 au 18 juin 2010 (août 2010). On estime que ce chiffre a encore diminué avec la réouverture des écoles à Port-au-Prince.

le Représentant a également rencontré des personnes déplacées qui avaient choisi de construire des cabanes loin des camps visibles.

10. Les populations déplacées qui sont restées à Port-au-Prince se sont spontanément regroupées sur les quelques terrains encore disponibles dans la zone densément peuplée de la métropole. Neuf mois après le tremblement de terre, ces «camps »[7] sont maintenant devenus pérennes. Officiellement, on estime que 1,3 million de personnes vivent dans plus de 1 300 camps, dans la zone touchée par le tremblement de terre. Plus de 900 de ces sites sont situés à Port-au-Prince. Certains camps ont plusieurs dizaines de milliers d'habitants, rassemblant des personnes de différents quartiers. Cependant, la majorité des sites ont moins de 2000 habitants qui proviennent en général tous, du quartier voisin du camp. Dans l'ensemble, la plupart des personnes sans abri vivent encore dans leurs propres quartiers[8], ce qui a des conséquences importantes pour la planification de la reconstruction.

11. Les conditions dans les camps sont très variables notamment en fonction de l'organisme qui dirige le camp et dans de nombreux endroits, les camps restent en deçà des normes humanitaires minimales SPHERE, en particulier en ce qui concerne l'eau, l'assainissement et l'espace disponible pour les abris. Neuf mois après la catastrophe, les pénuries deviennent de plus en plus visibles avec par exemple les acteurs humanitaires qui partent vers d'autres pays en crise sans être remplacés à Haïti. Les problèmes préexistants de violence et d'exploitation, y compris d'exploitation et de violences sexuelles, sont en train de se reproduire dans ces camps. De nombreux camps ont également la réputation d'avoir des gangs de jeunes.

12. La saison des ouragans dans les Caraïbes (juillet - décembre) représente un grave danger pour les populations des camps qui ne sont protégées que par des bâches et des tentes[9]. Le 24 septembre 2010, une tempête tropicale relativement faible a touché les abris de plus de 14 000 familles. Les Nations Unies estiment qu'en cas d'ouragan, plus de la moitié des camps courent un risque extrême (120 camps) ou un haut risque (600) et ont pris dans certains camps des mesures pour en atténuer les conséquences. Le surpeuplement dans de nombreux camps augmente les risques en matière d'incendies et de santé publique.

13. Il est reconnu que la population des camps est à présent constituée d'un mélange d'habitants. Beaucoup d'entre eux sont des personnes déplacées qui ont perdu leurs maisons et qui n'ont pas d'autres solutions pour s'abriter. Les autres fuient l'extrême pauvreté préexistante, aggravée par le tremblement de terre. Dans certains cas, des familles ont installé une seconde résidence dans un camp comme stratégie de survie. La réelle ventilation entre les résidants des camps avec ou sans abri alternatif n'est pas connue[10] et varie selon les sites. Les camps situés dans les bidonvilles

[7] Le terme de « camp », bien que largement utilisé dans le contexte haïtien, est impropre, car les sites se sont formés spontanément et ne sont dans de nombreux endroits que des extensions des quartiers dont les habitants sont originaires.

[8] Selon l'enquête de l'UNFPA relative aux migrations internes, menée en octobre 2010, 12,1 % de la population de Port-au-Prince vit dans des abris provisoires situés dans leurs quartiers d'origine, alors que 10,8 % vit dans des abris situés dans un autre quartier.

[9] Le projet de météorologie tropicale de l'université d'Etat du Colorado, estime qu'il y a 37 % de chance qu'un ouragan passe à moins de 50 miles d'Haïti et 21 % de chance qu'il passe par les terres. Voir USAID, Hurricane Season Food Secuirty Alert, 22 Juin 2010.

[10] Cela aurait pu être évité si on avait demandé aux populations de se présenter d'elles-mêmes sur leur lieu d'origine pour l'enregistrement, ce qui aurait été faisable dans une zone urbaine.

pauvres ont tendance à avoir un plus grand nombre de résidants disposants d'un autre logement, bien que dans la plupart des cas, l'abri alternatif ne soit pas meilleur ou soit parfois même pire que celui se trouvant dans le camp.

14. Les camps sont des pôles d'attraction, car ils offrent gratuitement des espaces pour vivre aux personnes qui ne peuvent plus payer de loyer. Les camps les mieux gérés offrent également des services non disponibles dans de nombreux bidonvilles, notamment de l'eau potable et un système d'assainissement, des services de santé et, dans certains cas, une éducation gratuite[11]. La plupart du temps, les camps offrent également un meilleur accès à des moyens de subsistance, en raison notamment de l'existence de programmes Argent contre Travail ciblant les camps ou encore en ce qui concerne certains des plus grands camps, en raison de leur emplacement dans le centre de la ville. Par ailleurs, beaucoup de résidants des camps pensent que s'ils tiennent suffisamment longtemps, on leur donnera une parcelle de terre et une maison.

15. La reconstruction a à peine commencé. S'appuyant sur le Plan d'Action National du gouvernement d'Haïti, une Commission Intérimaire pour la Reconstruction d'Haïti (CIDH), co-présidé par le Premier Ministre d'Haïti et le Président Bill Clinton, a commencé à approuver des projets de grande envergure, bien que certains des principaux donateurs aient été lents dans le versement des fonds pour la reconstruction, promis pour 2010, au lendemain de la catastrophe.[12]

16. Il n'y a eu que très peu de progrès en ce qui concerne la fourniture d'abris plus sûrs pour installer de manière définitive les populations déplacées grâce à des solutions durables, Exactement neuf mois après le tremblement de terre, seuls 17.194 abris provisoires ont été construits[13]. La capacité de construire bien plus d'abris temporaires existe, mais il y a un manque de terres adaptées c'est-à-dire déblayées et dont la propriété n'est pas contestée pour les construire et le gouvernement a été très réticent à recourir à des expropriations ou à des réquisitions. Pendant ce temps, les programmes pour réparer ce que l'on appelle les maisons «jaunes»[14] se mettent en place mais de façon hésitante à cause des négociations en cours concernant les normes acceptables.

17. L'absence de progrès vers des abris plus sûrs, est liée à un échec de la part du gouvernement haïtien quant à sa capacité à formuler et à communiquer au public un plan sur les camps. Avec le premier tour des élections présidentielles et parlementaires prévues pour le 28 novembre 2010, il est à craindre qu'aucun plan concernant les camps ne soit adopté avant qu'un nouveau gouvernement ne soit en place au début du printemps 2011.

[11] Le Cluster Eau, Assainissement, et Hygiène, par exemple, estime que le taux de couverture en latrines, bien qu'inférieur dans les camps aux normes humanitaires minimum SPHERE est plus élevé que dans les zones pauvres avant le tremblement de terre.

[12] Pour un aperçu des données, voir le Bureau de l'Envoyé Spécial pour Haïti, l'Assistance humanitaire pour Haïti : Key Facts du 30 septembre 2010

[13] Cluster Abris Provisoire, 11 octobre 2010.

[14] Au 20 septembre, 270,476 bâtiments, dont 156,360 résidences avaient été examinés par le Ministère des Travaux Public: 51 % (137 392) ont été considérés comme étant sûrs pour l'occupation ("vertes "), 26% (70 521) comme étant réparables ("jaunes ") et seulement 22 % (58,860) comme non réparables ("rouges ").

18. Cet échec révèle également des ruptures entre les différentes couches de la société haïtienne et entre les partenaires internationaux. Initialement, le désir de ne pas recréer le caractère désorganisé de la ville et de la "décongestionner " dominait le discours. Certaines propositions ont été avancées lors du débat sur le terrain, elles prévoyaient la relocalisation d'un grand nombre de personnes dans les quartiers nouvellement construits autour de Port-au-Prince ou dans les villes secondaires, mais elles ont été souvent critiquées car on les a considérées comme étant commandées par des intérêts spéculatifs. Ces propositions initiales ont progressivement cédé la place à une vision, plus axée sur les principes du retour, d'une reconstruction meilleure, et d'une réinstallation uniquement en cas de nécessité.

19. En plus d'un certain nombre de petites initiatives non gouvernementales, deux initiatives ad hoc de grandes envergures ont été prises pour trouver au moins des solutions transitoires pour les populations déplacées. Au début du printemps, le gouvernement et les acteurs internationaux militaires et humanitaires ont attiré l'attention sur l'évacuation ou la relocalisation de plus de 250 000 personnes, provenant de sites considérés comme ayant un « risque élevé » de catastrophe naturelle dans des zones situées hors de la ville. Suite à une réévaluation des risques réels et des options d'atténuation qui y sont liées, seulement 6 000 personnes environ ont été déplacées vers le site Corail, nouvellement construit à la périphérie de Port-au-Prince.

20. Lors de la visite du Représentant, un grand nombre de ces personnes relocalisées attendaient toujours de passer de leurs tentes en lambeaux à des maisons de transition, qui sont en train d'être construites sur le site. Ce plan de relocalisation, dont les dimensions originales ont été largement rapportées dans les médias, a favorisé les espoirs des résidants des camps à travers toute la ville, de recevoir des terres. Ce n'est pas un hasard si 20 000 à 40 000 personnes ont spontanément construit des cabanes sur des terrains autour du site Corail, même si la zone aride n'offre pratiquement aucune possibilité de moyens de subsistance durables.

21. En mai 2010, le Président d'Haïti a créé un Bureau ad hoc des relocalisations afin de trouver des solutions pour certains des plus grands camps, notamment ceux situés sur et autour du Champ de Mars, c'est-à-dire le quartier où le palais Présidentiel et la plupart des Ministères d'Etat sont situés. Le Bureau a lancé un projet visant à enlever les décombres et à reconstruire la zone de Fort National, d'où beaucoup de personnes déplacées vivant sur le Champ de Mars sont censées provenir. Le Représentant a été informé que le Bureau présidentiel prévoyait d'accorder la priorité à la reconstruction d'environ 20 quartiers.

22. De nombreux camps sont installés sur des terres privées. En raison de l'absence de progrès dans la recherche de solutions alternatives pour les camps et du manque de communication publique qui y est liée, de nombreux propriétaires craignent de perdre leurs terres et ont exercé des pressions sur les personnes déplacées pour qu'elles quittent leurs terrains. Certains ont payé de petites sommes aux personnes déplacées pour qu'elles partent, mais sans leur proposer de solution alternative de logement et déplacer ainsi le problème ailleurs. Toutefois, les expulsions forcées, menées soit par des procédures normales prévues par la loi haïtienne soit par le biais de menaces et de la violence illégales exercées par des gangs et même dans certains cas par des agents municipaux ou de la police, sont également en hausse. De hauts fonctionnaires du gouvernement auraient engagé discrètement des négociations avec les propriétaires privés afin de réduire les pressions d'expulsion. Cependant en dépit des requêtes répétées accompagnées de propositions pratiques de la part

d'organisme pertinent des Nations Unies, le gouvernement n'a pas adopté, et encore moins communiqué au public de politique officielle sur la manière de gérer les expulsions. Les observateurs s'attendent à une augmentation des expulsions après les élections, c'est-à-dire quand les intérêts des puissants propriétaires terriens auront plus de poids par rapport à ceux de la majorité de l'électorat.

II- Les droits de l'homme des personnes déplacées

23. Conformément aux Principes Directeurs des Nations Unies sur le déplacement interne, les personnes déplacées à cause du tremblement de terre conservent leurs droits humains fondamentaux, en particulier :

1. Le droit de recevoir l'aide humanitaire nécessaire pour couvrir leurs besoins les plus élémentaires ;[15]
2. le droit d'être protégées contre toutes formes de violence, d'exploitation et de discrimination ; et
3. le droit à une solution durable, y compris le retour sur leur lieu d'origine.

Le Gouvernement d'Haïti a la responsabilité principale de respecter, protéger et assurer ces droits[16]. La présence internationale à Haïti, notamment de la MINUSTAH, des acteurs humanitaires et du développement, peut aider le Gouvernement à s'acquitter de sa responsabilité, mais ne peut s'y substituer. Le Représentant identifie cinq défis majeurs liés aux droits des personnes déplacées qui doivent être abordés :

1. Le dilemme de l'aide humanitaire

24. Haïti est une crise humanitaire qui a besoin d'une solution de développement. Sans le développement qui s'effectuera grâce à une reconstruction intelligente, la majorité de la population ne verra pas ses droits fondamentaux sociaux et économiques respectés et continuera à dépendre de l'aide humanitaire pour une période indéterminée.

Différencier les besoins humanitaires liés aux déplacements et les besoins humanitaires en général

25. Face à de très importants besoins humanitaires dans la capitale, de nombreux acteurs humanitaires ont cherché à délimiter leurs réponses aux camps, où les besoins sont les plus visibles et les bénéficiaires peuvent être plus facilement atteints conformément à des modèles d'assistance largement transposés des situations en milieu rural ou de conflits armés, où le maintien d'une concentration de populations dans le besoin peut être un choix plus judicieux.

26. Neuf mois après la catastrophe, la situation est devenue insoutenable tant d'un point de vue pratique que moral. Les populations dans le besoin ont mis en place leurs propres mécanismes de

[15] Ce droit découle des droits à une nourriture adéquate, à l'eau, à un abri, et à la santé, qui sont consacrés notamment dans le Pacte International Relatif aux droits Economiques, Sociaux et Culturels de 1966. Pour plus d'information, voir le rapport du Représentant du Secrétaire général pour les droits de l'homme des personnes déplacées dans leurs propre pays TA765/282, 11 August 2010, paras. 55 – 93.

[16] Voir : Guiding Principles on Internal Displacement, Principes 3, 25 et 28.

survie pour faire face au déséquilibre entre les services et les besoins, mais en étant plutôt attirée vers les camps qu'en travaillant spontanément à leur propre relèvement.

27. Dans le même temps, il est clair que les camps vont devenir des installations fixes dans les années à venir. Même s'il était possible de trouver des solutions durables (soit de retour soit d'installation dans un autre endroit, à l'intérieur ou en dehors de Port-au-Prince) pour toute la population d'au moins un camp par jour, il faudrait encore près de quatre ans pour fermer tous les camps dans la zone touchée.

28. Par conséquent, le Représentant recommande l'adoption d'une approche différenciée. Les besoins humanitaires qui sont spécifiques aux déplacements, c'est-à-dire qui n'existeraient pas si les personnes concernées n'étaient pas déplacées (par exemple, la nécessité de remplacer du matériel d'abri usé) devrait continuer à être traités au niveau du camp. Toutefois, d'autres besoins humanitaires auxquels font face les populations touchées, moyens de subsistance, éducation, santé, eau et assainissement - devraient être rendus disponibles à travers une approche par quartier, en donnant une attention particulière aux zones où le retour est devenu possible. Les initiatives de reconstruction rapides et intelligentes (comme la réparation d'une école privée en échange d'un accueil gratuit des étudiants pauvres) doivent être la priorité sur des mesures de substitution non durables.

Donations humanitaires responsables et redressement rapide

29. Les bailleurs de fonds humanitaires doivent accompagner cette évolution des opérations humanitaires à travers des donations responsables. Une diminution drastique du financement humanitaire, apparemment envisagé par certains des principaux donateurs pour 2011, exacerberait probablement la crise et les mécanismes de survie négatifs qui y sont liés. La stabilité sociale minimum nécessaire pour démarrer la reconstruction et le développement peut également être rompue et ainsi produire une crise prolongée, le type de crise le plus redouté par la communauté des bailleurs de fonds.[17]

30. Les humanitaires et les donateurs doivent aussi revoir leurs priorités et mettre davantage l'accent sur les secteurs qui visent à réduire la dépendance. Le Représentant note à cet égard avec une vive préoccupation que, bien que l'Appel d'Urgence révisé de 2010 pour Haïti ait été financé à 72 pour cent, le financement des secteurs qui font la promotion des alternatives à la dépendance prolongée des camps, à savoir le relèvement rapide (38 pour cent du financement) et l'agriculture (49 pour cent) , est manifestement à la traîne.[18]

31. Compte tenu de l'ampleur des besoins, le Représentant **recommande** également d'accompagner les mesures humanitaires par des initiatives de développement visant les individus pour augmenter les revenus que les familles ont à leur disposition afin qu'elles élaborent leurs propres solutions durables. Des programmes de transfert conditionnel d'argent en espèce pour les familles pauvres

[17] Le Représentant rappelle que les émeutes qui ont été fomentées au début de l'année 2008 pendant la crise des prix alimentaires à Haïti, ont conduit à une instabilité politique pendant la majeure partie de l'année.

[18] Voir le système de traçage financier d'OCHA, Appel humanitaire révisé pour Haïti (janvier - décembre 2010), rapport du 23 octobre 2010, disponible sur : http://fts.unocha.org/reports/daily/ocha_R32sum_A893___1010221703.pdf.

qui sont rentrées doivent être envisagés.[19] Les programmes actuels de bons scolaires pourraient être renforcés, puisqu'on estime que les familles haïtiennes à faibles revenus, investissent jusqu'à 40 pour cent de leurs revenus disponibles dans l'éducation de leurs enfants[20]. Les programmes de microcrédit axés sur la création de moyen de subsistance doivent être élargis et les fournisseurs existants, fortement ébranlés par les défaillances liées au séisme auraient pu être refinancés. Ces programmes devraient être mis en œuvre à l'échelle nationale afin d'éviter la création de pôles d'attraction et soutenir ainsi le processus général de décentralisation.

2. Violences, en particulier les violences basées sur le genre, et l'exploitation

32. Les problèmes de violence, d'insécurité et de gangs de jeunes qui constituaient déjà de sérieux problèmes à Port-au-Prince avant le tremblement de terre se sont reproduits dans les camps. Les groupes de femmes ont attiré l'attention du Représentant sur le niveau élevé de viols et de viols en groupe ainsi que sur les violences domestiques dans les camps, qu'elles ont identifiés comme étant des problèmes augmentant en termes de nombre et de brutalité. La prostitution infantile, comme mécanisme de survie négatif, est également courante dans de nombreux camps.

Pallier au manque d'information

33. Cependant, les données hospitalières disponibles ne montrent pas une augmentation du nombre de victimes de viol, ce qui pourrait être lié au fait que les cas sont traités par des organisations non gouvernementales. Lors de la finalisation de ce mémorandum, le Ministère de la Santé et l'UNFPA étaient en train de préparer une étude complète sur la situation de la santé publique dans les camps. Selon les données de l'enquête préliminaire fournies au Représentant un pourcent des femmes interrogées dans les camps ont répondu qu'on les avait forcées à avoir des relations sexuelles contre leur volonté au cours des six derniers mois ; parmi les femmes âgées entre 20 et 24 ans, le chiffre était même de 1,7 pourcent. Les chiffres sont alarmants, bien qu'il soit difficile de dire si cela montre une hausse par rapport à la situation précédant le séisme, étant donné qu'il n'existe aucune enquête de référence, menée avec une méthodologie comparable et menée avec un groupe similaire de personnes.

34. Le Représentant est préoccupé par le fait qu'il n'existe aucun système unifié pour enregistrer les cas signalés aux différentes organisations et prestataires de services, bien que cela fournirait des indications précieuses même si les victimes considèrent le système comme étant réactif. Le Représentant **recommande** que le Gouvernement identifie l'autorité gouvernementale la mieux placée pour suivre ces violences, et avec le support du Cluster Protection et du Sous-cluster de la violence basée sur le genre, mette en place un mécanisme pour enregistrer les cas de violences sexuelles ainsi que celles basées sur le genre.

35. Se félicitant de la mise en place de mécanisme d'aiguillage et de ressources informatives, le Représentant recommande que les organisations locales de femmes haïtiennes, qui peuvent se montrer capable de fournir des services pertinents soient pleinement inclues dans ces mécanismes.

[19] En Colombie, le programme *Familias en Acción* , paye un petit subside aux mères qui s'assurent que leurs enfants vont à l'école et reçoivent des bilans de santé réguliers. Le programme de subvention brésilien *Bolsa Familia* est basé sur des conditions similaires.
[20] Voir http://www.haitispecialenvoy.org/reports/education.

Renforcer la présence policière dans les camps.

36. Suite à une évaluation de la sécurité des camps effectuée communément par la MINUSTAH et la PNH, sur initiative du Cluster Protection, en mars 2010, la police de la MINUSTAH, les militaires et la PNH ont mis en place des patrouilles communes ainsi qu'une présence permanente dans sept (bientôt huit) des plus grands camps. La MINUSTAH a informé le Représentant que le taux de couverture de 24 heures s'élève à environ 40 pour cent de la population des camps et a souligné que de nombreux camps supplémentaires ont bénéficié de patrouilles de police régulières dans les quartiers où sont situés les camps[21]. En outre, la Brigade pour la protection des mineurs de la PNH, qui a reçu une formation spéciale pour s'occuper des cas de violence contre les femmes et les enfants, a été renforcée et dispose désormais de 65 agents. Le Représentant a été informé que la sécurité a été améliorée de façon significative dans les camps couverts par de telles mesures, notamment si elles étaient couplées avec des efforts pour fournir aux camps un éclairage ainsi que d'autres infrastructures destinées à la protection. Tout en reconnaissant ces importantes réalisations, le Représentant invite la MINUSTAH et la PNH à redoubler d'efforts pour augmenter encore le taux de couverture des camps et des quartiers à problème, en mettant un accent particulier sur les patrouilles à pied et de nuit. De plus grands efforts doivent également être déployés pour améliorer l'efficacité des mécanismes de rapport de la police, y compris le numéro d'urgence "113", et pour les relier avec les mécanismes qui fournissent un soutien aux victimes.

37. Le fait que des officiers de la PNH ne se présentent pas pour participer aux patrouilles conjointes prévues, notamment les patrouilles de nuit, a été identifié comme un problème sérieux. Sans la PNH, les criminels ne peuvent pas être détenus et aucune procédure pénale ne peut être engagée. Le Représentant demande au Gouvernement de prendre des mesures pour renforcer les performances de la PNH. Quant à la MINUSTAH, le plus souvent la police ne parle pas le français et encore moins le Kreyol haïtien, le Représentant recommande donc d'engager des interprètes pour mettre un terme à cette insuffisance chronique et prévoir les allocations budgétaires nécessaires en conséquence. Le Représentant se félicite de la nomination d'un spécialiste des droits de l'homme du Cluster Protection et de la MINUSTAH pour travailler à plein temps avec la police de la MINUSTAH et la PNH.

Mettre un terme à l'impunité et accélérer la réforme de la police

38. L'impunité pour les crimes violents demeure un problème majeur. Les auteurs appréhendés échappent souvent à la condamnation, parce que les enquêtes de mauvaise qualité échouent devant un tribunal ou bien les auteurs bénéficient de la corruption dans la police, les systèmes judiciaire et pénitentiaire. En ce qui concerne les violences sexuelles et domestiques, la gravité de ces crimes est souvent mal comprise par la police et les magistrats haïtiens sur le terrain. Le Représentant exhorte le Gouvernement à fournir des directives claires à cet égard.

[21] Afin de libérer des capacités de police pour les patrouilles en direction des communautés, les militaires de la MINUSTAH s'occupent des patrouilles de nuit, pendant que l'UNPOL est responsable des créneaux du matin et de l'après-midi/soirée.

39. En outre, le Représentant **recommande** vivement au gouvernement de donner la priorité à la réforme de la police, notamment en instituant une loi et un système de gestion de carrière et par la suite par le biais d'un processus de filtrage de la police (« vetting »). Le Représentant note avec une préoccupation particulière que 100 agents de la PNH qui ont été identifiés par la MINUSTAH pour avoir été impliqués dans des activités criminelles et dont les noms ont été communiqués au gouvernement n'ont toujours pas été retirés de la police. En outre, le Représentant **recommande** que le Cluster Protection mette en place un programme de suivi systématique de l'état d'avancement des poursuites pour violences sexuelles dans le système judiciaire.

Gérer les « brigades » de camps

40. La plupart des camps ont des «comités » qui ont souvent été formés sur une base ad hoc et sans décision communautaire lorsque les acteurs humanitaires cherchaient des interlocuteurs pour les aider à distribuer l'aide. Bon nombre de ces comités ont créé des "brigades de sécurité " pour patrouiller dans les camps. En plus de fournir aux comités des lampes de poche, des sifflets et des informations sur la façon de contacter la police, ce qui est utile, certaines ONG ont commencé à aller plus loin et ont commencé à payer aux membres de la brigade une petite allocation pour assurer leur viabilité.

41. Le Représentant est préoccupé par cette approche par paiements, qui institutionnalise les brigades. Particulièrement dans les très grands camps, très hétérogènes, où il est peu probable que les comités ne soient le produit de prise de décisions démocratiques et dans certains cas, il y a des raisons de croire que les gangs ont infiltré les brigades des camps[22]. Par ailleurs, à Haïti (et ailleurs), même les groupes d'autoprotection qui sont dans un premier temps bien intentionnés se sont souvent rapidement transformés en milices vicieuses. Le Représentant exhorterait plutôt les gestionnaires de camp à se lier aux efforts de la PNH et la MINUSTAH pour se lier à la population. Il recommande également au Département de la Protection Civile de mettre rapidement en œuvre l'engagement pris par le Ministère de l'Intérieur de déployer des agents civils dans tous les camps.

Prévenir les violences électorales

42. Les voix des habitants des camps sont susceptibles d'avoir un impact décisif sur plusieurs élections et le Représentant a déjà reçu des rapports anecdotiques de certains candidats tentant de tromper les habitants du camp. Rappelant les schémas de violence survenus lors des précédentes élections, certains observateurs s'inquiètent que les campagnes électorales pourraient conduire à la polarisation et à la violence dans les camps.

43. Le Représentant **demande** instamment à tous les candidats de se comporter de façon responsable, conformément aux lois électorales, et **demande** également aux Conseil Electoral Provisoire (CEP) et au système judiciaire de réagir rapidement aux violences électorales et à toute personne y incitant grâce à toutes les mesures appropriées disponibles. Il **exhorte** également la

[22] Pour une étude sur les comités et leurs effets sur les structures existantes de solidarité communautaire, voir Marc Schuller, Unstable Foundations: Impact of NGOs on Human Rights for Port-au-Prince's Internally Displaced People (Octobre 2010), disponible sur : http://ijdh.org/wordpress/wp-content/uploads/2010/10/Report-unstable-foundations-final-2.pdf

MINUSTAH et le Cluster Protection à suivre de près et à rapporter les cas de violences et de manipulations liés à la campagne électorale.

3. Expulsions forcées

44. Après une période de solidarité dans les premiers mois qui ont suivi le tremblement de terre, les propriétaires fonciers ont commencé à agir pour réclamer leurs terres occupées par les personnes déplacées. Certains propriétaires ont besoin de leurs terres pour leurs propres projets de reconstruction ; d'autres ont peur que les personnes déplacées cherchent à imposer une présence de manière durable sur leurs terres. Le Groupe de Travail sur le Logement, la Terre et la Propriété du Cluster Protection estime qu'au moins 28 000 personnes ont déjà été expulsées ; 140 000 de plus font face à une menace imminente d'expulsion.

45. Quand les expulsions ont commencé à poser problème, en mars 2010, les Nations Unies et les autres acteurs, notamment le Cluster Protection, ont demandé au gouvernement d'adopter une politique en réponse aux tentatives d'expulsion notamment en imposant un moratoire initial jusqu'à ce qu'un plan complet de réinstallation des camps soit trouvé. Le Gouvernement a toujours rejeté l'appel pour un moratoire, de hauts fonctionnaires arguant du fait qu'on n'aurait pas le pouvoir d'imposer un moratoire relatif aux expulsions illégales. En réponse, cependant, le gouvernement n'a annoncé aucune politique alternative, ce qui n'a fait qu'exacerber le problème.

46. Les propriétaires fonciers bénéficient d'un droit à la propriété, mais les droits économiques et sociaux des personnes déplacées doivent également être pris en compte. Le Représentant **recommanderait** que le Gouvernement et les Nations Unies adoptent et entérinent publiquement une approche reposant sur deux principes :

1. Nul ne doit être expulsé d'un camp existant, sans qu'on lui propose une alternative raisonnable pour se loger
2. Les expulsions qui ne respectent pas toutes les garanties d'une procédure régulière prévue par les lois haïtiennes et internationales ne seront pas tolérées et seront annulées, en particulier les expulsions utilisant la violence ou l'intimidation.

Pas d'expulsion sans solutions alternatives

47. Si aucun compromis permettant aux déplacés de rester sur les propriétés privées ne peut être négocié, les gens devraient idéalement être réinstallés dans un endroit où ils pourront rester indéfiniment et éventuellement parvenir à une solution durable ou tout au moins trouver un abri transitoire. A défaut, les propriétaires fonciers et les personnes déplacées seront souvent en mesure d'élaborer des alternatives temporaires. Si aucune solution de rechange ne peut être trouvée, le gouvernement devra être prêt à déclarer des réquisitions des terres privées occupées par des personnes déplacées et indemniser le propriétaire en conséquence. L'accueil organisé des personnes touchées dans des nouveaux camps gérés ne doit être considéré qu'en dernier recours.

Pas d'expulsion sans procédures régulières

48. Le droit haïtien de la procédure civile établit une procédure claire avec l'action possessoire, qui doit être menée devant une juridiction. En outre, il existe des garanties internationales qui doivent être respectées:

(a) la possibilité de consulter véritablement les intéressés;
(b) un préavis suffisant et raisonnable avant la date prévue de l'expulsion;
(c) la fourniture rapide d'informations dans un format accessible sur l'expulsion et l'utilisation future du terrain;
(d) la présence d'un représentant du gouvernement haïtien lors de l'expulsion
(e) l'identification et l'enregistrement correct de toutes les personnes expulsées;
(f) l'interdiction des expulsions en cas d'intempéries ou de la nuit;
(g) la fourniture des recours juridiques des propriétaires contre les personnes et, le cas échéant, fourniture d'une aide juridique pour demander réparation par exemple.[23]

49. Le Représentant **demande** aux Nations Unies et aux acteurs humanitaires de ne pas approuver ou de prendre part à des expulsions qui ne seraient pas conformes à ces standards.

4. Enregistrement et documents

50. Le Représentant souhaite attirer l'attention sur une question liée aux solutions durables qui semble pour l'instant avoir été largement négligée. Selon les témoignages, les enfants nés dans les camps ne sont pas enregistrés, créant le risque qu'ils deviennent de facto des apatrides ou qu'ils rencontrent d'autres problèmes sérieux en raison de l'absence de certificats de naissance. Beaucoup de personnes déplacées et d'autres personnes ont perdu des documents importants. On estime qu'environ 10 pourcents des victimes du séisme ont perdu leur carte d'identité nationale et on peut supposer que le taux de perte d'autres documents tels que les certificats de naissance ou de mariage, qu'en général les gens ne transportent pas toujours avec eux, est plus élevé. Compte tenu des procédures administratives extraordinairement compliquées pour délivrer ou remplacer certains de ces documents, le Représentant **recommande** que le gouvernement adopte un décret pour mettre en place des mécanismes facilités et gratuits pour délivrer ou remplacer ces documents personnels.

51. En outre, le Représentant **recommande** que le CEP élabore d'urgence des mécanismes permettant aux électeurs qui ont perdu leur carte d'identité nationale de s'identifier et d'exercer leur droit de participer aux prochaines élections, et qu'il en informe le public.

5. Solutions durables pour les déplacés

52. Les personnes déplacées ont droit à des solutions durables qui peuvent être réalisées grâce à une intégration durable sur leur lieu d'origine (retour), une intégration locale durable à l'endroit où les personnes déplacées ont trouvé refuge (intégration locale) ou une intégration durable dans un troisième lieu (réinstallation). Les personnes déplacées ont le droit de prendre une décision éclairée

[23] Voir le Comité permanent Inter-Agence, Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters (version révisée, 2010), C.2.5.

et volontaire sur la solution durable à mettre en place[24]. Dans un contexte de rareté des terres, le droit de choisir entre les différentes solutions durables n'est pas absolu ; d'autres droits pertinents doivent être pris en compte, notamment les droits d'occupation acquis et son opposé le droit à la propriété privée.

53. Un plan permettant aux personnes déplacées se trouvant actuellement dans des camps d'accéder à des solutions durables doit envisager ces trois types de solutions durables – le retour, la réinstallation et l'intégration locale. Un document cadre, intitulé « Haïti Housing and Community Recovery and Reconstruction Framework », dont le Représentant a pris connaissance lors de sa visite, qui s'appuie sur le Plan Général d'Action National pour le Relèvement et le Développement du Gouvernement et est en cours d'élaboration dans le cadre de la Commission Intérimaire pour la Reconstruction d'Haïti, fait des suggestions pertinentes à cet égard. Le Représentant **recommande** aux Gouvernement d'Haïti d'examiner et d'approuver ce document cadre dès que possible.

Le retour comme solution principale

54. Compte tenu du nombre de personnes déplacées vivant toujours dans leurs quartiers, insister sur leur droit de retourner vivre dans leurs anciennes maisons semble être le choix logique pour la plupart des personnes déplacées.

55. Dans de nombreuses zones, les estimations des professionnels ont révélé que les destructions physiques n'étaient pas si graves que ce qu'on avait pu initialement penser. Cependant, une aide est nécessaire en rendant les loyers abordables pour ceux qui louaient déjà avant la catastrophe. Un effort doit particulièrement être fait sur la réparation des maisons « jaunes »[25] et le déblayage des gravats à l'aide de grosses machines afin d'y installer des abris temporaires équilibrerait l'offre et la demande et permettrait ainsi de baisser les loyers, qui auraient triplé dans certains endroits. Une aide aux propriétaires de biens loués leur permettant de reconstruire ou de réparer leurs locaux devrait être strictement conditionnée au fait que les propriétaires acceptent les anciens locataires à des conditions préférentielles. Comme nous l'avons déjà indiqué, les transferts conditionnels d'argent liquide et les bons scolaires sont des mesures supplémentaires pour stimuler les revenus des familles tout en évitant les effets de distorsion du marché que pourraient entraîner des subventions directes pour la location.

56. Certains quartiers sont si endommagés qu'ils doivent d'abord être rasés avant d'être reconstruits. Dans ce contexte certaines personnes préconisent de profiter de cette occasion qu'est la reconstruction pour régler la question de la propriété formelle et pour établir un cadastre cohérent. Cette approche serait très problématique. Pour certains, cela détruirait les droits acquis d'occupation d'un grand nombre de personnes qui vivent désormais dans des camps, pour qui des solutions alternatives devraient alors être trouvées par le gouvernement. De plus, l'expérience d'autres pays et les précédents épisodes de l'histoire haïtienne montrent que les situations de crise et de bouleversements sociaux sont régulièrement utilisées pour entreprendre un accaparement des terres grâce à la corruption des registres officiels. Lors de discussions avec le Représentant, de hauts

[24] Voir Comité Permanent Inter-Agence, Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons (version révisée, 2009), para. 21 (d).
[25] Voir note de bas de page 15

fonctionnaires haïtiens ont exprimé la crainte que certains magistrats et notaires corrompus étaient déjà de connivence avec certains acteurs privés peu scrupuleux pour fabriquer des titres de propriété et formaliser ainsi l'accaparement des terres. Par conséquent, le Représentant **recommande** de déployer les efforts de reconstruction en se basant sur les propriétés ou les occupations identifiées avant la catastrophe plutôt que d'utiliser de tels efforts pour régler les litiges de propriété. Ces différends devront être réglés par d'éventuelles procédures judiciaires qui pourront être intentées ultérieurement par des personnes prétendant être les propriétaires légitimes.

57. Les experts du droit au logement préconisent plutôt une approche de la reconstruction basée sur un recensement des communautés. Ce processus, qui est déjà en cours d'expérimentation dans certains quartiers, prévoit d'établir qui occupait physiquement les parcelles au moment du tremblement de terre sur la base de déclarations individuelles qui seront ensuite complétées et validées par la communauté, les professionnels et les autorités locales. Une reconstruction des quartiers basée sur des droits d'occupation antérieurs ne doit pas impliquer de recréer les déficits préexistants de planification urbaine. La disposition des bâtiments peut être équitablement reconfigurée et des accords peuvent être trouvés pour récupérer des terres pour l'utilisation publique commune, en particulier si les communautés touchées sont consultées et participent à de telles reconfigurations. Le Représentant **considère** que le recensement des communautés serait une excellente façon de concrétiser le droit des personnes déplacées à participer à la planification et à la mise en œuvre de solutions durables.

La réinstallation, en particulier pour des raisons de sécurité

58. Il peut exister des situations exceptionnelles pour lesquelles la possibilité d'une solution durable peut être limitée parce que les conditions sont trop risquées pour permettre un retour ou une installation dans un endroit précis. Ce sera notamment le cas, quand les personnes déplacées proviennent de zones, pour lesquelles les experts ont estimé qu'il n'est pas possible de construire des bâtiments de façon sécurisée, par exemple lorsqu'ils se situent sur un ravin escarpé.

59. Dans de tels cas, les personnes déplacées ont besoin de recevoir une aide pour s'installer ailleurs. Les expériences de la relocalisation sur le site Corail et les relocalisations menées dans le cadre des opérations de secours après des ouragans en Haïti montrent qu'une relocalisation temporaire finira généralement par devenir une situation de déplacement prolongé étant donné les nombreux besoins concurrents. Par conséquent, le Représentant **recommande** que les relocalisations soient prévues et calculées de telle sorte que des solutions durables puissent émerger sur le site de relocalisation. La disponibilité des moyens de subsistance sur le site de relocalisation, ainsi que l'accès aux services et infrastructures de base, doivent être pris en considération. Les abris temporaires doivent être construits d'une manière qui permette à leurs propriétaires de les transformer ultérieurement en logements permanents.

60. Dans certains cas, il peut être possible d'établir en même temps des nouveaux quartiers à côté de grands parcs industriels pour des investisseurs de grande envergure. Toutefois, cela restera des exceptions. En se fondant sur des expériences positives menées dans d'autres pays, le Représentant **recommande** de concevoir en général des projets de réinstallation beaucoup plus petits, où les communautés d'accueil reçoivent des améliorations de leurs infrastructures de base (par exemple,

une nouvelle école ou la réparation de leur système d'eau) en échange de l'accueil de 50-100 familles.

L'intégration locale en officialisant certains camps

61. À ce stade, la position officielle est que tous les camps devront être fermés tôt ou tard. En conséquence, les humanitaires et les autres acteurs ont hésité à faire des investissements durables dans les camps qui seraient coûteux qui se révèleraient coûteux en cas de fermeture.

62. Cependant, récemment, de nombreux décideurs, conscients de la façon dont d'autres installations informelles émergent dans la capitale, ont commencé tacitement en reconnaissant que certains des sites spontanés dans des endroits moins centraux deviendront de nouvelles colonies, même si certains de ses habitants finiront par réussir à partir. Le Représentant **recommande** que le Gouvernement et les Nations Unies démarrent un processus de consultation pour déterminer quels sont les camps qui seront évacués, de sorte que des services et des infrastructures de base durable puissent être introduits dans les camps et que les déficits structurels qui affectent d'autres bidonvilles de Port-au-Prince puissent être évités dans la mesure du possible.

Le cadre plus large des solutions durables

63. Le Représentant tient à souligner que des solutions durables pour les personnes déplacées représentent plus qu'offrir à ces personnes une nouvelle maison. Le Cadre pour des Solutions Durables pour les Personnes Déplacées, rédigé par le Comité Permanant Inter-Agence, souligne en particulier que les personnes déplacées doivent avoir accès à un niveau de vie suffisant, y compris un accès minimum à des standards adéquats de niveau de vie, de nourriture, d'eau, de logement, de soins de santé et d'éducation de base, et en particulier à Haïti, d'accès aux possibilités d'emploi et aux moyens de subsistance.

64. Répondre à ces préoccupations est un processus progressif, intégré dans l'ensemble de l'effort de relèvement et de reconstruction, un débat qui dépasse le cadre de ce bref mémoire.