

**The North-South Institute
L'Institut Nord-Sud**

Haïti et la reforme de la Police Nationale d'Haïti

**Isabelle Fortin
et
Yves-François Pierre**

Décembre 2008

www.nsi-ins.ca

Résumé Exécutif

Après avoir présenté brièvement l'organisation de la sécurité publique en Haïti sous le régime autoritaire des Duvalier (1957-86), l'étude identifie des facteurs qui impulsent l'implantation de la réforme de la Police Nationale d'Haïti (p.e. la volonté des nouveaux dirigeants politiques de professionnaliser l'institution), tout comme ceux qui la bloquent (p.e. le pays a toujours connu une tradition de force de son indépendance en 1804 à la création de la PNH en 1995). Dès l'installation du gouvernement de transition de Boniface-Latortue (2004-06), le besoin de réforme du système de sécurité publique s'est fait sentir

L'étude essaie de répondre à quatre grandes questions liées à la réforme du système de sécurité en Haïti, à savoir :

- Quelles sont les grandes réformes en cours depuis 2006 dans ce secteur, surtout celles ayant trait à la PNH ?
- En quoi ont-elles un impact au niveau de la sécurité publique ?
- Comment expliquer les résultats obtenus jusqu'à présent ?
- Et, quelles alternatives pourraient générer une sécurité plus durable et inclusive ?

Après avoir obtenu l'aval des autorités civiles et policières en charge de la sécurité publique, l'étude se penche exclusivement sur les réformes en cours à la PNH, sans toucher les autres éléments du système de sécurité (le système judiciaire et le système pénitencier). Tout en soulignant les défis qui sont liés à **l'appropriation** de la réforme en cours à la PNH, l'étude analyse seulement les thèmes pour lesquels les informations étaient disponibles, à savoir : le plan de l'ONU de 2006, la dimension fiscale, le processus d'épuration, etc. Des sujets importants tels que la couverture du territoire national, l'implantation d'une police communautaire, le déploiement de la police préventive dans des opérations anticriminelles en milieux urbains, n'y sont pas traités.

L'étude constate la volonté manifeste des instances supérieures de la PNH et des instances internationales de moderniser l'institution en dépit du **manque de coordination** entre les divers acteurs nationaux et internationaux préposés à sa réforme et du **manque de moyens** techniques nécessaires pour le suivi et l'évaluation continue des activités. De plus, il apparaît que l'institution et ses instances de tutelle peinent à jouer leur rôle essentiel de chef d'orchestre, non seulement par manque de ressources humaines et financières, mais surtout par manque d'autonomie par rapport aux intervenants internationaux qui pourtant sont chargés de l'aider à se réformer.

L'étude signale qu'en isolant les maillons de la chaîne pénale pour procéder principalement aux réformes de la PNH et accessoirement à celles du système pénitencier sans une réforme en profondeur de la justice, les responsables de la réforme du système de sécurité publique risquent d'enregistrer un nouvel échec à même de saper les gains accumulés jusqu'ici. Les débats de fonds sur la réforme de la justice ne se font pas assez entendre en Haïti et les bailleurs sont beaucoup trop timides dans leur implication dans ce secteur.

De plus la réforme en cours n'est pas encore saisie par toutes les instances de l'institution. Tout comme : une police perçue en tant que service d'ordre public dans la construction d'un Etat de droit démocratique n'est pas une chose bien comprise par la société haïtienne. À l'heure actuelle, la PNH reste imperméable non seulement à ses propres membres mais aussi au grand public, aux organisations de la société civile, à certaines institutions étatiques. Il y a donc un hiatus entre ses pratiques et les démarches déontologiques prescrites par l'institution. Par exemple, la **discrimination à l'égard des femmes** à la PNH n'est pas différente de celle importante qu'elles subissent dans la société en général. En juillet 2008, les femmes représentaient environ 8,5% des effectifs de la Police nationale d'Haïti.

L'inclusion de femmes dans la police ne signifie pas simplement l'incorporation d'éléments féminins dans une institution chargée de la sécurité; elle ouvre aussi d'autres débats : les rôles traditionnels assignés aux sexes, le développement de politique institutionnelle sur les abus sexuel, harcèlement et non-discrimination, le développement de politiques équitables pour les hommes et les femmes.

Enfin, l'étude conclut avec une série de **recommandations** portant sur divers points :

- La nécessité de jeter des passerelles entre les diverses instances s'occupant de la réforme, les membres de la PNH, la Société Civile et la Société en générale.
- L'intérêt que devrait développer les organisations de la société civile afin de prendre une part active dans les réformes en cours au sein de l'institution.
- Le déficit de communication autant à l'interne (pour renforcer l'esprit de corps et l'accès de tous et toutes à d'éventuelles promotions), qu'à l'externe (pour améliorer l'image de l'institution et la collaboration avec la population) qui devrait être comblé. L'institution devrait assumer plus explicitement son imputabilité auprès du pouvoir politique et faire preuve de plus de transparence auprès de la population et des organisations de la société civile avec lesquelles elle doit coopérer.
- Le processus d'épuration devrait se faire avec plus de transparence également, de l'identification des policiers-ères corrompus-es au traitement de leur dossier dans la chaîne pénale.
- Les objectifs de croissance de l'institution devraient correspondre aux moyens nationaux disponibles et répondre aux besoins de couverture territoriale. Les systèmes de gestion des ressources humaines et matérielles fiables doivent rapidement être mis en place et permettre la collecte de données réelles. Celles-ci doivent pouvoir être analysées en fonction de plusieurs paramètres, dont le genre.
- La formation des officiers (femmes et hommes) devrait être une priorité autant en nombre qu'en qualité. Des sessions de formation en matière d'équité tenant compte du genre doivent être instaurées à tous les niveaux de la hiérarchie.
- Les UNPOL devraient être plus efficacement affectés en fonction de leurs compétences (linguistiques entre autres).
- Des quotas supérieurs de policières doivent être établis pour les prochains recrutements. Une politique contre le harcèlement à l'égard des femmes à la PNH doit être adoptée et assortie d'une formation spécifique pour les inspecteurs de l'inspection générale, en particulier. Une procédure exhaustive concernant l'accueil et le traitement des femmes victimes de violence doit être élaborée, et donnée en formation d'appoint pour tout le personnel.

À propos de l'Institut Nord-Sud

L'Institut Nord-Sud œuvre pour l'élimination de la pauvreté mondiale et pour l'accroissement de la justice sociale, par le biais d'un travail de recherche qui vise promouvoir la coopération internationale, la gouvernance démocratique et la prévention des conflits.

Il est le premier institut de recherche indépendant, non gouvernemental et non partisan, du Canada à se concentrer sur le développement international.

L'INS effectue des recherches et des analyses sur la politique étrangère et les questions de développement international, à l'intention des responsables des politiques, des éducateurs, du monde des affaires, des médias et du grand public. Fondé il y a plus de 30 ans, il est devenu réputé pour la solidité et la crédibilité de ses analyses concernant les dossiers et enjeux pressants du développement mondial.

À travers le fruit de ses recherches, ses publications et ses séminaires, l'Institut Nord-Sud aide à stimuler la compréhension et la discussion des défis que doivent relever les Canadiens et les citoyens du monde en développement.

À propos des auteurs

Isabelle Fortin travaille en Haïti depuis le début des années 90, dans les domaines défense et promotion des droits humains et ceux des femmes en particulier. Active dans le mouvement associatif en Haïti, elle a fondé une organisation faisant la promotion du droit à la communication. Elle a mené et contribué à de nombreux travaux de recherche sur ce pays. Elle a également travaillé au sein de plusieurs ONG internationales et occupé divers postes dans le cadre des Missions des Nations Unies en Haïti (MICIVIH, MINUSTAH). Enfin, elle a à son actif plusieurs années de travail dans l'élaboration et la gestion de programmes portant sur la construction de la paix en Afrique et ailleurs en Amérique Latine, au sein d'organisations multilatérales et non gouvernementales.

Mme Fortin détient une maîtrise en littérature comparée de l'Université de Montréal.

Yves-François Pierre est un sociologue de nationalité haïtienne qui travaille comme consultant en Haïti auprès de diverses organisations gouvernementales et internationales. Il a obtenu son doctorat de Columbia University à New York en 1992. Parmi ses récentes co-publications figurent : *Culture Politique de la Démocratie : Haïti 2006* (avec Latin American Public Opinion Project/Université de Vanderbilt) ; « Local governance and sustainable peace : the Haitian case' » (voir : *The Paradoxes of Peacebuilding post 9-11* édité par le Dr. Stephen Baranyi de l'Institut Nord-Sud du Canada actuellement professeur à l'Université d'Ottawa).

Remerciements

Cette étude sur la Réforme du Système de Sécurité en Haïti marque la volonté de l'Institut Nord-Sud du Canada d'appuyer et/ou d'entreprendre des recherches visant à consolider l'institutionnalisation d'un État démocratique dans le pays. Les auteurs tiennent à remercier vivement le professeur Stephen Baranyi de l'Université d'Ottawa (actuellement Associé à la recherche de l'INS) pour ses précieux conseils éditoriaux et ses suggestions théoriques toujours pertinents.

L'étude n'aurait pas été possible sans le concours des autorités politiques (Secrétaire d'État, magistrats, parlementaires) concernées par les questions de sécurité publique et de la direction de la PNH. L'accès aux informations et documentations recueillies pour l'élaboration de l'étude auprès de nombreux membres de l'institution, des agents, commissaires, inspecteurs et directeurs centraux a été largement facilité par elles. Nous leur présentons ici nos sincères remerciements.

Nous voudrions également exprimer notre reconnaissance aux membres d'organisations de la société civile, aux représentants et représentantes d'organisations internationales, qui ont accepté de nous communiquer leurs connaissances, évaluations et perceptions sur la gestion et la performance du système de sécurité publique en Haïti. À Jacmel tout comme à Port-au-Prince ils n'ont pas hésité à nous accorder des entretiens sur ce thème. Sans ce partage généreux d'informations, cette étude n'aurait pas été possible.

Enfin les auteurs tiennent à remercier Jennifer Salahub de l'INS, qui a si bien su les motiver à tenir un rythme de production tout en leur fournissant un appui et un accompagnement constants.

Les auteurs souhaitent que cette étude soit une étape dans un processus permettant à des personnes et organisations autant au Canada qu'en Haïti de s'engager dans un dialogue sérieux et constructif sur les enjeux des réformes des systèmes de sécurité.

Les auteurs ainsi que l'Institut Nord-Sud remercient le Centre de recherches pour le développement international de son appui financier généreux.

Sigles

CEDEF	Convention pour l'élimination de toutes discriminations à l'égard des femmes
CNDDR	Commission Nationale sur la Démobilisation, le Désarmement et la Réintégration
CSPN	Conseil Supérieur de la Police Nationale
DAP	Direction des Affaires Pénitentiaires
DCASG	Direction Centrale de l'Administration et des Service Généraux
DCPJ	Direction Général de la Police Judiciaire
DG(PNH)	Direction Général de la Police Nationale d'Haïti
DSNCRP	Document de Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
FAD'H	Forces Armées d'Haïti
FPI	Force de Police intérimaire
GRC	Gendarmerie royale du Canada
ICITAP	Institute for Criminal Investigative Assistance Programme
IGPNH	Inspection Générale de la Police
INS	Institut Nord-Sud
LAPOP	Latin American Public Opinion Project
MCFDF	Ministère à la Condition féminine et aux Droits des femmes
MINUSTAH	Missions des Nations-Unies pour la Stabilisation en Haïti
ONU	Organisation des Nations-Unies
OPC	Office Nationale de la Protection des Citoyens
PNH	Police Nationale d'Haïti
PNUD	Programme des Nations-Unies pour le Développement
RNDDH	Réseau National de Défense des Droits Humains
SD	Services Détachés
SESP	Secrétairerie d'État à la Sécurité Publique
UNPOL	police des Nations-Unies
VSN	Volontaires de la Sécurité Nationale

Tableau des matières

I. INTRODUCTION.....	4
II. SÉCURITÉ PUBLIQUE : BREFS ANTÉCÉDENTS HISTORIQUES.....	6
III. LES RÉFORMES EN COURS.....	9
Sous le Gouvernement de Transition (2004-2006).....	10
Le plan de réforme actuel : processus.....	11
Contenu.....	12
Aspect fiscal de la réforme.....	13
Gestion financière interne.....	14
Recrutement et Formation des nouveaux.....	15
Épuration.....	17
Chaîne pénale : articulation Police/Justice.....	20
Contrôle social et contrôle parlementaire de la Réforme de la PNH.....	22
La dimension genre à la PNH.....	24
IV. CONCLUSION.....	26
V. RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES.....	27
VI. RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES.....	29
Notes.....	32
ANNEXE A - Tableau des entrevues réalisées.....	36
ANNEXE B - Organigramme PNH.....	37
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES.....	38

Haïti et la réforme de la Police Nationale d'Haïti

I. INTRODUCTION

L'escalade de la violence politique et sociale qui traverse Haïti depuis la chute de la dictature des Duvalier en Février 1986 ainsi que le choix de l'implantation d'un Etat démocratique exprimé par la très grande majorité de la population¹ expliquent que le besoin en matière de justice et, corrélativement, la réforme des organes de sécurité et de justice demeurent de première importance dans le processus de construction démocratique du pays entamée depuis lors. Le pays a connu en dix ans deux interventions militaires sans avoir fait l'expérience de guerres entre factions politiques proprement dites : la première en 1994, à la réinstallation de Jean-Bertrand Aristide chassé du pouvoir par un coup d'état militaire en Septembre 1991. La seconde après son éviction du pouvoir en février 2004, intervention appuyée cette fois-ci par une large coalition sociopolitique locale et des membres de la Communauté Internationale, tels les Etats-Unis, la France, le Canada, le Brésil et le Chili.²

Parmi les acquis de la réforme démocratique liée au retour du gouvernement constitutionnel en 1994, figurent le démantèlement des Forces Armées d'Haïti (FAD'H), qui jusque-là remplissaient aussi les fonctions de police, et, parallèlement, l'implantation de la Police Nationale d'Haïti (PNH) en 1995, sur les cendres encore chaudes de l'Armée d'Haïti et dans un contexte politique, social et économique plutôt non favorable. En effet, l'ordre institutionnel et la sécurité publique allaient être assurés par une police qui s'est vue jugulée par un pouvoir charismatique et populiste venant faire entrave à son professionnalisme. L'appui reçu tout au départ de son implantation par la communauté internationale s'est vite converti en abandon. Ainsi, le départ d'Aristide en février 2004, la présence d'une mission militaire et policière des Nations Unies et l'élection de Préval en 2006 fournissent un contexte cette fois-ci plutôt favorable à la réforme de la PNH et, plus largement, du système de sécurité.³

Parmi les facteurs qui semblent impulser ces réformes figurent plus précisément : la volonté des nouveaux dirigeants de professionnaliser l'institution, la reconquête de son prestige aux yeux de la population, la demande des citoyens pour plus de sécurité tout comme l'intérêt de l'ONU et de certains gouvernements occidentaux dont les Etats-Unis, et le Canada en ce qui a trait à endiguer le trafic de stupéfiants et les flux migratoires sur les rives de la Floride.

Par contre, d'autres facteurs entravent la mise en œuvre de cette réforme. D'abord, le pays a toujours connu une tradition de force de son indépendance en 1804 à la création de la PNH en 1995, historiquement marquée par des régimes militaires, civilo-militaires, ou civils appuyés par des forces paramilitaires. Ensuite, la remontée de la violence sociopolitique dans le pays sous le gouvernement de transition de Boniface-Latortue entre 2004 et 2006 imposait de lourdes charges sur une PNH qui parallèlement tentait d'entamer sa réforme. Le soutien de la population civile à la PNH se trouvait également largement érodé dû à la participation de certains membres dans le trafic de stupéfiants et des violations de droits humains face aux assauts politiques répétés et soutenus des

opposants au pouvoir d'Aristide. Finalement, la confusion et la coordination tardive de l'appui des intervenants internationaux d'une part, et, d'autre part, le fait que les institutions judiciaires manquant d'autonomie par rapport au pouvoir exécutif se trouvent trop souvent entravées par des considérations non légales dans leur fonctionnement sont des facteurs supplémentaires entravant la réforme de la PNH. Cette dépendance nuit aux bonnes pratiques du droit,⁴ tout en rendant inopérante l'articulation police/justice qui se transforme alors en source de conflits inter institutionnels.

À tout cela, il faudrait ajouter que la situation économique du pays s'est dégradée. Son PIB qui montrait en 1993 un taux de -5.4% a chuté à -11.9% en 1994. Sa relance en 1995 à 9.9% a décliné rapidement jusqu'à 0.9% en 2000. Depuis 2001, il n'a fait qu'accuser des taux très bas et négatifs (excepté en 2003) jusqu'à 3.8% en 2004.⁵

Dès lors se posent quatre grandes questions liées à la réforme du système de sécurité en Haïti, à savoir :

- Quelles sont les grandes réformes en cours dans ce secteur, surtout celles ayant trait à la PNH ?
- En quoi ont-elles un impact au niveau de la sécurité publique ?
- Comment expliquer les résultats obtenus jusqu'à présent ?
- Et, quelles alternatives pourraient générer une sécurité plus durable et inclusive ?

Ainsi, dans ce qui suit nous présenterons d'abord la stratégie de recherche suivi des antécédents historiques en matière de sécurité publique avant d'aborder certains aspects de la réforme en cours à la PNH, entre autres : le plan de réforme de l'ONU de 2006 par rapport au plan actuel, la dimension fiscale de cette réforme, le processus d'épuration en cours, le recrutement et la formation de nouvelles recrues, l'articulation Police/Justice, le contrôle parlementaire et social, et la pertinence ou la non pertinence du genre en tant que critère dans le fonctionnement de la PNH. Parce que cette étude ne se prétend pas exhaustive, beaucoup d'autres sujets n'y sont pas traités tels que la couverture du territoire national, la police communautaire, le déploiement de la police préventive dans des opérations anticriminelles en milieux urbains, etc. Ceux-ci pourront éventuellement faire l'objet de considérations ultérieures.

Stratégie de Recherche

Les données permettant la rédaction de ce document ne sont pas exhaustives. Il s'agit d'une étude de cas d'une institution préposée à la fourniture de services essentiels à la sécurité publique, soit la PNH, à l'exclusion du système pénitentiaire, même si ses ressources humaines sont comptées comme des effectifs de la PNH. D'un autre côté, l'étude considère aussi les bénéficiaires de cette sécurité: les citoyens, hommes et femmes, susceptibles d'être victimes de la violence économique et sociale et devant être inclus dans la définition d'une police démocratique. Deux sites d'enquête ont donc été retenus : Port-au-Prince et Jacmel. À Port-au-Prince, le choix s'est porté sur Cité Soleil dont les quartiers regroupent généralement des gens très vulnérables en matière de

sécurité. À Jacmel, il a été fait choix de Fanm Deside, en tant que groupe de femmes pouvant illustrer des besoins et une perspective sexo-spécifique.

En plus des documents rendus accessibles par des institutions concernées par la sécurité publique, l'équipe de recherche a recueilli des informations par entretiens dirigés auprès de divers rangs de la PNH, des fournisseurs civils et des bénéficiaires eux-mêmes. La collecte des données s'est donc faite par des visites de terrain auprès des individus et de certains groupes cibles émanant des secteurs organisés de la société civile. Parmi les informateurs clé, on notera des responsables de la PNH (Secrétaire d'Etat à la Sécurité Publique, Cabinet du Directeur Général, Inspection Générale, DCASG, DCPJ), du Ministère à la Condition Féminine, de la MINUSTAH, de l'Ambassade américaine et de l'Ambassade canadienne, hommes et femmes placés à divers niveaux de la hiérarchie.⁶ La collecte des données s'est donc réalisée par intermittence, au rythme de la disponibilité des informateurs sur une période de trois mois et demi.

II. SÉCURITÉ PUBLIQUE : BREFS ANTÉCÉDENTS HISTORIQUES

L'histoire du pays est traversée par toute une suite d'instabilités politiques, ce qui a toujours mis en péril des tentatives de construction démocratique. L'armée d'Haïti y a toujours joué un rôle prépondérant. En conséquence, tous les présidents Haïtiens se sont arrangés pour constituer leur 'milice'.⁷ Cette section présente un résumé des corps de sécurité de la fin des Duvalier fils à la chute d'Aristide (soit de 1985 à 2004).

Sous la dictature des Duvalier

De l'indépendance du pays en 1804 à son démantèlement en 1994, l'Armée a toujours rempli aussi des fonctions de police. Toutefois, Duvalier père (1957-71) voulant contrebalancer les pouvoirs de l'Armée a créé au début des années 1960 un corps préposé à la sécurité du Président de la République, les Volontaires de la Sécurité Nationale (VSN), tout en plaçant au sommet de la hiérarchie des FAD'H des militaires loyaux à sa politique autoritaire. Mis à part les VSN, le pouvoir avait organisé une force de police secrète (Services Détachés ou SD), qui dépendait des Recherches Criminelles⁸. Parallèlement, des autorités militaires proches du gouvernement se faisaient aider dans leurs tâches par des suites qui exécutaient leurs ordres (les 'attachés'). En outre, les nouvelles promotions de l'Académie Militaire⁹ étaient issues des descendants des amis du pouvoir. Toutes ces ramifications du pouvoir central fonctionnaient essentiellement en milieu urbain pour lui assurer le contrôle du territoire. Duvalier-fils a gardé intact le legs politique de son père pendant tout son règne (1971-86). Ainsi, la sécurité publique se réduisait essentiellement au contrôle des ennemis du pouvoir central monopolisé par les membres de la famille présidentielle.

Les pouvoirs régionaux et locaux n'étaient que de simples extensions du pouvoir central. Le milieu rural se trouvait sous la double férule des VSN et des *chefs de sections*, qui représentaient le dernier maillon de la hiérarchie militaire. Ces chefs, qui résidaient généralement en milieu rural, assuraient son encadrement politique, militaire et policier, percevaient des taxes et garantissaient l'ordre public, la protection des propriétés, la

police des routes, etc.¹⁰ Ils quadrillaient jusqu'aux coins les plus reculés de l'étendue du territoire national.¹¹

Ainsi la sécurité publique n'avait jamais posé de graves problèmes en milieu rural haïtien. Les ruraux qui, après l'indépendance, avaient fui le caporalisme agraire des grandes plantations pour se constituer en marrons libres organisaient des mouvements de résistance contre la domination du pouvoir central, qui voulait piétiner leur liberté acquise de la France coloniale au prix du sang.¹² Jusque vers les années 1915,¹³ l'insécurité qui menaçait le pays émanait principalement des luttes entre généraux de l'armée indigène pour la conquête du pouvoir central.

De la chute de Duvalier au démantèlement de l'armée (1986-1994)

Le déracinement du corps des VSN à la chute de Duvalier fils en février 1986 allait propulser l'Armée à la gestion exclusive de la sécurité publique du pays, toujours appuyée par des chefs de section en milieu rural. Mais ses violentes réactions contre des manifestations sociales et politiques de cette époque de *bamboche démocratique*, sa participation aux assassinats de votants lors des élections de novembre 1987 et aux coups d'état subséquents, les luttes intestines entre ses divers barons allaient lui faire perdre beaucoup de son prestige, bien avant les premières élections présidentielles au suffrage universel direct de décembre 1990 qui mirent J-B Aristide au pouvoir ; pouvoir qu'il perdit aux mains de l'Armée, à peine neuf mois plus tard, et bien qu'ayant envoyé à la retraite plusieurs hauts gradés dès son discours d'investiture, en février 1991.

De la Force de Police Intérimaire à la Police Nationale d'Haïti (1994-2000)

Après trois ans d'exil (1991-94), le Président Jean-Bertrand Aristide était réinstallé au pouvoir, dans le cadre d'une intervention étrangère menée par l'armée américaine. Ayant mis rapidement en déroute l'armée haïtienne et pris le contrôle du pays, cette intervention laissait le pays effectivement sans force de sécurité publique. Une Force de Police Intérimaire (FPI) fut donc créée,¹⁴ composée des ex membres des FAD'H jugés aptes et n'ayant fait objet d'aucunes dénonciations publiques comme auteurs de violations des droits humains. Vers la fin de décembre 1994, quelques trois milles d'entre eux intégraient la FPI suite à une formation de six jours prodiguée par une agence du Département de la justice américain (the Institute for Criminal Investigative Assistance Programme, ICITAP). À ceux-ci s'ajoutaient environ mille recrues haïtiennes qui avaient fui le régime militaire de facto pour se réfugier à Guantànamo où ils avaient reçu une formation de 2 à 3 semaines. En dépit de la supervision des policiers militaires de la force multinationale, cette nouvelle force publique connut des débuts hésitants par manque de cohésion, d'équipements et de compétences adéquates ; elle n'a pas été acceptée par la population.¹⁵

Il fallait donc rapidement reconstituer une force publique nationale capable de restaurer et de maintenir l'ordre à travers le pays tout en gagnant la confiance des citoyens. Ainsi, la loi portant sur la création, l'organisation et le fonctionnement de la Police Nationale d'Haïti fut votée par le parlement en novembre 1994. Quelques 300 canado-haïtiens,

formés par la GRC au Canada¹⁶ allaient venir se joindre au noyau initial. Fortement appuyée par la communauté internationale, c'est sur la base d'un modèle nord américain de police urbaine et non comme une institution policière d'un État à majorité rural et aux moyens limités que la PNH allait être structurée. D'où l'une de ses faiblesses.¹⁷

L'ICITAP donnait à ce moment une formation d'une durée de quatre mois portant sur des notions juridiques, l'utilisation des armes à feu ainsi que des techniques policières de base. Cependant, cette formation laissait à désirer : elle était trop courte et ne préparait pas la nouvelle police de façon adéquate pour la réalité sociale du pays. Les classes n'étaient pas divisées en fonction des grades, les cours d'éthique policière ne correspondaient pas au contexte social et culturel ; ils étaient livrés par des formateurs étrangers de différentes origines : Américains, Français, Canadiens, fonctionnant sans accord préalable entre eux.

Les organisations du mouvement des femmes haïtiennes ont réussi à imposer la prise en compte de la problématique de genre à la création de la PNH, s'appuyant entre autres sur des études qui révélaient plusieurs constats : manquements graves du système judiciaire de sanctionner et punir les responsables de violence contre les femmes ; manquements au niveau des procédures et pratiques policières dans les enquêtes relatives aux crimes à caractère sexuel et absence de protection pour les femmes victimes de crimes de violence.

Un comité de négociation composé de membres d'organisation de défense des droits des femmes avait travaillé avec la 46^{ième} législature (1996-99). À la fermeture du parlement, le comité avait poursuivi ses démarches auprès de l'Exécutif pour la mise en œuvre de séminaires de formation à l'intention des fonctionnaires de l'État, notamment les juges, les policiers et les professionnels de la santé.¹⁸ Des programmes ciblant la dimension du genre avaient été amorcés.¹⁹

En somme, tout à ses débuts, la jeune institution policière presque entièrement constituée d'éléments civils et libres de tout un passé bureaucratique et militaire semblait prometteuse. Plusieurs policiers et policières interrogés dans le cadre de cette étude ont témoigné de leur perception d'une relative efficacité des différentes missions des Nations-Unies en appui au développement et à la consolidation de l'institution d'alors.²⁰

Les dérives (2000-2004)

En plus de sa légitimité électorale précaire, le président Aristide a utilisé au cours de son deuxième mandat²¹ des chefs de bandes armées – des *chimères* – pour défendre son régime et faire taire ses opposants. Certains anciens membres des FAD'H, exclus lors de précédents processus d'épuration avaient même ré-intégré les rangs de la Police Nationale²² durant cette période. L'efficacité et la crédibilité de l'institution étaient sérieusement compromises par de nombreuses allégations d'implications de policiers dans les enlèvements, le racket, le trafic de drogue et le vol. La brutalité policière a pu s'exercer en toute impunité.

L'institution voyait son début de professionnalisme sapé par un système de promotion axé sur la loyauté politique. Plusieurs hauts responsables la quittaient, de gré ou de force, pour être remplacés par d'autres sur la base de leur allégeance politique au pouvoir en place²³ en dépit des procédures et des règlements internes concernant les promotions. La police perdait ainsi sa réputation et suscitait même la méfiance de la population envers elle.²⁴

La charte suivante montre une estimation de la composition des forces de sécurité (à gauche) en Haïti de 1994 à 2008. Elle accuse un manque d'informations spécifiques pour les années qui suivent la création de la PNH, de 2000 à 2008. Toutefois, on peut y remarquer qu'en Septembre 1994, les FAD'H comptaient environ 7000 membres. De ces derniers, 4000 ont intégré les Force de la Police Intérimaire en novembre de la même année. En 1995, la PNH comptait quelques 6432 recrues, dont 1,500 ex membres des FAD'H, 1000 formés à Guantanamo, 300 à Régina et 3632 nationales d'après l'Académie Nationale de Police. Ces mêmes sources accusent environ 5822 recrues pour l'année 2000. La charte montre qu'en Mars 2004, l'effectif tombe à 2 500 avec la chute du gouvernement Aristide-Neptune pour remonter à 8500 en Août 2008 avec environ 8.5% de femmes et 91.5% d'hommes. Elle ne nous permet pas d'observer un suivi des recrues qui ont su intégrer la PNH entre 2000 et 2008 en raison du manque de standardisation des données et des procédures.

Estimation des membres des forces de sécurité publique en Haïti de 1994 à 2008²⁵

	Septembre 1994	Novembre 1994	1995	2000	Mars 2004	Août 2008
FAD'H	+/- 7000	+/- 4000 démobilisés	1500 <i>ex-FAD'H</i>	Non disponible (n.d.)	n.d.	n.d.
FPI		4000 (3000 <i>ex-FAD'H</i> et 1000 <i>Guantanamo</i>)	1000 <i>Guantanamo</i>	n.d.	n.d.	n.d.
			300 <i>Régina</i>	n.d.	n.d.	n.d.
			PNH			
			6432 (dont 3632 recrues nationales, d'après l'Académie Nationale de Police)	5822 (95% hommes et 5% femmes ; source : Bousquet, Gilbert et Levesque 2000)	2500	8500 (91.5% hommes 8.5% femmes)

III. LES RÉFORMES EN COURS

Aperçu

Dès la prise de fonction du gouvernement de transition, un début de changement s'est opéré à la PNH mais c'est en 2006, après l'élection du Président Préval que des plans plus complets ont été élaborés. Ainsi, la section qui suit porte sur le plan de réforme mis en œuvre actuellement par la PNH. Ce plan a été élaboré pour une période de 5 ans, soit 2006 à 2011, dans le but de renforcer les capacités administratives et opérationnelles de la PNH.²⁶ Une phase préparatoire au plan final a eu lieu durant la période du gouvernement de transition.

Sous le Gouvernement de Transition (2004-2006)

La période de violences et de soulèvements qui a traversé tout le pays avant l'intervention militaire étrangère de 2004 a eu comme conséquence la destruction d'infrastructures, d'archives policières et de nombreux abandons de poste par des policiers en service si bien qu'à la veille de cette intervention, la PNH ne comptait plus qu'environ 2500 membres actifs sur un total approximatif de 5000 membres.²⁷

Après la chute d'Aristide, un Cadre de Coopération Intérimaire a rapidement été élaboré pour favoriser la coopération et la coordination entre les bailleurs et le gouvernement de transition de Boniface-Latortue. Les problèmes de sécurité publique ainsi qu'un plan de réforme de la PNH se trouvaient au cœur d'une telle coopération. Ainsi, les objectifs de base de la stratégie nationale appuyée par la communauté internationale, comme dit plus avant, étaient de : renforcer l'organisation de la PNH dans ses capacités administratives et opérationnelles et de professionnaliser l'institution.

Le gouvernement de transition avait hérité d'une PNH rongée par la corruption et les allégeances politiques et gangrenée par l'implication de certains membres dans le trafic de drogue, bref d'un legs empoisonné. Dès le départ, des erreurs ont été faites en procédant à des renvois de policiers par la voix des médias tout en laissant en leur possession badges, armes et munitions.²⁸

Pendant ce temps, le pays était en proie à une vague de violence inédite. Le gouvernement de transition appuyé par la MINUSTAH s'est donc concentré sur la stabilisation du pays sans pour autant en avoir le contrôle total. La désignation de certains quartiers de la région métropolitaine sous le vocable de zones de non droit pour avoir échappé au contrôle étatique au profit de gangs armés en témoignait largement. Ces zones étaient pratiquement sans activités commerciales et scolaires et de nombreux habitants avaient pris la fuite.²⁹

Alors qu'avant le 29 février 2004, le pays disposait de vingt-et-un centres de détention opérationnels pour une population carcérale estimée alors à 3500, en juillet de la même année, dix-sept des vingt-et-un centres, tout en étant pour la plupart délabrés, devaient accueillir 3940 détenus.³⁰

Ce déclin n'est évidemment pas sans affecter la perception des problèmes du pays par ses habitants et même la confiance qu'ils ont dans les institutions liées à l'implantation de la démocratie dans le pays. En effet, le sondage LAPOP 2006 a révélé que 41% des gens ne se sentaient pas très en sécurité dans leur quartier de résidence ; 16% ne se sentaient pas en sécurité du tout. À l'opposé, 26% se sentaient un peu en sécurité et 17% très en sécurité.³¹

Parallèlement pendant cette période, le niveau salarial de la PNH allait connaître une augmentation. Par exemple, le salaire d'un Agent 1 est passé de 3500Gdes à 10,120Gdes, soit environ de 100\$US à 290\$US (au taux de 35 gourdes pour 1\$US).

D'un autre côté, l'analyse du niveau de confiance placée dans les institutions préposées à la protection des droits du citoyen dont la PNH, les Tribunaux, la Cour de Cassation et l'Office Nationale de la Protection des Citoyens, a révélé que la police jouissait du plus haut niveau de confiance suivi des tribunaux.³² Mais, placée dans le contexte de l'Amérique Latine et de la Caraïbe, à la question 'Jusqu'à quel point faites-vous confiance au système de justice ?', Haïti a révélé un score de confiance de l'ordre de 39.5 dépassant le plus faible (28.0, celui de l'Equateur) mais se situant en dessous du Costa Rica (le plus fort avec un score de 52.9) et de la République Dominicaine (score 46.7). C'est dire que le niveau de confiance placé dans les institutions judiciaires du pays demeure très faible chez les citoyens. Ce qui signifie que non seulement les institutions de justice se trouvent entravées dans leur bonne marche par des contraintes objectives mais que ces dernières ébranlent jusqu'à la confiance que leur vouent les citoyens. Dès lors, il devient important de se demander comment assurer l'implantation d'une réforme de la PNH sans le soutien d'un contexte juridique favorable.

Le plan de réforme actuel : processus

Durant la première période de la PNH (1995-2000), les bailleurs les plus présents étaient américains et canadiens ; dès 2005, ces derniers ont appuyé la rédaction d'un plan de réforme proposé par l'unité de planification stratégique de la PNH dans le cadre de la table sectorielle du Cadre de Coopération Intérimaire.³³ Cependant, la MINUSTAH travaillait également à un plan (en vertu de la résolution du Conseil de Sécurité 1608, 22 juin 2005) sans toutefois consulter les autorités haïtiennes ni coordonner ses activités avec celles des autres bailleurs.³⁴ À la fin du mandat du gouvernement de transition et quelques semaines à peine avant les élections générales, le premier ministre Gérard Latortue est rentré d'un voyage aux Nations Unies en dénonçant le représentant du secrétaire général en Haïti : il prétendait avoir subi de fortes pressions pour signer un plan de réforme de la PNH. Cet accord portait sur le contrôle, la restructuration et la réforme de la PNH ainsi que le rétablissement et le maintien de l'État de droit, de la sécurité et de l'ordre public. Les autorités de l'institution policière se sont jointes à cette dénonciation tout comme l'opinion publique générale s'insurgeant contre *la mise sous tutelle* de la PNH par la communauté internationale. Mario Andrésol, directeur de l'institution avait même souligné que l'état actuel de la PNH était le résultat des conditions dans lesquelles elle avait été créée, 10 ans auparavant, par cette même communauté internationale qui n'avait alors pas cherché à faire une étude sociologique poussée avant de la mettre en place : «*C'est elle qui avait fixé les critères de sélection des candidats, procédé au recrutement et à la formation des candidats.* »³⁵

Après ce 'mauvais' départ, les responsables de la UNPOL à la MINUSTAH ont cherché à obtenir la collaboration active des hauts responsables de la PNH afin d'élaborer un plan de réforme à la fois acceptable pour les autorités nationales et conforme aux besoins de sécurité existants. Le besoin de coordination s'est imposé entre eux tout d'abord puis entre les autres acteurs de la communauté internationale impliqués dans le processus de réforme. Le Directeur actuel de l'académie, l'ancienne directrice de l'Inspection générale et le chef adjoint des UNPOL à la MINUSTAH ont participé à l'élaboration de ce

nouveau plan finalement adopté par le gouvernement haïtien et présenté au Conseil de Sécurité des Nations Unies, en août 2006. Mais il reste que cette coordination continue de se faire difficilement. Les nombreux intervenants avec des priorités et des manières de faire différentes les uns des autres s'imposent ou proposent toutes sortes de projets à la PNH qui en bout de ligne n'a pas le contrôle global de toutes ces initiatives ni la capacité effective de les suivre et surtout de s'approprier les résultats.

Un conseiller du Haut Commandement de la PNH nous a par ailleurs fait remarquer que les différences de fonds sont peu nombreuses entre les deux versions des plans à l'exception remarquable de l'épuration. Jusque vers la fin de 2006, celle-ci était faite par les américains seuls et sans consultation. Le plan actuellement mis-en-œuvre fait de cette tâche une action conjointement administrée par la PNH et la MINUSTAH.³⁶

Le besoin de rétablir l'ordre public par la professionnalisation de la police est resté une préoccupation de la population depuis 2004. Les médias, les organisations de la société civile et les citoyens/citoyennes ont réclamé par voix d'émissions de radio, de communiqués ou de manifestations leur droit à la sécurité en maintes occasions. En 2007, les autorités nationales ont reconnu qu'au cœur du Document de Stratégie Nationale de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSNCRP), la lutte contre l'insécurité passait par la restauration de l'institution policière.³⁷ Ce qui représente une nouvelle étape dans l'appropriation nationale.

Contenu

Le DSNCRP parle de restauration de l'institution policière ; la MINUSTAH et la PNH quant à elles utilisent plutôt le terme de réforme ou encore de professionnalisation. Certaines contradictions apparaissent cependant dans ces documents. Le DSNCRP parle de la nécessité de définir le nombre de policiers nécessaires pour Haïti alors que les objectifs en nombre d'effectif sont déjà clairement identifiés dans le plan PNH-MINUSTAH. Par ailleurs le DSNCRP est plus explicite sur la couverture nationale, la police communautaire et la nécessité d'améliorer la chaîne pénale. Pour les fins de cette étude, nous nous sommes basés sur le plan tel que codifié dans le rapport onusien S/2006/726 qui est la feuille de route suivi par la PNH, à première vue.

Ce document rappelle l'état de la PNH au mois d'août 2006 tant au niveau des ressources humaines que des infrastructures et du matériel.³⁸ Les investissements en capital à consentir sont importants. L'appui de la communauté internationale est recherché au niveau de la planification et des directions centrales et départementales dans le respect de la primauté de l'État haïtien à diriger ces réformes.

Les autorités responsables de la sécurité publique s'engagent à organiser des colloques, conférences ou séminaires pour répondre à la question : quelle police et quel type de policier pour Haïti. L'augmentation de l'effectif policier est jugé prioritaire et devrait atteindre un maximum de 14 000, à l'exclusion du personnel administratif mais ce nombre pourrait être revu en fonction des contraintes budgétaires. Les standards au niveau du recrutement, de la formation et du plan de carrière doivent être ré-établis. La

vérification des antécédents des postulants doit être améliorée, tout comme la préparation de programmes de formation intégrant les normes professionnelles.

Le coût total de la réforme (formation, transport, infrastructures, équipement, armes, munitions et communication) est estimé à environ 700 millions de dollars américain. Il est prévu que le budget de l'État couvre les frais liés aux salaires et au fonctionnement mais les besoins en investissement devraient être couverts par des contributions de la communauté internationale.

Aspect fiscal de la réforme

Une des priorités du gouvernement depuis 2006 est la sécurité et celle-ci coûte chère. Dès son élection, la politique du gouvernement Préval a été d'augmenter les recettes fiscales pour redonner à l'État une capacité à percevoir les taxes et défrayer, au moins en partie, ses propres dépenses. Pour l'exercice fiscal 2007-08, estimé à 77,7 milliards de gourdes (environ 2 milliards de dollars américains), 5,3 milliards (plus de 140 millions de dollars américains) seront consacrés à la sécurité.³⁹

La sécurité ne se traduit cependant pas seulement par l'appui à la PNH, elle englobe également la Direction des Affaires Pénitentiaires (DAP) et aussi le Ministère de la Justice et de la Sécurité Publique, Ministère de tutelle pour les deux institutions. Les procédures budgétaires en amont sont contrôlées et validées par les instances civiles et politiques (Secrétaire d'État à la sécurité publique, Ministère de la justice et Parlement).⁴⁰ Ainsi le budget prévisionnel de fonctionnement et d'investissement pour l'exercice fiscal 2007-08 et qui concerne uniquement la PNH, à l'exclusion du système pénitentier, est évalué à plus de 3,5 milliards de gourdes (environ 100 millions de dollars américains).⁴¹ Les montants actuellement publiés par le Ministère de la planification indiquent des ressources externes estimées à environ le tiers des besoins en investissement.

Dans le cadre de la réforme, la communauté internationale aurait annoncée ou versé des sommes totalisant 25 millions de dollars américains pour permettre de construire un nouveau bâtiment pour l'Inspection générale, ainsi que la rénovation des commissariats dans les départements du sud, du sud-est et de l'ouest, la construction d'une base maritime aux Cayes, la fourniture de matériel pour les opérations de routine et enfin l'agrandissement de l'Académie de police actuelle et la construction du Centre de formation pour les officiers.⁴² Plusieurs de ces engagements tardent à se concrétiser pour des raisons qui varient d'un bailleur à l'autre mais qui cumulées génèrent beaucoup de frustrations au niveau de la PNH.⁴³

Tout compte fait, la réforme coûte chère et sans appui externe Haïti n'a pas les moyens de sa Police.⁴⁴ Deux des éléments centraux de celle-ci ont d'ailleurs été mal budgétisés dès l'origine : les coûts de déplacement pour les membres de l'Inspection générale qui réalisent le processus d'épuration et les coûts de formation et recrutement pour les professionnels qui travaillent au recrutement à l'Académie (médecins, infirmières, etc.). Si, pour le moment, la communauté internationale appuie la PNH de ses fonds, à moyen terme, l'État devra prendre totalement en charge sa police. Depuis quelques années, le

gouvernement en a fait sa priorité mais en janvier 2008, le Président Préval a déclaré vouloir s'attaquer à un autre maillon du secteur de la sécurité, la réforme de la justice. Celle-ci va également demander non seulement des débats nationaux préalables mais aussi d'énormes efforts financiers et l'appui de la communauté internationale.

Gestion financière interne

En 2004, la PNH était non seulement pratiquement en déroute mais aussi en partie constitué d'éléments déviants. Elle était également affaiblie par l'absence ou la faiblesse des mécanismes de gestion et de contrôle interne. La priorité ayant été mise dès le départ de la mise en œuvre de la réforme à l'augmentation importante et rapide des effectifs, à l'épuration et la certification du personnel, ainsi qu'à la gestion du personnel déjà présent, il fallait modifier un ensemble d'éléments rapidement. À la décharge des gestionnaires en poste, soulignons que le style de gestion très lourd parfois archaïque de l'administration publique haïtienne ne facilite pas les fonctionnements des grandes institutions, telle la PNH.

La nomination assez récente d'un nouveau directeur à la Direction Centrale de l'Administration et des Service Généraux, en novembre 2007, explique en partie la lenteur de la mise en place des nouveaux systèmes de gestion interne. La grille salariale des policiers et policières a connu trois modifications depuis 2005 et en octobre 2007, les salaires à l'ensemble des échelons ont été révisés à la hausse d'environ 50%.

Le plan de réforme initial faisait état de carence, vétusté ou bris de matériel à travers le territoire national ainsi que de la nécessité de réfection-réhabilitation de nombreux commissariats. La modernisation du système de communication incombait également à la DCASG et en date de production de cette étude, les fonds pour l'installation d'internet dans toutes les directions départementales venaient à peine d'être décaissés. Les difficultés de communication et le fait que les ondes radio de la PNH n'étaient pas totalement protégées avait amené les policiers à se servir de téléphones cellulaires mais il était également prévu de doter certaines unités de radios impossibles à scanner d'ici la fin de l'exercice fiscal 2007-08 (30 septembre 2008).

Les ressources matérielles (flotte de véhicule, bons d'essence, entretien des infrastructures) ont été inventoriées (ou sont toujours en cours d'inventaire), leur gestion révisée et des améliorations apportées. L'augmentation considérable au cours des derniers mois des prix de l'essence a également eu des effets directs sur les prévisions budgétaires qui avaient été envisagées à cet effet.

De l'avis des principaux bailleurs (USAID, MINUSTAH), des efforts réels sont consentis par la PNH pour l'amélioration du système de gestion des équipements, l'imputabilité du personnel qui en a la responsabilité et la formation en gestion pour ces cadres intermédiaires.

Il est cependant de notoriété publique que trop souvent des appels à l'aide faits à la PNH reçoivent cette réponse laconique : *Nou pa ka deplase, machinn nan pa gen gaz!* (Nous

ne pouvons venir, le véhicule n'a pas de carburant). Alors que la population voit les véhicules de la PNH régulièrement circuler durant la journée pour réaliser des courses apparemment de nature personnelle : transporter des bidons d'eau, des écoliers, etc.

Recrutement et Formation des nouveaux

C'est dans un contexte de réhabilitation de la PNH depuis la chute du gouvernement de J-B Aristide en Février 2004, que le problème de recrutement et de formation des nouveaux policiers se pose. Actuellement, le DSNCRP prône le renforcement de l'encadrement et de la chaîne de commandement, de gestion et de contrôle de l'institution. Et parmi les actions visées pour y parvenir figurent : 'le renforcement de la chaîne de commandement par la formation de cadres intermédiaires et supérieurs après un concours de recrutement interne et/ou externes des candidats titulaires de diplômes universitaires ; la réalisation d'une étude sur la pyramide des grades et sur les tableaux d'effectifs et des dotations afin de mettre en place un système de gestion des ressources et de la carrière de policiers ; l'évaluation des cadres une fois par an ; l'affectation des cadres dans les postes correspondant à leurs capacités'.⁴⁵

Ces exigences sont toutes conformes au plan de réforme de la PNH qui a été retenu par le gouvernement Haïtien et la communauté internationale. Il convient donc de voir concrètement ce que font les intéressés pour y parvenir.

Aux dires d'un responsable de l'Académie de Police et de la Secrétairerie d'Etat à la Sécurité Publique, le recrutement se fait sur une base rationnelle et compétitive. Le niveau d'éducation est le critère-clé utilisé pour ce recrutement. Tous les aspirants à l'admission dans la PNH doivent être détenteurs au moins d'un diplôme de neuvième année fondamentale. Le manque d'opportunités professionnelles et financières explique qu'il y ait des candidats qui ont été au-delà des classes terminales à participer au concours. Ce recrutement doit empêcher le développement de l'esprit de corps parce que toutes les recrues sortent de la classe comme Agent 1, indépendamment de leur niveau d'éducation. Cette démarche ne dissipe pas pour autant la susceptibilité des candidats qui aimeraient voir toujours la présence des étrangers dans l'organisation des examens en tant que garants de la neutralité des corrections. En conséquence, le directeur de l'Académie organise des concours internes pour lesquels il présente le 'correctum' au cas où il y a contestation des résultats en plus de permettre aux contestataires de comparer leurs copies à d'autres.

D'un autre côté, ce recrutement plutôt ouvert doit donner lieu à pas mal de tensions entre enrôlés. Comment, en effet, respecter les directives d'un supérieur hiérarchique qui est loin d'avoir son propre niveau d'éducation ? En outre, les autres grades supérieurs au rang d'Agent ne sont accessibles qu'aux Agents qui auraient passé un concours. Autrement dit, on ne peut pas accéder à un rang supérieur sans passer par le premier échelon même si on est détenteur d'un diplôme universitaire. Une autre source de tension résiderait dans le fait qu'en dépit des améliorations sensibles en ce qui a trait à la prise en compte du genre jusqu'à présent il y a des chefs des postes qui n'affichent pas les

résultats des examens ou qui n'informent pas tous et toutes des examens de passage de grade.

La structure hiérarchique de la PNH n'est pas pyramidale mais présente la configuration d'un voilier pour le moment avec un effectif estimé à 2000 membres pour le personnel administratif et 8500 policiers dont 497 policières (soit environ 6%). L'une des innovations qui se fait à l'Académie est le rétablissement de cette structure par la promotion d'un plus grand nombre d'agents par année.⁴⁶ Et pour combler les grades intermédiaires, 700 Agents-4 vont composer pour devenir Inspecteurs. Et les lauréats devront recevoir une formation de six mois.⁴⁷ Par ailleurs, il a été projeté d'avoir en 2011 un effectif de 14 000 policiers et policières.

Une autre innovation réside dans la promotion d'une classe exclusive de policières pour tenter de contrebalancer les inégalités d'accès et de promotion liées au genre en 2007. Grâce aux spots télévisés, quelques 3000 femmes ont pu s'inscrire. Mais, après les épreuves physique et médicale, il n'en restait que 600.⁴⁸ Elles doivent mieux performer que les hommes pour obtenir les mêmes bénéfices.⁴⁹

La formation ainsi que l'entraînement des agents posent problème. D'abord, pour un curriculum 'hybride', se pose un problème de communication entre instructeurs étrangers et recrues, les deux ne parlant pas la même langue. L'Académie prévoit des traducteurs et instructeurs locaux pour pallier à cette carence. D'un autre côté, les plus compétents d'entre les étrangers ne deviennent pas nécessairement instructeurs, il y aurait donc d'autres facteurs qui jouent dans le choix des instructeurs. Ensuite, il y a parfois désaccord entre les locaux et les conseillers techniques étrangers autour du temps imparti à la formation. Troisièmement, il y aurait un problème de gratification sociale inéquitable liée à la formation, dans la mesure où les instructeurs locaux qui sont en plus grand nombre ne bénéficient pas de la même visibilité dans la presse.

À l'entraînement, le manque de munitions se fait sentir : il n'y aurait que 15 cartouches par policier lors des sessions de tir. Et quand l'Etat Haïtien place des commandes, il revient à l'ONU de les recevoir parce que suivant la convention relative à l'armement les munitions font partie des armes. Ce qui est vécu comme une atteinte à la souveraineté nationale, aux dires d'un responsable de l'Académie.

En dépit de tout, les 80% à 85% des agents formés vont à la Police Administrative ; la Police Judiciaire nécessitant une formation supplémentaire et un concours. Ainsi, l'un des plus grands besoins identifiés par l'Inspection Générale est une cohorte d'officiers de police judiciaire bien formés en matière d'investigation et de rédaction de dossiers pour faciliter les rapports de la PNH et de la Justice. Il reste cependant à l'Académie de s'assurer de façon systématique un va-et-vient entre la formation et la pratique avec l'aide de l'Inspection Générale qui devrait monter un système de contrôle et de supervision des agents beaucoup plus efficace, qui pourrait lui fournir de la matière première dans le domaine du comportement effectif des policiers au sein des agglomérations où ils sont affectés. À ce niveau, les dénonciations faites par des victimes d'abus de la PNH dans le domaine des droits humains restent encore une nécessité.

À l'analyse, on voit que les critères fixés par le DSNCRP (concours de recrutement, étude de la pyramide des grades, etc.) viseraient à doter la PNH d'une structure bureaucratique. Ce qui est décrit plus avant montre que, pour se reconstruire, la PNH essaie de substituer au *populisme lavalas* qui a su peupler ses rangs d'autres critères plus rationnels de recrutement. Ainsi, le profil académique et professionnel des responsables de la PNH a été refait. Ces derniers sont généralement des universitaires, et dans plusieurs cas, des ex-membres hauts gradés de la FAD'H. Alors que l'accès à l'institution semble avoir trouvé une solution parce qu'il est basé sur le niveau d'éducation et non sur l'affiliation politique, les cadres intermédiaires devant assurer la mise en œuvre des décisions continuent de manquer. Sans cadres intermédiaires en nombre suffisant, il est difficile à l'institution de respecter les normes et les procédures sur lesquelles devra s'arc-bouter sa structure d'autorité et de compétence en vue d'apporter des solutions aux problèmes d'ordre social qui traversent le pays. Tout en essayant de reconstruire son image et son efficacité, l'institution se doit de livrer la marchandise parce que la demande en matière de sécurité au sein de la population civile qui subit le flux et le reflux du banditisme social n'a pas diminué. Tout cela avec une carence de moyens logistiques et financiers, qui en grande partie, aux dires des responsables, est comblée par la MINUSTAH.

La présence *des étrangers* co-responsables de la formation, qui peut être vécue comme *une atteinte à la souveraineté nationale* par certains, crée par contre une perception chez les recrues que la compétence technique est en train de remplacer la loyauté politique au sein de l'institution. Le succès de la réforme de la PNH semble jouir d'une chance pour le moment parce qu'elle s'inscrit dans un environnement institutionnel et socio politique qui lui est favorable. En effet, le renflouement en responsables compétents et qualifiés, de la Direction Générale et de la Secrétairerie d'État à la Sécurité Publique permet en effet à plus d'un d'espérer que le produit souhaité sera livré.

Épuration

Les différents responsables qui se sont succédé à la direction de la Police Nationale d'Haïti, depuis 2004, ont entrepris un effort d'assainissement de l'institution sans pour autant que cela ne soit une priorité du gouvernement de transition. Plusieurs policiers ont été renvoyés pour violation de droits humains ou implication dans le trafic de la drogue. Il fallait changer l'image de l'institution perçue comme corrompue, politisée et parfois même impliquée dans des cas d'enlèvement contre rançons.

À son entrée en fonction en juin 2005, le Directeur Général de la PNH, Mario Andrésol a continué le processus d'assainissement qui s'est encore accentué après l'application de l'actuel plan de réforme. Le nombre d'agents démis de leur fonction et le traitement de leur dossier par la justice haïtienne reste quelque chose de très imprécis. Les chiffres varient selon les sources : 61 recrues révoquées selon l'ONU⁵⁰ ; des centaines d'agents démis de leur fonction selon Bell, et al⁵¹ ; et 545 individus révoqués selon le DGPNH.⁵²

Toujours est-il qu'il semble y avoir confusion au niveau des chiffres rapportés par les différentes sources. Cette confusion est entretenue par le fait que le mandat principal de l'Inspection générale est en soi une épuration continue. Il faut donc distinguer les deux aspects de son travail : en premier, la police des polices qui reçoit les plaintes de la population envers des membres de la PNH, enquête sur des allégations de violation du code de discipline générale, de déontologie et du Code d'Instruction Criminelle et le processus d'épuration, mené conjointement avec les UNPOL de la MINUSTAH et rendu nécessaire par les dérives qu'a connu l'institution aux cours des dernières années. En effet, un des héritages de la difficile période de 2000 à 2004 à la PNH, était l'affaiblissement considérable de sa structure de contrôle interne. Son renforcement a donc été jugé essentiel. L'Inspection Générale en tant qu'un des points centraux de la réforme reçoit beaucoup d'appui de la MINUSTAH. L'Inspecteur Général en Chef a insisté auprès de la mission de l'ONU pour choisir et sélectionner les UNPOL affectés à ses bureaux en fonction de leur compétences et il se dit satisfait de cette collaboration qu'il juge efficace.⁵³

Pour l'année 2007, l'Inspection générale a transmis 33 correspondances à la justice, comprenant un nombre indéterminés de dossiers acheminés au pénal pour les suites nécessaires. Cependant, elle ne fait pas le suivi des dossiers une fois remis à la justice ce qui fait qu'elle ne sait pas combien ont fait l'objet de poursuites ni de condamnation.

Plusieurs initiatives menées par différents acteurs de la communauté internationale ont suscité des réactions diverses en Haïti. Certains souhaitaient conférer aux UNPOL de la MINUSTAH des mandats de révision et certifications des membres de la PNH, en se basant sur leurs antécédents judiciaires et disciplinaires. Jusque fin 2006, les américains se sont chargés de cette tâche en refusant de partager l'information avec la PNH et la UNPOL sauf pour dire qui pouvait ou ne pouvait être inclus dans les formations, sans plus de détail.⁵⁴

Cela n'a pas manqué d'exacerber la susceptibilité nationale et bien que tous et toutes partageaient la volonté de voir extirper des rangs de la PNH les éléments déviants, les avis ont différés sur qui devait avoir l'autorité et la responsabilité de le faire. Jusqu'à présent certains hauts responsables à la PNH considèrent que cela devrait relever de leur prérogatives exclusivement et que le processus actuel même s'il implique le responsable de l'Inspection générale, ne le fait qu'en apparence.⁵⁵

Si l'épuration n'avance pas au rythme prévu c'est en partie parce qu'elle n'était pas inscrite au budget initial de la PNH. Ce n'est qu'à son entrée en fonction en 2006, que l'inspecteur général a préparé le programme et le budget qui s'élève à 2 à 3 million de gourdes (environ 50 à 75 mille dollars US par mois).

Elle est complétée à environ 50%, soit à peut près 4000 dossiers de policiers et policières ont été revus. Elle devrait se terminer en 2010 selon l'Inspecteur Général en Chef. Aucun membre de la PNH n'a encore été démis de ses fonctions. Des dossiers sont ouverts, d'autres complétés et fermés mais en dehors des codes de déontologie, règlements internes et Code d'Instruction Criminelle, les autres critères qui justifieront ou non

l'exclusion de ceux qui auront été trouvés corrompus après le processus de vérification ne sont pas encore connus et doivent faire l'objet d'une décision prise en dernière instance par les autorités politiques haïtiennes.⁵⁶ Il importe alors de se poser des questions sur la nature du contenu des dossiers.

Le responsable adjoint des UNPOL à la MINUSTAH pense qu'il est important de faire la distinction entre ce que les Nations-Unies ont l'autorité de faire et ce qui relève des obligations de la PNH à l'encontre des policiers non certifiés. Il se dit donc confronté au manque de décision du gouvernement quand au traitement à réserver aux policiers ayant commis des infractions disciplinaires ou des crimes graves. Il se dit étonné par ailleurs du peu de dénonciation du public de méfaits ou crimes commis par des policiers. En effet, le processus d'épuration étant mené publiquement dans chaque département, la population est amenée à dire ce qu'elle pense de tel ou tel policier et peut se confier directement à un responsable des droits humains de la MINUSTAH ou par téléphone. Peu de membres de la population ont fait ce geste.

Un autre problème souligné par quelques observateurs est le fait de procéder au processus d'épuration département par département (en date de septembre 2008, il ne restait plus que 3 départements à visiter⁵⁷), permettant aux policiers au passé chargé d'être transférés ailleurs au moment opportun et de revenir à leur poste une fois l'équipe responsable de l'épuration passée.⁵⁸

La PNH aurait tout intérêt à communiquer de façon plus transparente et régulière avec la population pour faire connaître les transformations et améliorations qui s'opèrent au sein de l'institution. À ses débuts, en 1995, des conférences de presse hebdomadaires étaient organisées par l'Inspection générale,⁵⁹ celles-ci avaient lieu sur une base régulière durant la période de 2004-2006. Les organisations de défense des droits de la personne reprochent à la PNH de conduire le processus d'épuration en secret et elles auraient aimé y être impliquées. Durant les premiers mois de 2007, l'Inspection Générale consultait régulièrement le RNDDH au sujet des candidats à l'Académie mais cela s'est interrompu sans explication.⁶⁰ Jusqu'à présent, dans le cadre du processus d'épuration, aucune procédure judiciaire n'a été engagée contre des ex-PNH révoqués ou démis de leur fonction et cette absence de transparence inquiète et aiguise même les soupçons chez les organisations de défense des droits.

Le Secrétaire d'État à la sécurité publique explique que les autorités nationales n'ont pas encore statué sur la façon dont elles vont traiter ces dossiers. Il y a lieu de voir où se trace la frontière entre les infractions qui peuvent être traitées au niveau de l'Inspection générale et celles qui ont des implications légales et criminelles plus profondes. De plus, révoquer massivement des policiers même corrompus risquerait d'affaiblir encore plus la PNH déjà soumise à des pressions énormes pour la réalisation de son travail avec efficacité. La Commission Nationale sur la Démobilisation, le Désarmement et la Réintégration (CNDDR) a évoqué la mise en place de programmes spéciaux pour ces ex-PNH mais rien n'a encore été concrétisé.⁶¹

De part et d'autres ont se méfie de la capacité du système judiciaire à traiter valablement les cas des policiers révoqués pour fautes graves et de la propension naturelle de ces derniers, qui s'est exercée par le passé, à intégrer des gangs criminels.⁶²

Enfin, la lutte contre l'impunité reste un problème en Haïti.⁶³ Les différents processus d'identification de responsables de crime menés par le pays depuis 1991 qu'ils soient militaires, paramilitaires ou policiers⁶⁴ n'ont pas abouti à de retentissant procès en justice fortement médiatisés et la tendance fâcheuse à laisser l'impunité prévaloir risque de perdurer.

Chaîne pénale : articulation Police/Justice

Dans la représentation populaire, police et châtiment vont de pair. L'absence de confiance de la population dans le système judiciaire fait qu'elle demande souvent à la police d'exercer directement la fonction punitive évacuant ou se passant du système de justice et du même coup de la fonction de la police judiciaire à la PNH. Il faut dire cependant qu'auparavant, la justice était subordonnée à l'armée et aux forces de sécurité et parfois des officiers de l'appareil judiciaire se rendaient même complices d'actes d'abus commis par elles.⁶⁵ La création en 1995 d'une nouvelle force de police non liée aux militaires et ayant pour mandat de protéger et servir a favorisé l'établissement de nouvelles relations entre celle-ci et le pouvoir judiciaire. Elle a aussi révélé les difficultés de la mise en œuvre de sa fonction d'auxiliaire à la justice (Art. 30, loi portant sur la création, organisation et fonctionnement de la Police Nationale).

Le renforcement de la police judiciaire est un élément important de la réforme actuelle. Aussi le Président Préval est-il intervenu en personne auprès de cette direction pour souligner son importance.⁶⁶ Maillon important de la chaîne pénale, la DCPJ a besoin de plus de ressources humaines pour se décentraliser effectivement. Actuellement, elle compte pour tout le territoire national 67 officiers de police judiciaire qui ont effectivement prêté serment par devant le commissaire du gouvernement de leur lieu d'affectation, tel que requis par la loi sur la PNH.⁶⁷ La Police Judiciaire a besoin de renforcer les capacités de ses enquêteurs car beaucoup de problèmes relèvent du fait que les dossiers sont mal montés, perdus ou introuvables. Les arrestations arbitraires, les manques de preuves et l'absence de contrôle judiciaires continuent d'être reprochés à la PNH.⁶⁸

À cela s'ajoute les rapports souvent conflictuels entre les différents acteurs de la chaîne pénale. Pendant plusieurs mois de l'année 2006, un conflit ouvert entre le directeur de la DCPJ et un juge d'instruction appuyé à son tour par le Commissaire du gouvernement du département de l'Ouest a dominé l'actualité. L'affrontement a atteint son sommet lorsque le Commissaire du gouvernement a décidé de ne plus recevoir de dossiers de la DCPJ tant et aussi longtemps que le directeur de la DCPJ refusait de se présenter devant le juge d'instruction qui l'exigeait.⁶⁹ Au terme de cet affrontement, le directeur de la DCPJ a démissionné.

L'efficacité de la chaîne pénale réside dans la fluidité des communications. Pour l'instant les longs délais dans l'administration de la justice sont imputables en partie à l'échec des communications entre les agents de police judiciaires et les juges chargés de constituer les dossiers de preuves. Le problème le plus complexe est le manque de canaux officiels de communication entre la PNH et le système judiciaire. Pour compenser à ces problèmes structurels, certains hauts gradés⁷⁰ développent des relations personnelles avec les autorités judiciaires afin de faciliter le traitement de dossiers.

La réforme de la justice réclamée et voulue par tous les acteurs en jeux tarde à se faire sentir; en principe des processus à plus long terme sont en cours et trois lois devant y contribuer ont bel et bien été votées en décembre 2007. Le gouvernement haïtien renforce également la chaîne pénale par quelques appuis ciblés (amélioration des procédures d'instruction des dossiers, réduction des délais de traitement, etc.).

En dépit de cela, l'impunité, le mauvais fonctionnement ainsi que la corruption continuent d'être dénoncés à la fois par les hauts dirigeants de la PNH et les responsables d'organisations de droits humains.⁷¹ Tout cela engendre de nombreuses frustrations dans les rangs des membres de la PNH qui voient des juges libérer des personnes qu'ils viennent d'interpeller. Il est utile ici de rappeler que de nombreux policiers et policières ont été victimes de l'augmentation de la criminalité dans le pays.⁷²

Le système judiciaire n'a pas encore bien maîtrisé les nouvelles formes de violence qui se sont développées avec une ampleur considérable depuis le début des années 90. Elles ont pourtant de grandes capacités déstabilisantes (trafic de drogue, rapatriements forcés de délinquant haïtiens ayant commis des crimes aux États-Unis ou au Canada, enlèvements contre rançons). Quant aux acteurs de la violence politique, concentrés en zones urbaines, la plupart sont encore bien présents dans le pays et surtout toujours en possession de leurs armes. En milieu rural, ce sont essentiellement les conflits terriens qui dégénèrent en affrontements et violence. Et l'appareil judiciaire actuel n'est pas en mesure de les traiter encore moins de les maîtriser.⁷³

Le dernier maillon de la chaîne pénale est aussi problématique. Les centres de détention sont surpeuplés d'individus dont la très grande majorité a dépassé la durée légale de la détention provisoire. Sur les 7,530 personnes détenues à travers le pays, à peine 17% ont été condamnées. L'état des prisons (sanitaire, sécuritaire, infrastructures, etc.) est déplorable et les évasions sont fréquentes.⁷⁴

Tout cela contribue à la mauvaise articulation police-justice. Il est bien sûr plus facile de réformer la police et les prisons constituées de personnels que l'on peut commander que de procéder à de véritables réformes de la justice qui vont soulever beaucoup de débats longs et coûteux : les juges doivent être bien recrutés, formés et avoir les moyens d'exercer dans un cadre adéquat (tribunaux réhabilités, administrations fonctionnelles). La mentalité des juges prônant une justice désuète où prime la procédure sur le fond doit être changée.⁷⁵ Le Conseil Supérieur du Pouvoir Judiciaire tel que prévu par la Constitution doit devenir fonctionnel pour réellement rendre concrète l'indépendance du

pouvoir judiciaire. Et les textes d'application des lois doivent être produits afin de garantir la mise en œuvre de la réforme de la justice.

Alors que la volonté de réforme de la police avait clairement été exprimée par les responsables politiques dans un contexte national important de recherche de sécurité, il n'en va pas de même pour la réforme de la justice, car celle-ci doit s'attaquer aux fondements même de ce qui est archaïque et donc résiste aux changements.

Contrôle social et contrôle parlementaire de la Réforme de la PNH

Citant le *Bilan commun du Pays* du PNUD en l'an 2000, le *Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et pour la Réduction de la Pauvreté* note que l'insécurité est un phénomène social global qui est tout à la fois : juridique, politique, culturel, psychologique, etc.⁷⁶ C'est dire que la gestion de ce phénomène passe nécessairement par les acteurs dont les rôles, responsabilités et actions les portent à travailler ensemble en vue d'administrer un système de sécurité qui soit conforme aux normes démocratiques et les principes de bonne gouvernance.⁷⁷ Face à un système juridique inefficace, une criminalité multiforme, galopante et extensive n'épargnant pas les populations démunies, cette PNH qu'on est en train de réformer doit du même coup, avec des facilités logistiques limitées, entreprendre des actions salutaires au profit de la société. Tout comme les autres instances gouvernementales, étatiques et sociales qui interviennent dans le domaine de la sécurité, elle ne saurait traiter en vase clos les questions liées à la sécurité publique du pays. Dès lors, il convient de se demander : quel contrôle civil, étatique et/ou social exercer sur elle ? Et corrélativement où va-t-elle puiser son support ?

Le contrôle civil/étatique devrait passer par le Conseil Supérieur de la Police Nationale (CSPN), qui inclut : le Premier Ministre, le Ministre de la Justice, le Ministre de l'Intérieur, le Secrétaire d'Etat à la Sécurité Publique, le Directeur Général de la Police (DG). Les avis concernant le CSPN sont partagés. D'après un haut gradé de la Direction Générale de la Police, ce Conseil se rencontrerait chaque mardi. Mais, aux dires d'un ex-parlementaire qui était membre de la commission de sécurité du Sénat de la République, ce contrôle n'est pas exercé parce que le CSPN n'est pas opérationnel. Par exemple, le président a plus d'emprise avec le chef de la Police que le Premier Ministre qui est le président du Conseil. Le Ministère de l'Intérieur n'a plus de service d'information, ce qui rend la défense du territoire questionnable. Il en résulterait des analyses plutôt ponctuelles de la question de sécurité publique du pays.⁷⁸

Dans le même ordre d'idées, un haut conseiller technique étranger a souligné une anomalie, à savoir que le DG répond du Président de la République parce qu'il est nommé par décret. Toutefois, il ne peut pas être convoqué au Parlement sans le Ministre de la Justice, qui est son ministre de tutelle.⁷⁹ Ce qui porte à penser qu'il existerait une certaine incohérence dans la gouvernance liée à l'implantation de la réforme de la PNH.

Alors même qu'il serait possible d'exercer un certain contrôle social sur la PNH, jusqu'à présent le contrôle parlementaire de l'institution est resté quasiment impossible. Cela est

dû tant à la structure et au fonctionnement de la chambre du Sénat qu'à la non existence de mécanismes donnant accès à ce dernier aux dossiers du gouvernement.⁸⁰

Des trente membres de la Chambre du Sénat, cinq sont affectés au Bureau, les vingt-cinq autres se retrouvent dans les Commissions dont l'un des buts principaux est de faire l'évaluation et le suivi de l'action gouvernementale à travers les ministères. Donc autant de ministères, autant de commissions. Or, il y a environ 17 ministères, ce qui donne une moyenne de moins de deux Sénateurs par ministère. Il est donc impossible pour les vingt-cinq sénateurs de contrôler les 17 ministères. Et vu qu'il y a pratiquement moins de deux sénateurs par commission, *de facto* le président de la commission est la commission. Ce qui ouvre la voie à toutes sortes de marchandage et de chantage dans la relation gouvernement/parlement, et ceci, pas du tout autour de projets nationaux d'envergure mais autour de petits projets émanant des ministères sur 'demande spéciale' visant à légitimer tel ou tel poste parlementaire aux yeux de la population.

D'un autre côté, le parlement n'a pas accès aux dossiers du gouvernement. Qui pis est, il n'existe aucun texte légal qui en définit le mécanisme. Aux dires d'un ex-parlementaire qui a connu les deux chambres, la Cour Supérieure des Comptes n'a jamais fourni un rapport au parlement sur l'exercice du budget qu'il aura voté. Ce cloisonnement explique que le parlement réagit sans transmission de dossiers, fort souvent à l'occasion d'une fuite d'informations. Tous les types de contrôle prennent ainsi l'allure de scandales. Les relations qui se tissent entre le gouvernement et le parlement sont couramment teintées de suspicion et de méfiance. Un pareil fond entrave l'exercice du contrôle parlementaire sur les actions gouvernementales. Il n'est donc pas étonnant qu'il y ait de la part du gouvernement une rétention d'informations à dessein pour garder un pouvoir de contrôle sur le parlement. Or, puisque le chef de l'Etat est le chef des trois pouvoirs constitués, il reste à définir les mécanismes qui permettraient au Président d'assurer leur bon fonctionnement.

L'Office du Protecteur du Citoyen entretient des relations institutionnelles avec la PNH codifiées par la loi sur la Police (art.7.12). Son interlocuteur principal est l'Inspection Générale. L'OPC reçoit des plaintes de citoyens se disant victimes d'abus de la part de fonctionnaires de l'État. Depuis les trois dernières années, la collaboration s'est améliorée et il y a bonne volonté manifeste de parts et d'autres.⁸¹ À l'instar de l'IGPNH, l'OPC ne fait pas le suivi systématiquement des plaintes une fois celles-ci remises au processus judiciaire ; les difficultés sont au niveau de la lenteur du traitement des dossiers.

En dépit de cette fragilité, la PNH se doit de fonctionner en attendant que la réforme se complète. Elle aurait quand même développé, d'après la Secrétairerie d'Etat à la Sécurité, une certaine capacité opérationnelle, mobilisé du personnel et exécuté des tâches.

Il y a donc lieu de questionner son rapport avec d'autres instances de la société civile organisée et de la société.⁸² Avec la société civile tout comme avec la société, le rapport de la PNH peut être un rapport de contrôle, d'entente ou d'opposition dans certains champs spécifiques et à divers niveaux des collectivités territoriales.⁸³

D'un autre côté, en vulgarisant sur les ondes radio un crime ou une infraction, la société civile peut rendre impossible pour la victime de s'entendre avec l'agresseur apportant ainsi un certain soutien à l'intervention de la PNH en faveur de la victime. Du même coup, elle portera la PNH à appliquer la loi contre les agresseurs. C'est ainsi que la PNH à Jacmel rapporte qu'une intervention *tapageuse* d'une organisation de femmes a empêché le règlement hors cour que cherchaient à établir les parents d'une victime de viol avec son agresseur. En retour, la PNH accompagne toujours cette organisation quand elle est munie d'un mandat. Celle-ci n'a pas hésité à se prononcer sur le profil social douteux de certaines recrues de la PNH et le comportement indésirable de certains d'entre eux tout en osant comparer l'institution à l'Armée d'Haïti qui avait plus de prestige à ses yeux.⁸⁴

Ce sont les organisations de femmes ou de droits humains qui seraient les partenaires les plus actifs de la PNH. Le RNDDH organise régulièrement des formations auxquelles participent les hauts gradés de la PNH, plusieurs organisations de défense des droits des femmes interagissent régulièrement avec l'institution, etc. Les autres organisations de la société civile n'auraient qu'un rapport très tangentiel avec l'institution. Cependant, ces dernières peuvent intervenir dans le champ social pour 'bouder' les familles qui veulent se porter complices des agresseurs. C'est ainsi qu'à Cité Soleil, les critiques de membres d'organisations étaient acerbes contre le fait que les familles dans leur grande majorité toléraient les bandits.⁸⁵

Mais, ils n'oseraient pas les dénoncer par crainte d'être dévoilés par la Police. Il peut exister aussi une pression sociale qui fait obstacle à la collaboration de la population avec la PNH. Ainsi, une femme à Cité Soleil a été traitée de *sousou* (subordonnée) pour avoir collaboré avec la police bien qu'elle eût été victime de mauvais traitements physiques par celle-ci, de manière visible.

La dimension genre à la PNH

Le plan de réforme ne comporte aucune mention spécifique touchant le genre ou les besoins des femmes. Aucun quota en nombre n'est identifié ni aucune réponse opérationnelle particulière ; bref, aucune prise en compte de la dimension de genre n'y figure.

Durant la période du gouvernement de transition (2004-06), la Concertation Nationale contre les Violences spécifiques faites aux femmes, un mécanisme de coordination tripartite gouvernement/société civile/agences internationales a été mis en place pour favoriser une coordination entre les différentes initiatives gouvernementales et non gouvernementales, nationales et internationales, en cours dans le domaine de la lutte contre les violences spécifiques faites aux femmes, notamment les violences sexuelles. Les activités menées par la Concertation ont permis la production d'outils harmonisés pour la prévention et prise en charge des victimes de violences (protocole médical, manuel de formation du personnel soignant, dépliants de communication, fiche d'enregistrement, certificat médical, répertoire des services offerts aux femmes victimes de violences, etc.) ; des formations pour des professionnels clés dans la prise en charge et

l'accompagnement des femmes victimes de violences ont été conduites (personnel soignant, travailleurs sociaux, instructeurs de la Police Nationale d'Haïti, groupes communautaires, etc.), des commissariats de police ont été identifiés pour servir de commissariats pilotes pour l'offre de services d'accueil des femmes victimes de violences appropriés.

En 2005, la PNH a nommé une Commissaire Principale, Coordonnatrice nationale des affaires féminines, son rôle et sa participation aux organes décisionnels ne sont cependant pas encore définis à ce jour. Le Directeur Général de la PNH a fait plusieurs rencontres avec les femmes policières et en de nombreux endroits l'accueil des victimes de violence sexo-spécifique s'est amélioré. Deux projets pilotes devaient être réalisés dans des commissariats de la zone métropolitaine dont une partie de l'infrastructure était à reconstruire. Ces projets entendaient profiter des rénovations pour améliorer l'accueil des femmes victimes de violences. Ils sont plus ou moins en plan. D'autres projets mis en œuvre, entre-autre par la coopération espagnole et portant sur la police communautaire sont en cours de réalisation dans le département du Sud-Est mais le Ministère à la condition féminine et aux droits des femmes a dû insister pour prendre connaissance du document complet du projet.⁸⁶ Le Commissaire du gouvernement a mis en place au Parquet de Port-au-Prince une unité chargée de traiter avec plus de célérité les dossiers de violences faites aux femmes.

Depuis 2008, des quotas pour la participation des femmes de la PNH à des formations données à l'étranger ont pu être établis et des améliorations sensibles des vêtements de fonction ont été adaptés pour les policières (i.e. bottes et casquettes). La MINUSTAH a contribué à l'élaboration de matériels didactiques à l'intention des instructeurs de l'Académie de police et à former des coordonnateurs des questions d'égalité entre les sexes au sein de la PNH.

L'effectif féminin précis à la PNH varie selon les sources (790 femmes policières selon RNDDH; 497 selon la Coordonnatrice nationale aux affaires féminines de la PNH; 411 selon le UN News Service).⁸⁷ Selon des estimations, la majorité des ces femmes se retrouvent aux échelons inférieurs en tant qu'agent 1, 2, 3 ou 4; il y quelques inspectrices municipales, deux inspectrices divisionnaires et une seule commissaire principale. Le bureau des ressources humaines n'avaient pas ces données compilées ; les données de l'Inspection générale ne précisent pas le genre pour chaque plainte déposée ; etc. Ces précisions sont pourtant essentielles pour élaborer des programmes spécifiques. À l'heure actuelle, les femmes représenteraient environ 8,5 % des effectifs de la Police nationale d'Haïti.⁸⁸

L'inclusion de femmes dans la police ne signifie pas simplement l'incorporation d'éléments féminins dans une institution chargée de la sécurité; elle ouvre aussi d'autres débats : les rôles traditionnels assignés aux sexes, le développement de politique institutionnelle sur les abus sexuel, harcèlement et non-discrimination, le développement de politique équitable pour les hommes et les femmes.

Une campagne de recrutement visant à encourager les femmes à servir dans les rangs de la police a été lancée en 2008. Elle a suscité des milliers de candidatures aux 150 postes proposés au titre de la vingtième promotion ; en tout 710 femmes se sont présentées à l'examen d'entrée. Cependant, certaines pratiques discriminatoires limitant l'accès égal des femmes nous ont été rapportées.⁸⁹

Plusieurs policières nous ont parlé du harcèlement qu'elles subissent de la part de supérieurs hiérarchiques et qu'elles craignent de dénoncer de peur de représailles. Lorsqu'elles refusent d'y céder, elles se voient affectées aux tâches les plus mineures du commissariat. La récente mise en isolement d'un haut gradé soupçonné d'avoir contraint des postulantes à des relations sexuelles en échange de promesses de facilitation d'admission⁹⁰ est cependant un signe encourageant quant à la prise en compte du phénomène du harcèlement sexuel au sein de l'institution. On ne peut cependant faire l'économie d'intégrer dans les textes et dans les procédures tout comme dans la formation des clauses sur le harcèlement sexuel en milieu de travail. La discrimination à l'égard des femmes à la PNH n'est pas différente de celle qu'elles subissent dans la société en général.

Des formations sur les droits des femmes sont données à l'Académie mais aucun lien institutionnel n'a été fait entre celles-ci et le Ministère à la condition féminine et aux droits de femmes qui exerce pourtant une fonction normative au sein de l'Etat. En somme, une série de projets et d'initiatives tenant compte de la dimension de genre ont été, sont ou seront à l'œuvre à la PNH mais la coordination de ceux-ci semble complètement échapper non seulement à l'institution qui reçoit ces projets mais aussi aux deux Ministères concernés. Pourtant, un protocole d'accord entre la Ministre à la condition féminine et le Ministre de la justice a été signé en février 2008. Il engage les deux ministères à travailler en partenariat pour l'intégration du genre à la PNH.

En plus d'être une violation de leur droit, la non reconnaissance des besoins spécifiques de sécurité des femmes peut mettre en péril les efforts de (re)construction des institutions démocratiques dont la police nationale. Des études ont démontrées que des réformes attentives aux spécificités de genre dans les institutions policières sont des outils clés pour favoriser l'implantation de la Convention pour l'élimination de toutes discriminations à l'égard des femmes (CÉDEF) ainsi que pour la résolution du conseil de sécurité 1325, encourageant la participation des femmes dans les processus de paix.⁹¹

IV. CONCLUSION

Entamées depuis plus de deux ans, les réformes en cours à la Police Nationale d'Haïti sont perceptibles et il en résulte un meilleur fonctionnement de l'institution. Ainsi, la volonté manifeste des instances internationales et supérieures de la PNH de moderniser l'institution du point de vue technique et bureaucratique est largement acceptée par ses membres. Tout un chacun s'attend à ce que le recrutement et la promotion se fassent sur une base de mérite et non de loyauté politique. Dans le même ordre d'idées, le filtrage et l'épuration des futures recrues sont également considérés comme des facteurs très

importants dans le développement de l'institution. D'un autre côté, plusieurs aspects de ces réformes continuent de poser problème. En effet :

Jusqu'à présent il existe un manque de coordination entre les diverses instances nationales et internationales préposées à la réforme de la PNH. L'institution et ses instances de tutelle peinent à jouer leur rôle essentiel de chef d'orchestre, non seulement par manque de ressources humaines et financières, mais surtout par manque d'autonomie par rapport aux intervenants internationaux qui pourtant sont chargés de l'aider à se réformer.

La Réforme en cours n'est pas encore saisie par toutes les instances de l'institution. Nombre de ses membres n'en savent pas beaucoup. Il y aurait donc un manque de ferment idéologique en sa faveur. Surtout au niveau des échelons inférieurs de la hiérarchie. Elle apparaît donc comme l'affaire d'une élite au sein de l'institution. Tout un chacun semble lui être favorable ; l'esprit civique y est, mais on est taraudé par le doute quant à son implantation. Il en résulte un manque d'appropriation de ses objectifs. La PNH en tant que service d'ordre public dans la construction d'un Etat de droit démocratique n'est pas encore bien compris.

La PNH reste imperméable non seulement à ses propres membres mais aussi au grand public, aux organisations de la société civile, à certaines institutions étatiques. Une exception serait les organisations de droits humains, notamment la RNDDH, avec laquelle elle a su développer une collaboration plutôt étroite. Du point de vue interne, comme l'avait dit le sociologue français Michel Crozier,⁹² des niveaux multiples de la hiérarchie joints à une structure de décision plutôt centralisée posent problèmes : les instances inférieures tout en étant informées des besoins de l'institution n'ont pas l'autorité pour implanter des décisions pour les résoudre ; d'un autre côté, les instances supérieures qui détiennent l'autorité pour ce faire manquent les informations pertinentes.

La PNH n'a pas encore développé les moyens techniques nécessaires pour le suivi et l'évaluation continue de ses propres activités. Il y a donc un hiatus entre ce qui se passe sur le terrain et les démarches déontologiques prescrites par l'institution.

V. RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

En vue de faciliter la coordination des actions des intervenants dans le domaine de la sécurité et favoriser l'appropriation de celle-ci par la PNH et les autorités politiques de tutelle, la somme d'actions structurantes même si diversifiée doit se réaliser dans une perspective clairement définie de renforcement institutionnel. L'initiative récente d'un représentant du gouvernement canadien de mise sur pied d'un groupe *ad hoc* de travail sur la police communautaire reste un exemple éloquent en ce sens.⁹³ Un élargissement du CSPN à d'autres instances locales et nationales avec l'élaboration de règlements précis ayant trait aux divers objectifs et tâches spécifiques de chaque intervenant pourrait aider dans ce sens. Et la communication périodique des décisions et interventions du CSPN à la population demeure importante.

Des passerelles doivent être jetées entre les diverses instances s'occupant de la réforme, les membres de la PNH, la Société Civile et la Société en générale. Elles peuvent s'articuler autour de forums, de conférences et d'ateliers de compréhension et de formation sur divers thèmes qui pourraient être développés conjointement ; un thème comme « *Le rôle de la force et du consensus en relation avec leurs institutions correspondantes dans la construction d'un Etat Démocratique : Armée et Police.* »

Le déficit de communication autant à l'interne (pour renforcer l'esprit de corps et l'accès de tous et toutes à d'éventuelles promotions), qu'à l'externe (pour améliorer l'image de l'institution et la collaboration avec la population) doit être comblé. Du point de vue interne, il faudrait décentraliser les décisions tout en augmentant les grades intermédiaires. Et du même coup élaborer des règlements qui précisent les objectifs de la réforme et établissent des critères d'évaluation de la performance des membres de l'institution. Du point de vue externe, l'institution doit assumer son imputabilité auprès du pouvoir politique et faire preuve de plus de transparence auprès de la population et des organisations de la société civile avec lesquelles elle doit coopérer.

Le processus d'épuration devrait se faire avec plus de transparence, de l'identification des policiers-ères corrompus-es au traitement de leur dossier dans la chaîne pénale. L'Inspection Générale et l'Office du Protecteur du Citoyen devraient tous deux pouvoir suivre les cas remis aux autorités judiciaires et faire connaître, au moins dans leurs rapports internes sinon au grand public, les résultats des éventuelles poursuites en justice.

Les objectifs de croissance de l'institution doivent correspondre aux moyens nationaux disponibles et répondre aux besoins de couverture territoriale. Des systèmes de gestion des ressources humaines et matérielles fiables doivent rapidement être mis en place afin permettre la collecte de données réelles. Celles-ci doivent pouvoir être analysées en fonction de plusieurs paramètres, tels que l'âge, l'origine géographique, le statut matrimonial, le niveau d'étude, l'occupation antérieure et spécifiquement le genre. La police administrative et la police judiciaire doivent être dotées d'une meilleure capacité de traitement des archives. L'apprentissage de ses membres à certains programmes informatiques demeure essentiel.

La formation des officiers (femmes et hommes) doit être une priorité autant en nombre qu'en qualité. Des sessions de formation en matière d'équités/d'inéquités sociales tenant compte spécifiquement du genre doivent être instaurées à tous les niveaux de la hiérarchie, eu égard à leur impact au niveau de la société en général. Les curricula de formation devraient être élaborés conjointement avec la Table de concertation contre les violences faites aux femmes (de laquelle le Ministère à la condition féminine et aux droits des femmes est déjà membre).

Des quotas supérieurs de policières doivent être établis pour les prochains recrutements ; des statistiques mesurant l'affectation des effectifs féminins ainsi que l'évolution de la présence féminine dans son ensemble doivent être tenues. Une politique contre le harcèlement à l'égard des femmes à la PNH doit être adoptée et assortie d'une formation spécifique pour les inspecteurs de l'inspection générale, en particulier. Une procédure

exhaustive concernant l'accueil et le traitement des femmes victimes de violence doit être élaborée, et donnée en formation d'appoint pour tout le personnel.

VI. RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES

Ces recommandations se situent à deux niveaux, national et international :

Au niveau national

- Ministère de la justice / Secrétairerie d'État à la sécurité publique
 - Réviser le plan de réforme actuel pour y intégrer une perspective de genre.
 - Coordonner l'aide et les programmes de renforcement à la PNH.
 - Faciliter la mise en œuvre effective de la réforme de la justice en priorisant les aspects qui vont permettre une meilleure articulation police-justice.
 - Encourager l'appropriation par la PNH du phasage éventuel de la réforme de la justice.
 - Développer et implanter des politiques pour faciliter une participation et un suivi plus efficace du parlement et de ses comités, dont celui responsable de la sécurité.
 - Développer des passerelles institutionnelles en vue de faciliter les rapports entre l'exécutif et le législatif (Commissions présidentielles – sur la 2^{ème} force publique et sur le désarmement, CNDDR, Parlement, OPC, société civile).
 - Divulguer/disséminer les résultats des travaux des commissions présidentielles au Parlement et autres institutions publiques concernées, aux organisations de la société civile et à la communauté internationale.

- Police Nationale d'Haïti
 - Développer un plan stratégique d'implantation de la réforme en fonction du DSNCRP et du plan tel qu'entériné par les Nations-Unies en août 2006 et en y intégrant une perspective de genre; ceci dans le but d'assumer son imputabilité auprès des instances de tutelle et de renforcer la responsabilisation de l'institution dans la mise en œuvre des actions (améliorer l'encadrement et l'affectation des UNPOL, coordonner l'ensemble des appuis, etc.).
 - Combler le déficit de communication à l'interne en développant et implantant un plan pour sensibiliser tous les membres de la PNH – agent(e)s et personnel cadre – au plan de réforme. Des ateliers de formation ou d'information seraient utiles pour à la fois développer la connaissance et l'appropriation du plan de réforme.
 - Combler le déficit de communication à l'externe en organisant des colloques, conférences ou séminaires comme prévu dans le plan actuel.
 - Améliorer la collaboration avec : les autorités de tutelle, les parlementaires, l'OPC et les organisations de la société civile en développant des passerelles opérationnelles.
 - Créer un mécanisme pour que l'inspection générale puisse faire le suivi des dossiers acheminés à la chaîne pénale.

- Favoriser une meilleure communication et coordination avec les acteurs de la chaîne pénale.
 - Réviser et modifier immédiatement le règlement de discipline intérieure pour corriger la discrimination subie par les femmes à la PNH ainsi que le harcèlement sexuel dont elles font l'objet afin de créer un environnement favorable à l'intégration des femmes au sein de la PNH.
 - Développer, en appui avec la Concertation Nationale contre la violence sexuelle faite aux femmes, un plan plus global pour corriger les iniquités de genre à la PNH.
 - Former un comité mixte de recrutement (formés de nationaux et d'internationaux/UNPOL).
 - Accentuer la formation des officiers (femmes et hommes) autant en nombre qu'en qualité. Des sessions de formation en matière d'équité tenant compte du genre doivent être instaurées à tous les niveaux de la hiérarchie. Les curricula de formation devraient être élaborés conjointement avec la Table de concertation contre les violences faites aux femmes et/ou le Ministère à la condition féminine.
 - Continuer avec l'augmentation des quotas de policières pour les prochains recrutements en vue de réduire davantage les inégalités liées au genre.
 - Tenir des statistiques mesurant l'affectation des effectifs féminins ainsi que l'évolution de la présence féminine dans son ensemble (grades et affectations).
 - Assortir la politique contre le harcèlement à l'égard des femmes à la PNH d'une formation spécifique pour les inspecteurs de l'inspection générale, en particulier.
 - Élaborer une procédure exhaustive concernant l'accueil et le traitement des femmes victimes de violence, et donner une formation d'appoint pour tout le personnel.
 - Renforcer le système de gestion des ressources humaines et matérielles.
 - Ouvrir l'accès au recrutement aux grades supérieurs en vue d'éviter les tensions potentielles entre agents de niveau d'instruction différent.
- Parlement, OPC et société civile
 - Être pro-actifs dans la recherche et le partage des informations relatives à la sécurité publique.
 - S'impliquer activement dans le suivi des actions mises en œuvre dans le cadre du plan de réforme, plus particulièrement le processus d'épuration (*vetting*).
 - Accentuer la collaboration avec l'inspection générale (observation systématique des violations de droits de la personne, monitoring et suivi des dossiers acheminés à la chaîne pénale).
 - Développer et/ou collaborer au développement des curricula de formation en matière de droits des femmes, droits de la personne, relation avec la communauté, etc.
 - Partager auprès des instances concernées (SESP, PNH, OPC) les programmes de réduction de la violence, gestion des conflits, médiation, désarmement, en vue de contribuer à la stratégie nationale développée dans le DSNCRP.

- Produire un état des lieux périodique de la satisfaction-insatisfaction de la population en ce qui à trait à la sécurité publique.

Au niveau international

- Bailleurs (MINUSTAH-UNPOL, et Communauté Internationale)
 - Favoriser l'appropriation (*ownership*) plutôt que la participation (*buy-in*),
 - S'investir rapidement dans la réforme de la justice.
 - Faciliter la mise en œuvre du plan stratégique de la réforme tel qu'adopté par les autorités nationales.
 - Améliorer la sélection des UNPOL (en incluant un plus grand nombre de francophones), leur préparation (*in-mission training*) et leur affectation (en clarifiant leurs rôles et responsabilités de concert avec les responsables de la PNH) en fonction des compétences requises découlant du plan stratégique de Réforme.
 - Investir dans de la recherche indépendante pour identifier les leçons tirées jusqu'à présent et identifier les potentiels d'implication du public en vue d'améliorer les perceptions de la population des services de police et de son interaction avec lui.
 - Appuyer les organisations nationales dans leur effort de suivi du plan de réforme.
- ONG internationales
 - Valider/divulguer auprès des instances concernées (SESP, PNH) les programmes de réduction de la violence, gestion des conflits, médiation, désarmement, en vue de contribuer à la stratégie nationale développée dans le DSNCRP.
 - Appuyer les organisations nationales de la société civile dans leur effort de suivi du plan de réforme.

Cependant, l'implantation de mesures visant à moderniser, réformer ou restructurer la PNH doit être faite avec beaucoup de minutie. Car, en tant qu'institution qui se veut dotée d'une organisation rationnelle et bureaucratique, la PNH, à l'instar des autres, court le risque de voir les mêmes facteurs qui contribueraient au bon fonctionnement de l'institution handicaper ses démarches. Alors qu'un apprentissage au détachement engendre une attitude rationnelle qui facilite l'efficacité bureaucratique, il peut tout aussi bien empêcher le développement de l'esprit de corps tant souhaité par ses membres. Tout comme, l'exercice stricte de l'autorité peut porter les échelons inférieurs de la hiérarchie à cacher les inefficiences des mesures prises au haut de l'échelle, rendant ainsi improbable le flux de l'information dont a besoin les supérieurs pour administrer l'institution de façon efficace. De même, une promotion basée exclusivement sur le mérite peut en réduire le nombre des bénéficiaires. D'un autre côté, si elle se base exclusivement sur la séniorité pour s'ouvrir à tous, elle peut menacer le système de motivations qui soutient et encourage l'excellence dans la performance des tâches.⁹⁴

Notes

¹ LAPOP, pp 27-28.

² Jadotte et Pierre, pp 85-87.

³ Baranyi, pp 3-37.

⁴ Saint-Louis.

⁵ LAPOP, pp 4-5.

⁶ Voir Annexe A.

⁷ Bonin et Gauthier, pp 3.

⁸ Actuellement Service anti-Gang.

⁹ Actuellement l'Académie de Police.

¹⁰ Anglade, pp 61 ; Théodat, pp 269.

¹¹ Pierre.

¹² Théodat, pp 148, 273. Citons, entre autres le mouvement des Piquets, une rébellion paysanne dans la Grande Anse lancée par Jean-Baptiste Duperrier (alias Goman) dans les années 1807 à 1819, un ancien esclave de l'habitation Duperrier de la plaine des Cayes, qui ralliaient des marrons et des bossales (esclaves fraîchement débarqués avant l'indépendance) pour former une communauté de rebelles sur l'habitation Doco, dans la Grande Anse. Un autre mouvement est celui des Cacos dans le Nord, dans les années 1840 qui regroupaient des paysans sans terres et cherchaient à se faire une vie dans la violence et le pillage.

¹³ 1915-34, date de l'occupation américaine en Haïti.

¹⁴ La Force de Police Intérimaire est devenue une entité légale par ordre Présidentiel du 6 janvier 1995.

¹⁵ Neild.

¹⁶ L'intégration de personne de nationalité canadienne, même si en partie d'origine haïtienne faisait entorse à la loi sur la police qui requérait la citoyenneté haïtienne.

¹⁷ Entrevue Conseiller technique DG-PNH, juin 2008.

¹⁸ C'est en 2006 que ces démarches ont aboutis par le biais d'une circulaire émanant du Ministère de la santé autorisant tout médecin patenté à émettre un certificat attestant d'un viol.

¹⁹ À la fin de 2000, La Gendarmerie royale du Canada (GRC) a été le maître d'œuvre d'un projet d'appui à la PNH, comprenant trois volets : le renforcement dans des domaines de la formation de son personnel et l'achat de matériel. Les objectifs étaient la promotion des droits des femmes et de l'équité entre les genres. En privilégiant cet objectif spécifique, la GRC visait à améliorer, d'une part, le statut et les conditions de travail des femmes au sein de la PNH et, d'autre part, la qualité des services fournis par les policiers et policières auprès de la population féminine. Le projet avait fait l'objet d'un protocole d'entente signé avec le directeur de la PNH. Un groupe Haïtien de consultantes avaient été chargée de l'élaboration de procédures pour l'intervention en matière de violence conjugale et sexuelle qui avait été proposé à l'institution.

²⁰ Les différentes missions des Nations Unies en appui aux institutions sont : MINUHA (09/93 à 06/96), MANUH (07/96 à 07/97), MITNUH (08/97 à 11/97), MIPONU (12/97 à 03/2000), MICAH (03/00 à 02/01).

²¹ Ces élections ont été qualifiées de frauduleuses par de nombreux Haïtiens et Haïtiennes et des observateurs internationaux. Par la suite, plusieurs rapports ont fait état de l'implication d'agents de la PNH dans des actes de banditismes contre des opposant au régime.

²² World Bank.

²³ Entrevues RNDDH, juin 2008 et Secrétaire d'État à la Sécurité Publique, juillet 2008.

²⁴ Stromsen et Trincellito.

²⁵ Ces chiffres sont tous des estimations, compilations et croisements de diverses sources. Voir : Dworken, Moore, et Siegel; République d'Haïti 2005a et 2005b ; Maguire ; et Muggah.

²⁶ Voir l'organigramme en Annexe B.

²⁷ ONU 2004, pp 9.

²⁸ Entrevue RNDDH juin 2008. Léon Charles aurait procédé à quelques 400 révocations pour des raisons de moralité douteuse et de promotion abusive (entrevue Conseiller technique DG-PNH, juin 2008).

²⁹ RNDDH, 2006. Le 30 septembre 2004, les partisans du Président Aristide ont lancé un mouvement de résistance armé baptisé « opération Bagdad ». Des crimes odieux ont été commis sous le couvert de cette opération : des personnes tuées, brûlées, décapitées, torturées, kidnappées, violées, des bâtiments publics et privés ont été incendiés, des véhicules volés, etc.

-
- ³⁰ RNDDH, 2006.
- ³¹ LAPOP, pp 111.
- ³² LAPOP, pp 116.
- ³³ ONU, 2005.
- ³⁴ Mobekk, pp 29.
- ³⁵ Jérôme.
- ³⁶ Mobekk : 29.
- ³⁷ République d'Haïti, 2007a. *DSNCRP* : 52.
- ³⁸ « Une estimation préliminaire indique que la PNH comptait en 2003 environ 6300 policiers dans tous les échelons hiérarchiques, alors qu'en réalité il n'y aurait qu'environ 4000 policiers actifs à la fin 2004. La plupart des infrastructures ont été vandalisées ou détruites durant la crise de 2004. En juin 2004, une estimation fait état de 125 commissariats ayant besoin d'être réhabilités et 75 d'être construits ou reconstruits. 90% des télécommunications (radio) ont été détruites et pillées et le réseau n'est opérationnel qu'en région métropolitaine. Le nombre de véhicules motorisés est réduit au minimum : des 300 véhicules répartis dans les directions départementales en novembre 2003, seule la moitié est toujours disponible. » *Extrait du plan de réforme, version française, n.p., n.d.*
- ³⁹ 29,9 milliards de gourdes provenant des recettes de l'État et 47,8 milliards de gourdes provenant de la coopération externe. Montants annoncés par le Ministre de l'économie et des finances lors d'une rencontre avec la Chambre Haïtienne de Commerce et de l'industrie, à l'Hôtel Montana, rapporté dans *Le Nouvelliste*, 10 octobre 2007.
- ⁴⁰ FLACSO-Chile, pp 67. Les variables utilisées pour déterminer l'existence et le degré d'un leadership civil et démocratiques sont : la présence et l'opérationnalisation de contrôles internes et externes des activités policières; la présence de supports techniques civils dans le processus de prise de décision, la nomination et fonction du personnel et le processus de prise de décision intra-institutionnel.
- ⁴¹ *Le Moniteur*.
- ⁴² ONU 2008a.
- ⁴³ Le Canada travaillerait à la réfection de 14 commissariats dans le département du Sud, ainsi qu'à la construction d'un bâtiment pour la Garde Côtière, il a également fourni 24 véhicules parfois via le PNUD parfois via le Centre de Gestion des Fonds canadiens (CGF) ; L'Espagne voudrait financer la réhabilitation de 4 commissariats dans le Sud-Est et USAID a fourni plusieurs équipement (véhicules, vêtements et équipements spécialisés, à l'exception de l'équipement létal) et a travaillé à la réhabilitation d'un commissariat à Cité Soleil, projet qui est pour l'instant suspendu. Entrevues : Ambassade des Etats-Unis USAID, juin 2008 ; Ambassade canadienne, octobre, 2008 ; DCASG, juin 2008 ; et UNPOL-MINUSTAH, juin 2008.
- ⁴⁴ Entrevue Secrétaire d'État à la Sécurité Publique, juin 2008.
- ⁴⁵ République d'Haïti, 2007a, *DSNCRP*, pp 53.
- ⁴⁶ Entrevue DCASG, juin 2008.
- ⁴⁷ Entrevue Académie PNH, juillet 2008.
- ⁴⁸ Plusieurs critères barrent la route aux femmes : la grossesse, l'avortement, etc. D'après un commissaire responsable, les examens physiques pour hommes et femmes sont différents. Entrevue Commissaire PNH, juin 2008.
- ⁴⁹ Entrevue Commissaire PNH, juin 2008.
- ⁵⁰ ONU, 2008a.
- ⁵¹ Bell, et al.
- ⁵² Olivier. Déclaration du DG de la PNH à AlterPresse, février 2008.
- ⁵³ Entrevue IG-PNH, juillet 2008.
- ⁵⁴ Mobekk, pp 29.
- ⁵⁵ Entrevue Académie PNH, juin 2008.
- ⁵⁶ Entrevue UNPOL-MINUSTAH, juin 2008.
- ⁵⁷ ICG, 2008.
- ⁵⁸ Entrevue RNDDH, juillet 2008 ; ICG, 2008.
- ⁵⁹ O'Neil.
- ⁶⁰ Entrevue RNDDH, juin 2008.
- ⁶¹ ICG, 2007c.

⁶² MICIVIH, 1998.

⁶³ Bonin et Gauthier ; Jean.

⁶⁴ À leur intervention de 1994, les militaires américains avaient saisis les documents du FRAPH (Front d'avancement pour le progrès d'Haïti), documents qui n'ont toujours pas été restitués à l'État Haïtien malgré plusieurs demandes. La Commission Justice et Vérité devant établir les crimes et auteurs de violations de droits humains suite au Coup d'État de 1991, n'a jamais publié les noms des personnes contre qui des plaintes avaient été déposées ; malgré la poigne de fer des débuts de l'Inspectorat général, les agents de la PNH renvoyés de l'institution pour violation des droits de la personnes n'ont par contre pas été condamnés par la justice. Des enquêtes appuyées de solide preuves avaient été complétées mais rien n'avait été publié. Voir Niell.

⁶⁵ MICIVIH, 1996c.

⁶⁶ Entrevue DCPJ, juillet 2008.

⁶⁷ Entrevue DCPJ, juillet 2008.

⁶⁸ ONU, 2008b.

⁶⁹ RNDDH, 2007a, pp 5.

⁷⁰ Entrevues DCPJ, juillet et septembre 2008.

⁷¹ Selon M. Andrésol, c'est l'impunité qui règne au sein de l'appareil judiciaire alors que les autorités judiciaires ont pour devoir de faire le suivi du dossier de chaque personne impliquée dans des actes répréhensibles. Entrevue diffusée sur MAGIK STEREO, octobre 2007.

« Jusqu'à date, on n'a pas encore nommé le Président et les membres manquants de la Cour de Cassation. Ceci est de la responsabilité du Sénat et du Président de la République. Cette négligence affaiblit le Pouvoir judiciaire et encourage les violations des droits humains. De la même façon, jusqu'à ce moment on n'organise pas les collectivités territoriales : ceci constitue une violation des droits et est source de nouvelles violations et exactions sur les populations. Dans tous les départements du pays on signale la pratique des attachés qui refait surface avec force. On laisse les collectivités se débrouiller, sans encadrement ; il n'y a pas de police rurale ; les CASEC et leurs attachés font office de policier, de juge et de geôlier ; ils commettent des extorsions d'argent. » Forum citoyen pour la réforme de la justice.

Entre mai 2006 et mai 2008, environ 400 prisonniers ont recouvré leur liberté de façon douteuse alors que le dossier de la majorité d'entre eux était au cabinet d'instruction. La plupart de ces bandits notoires ont été arrêtés pour leur implication présumée dans des actes de kidnapping, de viol et/ou de trafic de drogue. 85% de ces cas datent de juillet 2007 à mai 2008. Cette impunité s'explique par deux raisons : l'attitude irresponsable des juges corrompus et l'influence de certains hommes détenant un quelconque pouvoir. Pierre Espérance, directeur du RNDDH, cité dans *Le Nouvelliste*, 4 juin 2008.

⁷² Entre 2004 et 2006, 108 policiers ont été tués : RNDDH, 2006.

⁷³ Barthélémy.

⁷⁴ ONU, 2008b.

⁷⁵ Entrevue Secrétaire d'État à la Sécurité Publique, juin 2008.

⁷⁶ République d'Haïti, 2007, *DSNCRP*, pp 52.

⁷⁷ FLACSO, pp 4.

⁷⁸ Entrevue Ex parlementaire, membre de la commission sur la sécurité, juin 2008.

⁷⁹ Entrevue Conseiller technique DG-PNH, juin 2008.

⁸⁰ Entrevue Ex parlementaire, membre de la commission sur la sécurité, août 2008.

⁸¹ Entrevue Office du Protecteur du Citoyen, 2 octobre.

⁸² La 'société civile' fait référence aux secteurs organisés de la société et qui ont tendance à intervenir en faveur des citoyens auprès des instances étatiques. Elle a aussi la capacité d'intervenir au niveau de la société.

⁸³ Migdal, Joel S., Atul Kohli, et Vivienne Shue. 1997. *State Power and Social Forces*. Cambridge: Cambridge University Press: 1-35.

⁸⁴ « L'armée ne savait pas recruter des vagabonds, des voleurs. On avait une hiérarchie.... Le simple policier peut faire à sa guise... » Entretien Focus group Fanm Deside, Jacmel.

⁸⁵ Entretien Focus group Cité Soleil, juin 2008.

⁸⁶ Entrevue MCFDF, septembre 2008.

⁸⁷ Entrevue RNDDH, juin 2008; entrevue MCFDF, septembre 2008; UN News Service.

⁸⁸ MINUSTAH.

⁸⁹ Les femmes enceintes ne peuvent être acceptées comme recrues à la PNH ; il arrive souvent que les candidates se fassent avorter quelques jours à peine avant l'examen médical d'admission n'empêchant pas les tests de grossesse de demeurer positifs. Le médecin chargé de l'examen aurait révélé à notre source qu'il excluait néanmoins ces candidates tout en sachant qu'elles venaient de subir un avortement.

⁹⁰ *Le Matin*.

⁹¹ UNIFEM.

⁹² Blau et Meyer, pp 93-94.

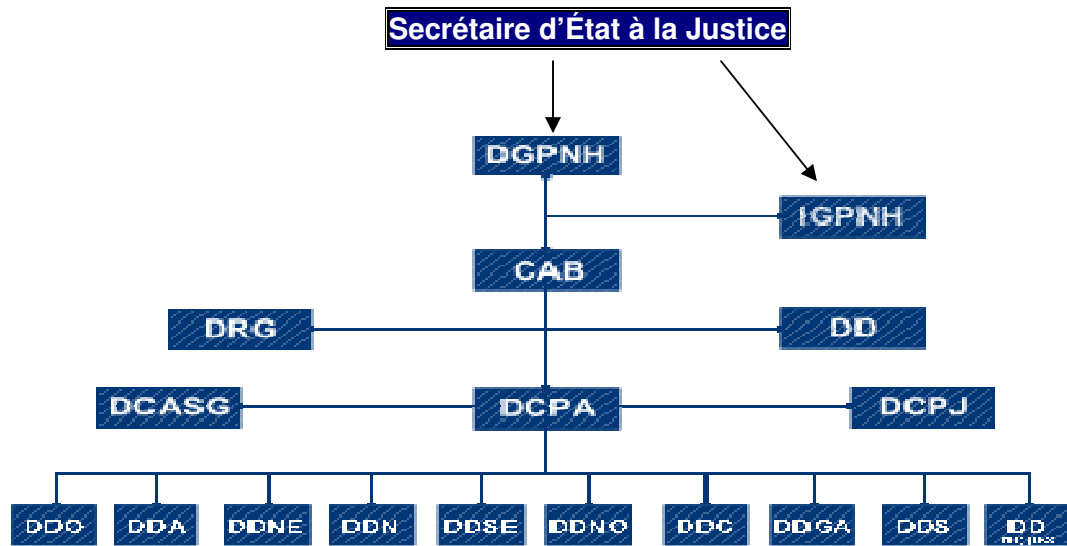
⁹³ Entrevue Ambassade canadienne, octobre 2008.

⁹⁴ Blau et Meyer, pp 23.

ANNEXE A - Tableau des entrevues réalisées

Institution - poste	Date
PNH Haut gradés	
Commissaires (3)	18 juin; 18 juin; 29 juin 2008
DCASG	27 juin 2008
IG-PNH	1er juillet et 25 septembre 2008
DCPJ	1er juillet et 25 septembre 2008
Académie PNH	4 juillet 2008
DG-PNH	10 octobre 2008
Agents-es PNH	
A-1; A-3	16 juin
Autorités politiques/publiques	
Commission présidentielle sur la sécurité	17 juin 2008
Magistrat Jacmel	18 juin 2008
Ex parlementaire, membre de la commission sur la sécurité	Juin et Août 2008
Secrétaire d'État à la sécurité publique	7 juillet et 22 septembre 2008
MCFDF	20 septembre 2008
Office du Protecteur du Citoyen	2 octobre 2008
Société civile	
Focus group Cité Soleil	14 juin 2008
Focus group Fanm Deside, Jacmel	17 juin 2008
RNDDH	12 juin, 13 juin et 4 juillet 2008
Communauté internationale	
Consultants GRC auprès PNH	16 juin 2008
Conseiller technique DG-PNH	20 juin 2008
UNPOL- MINUSTAH	20 juin 2008
UNPOL- MINUSTAH	20 juin 2008
Ambassade des États-Unis USAID	25 juin 2008
Ambassade canadienne	10 octobre 2008

ANNEXE B - Organigramme PNH



Légende

DGPNH	Direction Générale de la Police Nationale d'Haïti
IGPNH	Inspection Générale de la Police Nationale d'Haïti
DRG	Direction des Renseignements Généraux
CAB	Cabinet Du directeur Général de la Police Nationale d'Haïti
DD	Direction du Développement Ou Commissariat au Plan
DCASG	Direction Centrale de l'Administration et des Services Généraux
Sous directions	DLOG :Dir. Logistique
	DP : Direction du personnel
	DFC : Direction financière et de la comptabilité
	APENA : Administration pénitentiaire nationale
	DRJ : Direction de la réglementation juridique
	DEFP : Direction des écoles et de la formation permanente
	DCPA
Sous directions	GIPNH : Groupe d'intervention de la PNH
	Aéroport
	Circulation
	Malpasse (frontière)
	Gardes-Côtes
	Incendie
	SPAF : Service pour armes à feu
	USP/USGP : Unité de sécurité présidentiel et sécurité du Palais Nationale
	CIMO : Corps d'intervention en maintien de l'ordre
	ELCD : Équipe de liaison du corps diplomatique
	UPS : unité de planification stratégique
UPF : Unité de police frontalière	
DCPJ	Direction Générale de la Police Judiciaire
Sous directions	BLTS : Bureau de lutte contre le trafic des stupéfiants
	BAC : Brigade criminelle
	BPST : Bureau de la police scientifique et technique
	BRJ : Bureau des renseignements judiciaires
	BLVV : Bureau de lutte contre le vol de véhicules

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AFP. 2004. « Épuration dans la police et sanctions pour d'ex-responsables haïtiens ». 14 avril 2004. <http://www.haiti-info.com/spip.php?article1917>.
- Andrésol, Mario. Entrevue diffusée sur MAGIK STEREO, octobre 2007.
- Anglade, Georges. 1982. *Atlas Critique d'Haïti*. Montréal, Québec: ERCE et CRC.
- Baranyi, Stephen, ed. 2008. *The Paradoxes of Peacebuilding post 9/11*, Vancouver et Ottawa : UBC Press et l'Institut Nord-Sud.
- Barthélémy, Gérard, et al. 1999. *Justices en Haïti*, New York : PNUD, octobre 1999.
- Blau, Peter M. et Marshall W. Meyer. 1971. *Bureaucracy in Modern Society*. New York: Random House.
- Bonin, Pierre et Amélie Gauthier. 2008. *Haïti la voix des acteurs*, Madrid : FRIDE.
- Bousquet, Suzanne, Andrée Gilbert et Linda Lévesque. 2000. *Projet GRC/ACDI – Haïti, Volet genre et équité*, Ottawa : ACDI.
- Castor, Suzy. 1994. *La formation de la Police, enjeu de la transition*, éditions du CRESFED.
- Dworken, Jonathan, Jonathan Moore, et Adam Siegel. 1997. *Haiti Demobilisation and Reintegration Program*. Alexandria, VA : Institute for Public Research.
- FLACSO-Chile. 2007. *Report on the Security Sector in Latin America and the Caribbean*. Santiago: FLACSO-Chile.
- Bell, Peter D. et al. 2007. *Haiti: Real Progress, Real Fragility*. Washington, DC : FOCAL et Inter-American Dialogue.
- Forum citoyen pour la réforme de la justice. 2008. « Note de presse, 4 avril 2008 : Bilan et perspectives du Forum citoyen pour la Réforme de la Justice 1 ». <http://storage.paxchristi.net/2008-0359-cr-am-HS.pdf>.
- Gilles, Alain. 2007. *Les conflits dans les communautés en Haïti*, Manuscrit, décembre 2007.
- Human Rights Watch. 1997. *The Human Rights Record of the Haitian National Police*. New York : Human Rights Watch, National Coalition for Human Rights, et Washington Office on Latin America.
- ICG (International Crisis Group). 2005. *Spoiling Security in Haiti*. Bruxelles : ICG.
- 2006. *Security and the Reintegration of the State*. Bruxelles : ICG.
- 2007a. *Justice Reform and the Security Crisis*. Bruxelles : ICG.
- 2007b. *Prison Reform and the Rule of Law*. Bruxelles : ICG.
- 2007c. *Consolidating Stability in Haiti*. Bruxelles: ICG.
- 2008. *Reforming Haiti's Security Sector*. Bruxelles : ICG.
- Jadotte, Hérard et Yves-François Pierre. 2008. « Local governance and sustainable peace: the Haitian case ». dans *The Paradoxes of Peacebuilding post-9/11*. Vancouver et Ottawa : UBC Press et l'Institut Nord-Sud.
- Jean, Stephan. 2000. *La réforme judiciaire en Haïti*, étude inachevée, Ottawa.
- Jérôme, Jn Pharès. « La PNH est mise sous tutelle. » dans le Foire d'Opinions Haïtiennes d'HaitiWebs.com. <http://www.haitiwebs.com/showthread.php?t=37029> Accédé : mars 2006.
- LAPOP (Latin American Public Opinion Project). 2007. *Culture Politique de la Démocratie en Haïti: 2006*. Tennessee : Vanderbilt University. <http://www.AmericasBarometer.org>.
- Maguire, Robert. 1996. *Haiti Held Hostage: International responses to the Quest for Nationhood, 1986-1996*. Providence : Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Brown University.
- Matin, Le*. 2008. Port-au-Prince, 4 août 2008.
- Mattarollo, Rodolpho. 1996. *La détention provisoire prolongée et le choix d'un modèle de système - pénal pour Haïti*. Port-au-Prince : MICIVIH, 1996.

- Mendelson-Forman, Johanna. 2006. "Security Sector Reform in Haïti." *International Peacekeeping*. Vol 13.1 : 14-27.
- MICIVIH. 1996a. *Analyse des aspects pénaux et de procédure pénale*. Port-au-Prince : MICIVIH, mai 1996.
- 1996b. Résumé du rapport sur le système judiciaire haïtien. Port-au-Prince : MICIVIH, mai 1996.
- 1996c. *The Haitian National Police and Human Rights*. Port-au-Prince : MICIVIH, juillet 1996.
- 1997. *L'organisation des parquets*, documents de formation. Port-au-Prince : MICIVIH, octobre 1997.
- 1998. Rapport Trimestriel, Port-au-Prince : MICIVIH, décembre 1998.
- MINUSTAH. 2008. Conférence de presse, Port-au-Prince, 17 juillet 2008.
- Migdal, Joel S., Atul Kohli, et Vivienne Shue. 1997. *State Power and Social Forces*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mobekk, Erin. 2007. *Recent Experience of UN Integrated Mission in Security Sector Reform (SSR): The Case of Haiti*. Geneve : DCAF.
- Moniteur, Le*. 2007. Journal officiel du gouvernement Haïtien. Port-au-Prince : 23 novembre 2007.
- Muggah, Robert. 2005. *Securing Haïti's Transition*. Geneve: Small Arms Survey.
- Neild, Rachel. 1995. *Policing Haïti: Preliminary Assessment of the Civilian Police Force*. Washington, DC : Washington Office on Latin America.
- Nouvelliste, Le*. 2007. Port-au-Prince, 10 octobre 2007.
- 2008. « TITRE DE L'ARTICLE. » PAGE. Port-au-Prince, 4 juin 2008.
- OCDE. 2007. *Manuel sur la réforme des systèmes de sécurité*. Paris : OCDE.
- Olivier, Djems. 2008. « Assainir la Police ». AlterPresse.
<http://www.alterpresse.org/spip.php?article6903>. Accédé : février 2008.
- O'Neil, William. 2005. *Police Reform in Post Conflict Societies: What We Know and What We Still Need to Know*. New York : International Peace Academy.
- ONU. Conseil de sécurité. 2004. Rapport du Secrétaire Général sur la Mission de Stabilisation en Haïti, 16 avril 2004, S/2004/300.
- 2005. Rapport du Secrétaire Général sur la Mission de Stabilisation en Haïti, 13 May 2005, S/2005/313.
- 2006a. Rapport du Secrétaire Général sur la Mission de Stabilisation en Haïti, 28 juillet 2006, S/2006/592.
- 2006b. Rapport du Secrétaire Général sur la Mission de Stabilisation en Haïti, Plan de réforme de la PNH, 12 septembre 2006, S/2006/726.
- 2008a. Rapport du Secrétaire Général sur la Mission de Stabilisation en Haïti, 7 mars 2008, S/2008/202.
- 2008b. Rapport du Secrétaire Général sur la Mission de Stabilisation en Haïti, 27 août 2008, S/2008/586.
- ONU and World Bank. United Nations Office on Drugs and Crime, and the Latin America and the Caribbean Region of the World Bank. 2007. *Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean*. New York : ONU.
- Pierre, Yves-François. 1990. *Rural Politics in Haiti: Toward a structural approach*. New York : Columbia University Center for Latin American and Caribbean Studies.
- Powell, Kristiana. 2007. *Réforme du secteur de la sécurité et protection des civils au Burundi*, Ottawa et Bujumbura : Institut Nord-Sud et CENAP.
- République d'Haïti. 1994. *Loi portant sur la création, organisation et fonctionnement de la Police Nationale*. Port-au-Prince : Le Moniteur, décembre 1994.
- 1995a. *Arrêté portant sur la création d'une commission de restructuration des FAD'H*. Port-au-Prince : République d'Haïti, janvier 1995.

- . 1995b. *Arrêté portant sur la dissolution de la Force de Police Intérimaire et consacrant l'existence d'une seule force sur tout le territoire nationale*. Port-au-Prince : République d'Haïti, décembre 1995.
- . 1995c. *Code de déontologie de la PNH*. Port-au-Prince : République d'Haïti, 25 août 1995.
- . 1996a. *Manuel du personnel*. Port-au-Prince : Direction de la PNH, février 1996.
- . 1996b. *Règlement de discipline générale*. Port-au-Prince : Ministère de la justice, direction de la PNH, février 1996.
- . 1997. *Recueil de textes et de réglementations applicables à la Police Nationale*. Port-au-Prince : République d'Haïti, avril 1997.
- . 2005. *Rapports de la commission citoyenne nationale de réflexion sur les forces armées d'Haïti*. Port-au-Prince : Bibliothèque Nationale d'Haïti, 2005.
- . 2005b. *Rapport Académie Nationale de Police d'Haïti, 2005*. Port-au-Prince : République d'Haïti, 2005.
- . 2007a. *Document de stratégie nationale pour la croissance et la réduction de la pauvreté (DSNCRP)*. Port-au-Prince, République d'Haïti, novembre 2007.
- . 2007b. Ministère de l'économie et des finances, *budget 2007-2008*. Port-au-Prince : République d'Haïti, septembre 2007.
- . 2007c. *Rapport bilan*. Port-au-Prince : Inspection Générale PNH.
- . n.d. (1995 ?). *Règlements intérieurs d'emploi des agents de la PNH*. Port-au-Prince : République d'Haïti.
- . n.d. (2006 ?) *Plan de réforme de la PNH, version française*. Port-au-Prince : République d'Haïti.
- RNDDH (Réseau National de Défense des Droits Humains). 2006. *Regard sur la situation générale des droits humains en Haïti sous le gouvernement intérimaire*. Port-au-Prince : RNDDH, juillet 2006.
- . 2007a. *Juin 2006 – juin 2007 : L'ombre de l'État de droit*. Port-au-Prince : RNDDH, 24 juillet 2007.
- . 2007b. *Assises criminelles de l'année judiciaire 2006-2007 à travers le pays*. Port-au-Prince : RNDDH, 17 décembre 2007.
- Saint-Louis, Léon. 2004. *Etude sur l'Etat des Droits Humains en Haïti*. Du 1er janvier 2003 au 28 Septembre 2004. Port-au-Prince : Project IFES/VOV.
- Stromsen, Janice M. et Joseph Trincellito. 2003. *Building the Haitian National Police: A Retrospective and Prospective View*. Haiti Papers No.6, Washington, DC : Trinity College.
- Théodat, Jean-Marie. 2003. *Haiti République Dominicaine. Une île pour deux 1804-1916*. Paris: KARTHALA.
- UNIFEM. 2007. *Gender-Sensitive Police Reform in Post Conflict Societies*. New York : UNIFEM.
- UN News Service. 2008.
- World Bank. 2006. *Social Resilience and State Fragility in Haïti*. Washington, DC: World Bank.
- Ziegler, Melissa et Rachel Nield. 2002. *From Peace to Governance: Police Reform and the International Community*. Washington, DC : Washington Office on Latin America.