



Impact des obstacles réglementaires à la fourniture d'abris d'urgence et de transition après une catastrophe

Rapport d'étude de cas: Haïti

(traduit en mars 2015 de l'original anglais)

Avec le soutien de



En collaboration avec



www.ifrc.org

Sauver des vies, changer les mentalités.



Le travail de la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant Rouge est guidé par la Stratégie 2020 qui s'appuie sur trois objectifs stratégiques:

1. Sauver des vies, protéger les moyens de subsistance et renforcer le relèvement après les catastrophes et les crises.
2. Promouvoir des modes de vie sains et sûrs.
3. Promouvoir l'intégration sociale et une culture de non-violence et de paix.

À propos de ce rapport

Ce rapport examine l'efficacité des cadres juridiques et réglementaires nationaux en matière d'abris d'urgence et de transition suite à des catastrophes naturelles en Haïti. Il donne un aperçu des lois, des politiques et des procédures pertinentes qui ont une incidence sur différents aspects de la fourniture d'abris d'urgence et de transition. Il identifie les obstacles potentiels réglementaires en la matière, ainsi que toute une gamme d'avancées et d'initiatives positives qui peuvent améliorer l'efficacité des activités relatives aux abris. Enfin, un certain nombre de recommandations à court et à long terme sont proposées pour renforcer l'efficacité de la fourniture d'abris en Haïti.

A propos du Programme de droit relatif aux catastrophes

Le Programme de droit relatif aux catastrophes vise à réduire la vulnérabilité humaine par la promotion de la préparation juridique aux catastrophes. Le Programme de droit relatif aux catastrophes travaille dans trois domaines clés: (1) en collaborant avec la Croix-Rouge nationale ou le Croissant-Rouge national (selon les pays) et d'autres partenaires pour offrir une assistance technique aux gouvernements sur les questions de droit relatif aux catastrophes; (2) en renforçant les capacités des Sociétés nationales et d'autres parties prenantes en matière de droit relatif aux catastrophes; et (3) à travers la vulgarisation, le plaidoyer et la recherche..

Email: disaster.law@ifrc.org

Site web: www.ifrc.org/dl

© Société de la Croix-Rouge d'Haïti et Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, Genève, 2015.

Ce guide peut être photocopié en partie ou dans sa totalité à des fins non commerciales, à condition que la source soit indiquée. La Fédération internationale apprécierait être informée de toute utilisation faite de ce document. Les demandes de reproduction à des fins commerciales doivent être adressées à la FICR à l'adresse électronique suivante: disaster.law@ifrc.org.

Les opinions et les recommandations exprimées dans cette étude ne représentent pas nécessairement la politique officielle de la FICR ou des Sociétés nationales de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge. Les appellations et les cartes utilisées n'impliquent pas l'expression d'une opinion de la part de la Fédération internationale ou des Sociétés nationales quant au statut juridique d'un territoire ou de ses autorités.

Toutes les photos utilisées dans cette étude sont la propriété de la Fédération internationale, sauf indication contraire.

Photo de couverture: Terrain de golf – le club de sport Pétionville qui est devenu un camp de personnes déplacées du jour au lendemain après le séisme du 12 janvier 2012.

Photographe: Jose Manuel Jiménez/FICR

Adresses de la FICR:
Post-office box 372
CH-1211 Genève 19
Suisse

Téléphone: +41 22 730 4222
Télécopie: +41 22 733 0395
E-mail: secretariat@ifrc.org
Web site: <http://www.ifrc.org>



Table des matières

Préface	4
.....
Résumé exécutif	5
.....
Abréviations	12
.....
Remerciements	13
.....
Partie A. Introduction, contexte et objectifs du projet	14
.....
Partie B. Méthodologie	20
.....
Partie C. Analyse des obstacles réglementaires	23
.....
1. Lois et règlements relatifs à propriété sur la terre et les édifices	24
.....
1.1. Enregistrement foncier et cadastre	24
1.2. Droits de propriété	31
1.3. Règlement des différends relatifs à la propriété	43
1.4. Expulsion	44
1.5. Réquisition temporaire des terrains	47
2. Lois et règlements relatifs à la gestion des ressources et de la construction	52
.....
2.1. Aménagement du territoire	52
2.2. Environnement	57
2.3. Construction	61
3. Lois et règlements transversaux	66
.....
3.1. Facilitation de l'assistance internationale et des abris	66
3.2. Corruption	70
3.3. Systèmes juridiques parallèles	72
3.4. Pratique d'inclusion (anti-discrimination)	75
Conclusions et recommandations	79
.....
Annexe A	91
.....
Annexe B	94
.....
Annexe C	100
.....

Préface

Au lendemain de la méga-catastrophe provoquée par le tremblement de terre du 12 Janvier 2010, toutes les agences gouvernementales et les organisations humanitaires et de développement capables d'exécuter des programmes d'hébergement d'urgence et de logement pour les 1,5 million de personnes sans abri, à la fois dans la zone métropolitaine de Port- au-Prince et dans d'autres zones touchées d'Haïti, ont été confrontées à des problèmes nombreux et complexes concernant la propriété et la tenure de la terre à l'intérieur des communautés touchées, et entre elles et les propriétaires et les locataires des parcelles de terrain sur lesquelles les camps d'urgence, des abris de transition et des maisons permanentes devaient être érigés. En plus de ces multiples problèmes, le cadre juridique relativement vaste du pays, composé de nombreuses dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires, aux niveaux national, régional et local, sur de nombreuses questions liées aux programmes, a été sérieusement affecté par le manque de mise-en-œuvre et de coercition légale, en raison de l'instabilité politique, la mauvaise gouvernance et la gestion dans les secteurs public et privé, et le manque de transparence dans certains cas. Ces facteurs négatifs ont été aggravés par la prévalence de procédures juridiques complexes et coûteuses pour l'application du système de droit formel, écrit, et la préférence par la plupart de la population, en particulier dans les zones rurales, pour des solutions informelles, ancestrales, non écrites, coutumières, largement basées sur la culture et la religion vaudou traditionnelles.

L'intérêt à clarifier ces nombreux et complexes défis, et à identifier ou à construire des solutions appropriées (y compris la systématisation de celles qui ont été créées ad-hoc par les institutions Croix-Rouge et Croissant-Rouge et d'autres opérateurs de programmes d'abris en consultation avec les autorités locales), a été inscrit dans le plan d'action adopté par le groupe de travail de la diplomatie humanitaire de la FICR au sens large à la mi-2011 à Montréal, par la Croix-Rouge haïtienne, les Sociétés nationales participantes représentées en Haïti et le Secrétariat de la Fédération. En août 2013 le consultant Ewan Powrie a été engagé pour mener une étude sur ces sujets clés. Le consultant a effectué, en deux périodes, une recherche sur le terrain de trois mois, combinée avec une recherche documentaire de quatre mois, et a travaillé en étroite collaboration avec Rocío Escauriaza, déléguée pour le droit sur les désastres, et Luis Luna, consultant pour le droit sur les désastres dans l'île d'Hispaniola. Une version étendue du rapport, produite par le consultant en décembre 2014, a été affinée par lui à travers un dialogue intense avec David Fisher, coordinateur mondial du programme de droit sur les désastres, ainsi que des experts de la Direction nationale de la protection civile et d'autres organisations nationales, internationales et étrangères.

La Fédération internationale des sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (FICR) et la Croix-Rouge haïtienne sont très heureuses de présenter ce rapport à tous les acteurs nationaux, internationaux et étrangers dans les activités d'hébergement d'urgence et de logement, et en particulier à l'Unité de la construction de logements et de bâtiments publics -UCLBP- de la Primature de la République d'Haïti, en tant que centre opérationnel et de coordination de toutes les activités d'abris et de logement permanent dans le pays en réponse à la méga-catastrophe de 2010.



Xavier CASTELLANOS,
Directeur du Bureau de la FICR
pour la zone Amériques



Guiteau JEAN-PIERRE (Dr)
président de la Croix-Rouge haïtienne



Résumé exécutif

Le rapport

Ce rapport analyse l'efficacité des cadres juridiques et réglementaires nationaux en matière d'abris d'urgence et de transition mis en œuvre suite à des catastrophes naturelles en Haïti. Cette analyse se base sur les principaux domaines thématiques qui sont étroitement liés à ceux identifiés dans le rapport de la Fédération internationale préparé pour la XXXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge¹. Le document offre un aperçu des lois, des politiques et des procédures pertinentes qui influencent les différents aspects de la réponse en matière d'abris d'urgence et de transition. Le cas échéant, il examine également l'application de ces règlements dans la pratique au cours des opérations d'intervention en cas de catastrophes précédentes, notamment à la suite du séisme du 12 janvier 2010. Les résultats permettent d'identifier les obstacles réglementaires potentiels à la réponse en matière d'abris d'urgence et de transition, ainsi que toute une gamme d'avancées et d'initiatives positives qui pourraient améliorer l'efficacité des activités liées à la fourniture d'abris. Chaque section de ce rapport résume également l'impact des «obstacles réglementaires» habituels à la fourniture d'abris d'urgence et de transition identifiés lors de la XXXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en 2011². Finalement, le rapport propose un certain nombre de recommandations à court et long terme pour renforcer l'efficacité de la réponse à la fourniture d'abris en Haïti.

Contexte

La République d'Haïti est une des plus anciennes républiques de l'hémisphère occidental. Ayant obtenu son indépendance de la France en 1804, la réunification politique du royaume du nord et de la république du sud date de 1821, sous la présidence de Jean Pierre Boyer. Avec une population de près de 10 millions d'habitants, les citoyens sont distribués presque à parts égales entre les zones urbaines et les zones rurales³. En termes de statistiques socio-économiques, on estime que 7,5 millions d'Haïtiens vivent dans la pauvreté, et le taux de chômage a récemment atteint 60 %⁴.

Haïti occupe la partie montagneuse la plus occidentale de l'île d'Hispaniola. L'île est partagée avec la République dominicaine, qui occupe la partie orientale de l'île. Haïti possède 1771 km de côtes. En raison de sa position géographique, Haïti est l'un des nombreux États de la région de la Grande Caraïbe exposés à des conditions météorologiques extrêmes qui placent le pays dans une situation de risque de catastrophe. Haïti se trouve au milieu de la «ceinture des ouragans» de la région. En général, chaque année, entre les mois de juillet et octobre, le pays est touché par des

1 FICR, 31^{ème} Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Élimination des obstacles réglementaires à la fourniture rapide et équitable d'abris d'urgence et de logements de transition après une catastrophe naturelle – Rapport*, octobre 2011

2 *Ibid*

3 Fonds international de développement agricole, Portail de la pauvreté rurale, <http://www.rural-povertyportal.org/country/geography/tags/haiti>

4 Assemblée générale des Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, Vingt-cinquième session, point 10 de l'ordre du jour, *Rapport de l'Expert indépendant sur la situation des droits de l'homme en Haïti*, Gustavo Gallón, 7 février 2014

orages, et du fait de son emplacement sur plusieurs grandes failles tectoniques, il se trouve menacé par l'activité sismique, notamment les tremblements de terre.

Aucune évaluation d'Haïti n'est complète si l'on ne tient pas compte des effets dévastateurs du tremblement de terre du 12 janvier 2010, et tout naturellement, ce rapport s'inspire largement des expériences des acteurs déployés sur la zone dans les mois et les années suivantes au séisme. Le séisme de magnitude 7,0 qui a frappé Haïti ce jour-là a entraîné la perte d'environ 230 000 vies et le déplacement de plus de deux millions de personnes. Le tremblement de terre a aggravé les problèmes politiques, sociaux et économiques déjà lourds auxquels le pays était confronté. Juste avant le tremblement de terre de 2010, Haïti avait été classé au 145^{ème} rang de l'indice de développement humain de l'ONU⁵, et au 168^{ème} rang en 2013⁶. Le tremblement de terre a coûté l'équivalent de 120 % du PIB d'Haïti et plusieurs décennies de retard en termes de développement des investissements⁷. La capacité du gouvernement a subi un coup terrible, car 17 à 20 % des employés de l'État central ont été tués ou blessés, et 27 des 28 bâtiments publics nationaux ont été détruits. En outre, la quasi-totalité des grandes infrastructures d'Haïti a été endommagée ou détruite. L'intervention internationale a été immense: des centaines d'organisations sont arrivées en Haïti et des dizaines de pays étrangers ont fourni du secours. La présence d'une telle quantité d'acteurs a posé ses propres problèmes de coordination, épuisant des ressources déjà restreintes. Les organisations ont souvent agi en l'absence de coordination ou de direction des autorités fédérales ou locales, en raison de l'inexpérience ou du manque de capacité du gouvernement.

En général, Haïti possède un cadre juridique considérable; grâce à sa Constitution, ses codes et ses lois, les droits fondamentaux sont établis et les règles et les procédures sont élaborées. Cependant, le vrai problème réside dans leur mise en œuvre et leur application: une longue tradition de faible gouvernance, corruption et changement de régime a affaibli les institutions et la capacité du gouvernement, de sorte que les effets des catastrophes naturelles, telles que le tremblement de terre 2010, se font sentir d'autant plus vivement que les obstacles réglementaires en matière d'abris s'intensifient. En outre, la faiblesse des institutions et de la gouvernance associée à la prévalence de procédures juridiques complexes et coûteuses, signifie que la plupart des droits de la population (au moins en ce qui concerne la terre) s'exercent dans un niveau coutumier informel.

Un résumé des principales conclusions de ce rapport est présenté ci-dessous. Celui-ci met en évidence non seulement les principaux obstacles réglementaires à la fourniture d'abris, mais aussi les bonnes pratiques et les solutions notables. Une liste détaillée de recommandations pour le gouvernement d'Haïti visant à surmonter les obstacles réglementaires actuels à la fourniture d'abris est énoncé à la section 5 du présent rapport et divisée entre des recommandations à court terme qui ne requièrent pas nécessairement l'application de la législation (et donc peut-être moins difficiles à mettre en œuvre), et des recommandations à long terme qui tiennent compte des questions plus générales de la réforme juridique. Un résumé des principales recommandations des deux sections est également présenté ci-dessous.

⁵ PNUD, *Rapport sur le développement humain 2010*

⁶ PNUD, *Rapport sur le développement humain 2014*

⁷ *Ibid.*



Principaux obstacles réglementaires d'Haïti en matière d'assistance aux abris

- Par-dessus tout, les **questions portant sur les droits de propriété sur la terre et les édifices** ont été les plus grands obstacles réglementaires relatifs aux abris en Haïti. L'occupation de la terre a été historiquement une question extrêmement controversée dans ce pays. La combinaison d'une faible réglementation et le manque de capacité et d'application signifient que les questions de droits de propriété et de tenure (et plus précisément, les responsabilités et les procédures institutionnelles) offrent un panorama déroutant pour les organismes fournisseurs d'abris, ainsi que pour les propres Haïtiens. Le fait que la **majorité des droits existent dans la sphère informelle et coutumière** rend difficile de déterminer la propriété des terres publiques autant que privées, ce qui provoque des litiges relatifs à la propriété des terres attribuées pour fournir des abris. Le plus souvent, les autorités locales ne savent pas à qui correspond la propriété des terrains qu'ils assignent dans ce cadre, et **il n'existe pas de procédures efficaces pour faire face à la réquisition temporaire de ces terres**.
- Le **manque de mécanismes efficaces de règlement des différends** entraîne le fait que de nombreux sites d'abris potentiels ont dû être abandonnés pour éviter le coût et les atermoiements des revendications de propriété sur les terres; de même, le **manque d'un système transparent et efficace d'enregistrement des titres fonciers** combiné à une faible application des lois d'expulsion ont contribué à des **expulsions forcées** des sites d'abris d'urgence et de transition.
- En Haïti, **l'échec à établir des mécanismes de coordination tel que proposé dans le cadre du Plan national de gestion des risques et des désastres et du Plan national de réponse aux urgences** représente une lacune dans la mise en œuvre qui a été, dans une certaine mesure, comblée avec la création de la Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti. Les organisations internationales ont rapidement développé leurs propres solutions dans le «système de groupes sectoriels» (cluster system). Cependant, ce système n'était pas parfait et les **organismes fournisseurs d'abris ne sont pas toujours parvenus à s'engager** avec les autorités haïtiennes sur des solutions à plus long terme.
- Après une période initiale de dédouanement accéléré, **l'importation de matériaux pour la construction d'abris a été retardée non seulement à cause des propres procédures** du gouvernement, mais aussi par le manque de connaissance des règles de la part des organisations qui s'occupent de cette question. La corruption a également retardé l'importation de matériaux.

Bonnes pratiques et solutions

Le présent rapport a identifié un certain nombre de bonnes pratiques, de solutions et d'autres développements positifs qui ont contribué, ou pourront contribuer à l'avenir, à éliminer les obstacles réglementaires et améliorer la fourniture d'abris d'urgence et de transition après une catastrophe:

Au niveau gouvernemental:

- Le Bureau national du cadastre (ONACA) est engagé dans la préparation d'un projet de loi clarifiant les procédures et la responsabilité institutionnelle concernant l'enregistrement foncier et le titrage, et dans l'amélioration des relations avec la Direction générale des impôts (DGI).

- Le Comité interministériel pour l'aménagement du territoire (CIAT) développe une stratégie à long terme pour le régime foncier et la réforme relative à l'aménagement en Haïti, qui inclut l'établissement d'un cadastre national, la soumission de lois au législatif pour moderniser les procédures des transactions foncières, et l'initiation de la numérisation du cadastre de la DGI. Le CIAT travaille également à améliorer la coordination de la réforme de la tenure des terres entre les ministères, ainsi que la coordination entre le gouvernement et les professionnels du droit privé.
- L'élaboration de plans d'urgence aux niveaux national, départemental, municipal et communal représente une opportunité pour l'intégration future des questions concernant les abris. Des plans d'urgence au niveau communal ont été utilisés pour traiter des questions d'assistance avec abris, prévoyant la sélection des sites d'abris avec la communauté locale.
- L'utilisation de petits guides à la construction et la réparation de petits bâtiments émis relativement peu de temps après le tremblement de terre de 2010, qui ont fixé les exigences et les normes d'une manière lisible et accessible dans une tentative de garantir des normes minimales, ont été compris et mis en œuvre par les constructeurs locaux.
- Le Code national du bâtiment d'Haïti, publié en 2012, énonce une série détaillée de normes de construction, y compris la mise en œuvre des exigences minimales pour la résistance au séisme, au vent et aux inondations. Bien que ne portant pas spécifiquement sur les normes de construction des abris, le Code pourrait être utilisé comme un outil efficace pour le développement de ces normes.
- La législation plus récente de lutte contre la corruption adoptée en 2014, combinée avec un mandat et un cadre institutionnel clairs, pourraient contribuer de manière significative à la réduction de l'impact de la corruption à condition de ne pas négliger leur mise en œuvre et leur application.
- La loi sur l'intégration des personnes handicapées de 2012 est une mesure extrêmement positive visant à réduire la pratique d'exclusion non seulement dans les situations d'urgence et post-urgence, mais dans toute la société haïtienne, et il est à espérer que des normes plus détaillées sur l'accessibilité et des normes de construction appropriées seront développées dans un avenir proche.

Organismes fournisseurs d'abris et autres acteurs humanitaires:

- Les organismes fournisseurs d'abris ont développé un **document standard simple soutenant la construction de solutions d'abris** sur les terrains que les personnes occupaient auparavant et pour lesquels elles n'avaient pas de titre de propriété. Ces méthodes impliquent souvent une vérification communautaire des revendications, ainsi que la coordination avec les autorités locales (et leur approbation).
- Des **techniques d'énumération communautaires** participatives ont été utilisées pour combler les lacunes les plus évidentes dans les cadres relatifs au cadastre et à l'aménagement du territoire d'Haïti.
- Le système des groupes sectoriels de la communauté internationale a réussi à combler les lacunes existantes dans la capacité du gouvernement de l'époque et à fournir un **mécanisme de coordination** pour les acteurs du secteur abris.



- La procédure de sélection assidue des bénéficiaires et l'engagement des capacités de règlement des différends des communautés locales ont permis de **surmonter certains problèmes de corruption** concernant le secteur abris.
- Après le séisme de 2010, certaines organisations se sont concentrées plus spécifiquement sur l'approvisionnement d'abris pour les groupes vulnérables, notamment les personnes handicapées, permettant ainsi de faire face à la compréhensible incapacité de l'État à donner la priorité à ces groupes.

Résumé des principales recommandations de cette étude

Les recommandations de ce rapport sont divisées en deux sections et sont exposées en détail dans la section «Conclusions et observations»; cette partie du résumé offre un aperçu des principales recommandations. Tout d'abord, les **recommandations pour le court terme** sont conçues spécifiquement pour traiter (au moins sur une base temporaire jusqu'à ce que des réformes à plus long terme soient mises en œuvre) les barrières réglementaires existantes à la fourniture d'abris dans des situations post-catastrophe. D'une manière générale ces options pourraient être mises en œuvre sans la nécessité de développer et adopter une loi nouvelle –ou modifiée– ou de réorganiser de manière significative les responsabilités et les cadres institutionnels. Deuxièmement, les **recommandations pour le long terme**, dont plusieurs s'alignent avec les plans gouvernementaux existants pour la réforme juridique et institutionnelle (comme celles concernant la propriété sur la terre et les édifices et l'aménagement du territoire). Ces dernières portent sur les grandes réformes juridiques et institutionnelles possibles qui peuvent être jugées nécessaires pour supprimer définitivement les principaux obstacles réglementaires à la fourniture d'abris d'urgence et de transition en Haïti. Une distinction a été faite entre les recommandations qui sont directement liées à la fourniture d'abris post-catastrophe («directes», par exemple l'adoption de normes pour la construction des abris), par rapport à celles qui ne sont qu'accessoirement liées à la fourniture d'abris («indirectes», par exemple la réforme du système de cadastre).

Recommandations pour le court terme:

Bon nombre des recommandations à court terme énoncées ci-dessous, gagneraient à être intégrées dans un document unique au niveau national. Actuellement le plan du gouvernement le plus pertinent relatif aux abris post-catastrophe est le Plan national d'intervention de 2001, qui prévoit déjà les responsabilités institutionnelles de base pour la fourniture d'abris. Par conséquent, une recommandation générale clé de ce rapport consiste à ce que le gouvernement **intègre les recommandations à court terme suivantes dans le projet révisé de plan d'intervention national**; le cas échéant, la mise en œuvre des recommandations à court terme pourrait être réussie grâce à leur inclusion dans une loi d'urgence (qui pourrait prévoir leur validité dans une période de temps définie). Alternativement, le gouvernement peut envisager d'élaborer un plan national d'urgence distinct pour la fourniture d'abris d'urgence et de transition en cas de catastrophes majeures. Dans ce document, les inclusions suivantes devraient être envisagées:

- La capacité de reconnaître temporairement la validité de la cartographie et le recensement rapide réalisés par la communauté, dans un cadre post-catastrophe, pour permettre une prise de décision plus rapide dans les zones où il existe des lacunes dans l'information du gouvernement.

- Inclure des lignes directrices qui interdisent que des niveaux manifestement disproportionnés de financement et de ressources (que ce soit du gouvernement ou externes) soient appliqués aux différentes catégories de statut de tenure; établir la norme selon laquelle les principes d'égalité et de non-discrimination doivent être appliqués de manière équitable en matière de fourniture d'abris; et accorder la priorité aux groupes les plus vulnérables dans la fourniture d'abris.
- Établir des lignes directrices pour un système de règlement rapide des différends qui serait mis en œuvre en cas de catastrophe.
- Déléguer les compétences pour la gestion des conflits fonciers liés aux abris, à des tribunaux temporaires, avec leurs membres suppléés, le cas échéant, par les autorités municipales et locales.
- Permettre le droit d'utilisation temporaire des terres (non occupées) privées ou de l'État pour des abris d'urgence. Cela pourrait être mis en œuvre par une loi d'urgence, ce qui donnerait des pouvoirs limités dans le temps afin d'exproprier temporairement des terres pour la fourniture d'abris.
- Intégrer l'analyse et la cession des sites d'abris temporaires sécuritaires dans les plans de gestion des risques et les plans d'urgence à tous les niveaux de gouvernement et des communautés individuelles.
- Une section portant sur les normes de construction des abris dans les situations de post-catastrophe. Cela devrait permettre d'adapter les normes pertinentes du Code national du bâtiment actuel à un contexte de fourniture d'abris, et s'il reste encore des lacunes, recommander l'emploi des normes internationales appropriées (par exemple, liées à la conception d'un abri accessible).

Recommandations pour le long terme:

Les recommandations suivantes doivent être considérées comme faisant partie de la poursuite à long terme, du développement et la planification des abris d'urgence et de transition.

- Adopter une législation ou des lignes directrices qui établissent un système d'enregistrement foncier et de cadastre national moderne, informatisé et centralisé pour les terres privées et de l'État, et prioriser l'approbation législative du projet de loi de l'ONACA ainsi que le renforcement institutionnel de l'ONACA et de la DGI.
- Adopter des lois et/ou des lignes directrices pour clarifier les droits de propriété nationaux, afin de commencer l'intégration des droits de propriété informels dans le cadre juridique, et l'expansion des formes légalement reconnues des droits de propriété pour inclure la reconnaissance formelle des locataires et des squatters.
- Donner la priorité au renforcement des capacités pour les fonctionnaires judiciaires et en charge de l'application de la loi, ainsi que le travail de sensibilisation avec les communautés locales pour la gestion des conflits fonciers.
- Adopter une législation ou modifier la législation existante appropriée, afin de définir une interdiction claire des expulsions forcées, et de préciser et développer les procédures pour les expulsions existantes prévues par le droit, en accordant une attention particulière à la nécessité de protéger les droits de la personne expulsée, lesquels doivent être conformes aux normes internationales, y compris les Principes



de base et directives de l'ONU concernant les expulsions et les déplacements liés au développement.

- Modifier la législation existante, ou adopter une nouvelle législation ou politique concernant l'expropriation, afin de clarifier les étapes et de fournir une procédure d'expropriation abrégée ou rapide en cas d'urgence, dans le but que la terre soit disponible pour des solutions d'abris, rapidement et efficacement.
- Donner la priorité aux problèmes de fourniture d'abris dans les mises à jour futures de la politique nationale du logement et s'assurer que tous les plans statutaires développés par les autorités nationales départementales, municipales ou locales considèrent, à la mesure du possible, l'affectation des terres appropriées pour l'utilisation pour des abris d'urgence.
- Examiner et harmoniser les lois, les règlements, les règles et les normes existantes sur l'aménagement du territoire.
- Revoir et rationaliser la législation environnementale existante en Haïti: il pourrait s'agir d'abroger les lois anciennes qui ne sont plus applicables et/ou modifier des lois plus anciennes, potentiellement par une loi ou un règlement cadre lié au décret de 2006 sur la gestion de l'environnement.
- Compte tenu du risque élevé de futures catastrophes naturelles, l'adoption de directives qui établissent les normes internationales applicables pour la construction d'abris devrait être une priorité, potentiellement comme part de la révision du Code national du bâtiment.
- Adopter des procédures douanières d'urgence pour faciliter, entre autres, l'entrée des matériaux de construction (dans le cas où les matériaux de prix et de qualité raisonnable ne peuvent pas être rapidement achetés sur le marché local), avec une attention particulière sur les exonérations fiscales et accélérer les procédures soumises à des conditions raisonnables d'entrée.
- La loi anti-corruption existante devrait être amplifiée pour prévenir la corruption dans les situations de post-catastrophe.
- Adopter une législation ou des lignes directrices qui visent à confirmer et protéger les droits des groupes vulnérables (y compris les handicapés, les femmes, les enfants et les personnes âgées) pour un accès adéquat aux abris et l'égalité de traitement en période d'urgence.

Prochaines étapes

Il est à espérer que le gouvernement d'Haïti trouvera les recommandations utiles pour promouvoir la fourniture rapide et équitable d'abris après les catastrophes. La Fédération internationale et la Croix-Rouge haïtienne restent prêtes à poursuivre le dialogue avec les autorités à l'égard de cet objectif.

Le rapport et les conclusions mises en évidence tout au long de ce document peuvent aussi servir de référence utile pour les autres acteurs humanitaires (par exemple, les nouveaux organismes de secours) actifs en Haïti. De plus, la recherche sera considérée comme faisant partie d'une étude globale de synthèse, informant plus largement sur les conclusions et recommandations mondiales concernant la façon de surmonter les obstacles réglementaires à l'assistance aux abris d'urgence et de transition.

Abréviations

ASEC	Assemblée de la Section Communale
CASEC	Conseil administratif de la section communale
CIAT	Comité interministériel d'aménagement du territoire
DGI	Direction générale des impôts
DPC	Direction de la protection civile
HRC	Croix-Rouge haïtienne
CIDH	Commission interaméricaine des droits de l'homme
IASC	Comité permanent interorganisations
FICR	Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
CIRH	Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti
OIM	Organisation internationale pour les migrations
MICT	Ministère de l'intérieur et des collectivités territoriales
MDE	Ministère de l'environnement
MPCE	Ministère de la planification et de la coopération externe
MTPTC	Ministère des travaux publics, transports et Communications
OEA	Organisation des États américains
ONACA	Office national du cadastre
SNGRD	Système national de gestion des risques et des désastres
PNGRD	Plan national de gestion des risques et des désastres, février 2001
PNRU	Plan national de réponse aux urgences, décembre 2001 (mise à jour septembre 2009)
UCLBP	Unité de construction de logements et de bâtiments publics
ULCC	Unité de lutte contre la corruption
ONU	Organisation des Nations Unies



Remerciements

Parrainage

La Fédération internationale tient à remercier la Croix-Rouge canadienne pour son appui dans cette étude de cas et au projet mondial de la FICR sur le droit et la réduction des risques de catastrophe.

Partenaires

Ce projet est une initiative de la Fédération internationale entreprise en partenariat avec la Société nationale de la Croix-Rouge haïtienne, qui, depuis 2010 s'est engagée dans le projet sur le droit relatif aux catastrophes en Haïti.

Collaborateurs

Ce rapport a été préparé par M. Ewan Powrie, consultant juridique, avec l'aide et le soutien de:

- Mme Rocio Escauriaza, déléguée pour le Programme de droit relatif aux catastrophes, FICR, Haïti
- M. Luis Luna, consultant pour le Programme de droit relatif aux catastrophes dans l'île d'Hispaniola, Fédération internationale FICR, Port-au-Prince
- Mme Isabelle Granger, Coordinatrice pour les Amériques, Programme de droit relatif aux catastrophes
- M. David Fisher, Coordinateur global, Programme de droit relatif aux catastrophes
- M. Kenneth Chulley, coordonnateur de l'aménagement du territoire, FICR, Haïti
- M. Ruben Wedel, délégué de la RRC et des moyens de subsistance, Croix-Rouge néerlandaise, Jacmel
- M. Harald Bier, délégué de la RRC et des moyens de subsistance, Croix-Rouge suisse, Léogâne
- Mme Cristina Costa-Bravo, pour la traduction de l'original anglais en français

Ce rapport d'étude de cas n'aurait pas pu être réalisé sans l'aide de tous les intervenants qui ont offert généreusement leur temps et leur expérience en participant à des interviews lors des visites du consultant dans le pays. L'annexe A dresse la liste de toutes les personnes consultées. Toutefois, nous tenons à remercier particulièrement les fonctionnaires et les bénévoles de la Croix-Rouge haïtienne, suisse et néerlandaise et les communautés de Delmas 32, Jacmel et Léogâne qui ont aimablement donné de leur temps pour organiser et participer aux visites de recherche.

Ce rapport s'appuie largement sur une étude régionale inédite concernant les obstacles réglementaires à la fourniture d'abris d'urgence et de transition après une catastrophe naturelle en Haïti. Celui-ci a été préparé en 2013 par le Dr. Vasiliki Saranti, au nom de la Fédération internationale, à partir de sources bibliographiques et électroniques.

Impact des obstacles réglementaires à la fourniture
d'abris d'urgence et de transition après une catastrophe
Rapport d'étude de cas: Haïti

Partie A

Introduction, contexte et
objectifs du projet

Contexte du projet

Lors de nombreuses catastrophes récentes, les questions juridiques et procédurales ont posé des défis importants relatifs à la fourniture d'abris d'urgence et de transition pour les familles et les personnes dont les maisons ont été endommagées ou détruites. Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, en tant que premiers intervenants en cas de catastrophe, ont à plusieurs reprises affronté des obstacles réglementaires pour répondre aux besoins d'abris des populations touchées par des catastrophes. L'élimination ou la réduction de ces obstacles en tant que mesure de préparation aux situations d'urgence peut s'avérer critique à la fois, pour la récupération à long terme et pour les solutions à court terme après une catastrophe. La résolution adoptée lors de la XXXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en novembre 2011 (résolution 7) encourage les États à réviser avec l'appui de leurs Sociétés nationales, la FICR et d'autres partenaires concernés, leurs cadres et procédures réglementaires applicables aux abris après les catastrophes⁸.

Bien que la plupart des pays disposent d'un cadre réglementaire en matière de logement, d'aménagement du territoire, d'urbanisme et de codes de construction, par exemple, ces réglementations et procédures administratives sont souvent inappropriées ou inadéquates pour aborder efficacement les réalités qui émergent après une catastrophe subite. Certains pays manquent d'un régime formel d'enregistrement des titres fonciers, ou alors, celui-ci n'est peut-être plus d'actualité ou encore a subi des amendements et des pratiques contradictoires. Dans de nombreux cas, des systèmes fonciers coutumiers ou informels sont utilisés à la place de processus formels, en particulier au niveau de la communauté.

Souvent, les règlements auxquels la communauté humanitaire doit se conformer après les catastrophes ne s'adaptent pas facilement à des situations de déplacement massif. Ces lois, règlements et procédures peuvent donc être inappropriés pour les situations qui surviennent après une catastrophe et devenir par ailleurs un obstacle à la récupération. Bien souvent, dans de nombreux pays, on ne connaît pas suffisamment le cadre réglementaire auquel doit se conformer la communauté humanitaire après une catastrophe.

En réponse à la résolution 7, et dans le but d'aider les gouvernements et les Sociétés nationales à résoudre ces problèmes, Fédération internationale a entrepris un projet régional en Amérique. La première phase de ce projet est constituée par ce rapport, qui vise à être une analyse en profondeur de l'efficacité du cadre juridique actuel et de sa mise en œuvre dans la théorie et la pratique, en tenant compte des apprentissages tirés lors des catastrophes précédentes, principalement les expériences des parties prenantes après le séisme dévastateur de 2010. Cette étude jette les bases de la deuxième phase de ce projet, qui vise l'élaboration de recommandations détaillées aux gouvernements et à d'autres acteurs humanitaires (par exemple, les nouveaux organismes de secours) sur la façon d'élaborer des cadres réglementaires pour assurer la fourniture rapide et équitable d'abris après les catastrophes.

⁸ Pour de plus amples informations, voir IFRC, *Renforcer les cadres normatifs et lever les barrières réglementaires à l'atténuation des catastrophes, à l'intervention et au relèvement (résolution 7)*, 2011 https://www.ifrc.org/docs/IDRL/-20To%20add/31IC_R7_disaster%20laws_adopted_12Dec_clean_FR.pdf

Objectifs du projet

Comme décrit dans la section «Méthodologie» ci-dessous, grâce à la réalisation d'une recherche juridique en profondeur et d'entretiens avec les parties prenantes, l'objectif de cette étude est double:

1. **Évaluer l'impact et la mise en œuvre des lois et des règlements pertinents dans la pratique**, et identifier les points forts, les lacunes et les faiblesses selon les expériences dans les situations de catastrophes antérieures et les normes internationales.
2. **Donner un aperçu des méthodes ou des solutions innovantes qui ont été développées pour surmonter les obstacles juridiques et réglementaires** identifiés dans le rapport, identifier les domaines d'amélioration et proposer des mesures qui pourraient être adoptées pour minimiser les obstacles juridiques et réglementaires dans les situations de catastrophes futures.

Géographie et profil du risque de catastrophes d'Haïti

Haïti occupe la partie la plus occidentale de l'île d'Hispaniola. L'île est partagée avec la République dominicaine, qui occupe la partie orientale de l'île, et possède 1771 km de côtes sur la mer des Caraïbes. Le terrain est en grande partie montagneux, avec environ 65 pour cent de la terre classée comme territoire montagneux, et plus de la moitié des terres se trouvent sur une pente supérieure à 40 degrés. La superficie forestière équivaut seulement à 2 % du territoire en raison de l'énorme déforestation subie au cours du siècle dernier. Environ 28 % des terres sont arables, et l'agriculture reste la principale activité génératrice de revenus pour la population.

Récemment classé comme le 21ème pays le plus «à risque» du monde par le World Risk Report de 2014 (et le 2ème pays le plus vulnérable dans le monde)⁹, Haïti est considéré comme l'un des pays les plus exposés à de multiples aléas naturels¹⁰. Bien que le pays ait acquis une certaine notoriété due à la sévérité extrême de l'impact du tremblement de terre de janvier 2010, il a été fortement exposé à de multiples aléas naturels. Le tableau ci-dessous présente leurs conséquences, en termes de pertes de vies humaines et dommages causés.

⁹ United Nations University Institute for Environment and Human Security and Alliance Development Works, World Risk Report 2014, 2014

¹⁰ World Bank, Natural Disaster Hotspots, non daté

Tableau 1: Impact des catastrophes naturelles en Haïti, 1900-2014 ¹¹

		Nombre d'événements	Total morts	Total population touchée	Damage ('000 US\$)
Sécheresse	Sécheresse	7	-	2 305 217	1 000
	moyenne par événement		-	329 316,7	142,9
Tremblement de terre (activité sismique)	Tremblement de terre	2	222 576	3 700 000	8 020 000
	moyenne par événement		111 288	1 850 000	4 010 000
Épidémie	Maladies infectieuses bactériennes	3	6 958	519 814	-
	moyenne par événement		2 319,3	173 271,3	-
	Maladies infectieuses parasitaires	1	-	2 724	-
	moyenne par événement		-	2 724	-
	Maladies infectieuses virales	1	40	200	-
	moyenne par événement		40	200	-
Inondations	Indéterminé	21	828	180 434	959
	moyenne par événement		39,4	8 592,1	45,7
	Crue soudaine	5	70	70 717	1 000
	moyenne par événement		14	14 143,4	200
	Inondations générales	22	3 046	451 848	-
	moyenne par événement		138,5	20 538,5	-
	Onde de tempête/ inondations côtières	1	-	4 690	-
	moyenne par événement		-	4 690	-
Mouvement de masse humide	Glissement de terrain	2	262	1 060	-
	moyenne par événement		131	530	-
Tempête	Indéterminé	3	1 188	1 587 270	50 000
	moyenne par événement		396	529 090	16 666,7
	Tempête locale	1	6	73 122	-
	moyenne par événement		6	73 122	-
	Cyclone tropical	35	14 137	3 390 620	1 236 906
	moyenne par événement		403,9	96 874,9	35 340,2

¹¹ Source: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database, dernier accès: 30 novembre 2014, www.emdat.be

Selon les estimations, 96 % de la population d'Haïti est exposée au risque de catastrophes naturelles¹². La population est particulièrement vulnérable aux aléas hydrométéorologiques, notamment les cyclones; leurs effets comprennent les dégâts du vent, les glissements de terrain provoqués par les inondations, les coulées de débris torrentielles et les ondes côtières. Haïti est également situé dans une zone sismique active, avec plusieurs grandes failles tectoniques sous le sol. La vulnérabilité d'Haïti est aggravée par la densité de sa population urbaine, un grand nombre de structures informelles et une infrastructure privée et publique relativement faible.

Structure gouvernementale et législative d'Haïti

La structure gouvernementale actuelle d'Haïti a été créée en vertu de la Constitution du 29 mars 1987, telle que modifiée par une version révisée approuvée par le Parlement en mars 2011, et entrée en vigueur le 20 juin 2012. La Constitution établit un régime semi-présidentiel, le pouvoir étant divisé entre le Président (en tant que chef d'Etat), le Premier ministre (chef de gouvernement, nommé par le Président parmi les membres du parti majoritaire à l'Assemblée nationale), l'Assemblée nationale (un parlement bicaméral), et les assemblées régionales. L'Assemblée nationale bicamérale se compose de la Chambre des députés (avec 99 membres siégeant pour un mandat de 4 ans) et le Sénat (avec 30 sièges, dont un tiers est élu tous les trois ans). Le pouvoir exécutif est détenu par le Président et le Premier ministre, par l'intermédiaire du Conseil des ministres et le Conseil de gouvernement.

Haïti est divisé en dix départements¹³, chaque département est subdivisé à son tour de trois à dix arrondissements par département (42 au total), qui sont subdivisés en *communes* (140 au total), les communes étant elles-mêmes sous-divisées en sections *communales* (574 au total). A titre d'exemple, Delmas à Port-au-Prince est classée comme une commune au sein de l'arrondissement de Port-au-Prince, qui se trouve dans le département de l'Ouest.

La Cour de cassation d'Haïti est la plus haute instance du pouvoir judiciaire, suivie par les cinq Cours d'appel. Il y a 15 tribunaux de première instance (un pour chaque district judiciaire), et plus de 200 tribunaux de paix. Les juges sont nommés par le Président sur la base de listes établies par le Sénat (pour la Cour suprême et les cours d'appel), et par des assemblées départementales et communales (pour les tribunaux de première instance et les tribunaux de paix)¹⁴. Cependant, dans la pratique, le pouvoir judiciaire est subordonné à l'exécutif et le budget de la justice, ainsi que les nominations, sont contrôlés par le Ministre de la justice¹⁵. Le niveau le plus bas du système de justice est composé par les juges de paix, qui accomplissent un large éventail de fonctions des tribunaux de paix en matière civile, pénale et extrajudiciaire, y compris entre autres, des médiations et des adjudications mineures. Les questions plus graves sont jugées

¹² GFDRR et World Bank, *Disaster Risk Management in Latin America and the Caribbean Region: GFDRR Country Notes*, 2010

¹³ Il s'agit de l'Artibonite, Centre, Grand'Anse, Nippes, Nord, Nord-Est, Nord-Ouest, Ouest, Sud-Est, Sud

¹⁴ Article 175 de la Constitution d'Haïti, 1987

¹⁵ World Bank, *Social Resilience and State Fragility in Haiti*, avril 27, 2006

par les tribunaux de première instance; ces tribunaux ont la capacité de renvoyer des cas vers les cours d'appel. La Cour suprême s'occupe des questions de procédure et de la constitutionnalité.

Après son indépendance au début du XIXe siècle, Haïti a adopté le système de droit français, dont la structure judiciaire française et le système français de codification (qui comprend le Code civil, le Code de procédure civile, Code pénal, Code de procédure pénale et le Code de commerce). Ces codes sont toujours en vigueur, sous réserve des divers amendements réalisés au cours des deux derniers siècles; cependant leur ancienneté signifie que souvent ils ne reflètent pas les réalités haïtiennes actuelles ou n'abordent pas certaines questions juridiques contemporaines¹⁶. En outre, même les avocats, les magistrats et les juges haïtiens sont souvent incapables de confirmer quelles sont les versions exactes de la loi qui sont en vigueur.

La Constitution d'Haïti (ratifiée en 1987, et modifiée plus récemment en 2012) est la loi suprême du pays, abrogeant toutes les lois contraires en dehors des accords internationaux officiellement ratifiés par Haïti¹⁷. Bien qu'elle soit sensée être un document moderne, démocratique et progressiste, les commentateurs conviennent que bon nombre de ses dispositions ne sont pas opérationnelles¹⁸. Les autres sources de l'autorité légale en Haïti sont les suivantes:

- **les lois:** la principale source du droit, elles doivent être adoptées par le Parlement;
- **les décrets:** édictés par le Président et signés par tous les ministres, mais ne requièrent pas l'approbation du Parlement;
- **les décrets-lois:** des décrets qui ont été approuvés par le Parlement et ont la même autorité qu'une loi adoptée par le Parlement; et
- **les arrêtés:** édictés par le Président mais n'exigeant pas la signature de tous les ministres (bien que certains puissent signer). Les arrêtés fournissent des procédures détaillées sur l'opérationnalisation des lois existantes.

¹⁶ Leah Mueller for the Interim Haiti Recovery Commission, *Haitian Law as it applies to Housing and Reconstruction: A Legal Summary*, 3 juin 2011

¹⁷ Article 276-2 de la Constitution d'Haïti: Les Traités ou Accords Internationaux, une fois sanctionnés et ratifiés dans les formes prévues par la Constitution, font partie de la Législation du Pays et abrogent toutes les Lois qui leur sont contraires.

¹⁸ Jurist Legal Intelligence, *Haiti; Constitution, Government, and Legislation*, <http://jurist.law.pitt.edu/world/haiti.htm>

Impact des obstacles réglementaires à la fourniture
d'abris d'urgence et de transition après une catastrophe
Rapport d'étude de cas: Haïti

Partie B

Méthodologie

Cette étude a été développée en trois phases. Premièrement, une révision de la littérature a été menée au début de 2013, basée uniquement sur des sources en ligne. Deuxièmement, du 29 juillet au 17 août 2013, une première mission dans le pays a été menée, résultant dans un rapport intérimaire en août 2013. Enfin, en novembre 2014, le consultant du projet est retourné en Haïti pour mener d'autres recherches et des entrevues afin de développer certains éléments du rapport. Cela comprenait une enquête plus approfondie avec les groupes de discussion communautaires et les intervenants clés qui n'étaient pas disponibles en 2013.

Il ne s'agit pas d'une étude approfondie de tous les cadres juridiques et institutionnels liés à la fourniture d'abris d'urgence et de transition en Haïti. Ce rapport vise plutôt à fournir un aperçu et une analyse du cadre juridique, souligner l'origine des obstacles réglementaires causés par la loi (ou l'absence de loi) et mettre en évidence des exemples concrets de bonnes pratiques et solutions pour les difficultés rencontrées, ainsi que pour les principales lacunes et défis en matière de législation et mise en œuvre.

Au cours de ses missions dans le pays, le consultant du projet a rencontré et interviewé un large éventail de parties prenantes en Haïti (voir la liste complète à l'annexe A). Ces interviews ont été vitales pour obtenir des copies des lois, des politiques et d'autres documents importants pour l'étude documentaire mais qui n'étaient pas disponibles pour le public, et d'autre part, pour obtenir des informations de première main concernant le cadre juridique et les dispositions institutionnelles haïtiens. Ces entrevues avec des intervenants ont été le principal moyen d'atteindre dans le pays les objectifs de la mission suivants:

- obtenir des informations supplémentaires concernant l'impact et la mise en œuvre pratique du cadre juridique et réglementaire existant sur la fourniture d'abris d'urgence et de transition après une catastrophe; et
- identifier les défis, les lacunes, les bonnes pratiques et les solutions novatrices qui ont été entreprises par les différentes parties prenantes.

Le consultant du projet a rencontré des responsables gouvernementaux aux niveaux national et local, ainsi que des représentants du mouvement de la Croix-Rouge, des représentants des ONG et des organismes des Nations Unies et des représentants et des groupes de discussion communautaires. Étant donné le délai et le grand volume d'action humanitaire et de développement qui se déroule en Haïti, le consultant n'a pas pu rencontrer tous les acteurs gouvernementaux, nationaux et internationaux. À noter que l'absence d'une organisation dans la liste de l'annexe A peut tout simplement s'expliquer par le fait que son représentant n'était pas disponible en Haïti à ce même moment-là.

Les entretiens ont été conçus comme des discussions semi-structurées, sur la base des informations fournies au consultant dans les termes de référence du projet et s'appuyant sur une liste de questions spécifiques développées par le consultant avec l'aide de la Fédération internationale. Les entretiens ont porté sur les questions juridiques et pratiques entourant la fourniture d'abris d'urgence et de transition en Haïti, le cadre juridique et sa mise en œuvre, et les solutions innovantes ou alternatives qui ont été développées, avec une attention particulière à la période postérieure au tremblement de terre de 2010.

La majorité des entretiens ont eu lieu dans la capitale d'Haïti, Port-au-Prince, avec les fonctionnaires du gouvernement et des Nations Unies compétents, les donateurs et les ONG, dont le siège se trouvait en général dans la capitale.

Études de cas/Visites aux communautés

Dans le cadre de l'étude, le consultant a rencontré des groupes communautaires afin d'obtenir les opinions des communautés concernant la façon dont leur accès à un abri (entre autres choses) a pu être entravé par des obstacles réglementaires. En 2013, en raison des restrictions de temps, le consultant a rencontré seulement deux communautés. Tout d'abord 10 représentants de la communauté dans la commune de Delmas 30, à Port-au-Prince, et ensuite dans le *camp* de Tchawa, dans la section communale de Palmiste-à-Vin, à Léogâne. Cependant, en 2014, le consultant a pu rencontrer un plus grand nombre de représentants et de groupes de la communauté, dont:

- Les membres de la communauté représentants la commune de Bainet, arrondissement de Bainet, département du Sud-Est;
- Un groupe de femmes de l'Organisation des femmes de Bainet, commune de Bainet, arrondissement de Bainet, département du Sud-Est;
- Des membres de l'Equipe d'intervention communautaire, dans la section communale de Cormier, commune de Léogâne, département de l'Ouest;
- Des membres de l'Equipe d'intervention communautaire, dans la section communale de Palmiste-à-Vin, commune de Léogâne, département de l'Ouest.

La réunion à Port-au-Prince a été facilitée par la Croix-Rouge haïtienne. À Léogâne en 2013, le consultant a pu rencontrer différents membres de la communauté, dans leurs propres résidences dans le camp de Tchawa (principalement des abris de transition construits avec l'aide de la Croix-Rouge suisse); cette visite a été facilitée par Olivier Le Gall de la Croix-Rouge suisse. En 2014, la visite du consultant de Léogâne a été facilitée par Harald Bier et Luxama Ducarmel de la Croix-Rouge suisse; à Jacmel le consultant a reçu l'appui de Ruben Wedel et Pamphil Claudy de la Croix-Rouge néerlandaise.

Impact des obstacles réglementaires à la fourniture
d'abris d'urgence et de transition après une catastrophe
Rapport d'étude de cas: Haïti

Partie C

Analyse des obstacles réglementaires

1. Lois et règlements relatifs à propriété sur la terre et les édifices

1.1 Enregistrement foncier et cadastre

Les questions juridiques liées à l'enregistrement foncier et le cadastre constituent peut-être le plus grand obstacle réglementaire à la fourniture d'abris d'urgence et de transition. Selon les estimations, moins de 5 % de la propriété en Haïti fait l'objet d'une visite par le système cadastral national¹⁹, et en 2003, Hernando de Soto estimait qu'environ 68 % des citoyens et 97 % des habitants des zones rurales en Haïti vivaient dans des établissements manquant de titre foncier défini²⁰. Selon les estimations actuelles, jusqu'à 80 % des terres à Port-au-Prince seraient occupées de manière informelle.

Cadre juridique et institutionnel

Un décret du 10 décembre 1984²¹ a créé l'Office national du cadastre (**ONACA**) sous le ministère des Travaux publics, Transports et Communications (**MTPTC**). La loi assigne à l'ONACA la tâche de fournir des mises à jour des informations cadastrales sur toutes les propriétés et les parcelles d'Haïti.

Alors que l'ONACA est responsable du cadastre, c'est la Direction générale des impôts (DGI) qui est responsable du titrage effectif de toutes les terres publiques, et de la perception des taxes sur les transactions immobilières. Tous les titres fonciers doivent être enregistrés auprès de la Direction de l'enregistrement et de la conservation foncière de la DGI²². La DGI fait partie du ministère de l'Économie et des Finances, étant sa priorité la perception des impôts, ce qui signifie que la fourniture de documentation sur les titres fonciers n'est qu'accessoire (c.-à-d. les dossiers ne permettent pas facilement d'établir une chaîne des titres ou une attestation de la propriété). En ce qui concerne l'enregistrement de la propriété, c'est la responsabilité de la DGI d'enregistrer les actes de propriété présentés par chaque notaire public. Chaque acte est basé sur une enquête formelle d'une parcelle de terre, mais se réfère uniquement aux parcelles proches, et non pas aux cartes générales ou au cadastre. Les actes de propriété sont ensuite déposés sous des numéros de référence et des dates d'enregistrement, et il est pratiquement impossible de simplement rechercher des informations sur la propriété d'un terrain à moins d'être en possession de ces deux éléments donnés. Cela a clairement créé une barrière réglementaire pour les organismes qui attendent la confirmation de la propriété d'un terrain dans le cadre d'un programme de prestation d'abris.

¹⁹ Organisation des États américains (OEA), *Modernisation du cadastre et de l'infrastructure des droits fonciers en Haïti*, Proposition de projet, mars 2010

²⁰ Hernando de Soto, *Le mystère du capital: Pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs*, 2003 [traduction: 2005]

²¹ Décret créant un organisme autonome dénommé: Office national du cadastre, Moniteur No. 86, Lundi 10 décembre 10, 1984

²² Articles 1 – 2, Décret sur conservation foncière et l'enregistrement, 30 septembre 1977

Il n'y a pas de lien juridique formel entre l'ONACA et la DGI. Cependant, les lacunes du cadre juridique de l'enregistrement foncier et le cadastre ne sont pas uniquement de la responsabilité de l'ONACA et la DGI, étant donné que l'enregistrement en Haïti est un processus multipartite avec d'éventuelles lacunes à chaque étape. L'intervention d'un notaire est fondamentale pour le processus d'achat et de vente de la propriété ainsi que pour leur enregistrement; le notaire prépare les contrats de vente, vérifie la documentation des titres, et soumet les documents et les notes d'honoraires à la DGI pour procéder à l'enregistrement, entre autres choses. Cependant, il arrive souvent que les notaires en dehors de Port-au-Prince ne se rendent pas à la DGI pour mener la recherche et l'examen du titre, ce qui signifie que bien souvent aucune recherche n'est entreprise, jetant ainsi les bases pour de potentiels litiges à l'avenir. Cela présente un grand risque compte tenu que les propriétés foncières sont souvent détenues par plusieurs membres d'une famille (normalement ceux qui ont hérité de la terre en vertu du droit ou de façon informelle) et que le consentement de tous les membres est requis pour les vendre. Nous savons également que les notaires n'envoient pas toujours la facture finale de la vente, qui doit être enregistrée et transcrite à la DGI, ce qui signifie que la vente et la propriété ne sont pas enregistrées.²³

Impact et mise en œuvre

L'ONACA et la DGI souffrent tous les deux d'un grave manque de capacités et de financement, ce qui affecte énormément leur aptitude à s'acquitter de leurs responsabilités en vertu de la loi et exacerbe donc la barrière réglementaire existante. Malgré l'importance des deux institutions à l'enregistrement foncier et au cadastre, les personnes interrogées ont confirmé qu'il n'y a pas de politiques ou de procédures en place pour faciliter le partage d'informations ou de registres entre les deux entités. L'Organisation des États américains remarque que l'ONACA doit travailler avec un budget annuel de fonctionnement de seulement \$133 333, non compris des frais de personnel mensuels de \$47 080²⁴; les personnes interrogées pour le projet ont unanimement confirmé que le manque de fonds empêche l'ONACA d'atteindre ses objectifs. Par exemple, le budget total de l'ONACA est passé d'environ 41 millions de gourdes haïtiennes en 2013 à 43 millions en 2014, mais sur ce montant de 38 millions vont directement aux salaires, ne laissant presque pas de budget disponible pour couvrir d'autres frais de fonctionnement importants. Depuis 1984 l'ONACA n'a visité qu'environ le 5 % des terres d'Haïti, et cela limité au territoires de Port-au-Prince et de la vallée de l'Artibonite. En outre²⁵, bien que la loi stipule que l'ONACA devrait installer 13 bureaux de cadastre de district dans tout le pays, actuellement il n'existe que trois bureaux (Port-au-Prince, Jacmel et Artibonite).

Les personnes de l'ONACA interviewées ont signalé que l'ambition du bureau est de fournir un registre cadastral pour l'ensemble d'Haïti, ce qui reste peu réaliste comparé à son niveau actuel de financement et ses capacités. Le gouvernement détermine où les représentants et les géomètres-experts de l'ONACA vont travailler selon les priorités. Par exemple, l'ONACA a récemment finalisé son travail sur l'île à Vache près de la péninsule du sud-ouest, dans le cadre des plans de réaménagement à grande échelle

²³ Pour un aperçu détaillé du processus de vente et d'enregistrement en Haïti, voir Groupe de travail sur les lois foncières en Haïti, *Manuel des transactions foncières haïtiennes*, vol. 1 (Vente légale de bien foncier en Haïti: un guide pratique), 26 juin 2012

²⁴ Organisation des États américains (OEA), *Modernisation du cadastre et de l'infrastructure des droits foncières en Haïti*, Proposition de projet, mars 2010

²⁵ Article 28, *Décret créant un organisme autonome dénommé: Office national du cadastre*, 10 décembre 10, 1984

basés sur le tourisme (y compris la construction d'un nouvel aéroport et un port de plaisance, entre autres). L'ONACA prépare actuellement un projet similaire à Côtes-de-Fer: un autre grand projet de développement basé sur le tourisme qui est stimulé par l'agenda gouvernemental²⁶. L'ONACA n'est autorisé à travailler qu'avec l'appui d'un arrêté présidentiel, qui est essentiellement une autorisation légale directe du bureau présidentiel, permettant à l'ONACA de procéder à l'évaluation et l'enregistrement cadastraux, dans une zone géographique définie. Les particuliers ne sont pas en mesure de solliciter le recensement de leur propriété directement à l'ONACA. Le problème principal de l'ONACA est que la nature exceptionnelle et ad-hoc de son financement ne permet pas à l'administration de mettre en œuvre un plan de travail à long terme. L'ONACA n'est donc en mesure de travailler que sur des projets partiels, souvent plus petits, qui dépendent des intérêts et des objectifs des bailleurs de fonds concernés.

Par ailleurs, il y a actuellement un manque de coordination effective entre l'ONACA et la DGI, et le public est désorienté quant à savoir quelle est l'entité responsable de tel ou tel aspect de l'enregistrement des terres. De même, la relation entre les notaires et les géomètres-experts de la sphère privée avec les bureaux gouvernementaux de l'ONACA et la DGI est faible; comme indiqué auparavant, il est courant que les notaires ne mènent pas correctement la recherche des titres ou l'enregistrement des transactions, tandis que les géomètres-experts utilisent des méthodes d'arpentage archaïques et travaillent souvent en dehors des communes dans lesquelles ils sont autorisés à travailler, rendant leurs enquêtes invalides. La DGI a également souffert d'un manque de financement et de capacité, situation aggravée par le tremblement de terre de 2010. Depuis 1824, de nombreux documents écrits sur les transactions foncières ont été enregistrés, ce qui a conduit à l'existence d'un registre de plus de 2500 livres. Aucun de ces livres n'a été numérisé et on ne connaît pas le chiffre exact de livres qui ont pu être récupérés des décombres du bâtiment de la DGI qui s'est effondré à Port-au-Prince. L'ensemble des dossiers du cadastre de l'ONACA lui-même demeure désorganisé et, en raison de leur stockage à l'air libre, ils demeurent entièrement vulnérables aux catastrophes ou aux risques tels que les incendies et les inondations potentielles; il est à noter que jusqu'à présent l'ONACA a été incapable de mobiliser des fonds pour la numérisation des documents.

L'absence d'un système de cadastre efficace signifie que la procédure formelle d'enregistrement est dans la pratique basée sur un système décentralisé de l'administration foncière qui dépend lourdement des notaires et des arpenteurs. Toutefois, la majorité des transactions immobilières en Haïti reste basée sur les pratiques coutumières, en particulier dans les zones rurales où les transactions foncières «reflètent le scepticisme des notaires, arpenteurs-géomètres, et pratiquement tous les agents de l'Etat, y compris le pouvoir judiciaire», et les droits de propriété découlent principalement des liens de parenté et des transactions non réglementés par la loi²⁷. Comme confirmé à la fois par des entretiens et des visites dans les collectivités, la plupart des Haïtiens ne sont pas en mesure de payer les frais et les taxes liés à l'enregistrement des propriétés. Même dans le cas où un acte est inscrit à la DGI, cela ne signifie pas nécessairement que la propriété est légale, étant donné que l'intérêt principal de la DGI est la collecte de l'impôt plutôt que la confirmation du titre.

²⁶ Tel que souligné par plusieurs personnes interrogées, cela représente un usage précieux du temps et des ressources de l'ONACA, et de fait, signifie aussi que toute l'attention de l'ONACA est axée sur ces projets, ce qui ne lui laisse que peu de temps à consacrer à d'autres plans.

²⁷ Glenn R. Smucker, T. Anderson White, Michael Bannister, *Land tenure and the adoption of agricultural technology in Haiti*, octobre 2000

Les commentateurs et les personnes interviewées ont indiqué que la majorité des Haïtiens ne connaissent pas suffisamment le système formel du cadastre, de l'enregistrement et des droits fonciers, ce qui soulève la nécessité d'entreprendre des activités de sensibilisation si on veut que ces questions soient pleinement prises en compte. Cependant, les visites aux communautés, ont révélé que celles-ci étaient généralement au courant des grandes lignes du système pour l'arpentage et l'enregistrement des terres, mais n'avaient pas de connaissances détaillées et ne possèdent pas une idée claire des procédures impliquées. Leur connaissance des concepts peut également être due en grande partie au fait qu'elles sont les bénéficiaires des programmes d'abris, dans les zones où les questions foncières sont une priorité pour les familles et les communautés. Dans l'ensemble, les membres de la communauté interviewés pour le projet ont indiqué qu'ils avaient plus de confiance en leurs propres systèmes informels qu'envers le système formel de l'État, principalement en raison de la perception de corruption et d'un manque de clarté au sein du système formel.

Bonnes pratiques et solutions

Après la période d'intervention d'urgence initiale en 2010, les acteurs internationaux ont dû assez rapidement répondre à la multiplicité des questions problématiques liées au régime et aux droits fonciers auxquelles ils étaient confrontés. Une des pratiques qui a été mise en place était d'exiger que les propriétaires et les locataires complètent une documentation uniforme, relativement simple, afin de réglementer la fourniture d'abris de transition, afin de surmonter un énorme manque de trois documents, complètement perdus lors du tremblement de terre ou tout simplement régis auparavant par des accords verbaux:

1. Les documents d'identité (généralement soit perdus à cause du tremblement de terre, ou bien parce que les personnes ne possédaient ce document auparavant);
2. Le titre de la propriété; et
3. La documentation portant sur l'utilisation/la location des terres.²⁸

En conséquence, les agences ont commencé à mettre en œuvre un système de détermination des droits d'utilisation, qui était «semi-officiel» du fait qu'il ne respectait pas pleinement les exigences ou les mécanismes juridiques de titrage, mais impliquait toutefois l'approbation et la supervision explicites des autorités locales.

De même, dans le cadre de ce processus ou de manière indépendante, les acteurs ont aussi utilisé des méthodes d'énumération communautaires en tant qu'outil efficace pour surmonter les lacunes du système actuel, ce qui a servi comme un outil progressif, impliquant directement les communautés locales dans la compréhension et la cartographie de leurs propres terres et besoins. Le processus d'énumération participative s'adapte bien au contexte haïtien, car il est capable de supporter un degré élevé d'informalité dans le régime foncier²⁹. Certains organismes ont travaillé avec le gouvernement d'Haïti, en particulier la CIAT avec les apports de la Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti, dans l'élaboration des questionnaires d'énumération standard pour saisir l'information sur le droit de propriété sur la terre et les édifices (entre autres). Par exemple, Habitat pour l'humanité a utilisé une méthode

²⁸ Pour une analyse plus détaillée des types de documentation développés, veuillez consulter la section 1(b) ci-dessous.

²⁹ Housing, Land and Property Working Group, *Key Housing, Land and Property Rights Issues delaying IDP return and reconstruction efforts in post-earthquake Haiti*, 13 octobre 2010

d'énumération menée par la communauté et développée par Shack/Slum Dwellers International³⁰. Le processus d'énumération comprend trois activités principales:

1. la numérotation et la cartographie des bâtiments;
2. les enquêtes auprès des ménages pour tous les ménages de la communauté, afin de recueillir des informations sur la démographie et l'activité économique; et
3. des groupes de discussion pour créer des cartes de la communauté et une hiérarchisation des besoins.

Les membres de la communauté ont été formés sur la façon de lire les cartes et utiliser des appareils GPS, ainsi que sur l'administration des enquêtes. Cette approche permet l'appropriation communautaire du processus, le renforcement des capacités et de lancer la reconstruction postérieure au tremblement de terre, grâce aux personnes qui seront présentes lors des changements à long terme. À Simon-Pelé à Port-au-Prince, Habitat pour l'humanité a également employé l'expertise des étudiants universitaires d'architecture locaux, qui ont contribué à la formation, et à la vérification et la compilation de données. Bien qu'elles ne soient pas intégrées dans le système juridique formel, et qu'elles ne confèrent pas de droits légaux formels sur la terre, ces méthodes d'énumération communautaire sont une évolution du système coutumier parallèle et servent à combler les lacunes dans le propre système d'analyse des terres et du cadastre du gouvernement. Il serait donc approprié de considérer ces méthodes communautaires comme un point de référence important pour les propres efforts du gouvernement en matière d'enregistrement et de cadastre. Le cadre d'Haïti pourrait bénéficier des efforts et des connaissances communautaires, et le régime de propriétés foncier vérifié par la communauté pourrait même aider à surmonter les lacunes en matière de capacité du gouvernement: bien qu'il ne soit pas réalisable de s'appuyer entièrement sur un système de propriété foncière vérifiée par la communauté, le personnel de l'ONACA pourrait tout simplement, par exemple, vérifier les informations de la communauté plutôt que de mener elles-mêmes tout le processus de l'enquête.

Les entretiens avec le personnel de l'ONACA ont révélé que le gouvernement est désireux de moderniser et d'améliorer ses systèmes d'enregistrement et de cadastre, mais est toujours freiné par des problèmes de financement et de capacité. Cependant, des initiatives prises récemment par le Comité interministériel pour l'aménagement du territoire espèrent changer cela. Soutenu par la Coopération française et la Banque interaméricaine de développement, le CIAT est en train d'élaborer une stratégie globale à long terme pour la réforme foncière. Cette stratégie énonce une série d'objectifs à court et à moyen terme, notamment en créant la base pour l'établissement d'un cadastre national, soumis aux lois de la législature pour moderniser les procédures de transactions foncières, et afin de commencer la numérisation du cadastre de la DGI. L'approche du CIAT s'appuie fortement sur la facilitation de la coordination et de la collaboration des acteurs clés, dans deux domaines clés: la coordination de la réforme de la propriété foncière entre les ministères et la coordination entre le gouvernement et les professionnels privés du droit³¹. Plusieurs personnes interrogées étaient au courant des initiatives de coordination du CIAT mais ont noté que celles-ci sont encore à leurs débuts, avec peu de mise en œuvre jusqu'à présent.

³⁰ Shack/SlumDwellers International, *How the Kenyans discovered Haiti*, non daté

³¹ Frédérique Siegel, *Towards secure tenure in Port-au-Prince – Proposing pathways to incremental tenure formalization and institutional reform*, 2 août 2014

Il est à espérer qu'une nouvelle loi, actuellement sous forme de projet³², facilitera ce processus et offrira une clarté institutionnelle, et donc encouragera l'investissement en Haïti. L'ONACA note que le plus grand problème causé par le système actuel, c'est qu'il empêche l'accès au crédit pour les citoyens haïtiens et les investisseurs étrangers en raison de l'insécurité foncière; le projet de loi est en partie conçu pour résoudre ce problème. Alors que l'extension du système de cadastre pour tout Haïti reste un objectif global, le projet de loi précise les obligations des diverses autorités gouvernementales (y compris l'ONACA et la DGI) ainsi que de nouvelles procédures. L'ambition de l'ONACA est que toutes les informations pertinentes sur les titres fonciers soient placées dans un seul document, qui puisse être facilement demandé et recherché par les citoyens, et ils espèrent mettre en place un système de partenariat avec les bureaux locaux des géomètres-experts, qui sera le portail à travers lequel le public aura accès à ces informations. D'autres plans comprennent l'externalisation de certaines des tâches de l'ONACA aux géomètres-experts, reconnaissant alors qu'il est impossible de trouver une telle capacité au sein de l'organisme pour un tel projet de cadastre.

Le projet de loi de l'ONACA est également conçu pour améliorer l'intégration entre l'ONACA et la DGI. Ce qui est important, c'est que «la propriété» de l'ONACA va passer du MPTTC au ministère des Finances, en le plaçant sous le même ministère que la DGI et permettant ainsi une intégration plus étroite (reflétant que le système de cadastre occupe une place importante dans la collecte des recettes publiques). Le projet d'article 38, par exemple, stipule explicitement que l'«approbation» de l'ONACA est nécessaire avant que la DGI puisse formellement enregistrer des terres. Connaître dans quelle mesure le projet de loi, le cas échéant, serait capable de restructurer la DGI et ses opérations n'était pas très clair, même s'il a été noté que la DGI garderait une fonction de conservation des documents relatifs à l'enregistrement des terres, mais avec un système numérique moderne et des liens rapides vers l'ONACA. L'existence du projet de loi, ainsi que le renforcement des capacités et des apports techniques des organisations tels que le projet de modernisation du cadastre de l'Organisation des États américains, sont certainement des développements positifs dans un système par ailleurs difficile.

Des exemplaires du projet de loi ont été considérés à l'origine en 2013. Malheureusement, un an plus tard il n'y a pas eu de progrès constaté pour ce projet. Le projet de loi a été présenté au bureau du Premier ministre avant la date limite d'octobre 2013, mais les personnes interrogées à l'ONACA ont confirmé qu'elles n'avaient pas eu de nouvelles du projet depuis lors. Bien que cela puisse être attribué, au moins en partie, au conflit actuel entre l'exécutif et le Parlement (sans parler de l'impact que cela engendre sur la gestion des affaires politiques et législatives au jour le jour), il est difficile de ne pas conclure que l'enthousiasme institutionnel envers la réforme cadastrale semble extrêmement faible.

Obstacles réglementaires communs relatifs à l'enregistrement des terres et le cadastre

Lacunes en termes de documents attestant les droits de propriété

Comme indiqué ci-dessus, il y a d'énormes lacunes en matière de droits de propriété en Haïti. Alors que la plupart de la population accepte ce fait et que des droits

³² Avant-projet de loi modifiant les décrets du 23 novembre 1984, du 30 novembre 1984 et du 28 août 1986 – Du fait de la confidentialité du gouvernement, le consultant du projet n'a pas eu accès à une copie du projet de loi, mais certaines dispositions clés de la loi lui ont été expliquées lors de l'entrevue avec le personnel de l'ONACA.

coutumiers informels soient utilisés, ceci présente un obstacle majeur à la fourniture d'abris. Les lacunes en matière de droits, non seulement créent une situation confuse après les catastrophes (comme après le séisme de 2010), mais elles ouvrent aussi la porte à des demandes opportunistes (et pour la plupart frauduleuses) de la propriété, car il est extrêmement difficile d'empêcher de telles demandes dans les situations où le titre ne peut être vérifié.

Difficultés rencontrées par le système cadastral

Les difficultés rencontrées par l'ONACA, la DGI et d'autres acteurs concernés peuvent être résumées comme suit:

- Il y a un manque de capacités et de financement en matière d'enregistrement des terres et du cadastre, ce qui est à l'origine de la faiblesse du système actuel et du manque de clarté sur la propriété des terres à la fois privées et publiques. Ce manque de clarté a créé des problèmes et des retards dans l'intervention à la suite du séisme de 2010. Il n'est pas possible d'envisager une reconstruction à long terme sans les informations cadastrales à jour et un système transparent et efficace.
- À l'heure actuelle, il n'y a pas de liens clairs entre les deux autorités les plus importantes du système, l'ONACA et la DGI. Les fonctions d'arpentage et d'enregistrement doivent être davantage intégrées.
- La population haïtienne ignore, en général, le système de cadastre officiel et se montre réticent à inscrire formellement les titres de propriété, en raison de la complexité des procédures, du niveau des honoraires professionnels et de la fiscalité.

Conclusion

Haïti fait face à de sérieuses difficultés pour améliorer son système d'enregistrement et son cadastre. Ces défis vont au-delà des questions de capacité institutionnelle et les raisons sont enracinées dans l'histoire, la culture et la pratique coutumière. L'absence de registres fonciers et de titres clairs a été un obstacle réglementaire majeur à la fourniture d'abris après la catastrophe de 2010 et continue de ralentir l'avancement de la reconstruction.

Recommandations

Pour le court terme:

- Envisager d'inclure la capacité de reconnaître temporairement la validité de la cartographie et le recensement rapides réalisés par la communauté, dans un cadre post-catastrophe, pour permettre une prise de décision plus rapide dans les zones où il existe des lacunes dans l'information du gouvernement. Un tel mécanisme ne s'activerait que dans des situations définies, par exemple suite à la déclaration de sinistre par le gouvernement et/ou à l'émission d'une loi d'urgence. La durée d'un tel mécanisme devrait être de courte durée, avec un délai fixé et pourrait être liée à la durée de la loi sur l'état d'urgence (telle que celles qui ont été adoptées en 2008 et 2010).

Pour le long terme:

- Adopter une législation ou des lignes directrices qui établissent un système d'enregistrement foncier et de cadastre national moderne, informatisé et centralisé pour les terres privées et de l'État, et prioriser l'approbation législative



du projet de loi de l'ONACA ainsi que le renforcement institutionnel de l'ONACA et de la DGI. Cela pourrait d'abord se concentrer sur les terres de l'État (en étroite collaboration avec la DGI, en tant que gestionnaire de tous les biens de l'État) et puis s'étendre aux terres privées. Bien que la responsabilité institutionnelle de cadastre incombe à l'ONACA, la responsabilité institutionnelle pour la gestion et l'accès aux dossiers des titres fonciers doit également être clairement définie; ceci est particulièrement important pour les situations d'urgence. On devrait également déléguer la responsabilité pour l'enregistrement de la propriété aux autorités municipales, le cas échéant.

- Envisager des moyens appropriés pour l'intégration de la pratique coutumière dans le système juridique formel; ceci pourrait impliquer la création d'un mécanisme juridique par lequel la propriété foncière coutumière puisse être vérifiée, enregistrée et intégrée dans le système formel de cadastre et titrage.

1.2 Droits de propriété

Cadre juridique

La Constitution d'Haïti garantit le droit à la propriété privée, indiquant clairement que «La propriété privée est reconnue et garantie. La loi détermine les modalités d'acquisition, de jouissance, et les limites qui lui sont imposées». La terre en Haïti est classée en trois catégories³³:

1. **la terre privée;**
2. **la terre domaniale:** c'est la terre inaliénable qui ne peut pas être exploitée ou modifiée par des entités privées, et comprend les routes, les lieux publics, les côtes, les rivières, les monuments, les mines, etc. Ces biens publics sont inaccessibles et gérés par différents ministères de l'État; et
3. **la terre privée de l'État:** il s'agit de la terre appartenant à l'Etat et aux autres institutions publiques, qui peut être vendue ou louée par le gouvernement, et comprend les bâtiments gouvernementaux, les terres héritées par défaut, etc.,³⁴

La Constitution et le Code civil définissent la manière dont ces terres peuvent être traitées, la Constitution établissant les grandes catégories et le Code civil déterminant le cadre juridique nécessaire pour traiter les questions relatives à la terre (à savoir, l'acquisition et le transfert)³⁵. Ce cadre juridique relatif à la propriété foncière provient du droit et de l'administration des terres français, et s'est développé depuis lors par la pratique tirée de l'économie agricole, ce qui signifie qu'il n'est pas particulièrement bien adapté aux exigences d'une structure foncière compliquée et en expansion rapide comme à Port-au-Prince.³⁶

De même que dans le cas de la propriété foncière privée, les deux autres principales formes de possession prévues par la loi sont les suivantes:

³³ Article 36 de la Constitution d'Haïti

³⁴ Article 1 Décret adoptant une base plus équitable et plus rationnelle pour la fixation des loyers et fermage des biens du domaine privé de l'État, 22 septembre 1964

³⁵ Voir loi no. 12 et loi no. 15 du Code civil d'Haïti

³⁶ HPG Working Paper, *Faire fi des réalités ! Problématiques foncières, institutions locales et action humanitaire après le tremblement de terre en Haïti*, septembre 2012

- **Bail:** les baux sont régis par les dispositions du Code civil.³⁷, et peuvent être soit verbaux soit écrits³⁸.
- **Fermage:** la pratique du fermage a commencé comme un bail de terres agricoles de l'État, et a gagné de la popularité. Essentiellement, il s'agit d'un bail de terres à long terme, le locataire étant le propriétaire du bâtiment construit sur le terrain (c'est à dire, en général, la maison que le locataire aura construite)³⁹. De nombreux fermages les plus modernes contiennent l'option selon laquelle il est possible d'acheter le terrain au bout d'une certaine période de temps (souvent 20 ans). Le bailleur doit rembourser le locataire pour un coût équitable de construction dans le cas où le bailleur souhaite interrompre le bail avant la fin de la période de fermage, ce qui contribue indirectement à la sécurité d'occupation pour le locataire.

La loi haïtienne régleme également les façons dont les personnes peuvent acquérir ou hériter les propriétés foncières. Beaucoup d'Haïtiens héritent des terres des proches; les obligations légales et la procédure de ce processus sont régies par la section de la loi sur les successions du Code civil⁴⁰. Selon la loi haïtienne, la propriété d'une personne décédée doit être répartie entre tous les enfants et le conjoint survivant, et le transfert ne peut pas être considéré comme juridiquement complet jusqu'à ce que la totalité de la terre ait été arpentée, divisée, notariée et enregistrée. La sous-division de la terre (à louer ou à la vente) est également permise formellement en vertu de la loi haïtienne, qui définit les spécifications et les procédures détaillées, y compris un régime d'autorisation⁴¹. Cependant, la grande quantité de réglementation sur la procédure n'a pas empêché le fait que la plupart des subdivisions en Haïti se déroulent de façon informelle.

L'usucapion ou prescription acquisitive est un autre moyen qui permet d'acquérir une propriété. Les exigences sont énoncées dans le Code civil⁴², qui oblige une personne à avoir résidé en permanence sur une propriété, pacifiquement, publiquement et dans la qualité de propriétaire pendant vingt ans ou plus, afin de devenir le propriétaire de la terre. Pour confirmer cette propriété une action pétitoire doit être déposée au tribunal local.

En dehors de Port-au-Prince et des centres urbains, les terres sont en théorie régies par les dispositions du Code rural d'Haïti de 1962 (modifié en 1986), qui ajoute peu au cadre juridique en matière de droits et régime foncier, à part l'application du Code civil à la propriété rurale⁴³. En effet, certains commentateurs ont même recommandé de le supprimer afin de mettre fin à une histoire de création de deux classes de citoyens (c.-à-d. l'urbaine et la rurale), et d'intégrer toutes les dispositions utiles dans le Code civil⁴⁴. Les personnes interrogées et les commentateurs ont noté que dans les milieux

³⁷ Articles 1480 – 1600, Code civil d'Haïti

³⁸ Article 1485, Code civil d'Haïti

³⁹ Voir le décret du 22 septembre 1964, qui énonce les règles de fermage

⁴⁰ Loi 16 sur les successions (articles 674 à 700), Code civil d'Haïti

⁴¹ Articles 54 – 57, *Loi établissant des règles spéciales relatives à l'habitation et à l'aménagement des villes et des campagnes*, 29 mai 1963 et articles 10 – 17, *Loi relative à l'adoption d'une politique cohérente d'aménagement du territoire et de développement à partir des entités régionales issues du regroupement des départements géographiques et des arrondissements de la République*, 19 septembre 1982

⁴² Articles 1996 – 2047 (en particulier, les articles 1997 et 2030) du Code civil d'Haïti

⁴³ Article 20, Code rural d'Haïti

⁴⁴ Winston W. Riddick, *Economic Development and Private Ownership of Immovable Property: a comparison of Louisiana and Haiti*, *Electronic Journal of Comparative Law* vol. 12, mai 2008, <http://www.ejcl.org/121/art121-22.pdf>



ruraux, la propriété foncière est normalement régie par la pratique et le droit coutumier par opposition à la loi formelle, plus encore que dans le milieu urbain de Port-au-Prince.

Les rencontres avec des groupes de discussion communautaires menées pour ce projet ont confirmé la mesure dans laquelle les droits de propriété et les transactions sont traités dans le cadre du droit coutumier. Seule une minorité des membres de la communauté interrogés ont déclaré être en possession de documents attestant le titre de leur propriété, et plusieurs de ces personnes interrogées ont même reconnu que compléter toutes les formalités administratives ne représente pas nécessairement un gage de sécurité en raison, à la fois de la confusion générale sur qui possède quoi et où, et le risque des revendications opportunistes et la corruption (beaucoup plus élevée dans les zones urbaines). En général, les droits fonciers des personnes interrogées dans la communauté ont été, en substance, reconnus et protégés par la communauté elle-même puisque de nombreuses familles ont vécu sur les mêmes terres depuis des générations. Alors que certains commentateurs ont souligné à juste titre que de nombreux citoyens voient les autorités et les procédures étatiques formelles avec scepticisme, des entrevues avec des groupes de discussion communautaires ont révélé non pas tant le scepticisme, mais plutôt l'acceptation réaliste. En raison du manque d'accès et d'application, le système formel ne peut tout simplement pas exister et être utile en dehors d'un milieu urbain, tandis que les droits fonciers coutumiers sont perçus comme plus sûrs (et il est probable que dans de nombreux cas, ils le soient).

Les historiens et d'autres commentateurs culturels d'Haïti ont également souligné l'importance du système du lakou permettant d'assurer la prééminence permanente des droits fonciers informels. Dans ce système, les terres sont partagées et transmises par héritage informel, généralement divisées en parts égales entre toute la progéniture. Il n'y avait généralement pas de participation de l'État dans ce processus même si parfois le membre le plus ancien de la famille (le chef lakou) pouvait détenir un titre de propriété officiel⁴⁵. Tandis que ce système est de moins en moins fréquent aujourd'hui, il persiste néanmoins sous des formes adaptées dans des milieux ruraux et urbains. Les modèles et les pratiques d'héritage discutés avec des groupes de discussion communautaires ont révélé qu'ils suivent le système lakou dans la forme, si ce n'est de nom –notamment les anciens divisant leurs terres à parts égales pour leur progéniture sans recours au système formel–.

Impact et mise en œuvre

On remarque que les problèmes relatifs aux droits et au régime foncier en Haïti sont l'un des principaux obstacles à l'investissement et à la reconstruction, et le séisme de 2010 n'a fait qu'exacerber cette situation. Comme décrit ci-dessus, Haïti ne manque pas de règles de droit foncier et immobilier, lesquelles sont juridiquement codifiées, ni de procédures juridiques d'acquisition et de transfert, ce qui en soit peut être considéré comme une bonne pratique et une base importante pour développer le régime des droits fonciers à l'avenir. Cependant, presque toutes les personnes interrogées pour le projet ont clairement indiqué que le système a toujours souffert d'un manque de capacité à mettre en œuvre et à appliquer la loi, puisqu'elle implique des coûts énormes et de longues procédures, ce qui signifie que la grande majorité des droits fonciers des Haïtiens n'existent que dans la sphère coutumière.

⁴⁵ Duke University Franklin Humanities Institute, Law & Housing in Haiti, <http://sites.duke.edu/lawandhousinginhaiti/>, dernier accès: 30 novembre 2014

Prenons deux exemples pertinents. D'une part, les règles sur l'héritage en vertu du Code civil exigent que la propriété d'une personne décédée soit répartie entre tous les enfants et le conjoint survivant, et le transfert ne peut pas être considéré comme juridiquement complet jusqu'à ce que la terre n'ait été totalement arpentée, divisée, notariée et enregistrée. Cependant, le temps et les coûts impliqués dans un tel processus, pour ne pas mentionner les complications découlant de la coordination des différents membres de la famille et des acteurs officiels, signifie que la majorité des terres héritées sont divisées informellement, ou même pas du tout divisées. Même sans aucune inscription ou documentation formelle, des parcelles de terrains divisés informellement sont ensuite souvent vendues ou louées par les héritiers et les membres de la famille, ce qui complique encore les questions foncières.

Deuxièmement, la nécessité de déposer une action pétitoire au tribunal local afin de faire une demande de prescription acquisitive est un processus juridique coûteux et, comme un certain nombre de personnes interrogées l'ont souligné, il est rarement utilisé, étant donné que la plupart des personnes qui auraient le droit à la prescription acquisitive n'ont pas les moyens financiers. Au lieu de cela, dans la pratique le droit de prescription acquisitive est plus couramment exercé seulement comme moyen de défense à une demande de droit à la propriété.

Bien que la loi clarifie les droits et les procédures foncières, les règles pour l'achat formel de la propriété sont complexes et le processus d'achat signifie du temps et de l'argent⁴⁶. Compte tenu du fait que la majorité des Haïtiens vivent dans la pauvreté, il n'est pas surprenant que la majorité des terres ne soient pas enregistrées. Au lieu de cela, les Haïtiens font généralement recours à des procédures informelles, ou par exemple, des contrats de vente privés tels que les actes sous seing privé qui n'ont aucun effet juridique jusqu'à ce que l'acte soit dûment enregistré et transcrit auprès de la DGI. Si l'usage d'un tel accord est très courant, il est rarement enregistré.

Bonnes pratiques et solutions.

Au lendemain du tremblement de terre de 2010, il était très difficile pour les acteurs de déterminer des lieux pour dresser des abris. Naturellement, cela a été aggravé par la confusion qui a suivi le tremblement de terre et le fait que l'ONACA et la DGI, ainsi que d'autres entités gouvernementales, avaient également été des victimes du tremblement de terre et demeuraient alors inefficaces. Cependant, même traiter directement avec les administrations locales (tels que les mairies) pouvait souvent entraîner de la confusion, étant donné que bien souvent le gouvernement local n'a pas une image claire des terrains qu'il possède, ou n'a tout simplement pas la capacité de confirmer à qui appartient un terrain que l'on croit approprié pour y établir un abri. Un exemple de l'expérience Croix-Rouge suisse à Léogâne illustre ce type d'expériences habituelles en Haïti. Dans ce cas, on a demandé au Conseil d'administration des sections communales (CASEC) d'enquêter sur des parcelles de terres convenables pour la construction d'abris de transition et de bâtiments visant à la création de petites entreprises par les résidents locaux. Le conseil communal et les autorités locales ont autorisé un terrain approprié, confirmant que l'autorisation a été donnée par le propriétaire. Peu de temps après avoir commencé le travail les représentants d'une famille locale ont affirmé que la terre leur appartenait et que personne ne leur avait demandé l'autorisation. Plusieurs mois de retard s'ensuivirent du fait que les négociations oscillaient, avant que la famille décide

⁴⁶ L'OEA note que les frais et dépenses peuvent représenter jusqu'à 25% de la valeur d'un achat; voir Organisation des États américains (OEA), *Modernisation du cadastre et de l'infrastructure des droits fonciers en Haïti*, Proposition de projet, mars 2010

d'accorder la permission pour les travaux, en échange des droits de gestion de l'un des petits bâtiments commerciaux en construction. Il était clair que les autorités locales n'étaient pas capables de confirmer qui était le bon propriétaire de la terre, s'appuyant plutôt sur des affirmations informelles des résidents locaux, ouvrant ainsi la porte à des différends relatifs à la propriété. De nombreuses autres personnes interrogées ont indiqué que les sites d'abris ont été souvent abandonnés à la suite de différends sur la propriété du fait des longs retards que cela impliquait.

Un nombre énorme d'organismes de secours ont été engagés pour la fourniture d'abris aux citoyens haïtiens touchés par le tremblement de terre de 2010 (550 organismes ont été enregistrés seulement pour le module d'abris). En raison d'un système déjà faible, les acteurs ont dû faire face à un grave manque d'informations sur qui tenait quels droits sur quelle propriété. Dû au manque d'accès et de systèmes locaux ou nationaux d'enregistrement ou de cadastre, en plus de l'incapacité des résidents à fournir leur propre documentation soit (a) parce qu'ils n'en avaient pas ou (b) parce qu'ils l'avaient perdue lors du tremblement de terre, les acteurs se trouvent face à un défi compliqué. Cela a été aggravé par un manque compréhensible de capacité du gouvernement, dans cette période, pour aider à déterminer les droits de propriété.

Les acteurs étaient, cependant, en mesure de déployer des solutions pratiques pour relever le défi. Conformément aux recommandations du groupe sectoriel sur les abris du Comité des normes comptables internationales (**IASC**), un plan d'intervention du secteur en deux phases a été élaboré, constitué d'une phase d'urgence de trois mois suivie d'une phase intérimaire de douze mois pour fournir des abris de transition⁴⁷. Le succès des opérations de la phase d'urgence a été largement reconnu, y compris la distribution rapide des articles essentiels tels que des bâches en plastique et l'équipement ménager de base. Pour la deuxième phase, le groupe abris a recommandé de se focaliser sur «des matériaux traditionnels qui puissent être réutilisés par les familles touchées, à plus long terme, à mesure qu'ils adoptent des solutions de logement plus durables (construction d'abris de transition)⁴⁸». L'utilisation d'abris de transition signifie que les matériaux utilisés dans leur construction pourraient être réutilisés dans des structures plus permanentes: de même, la conception des abris de transition typiques était telle qu'elle leur permettait d'être transférés des sites temporaires à des emplacements permanents. Cette solution a été conçue pour répondre aux inquiétudes portant sur la sécurité du régime foncier en construisant des abris de transition avec un haut degré de flexibilité permettant de déplacer et réutiliser la structure dans le cas où, par exemple, des terres permanentes en termes de sécurité d'occupation soient identifiées pour les bénéficiaires. La plupart des programmes ont transféré la propriété des «matériaux pour la construction des abris» aux bénéficiaires pour faciliter autant la possible la relocalisation et le processus de transformation de l'abri dans une construction permanente.

En réalité, certains abris de transition ont été déplacés de leur emplacement d'origine et sont devenus des logements de facto permanents pour les bénéficiaires – dans certains cas, les bénéficiaires des abris ont amélioré et personnalisé la construction⁴⁹ –, mais

⁴⁷ Center for Economic and Policy Research, *Emergency and transitional shelter provision flawed, new evaluation shows*, <http://www.cepr.net/index.php/blogs/relief-and-reconstruction-watch/emergency-and-transitional-shelter-provision-flawed-new-evaluation-shows>, dernier accès: 18 novembre 2014

⁴⁸ IASC, *Plan d'intervention pour le secteur abris d'Haïti*, version V6C février 2010

⁴⁹ Croix-Rouge américaine, *Haitians making transitional shelters their homes*, 12 juillet 2012, <http://www.redcross.org/news/article/Haitians-Making-Transitional-Shelters-their-Homes>, dernier accès: 3 décembre 2014

dans beaucoup d'autres cas, les bénéficiaires sont de plus en plus à risque de subir les conséquences de la dégradation des matériaux des abris de transition⁵⁰. L'intention initiale du groupe abris avec le plan d'intervention du secteur abris était d'aller au-delà de la simple fourniture d'abris, en soutenant aussi les populations déplacées, par exemple, à travers des campagnes d'information sur les techniques de construction, de l'argent liquide, des bons, des matériels, et le déblaiement. Cependant, de nombreux commentateurs et personnes interrogées, y compris la FICR, ont noté que dans la réalité, la plupart des organisations axées sur la fourniture d'abris de transition physiques (les «produits livrables», par opposition à l'argent liquide ou le transfert de matériaux) ne considèrent pas d'autres solutions de transition. En outre, la coordination et la mise en œuvre des spécifications des abris de transition ont été difficiles à appliquer⁵¹.

D'autres bonnes pratiques ont été développées par des organismes fournisseurs d'abris afin de combler les lacunes du système formel des droits de propriété. L'Organisation internationale pour les migrations (OIM) possède une approche bien documentée pour les obstacles réglementaires auxquels ils sont confrontés⁵². Cela implique de travailler en coordination avec les autorités gouvernementales et les communautés locales afin d'identifier leurs «zones d'intervention». Tous sites d'abris potentiel est évalué par les ingénieurs et les communautés locales, afin de délimiter les chantiers de construction possibles, identifier les bénéficiaires potentiels, réaliser les évaluations des risques, et ainsi de suite. Basé sur une enquête réussie, l'équipe juridique de l'OIM tenterait alors d'obtenir des informations concernant la propriété, l'occupation, et les possibles revendications. Toute documentation foncière disponible sera sollicitée et si aucune n'est fournie, une vérification sera effectuée avec la DGI. Toutes les informations de l'enquête sont ensuite utilisées dans une série de consultations avec les parties prenantes (par exemple, les résidents, les propriétaires fonciers, les bénéficiaires potentiels).

L'OIM et de nombreux autres acteurs ont développé des accords juridiques uniformes simples que les propriétaires fonciers et les bénéficiaires pourraient signer afin d'augmenter l'aspect sécuritaire des occupations, mais il est important de noter que ces accords ne pouvaient pas être légalement enregistrés⁵³. Pour plus de garantie, généralement la signature de la mairie ou un représentant du gouvernement local, comme le CASEC, a également été requise. Différentes organisations ont développé leurs propres documents, mais en général, ils tomberaient tous dans les catégories suivantes:

- **Documents confirmant l'identité:** dans le cas où l'identité d'un propriétaire ou locataire était en cause (un problème commun dans un contexte post-séisme puisque beaucoup de personnes avaient perdu toute leur documentation), certaines organisations ont élaboré des documents qui pouvaient être signés par les autorités locales, des notables et des dirigeants communautaires pour attester l'identité d'une personne, permettant alors que cette personne puisse entreprendre d'autres démarches liées aux abris. À Léogâne, par exemple, la Croix-Rouge suisse a utilisé

⁵⁰ Avery Doninger, 'Transition to What?' *Evaluating the transitional shelter progress in Leogane, Haiti*, 2013

⁵¹ IFRC, *An Evaluation of the Haiti Earthquake 2010 – Meeting Shelter Needs: Issues, Achievements and Constraints*, décembre 2011

⁵² International Organisation for Migration, *Dealing with Land Barriers to Shelter Construction in Haiti: The Experience of the IOM Legal Team*, juin 2012

⁵³ Bien qu'il n'est pas possible de fournir une liste complète de tous les acteurs qui ont utilisé ce processus, les personnes de l'OIM, l'ONU-OPS, Habitat pour l'humanité, la FICR, les Sociétés nationales de la Croix-Rouge et CARE interrogées pour ce rapport ont toutes confirmé qu'elles avaient suivi des variantes de cette approche.

une «attestation d'identité du propriétaire», signée à cet effet par le CASEC de la section communale ainsi qu'un notable et un témoin de la communauté.

- **Documents confirmant la propriété:** De nombreuses personnes ne pouvaient pas fournir une attestation de leur titre foncier; des organisations ont donc développé des méthodes communautaires alternative à la vérification du titre. Une des personnes interrogées a expliqué que la demande d'un propriétaire n'ayant pas de titre, devra être validée par au moins trois dirigeants communautaires durant une réunion de la communauté pour que la demande soit reconnue. Bien que la méthode n'était pas infaillible (de nombreux cas de demandes de propriétaires fonciers ont été faussement validées), dans la majorité des cas, cela a fourni un niveau raisonnable de sécurité en termes de propriété en utilisant les connaissances de la communauté.
- **Accords de location/utilisation des terres:** de nombreuses organisations exigeaient aux bénéficiaires de conclure des accords avec un propriétaire foncier, et d'apporter ces contrats comme preuve qu'ils avaient trouvé un emplacement approprié pour l'installation d'abris de transition. Dans certaines circonstances, les organisations ont négocié la possibilité que les bénéficiaires habitent sur la terre gratuitement en échange de travaux de construction sur ladite propriété. Les mêmes accords ou des accords supplémentaires pourraient également régler la relation entre le propriétaire et le bénéficiaire de l'abri en précisant, par exemple, que le bénéficiaire ait le droit d'utiliser l'abri sans revendiquer des droits à la terre.

Certains commentateurs et personnes interrogées ont remis en question la pertinence d'utiliser ces documents dans le cadre d'un système des droits de propriété et d'enregistrement essentiellement informel. Par exemple, les agences ont prêté moins d'attention à des solutions alternatives à la fourniture d'abris, telles que la mise à disposition d'argent pour payer le loyer ou soutenir la réparation des maisons endommagées, créant ainsi «la perception» de l'existence d'un obstacle à la fourniture d'abris. Bien que ces arguments aient un certain poids, pour les fins du présent rapport, ces documents ont représenté une solution pratique aux obstacles réglementaires dans le but de diminuer le risque des différends ou des défis potentiels et de permettre aux bénéficiaires d'avoir au moins une certaine validation de leur statut vis-à-vis des droits de propriété, dans un contexte incertain et difficile. Toutefois, une telle procédure prend beaucoup de temps et, à moins que ces obstacles puissent être surmontés rapidement (ce qui est souvent peu probable dans les situations post-catastrophe), elle retarde la fourniture d'abris. Par exemple, à Morne Lazar, il a fallu plus d'un mois pour cartographier les droits fonciers sur une seule colline avec seulement 26 familles de propriétaires fonciers⁵⁴; une des personnes interviewée d'une ONG internationale a noté le retard causé du fait que l'on exigeait la signature du maire, qui tenait à signer tous les documents personnellement, ce qui a retardé la distribution des abris de transition de plusieurs mois.

54 HPG Working Paper, *Faire fi des réalités! Problématiques foncières, institutions locales et action humanitaire après le tremblement de terre en Haïti*, septembre 2012

Obstacles réglementaires communs concernant les droits de propriété

Revendications territoriales opportunistes ou «accaparement des terres»

Le chaos et la confusion à la suite du séisme de 2010 ont favorisé les revendications territoriales opportunistes. Les contextes consécutifs à une catastrophe sont assez compliqués, mais en Haïti le régime des droits fonciers mal défini et l'enregistrement minimal ont fourni l'occasion de s'approprier des terres illégalement. Les personnes interrogées provenant des ONG internationales ont fait remarquer que la forme la plus commune de revendication des terres opportuniste rencontrée était que les propriétaires supposés revendiquaient la propriété d'une parcelle de terrain qui avaient été affectée à la construction d'abris, même si les autorités locales avaient confirmé que le site était une terre publique domaniale. Cette pratique n'a pas été limitée à la période immédiate après la catastrophe: à Baint (Jacmel), par exemple, la construction d'un bureau et un dépôt de la Croix-Rouge haïtienne a été retardé de plus d'un an en raison d'une revendication sur une parcelle de terrain qui apparemment était la propriété du gouvernement local (et légalement transférée à la Croix-Rouge). Finalement, ce litige a forcé la Croix-Rouge à chercher un autre terrain. Un examen plus détaillé de la façon dont ces questions ont été résolues est présenté à la section 1(c) ci-dessous.

Ces revendications opportunistes ne se sont pas limitées à des sites où les acteurs avaient déjà conclu des accords avec les autorités locales. Dans le camp de Canaan à Port-au-Prince, par exemple, la pression croissante sur les terres suite à l'expropriation initiale du gouvernement a signifié que certains groupes ou des individus opportunistes n'ont pas tardé à en bénéficier. L'absence de contrôle de l'Etat dans la région signifiait qu'il y avait peu d'obstacles à ces activités, et ces groupes ou individus soit «vendaient» des terres qu'ils avaient occupées ou soit agissaient en tant que facilitateurs pour la vente ou «transfert» de terres qui, techniquement, ne pouvaient pas être vendues en raison des restrictions du gouvernement sur la zone⁵⁵ (et non moins du fait que, à l'heure actuelle, les propriétaires officiels n'ont pas perçu de compensation, plaçant les camps dans une zone juridique grise). Un sujet de préoccupation est le fait que le statut juridique de la terre de Canaan reste incertain, et il y a toujours des doutes sur si le processus d'expropriation peut être complété ou pas.

Un autre problème incommodant dans la situation d'Haïti après le tremblement de terre (en particulier à Port-au-Prince) est que plusieurs personnes qui accaparaient des terres ne le faisaient pas avec une intention frauduleuse; le manque de terres et les retards dans l'organisation des abris disponibles signifiaient qu'un grand nombre de personnes étaient sans abri et que ces zones vides de terres publiques se sont rapidement remplies avec des colonies et des camps informels. Cela en soi a donné lieu à d'autres problèmes tels que les expulsions forcées, qui peuvent ensuite obliger des personnes à déménager vers des endroits encore plus à risque.

L'insécurité des locataires et des squatteurs, et l'assistance inéquitable entre les propriétaires documentés et les autres personnes

On estime que 70 à 80 % des résidents de Port-au-Prince étaient locataires ou squatteurs avant le séisme de 2010. Cette statistique démontre le besoin urgent qu'ils

⁵⁵ Voir Groupe URD, *How does one become the owner of a plot of land in Canaan?*
<http://www.urd.org/How-does-one-become-the-owner-of-a>,

soient véritablement considérés dans les programmes d'abris. Les commentateurs ont observé que les locataires et les squatteurs courent le risque d'être laissés de côté dans les programmes d'assistance aux abris en raison d'un manque de documentation, et peuvent également souffrir de l'augmentation des coûts de logement de la part des propriétaires en raison de longs délais et des coûts de reconstruction⁵⁶.

Plusieurs entretiens ont révélé que de nombreux organismes fournisseurs d'abris ont dû faire face à une inévitable partialité dans la mise en œuvre des programmes d'abris. Dans l'intérêt de l'évaluation et l'attribution des terres pour la fourniture de solutions d'abris, il était nécessaire d'établir d'abord la propriété de la terre et, d'autre part, de s'assurer que le propriétaire était prêt à permettre l'installation des abris sur le terrain. Par conséquent, il était souvent nécessaire de faciliter des arrangements avec les propriétaires, avant de traiter avec les locataires, de sorte que l'organisme puisse être certain que la terre appropriée était disponible. Cela implique donc que les locataires, à savoir, les personnes causés par le tremblement de terre et les débris, ont dû attendre plus longtemps que les propriétaires pour l'organisation des abris.

Conclusion

L'expérience des acteurs en Haïti après le séisme de 2010 a montré hors de tout doute que la faible capacité du gouvernement, conjuguée avec un système de droits de propriété peu clair, représente un obstacle réglementaire majeur à la fourniture d'abris, retardant et, dans certains cas, empêchant les programmes concernés. Les organismes fournisseurs d'abris ont camouflé la question, grâce à l'utilisation d'abris de transition et d'une documentation simple, uniforme, pour essayer d'établir une certaine forme de sécurité foncière; mais c'est là une correction à moyen terme pour un problème à long terme, sans méthode claire d'intégration dans le système juridique formel.

Recommandations

Pour le court terme:

- Le plan national d'intervention ou le plan national d'urgence distinct devrait
 - inclure des lignes directrices qui interdisent que des niveaux manifestement disproportionnés de financement et de ressources (que ce soit du gouvernement ou externes) soient appliqués aux différentes catégories de statut d'occupation,
 - établir que les principes d'égalité et de non-discrimination doivent être appliqués de manière équitable en termes de fourniture d'abris, et
 - que les groupes les plus vulnérables devraient être prioritaires dans la fourniture d'abris.

Pour le long terme:

- Adopter des lois et/ou des lignes directrices pour clarifier les droits de propriété nationaux et atteindre les objectifs suivants:

⁵⁶ Voir Housing, Land and Property Working Group, *Key Housing, Land and Property Rights Issues delaying IDP return and reconstruction efforts in post-earthquake Haiti*, 13 octobre 2010 et 31^{ème} Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Élimination des obstacles réglementaires à la fourniture rapide et équitable d'abris d'urgence et de logements de transition après une catastrophe naturelle – Rapport*, octobre 2011.

- L'intégration des droits de propriété informels dans le cadre juridique pour les personnes en possession de la terre mais sans la correspondante reconnaissance formelle, éventuellement grâce à un système de formalisation d'occupation progressive basée sur l'augmentation des droits de propriété au fil du temps,
- La multiplication des formes légalement reconnues des droits de propriété afin d'y inclure la reconnaissance formelle des locataires et des squatteurs, et d'établir un système plus détaillé des droits et des obligations qui leur sont liées.
- Modifier la loi existante relative à la prescription acquisitive ou publier des lignes directrices sur la procédure, afin de simplifier le processus et de permettre aux citoyens défavorisés de faire une demande sans que les coûts représentent une barrière. L'état peut même envisager de supprimer l'obligation de faire une demande formelle de la prescription acquisitive, et de permettre la titularisation de la terre basée sur un simple ensemble de critères qui pourraient être vérifiés par un représentant de l'autorité locale ou un juge (sujet à des revendications concurrentes sur les terres).

1.3 Règlement des différends relatifs à la propriété

Les mécanismes formels

La résolution formelle des différends concernant les questions foncières et immobilières en Haïti a lieu à travers le système judiciaire, ayant pour principale source de droit en matière de litiges, les lois dérivant du Code civil, bien que certaines infractions pénales relatives à la terre découlent du Code pénal, telles que la falsification des limites de la terre ou encore le fait de retourner sur une terre de laquelle on a été expulsé. Si le différend porte sur des questions relatives au Code civil, il est entendu par le Tribunal civil; s'il porte sur des questions relatives au Code pénal, l'affaire est entendue par le tribunal de paix. Les juges de paix, au plus bas niveau du système de justice, jouent un rôle important dans les litiges concernant la propriété et sont responsables, entre autres choses, de l'enregistrement des infractions aux droits de propriété et d'ordonner des expulsions. De nombreux litiges fonciers sont entendus dans le système judiciaire haïtien, mais, comme indiqué lors de plusieurs entretiens, le système n'est disponible que pour les personnes qui peuvent se permettre d'assumer les coûts. C'est pourquoi, de façon générale, celles qui peuvent se le permettre, se tournent souvent d'abord vers les tribunaux plutôt que de tenter une résolution informelle des conflits; celles qui ne peuvent pas se le permettre (et les coûts peuvent finir par être plus élevés que la valeur du terrain en question) se tournent souvent vers d'autres mécanismes, et peuvent même avoir recours à la violence⁵⁷.

Mécanismes informels

Étant donné la prévalence des pratiques informelles d'enregistrement des terres, il n'est pas surprenant que de nombreux litiges liés à la propriété en Haïti soient réglés de manière informelle. La plupart des conflits sont liés à l'héritage, dont la principale cause concerne généralement des défauts systémiques dans la documentation des titres fonciers; ces défauts sont particulièrement complexes en matière d'héritage des terres,

⁵⁷ The Earth Institute at Columbia University, Options for Land Tenure Management in Rural Haiti, 9 mai 2012

où des accords verbaux informels sont généralement utilisés pour diviser la terre entre les héritiers⁵⁸. Le conflit survient souvent lorsque des membres de la famille ne sont pas consultés sur les décisions de vendre des terres. Les chaînes de résolution informelle des différends vont des membres de la famille, aux CASEC et aux ASEC, à des conseils et organismes communautaires non officiels, des ONG et même des prêtres vaudou.

Bien que la médiation et la résolution des membres de la famille aient souvent du succès, tous les conflits qui ne sont pas réglés de cette façon finissent souvent devant le CASEC ou l'ASEC, dont les décisions sont généralement respectées dans les communautés en raison de leur statut. On a demandé à tous les groupes de discussion communautaires interviewés pour ce projet, d'expliquer comment les conflits fonciers sont généralement résolus dans leurs communautés. De façon presque unanime, la réponse était qu'ils s'adressaient initialement soit aux notables locaux (les «notables» sont généralement les aînés respectés et d'autres hauts responsables au sein de la communauté) et/ou le CASEC en première instance, qui soit trancherait le litige ou, si nécessaire, le renverrait à un juge de paix local. Les différends peuvent également aller aux aides CASEC ou au chef de la section des aides: ce sont des personnes non rémunérées qui sont réparties sur tout le territoire, et qui participent souvent dans la résolution de petits conflits ruraux. Moins fréquemment, les parties peuvent se tourner vers les prêtres vaudou pour leur demander la médiation et pour prendre des décisions, mais comme souligné dans une étude récente⁵⁹, la prévalence de cette pratique est discutable. Cependant, il y a certainement des preuves qui suggèrent que les prêtres vaudou sont appelés pour, par exemple, trancher les différends en matière de succession ou donner des conseils sur la répartition des terres.

Les parties peuvent également se tourner vers les notaires et géomètres-experts afin de régler les différends (en particulier vers ces derniers, lorsqu'il s'agit de litiges concernant les limites des terrains), bien qu'ils n'aient aucune autorité légale à cet égard. Certaines communautés interrogées ont également souligné que si les familles ont des liens étroits avec une église locale alors leur première option en cas de litige sera le pasteur local. Selon les commentaires des personnes interrogées, les différends semblent également être réglés par des comités communautaires informels (habituellement formés de notables et de dirigeants locaux), une pratique privilégiée, car il s'agit d'un moyen relativement rapide et accessible pour résoudre un litige, en plus d'être gratuit. Le statut de senior des membres du comité signifie que les parties respectent généralement leurs décisions.

Impact et mise en œuvre

La prévalence des résolutions informelles des conflits est une indication claire que le mécanisme officiel de règlement des différends est inapproprié pour de nombreux Haïtiens, pour un certain nombre de raisons, y compris en termes de coût de la procédure, de durée nécessaire et de la perception négative envers les fonctionnaires judiciaires et fonciers. La durée moyenne pour les cas impliquant des droits formels sur la propriété foncière est d'environ cinq années⁶⁰; une personne interrogée à Jacmel a noté que cela peut souvent être dépassé, et a donné un exemple récent d'un cas de stellionat (vente frauduleuse de terres, souvent à l'aide de faux documents) qui a eu lieu il y a 8 ans. Il est évident que le système judiciaire est lent et souffre d'un manque

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ HPG Working Paper, *Faire fi des réalités ! Problématiques foncières, institutions locales et action humanitaire après le tremblement de terre en Haïti*, septembre 2012

de capacité; mais ce qui est encore plus préoccupant c'est l'évidence de l'existence de la corruption au sein du système. Les personnes interrogées ont donné des exemples de juges soudoyés ou qui ont statué en faveur des partis avec lesquels ils avaient des liens; et les commentateurs ont noté que certains différends commencent avec le consentement tacite des responsables fonciers (juges, notaires, géomètres-experts), prêts à accepter des pots-de-vin et à produire de faux documents⁶¹. Il a également été noté que le manque généralisé de formation juridique relative à la propriété foncière (de la part des juges et des avocats) crée des incohérences juridiques qui produisent encore plus de confusion et de conflits lorsque la propriété est contestée. La corruption et le fait que les mécanismes formels soient longs et coûteux conduisent les parties à opter pour des mécanismes informels, et le «clash entre les décisions formelles et informelles et les enregistrements est un facteur évident de conflit⁶²».

Même dans le cas où une décision de justice a été rendue, des problèmes subsistent pour garantir son application, ce qui peut créer de nouveau un conflit. Les décisions peuvent souvent être tout simplement ignorées si la partie en question sent qu'elle a suffisamment d'argent ou de pouvoir pour le faire⁶³, et dans ce cas le tribunal peut ne pas avoir la volonté (ou la capacité) d'intervenir. Il y a aussi un manque de capacité dans l'application de la loi civile et pénale pour traiter les cas de litiges fonciers, et la peur des représailles peut aussi empêcher l'application rigoureuse de la loi (et aussi la modification des décisions en faveur de la partie la plus puissante). Enfin, il n'y a aucune garantie que les CASEC, les ASEC ou les groupes communautaires informels aient la capacité ou la volonté nécessaire pour faire respecter leurs propres décisions.

Bonnes pratiques et solutions

Les mécanismes de règlement des différends à l'amiable indiqués ci-dessus peuvent être considérés comme des solutions aux problèmes qui découlent du système formel et les obstacles que ceux-ci créent, bien que la résolution informelle des conflits en Haïti a aussi ses racines dans des traditions et des pratiques culturelles fortes, en particulier dans les zones rurales. Le nombre de différends qui ont surgi après le séisme grâce à une combinaison entre la faiblesse du système d'enregistrement et des droits fonciers (et l'incapacité de confirmer la propriété rapidement) et un manque de moyens de médiation et de règlement rapide et décisif des différends, a retardé de nombreux programmes d'abris.

La plupart des personnes interrogées appartenant à des organismes fournisseurs d'abris ont été claires sur le fait qu'elles ont essayé d'éviter d'être impliquées dans des litiges sur la propriété, car cela pouvait occuper le peu de temps et de ressources disponibles à la fourniture d'abris. Cela pouvait également, malgré les meilleures intentions, avoir une incidence négative sur la façon dont ces personnes sont perçues par la communauté et empêcherait alors le fonctionnement des programmes d'abris. Cependant l'OIM, grâce à son équipe juridique en matière de propriété basée à Port-au-Prince, s'est occupée activement des questions de conflit pour les zones où des programmes d'abris ont été organisés de façon réussie. L'OIM a noté que les conflits provenaient généralement du manque d'informations claires sur l'état de la propriété foncière et l'intervention des programmes d'abris et a, par ailleurs, identifié les trois causes les plus fréquentes de conflit:

⁶¹ The Earth Institute at Columbia University, *Options for Land Tenure Management in Rural Haiti*, 9 mai 2012

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

1. **Fin du bail d'affermage:** selon lequel un propriétaire foncier peut arrêter la construction des abris sur ses terres à tout moment si l'on découvre que le locataire n'a pas honoré les dettes ou n'a pas valablement renouvelé le contrat de bail;
2. **Les questions de limites:** des différends surgissent souvent lors des constructions, même si les limites ont été convenues auparavant avec les propriétaires fonciers; et
3. **Les revendications de propriété:** lorsque les propriétaires, réels ou frauduleux, arrivent pour revendiquer des terres (et donc arrêter la construction).

Bien que la plupart des cas rencontrés par l'équipe de l'OIM aient finalement été résolus à l'amiable, certains ont requis d'une action judiciaire et ont donc été transmis aux tribunaux. Lorsque des cas ont été résolus à l'amiable, cela était généralement dû à la médiation de l'équipe de l'OIM, qui a facilité les négociations entre les parties, la rédaction de nouveaux termes pour les baux, etc. Dans un cas intéressant, au Mayard, à Jacmel, une offre d'expropriation de terrain d'un propriétaire mécontent a révélé que l'individu n'avait pas la documentation ou des preuves suffisantes pour soutenir sa revendication de titre, et en conséquence, la construction d'abris a pu continuer sur le site en question.

Obstacles réglementaires communs applicables à la résolution des différends relatifs à la propriété

Absence de mécanismes rapides et efficaces de règlement des différends

Aucune loi haïtienne ne fournit des mécanismes rapides et efficaces de règlement des différends. Au lieu de cela, même en cas d'urgence, la résolution des différends doit passer par le système judiciaire, au moins du point de vue formel. Comme indiqué plus haut, tandis qu'il existe un système opératif et que les responsabilités sont relativement bien définies, l'accès au système est prohibitif et les décisions peuvent prendre des années à se réaliser. Une fois qu'une décision a été prise, il n'y a aucune garantie que le système aura la capacité suffisante pour l'appliquer.

Beaucoup d'Haïtiens comptent donc sur des mécanismes de règlement des différends informels, qui ont l'avantage d'être plus rapides et moins chers, mais ils ne produisent pas de résultats juridiquement contraignants, et donc les décisions sont plus faciles à ignorer en cas de manque d'exécution de la part de la communauté.

Dans le contexte de la fourniture d'abris, les organisations doivent être conscientes que les litiges liés à la terre peuvent créer des coûts et des retards pour des projets d'abris et qu'une certaine forme de mécanisme de règlement des différends à l'amiable peut être approprié afin de prévenir des différends qui nuisent aux bénéficiaires des abris.

Conclusion

Les mécanismes de règlement des différends formels en Haïti ne permettent pas d'adopter des solutions rapides et efficaces; les principales critiques du système actuel sont qu'il est trop coûteux et donc inaccessible pour les personnes qui en ont le plus besoin, et qu'il peut s'écouler un certain temps avant de conclure une résolution; les faiblesses institutionnelles font que de nombreux Haïtiens soient méfiants envers le système judiciaire. Par conséquent, les résolutions informelles des différends sont plus populaires et offrent souvent un moyen plus rapide et moins cher (même gratuit) de régler un différend, mais sans un résultat juridiquement contraignant. Même si le système judiciaire assure une résolution juridiquement contraignante, l'existence de

sérieux problèmes d'application peut rendre les décisions sans effets. Les organismes fournisseurs d'abris tels que l'OIM ont eu un certain succès de fonctionnement, grâce à des mécanismes de règlement informels des différends afin d'obtenir des résultats rapides et efficaces et s'assurer que les bénéficiaires des abris ne sont pas affectés, mais ce type de travail doit être reproduit ailleurs dans le contexte de la fourniture d'abris.

Recommandations

Pour le court terme:

- Envisager d'établir des lignes directrices pour un système de règlement rapide des différends qui serait mis en œuvre en cas de catastrophe. Il pourrait être initié par le biais d'une loi d'urgence et sa durée devrait être limitée à une période de temps spécifique. Le mandat du système devrait être limité aux décisions relatives à l'utilisation des terres pour abris, et parmi ses pouvoirs devraient figurer uniquement la possibilité d'accorder des droits d'utilisation temporaires à des fins d'abris pour des périodes prédéfinies, qui pourraient être liés à la loi d'urgence mentionnée ci-dessus.
- Il est recommandé qu'une entité se voie attribuer la responsabilité globale de la création et de la coordination du système, par exemple le MICT, l'UCLBP, ou un comité composé de fonctionnaires compétents des organismes gouvernementaux et la société civile. L'autorité pour la gestion des différends pourrait être déléguée aux tribunaux temporaires, dont les membres seraient suppléés le cas échéant par les autorités municipales et locales. Il est en outre recommandé que les lignes directrices et le plan insistent sur la nécessité d'assurer l'intégration des coutumes, des groupes et des structures de direction locales, lors de la sélection des membres de ces tribunaux.

Pour le long terme:

- Des lois, des politiques ou des lignes directrices devraient être élaborées pour reconnaître les capacités de règlement des différends des autorités locales et des dirigeants (tels que les chefs de la communauté, les CASEC et les ASEC), en tenant compte de la nécessité d'équilibrer le besoin de responsabiliser les dirigeants locaux et les collectivités contre les possibles risques de corruption et de favoritisme.
- Donner la priorité au renforcement des capacités pour les fonctionnaires judiciaires, juridiques et d'exécution coercitive de la loi, ainsi que le travail de sensibilisation avec les communautés locales sur la gestion des conflits fonciers.

1.4 Expulsion

Cadre juridique et institutionnel

La Constitution d'Haïti reconnaît «le droit de tout citoyen à un logement décent, à l'éducation, à l'alimentation et à la sécurité sociale⁶⁴», tandis que le Code de procédure civile prévoit une procédure par laquelle les propriétaires peuvent demander l'expulsion légale de personnes occupant leurs propriétés⁶⁵. Au lendemain du tremblement de

⁶⁴ Article 22 de la Constitution d'Haïti

⁶⁵ Articles 31 à 35 du Code de procédure civile d'Haïti

terre de 2010, environ 1,5 million de personnes (338 776 ménages) ont été déplacées de leurs foyers; l'impact de la tempête tropicale Isaac en août 2012 et l'ouragan Sandy en octobre 2012 a élevé ce chiffre à plus de 2 millions. À la fin de 2014, environ 22 741 ménages ou 85 432 personnes résident toujours dans 123 sites pour personnes déplacées internes (PDI)⁶⁶. Bien que cela représente une diminution importante de la population déplacée interne, malheureusement, les quelques dernières années ont montré que ni les lois nationales ou internationales n'ont été en mesure de protéger de façon constante ce groupe vulnérable contre l'expulsion. Le rapport le plus récent de l'expert indépendant de l'Assemblée générale des Nations Unies sur la situation des droits humains en Haïti a indiqué que, bien que beaucoup de gens aient quitté les camps, cela n'a pas nécessairement résolu leur problème de logement⁶⁷.

La loi et les personnes interrogées ont indiqué clairement que les droits des personnes relatifs à l'occupation changent après un an d'occupation. Avant un an, une action possessoire peut être engagée, laquelle peut être effectuée par un juge de paix dans un tribunal de paix. Techniquement, cela établit le droit d'un individu de posséder une propriété, et les juges de paix ont le pouvoir d'ordonner l'expulsion de toute personne jugée avoir occupé illégalement la terre d'autrui (dans le cas d'une occupation de moins d'un an). L'action possessoire est relativement plus facile et plus rapide qu'une action pétitoire, laquelle doit être engagée si l'occupation date de plus d'un an. Une action pétitoire doit être intentée devant un tribunal de première instance et menée par un juge du tribunal de paix, et implique plusieurs étapes et un procès formel. Techniquement, cela établit et fait valoir le titre d'un individu à la propriété. Le fait que de nombreux propriétaires en Haïti n'aient pas de titre de propriété juridique formel, ajouté à la durée et la complication des procédures juridiques nécessaires, contribue à augmenter le nombre des expulsions forcées qui ont lieu en Haïti, en particulier dans la zone urbaine de Port-au-Prince⁶⁸.

Impact et mise en œuvre

Il est important de noter qu'Haïti, conformément à la Constitution⁶⁹, est tenu en vertu du droit international de s'abstenir de procéder à des expulsions forcées et voire les empêcher⁷⁰. De plus, le Comité de l'ONU sur les droits économiques, sociaux et culturels exige de n'y avoir recours qu'en dernier ressort. Cependant, après 2010, il est évident qu'il y a eu des expulsions forcées massives des personnes déplacées internes et qui sont toujours en cours à ce jour. Entre juillet 2010 et juin 2013, l'OIM estime que 16 116 familles ont été expulsées⁷¹ pour diverses raisons allant des actions de défrichement des espaces publics par le gouvernement à celles de propriétaires privés qui cherchent à reprendre possession de leurs biens.

Selon les personnes interrogées ainsi que des commentateurs, il est clair que le processus juridique d'expulsion en Haïti, comme beaucoup d'autres procédures judiciaires, est mal défini, coûteux et prend du temps, et son application n'est pas garantie. La nécessité de prouver que la terre a un titre afin de demander l'expulsion

68 Amnesty International, «Nulle part où aller» – Expulsions forcées dans les camps pour personnes déplacées d'Haïti, 2013

69 Article 276-2 de la Constitution d'Haïti: Les traités ou accords internationaux, une fois sanctionnés et ratifiés dans les formes prévues par la Constitution, font partie de la législation du pays et abrogent toutes les lois qui leur sont contraires.

70 Voir, par exemple, paragraphe de la résolution 1993/77 de la Commission des Nations Unies sur les droits de l'homme, et le principe 5.3 des Principes de Nations unies relatifs à la restitution des logements et des biens des réfugiés et personnes déplacées (les «principes de Pinheiro»)

71 IOM Displacement Tracking Matrix v2.0 mise à jour, 30 juin 2013, <http://iomhaitidataportal.info/dtm>

agit également comme un obstacle à l'utilisation de la procédure formelle, puisque de nombreux propriétaires fonciers n'ont pas de titre juridique formel. Ceci est directement lié au nombre d'expulsions forcées qui ont été menées en Haïti, et qui ont augmenté en raison de problèmes fonciers apparus après le séisme. Des témoignages de personnes interrogées, dont les membres de la diaspora haïtienne, commentent que les expulsions informelles sont la «norme» dans le cas où un propriétaire foncier souhaite expulser quiconque de sa terre, indépendamment du droit à l'occupation de ce dernier (des exemples ont été donnés de squatteurs ainsi que de personnes qui possèdent de façon évidente plus de droits, quoique généralement informels, à l'occupation). Pour le Conseil des droits de l'homme, les expulsions forcées en Haïti restent un sujet de préoccupation important⁷²; elles empêchent l'accès aux abris et peuvent priver les gens de droits humains fondamentaux, et obligent les personnes à prendre des risques encore plus précaires en matière d'abris. La loi haïtienne n'empêche pas explicitement les expulsions forcées; pas plus qu'elle n'énonce de sauvegardes appropriées à suivre pour les expulsions (ce qui intéresse particulièrement les personnes qui vivent dans des établissements informels), elle prévoit une consultation avec les communautés, un délai raisonnable, ou elle empêche les expulsions en période d'urgence, de mauvais temps ou de nuit⁷³.

Amnesty International a identifié plusieurs exemples d'expulsions forcées initiées par l'Etat et les acteurs privés, et leur rapport sur les expulsions forcées a identifié les lacunes sévères lors des procédures suivies relatives aux expulsions; par exemple, un préavis suffisant n'a pas été donné, et tout avis qui a été fourni a été soit donné verbalement ou simplement peint à la bombe sur les abris, comme ce fut le cas dans le camp Mormon et le camp Mozayik à Delmas, à Port-au-Prince⁷⁴. Toutes les expulsions ne sont pas «forcées» dans le sens conventionnel. Par exemple, la Croix-Rouge britannique a trouvé des preuves indiquant que, à la suite du tremblement de terre de 2010, les propriétaires fonciers à Delmas 19 ont tout simplement payé les personnes séjournant sur leurs terres afin qu'elles les quittent, plutôt que de les expulser physiquement. Bien que cela soit moins traumatisant qu'une expulsion forcée physiquement, ceci crée le risque de tout simplement transférer les personnes expulsées vers d'autres zones entourant la ville dans une situation encore plus instable.

Bonnes pratiques et solutions.

Il est difficile de choisir des exemples de pratiques ou de solutions positives qui ont été développées en réponse à la faiblesse du cadre juridique entourant les expulsions en Haïti, et le nombre conséquent des expulsions forcées. Les personnes interrogées ont été relativement réservées sur la question, surtout parce qu'elles ne travaillent pas sur les questions des expulsions. Toutefois, il est possible de soutenir que les mécanismes de règlement des différends informels, tels que ceux utilisés par l'OIM et notés ci-dessus à la section 1 (c), ont fait des progrès dans la résolution des problèmes relatifs aux conflits fonciers, qui impliquent souvent des propriétaires espérant supprimer des abris (et se défaire de leurs habitants) de leurs terres. Une bonne pratique serait d'essayer de réaliser une médiation et de régler un litige avant que le propriétaire ne prenne une

⁷² Assemblée générale des Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, Vingt-deuxième session, point 10 de l'ordre du jour, *Rapport de l'Expert indépendant sur la situation des droits de l'homme en Haïti*, Michel Forst, 7 février 2013

⁷³ Amnesty International, «Nulle part où aller» – *Expulsions forcées dans les camps pour personnes déplacés d'Haïti*, 2013

⁷⁴ Ibid.

action judiciaire ou extra-judiciaire visant à expulser des personnes, mais en réalité les propriétaires engageront souvent des procédures d'expulsion informelles sans faire recours à une autorité. Même certaines autorités publiques ont ignoré dans une certaine mesure le cadre juridique et ont permis les expulsions forcées, notamment à Port-au-Prince⁷⁵.

Conclusion – Expulsion

Bien que les expulsions soient couvertes par le cadre juridique haïtien, le manque de détails dans les lois et les voies de droit, ainsi que l'incapacité à appliquer les normes internationales standard, constituent une porte ouverte pour les expulsions forcées et les violations des droits de l'homme. Le fait que la plupart des expulsions se produisent en dehors de la procédure judiciaire signifie que les personnes sont privées de leurs droits humains fondamentaux et cela crée un grave problème pour les programmes de fourniture d'abris, puisque les personnes expulsées doivent, soit demander un complément d'assistance aux abris, soit chercher un logement informel dans des endroits encore plus précaires.

Recommandations

Pour le long terme:

- Adopter une législation ou modifier la législation existante appropriée, afin de:
 - Formuler une interdiction claire des expulsions forcées;
 - Clarifier et développer les procédures pour les expulsions existantes prévues par le droit, en accordant une attention particulière à la nécessité de protéger les droits de la personne expulsée, lesquels doivent être conformes aux normes internationales, y compris les Principes de base et directives de l'ONU concernant les expulsions et les déplacements liés au développement.

1.5 Réquisition temporaire des terrains

Cadre juridique

Haïti, comme de nombreux autres pays, dispose d'une législation qui prévoit des pouvoirs gouvernementaux dans le cadre de l'expropriation des terres pour des usages publics en temps normal, mais il n'y a pas de législation spécifique pour assurer la réquisition accélérée ou temporaire en cas d'urgence. Afin de réquisitionner des terres la seule procédure légale formelle disponible est l'expropriation. Ceci est inscrit dans la Constitution, qui stipule que «l'expropriation pour cause d'utilité publique peut avoir lieu moyennant le paiement ou la consignation ordonnée par justice aux ordres de qui de droit, d'une juste et préalable indemnité fixée à dire d'expert⁷⁶». Le Premier ministre est investi du pouvoir exclusif (via ordonnance ou décret) d'exproprier la propriété privée selon la loi du 5 septembre 1979 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique⁷⁷; curieusement, un décret plus récent de 2006 a donné aux autorités municipales le pouvoir d'exproprier des terres pour cause d'utilité publique⁷⁸.

⁷⁵ Ibid. Voir, par exemple, le cas de l'expulsion forcée dans le camp Mozayik, Delmas.

⁷⁶ Article 36 de la Constitution d'Haïti

⁷⁷ Loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, 5 septembre 1979

⁷⁸ Articles 198 – 201, Décret fixant l'organisation et le fonctionnement de la collectivité municipale dite commune ou municipalité, 1 février 2006

Cependant, ce pouvoir est souvent négligé car il est incompatible avec la loi de 1979⁷⁹. En outre, aucune personne interrogée n'a pu mentionner des exemples d'autorités municipales qui utilisent effectivement ce pouvoir.

Le processus réel d'expropriation, techniquement connu sous le nom d'«expropriation pour cause d'utilité publique», implique une multitude de parties prenantes du gouvernement et prend généralement beaucoup de temps, souvent en raison des négociations sur la compensation avec les propriétaires fonciers. Alors que la loi statue que l'expropriation peut être déclarée dans le cas d'extrême urgence et même pour bâtir un logement ou un abri social pour les familles qui sont dans le besoin⁸⁰, il n'y a aucune indication quant à ce qui constituerait une «extrême urgence», et il ne semble y avoir aucune procédure accélérée disponible pour de tels cas. L'expropriation est généralement utilisée pour des raisons telles que le développement des infrastructures, monuments publics, l'urbanisme et ainsi de suite. Toutes les procédures d'expropriation doivent commencer par une ordonnance de la déclaration d'utilité publique délivrée par le Premier ministre pour délimiter la terre. Les propriétaires fonciers et les occupants doivent être notifiés via la publication nationale (bien que les parties prenantes du gouvernement ont noté que, dans la pratique, les avis sont placés sur la terre et les lettres sont envoyées à celles qui vivent dans la région) afin de soumettre leurs titres et autres documents à la DGI dans un délai maximum de 60 jours. Les titres de propriété sont analysés par un comité d'experts de la DGI, qui passent leurs conclusions au Comité permanent pour l'acquisition des biens pour la mise en œuvre de travaux d'utilité publique, qui à son tour détermine les taux d'indemnisation. Les propriétaires fonciers sont en mesure de contester le taux de compensation (mais pas, paraît-il, la déclaration réelle d'utilité publique elle-même); dans le cas d'une rémunération contestée, l'affaire doit passer à une audience judiciaire.

Ce qui précède n'est qu'un résumé de la procédure plus détaillée qui est énoncée dans la loi du 5 septembre 1979. Bien qu'il ne s'agisse pas nécessairement d'un processus trop compliqué compte tenu de l'importance des questions en jeu (l'achat forcé de terres, bien qu'avec compensation), il n'est pas adapté à la prise de décision rapide qui serait nécessaire dans un contexte d'urgence et ne permet pas une utilisation temporaire des terres par opposition à un achat permanent. Des membres du gouvernement interrogés ont confirmé que la plupart des retards dans la procédure se produisent en raison de désaccords sur le niveau de rémunération avec le propriétaire.

En dehors du cadre de l'expropriation, le gouvernement central et les municipalités d'Haïti sont également en mesure de déclarer des servitudes d'utilité publique, qui peuvent être soit temporaires ou permanentes⁸¹. Alors que ceci n'est pas couramment utilisé en droit, celles-ci pourraient être développées comme un outil qui permettrait au gouvernement d'Haïti la réquisition temporaire rapide des terres à la suite d'une catastrophe, car il y a beaucoup moins de démarches administratives impliquées dans leur déclaration (bien qu'il n'existe pas encore de preuve que les démarches soient

⁷⁹ Leah Mueller for the Interim Haiti Recovery Commission, *Haitian Law as it applies to Housing and Reconstruction: A Legal Summary*, 3 juin 2011

⁸⁰ Article 10, loi du 5 septembre, 1979

⁷⁹ Leah Mueller for the Interim Haiti Recovery Commission, *Haitian Law as it applies to Housing and Reconstruction: A Legal Summary*, 3 juin 2011

⁸⁰ Article 10, loi du 5 septembre, 1979

⁸¹ *Loi permettant l'occupation temporaire des propriétés privées en vue de faciliter l'exécution de certains travaux d'intérêt général*, 5 septembre 1979; et *Loi du 3 septembre 1979 sur la déclaration d'utilité publique et de servitude*



effectivement plus rapides). Sur les trois catégories de servitude de droit, celles qui permettent à l'administration d'imposer un type de contrôle (telles que l'occupation temporaire ou la mise en place de structures permanentes) sont les plus pertinentes à un contexte d'abris après une catastrophe. Les servitudes expirent au bout de trois ans (même si elles peuvent être étendues), étant donc de nature temporaire en vertu de la loi haïtienne.

Impact et mise en œuvre

Les parties prenantes à la fois du gouvernement et des ONG qui ont été interrogées pour ce projet ont confirmé que, dans les limites de leur connaissance, aucun système accéléré relatif à l'expropriation n'a été utilisé en Haïti. Bien que certaines aient mentionné que la réquisition temporaire aurait dû être possible en vertu des lois d'urgence adoptées dans les mois suivant le séisme⁸², personne n'a été en mesure de citer des exemples. Au lendemain du tremblement de terre de 2010, le gouvernement avait un besoin urgent d'exproprier des terres et de construire ou d'autoriser des camps pour les personnes déplacées et sans abri. Cependant la perte de la capacité du gouvernement et l'absence de règles claires sur le fonctionnement du processus d'expropriation ont créé des retards et de la confusion, et très peu d'expropriations réussies ont eu lieu.

Un exemple notable où le gouvernement d'Haïti a utilisé ses pouvoirs d'expropriation dans un contexte lié à la fourniture d'abris est celui de «Corail»: le 19 mars 2010, plus de 7450 hectares de terres ont été déclarées d'utilité publique entre Bon Repos et Cabaret à Port-au-Prince, afin de relocaliser les victimes du tremblement de terre et réaménager la zone métropolitaine de Port-au-Prince⁸³. Deux-mille familles y ont été transférées en avril 2010, tandis qu'en 2011, quelques 43 000 familles ont été installées à l'extérieur du camp prévu, dans les zones du site Canaan, Jérusalem et Ona-Ville. Bien que l'ordonnance interdise la construction, la sous-division et toute autre utilisation des terres, des structures temporaires et permanentes y ont été construites. Le statut de la terre n'est pas clair, car le Gouvernement les revendiquait alors qu'il ne s'agissaient pas des terres de l'État; les familles qui s'y sont réinstallées n'ont aucune sécurité d'occupation, mais elles continuent de s'y installer, en raison entre autres des expulsions forcées ailleurs ou avec l'idée que le gouvernement redistribuera formellement des terres aux personnes qui y vivent. Fait intéressant, une personne interrogée a noté que Canaan dispose d'un système d'enregistrement et de cadastre de base, mais qui fonctionne de façon complètement informelle et basé sur le développement de pratiques coutumières. Toutefois, il est clair que ce système ne fonctionne pas nécessairement de manière équitable. Par exemple, il y a eu des cas où des groupes communautaires (souvent accusés d'être impliqués dans des cas d'intimidation et de violence locale) ont priorisé les revendications de leurs familles pour la terre, tandis qu'un certain nombre de «spéculateurs» et d'animateurs frauduleux sont opérants, affirmant la légitimité pour les transactions foncières qu'ils permettent, ce qui n'est pas techniquement possible compte tenu des restrictions gouvernementales concernant la terre.

Les commentaires des communautés et autorités locales interrogées suggèrent que des procédures formelles pour l'expropriation de terres n'étaient que rarement, voire jamais,

⁸² Voir par exemple les larges pouvoirs disponibles en vertu de la Loi portant amendement de la loi sur l'état d'urgence du 9 septembre 2008, 17 avril 2010

⁸³ Arrêté déclarant d'utilité publique les propriétés s'étendant de l'angle de la rivière Bretelle à la route nationale numéro 1 en passant par Bon Repos et Corail-Cesselesse formant un polygone avec la zone communément appelé Cocombre, 19 mars 2010

utilisées dans le cadre de la fourniture d'abris; en effet, aucune personne interrogée ne connaissait de procédures spécifiques ou cadre juridique dans son entourage. Cependant, à la suite du tremblement de terre de 2010, des mesures concrètes ont certainement été prises —par exemple, à Baintet et dans d'autres sections communales à Jacmel, les écoles et les églises (certaines d'entre elles dans des conditions douteuses) ont rapidement été utilisées comme abris pour les personnes dont les maisons avaient été détruites. En dehors des centres urbains, il existait souvent plus de terrains ouverts où les tentes pouvaient être rapidement montées. Aucun de ces exemples n'est basé sur des procédures juridiques; ils illustrent simplement les réactions immédiates des autorités et des membres de la communauté après le tremblement de terre. Cependant, l'absence d'un cadre juridique et des procédures claires peut être au moins en partie responsable du fait que de nombreux sites temporaires ont été occupés sans la permission du propriétaire et que certains de ces sites temporaires sont encore occupés, avec des questions restantes sur la propriété de la terre ainsi que les droits des occupants.

Cependant, comme indiqué ci-dessus, des procédures en vertu du droit permettent au gouvernement haïtien d'exproprier la propriété privée, ce qui peut être utilisé pour des motifs qui sont directement pertinents pour la fourniture d'abris. De plus, l'exemple des servitudes légales présente une possible alternative légale intéressante à la méthode lourde consistant à déclarer des sites d'utilité publique. Cependant, d'après ce que les personnes interrogées ont rapporté, aucun exemple n'a pu être trouvé de l'État utilisant des servitudes afin de fournir un accès rapide à la terre pour les abris.

Bonnes pratiques et solutions

Une bonne pratique qui a émergé plus récemment et qui pourrait au moins être considérée comme une solution à moyen terme pour le manque de terres clairement identifiables et disponibles pour les abris, est le développement de plans d'urgence dans le cadre des activités de réduction des risques de catastrophes et de la gestion des risques de catastrophes du gouvernement et des ONG. Les plans d'urgence sont compris dans le cadre de la planification générale exigée par la PNRU, même s'ils ne sont mentionnés que brièvement⁸⁴. Un Plan d'urgence pour la saison des cyclones tropicaux au niveau national est actualisé chaque année et contient des dispositions relativement détaillées concernant le nombre d'abris temporaires disponibles dans chaque département et leur capacité⁸⁵. Des plans d'urgence ministériels sont également en place et détaillent davantage les abris temporaires et les sites disponibles⁸⁶. Le panorama est beaucoup moins claire en dessous de ce niveau: les commentaires des personnes interrogées et des groupes de discussion communautaires suggèrent que l'existence de plans d'urgence au niveau communal, de section et communautaire dépend vivement de l'existence d'une ONG pour soutenir le développement du document.

Quoi qu'il en soit, c'est au niveau local où cela est le plus efficace. Prenant l'exemple de l'œuvre de la Croix-Rouge haïtienne à Jacmel, un plan d'urgence est élaboré pour chaque collectivité avec laquelle travaille l'organisation; alors qu'elles ne cherchent pas à obtenir des recours juridiques pour la réquisition temporaire des terres, les plans sont élaborés avec le soutien et la contribution des autorités locales, y compris

⁸⁴ p. 15, Gouvernement d'Haïti, PNRU, 2001

⁸⁵ Section 20.3, DPC, Saison cyclonique 2013 – Plan de Contingence nationale, juin 2013

⁸⁶ DPC (Département du Sud), Plan de contingence 2014 – Département du Sud – Haïti, 2014



les représentants des comités de protection civile (généralement les coordonnateurs CASEC), ainsi que la communauté. L'objectif étant de sélectionner des zones appropriées pour s'abriter en cas de catastrophes naturelles et de parvenir à un accord concernant leur utilisation par les autorités locales ou, moins fréquemment, par les propriétaires fonciers privés, et dans certains cas de travailler à rendre la terre ou des structures (souvent des écoles locales) plus résistantes. Cela signifie que dans le cas d'une catastrophe naturelle comme un tremblement de terre ou une inondation, la communauté est au courant de l'endroit où trouver un abri temporaire, et que, en théorie, le consentement à son utilisation a déjà été accordé (ce qui diminuera le risque de litiges).

Des obstacles réglementaires communs applicables à la réquisition temporaire des terres

Conclusion – Absence de procédures efficaces pour réquisitionner temporairement les terres

La loi haïtienne ne prévoit pas de procédures pour la réquisition temporaire des terres, bien que curieusement la loi sur les servitudes fournit une voie potentielle pour au moins permettre au gouvernement d'avoir le bénéfice d'une utilisation temporaire des terres, qui pourrait être liée à la fourniture d'abris. L'incapacité du gouvernement à réquisitionner rapidement des terres à la suite du tremblement de terre 2010 (due en partie au cadre juridique et en partie aux énormes pertes de capacité que le gouvernement avait subi) a été un obstacle à la fourniture d'abris et les organismes fournisseurs d'abris ont eu du mal à trouver suffisamment de terres pour répondre aux besoins à cet égard.

Recommandations

Pour le court terme:

- Penser à inclure des lignes directrices qui permettraient le droit d'utilisation temporaire des terres (non occupées) privées ou de l'État pour des abris d'urgence. Cela pourrait être mis en œuvre par une loi d'urgence, ce qui donnerait des pouvoirs limités dans le temps afin d'exproprier temporairement des terres pour la fourniture d'abris. Ces pouvoirs pourraient même être des versions modifiées des lois relatives à l'expropriation pour utilité publique, ou la création de servitudes à court terme.
- S'appuyer sur les bonnes pratiques déjà mises en évidence dans certains plans d'urgence, en intégrant l'analyse et la cession des sites d'abris temporaires sécuritaires dans les plans de gestion des risques et les plans d'urgence à tous les niveaux de gouvernement et des communautés individuelles. Il est recommandé que le plan d'intervention national soit mis à jour pour placer une exigence spécifique sur les autorités nationales, départementales, municipales et locales à cet effet.

Pour le long terme:

- Modifier la législation existante, ou adopter une nouvelle législation ou politique concernant l'expropriation, afin de clarifier les étapes et de fournir une procédure d'expropriation abrégée ou rapide en cas d'urgence, dans le but de que la terre soit disponible pour des solutions d'abris, rapidement et efficacement.

- Étudier la possibilité d'utiliser la législation nationale sur les servitudes comme un moyen d'affecter rapidement la terre pour s'abriter dans une situation d'urgence, et d'examiner si la modification de la législation existante ou l'adoption d'une nouvelle législation peut être appropriée.

2. Lois et règlements relatifs à la gestion des ressources et de la construction

2.1 Aménagement du territoire

Cadre juridique et institutionnel

Haïti souffre d'un manque de réglementations adéquates relatives à l'aménagement du territoire; ses lois dans ce domaine sont à la fois désuètes et, plus important encore, inappliquées. Bien qu'il existe une quantité surprenante de lois en matière d'aménagement du territoire, la législation en général définit seulement les exigences pour les différents niveaux de l'administration de l'État afin de mettre en place certains plans, sans s'aventurer dans les détails. Le cadre juridique se concentre sur quelques éléments clés. Tout d'abord, une loi de 1963 établissant des règles spéciales relatives à l'habitation et à l'aménagement des villes et des campagnes en vue de développer l'urbanisme⁸⁷ exige que chaque ville de plus de 2 000 habitants possède un plan d'urbanisme (techniquement un «plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension» de la ville). Ce plan doit être autorisé par le ministère de l'Intérieur, et devrait contenir des détails concernant, entre autres, la création et la modification des routes, les parcs, la conservation des arbres, les services sociaux, l'infrastructure, et fixant les exigences de zonage pour les zones résidentielles, industrielles et agricoles⁸⁸. Le cadre juridique et institutionnel peut alors être divisé selon les différents niveaux territoriaux de l'administration publique:

- Au **niveau national**, la Constitution stipule clairement que «la Loi fixe les conditions de morcellement et de remembrement de la terre en fonction du plan d'aménagement du territoire et du bien-être des communautés concernées, dans le cadre d'une réforme agraire⁸⁹». Un régime général d'aménagement du territoire ainsi qu'un plan national général sont tenus, en vertu du décret de 1989, de créer le ministère de la planification et de la coopération externe (**MPCE**)⁹⁰. Un plan national pour l'habitat et le logement est nécessaire en vertu d'un décret de 2005, qui doit établir des contraintes d'aménagement urbain (concernant l'environnement) qui seront la base des plans directeurs d'urbanisme ou des plans directeurs de développement urbain, municipaux ou départementaux⁹¹.

⁸⁷ Loi établissant des règles spéciales relatives à l'habitation et à l'aménagement des villes et des campagnes en vue de développer l'urbanisme, 29 mai 1963

⁸⁸ Article 65, Ibid.

⁸⁹ Article 37 de la Constitution de la république d'Haïti, 2012

⁹⁰ Article 20, Loi portant organisation et fonctionnement du ministère de Planification et de la Coopération externe, 10 mai 1989

⁹¹ Articles 37-39, Décret sur la gestion de l'environnement, 12 octobre 2005

- Au **niveau départemental**, un schéma d'aménagement départemental ainsi qu'un plan général de développement sont inclus parmi les «compétences» de l'administration départementale en vertu d'un décret de décentralisation de 2006⁹²; selon un autre décret de 2006, le plan d'aménagement doit également être ratifié par l'assemblée départementale⁹³.
- Au **niveau communal**, de nombreuses obligations en matière de planification relèvent du MPTC, qui (à travers son service d'urbanisme) est chargé d'établir des plans cadres pour les centres urbains et ruraux, ainsi que les schémas d'aménagement détaillés⁹⁴. Les autorités locales doivent également mettre en place un plan d'occupation des sols et un plan d'aménagement physique⁹⁵.
- Au **niveau de la section communale**, la loi haïtienne exige la mise en place de schémas directeurs d'aménagement pour les établissements humains, ainsi que des plans communaux d'action de l'environnement et du développement durable⁹⁶; et la création d'un plan de développement général pour la section⁹⁷.

L'État haïtien a également adopté des lois relativement détaillées concernant la subdivision de la propriété; la loi sur la subdivision de 1963 exige que toute subdivision soit approuvée par le service des travaux publics du gouvernement⁹⁸, et le décret d'urbanisme de 1982 élargit le sujet et établit également des règles concernant le contrôle de la circulation, des routes et des autoroutes⁹⁹.

Certains aspects de l'aménagement du territoire sont également délégués au niveau régional; plus récemment, un décret de 2006 en matière de décentralisation lui confère une certaine autorité dans les municipalités pour la planification urbaine¹⁰⁰. Les pouvoirs conférés aux municipalités comprennent la mise en œuvre du zonage municipal, la préparation des plans d'aménagement du territoire municipal, et la délivrance de permis de construction et certificats de conformité¹⁰¹. Au niveau de la section communale, les CASEC ont la responsabilité de s'assurer d'une part, du développement rationnel et de l'entretien des structures établies par la municipalité (par exemple, les autoroutes et les forêts), et d'autre part, d'aider à préparer et à mettre en œuvre le plan de développement de la section communale. Les ASEC, quant à eux, ont la capacité de promouvoir la création de zones réservées pour les forêts, et d'assurer la conformité avec d'autres obligations environnementales¹⁰².

⁹² Article 94, Décret fixant le cadre général de la décentralisation ainsi que les principes d'organisation et de fonctionnement des collectivités territoriales, 1 février 2006

⁹³ Article 42, Décret fixant l'organisation de fonctionnement de la collectivité départementale, 1 février 2006

⁹⁴ Article 27, Décret organique du département ministériel des Travaux publics, Transports et Communications, 18 octobre 1983

⁹⁵ Article 25, Décret sur la gestion de l'environnement, 12 octobre 2005

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Article 92, Décret fixant le cadre général de la décentralisation ainsi que les principes d'organisation et de fonctionnement des collectivités territoriales, 1 février 2006

⁹⁸ Loi établissant des règles spéciales relatives à l'habitation et à l'aménagement des villes et des campagnes, 29 mai 1963

⁹⁹ Décret fixant les règles spécifiques relatives à l'habitation et à l'aménagement de nos cités et agglomérations rurales et urbaines, 6 janvier 1982

¹⁰⁰ Décret fixant l'organisation et le fonctionnement de la collectivité municipale dite commune ou municipalité, 1 février 2006

¹⁰¹ Chapitres I-II, *ibid.*

¹⁰² Articles 11 et 19, Loi portant organisation de la collectivité territoriale de section communale, 28 mars 1996

En termes de responsabilités institutionnelles, alors que la loi établit la décentralisation d'une certaine quantité de pouvoirs au niveau régional, dans la pratique l'aménagement du territoire est presque entièrement dirigé par le gouvernement central¹⁰³. Au niveau central, des activités de planification sont supervisées par le ministère de la Planification et de la Coopération externe (MPCE), dont la mission consiste à élaborer des plans de développement économique et social et à améliorer les systèmes de planification¹⁰⁴; mais il est important de noter que le MPCE n'a pas de département de planification en soi, au lieu de cela il coordonne les efforts de planification et supervise plusieurs projets de plans ou «schémas directeurs» pour Port-au-Prince. Les preuves font remarquer qu'aucun de ces schémas directeurs n'a été ni autorisé ni mis en œuvre par des règlements¹⁰⁵. Le Ministère des travaux publics, des transports et des communications (MTPTC) possède également un service de planification urbaine sous la Direction des travaux publics¹⁰⁶. Enfin, le Comité interministériel pour l'aménagement du territoire a été créé par un arrêté en janvier 2009¹⁰⁷, en tant qu'un organe de coordination chargé de «coordonner et d'harmoniser l'action publique dans les domaines de l'urbanisme et de l'habitat¹⁰⁸» (entre autres), comprenant des travaux liés à cette responsabilité y compris l'élaboration des schémas directeurs des grands centres urbains en Haïti.

Impact et mise en œuvre

Dans le cadre de la fourniture d'abris, l'aménagement efficace du territoire est nécessaire afin d'être en mesure d'identifier clairement la terre qui conviendrait pour l'installation d'abris d'urgence et de transition, et d'avoir des informations précises sur la propriété des terres. Des règlements efficaces d'aménagement du territoire permettraient à la fois la reconstruction et le réaménagement, et devraient être en mesure d'attribuer, par exemple, des parcelles de terres qui pourraient être adaptées à des sites des abris en cas d'urgence. Cependant, les commentateurs et les personnes interrogées au niveau national, départemental et communal/ local, étaient relativement unanimes dans leurs affirmations qui consistaient à dire que l'aménagement du territoire en Haïti est actuellement inefficace et, dans la plupart des domaines, inexistant, ce qui signifie donc que cela crée davantage d'obstacles à la fourniture d'abris. Des personnes interrogées provenant à la fois du gouvernement et des ONG ont souligné que l'aménagement du territoire en général, ne se réalise que dans le contexte d'un projet de reconstruction ou de développement initié par des acteurs externes (c'est-à-dire les entreprises privées, les ONG et d'autres organisations internationales), qui ne sont pris en compte à aucun moment de la planification globale. Une histoire institutionnelle faible, combinée avec le manque de capacités et aux effets dévastateurs du tremblement de terre de 2010, ont entravé le développement et la mise en œuvre des plans d'aménagement du territoire.

Les personnes interrogées ont souligné la possibilité de chevauchement entre les entités du gouvernement responsables de la planification, et le fait que, dans la pratique, il n'est pas claire dans quelles mesures les responsabilités du CIAT empiètent celles du MPCE et même celles du MTPTC, ou si celles-ci ont été prises en considération par le gouvernement. Plusieurs personnes interviewées ont raconté leurs expériences en

¹⁰³ UN-Habitat, *A Situational Analysis of Metropolitan Port-au-Prince, Haiti – Summary Report*, 2010

¹⁰⁴ MPCE (site web), <http://www.mpce.gouv.ht>

¹⁰⁵ Cynthia McCoy, University of Pennsylvania, *Removing barriers to land security in Haiti*, octobre 2011

¹⁰⁶ Articles 26 – 29, *Décret organique du MTPTC*, 18 octobre 1983

¹⁰⁷ Arrêté de création du CIAT, 30 janvier 2009.

¹⁰⁸ CIAT brochure départementale, CIAT, *Toward a sustainable and concerted planning of the Haitian territory* [Document de présentation de la mission du CIAT], http://www.ciat.gouv.ht/download/download.php?val=20_misson+ciat

commentant que leurs projets de construction et de réaménagement urbain avaient été autorisés par l'UCLBP ou le MTPTC, puis, à un stade beaucoup plus avancé, elles disent avoir été informées qu'elles allaient devoir également coordonner et obtenir une nouvelle autorisation du CIAT. Des agendas de planification mixtes et un manque de coordination ont contribué au fait qu'au cours des trente dernières années, douze plans directeurs pour l'aménagement de Port-au-Prince ont été élaborés, mais n'ont jamais été adoptés ou mis en œuvre officiellement¹⁰⁹. En outre, les personnes interrogées ont également commenté la façon dont les plans urbains ou municipaux établis pour Port-au-Prince (malgré le fait que ces plans ne soient jamais officiellement adoptés) ne parviennent souvent pas à tenir compte des occupations informelles, en dépit de l'existence d'occupation à long terme (20 ans et plus) dans de nombreux sites.

L'apport des organismes fournisseurs d'abris, des bailleurs de fonds étrangers et des organisations internationales ont eu des résultats mitigés (bien qu'il faille noter les bonnes pratiques décrites ci-dessous); des organisations comme la Fondation Prince, par exemple, ont élaboré des plans pour la reconstruction de 50 blocs dans le centre de Port-au-Prince au début de 2011¹¹⁰, mais aucune preuve n'existe pour affirmer que ces plans ont progressé. En effet, les personnes interrogées ont noté que malgré la déclaration d'utilité publique couvrant une grande partie du centre-ville de Port-au-Prince afin de réaménager le secteur, les intérêts basés ailleurs dans la ville (principalement à Pétion-ville, ont empêché tout réaménagement dans des zones qui ne conviennent pas à leurs intérêts. D'autres personnes interrogées ont noté que les différents plans élaborés par les organisations internationales et les ONG remplacent les propres efforts de planification du gouvernement, et créent dans une certaine mesure une source de confusion supplémentaire dans le secteur de la planification.

Bonnes pratiques et solutions

Des documents émis par le gouvernement d'Haïti proposent un moyen de moderniser le système d'aménagement du territoire, même si la capacité actuelle pour le faire reste limitée. Une publication officielle du gouvernement note qu'«Haïti a manqué plusieurs occasions historiques et a gaspillé beaucoup de ses actifs» et affirme son intention d'utiliser l'arrondissement comme base territoriale pour l'aménagement du territoire et le développement local¹¹¹. La réhabilitation des zones urbaines est mentionnée comme une priorité, mais la publication ne contient pas de détails concernant les problèmes de logement et d'abri. Par ailleurs, le «cadre pour le retour au voisinage et la reconstruction de logement» approuvé par le gouvernement souligne que les processus de planification de l'aménagement stratégique du territoire doivent être mis en œuvre en consultation avec les acteurs nationaux et locaux, et que des efforts sont en cours pour élaborer des plans stratégiques et des aménagements à un rythme accéléré¹¹². Cependant, tandis que les efforts des organisations telles que l'ONU-Habitat et la Banque mondiale apparaissent dans le document-cadre, ni les personnes interrogées ni les investigations n'ont démontré que l'un des régimes mentionné ait été adopté ou mis en œuvre. Le cadre définit également l'intention de procéder à la planification communautaire et à la cartographie des risques de la communauté afin d'informer sur les efforts réalisés

¹⁰⁹ HPG Working Paper, *Faire fi des réalités! Problématiques foncières, institutions locales et action humanitaire après le tremblement de terre en Haïti*, septembre 2012

¹¹⁰ Prince's Foundation (site web), <http://www.princes-foundation.org/content/reconstruction-plan-port-au-prince-supported-haitian-president>

¹¹¹ MTPTC, *Plan stratégique pour le réaménagement d'Haïti*, non daté

¹¹² Gouvernement d'Haïti et Commission intérimaire de reconstruction d'Haïti, *Cadre pour le retour au voisinage et la reconstruction des logements*, version provisoire

en matière d'aménagement du territoire et d'améliorer le fonctionnement social et économique des quartiers.

Les organisations et les organismes externes ont également contribué à l'accomplissement de certaines bonnes pratiques. Le PNUD, par exemple, a développé une carte de zonage sismique de Port-au-Prince pour aider les acteurs étatiques à prendre des décisions éclairées en matière de planification urbaine et pour la construction de nouvelles structures¹¹³, et d'autres organismes ont rempli le «vide de planification», en menant à bien une planification de voisinage participative et la cartographie des droits fonciers¹¹⁴. Toutefois, le fait demeure que ce sont des efforts à petite échelle (en raison de la taille de la tâche à accomplir) et, bien que ces actions bénéficient d'un soutien de l'Etat et de la coordination, en général, elles sont effectuées en dehors du cadre formel de planification.

Une solution potentielle aux problèmes actuels dans le secteur de l'aménagement du territoire et concernant l'absence d'intégration des considérations relatives aux abris, apparaît dans le projet de politique nationale du logement¹¹⁵. La politique est relativement faible sur les détails car elle constitue seulement un projet pour la discussion, mais surtout, elle reconnaît la nécessité d'intégrer les considérations relatives aux abris dans le cadre national du logement et de la planification, et elle affirme que l'UCLBP coordonnera avec les acteurs humanitaires étatiques et non-gouvernementaux la construction d'un système plus robuste de planification dans la mesure où cela se rapporte aux interventions d'urgence, et afin d'institutionnaliser les stratégies élaborées pour les abris et les établissements. Plus précisément, les futures interventions d'urgence devraient avoir une stratégie de logement qui minimise le déplacement inutile et accélère la réhabilitation pour contribuer au développement précoce des communautés résilientes¹¹⁶. Les termes sont relativement vagues, mais l'intention et la déclaration doivent être félicitées; des personnes interrogées ont souligné que le manque d'orientation sur la politique du logement et la planification a créé des problèmes majeurs pour l'État, les citoyens et la communauté de l'aide internationale. En octobre 2013, l'UCLBP a publié un document-cadre¹¹⁷, et bien qu'il développe le cadre global au sein duquel le gouvernement espère canaliser la réforme –entre autres, le système de planification–, il ajoute relativement peu de substance au dispositif des règlements liés à l'aménagement du territoire en Haïti, et, malheureusement, ne développe pas des considérations propres liées aux abris, lesquelles apparaissaient dans le projet de politique nationale du logement de 2012. Toutefois, des entrevues avec des fonctionnaires de l'UCLBP ont révélé que le gouvernement élabore actuellement une documentation plus détaillée de la politique, ainsi que des lois et des règlements qui élargiraient considérablement le document-cadre. Les personnes interrogées étaient conscientes du fait que ce ne sera pas un processus facile ou rapide (surtout étant donné la situation politique en Haïti à la fin de l'année 2014), et le document-cadre ne représente que le début d'un projet à long terme de la réforme. Le fait que ce processus prenne tellement de temps a attiré

¹¹³ PNUD, *Haïti se relève*, décembre 2011

¹¹⁴ HPG, *Faire fi des réalités ! Problématiques foncières, institutions locales et action humanitaire après le tremblement de terre en Haïti*, septembre 2012

¹¹⁵ Gouvernement d'Haïti, *Politique nationale du logement, de l'habitat et du développement urbain* (document provisoire pour commentaires et suggestions), 30 avril 2012

¹¹⁶ Voir p.62, Ibid.

¹¹⁷ Gouvernement d'Haïti, *Politique nationale du logement, de l'habitat et du développement urbain – Document cadre*, octobre 2013

les critiques de certains milieux -par exemple, l'absence d'adoption formelle d'une politique nationale du logement a été notée avec préoccupation lors de la visite, en 2014, du Rapporteur spécial des Nations Unies pour les droits des personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays¹¹⁸.

Obstacles réglementaires communs concernant l'aménagement du territoire

Conclusion – Problèmes avec les règles d'aménagement du territoire

Dans la mesure où l'aménagement du territoire est concerné, le principal obstacle à la fourniture d'abris n'est peut-être pas l'abondance de la législation sur le sujet, puisque dans la pratique, elle est en grande partie négligée et inappliquée. Au lieu de cela, les vrais problèmes consistent à discerner la véritable responsabilité institutionnelle en matière de planification étant donné la myriade d'organismes gouvernementaux responsables, et le manque d'orientation pour l'aménagement du territoire en l'absence de toute législation, de politique ou de conseils globaux et convaincants. Tant que ces problèmes ne seront pas surmontés, la fourniture d'abris restera alors marquée par un manque de clarté sur la pertinence et la disponibilité des terres, et sur les règles concernant leur utilisation.

Recommandations

À long terme:

- Donner la priorité aux problèmes de fourniture d'abris dans les mises à jour futures de la politique nationale du logement et s'assurer que tous les plans statutaires développés par les autorités nationales départementales, municipales ou locales considèrent, dans la mesure du possible, l'affectation des terres appropriées pour l'utilisation comme abri d'urgence.
- S'appuyer sur l'élan acquis avec l'actuel document cadre de la politique nationale du logement, afin de définir clairement les responsabilités institutionnelles pour la planification de l'utilisation des terres, et le contenu nécessaire des documents de planification.
- Examiner et harmoniser les lois, les règlements, les règles et les normes existantes sur l'aménagement du territoire.

2.2 Environnement

Cadre juridique et institutionnel

Haïti possède une liste assez longue de lois relatives à l'environnement¹¹⁹, mais comme dans le reste du monde, aucun de ses règlements environnementaux n'a été élaboré en tenant compte des aspects post-catastrophe. Le point de départ pour l'examen des droits environnementaux en Haïti doit être la Constitution, qui affirme que l'environnement est le cadre naturel de la vie du peuple, et que «toutes pratiques susceptibles de perturber l'équilibre écologique sont formellement interdites¹²⁰». La

¹¹⁸ Radio France Internationale, Haïti: Absence de politique nationale du logement, <http://www.rfi.fr/emission/20140709-haiti-logement-reconstruction/>

¹¹⁹ Pour une liste détaillée des lois à la protection de l'environnement en Haïti, voir par exemple PNUD (annoté et compilé par Jean André Victor), *Code des lois haïtiennes de l'environnement*, 1995, <http://www.foprobim.org/Documents/EnvironmentalLawsofHaiti%20pdf.pdf>

¹²⁰ Article 253 de la Constitution d'Haïti

Constitution exige également que, entre autres choses, l'État protège les sites naturels et les forêts, et encourage le développement de sources d'énergie alternatives, et souligne aussi que les violations des lois environnementales sont passibles de sanctions¹²¹.

La norme la plus récente (et en fait la plus complète) sur la gestion de l'environnement en Haïti, est le décret du 12 octobre 2005 sur la gestion de l'environnement¹²², qui note curieusement que le droit constitutionnel à la propriété privée est soumis à des obligations de protection de l'environnement¹²³. Le décret établit un cadre pour l'évaluation environnementale, nécessaire pour toutes «les politiques, plans, programmes, projets ou activités susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement» qui «doivent nécessairement faire l'objet d'une évaluation environnementale». Ladite évaluation comprend une étude d'impact environnemental, une déclaration sur l'impact environnemental, les permis environnementaux et les audits environnementaux. Les évaluations sont soumises au Ministère de l'environnement (MDE) pour approbation. Cependant, une lacune dans la réglementation existe, puisque le MDE n'a pas encore publié de règlements qui précisent les projets et programmes qui devraient être soumis à des évaluations environnementales, ou à d'autres procédures applicables¹²⁴ (néanmoins, voir ci-dessous, concernant le projet de loi et les règlements qui couvrent ce domaine). Le décret établit également la responsabilité de surveillance de l'environnement, qui repose principalement sur le MDE, mais attribue aussi des responsabilités à la Police nationale haïtienne; cependant des preuves provenant du MDE révèlent que les écarts de capacité empêchent la mise en œuvre d'une réelle surveillance.

Le code rural d'Haïti contient de nombreuses dispositions relatives à l'environnement, et dans le cadre du décret de 2005, le code rural s'applique dans tous les cas où le décret ne l'a pas annulé ou contredit. Le volume du code rural signifie qu'une évaluation complète de ses dispositions n'est pas envisageable, mais, par exemple, il interdit de déboiser ou de défricher tout terrain présentant une déclivité de plus de 30 degrés dans les zones arides et de plus de 50 degrés dans les zones pluvieuses¹²⁵, ainsi que l'écorçage ou l'abattage des arbres sans l'autorisation du Ministère de l'agriculture¹²⁶. Toutefois, le consensus affirme que, malgré ces dispositions détaillées, ceci est rarement considéré ou exécuté de force.

Impact et mise en œuvre

En général, la mise en œuvre de la législation environnementale en Haïti est sérieusement déficiente et souffre de lacunes en matière de capacités institutionnelles. En effet le gouvernement d'Haïti a lui-même noté que la gestion environnementale et la réglementation ont toujours été faibles¹²⁷. Ainsi, cela signifie que la réglementation ne présente pas un obstacle juridique strict pour la fourniture d'abris en Haïti en soi, mais soulève la question selon laquelle le manque de réglementation et d'application

¹²¹ Articles 254 – 257, *Ibid*

¹²² Décret portant sur la gestion de l'environnement et de régulation de la conduite des citoyens pour un développement durable, 12 octobre 2005

¹²³ Article 9, *Ibid*.

¹²⁴ Leah Mueller for the Interim Haiti Recovery Commission, *Haitian Law as it applies to Housing and Reconstruction: A Legal Summary*, 3 juin 2011

¹²⁵ Article 63, Code rural d'Haïti

¹²⁶ Article 202, Code rural d'Haïti

¹²⁷ *Gouvernement d'Haïti, Politique nationale du logement, de l'habitat et du développement urbain* (projet de document pour commentaires et suggestions), 30 avril 2012

pourrait créer des problèmes environnementaux à la suite de la fourniture d'abris: par exemple, l'incapacité à prévenir la déforestation excessive afin de fournir des matériaux pour les abris, ou les problèmes causés par les déchets de la construction d'abris. Dans le cadre du décret de 2005, un programme national pour la gestion du territoire devait avoir été rédigé et mis en œuvre, mais à ce jour aucun programme n'est en place. Le régime d'évaluation d'impact environnemental est brièvement esquissé dans la loi¹²⁸, mais dans la pratique il repose presque exclusivement sur les entreprises, les autorités gouvernementales et les organismes internationaux qui développent et gèrent leurs propres évaluations d'impact environnemental et les soumettent au MDE pour approbation. Avec seulement un financement minimal et trois fonctionnaires disponibles au niveau national (et aucun au niveau départemental ou communal) pour les fins de l'évaluation des impacts environnementaux, le MDE est dépourvu de tout véritable pouvoir de surveillance ou d'exécution coercitive sur le processus d'évaluation.

Toutefois, dans un développement positif, le MDE en collaboration avec le PNUD prévoit de mettre en œuvre un cadre juridique plus détaillé pour le régime d'évaluation de l'impact environnemental national, qui implique la création d'un nouveau bureau national des évaluations environnementales et un cadre législatif et réglementaire connexe. À noter que ceci inclut également des conseils sectoriels techniques détaillés sur le contenu du dossier d'évaluation de l'impact ainsi que les procédures et les décisions à prendre. Les projets de documents finaux sont, à compter de décembre 2014, en attente de l'autorisation du ministre de l'environnement, qui est nécessaire avant que le processus législatif puisse commencer. Le Plan d'action pour l'environnement en Haïti¹²⁹, qui couvre une période de 15 ans, n'a fait l'objet que d'une mise en œuvre minimale, même si un récent Plan d'action pour le relèvement et le développement national d'Haïti de 2010 semble plus prometteur et intègre la protection de l'environnement dans plusieurs domaines clés du plan. Par ailleurs, certains commentateurs ont noté qu'à la suite du séisme de 2010, le MDE a accru sa visibilité et son importance. Par exemple, il a nommé des directeurs régionaux chargés d'observer et de superviser les efforts de reconstruction et de s'engager activement dans le système de groupes sectoriels utilisé par les organisations d'aide¹³⁰.

Bonnes pratiques et solutions.

Le corpus de législation qui existe en Haïti en matière de protection de l'environnement peut au moins être considéré comme une bonne pratique en elle-même, bien que la loi exige une certaine forme de rationalisation afin de créer des droits positifs corrects et des obligations claires. En outre, l'accent mis sur l'environnement dans le projet du gouvernement sur la politique du logement est un pas en avant, et dans une certaine mesure les exigences proposées pour les organismes consistant à élaborer et soumettre des plans et des évaluations de gestion de l'environnement sont déjà suivies par les organismes multilatéraux les plus importants, mais en fonction de leur propre procédure interne plutôt que sur la base des exigences du gouvernement haïtien. Le projet de loi et les règlements concernant les évaluations d'impact environnemental doivent être accueillis comme un renforcement nécessaire du cadre juridique et, espérons-le, institutionnel. Toutefois, il convient de noter qu'une évaluation trop

¹²⁸ Chapitre IV, loi du 12 octobre 2005¹⁰⁷

¹²⁹ MDE, *Plan d'action pour l'environnement en Haïti*, 1999, disponible sur <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/ak491f/ak491f.pdf>

¹³⁰ Inter-Agency Standing Committee Shelter Cluster, *Shelter and Environment Haiti 2010*, 2010

approfondie de l'environnement et des exigences strictes en termes de compte rendu, peut entraver la fourniture d'abris, qui doit être rapide en situation d'urgence; il reste donc à voir si un équilibre peut être finalement trouvé entre la responsabilité et la rapidité d'exécution.

Obstacles réglementaires communs concernant l'aménagement du territoire

Conclusion – Problèmes avec la législation de protection de l'environnement

Les règlements de protection de l'environnement (ou leur absence) posent souvent des problèmes pour les organismes fournisseurs d'abris. Le cadre environnemental d'Haïti bénéficie d'une législation relativement prescriptive, mais souffre dans le plan de sa mise en œuvre. De plus, la législation n'envisage pas du tout l'interaction du droit de l'environnement et la fourniture d'abris en énonçant, par exemple, des domaines spécifiques de préoccupation environnementale et interdisant la fourniture d'abris sur ces zones. À l'heure actuelle, il n'est pas établi que les lois environnementales aient présenté une barrière spécifique à la fourniture d'abris en Haïti, par exemple à la suite du tremblement de terre de 2010, mais si l'on considère que la faiblesse de l'application conduit à des dommages environnementaux et que de tels dommages exacerbent l'impact des catastrophes naturelles, alors cela augmenterait les exigences des interventions en matière d'abris.

Recommandations

Pour le court terme:

- Dans le cadre de l'élaboration de plans de gestion des risques et d'urgence, envisager la participation des experts de l'environnement du gouvernement, de la société civile, des organisations internationales, du secteur privé et du secteur universitaire sur les questions pertinentes, y compris mais sans s'y limiter:
 - les normes minimales pour déterminer les terres allouées pour les abris et
 - assurer que les questions de protection de l'environnement soient intégrées dans les programmes relatifs aux abris et l'intervention d'urgence sans compromettre la nécessité de fournir une assistance en temps opportun.
- Des lignes directrices pourraient être incluses dans le PNGRD, le PNRU et le Plan national d'intervention afin de recommander que les normes environnementales internationales appropriées soient priorisées et respectées jusqu'à ce que le système national de gestion de l'environnement ait établi des normes et procédures.

Pour le long terme:

- Revoir et rationaliser la législation environnementale existante en Haïti: il pourrait s'agir d'abroger les lois anciennes obsolètes et/ou modifier d'autres lois anciennes, potentiellement par une loi-cadre ou un règlement lié au décret de 2006 sur la gestion de l'environnement.
- Donner la priorité à la création d'un bureau national des évaluations environnementales, ainsi que l'adoption de l'actuel projet des règlements sur l'évaluation d'impact environnemental et l'orientation sectorielle.

2.3 Construction

Cadre juridique et institutionnel

Des codes et les règlements de construction convenablement rédigés et appliqués peuvent avoir un impact positif important sur l'échelle des dommages structurels et la perte de vie résultant de catastrophes naturelles, et peuvent être utilisés pour établir des normes d'urgence applicables solides et des abris de transition. Cependant, les codes et les règlements du bâtiment peuvent aussi créer des obstacles à la fourniture d'abris, que ce soit par un manque de contenu ou des lacunes dans l'application, ou en imposant des exigences excessives concernant les matériaux et les normes de construction, et établissant de longs processus bureaucratiques pour les approbations. Le MTPTC détient la responsabilité des codes du bâtiment et du régime d'autorisation et, en vertu du décret créant le ministère, il est autorisé à établir des règlements de planification et des normes techniques de construction.

Les lois en vigueur régissant la construction sont généralement considérées comme obsolètes et sont rarement consultées. De plus, une certaine confusion existe pour déterminer quelles lois sont en vigueur. Un décret du 5 août 1937 réglemente l'apparence extérieure et les dimensions des bâtiments, les réparations, les démolitions, les exigences intérieures, etc.¹³¹. Il établit également le régime d'autorisation pour la construction, désignant le MTPTC comme l'autorité compétente pour l'examen des demandes de permis. Les inspections autorisées avant, pendant et après l'achèvement de la construction sont traitées au niveau municipal¹³². Toutefois, ce décret a été au moins partiellement remplacé par la loi du 29 mai 1963 établissant des règles particulières en matière de logement et de planification des villes et des zones de campagne pour développer la planification urbaine¹³³. L'UCLBP, le MTPTC et le CIAT considèrent que c'est la loi la plus revêtue d'autorité et normative pour le secteur de la construction¹³⁴. La loi de 1963 établit un système relativement complet de permis de construire, organisé sous la disposition générale selon laquelle toute nouvelle construction doit remplir certaines conditions spécifiques pour garantir la santé et la sécurité des habitants, des voisins et des utilisateurs des autoroutes/voies publiques¹³⁵. Les plans doivent être soumis à la Direction générale des travaux publics (c.-à-d. le MTPTC), qui a la capacité de rejeter ou de modifier les plans, et aucune nouvelle construction ou modifications de bâtiments existants ne peut avoir lieu sans son autorisation¹³⁶. À noter que la loi donne aux autorités locales ou au MTPTC, avec l'aide de la police si nécessaire, le droit de suspendre tous les travaux trouvés être en violation de la loi¹³⁷. En termes de contenu technique, la loi de 1963 est relativement superficielle et ne fixe que quelques dispositions de base pour la construction intérieure et extérieure¹³⁸. D'autres dispositions sur la construction sont éparpillées dans des textes légaux séparés; par exemple, un décret du 6 janvier 1982 interdit la construction sur

¹³¹ Décret-loi établissant des règles spéciales relatives à l'habitation et à l'aménagement des villes et des campagnes, 22 juillet 1937

¹³² Articles 29-33, *ibid.*

¹³³ Loi établissant des règles spéciales relatives à l'habitation et à l'aménagement des villes et des campagnes en vue de développer l'urbanisme, 29 mai 1963

¹³⁴ CIAT, MTPTC and UCLBP, *Lois et règlements d'urbanisme*, juillet 2013

¹³⁵ Article 12, loi du 29 mai 1963.

¹³⁶ Articles 30-32, *ibid.*

¹³⁷ Article 33, *ibid.*

¹³⁸ Articles 1-3, 13-14, 18-29, *ibid.*

des pentes supérieures à 50 degrés, tandis qu'un décret du 8 octobre 1992 interdit la construction dans les zones déclarées d'utilité publique.

Le gouvernement haïtien a édicté un Code national du bâtiment en 2012; auparavant le gouvernement a officiellement autorisé l'utilisation de certaines normes internationales comme une mesure provisoire¹³⁹. On peut se féliciter pour le champ d'application et le contenu détaillé dudit code et le fait qu'il promeut des niveaux de qualité de la construction qui aideront à prévenir les dommages subis par les bâtiments et les pertes de vie en cas de catastrophes. Cependant, dans le contexte du programme de fourniture d'abris, il existe un vide, puisque cette loi n'a pas de relation directe avec les normes de construction et ne contient pas des dispositions sur les abris.

Impact et mise en œuvre

Il a été noté que l'absence de dispositions du Code du bâtiment et de son application en Haïti est l'une des principales raisons pour lesquelles le tremblement de terre de 2010 a eu un impact dévastateur comparé à d'autres puissants tremblements de terre survenus dans d'autres pays¹⁴⁰. Les entretiens ont également révélé que l'application des normes de construction était minime avant le séisme et le régime d'autorisation rarement utilisé. Hors de Port-au-Prince et d'autres grands centres urbains, le système de régulation est tout sauf existant; les communautés interrogées ont évoqué la nécessité pour la mairie d'autoriser la construction dans les villes, mais dans la pratique, aucune norme n'est appliquée et les personnes payent tout simplement le montant exact (habituellement minime) pour recevoir l'autorisation officielle des autorités locales. De nombreuses personnes interrogées ont également noté que c'est une porte ouverte à la corruption de la part des fonctionnaires locaux, qui peuvent refuser d'accorder une autorisation à moins de recevoir un pot de vin. Dans les villages et les zones rurales, comme l'ont souligné plusieurs groupes de discussion de la communauté, l'autorisation de construction n'est pas un problème, et toute construction peut tout simplement être notifiée au CASEC, si la personne ne se trouve pas trop éloignée.

D'une manière générale, seuls les grandes entreprises et les particuliers fortunés se soucient de construire selon un standard décent, car la majorité des Haïtiens utilisent simplement des constructeurs locaux et des matériaux locaux (par exemple des parpaings produits localement qui peuvent ou non être conformes aux normes acceptables). Et tandis que les visites aux communautés paraissent indiquer que les Haïtiens connaissent les exigences nécessaires pour demander la permission pour la construction, les membres des communautés interrogées ont affirmé que ce processus a été suivi, alors que les personnes interrogées provenant du gouvernement et des ONG ont indiqué que cela ne se produit que dans une minorité de cas. Le régime d'autorisation pour la construction reflète le régime d'enregistrement foncier, ou bien lui est parallèle: tandis que les procédures formelles existent, la majorité de la population utilise des mécanismes qui ne relèvent pas de ce système.

¹³⁹ MTPTC, *Règles de calcul intérimaires pour les bâtiments en Haïti*, 15 février 2011; le MTPTC a autorisé l'utilisation du Code national du bâtiment – Canada 2005 (CNBC-05), American Concrete Institute ACI-318-95, International Building Code 2009 de l'International Code Council, Eurocode 8 du Comité européen de normalisation (1998), et le Caribbean Uniform Building Code, parties 1-3 1985 (CUBIC 1985).

¹⁴⁰ Voir, par exemple, les suivants rapports: *Online Building Safety Journal, Performance of Buildings in the Haiti Earthquake*, 2010, disponible sur <http://bsj.iccsafe.org/april/features/haiti.html>, *Le Nouvelliste, Logement: la faiblesse de l'État reste patente*, 13 juillet 2012, disponible sur <http://lenouvelliste.com/article4.php?newsid=107134>, et Melissa Lafsky, *The Power of Building Codes: Chile Death Toll Less than 1% That of Haiti*, *Infrastructurist*, 1 March 2010 <http://www.infrastructurist.com/2010/03/01/the-power-of-building-codes-chile-death-toll-less-than-1-that-of-haiti>

Toutefois, la publication d'un Code national du bâtiment et des efforts importants de renforcement des capacités entre les organisations internationales et le gouvernement haïtien semblent avoir produit un développement des capacités institutionnelles et la volonté de réformer les pratiques actuelles liées aux normes de construction, ainsi que le régime d'autorisation. La Direction des travaux publics du MTPTC, par exemple, a bénéficié de l'assistance technique d'organisations comme la Banque mondiale et ECHO, grâce auxquelles, ladite direction a considérablement amélioré sa capacité de gérer les grands projets de travaux publics.

Bonnes pratiques et solutions

L'absence de normes nationales applicables, combinée avec les déficits compréhensibles de capacité après le séisme de 2010, signifiait que les organismes fournisseurs d'abris devaient effectivement autoréguler la qualité de la construction des abris. Ces organismes ont coordonné leurs efforts à travers le système de groupes sectoriels, et, relativement peu de temps après le tremblement de terre, lorsque les opérations étaient passées de la phase d'urgence à une phase de relèvement, le groupe chargé des abris a procédé à la mise en œuvre de normes appropriées concernant les abris de transition (ce qui, dans ce cas signifiait des structures qui pouvaient être utilisées pour un maximum de trois années) et a convenu d'appliquer les normes Sphère pertinentes pour la construction d'abris de transition en Haïti¹⁴¹. Les personnes interrogées ont noté que le gouvernement haïtien a fait des apports à ce processus. Bien que ces normes ne pouvaient être considérées que persuasives, et que la capacité de les faire respecter était inexistante, la majorité des organismes fournisseurs d'abris y ont adhéré et ont procédé à des modifications dans le dessein des abris dues en grande partie à la disponibilité de ressources financières (par exemple, les donateurs donnent souvent le montant qu'ils sont disposés à verser par abri ou maison, ce qui détermine les matériaux à utiliser, la méthode de construction, etc.).

Le gouvernement haïtien a également fait preuve de bonnes pratiques, par exemple les guides publiés par le MTPTC en 2010, avec des documents distincts couvrant la construction¹⁴² et les réparations¹⁴³ des petits bâtiments, et un guide de renforts pour faire face aux événements sismiques et cycloniques en 2012¹⁴⁴. Les guides de la construction et des renforts des petits bâtiments ont été particulièrement utiles car ils définissent les exigences et les normes d'une manière lisible et accessible, font un bon usage des dessins et des couleurs, de manière à les rendre accessibles aux constructeurs locaux. On ne connaît pas exactement l'impact de ces guides, mais leur développement et leur existence représentent une bonne pratique et une solution à l'absence de surveillance réglementaire, et a constitué une approche pragmatique, tentant d'encourager l'autorégulation (comme une solution pour surmonter le manque de capacité du gouvernement). Les organismes fournisseurs d'abris sont également engagés dans des activités similaires (et dans certains cas contribuent activement à l'utilisation et la distribution des guides du gouvernement); la FICR, par exemple, a

¹⁴¹ Voir Inter-Agency Standing Committee (Haiti Shelter Cluster), *Transitional Shelter Technical Guidance*, 19 février 2010, et Le Projet Sphère, *Charte humanitaire et normes minimales pour les interventions humanitaires*, 2011

¹⁴² MTPTC et MICT, *Guide de bonnes pratiques pour la construction de petits bâtiments en maçonnerie chaînée en Haïti*, septembre 2010

¹⁴³ MTPTC, *Guide pratique de réparation de petits bâtiments en Haïti*, octobre 2010

¹⁴⁴ MTPTC, *Guide de renforcement parasismique et paracyclonique des bâtiments*, 2012

développé des dépliants courts, accessibles, portant sur les normes de construction et de reconstruction de base, et les a distribués au sein des communautés et aux maçons locaux.

On peut également soutenir que les efforts de renforcement des capacités de certaines ONG peuvent être considérés comme de bonnes pratiques ou des solutions à l'existence de barrières réglementaires. Par exemple, en cas d'absence de surveillance ou de capacité du gouvernement de s'assurer qu'Haïti soit «mieux reconstruit», des programmes de formation locaux à une relativement petite échelle, ont formé des maçons sur les normes de construction, y compris en prenant en compte les mesures élémentaires de résistance face aux tremblements de terre et aux ouragans. Par exemple, l'ONG «Build Change Haiti» (qui construit le changement en améliorant la façon de construire), en parallèle avec la distribution de notes d'orientation et des ressources techniques simplifiées¹⁴⁵, offre des programmes de formation pour les ingénieurs et les constructeurs locaux, ainsi que des ateliers pour les propriétaires, dans le but de partager les connaissances sur la construction parasismique (leur permettant ainsi de superviser les normes de construction appropriées pour leur propre maison).

Obstacles réglementaires communs concernant l'aménagement du territoire

Conclusion – Problèmes avec les normes de construction

Tandis que la conformité avec les codes nationaux du bâtiment existants, pouvant retarder la construction d'un abri, constitue une barrière réglementaire commune, c'est le manque de codes nationaux qui présente une barrière en Haïti. Suite à la publication du Code national du bâtiment en 2012, Haïti n'est plus en défaut en termes de cadre juridique pour la construction. Le gouvernement a également eu une attitude proactive avant 2012, en autorisant l'utilisation de normes de construction internationales appropriées. Cependant, les capacités institutionnelles pour réglementer et faire respecter la construction ont été faibles, bien que le renforcement des capacités au sein du gouvernement et la volonté politique accrue aient entraîné des changements positifs. L'absence de codes nationaux ou de lignes directrices appropriées pour la fourniture d'abris signifie que les organismes fournisseurs d'abris utilisent leurs propres normes applicables, après le séisme de 2010; d'autres solutions ont consisté à élaborer des directives accessibles et renforcer les capacités des maçons et des ingénieurs au niveau local.

Recommandations

Pour le court terme:

- Il est recommandé que le Plan national d'intervention ou un plan national d'urgence séparé comprennent une section portant sur les normes de construction des abris dans les situations de post-catastrophe. Cela devrait permettre d'adapter les normes pertinentes du Code national du bâtiment actuel à un contexte de fourniture d'abris, et s'il reste encore des lacunes, recommander l'emploi des normes internationales appropriées. (par exemple, liées à la conception d'un abri accessible). Il est important que ces dispositions établissent aussi la responsabilité institutionnelle de la supervision de la construction d'abris; cela pourrait aussi

¹⁴⁵ Voir les ressources disponibles sur Build Change – earthquake-resistant houses for Haiti, <http://www.buildchange.org/resources.php#haiti>

inclure des lignes directrices sur la façon dont les organismes gouvernementaux compétents coordonneraient avec les organismes compétents en matière d'abris (par exemple, en se basant sur l'expérience avec le système des groupes sectoriels liés à la fourniture d'abris utilisée après le séisme de 2010). Il est recommandé que ces lignes directrices soient élaborées avec l'implication de la société civile haïtienne et les aspects pertinents du secteur privé, ainsi que les organismes fournisseurs d'abris locaux et internationaux.

Pour le long terme:

- Compte tenu du risque élevé de futures catastrophes naturelles, l'adoption de directives qui adoptent les normes internationales pour la construction d'abris devrait être une priorité. Ces lignes directrices pourraient, par exemple, être incorporées dans le Code national du bâtiment actuel ou être développées comme un plan «autonome» ou document-cadre et devraient considérer les points suivants:
 - L'autorisation de dérogations appropriées des normes de construction «normales» en cas d'urgence, sous réserve du respect de certaines normes minimales;
 - L'incorporation de directives internationales et des meilleures pratiques telles que les normes Sphère; et
 - L'application des directives susmentionnées et des normes pour toutes les entités engagées dans la construction d'abris.
- Continuer à concentrer les efforts tendant au renforcement des capacités du personnel du gouvernement impliqué dans la régulation de la construction et de l'application, et assurer que les activités de sensibilisation aient lieu pour informer le public, les maçons, les ingénieurs et autres acteurs sur les dispositions du Code national du bâtiment et souligner les enjeux de la construction dans les situations d'urgence.

3. Lois et règlements transversaux

3.1 Facilitation de l'assistance internationale et des abris

Cadre juridique et institutionnel

Un rapport précédent de la FICR a déjà traité de l'évaluation du cadre juridique pour la facilitation et la réglementation de la réponse internationale aux catastrophes en Haïti, et l'analyse des nombreuses questions qui entourent la facilitation n'est pas l'objet du présent rapport. C'est pour cela que cette section analysera deux domaines clés de la facilitation que les entretiens ont mis en évidence comme étant d'une importance stratégique pour l'assistance avec des abris: les mécanismes de coordination pour les acteurs concernés et l'importation de matériaux de construction.

Alors que la surveillance des ONG opérant en Haïti est réglementée par le MPCE en vertu du décret du 14 septembre 1989¹⁴⁶, les questions sur la facilitation et la coordination de la fourniture internationale d'abris sont traitées dans le Plan national de gestion des risques et des désastres d'Haïti (2011) (PNGRD)¹⁴⁷, et le Plan national de réponse aux urgences 2009) (PNRU)¹⁴⁸. Bien qu'ils ne soient que des plans, les deux sont visés dans la loi du 15 avril 2010¹⁴⁹ sur l'état d'urgence. Le PNGRD prévoit l'activation d'un centre d'opérations d'urgence en cas de catastrophe (ou une menace imminente découlant d'une catastrophe) et la création d'un groupe d'appui à la coopération internationale pour coordonner les offres d'aide étrangère. Le PNRU prévoit la mise en œuvre d'un système national pour gérer et contrôler les dons de biens et services relevant du Ministère des affaires étrangères (MAE), ainsi que le développement et la mise en œuvre d'une unité de gestion des urgences dans le cadre du MAE.

En termes d'importation des matériaux utilisés dans la construction d'abris, les marchandises introduites en Haïti sont prévues dans le Code douanier de 1987¹⁵⁰. Cependant rien n'est prévu dans ce texte concernant l'importation de matériaux de construction en cas de catastrophe; au lieu de cela, le Ministère de l'économie et des finances (MEF) a publié ses procédures afin de faciliter le dédouanement des articles destinés aux victimes du séisme de 2010. Auparavant, il avait déjà déclaré un moratoire suspendant certaines réglementations douanières pour les trois mois suivant l'impact d'un ouragan (septembre 2008); les procédures de 2010 ont été appliquées également sur une période initiale de trois mois.

Impact et mise en œuvre

Alors que les plans et les autorités d'Haïti au niveau national prévoient des mécanismes utiles qui devraient être utilisés en cas d'urgence, ceux-ci n'avaient pas été créés auparavant et n'étaient pas opérationnels lors de la réponse au séisme de 2010. Cependant, en vertu de la loi d'avril 2010 sur l'état d'urgence, le gouvernement

¹⁴⁶ Décret modifiant la loi du 13 décembre 1982 régissant les ONG, 14 septembre 1989

¹⁴⁷ Ministère de l'Intérieur et du Développement régional et local

¹⁴⁸ Gouvernement d'Haïti, *Plan d'intervention d'urgence portant création du Système national de gestion des risques et des désastres*, 2001 (mise à jour de septembre 2009)

¹⁴⁹ Loi sur l'état d'urgence du 15 avril 2010 abrogeant la loi sur l'état d'urgence de septembre 2008, *Le Moniteur* n° 83, 10 septembre 2008

¹⁵⁰ Décret relatif au Code douanier, 13 juillet 1987

haïtien a créé la Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti (CIRH)¹⁵¹, afin d'assurer l'affectation efficace des ressources et du soutien. La CIRH a été active pendant une période de 18 mois suivant sa création ; nombre de ses fonctions sont maintenant passées au *Cadre de coordination de l'aide externe au développement (CAED)*¹⁵². La CIRH fut investie d'un large éventail de pouvoirs, et son but, entre autres, était d'assurer la coordination, pour le compte du Gouvernement d'Haïti, des donateurs, des ONG, du secteur privé et d'autres acteurs qui cherchaient à fournir un soutien au réaménagement d'Haïti.

Les pratiques douanières standard ont été suspendues dans le mois suivant le tremblement de terre de 2010; un personnel de frontière réduit n'exigeait pas les déclarations de marchandises et a autorisé toutes les fournitures à entrer en Haïti, sur une simple demande orale pour le dédouanement. Comme indiqué ci-dessus, les procédures de dédouanement émises par le MEF ont permis d'accélérer le dédouanement, et ont inclus des exemptions fiscales et douanières sur les listes d'articles nécessaires pour les bénéficiaires de l'aide. Les procédures ont créé une unité douanière spécialisée avec fonctionnaires provenant du MPCE, du MEF et du service douanier, ce qui a permis d'accélérer considérablement les processus douaniers. Cependant, une fois la période initiale de trois mois expirée, les procédures douanières ont de nouveau été régies selon les exigences normales du droit, ce qui a causé de graves complications, des retards et des blocages dans l'importation de l'aide humanitaire¹⁵³.

De nombreuses personnes interrogées provenant des ONG ont soulevé la question des formalités douanières comme étant un obstacle à la fourniture d'abris. Alors que les grandes organisations internationales telles que l'ONU avait moins de problèmes en raison de leur statut juridique auprès du gouvernement, les organisations plus petites (même celles légalement enregistrées en Haïti) ont attendu des mois pour réussir à dédouaner la marchandise au port de Port-au-Prince. Plusieurs personnes interrogées ont mentionné l'exemple spécifique des importations de bois destiné à la construction d'abris provisoires; de nombreuses organisations ont sollicité un type de bois non disponible en Haïti, lequel a dû être importé en grande quantité. Des chargements massifs de bois ont été retenus à la douane pour six mois ou plus, ce qui a retardé la construction d'abris. Toutefois, la faute ne peut pas être entièrement rejetée sur les procédures douanières haïtiennes; certaines organisations qui importaient du bois n'étaient pas correctement enregistrées en tant qu'ONG en Haïti et étaient donc assujetties à l'impôt sur le bois; les négociations sur le paiement ont ajouté du retard au processus. En outre, l'incapacité à engager les entreprises haïtiennes dans le processus d'achat et d'importation pourrait avoir entraîné des retards délibérés au port, selon une personne interrogée. La corruption s'est avérée un autre problème, décrit plus en détail dans la section 3 (b) ci-dessous. L'exemple révèle le besoin pressant d'une réglementation douanière claire et transparente qui facilite l'entrée des produits spécifiques liés à la construction d'abris.

Bonnes pratiques et solutions

La création de la CIRH peut être considérée comme une bonne pratique de la part du gouvernement, qui a voulu établir ainsi une autorité centrale ayant de larges

¹⁵¹ Article 14, *Loi portant amendement de la loi sur l'état d'urgence du 9 septembre 2008, 19 avril 2010*

¹⁵² Fonds de reconstruction d'Haïti (site web), *A new framework for the coordination of external assistance in support of Haiti's development*, <http://www.haitireconstructionfund.org/node/175>

¹⁵³ FICR, *IDRL en Haïti*, 2012

pouvoirs et qui fût en mesure de coordonner et de contrôler l'aide étrangère; mais il est à noter que le gouvernement a créé une entité afin de prendre en charge les types de responsabilités déjà attribuées dans le cadre des plans nationaux. Une autre bonne pratique fut l'adoption des procédures du gouvernement pour faciliter le dédouanement de l'aide humanitaire dans les premiers mois suivant le séisme de 2010. Cependant, l'absence d'une période de transition une fois les procédures expirées et l'incapacité d'examiner la question de la nécessité continue d'importer les matériaux pour les abris, ont engendré de la confusion et des retards.

Un autre exemple de bonne pratique est celui selon lequel les efforts continus du gouvernement haïtien pour mettre en œuvre des lois qui améliorent le cadre juridique relatif aux opérations internationales de secours en cas de catastrophe en Haïti. Avec le soutien de la Croix-Rouge haïtienne et la Fédération internationale aux efforts officiels pour moderniser la législation (notamment le Code de construction récent), la législation a été rédigée et, dans certains cas adoptée dans les domaines suivants:

- l'enregistrement des organisations internationales et étrangères humanitaires et de développement;
- le dédouanement des biens de secours et de l'équipement, y compris l'importation de médicaments;
- la facilitation des télécommunications (y compris le projet de ratification de la Convention de Tampere);
- la mise à jour du projet de loi sur le système national de gestion des risques de catastrophe (y compris le renforcement juridique et la structuration de la Direction de la protection civile); et
- la révision du PNGRD et du PNRU avec le PNUD.

Le système de grappes («clusters» en anglais) sectorielles établi par la communauté internationale en réponse au tremblement de terre de 2010 a été conçu pour assurer l'organisation des efforts des acteurs dans un certain nombre de domaines stratégiques (notamment l'abri, mais d'autres grappes ont également couvert des domaines tels que le relèvement rapide, la nourriture, la santé et la logistique) et peut être considéré comme une bonne réponse à l'absence de capacité de coordination du gouvernement. Cependant, il est possible de dire, étant donné l'ampleur de la réponse humanitaire, qu'il est peu probable que même si le tremblement de terre n'avait pas affecté la capacité du gouvernement haïtien, celui-ci n'aurait pas été en mesure de coordonner efficacement le grand nombre d'organisations qui sont arrivées après le tremblement de terre (550 organisations enregistrées auprès du système des groupes sectoriels). En outre, les avantages du système des grappes sectorielles doivent être évalués et comparés aux inconvénients, comme en témoignent les personnes interrogées et les commentateurs. Le grand nombre d'organisations en Haïti, dont une grande quantité ne disposait pas de l'expertise technique nécessaire à leur contribution, a présenté un défi logistique et de coordination, car elles ont épuisé les ressources déjà limitées et réduit l'efficacité du mécanisme de coordination en raison de leur inexpérience¹⁵⁴. De plus, des critiques ont souligné le manque de cohésion stratégique du système des grappes sectorielles sur des questions telles que la terre et le régime foncier, le fait que le système des

¹⁵⁴ Voir, par exemple, FICR, IDRL en Haïti, 2012, et HPG Working Paper, *Faire fi des réalités ! Problématiques foncières, institutions locales et action humanitaire après le tremblement de terre en Haïti*, septembre 2012

grappes sectorielles ait fragmenté les besoins des personnes touchées et l'absence de dialogue entre les secteurs humanitaires et de reconstruction¹⁵⁵. Cela a été aggravé par les obstacles auxquels l'État haïtien a dû faire face pendant les premières années des opérations, qui ont provoqué un manque de capacité de direction institutionnelle sur les questions de secours d'urgence, de reconstruction ou concernant la terre.

Obstacles réglementaires communs applicables à la facilitation de l'assistance internationale avec des abris

Conclusion – Problèmes spécifiques à l'assistance internationale avec des abris

La fourniture d'assistance avec des abris ouvre un éventail de problèmes potentiels spécifiques, allant des difficultés rencontrées lors de l'importation de matériel de construction d'abris, à un manque de direction des gouvernements nationaux. D'importants problèmes peuvent aussi survenir dans la communauté des organismes fournisseurs d'abris qui ne parviennent pas toujours à s'engager pleinement avec les autorités locales et les ONG. En Haïti, l'échec à établir des mécanismes de coordination tels que proposés dans le cadre du PNGRD et du PNRU représente une lacune dans la mise en œuvre qui a été, dans une certaine mesure, couverte par la création de la CIRH, et les organismes internationaux ont rapidement développé leur propre solution au sein du système des grappes sectorielles. Cependant, le système des grappes sectorielles n'était pas parfait et souvent les organismes fournisseurs d'abris ne s'engageaient pas avec les autorités haïtiennes et sur des questions à plus long terme.

Après une période initiale d'accélération du dédouanement, d'importation de matériaux pour la construction d'abris a été retardée à la fois par des procédures propres au gouvernement et par un manque de connaissance des règles de la part des organisations elles-mêmes.

Recommandations

Pour le court terme:

- Il est recommandé que le gouvernement revoie le PNGRD et le PNRU et envisage des modifications appropriées visant à assurer une meilleure réglementation et la supervision de la communauté internationale dans les situations d'urgence. Il faudrait envisager des dispositions qui améliorent les mécanismes de coordination, afin de s'assurer que les acteurs ne compromettent pas les efforts de secours du fait de leur inexpérience, leur manque de capacité technique ou leur refus de se coordonner avec les acteurs étatiques et autres. Il est recommandé qu'une attention particulière soit accordée aux «Lignes directrices IDRL» de la FICR comme base pour, entre autres buts, intégrer des normes de qualité minimales pour l'aide humanitaire et développer des moyens juridiques nécessaires afin que les acteurs travaillent efficacement.

Pour le long terme:

- Adopter des procédures douanières d'urgence pour faciliter, entre autres, l'entrée des matériaux de construction (dans le cas où les matériaux de prix et de qualité raisonnable ne peuvent pas être rapidement achetés sur le marché local), avec une attention particulière sur les exonérations fiscales et accélérer les procédures

¹⁵⁵ HPG, *Faire fi des réalités ! Problématiques foncières, institutions locales et action humanitaire après le tremblement de terre en Haïti*, septembre 2012

soumises à des conditions raisonnables d'entrée. Les Lignes directrices «IDRL» pourraient être considérées comme un point de départ pour le développement de facilités juridiques et d'accommodements efficaces et appropriés.

- Revoir le Code douanier en vue de l'élaboration d'un document d'orientation précisant des descriptions détaillées des procédures et des pratiques douanières, afin de permettre aux acteurs de se familiariser avec les exigences.

3.2 Corruption

Cadre juridique et institutionnel

La corruption est traitée dans le Code pénal haïtien¹⁵⁶, mais les huit articles pertinents constituent une articulation de dispositions légales relativement brève pour un problème qui est considéré comme endémique en Haïti et ils se concentrent uniquement sur le gain financier provenant de la corruption. En résumé, le Code pénal prévoit des sanctions applicables aux fonctionnaires qui se sont enrichis de façon illicite du fait de leurs fonctions. Toutefois, le cadre juridique de la lutte contre la corruption a récemment été élargi par l'adoption le 12 mars 2014¹⁵⁷, par le Parlement haïtien, d'une loi pour la prévention et la répression de la corruption. Cette loi établit 14 crimes spécifiques de corruption (y compris la subornation, le détournement de biens publics, le blanchiment d'argent, et le favoritisme) pour lesquels il existe des peines allant de trois à quinze ans d'emprisonnement et des amendes¹⁵⁸. La loi prévoit aussi des modifications importantes aux articles susmentionnés du Code pénal, étendant leur application à un plus large éventail d'agents publics et modifiant les sanctions pertinentes¹⁵⁹. Il n'existe pas de règles spécifiques dans les lois pertinentes qui empêchent ou pénalisent la corruption liée à la fourniture d'abris ou en situation d'urgence.

La responsabilité institutionnelle pour traiter des questions de corruption incombe à l'Unité de lutte contre la corruption (ULCC), créée par décret en 2004¹⁶⁰, sous la supervision générale du Ministère de l'économie et des finances. Sa mission est de travailler pour lutter contre la corruption dans «toutes ses formes¹⁶¹».

Impact et mise en œuvre

«La corruption dans le secteur foncier en Haïti est monnaie courante, en particulier à Port-au-Prince, où la valeur des terres est plus élevée, du fait de la compétition pour les terres. La corruption est plus répandue quand il y a un manque de transparence, quand il y a une situation de monopole, lorsque les règles et les règlements sont complexes, et lorsque le public ne peut pas facilement contrôler la distribution du produit en question. Tout cela s'applique au secteur des terres à Port-au-Prince¹⁶²».

¹⁵⁶ Articles 137 à 144 du Code pénal d'Haïti 1985

¹⁵⁷ *Loi portant prévention et répression de la corruption*, 12 mars 2014

¹⁵⁸ Articles 5 à 10, *ibid.*

¹⁵⁹ Chapitre IV, *Ibid.*

¹⁶⁰ Arrêté créant un organisme à caractère administratif dénommé: Unité de Lutte contre la corruption, 8 septembre 2004

¹⁶¹ Article 2, *Ibid.*

¹⁶² UN-Habitat, *A Situational Analysis of Metropolitan Port-au-Prince, Haiti – Summary Report*, 2010

L'incapacité du cadre juridique actuel d'Haïti pour faire face aux problèmes de corruption se reflète dans le fait que Transparency International ait classé Haïti dans la position 161 sur un total de 175 pays dans son dernier indice de perception de la corruption en 2014, avec un score de seulement 19/100 pour les trois dernières années consécutives¹⁶³. D'innombrables rapports et commentateurs ont observé une corruption endémique dans la vie publique haïtienne, au point qu'il n'y a pas grand-chose à ajouter à cet égard. L'absence de mise en œuvre et d'exécution coercitive a été vivement ressentie entre les organismes fournisseurs d'abris dans le contexte post-séisme. Plusieurs personnes interrogées ont souligné que les matériaux pour la construction des abris ont été retenus au port de Port-au-Prince sans aucune autre raison que la corruption. Des demandes de paiement se sont généralement, soit présentées directement de la part des fonctionnaires concernés ou, plus couramment, ont été à peine déguisées, comme étant par exemple, des frais de surestaries supplémentaires. La plupart des personnes interrogées ont reconnu ces pratiques comme une «réalité», en notant que les politiques de la plupart des organisations visant à empêcher de payer des pots-de-vin ou luttant contre la corruption entraînent des retards inévitables. Souvent, ces situations sont résolues en utilisant (et en payant) des intermédiaires et des négociateurs qui fournissent tout simplement un moyen commode de négociation et en payant un pot-de-vin, évitant des ennuis avec les procédures anti-corruption.

Les personnes interrogées ont mis également en évidence l'existence d'entrepreneurs en construction locaux engagés dans d'autres formes de corruption, même s'il est important de noter qu'il s'agit d'une petite minorité d'entreprises ou des individus peu fiables, par exemple, des matériaux qui étaient régulièrement manquants lors des déplacements (et même parfois la tentative de le revendre aux propres organismes fournisseurs d'abris), le vol de matériaux de construction et les demandes non autorisées de paiements pour la construction d'abris.

La corruption liée aux transactions relatives à la terre a également été soulignée lors des interviews. Une ONG avait de bonnes raisons de croire qu'un juge local avait été payé pour passer une décision de justice contre leur prétention à utiliser une parcelle de terre pour construire un grand nombre d'abris (qui avait été initialement prévu par la mairie, en se basant sur le fait que c'était des terres publiques). Une autre personne interrogée a expliqué comment un CASEC avait été payé pour organiser l'autorisation d'utiliser des terres pour les abris avec la DGI et les autorités locales, mais avait simplement apposé une signature frauduleuse sur les documents. Des problèmes sont également apparus avec les bénéficiaires des abris: plusieurs exemples de personnes qui utilisent de faux documents pour obtenir un abri de transition ont été observés, ayant pour résultat le vol de l'abri (c'est-à-dire, les matériaux de construction constitutifs). A noter également l'exemple mentionné à la section 3 (a) ci-dessus concernant la collusion possible des intérêts des entreprises locales avec les autorités douanières pour empêcher l'entrée des marchandises en Haïti.

Bonnes pratiques et solutions

Une personne interrogée provenant d'une organisation internationale a expliqué que les questions de vol et la corruption parmi les bénéficiaires des abris de transition ont été empêchées par le dépistage extrêmement minutieux des bénéficiaires, en s'appuyant non seulement sur la documentation, mais également sur la vérification auprès de la communauté. Toutefois, ce processus a pris plus de temps et a donc

¹⁶³ Transparency International, *Indice de perception de la corruption*, 2014

retardé l'accès des bénéficiaires aux abris. Des organisations ont adopté différentes techniques pour faire face à la corruption chez les entrepreneurs locaux. Une méthode efficace a consisté à s'appuyer sur les connaissances profondes de la communauté et le partage des informations, et le fait que les responsables des vols et de la corruption sont généralement connus de la communauté où ils travaillent (puisqu'ils résident souvent dans la même zone). Une fois que le vol des matériaux était identifié, des représentants de la communauté étaient invités à intervenir et parler à ceux qu'ils croyaient être les responsables. Dans de nombreux cas, en donnant aux représentants de la communauté la capacité de faire face aux responsables, et de leur expliquer l'importance des matériaux pour la construction des abris, le problème a été résolu.

Le fait de compter sur une législation moderne anticorruption, et qu'il y ait un mandat et un cadre institutionnel clairs pour aborder la question, est en soi une bonne pratique qui a le potentiel de réduire l'impact de la corruption sur le secteur de la fourniture d'abris et dans les situations de post-catastrophe en général. La principale législation anti-corruption étant extrêmement récente, il est trop tôt pour juger de son impact; l'ULCC a déjà une stratégie nationale anti-corruption en place¹⁶⁴ telle que requise par son décret de 2004, mais doit être mise à jour afin de l'harmoniser avec la loi anti-corruption de 2014.

Obstacles réglementaires communs applicables à la corruption

Conclusion – L'impact de la corruption dans le cadre des abris d'urgence

Haïti est un exemple des risques de corruption que confronte le secteur chargé des abris dans des contextes de post-catastrophe. Un faible contexte institutionnel de lutte contre la corruption, ainsi que la grande prévalence de la corruption dans la vie publique et privée, signifiait que les organismes fournisseurs d'abris faisaient face à des défis importants, qui vont de demandes de pots-de-vin pour l'importation de matériaux de construction d'abris, aux vols de matériaux par des entrepreneurs locaux et des supposés bénéficiaires d'abris.

Bien que difficile à aborder, la sélection rigoureuse des bénéficiaires et une approche progressive pour résoudre les problèmes de corruption impliquant des personnalités de la communauté a apporté des solutions aux problèmes.

Recommandations

Pour le long terme:

- La loi anti-corruption existante devrait être amplifiée pour prévenir la corruption dans les situations de post-catastrophe. Une attention particulière devrait être accordée à la nécessité d'équilibrer la protection contre le risque de retarder indûment des opérations.

3.3 Systèmes juridiques parallèles

Cadre juridique et institutionnel

Pour les fins du présent rapport, le terme «systèmes juridiques parallèles» est interprété principalement de deux manières: d'une part, l'existence de régimes juridiques distincts pour les zones urbaines et rurales, et d'autre part, l'existence de deux systèmes du droit:

¹⁶⁴ ULCC, *Strategie Nationale de Lutte contre la Corruption*, undated

formel et informel (appelé aussi coutumier ou traditionnel). Fait intéressant, en Haïti ces deux sphères sont étroitement liées: le système juridique formel est beaucoup plus répandu dans les milieux urbains, alors que dans les zones rurales c'est le système informel ou coutumier qui prédomine. Bien sûr, il s'agit d'une généralisation puisque des systèmes informels existent en milieu urbain et que le système formel se juxtapose parfois sur la vie rurale. Plusieurs commentateurs notables ont fait référence à cette division, la plaçant dans le contexte de la séparation historique entre les mulâtres de l'élite haïtienne et la paysannerie entraînant de forts contrastes entre la tradition juridique haïtienne très bureaucratisée (et essentiellement urbaine) et une tradition orale dans les zones rurales, axée sur la coutume vaguement héritée de la tradition de l'Afrique de l'Ouest et adaptée aux valeurs locales haïtiennes¹⁶⁵. Haïti ne possède pas de lois ou de règlements qui reconnaissent des systèmes juridiques parallèles ou coutumiers dans le cadre juridique formel. Cependant des acteurs interviewés, en particulier au niveau de la communauté, ont souligné leur grande importance dans la vie quotidienne de nombreuses personnes, voire la plupart, des Haïtiens. En dehors des centres urbains, la présence de l'État est minimale et des fonctionnaires locaux tels que ceux des CASEC et des ASEC sont généralement des membres de la communauté eux-mêmes et ne sont pas perçus comme étant essentiellement des acteurs «de l'État»; en pratique, ils font tout autant partie du système informel que du système formel. Cela signifie que les questions telles que la propriété et l'accès à la terre, ainsi que l'utilisation des ressources naturelles, sont généralement régies par les coutumes et les pratiques locales.

Impact et mise en œuvre

Le chapitre I du titre V de la Constitution porte comme titre «des collectivités territoriales et de la décentralisation» et l'article 87-4 du même texte dit que «la décentralisation doit être accompagnée de la déconcentration des services publics avec délégation de pouvoir et du décloisonnement industriel au profit des départements». Mais c'est là les seules deux mentions constitutionnelles de la décentralisation et en réalité Haïti est un pays politiquement très centralisé et son administration est très concentrée à la capitale¹⁶⁶, et l'autonomie administrative et financière des collectivités territoriales (à savoir les départements, les communes et sections communales) est purement théorique. En réalité, peu a été fait pour mettre en œuvre la structure de décentralisation prévue par la loi¹⁶⁷, et en tout cas la législation haïtienne ne peut être prise qu'au niveau national –aucun système de droit départemental ou communal n'existe–. Toutefois, le fait que, en dehors de Port-au-Prince et d'autres centres urbains, la terre est en théorie régie par les dispositions du Code rural haïtien de 1962 (modifié en 1986) signifie qu'une certaine forme de système juridique parallèle de fait existe, lequel distingue entre les droits des populations rurales et urbaines. Les personnes interrogées et les commentateurs ont noté que dans les milieux ruraux la propriété foncière est généralement régie par

¹⁶⁵ Voir, par exemple, Gérard Barthélémy, *L'univers rural haïtien: le pays en dehors*, Le Harmattan 1990, et Glenn R. Smucker, T. Anderson White, Michael Bannister, *Land Tenure and the adoption of agricultural technology in Haiti*, octobre 2000

¹⁶⁶ D'ailleurs, en droit public moderne décentralisation et concentration sont des notions correspondant à deux plans différents, quoique liées, de l'organisation d'un État: la décentralisation («local government» in anglosaxon law) est une notion politique et consiste en une forme d'autonomie des collectivités territoriales qui peut aller jusqu'au fédéralisme, tandis que la déconcentration est une notion administrative qui comporte, comme en Haïti, une certaine délégation d'autorité mais conservant la possibilité d'intervention de l'autorité centrale. La déconcentration est souvent combinée avec la centralisation politique avec le but d'atténuer les effets négatifs de celle-ci.

¹⁶⁷ USAID, *Local Governance Decentralisation in Haiti*, juillet 2006

le droit coutumier et la pratique, par opposition à la loi formelle. Ce système juridique parallèle s'étend bien au-delà des droits de propriété. Comme un analyste l'a observé, «aucune branche du droit n'y a échappé¹⁶⁸» et il est connu que le droit coutumier couvre des questions aussi diverses que le traitement des femmes, le mariage, le système pénal informel et les transactions commerciales¹⁶⁹. Bien que les entretiens avec des groupes de discussion communautaires se sont concentrés en grande partie sur les questions relatives à la terre et aux abris, certains membres de la communauté ont également noté des pratiques traditionnelles liées à l'utilisation des ressources naturelles (comme, par exemple, comment les «droits» de pêche dans les rivières locales sont appliqués entre les familles) et les droits de pâturage pour des chèvres et des vaches, ce qui suggère un système parallèle dynamique qui fonctionne presque sans intervention de l'État. Tel que décrit en détail dans la section 1 (c) ci-dessus, les communautés comptent aussi beaucoup sur les méthodes informelles de règlement des différends, se référant souvent aux pouvoirs décisionnels des coordonnateurs CASEC ou ASEC locales, ou encore, se tournant vers les comités de membres de la famille, les anciens du village, les prêtres vaudou ou les pasteurs de l'église.

Des rencontres avec des groupes de discussion communautaires menées pour ce projet ont également confirmé la mesure dans laquelle les droits de propriété et les transactions sont traités dans le cadre du droit coutumier. Seule une minorité de membres de la communauté interrogés a déclaré être titulaire des documents attestant leur propriété, et plusieurs de ces personnes interrogées ont reconnu que bien que possédant les papiers, ceux-ci ne sont pas nécessairement un gage de sécurité en raison à la fois de la confusion générale sur qui possède quoi et où, et le risque des revendications opportunistes et de la corruption (qui est beaucoup plus élevée dans les zones urbaines). En général les droits des personnes provenant des communautés interrogées sur les terres ont été, en substance, reconnus et protégés par la communauté car de nombreuses familles ont vécu sur les mêmes terres depuis des générations. Bien que certains commentateurs aient souligné à juste titre que de nombreux citoyens considèrent les autorités et les procédures étatiques formelles avec scepticisme, le fait est que des entretiens avec des groupes de discussion communautaires ont souligné non pas tant leur scepticisme, mais plutôt l'acceptation réaliste selon laquelle, en raison du manque d'accès et d'exécution, le système formel ne peut tout simplement pas exister de manière utile en dehors d'un milieu urbain, et les droits fonciers coutumiers sont perçus comme plus fiables (et dans de nombreux cas ils le sont, sans doute).

En fin de compte, le manque de reconnaissance du droit coutumier reste une lacune dans le cadre législatif et présente le danger de manquer l'occasion de renforcer judicieusement et efficacement le cadre juridique formel en intégrant des pratiques acceptées du système informel, par exemple à travers l'énumération basée sur la communauté et des mesures de vérification pour les terres contribuant aux efforts déployés par le gouvernement pour l'enregistrement et le cadastre, comme il est expliqué à la section 1 (a) ci-dessus, ou en intégrant la reconnaissance de l'histoire des accords verbaux et les pratiques en usage lors de transactions foncières. Spécifiquement en ce qui concerne les abris, il est également possible d'apprendre des pratiques communautaires de résolution informelle des conflits comme étant un moyen de réduire la pression sur la capacité des mécanismes formels de règlement des différends.

¹⁶⁸ Marie Goré, révision de Gilles Paisant, 'De la place de la coutume dans l'ordre juridique haïtien. Bilan et perspectives à la lumière du droit comparé', 2002
Dans *Revue internationale de droit comparé*, volume 55, numéro 4, 2003

¹⁶⁹ University of Toronto Faculty of Law International Human Rights Program, Law and Armed Conflict Working Group Report: Children's Legal Rights in Haiti, décembre 2008

Obstacles réglementaires communs concernant les systèmes juridiques parallèles

Conclusion

Les lois et règlements d'Haïti ne reconnaissent pas les lois et les pratiques coutumières suivies par la majorité des citoyens haïtiens. Les initiatives relatives aux abris pourraient bénéficier à l'avenir de l'intégration d'outils informels dans le cadre formel afin de fournir par exemple une plus grande certitude sur les droits fonciers, ou des mécanismes efficaces et rapides pour la résolution des différends.

Recommandations

Pour le long terme:

- Envisager l'élaboration d'une législation qui reconnaisse l'existence de lois et des pratiques coutumières, et équilibre la nécessité du respect de la Constitution et les droits positifs fondamentaux d'une part, dans le respect des lois traditionnelles et coutumières d'autre part. La législation devrait surtout permettre aux droits informels et coutumiers de former une base de droits formels.
- Dans le cadre de la fourniture d'abris, une attention particulière devrait être accordée aux lois ou pratiques coutumières qui aident à éliminer les obstacles à la fourniture d'abris. Cela pourrait impliquer l'adoption de politiques ou de lignes directrices qui autorisent et encouragent l'utilisation de pratiques informelles dans les situations de post-catastrophe.

3.4 Pratique d'inclusion (anti-discrimination)

Cadre juridique et institutionnel

En vertu de la Constitution d'Haïti, l'État a l'obligation absolue de garantir le droit à la vie, la santé et le respect en tant que personne humaine, de tous les citoyens sans distinction¹⁷⁰, et reconnaît que tous les Haïtiens sont égaux devant la loi¹⁷¹. Fait intéressant, la Constitution récemment amendée exige également que 30 % des employés du secteur public soient des femmes¹⁷². Il n'existe aucune législation, règlement ou lignes directrices pour traiter la question de la discrimination dans la fourniture d'abris.

Cependant, une loi importante a été adoptée en mai 2012 concernant l'intégration des personnes handicapées dans «toutes les sphères de la société haïtienne¹⁷³» et constitue une étape extrêmement positive vers l'identification et la protection des droits des personnes handicapées. La loi contient un certain nombre de dispositions louables qui crée une série de droits fondamentaux relatifs à l'accès et aux services pour les personnes handicapées, et oblige aussi l'État et le cas échéant d'autres acteurs. Le chapitre XII est pertinent dans le contexte de la fourniture d'abris, car il concerne les mesures obligatoires en cas de catastrophes naturelles¹⁷⁴. L'État a le devoir de veiller à ce que, dans le cas d'une catastrophe naturelle, une attention prioritaire soit

¹⁷⁰ Article 19 de la Constitution d'Haïti

¹⁷¹ Article 18 de la Constitution d'Haïti

¹⁷² Article 17.1 de la Constitution d'Haïti

¹⁷³ Loi portant sur l'intégration des personnes handicapées, Le Moniteur 169^eme année No. 79, 21 mai 2012

¹⁷⁴ Chapitre XII, *Ibid*, «Mesures obligatoires en cas de catastrophes naturelles»

accordée aux personnes handicapées lors de la distribution des articles de secours, l'aide humanitaire, l'assistance médicale et la relocalisation¹⁷⁵. Le projet des règlements fournissant plus de détails sur les dispositions fondamentales énoncées dans la loi de 2012 a également été développé, mais l'élan politique qui favorisait leur adoption a échoué et il reste difficile de savoir quand –ou voire si– il pourra être émis.

Impact et mise en œuvre

De nombreuses sources ont établi que les problèmes d'inégalité entre les sexes existent en Haïti, et un éventail de statistiques existent pour le corroborer; par exemple, les ménages dirigés par des femmes sont 11 % plus susceptibles d'être pauvres que ceux dirigés par des hommes, et la discrimination salariale est monnaie courante¹⁷⁶. En conséquence, les femmes sont beaucoup plus à risque de souffrir de la discrimination en termes de fourniture d'assistance avec des abris.

En 2009, le Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes a noté l'existence d'un nombre élevé de ménages dirigés par des femmes en Haïti, et cependant dans l'ensemble, les droits et le statut des femmes ont été mal reconnus à la fois par la loi haïtienne et par la société. En outre, les normes coutumières n'offrent aucune garantie pour assurer la protection des droits des femmes¹⁷⁷, puisque les normes coutumières prévalant dans les zones rurales, excluent généralement les femmes de la propriété foncière. De nombreux couples réalisent des mariages arrangés coutumiers qui ne sont pas inscrits, et ces formes informelles de cohabitation créent l'insécurité pour les femmes, puisque la coutume ne reconnaît pas leurs droits de succession sur les terres de leurs maris. En général, les droits de propriété des femmes dérivent du statut d'épouses, de mères, ou sous tutelle, et donc elles perdent souvent leurs droits fonciers lorsque leur statut au sein du ménage change¹⁷⁸. D'après les entretiens communautaires, en particulier avec le groupe des femmes à Baint, des informations intéressantes ont été révélées concernant la perception des femmes de leurs rôles dans la communauté et leur statut vis-à-vis des hommes. Les personnes interrogées ont été unanimes concernant leurs vues selon lesquelles en tant que femmes, elles ont eu un accès beaucoup plus limité aux services de base et aux possibilités d'emploi en général, et que, après le tremblement de terre de 2010, elles n'ont généralement pas eu accès à des abris d'urgence ou de transition aussi rapidement que les ménages dirigés par des hommes. Lorsque nous leur avons demandé pourquoi, les réponses allaient de la discrimination de base de la part des autorités locales jusqu'au fait que moins de femmes possédaient des documents nécessaires confirmant leurs droits de propriété par rapport aux hommes. Les femmes ont également souligné qu'elles faisaient face à un risque accru de violence et de viol après le tremblement de terre en raison de la faible sécurité des abris qui leur étaient assignés et du manque d'application de la loi au niveau local. Les personnes des communautés interrogées, hommes et femmes, ont également noté le manque relatif de la représentation des femmes dans presque toutes les structures locales –il existe très peu de femmes coordinateurs des CASEC ou ASEC, et dans de nombreux cas, les comités de protection civile étaient constitués exclusivement d'hommes..

La tendance de la population rurale à éviter les mariages civils et religieux crée souvent des problèmes en ce qui concerne l'héritage. En général, tous les enfants de

¹⁷⁵ Article 72, *Ibid.*

¹⁷⁶ World Bank, *Social Resilience and State Fragility in Haiti*, avril 27, 2006

¹⁷⁷ World Bank, *Social resilience and state fragility in Haiti*, *op.cit.*

¹⁷⁸ USAID, *Country Profile – Property Rights & Resource Governance*, p. 7

toutes les différentes unions conjugales/ménages ont des droits égaux, mais dans la pratique, les relations personnelles sont essentielles pour déterminer qui hérite. Le droit formel tout autant que le droit coutumier reconnaissent l'égalité des droits à la terre de leurs parents décédés à tous les enfants reconnus. Cependant, les héritiers femmes ont tendance à recevoir des portions plus petites et le droit coutumier favorise généralement le possesseur de la terre. Ainsi, l'héritier qui reste sur la terre prend le contrôle sur les portions de terre des absents et consolide les portions adjacentes, ce qui peut alors priver les filles qui ont déménagé (généralement du fait de leur mariage) d'accéder à leur portion de terre héritée¹⁷⁹.

Un manque de législation et de direction du gouvernement en ce qui concerne les groupes vulnérables tels que les femmes et les personnes handicapées signifie que leurs besoins n'ont pas été efficacement priorisés lors de la réponse au tremblement de terre de 2010 et il a été laissé à la charge des organisations humanitaire et aux organismes gérant les programmes d'abris de garantir leur inclusion dans ceux-ci. Bien qu'actuellement il y ait un secrétaire d'État à l'intégration des personnes handicapées, ceci est une évolution relativement récente. Haïti dispose également d'un Ministère à la condition féminine et aux droits des femmes (MCFDF) qui est chargé de promouvoir et de défendre les droits des femmes en accord avec les obligations internationales des droits de l'homme et de faciliter l'intégration des femmes au sein de l'État, mais il n'est pas possible de trouver des informations relatives à leurs activités pendant et après le tremblement de terre.

Bonnes pratiques et solutions

Les personnes interrogées provenant des organisations internationales et des ONG ont noté que pendant le processus de sélection des bénéficiaires des abris, ils ont cherché à hiérarchiser les ménages dirigés par des femmes, ainsi que les personnes handicapées et les personnes âgées. Les Sociétés nationales de la Croix-Rouge, par exemple, ont respecté les critères communs du Mouvement, qui donne la priorité aux enfants (ménages dirigés par des enfants), aux personnes âgées vivant seules, aux ménages handicapés et aux ménages dirigés par des femmes. Ceci est certainement une bonne pratique dans le cadre des programmes relatifs aux abris, mais un obstacle pratique a également été noté: de nombreux organismes comptaient sur la sélection des bénéficiaires par la communauté/quartier, et biens qu'ils exercent un certain contrôle sur les critères de sélection, les agences généralement ne voulaient pas être perçues comme influant les comités communautaires dans la prise de décision. Cela a donc permis une certaine marge pour que les communautés maintiennent le statu quo en donnant la priorité aux ménages dirigés par des hommes, par exemple, et des structures de pouvoir traditionnelles qui parfois signifiaient que même si les groupes vulnérables avaient des voix dans les comités, celles-ci n'ont pas été entendues. Le «groupe abris» a publié pour les membres de la grappe sectorielle des directives sur des considérations de genre à intégrer dans leurs programmes d'abris¹⁸⁰.

Certaines organisations se sont également spécifiquement concentrées sur la fourniture des abris pour les personnes handicapées, notamment Handicap International, qui a construit des abris à Petit Goâve et Grand Goâve pour les bénéficiaires des groupes vulnérables. De nombreux abris ont incorporé des rampes d'accès pour fauteuils roulants afin d'assurer leur accès. Handicap International a également développé une

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ Shelter Cluster Technical Working Group, *Gender considerations in Shelter interventions*, 15 mai 2010

liste de contrôle utile pour les personnes handicapées en cas d'intervention d'urgence qui comprend des considérations sur la reconstruction et les abris¹⁸¹.

Haïti a évolué vers un cadre plus inclusif pour les personnes handicapées, ce qui est également positif. Ceci et l'existence de la loi relative à l'intégration des personnes handicapées de 2012 constituent une étape extrêmement positive, visant à réduire la pratique d'exclusion, non seulement dans les situations d'urgence et post-urgence, mais également dans la société haïtienne. Des plans sont en place pour que le MTPTC travaille conjointement avec le secrétaire d'État à l'intégration des personnes handicapées et l'Organisation des États américains, afin d'élaborer une norme sur l'accessibilité et/ou mettre en place des normes de construction qui tiennent pleinement compte des principes de la conception universelle, comme requis par la loi du 13 mars 2012¹⁸². Des événements tels que des séminaires de formation pour les responsables gouvernementaux et les organismes de secours, consistant à prendre en compte les besoins des personnes handicapées dans les interventions d'urgence ont également été organisés.

Obstacles réglementaires communs applicables à la pratique d'inclusion

Conclusion –

- **Les questions transversales: la pratique d'inclusion**
- **Autres zones communes de partialité dans l'assistance avec des abris**

Le cadre juridique d'Haïti sur les pratiques d'inclusion et anti-discrimination est en train de se développer, et il faut se féliciter de l'adoption d'une loi d'inclusion pour les personnes handicapées en 2012. Cependant dans la pratique il reste encore beaucoup à faire pour lutter contre les inégalités évidentes dans la société haïtienne, qui se reflètent dans l'accès à la fourniture d'abris. Une partie de la responsabilité doit également incomber aux organismes s'occupant des abris, qui peuvent avoir besoin d'exercer une supervision plus importante concernant le processus de sélection des bénéficiaires afin d'assurer que les groupes vulnérables ne soient pas marginalisés.

Recommandations

Pour le long terme:

- Donner la priorité à l'adoption des projets de règlements qui seront émis en vertu de la loi d'intégration des personnes handicapées de 2012, et d'envisager l'inclusion des indications plus détaillées, les rôles et responsabilités qui visent à assurer le traitement équitable des personnes handicapées en cas d'urgence ainsi que dans les situations post-urgence et d'abris.
- Pour les autres groupes vulnérables, notamment les femmes, adopter une législation ou des lignes directrices qui visent à confirmer et protéger leurs droits à l'égalité de traitement en période d'urgence.
- Inclure les membres des groupes vulnérables et leurs organisations représentatives de la société civile au sein des comités de protection civile à tous les niveaux.

¹⁸¹ Handicap International, *Disability Checklist for Emergency Response*, non daté

¹⁸² Caribbean Journal, *Moving Forward on Disability in Haiti*, 7 novembre 2012, <http://www.caribjournal.com/2012/11/07/moving-forward-on-disability-in-haiti/>

Impact des obstacles réglementaires à la fourniture
d'abris d'urgence et de transition après une catastrophe
Rapport d'étude de cas: Haïti

Conclusions et recommandations

La réponse au tremblement de terre de 2010 en Haïti met en évidence un certain nombre d'obstacles réglementaires qui ont affecté la fourniture d'abris d'urgence et de transition. Comme cela a été démontré dans ce rapport, Haïti ne manque pas de législation, bien que, de manière générale, de nombreux secteurs souffrent du fait que la plupart des lois, décrets et arrêtés s'étalent sur plusieurs décennies et chercher à établir l'autorité correcte peut constituer une source de confusion. Presque tous les obstacles identifiés en Haïti ont leurs racines dans le cadre juridique, qui est peu utilisé et peu appliqué. Ce rapport a fourni des recommandations en fonction des domaines juridiques spécifiques détaillés ci-dessous. Cependant, tandis que les obstacles ont leurs racines dans le droit et la pratique existant bien avant le séisme de 2010, d'autres facteurs, comme le manque de capacité et de direction du gouvernement, la corruption, et la coordination insuffisante ou inadéquate des acteurs s'occupant des abris, doivent également être vus comme des facteurs aggravants.

La portée de ce rapport est d'analyser le cadre juridique et les solutions aux obstacles, et non pas de se demander si, à la suite du tremblement de terre de 2010, les réponses concernant les abris avaient été appropriées ou non. Cependant quelques entretiens et commentateurs ont soulevé des points très valables quant à savoir, par exemple, si l'imposition de la documentation papier dans le cadre d'un système de propriété informel, basé principalement sur l'absence de papiers était toujours la solution la plus appropriée. Le risque étant de créer de nouvelles (quoiqu'officielles) catégories de droits fonciers et de propriété sans réfléchir à l'impact à long terme. De plus, le grand nombre d'abris temporaires et de transition construits en Haïti n'était pas nécessairement approprié aux besoins, et les organismes fournisseurs d'abris ont pu bénéficier du recours aux mesures alternatives, comme par exemple la possibilité de se concentrer sur les moyens de subsistance et le soutien à la location, plutôt que de supposer que les abris de transition étaient toujours la bonne solution. Les décisions prises concernant les abris peuvent souvent empiéter, à plus long terme, sur les droits et les aspirations des personnes touchées; ceci doit être mis en comparaison avec la partie, sans aucun doute essentielle, que joue la fourniture rapide et équitable des abris dans le relèvement précoce et la santé, les moyens de subsistance et le bien-être immédiats des personnes déplacées.

Les obstacles réglementaires majeurs identifiés, ainsi que les bonnes pratiques et les solutions qui ont contribué à les surmonter, sont les suivants:

Les lacunes de preuves documentées des droits de propriété: lacunes majeures dans le système d'enregistrement des terres et cadastres en Haïti qui entraînent des lacunes dans les droits de propriété. Les entités responsables du système sont débordées et sous-financées. Ainsi, la pratique informelle basée sur la coutume est la règle plutôt que l'exception. La perte de documents dans le tremblement de terre, combinée avec les décès des propriétaires, ont créés une situation difficile pour la fourniture d'abris, car il était important d'être en mesure de déterminer rapidement la propriété foncière. Toutefois, l'utilisation de documents simples, combinée avec la validation participative de la communauté concernant les titres et les statuts ainsi que des techniques de dénombrement communautaires, ont permis efficacement de pallier à l'absence d'un système d'attribution de titres disponibles.

Difficultés rencontrées par le système de cadastre ou l'enregistrement des terres: il y a un manque évident de capacités et de financement pour le système de cadastre ou l'enregistrement des terres qui aboutit aujourd'hui à la faiblesse du système actuel et au manque de clarté sur la propriété des terres privées et publiques. Ce manque



de clarté a créé des problèmes et des retards pour la réponse au séisme de 2010. La majorité de la population haïtienne est largement ignorée du système de cadastre officiel et est réticente à inscrire formellement le titre de propriété, en raison des procédures compliquées, des dépenses pour les honoraires professionnels et les impôts, ce qui signifie que la grande majorité des droits de propriété restent dans le secteur informel ou la sphère coutumière. Cela a grandement compliqué et ralenti le travail des organismes fournisseurs d'abris. Tout comme avec les obstacles réglementaires confrontés en termes de manque de droits sur la propriété clairement définis, de bonnes pratiques ont été observées, comme l'utilisation d'une documentation simple et la validation participative du titre, avec des techniques telles que l'énumération basée sur la participation de la communauté. On espère aussi que les réformes et les efforts de coordination du CIAT, ainsi que le projet de loi proposé pour l'ONACA, entraîneront des changements juridiques et institutionnels qui élimineront les obstacles réglementaires en vigueur dans ce domaine.

Revendications territoriales opportunistes ou «accaparement des terres»: le chaos et la confusion à la suite du tremblement de terre de 2010 ont entraîné des revendications territoriales opportunistes. Les paramètres post-catastrophe sont toujours assez compliqués, mais en Haïti le système des droits fonciers, qui n'est pas clairement défini, et le manque d'enregistrement, fournissent une occasion de s'approprier beaucoup plus simplement des terres de façon illégale. La forme la plus commune de revendication opportuniste des terres rencontrée a été celle selon laquelle les supposés propriétaires revendiquent la propriété d'une parcelle de terrain qui avait été affectée à la construction d'abris, même si les autorités locales avaient confirmé que le site était une terre publique, ce qui a alors retardé la fourniture d'abris.

L'insécurité des locataires et des squatters, et l'assistance inéquitable entre les propriétaires documentés et les autres: les locataires en Haïti possèdent généralement des droits plus faibles à la propriété que les propriétaires, tandis que les personnes qui vivent dans des établissements informels (squatters) possèdent, en termes juridiques, les droits de propriété les plus faibles de tous. Une partie du problème en Haïti après le tremblement de terre de 2010, a été que beaucoup de personnes se sont trouvées dans des situations similaires: indépendamment de leur statut précédent, leurs maisons avaient été perdues avec la documentation (dans le cas où elles possédaient des documents). Les organismes fournisseurs d'abris ont déclaré qu'inconsciemment, ou inévitablement, ils priorisaient les propriétaires; en l'absence de terres assignées par le gouvernement, ils ont dû se tourner vers des terres privées, avec d'abord la nécessité d'obtenir le consentement des propriétaires.

Absence de mécanismes rapides et efficaces de règlement des différends: les mécanismes de règlement des différends disponibles en Haïti en vertu du droit sont relativement compliqués, coûteux et chronophages, et donc au-dessus des moyens de la plupart des Haïtiens. De plus, de nombreuses personnes se méfient du système judiciaire, ce qui signifie que les résolutions informelles, coutumières sont davantage monnaie courante. Alors que de nombreux organismes fournisseurs d'abris n'étaient pas disposés à s'impliquer dans des conflits, d'autres tels que l'OIM ont pris un rôle actif dans la médiation des conflits, la négociation entre les parties et l'élaboration de nouveaux contrats lorsque cela a été nécessaire, ne se tournant vers le système judiciaire qu'en dernier recours.

Absence de procédures efficaces pour réquisitionner temporairement les terres: l'incapacité des organismes gouvernementaux et humanitaires de sélectionner

rapidement et utiliser la terre pour pourvoir des abris suite au tremblement de terre en 2010 a présenté un sérieux problème. Ceci est largement dû à un manque de règles juridiques claires concernant la réquisition. La loi haïtienne ne prévoit pas de procédures pour la réquisition temporaire des terres, bien qu'il soit intéressant de constater que la loi sur les servitudes fournit une option potentielle, permettant au moins au gouvernement d'avoir le bénéfice d'une utilisation temporaire des terres, qui pourrait s'appliquer à la fourniture d'abris. La procédure normale d'expropriation était trop longue et compliquée pour fournir des résultats instantanés et adaptés à de nombreux projets de grande échelle (par exemple à Corail, mais notons que des problèmes liés à ces terrains sont toujours présents). Le gouvernement local ne savait pas toujours quelles terres lui appartenaient (et donc ne pouvait légitimement en désigner pour l'utilisation des abris), et même lorsque la terre avait été effectivement désignée, elle devenait souvent l'objet de litiges concernant la propriété et on exigeait paiement pour son utilisation. Cependant, le développement continu des plans d'urgence aux niveaux national, départemental, municipal et communal représente une opportunité pour l'intégration des questions liées à la provision d'abris, et les plans d'urgence au niveau communal ont déjà été utilisés pour présélectionner des sites d'abris appropriés avec la communauté locale.

Problèmes avec les règles d'aménagement du territoire, les normes de construction et les règlements de protection de l'environnement: l'absence d'une planification de l'aménagement du territoire et du zonage en Haïti implique que la fourniture d'abris a nécessairement été aléatoire, avec une telle pression pour la terre que les organismes ont simplement pris ce qui était disponible, sans directives du gouvernement sur les aménagement appropriés. Certaines agences ont contribué en facilitant la planification et la cartographie au niveau des quartiers, tandis que les efforts actuels du gouvernement, notamment à travers les efforts du CIAT, visant à réformer le régime foncier et la planification de l'utilisation des terres, indiquent un enthousiasme à réformer le secteur et instaurer un changement durable. La législation environnementale est peu et mal appliquée et respectée en Haïti et entraîne le risque que les initiatives liées à la fourniture d'abris pourraient provoquer des dommages environnementaux en l'absence d'exigences contraignantes (et exécutées) en matière de protection de l'environnement. Les codes du bâtiment n'avaient été utilisés que dans une petite minorité de cas avant le séisme de 2010, et, en l'absence d'une législation ou d'orientation gouvernementale, les organismes fournisseurs d'abris ont élaboré et convenu des normes appropriées (mais non contraignantes). Cependant, l'utilisation de petits guides pour la construction et la réparation de petits bâtiments (délivrés relativement peu de temps après le tremblement de terre de 2010) énoncent les exigences et les normes d'une manière lisible et accessible dans une tentative de garantir que des normes minimales soient comprises et mises en œuvre par les constructeurs locaux. Le Code national du bâtiment d'Haïti, qui est relativement nouveau, énonce une série détaillée de normes de construction qui, entre autres choses, précisent la mise en œuvre des exigences minimales à la résistance sismique, le vent et les inondations. Bien que ne portant pas spécifiquement sur les normes de construction des abris, le Code pourrait être utilisé comme un moyen efficace pour le développement futur de ces normes.

Corruption: cela a représenté un obstacle de facto pour de nombreux organismes qui tentaient d'importer du matériel pour la construction des abris, en particulier à travers le port de la capitale, et Haïti est un exemple des risques de corruption auxquels est confronté le secteur chargé des abris dans des contextes post-catastrophe. Un



faible contexte institutionnel de lutte contre la corruption, tant en ce qui concerne la prévalence de la corruption publique pure, qu'en ce qui concerne la sphère de la vie privée, a signifié que les organismes fournisseurs d'abris ont dû faire face à des défis importants. Ceux-ci vont de demandes de pots-de-vin pour l'importation de matériaux de construction d'abris, au vol de matériaux par des entrepreneurs locaux et des supposés bénéficiaires d'abris. La corruption a également entravé les efforts d'abris au niveau local à cause de la fraude et du vol. Alors que dans la pratique, il était difficile de développer une solution, la participation communautaire pour prévenir la corruption «sur place» s'est avérée une bonne pratique pour surmonter cet obstacle. La dernière législation de lutte contre la corruption adoptée en 2014, combinée avec un mandat et un cadre institutionnel clairs, pourrait contribuer de manière significative à la réduction de l'impact de la corruption à condition que l'on accorde la priorité à sa mise en œuvre et son exécution.

Problèmes spécifiques à l'assistance internationale en matière d'abris: les retards à la douane après la fin de la période d'urgence initiale (environ trois mois après le tremblement de terre de 2010) ont signifié que de nombreux organismes fournisseurs d'abris avaient dû faire face à du retard dans la constructions des abris. Bien que cela se devait en partie au fait que beaucoup d'organismes n'étaient pas dûment enregistrés en Haïti, et qu'ils ignoraient les exigences fiscales et d'importation, le fait demeure que les procédures douanières ont pris beaucoup de temps en raison de la lenteur des procédures et la faible capacité du personnel des douanes tout comme la faible capacité physique à l'aéroport et au port, tout ceci parfois aggravé par la corruption. La coordination des organisations internationales présentes en Haïti à travers le système des groupes sectoriels a effectivement remplacé la direction et la coordination du gouvernement; bien que ceci a été un peu inévitable compte tenu des dommages causés dans la capacité du gouvernement et a permis une fourniture d'abris plus rapide, les mécanismes de coordination des organismes n'ont pas été nécessairement efficaces et n'ont pas fait suffisamment preuve d'intégration ou de responsabilité envers les acteurs du gouvernement haïtien lorsque leur capacité s'est améliorée.

Questions transversales, les pratiques d'intégration et d'autres espaces communs tels que l'assistance avec des abris: le cadre juridique d'Haïti sur les pratiques d'intégration et anti-discrimination est en cours de développement, et il faut féliciter l'adoption d'une loi en 2012 portant sur l'intégration des personnes handicapées. Cependant, dans la pratique, il reste encore beaucoup à faire pour lutter contre les inégalités évidentes existantes dans la société haïtienne et contre les risques encourus par les groupes les plus vulnérables, lesquels se reflètent dans l'accès à la fourniture d'abris. Une partie de la responsabilité doit également incomber aux organismes fournisseurs d'abris, qui peuvent avoir besoin de prendre un contrôle plus important dans le processus de sélection des bénéficiaires, afin d'assurer que les groupes vulnérables ne soient pas marginalisés.

Recommandations

Les bonnes pratiques et les solutions qui ont été identifiées dans ce rapport ont servi en tant que mesures importantes vers l'élimination des obstacles et des lacunes réglementaires et, dans la mesure du possible, elles ont été utilisées comme une base pour développer les recommandations spécifiques suivantes, qui sont divisées en deux sections:

Les **recommandations pour le court terme**, qui sont conçues spécifiquement pour faire face aux barrières réglementaires existantes concernant les abris dans les situations post-catastrophe, au moins sur une base temporaire jusqu'à ce que les réformes à long terme soient mises en œuvre. D'une manière générale, ces options pourraient être mises en œuvre sans la nécessité de projeter et d'adopter une nouvelle loi ou des amendements législatifs, ou bien encore de réorganiser de manière significative les responsabilités et les cadres institutionnels.

Les **recommandations pour le long terme**, dont plusieurs s'alignent avec les plans gouvernementaux existants pour la réforme juridique et institutionnelle (comme celles concernant la propriété sur la terre et les édifices et l'aménagement du territoire). Ces dernières portent sur les grandes réformes juridiques et institutionnelles possibles qui peuvent être jugées nécessaires pour supprimer définitivement les principaux obstacles réglementaires à la fourniture d'abris d'urgence et de transition en Haïti. Une distinction a été faite entre les recommandations qui sont directement liées à la fourniture d'abris post-catastrophe («directes», par exemple l'adoption de normes pour la construction des abris), par rapport à celles qui ne sont qu'accessoirement liées à la fourniture d'abris («indirectes», par exemple la réforme du système de cadastre).

Recommandations pour le court terme

Bon nombre des recommandations à court terme énoncées ci-dessous gagneraient à être intégrées dans un document unique au niveau national. Actuellement le plan du gouvernement le plus pertinent en matière d'abris post-catastrophe est le Plan national d'intervention de 2001, qui prévoit déjà les responsabilités institutionnelles de base pour la fourniture d'abris. Par conséquent, une recommandation générale clé de ce rapport consiste à ce que le gouvernement intègre les recommandations à court terme suivantes dans un projet de plan d'intervention national révisé. Alternativement, le gouvernement peut envisager d'élaborer un plan national d'urgence distinct pour la fourniture d'abris d'urgence et de transition en cas de catastrophes majeures¹⁸³.

- **Enregistrement des terres et cadastre:** envisager d'inclure la capacité de reconnaître temporairement la validité de la cartographie et le recensement rapides réalisés par la communauté, dans un cadre post-catastrophe, pour permettre une prise de décision plus rapide dans les zones où il existe des lacunes dans l'information du gouvernement. Un tel mécanisme ne s'activerait que dans des situations définies, par exemple suite à la déclaration de sinistre par le gouvernement et/ou à l'émission d'une loi d'urgence. La durée d'un tel mécanisme devrait être de courte durée, avec un délai fixé, et pourrait être liée à la durée de la loi sur l'état d'urgence (telle que celles qui ont été adoptées en 2008 et 2010).
- **Droits de propriété**
 - Le plan national d'intervention ou le plan national d'urgence distinct devrait
 - inclure des lignes directrices qui interdisent que des niveaux manifestement disproportionnés de financement et de ressources (que ce soit du gouvernement ou externes) soient appliqués aux différentes catégories de statut d'occupation,

¹⁸³ MICT, DPC, Plan national d'intervention (document de travail), décembre 2001



- établir que les principes d'égalité et de non-discrimination doivent être appliqués de manière équitable en termes de fourniture d'abris, et
- que les groupes les plus vulnérables devraient être prioritaires dans la fourniture d'abris.

■ **Règlement des différends relatifs à la propriété**

- Envisager d'établir des lignes directrices pour un système de règlement rapide des différends qui serait mis en œuvre en cas de catastrophe. Il pourrait être initié par le biais d'une loi d'urgence et sa durée devrait être limitée à une période de temps spécifique. Le mandat du système devrait être limité aux décisions relatives à l'utilisation des terres pour abris, et parmi ses pouvoirs devraient figurer uniquement la possibilité d'accorder des droits d'utilisation temporaires à des fins d'abris pour des périodes prédéfinies, qui pourraient être liés à la loi d'urgence mentionnée ci-dessus.
- Il est recommandé qu'une entité se voie attribuer la responsabilité globale de la création et de la coordination du système, par exemple le MICT, l'UCLBP ou un comité composé de fonctionnaires compétents des organismes gouvernementaux et de la société civile. L'autorité pour la gestion des différends pourrait être déléguée aux tribunaux temporaires, dont les membres seraient suppléés le cas échéant par les autorités municipales et locales. Il est en outre recommandé que toutes lignes directrices ou plan insistent sur la nécessité d'assurer l'intégration des coutumes, des groupes et des structures de direction locales, lors de la sélection des membres de ces tribunaux.

■ **Réquisition temporaire des terrains**

- Penser à inclure des lignes directrices qui permettraient le droit d'utilisation temporaire des terres (non occupées) privées ou de l'État pour des abris d'urgence. Cela pourrait être mis en œuvre par une loi d'urgence, ce qui donnerait des pouvoirs limités dans le temps afin de réquisitionner temporairement des terres pour la fourniture d'abris. Ces pouvoirs pourraient même être des versions modifiées des lois relatives à l'expropriation pour utilité publique, ou la création de servitudes à court terme.
- S'appuyer sur les bonnes pratiques déjà mises en évidence dans certains plans d'urgence, en intégrant l'analyse et la cession des sites d'abris temporaires sécuritaires dans les plans de gestion des risques et les plans d'urgence à tous les niveaux de gouvernement et des communautés individuelles. Il est recommandé que le plan d'intervention national soit mis à jour pour placer une exigence spécifique sur les autorités nationales, départementales, municipales et locales à cet effet.

- **Environnement:** dans le cadre de l'élaboration de plans de gestion des risques et d'urgence, envisager la participation des experts de l'environnement du gouvernement, de la société civile, des organisations internationales et du secteur privé et du secteur universitaire sur les questions pertinentes, y compris mais sans s'y limiter: minimum standards for determining land allocated for shelter, and

- les normes minimales pour déterminer les terres allouées aux abris et

- assurer que les questions de protection de l'environnement soient intégrées dans les programmes relatifs aux abris et l'intervention d'urgence sans compromettre la nécessité de fournir une assistance en temps opportun.

Des lignes directrices pourraient être incluses dans le PNGRD, le PNRU et le Plan national d'intervention afin de recommander que les normes environnementales internationales appropriées soient priorisées et respectées jusqu'à ce que le système national de gestion de l'environnement ait établi des normes et procédures.

- **Construction:** il est recommandé que le plan national d'intervention ou un plan national d'urgence séparé comprenne une section portant sur les normes de construction des abris dans les situations de post-catastrophe. Cela devrait permettre d'adapter les normes pertinentes du Code national du bâtiment actuel à un contexte de fourniture d'abris, et, s'il reste encore des lacunes, recommander l'emploi des normes internationales appropriées (par exemple, liées à la conception d'un abri accessible). Il est important que ces dispositions établissent aussi la responsabilité institutionnelle de la supervision de la construction d'abris; cela pourrait aussi inclure des lignes directrices sur la façon dont les organismes gouvernementaux compétents coordonneraient avec les organismes s'occupant des abris (par exemple, en se basant sur l'expérience avec la grappe sectorielle d'abris mise en place après le séisme de 2010). Il est recommandé que ces lignes directrices soient élaborées avec l'implication de la société civile haïtienne et les aspects pertinents du secteur privé, ainsi que les organismes fournisseurs d'abris locaux et internationaux.
- **Facilitation de l'assistance internationale quant aux abris:** il est recommandé que le gouvernement revoie le PNGRD et le PNRU et envisage des modifications appropriées visant à assurer une meilleure réglementation et la supervision de la communauté internationale dans les situations d'urgence. Il faudrait envisager des dispositions qui améliorent les mécanismes de coordination, afin de s'assurer que les acteurs ne compromettent pas les efforts de secours du fait de leur inexpérience, leur manque de capacité technique ou leur refus de se coordonner avec les acteurs étatiques et autres. Il est recommandé qu'une attention particulière soit accordée aux «Lignes directrices IDRL» de la FICR comme base pour, entre autres, intégrer des normes de qualité minimales pour l'aide humanitaire et développer des moyens juridiques nécessaires afin que les acteurs travaillent efficacement.

Recommandations pour le long terme

La section ci-dessus met l'accent sur les recommandations qui peuvent être considérées réalisables à court terme sans la nécessité d'une vaste réforme juridique ou institutionnelle. Donc, une recommandation pour le court terme n'a pas été assignée à tous les domaines analysés aux fins de ce rapport, en raison de la nécessité d'équilibrer ce qui est réalisable dans un avenir immédiat avec les réalités de la capacité institutionnelle et les priorités en Haïti. Toutefois, les recommandations suivantes doivent être considérées comme faisant partie de la poursuite à long terme du développement et la planification des abris d'urgence et de transition.

- **Enregistrement foncier et cadastre**

Indirectes :

- **Adopter une législation ou des lignes directrices qui établissent un système d'enregistrement foncier et de cadastre national moderne, informatisé et centralisé** pour les terres privées et de l'État, et prioriser l'approbation législative



du projet de loi de l'ONACA ainsi que le renforcement institutionnel de l'ONACA et de la DGI. Cela pourrait d'abord se concentrer sur les terres de l'État (en étroite collaboration avec la DGI, en tant que gestionnaire de tous les biens de l'État) et puis s'étendre aux terres privées. Bien que la responsabilité institutionnelle de cadastre incombe à l'ONACA, la responsabilité institutionnelle pour la gestion et l'accès aux dossiers des titres fonciers doit également être clairement définie; ceci est particulièrement important pour les situations d'urgence. On devrait également déléguer la responsabilité pour l'enregistrement de la propriété aux autorités municipales, le cas échéant.

- **Envisager des moyens appropriés pour l'intégration de la pratique coutumière dans le système juridique formel;** ceci pourrait impliquer la création d'un mécanisme juridique par lequel la propriété foncière coutumière puisse être vérifiée, enregistrée et intégrée dans le système formel de cadastre et titrage.

■ Droits de propriété

Indirectes:

- **Adopter des lois et/ou des lignes directrices pour clarifier les droits de propriété nationaux** et atteindre les objectifs suivants:
 - l'intégration des droits de propriété informels dans le cadre juridique pour les personnes en possession de la terre mais sans la correspondante reconnaissance formelle, éventuellement grâce à un système de formalisation d'occupation progressive basée sur l'augmentation des droits de propriété au fil du temps;
 - La multiplication des formes légalement reconnues des droits de propriété afin d'y inclure la reconnaissance formelle des locataires et des squatteurs, et d'établir un système plus détaillé des droits et des obligations qui leur sont liés.
- **Modifier la loi existante relative à la prescription acquisitive ou publier des lignes directrices sur la procédure,** afin de simplifier le processus et de permettre aux citoyens défavorisés de faire une demande sans que les coûts représentent une barrière. L'état peut même envisager de supprimer l'obligation de faire une demande formelle de la prescription acquisitive, et de permettre la titularisation de la terre basée sur un simple ensemble de critères qui pourraient être vérifiés par un représentant de l'autorité locale ou un juge (sujet à des revendications concurrentes sur les terres).

■ Règlement des différends relatifs à la propriété

Indirectes:

- Des lois, des politiques ou des lignes directrices devraient être élaborées pour **reconnaître les capacités de règlement des différends des autorités et des dirigeants locaux** (tels que les chefs de la communauté, les CASEC et les ASEC), en tenant compte de la nécessité d'équilibrer le besoin de responsabiliser les dirigeants locaux et les collectivités contre les possibles risques de corruption et de favoritisme.
- **Donner la priorité au renforcement des capacités** pour les fonctionnaires judiciaires, juridiques et d'application de la loi, ainsi que le travail de sensibilisation avec les communautés locales sur la gestion des conflits fonciers.

■ **Expulsion:**

Indirectes:

- Adopter une législation ou modifier la législation existante appropriée, afin de:
 - **formuler une interdiction claire des expulsions forcées ;**
 - **clarifier et développer les procédures pour les expulsions** paying existantes prévues par le droit, en accordant une attention particulière à la nécessité de protéger les droits de la personne expulsée, lesquels doivent être conformes aux normes internationales, y compris les Principes de base et directives de l'ONU concernant les expulsions et les déplacements liés au développement.

■ **Réquisition temporaire des terrains**

Directes:

- **Modifier la législation existante ou adopter une nouvelle législation ou politique concernant l'expropriation**, and ensure that any statutory plans developed by national departmental, municipal or local authorities consider, to the extent practical, the assignment of appropriate land for use as emergency shelter.
- **Étudier la possibilité d'utiliser la législation nationale sur les servitudes on easements** comme un moyen d'affecter rapidement la terre pour s'abriter dans une situation d'urgence et d'examiner si la modification de la législation existante ou l'adoption d'une nouvelle législation peut être appropriée.

■ **Aménagement du territoire**

Directes:

- **Donner la priorité aux problèmes de fourniture d'abris dans les mises à jour futures de la politique nationale du logement** et s'assurer que tous les plans statutaires développés par les autorités nationales départementales, municipales ou locales considèrent, dans la mesure du possible, l'affectation des terres appropriées pour l'utilisation comme abri d'urgence.

Indirectes:

- **S'appuyer sur l'élan acquis avec l'actuel document cadre de la politique nationale du logement** afin de définir clairement tant les responsabilités institutionnelles pour la planification de l'utilisation des terres que le contenu nécessaire des documents de planification.
- **Examiner et harmoniser les lois, les règlements et toutes les autres normes existantes concernant l'aménagement du territoire.**

■ **Environnement**

Indirectes:

- **Revoir et rationaliser la législation environnementale existante en Haïti:** il pourrait s'agir d'abroger les lois anciennes qui ne sont plus applicables et/ou modifier des lois plus anciennes, potentiellement par une loi ou un règlement cadre lié au décret de 2006 sur la gestion de l'environnement.



- **Donner la priorité à la création d'un bureau national des évaluations environnementales**, ainsi que l'adoption de l'actuel projet des règlements sur l'évaluation d'impact environnemental et l'orientation sectorielle.

■ Construction

Directes:

- Compte tenu du risque élevé de futures catastrophes naturelles, **l'adoption formelle de directives qui établissent les normes internationales applicables pour la construction d'abris devrait être une priorité**. Ces lignes directrices pourraient, par exemple, être incorporées dans le Code national du bâtiment actuel ou être projetées comme un plan «autonome» ou document-cadre et devraient considérer les points suivants:
- l'autorisation de dérogations appropriées des normes de construction «normales» en cas d'urgence, sous réserve du respect de certaines normes minimales ;
- l'incorporation de directives internationales et des meilleures pratiques telles que les normes Sphère ; et
- l'application des directives susmentionnées et des normes pour toutes les entités engagées dans la construction d'abris.

Indirectes:

- **Continuer à concentrer les efforts liés au renforcement des capacités du personnel du gouvernement impliqué dans la régulation de la construction et de son application**, et assurer que les activités de sensibilisation aient lieu pour informer le public, les maçons, les ingénieurs, et autres acteurs sur les dispositions du code national du bâtiment, et souligner les enjeux de la construction dans les situations d'urgence.

■ Facilitation de l'assistance internationale quant aux abris

Directes:

- **Adopter des procédures douanières d'urgence** pour faciliter, entre autres, l'entrée des matériaux de construction (dans le cas où les matériaux de prix et de qualité raisonnable ne peuvent pas être rapidement achetés sur le marché local), avec une attention particulière sur les exonérations fiscales, et accélérer les procédures soumises à des conditions raisonnables d'entrée. Les lignes directrices IDRL pourraient être considérées comme un point de départ pour le développement d'installations et d'hébergements légaux efficaces et appropriés¹⁸⁴.

Indirectes:

- **Revoir le Code douanier en vue de l'élaboration d'un document d'orientation** précisant des descriptions détaillées des procédures et des pratiques douanières, afin de permettre aux acteurs de se familiariser avec les exigences.

¹⁸³ Voir, par exemple, l'article 17, *Ibid.*

■ Corruption

Directes:

- La loi anti-corruption existante **devrait être amplifiée pour prévenir la corruption dans les situations de post-catastrophe**. Une attention particulière devrait être accordée à la nécessité d'équilibrer la protection contre le risque de retarder indûment des opérations.

■ Systèmes juridiques parallèles

Indirectes:

- Envisager **l'élaboration d'une législation qui reconnaisse l'existence de lois et des pratiques coutumières**, et équilibre la nécessité du respect de la Constitution et les droits positifs fondamentaux d'une part, dans le respect des lois traditionnelles et coutumières d'autre part. La législation devrait surtout permettre aux droits informels et coutumiers de former une base de droits formels.
- Dans le cadre de la fourniture d'abris, une **attention particulière devrait être accordée aux lois ou pratiques coutumières qui aident à éliminer les obstacles à la fourniture d'abris**. Cela pourrait impliquer l'adoption de politiques ou de lignes directrices qui autorisent et encouragent l'utilisation de pratiques informelles dans les situations de post-catastrophe.

■ Pratique d'inclusion (anti-discrimination)

Indirectes:

- Donner la priorité à **l'adoption législative des projets de règlements qui seront émis en vertu de la loi d'intégration des personnes handicapées de 2012** et envisager l'inclusion des indications plus détaillées, les rôles et responsabilités qui visent à assurer le traitement équitable aux personnes handicapées en cas d'urgence ainsi que dans les situations post-urgence et dans les programmes d'abris.
- Pour les autres groupes vulnérables, notamment les femmes, adopter une législation ou des lignes directrices qui visent à confirmer et protéger leurs droits à l'égalité de traitement en période d'urgence.
- **Inclure les membres des groupes vulnérables et leurs organisations représentatives de la société civile au sein des comités de protection civile à tous les niveaux.**

Impact des obstacles réglementaires à la fourniture
d'abris d'urgence et de transition après une catastrophe
Rapport d'étude de cas: Haïti

Annexe A

Liste des personnes et
des groupes consultés

Gouvernement

MICT

- Celisme Fritzner, conseiller juridique
- Sharina Lochard, coordonnatrice, Unité de réglementation et de contrôle
- Joanne Joseph, chef de section, projets intercommunautaires
- Rose-Luce Cadot-Prévot, conseillère juridique OFDA/DPC

MTPTC

- Alfred Piard, directeur des travaux publics

ONACA

- Joab Thélot, coordonnateur, secrétariat général
- Benedict Senatus, coordinateur, relations publiques

UCLBP

- Odnell David, directeur division logement
- Gédéon Charles, ingénieur-urbaniste

Delmas, Port-au-Prince

- Dr. Fleurimonde Charles, secrétaire général de la mairie
- Achab Duval, chef du service juridique

Leogane

- Pierre-Louis Joseph Voltaire, coordonnateur CASEC, Cormier
- Augustin Johny, coordonnateur CASEC, Palmiste-à-Vin

Jacmel

- Pierre-Louis Joseph Voltaire, coordonnateur CASEC, Cormier
- Augustin Johny, coordonnateur CASEC, Palmiste-à-Vin
- Clive McCalla, Comité de la protection civile communautaire

Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

IFRC

- Ascension Martinez, chef par intérim de l'approche communautaire intégrée
- Colin Price, gestionnaire de projet de construction
- Rocío Escauriaz, déléguée du droit sur les désastres
- Kenneth Chulley, coordonnateur à l'implantation des communautés
- Luis Luna, consultant en droit sur les désastres dans l'île d'Hispaniola

Croix-Rouge britannique

- Melvin Tubbett, chef de la délégation
- Wendy McCance, chef de programme

Croix-Rouge canadienne

- Betisa Egea, déléguée pour les abris

Croix-Rouge finlandaise

- Kristiina Kangas, déléguée de l'appui aux projets

Croix-Rouge haïtienne

- Roland Palme, secrétaire général

Croix-Rouge néerlandaise

- Ruben Wedel, délégué de la RRC et des moyens de subsistance
- Pamphil Claudy, attaché de liaison

Croix-Rouge espagnole

- Blanca Sancho, déléguée aux abris

Croix-Rouge suisse

- Olivier Legall, délégué à la reconstruction
- Harald Bier, délégué aux RRC et moyens de subsistance



Organisations internationales et ONG

Build Change

- Noll Tufani, directeur des programmes

UNOPS

- Adriana Navarro-Sertich, conseillère sur le logement
- Claude-André Nadon, 16/6 directeur du programme logement et réhabilitation urbaine
- Johnson Nazaire, juriste en chef

Banque mondiale

- Ali Alwahti, urbaniste, développement durable en Amérique latine et les Caraïbes

CARE

- Rodrigo Melo, coordonnateur quartiers

Architecture for Humanity

- Frédérique Siegel, ancien coordonnateur du Groupe de travail sur le droit de la propriété en Haïti
- James Darbouze, chargé de recherche sur le régime foncier

Habitat for Humanity

- Léon Barthélémy, directeur adjoint des programmes

UN-Habitat

- Maggie Stephenson, conseillère technique principale
- Ben Noble, conseiller en communication (Internews)

IOM

- Rose Berthe-Augustin, avocate spécialisée en propriété
- Takura Ono, ancien chef de solutions de logement durables
- Alberto Preato, ancien chef de solutions de logement durables

Autres

- Ericarme Joassaint, conseillère juridique indépendante (ancienne agent des affaires foncières avec la Croix-Rouge canadienne, Jacmel)
- George Bernithe, ancien adjoint aux affaires foncières avec la Croix-Rouge canadienne
- Archange Agella, notaire, Jacmel
- Alex Fischer, directeur associé, programme d'Haïti, l'Earth Institute, Columbia University
- Paola Kim-Blanco, associée de recherche principale, programme d'Haïti, l'Earth Institute, Columbia University
- Jane Charles-Voltaire, avocate (cabinet Leblanc et Associés), et membre du Comité directeur du Groupe de travail haïtien sur le droit de propriété
- Marie-Claude Jean-Baptiste, directrice de programme, Centre Vance pour la justice internationale

Community Focus Groups

- Les membres de la communauté représentants la commune de Baint, arrondissement de Baint, département du Sud-Est;
- Un groupe de femmes de l'Organisation des femmes de Baint, commune de Baint, arrondissement de Baint, département du Sud-Est;
- Des membres de l'Equipe d'intervention communautaire, dans la section communale de Cormier, commune de Léogâne, département de l'Ouest;
- Des membres de l'Equipe d'intervention communautaire, dans la section communale de Palmiste-à-Vin, commune de Léogâne, département de l'Ouest.

Nota bene: Luis Luna, consultant de la FICR en droit sur les désastres pour l'Hispaniola, en tant que validateur du présent rapport, tient à remercier Me Charles Charleston CHARLESTON, conseil juridique du PNUD, le Dr Aldy CASTOR, président de la «Haitian resource-development foundation (HRDF)», et Me David LAGUERRE, avocat à Aquin, pour leur orientation servant à évaluer la description dans ce rapport de la relation entre le droit républicain, positif, formel, et le droit ancestral, coutumier, non-écrit, informel.

Impact des obstacles réglementaires à la fourniture
d'abris d'urgence et de transition après une catastrophe
Rapport d'étude de cas: Haïti

Annexe B

Bibliographie



1. Liste des textes législatifs

a. Lois, décrets et autres dispositions législatives

- Constitution d'Haïti, 1987 (modifiée en 2011)
- Code civil d'Haïti, 1825 (modifié)
- Code rural d'Haïti, 1962
- Code de procédure civile d'Haïti, 1825 (modifié)
- Décret-loi établissant des règles spéciales relatives à l'habitation et à l'aménagement des villes et des campagnes, 22 juillet 1937
- Loi établissant des règles spéciales relatives à l'habitation et à l'aménagement des villes et des campagnes
- Décret adoptant une base plus équitable et plus rationnelle pour la fixation des loyers et fermage des biens du domaine privé de l'État, 22 septembre 1964
- Décret modifiant l'article 29 de la loi de 1937 sur l'urbanisme, 23 mars 1971
- Décret sur la conservation foncière et l'enregistrement, 28 septembre 1977
- Loi relative à l'établissement de la servitude d'utilité publique, 3 septembre 1979
- Loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, 5 septembre 1979
- Loi permettant l'occupation temporaire des propriétés privées en vue de faciliter l'exécution de certains travaux d'intérêt général, 5 septembre 1979
- Décret fixant les règles spécifiques relatives à l'habitation et à l'aménagement de nos cités et agglomérations rurales et urbaines, 6 janvier 1982
- Loi relative à l'adoption d'une politique cohérente d'aménagement du territoire et de développement à partir des entités régionales issues du regroupement des départements géographiques et des arrondissements de la République, 19 septembre 1982
- Projet de loi de l'ONACA modifiant les décrets du 23 novembre 1984, du 30 novembre 1984 et du 28 août 1986, 2013
- Loi n° 86, lundi, 10 décembre 1984
- Décret relatif au code douanier, 13 juillet 1987
- Décret modifiant la loi du 13 décembre 1982 régissant les ONG, 14 septembre 1989
- Loi portant organisation de la collectivité territoriale de section communale, 28 mars 1996
- Arrêté créant un organisme à caractère administratif dénommé: Unité de lutte contre la corruption, 8 septembre 2004
- Décret portant sur la gestion de l'environnement et de régulation de la conduite des citoyens et citoyennes pour un développement durable, 12 octobre 2005
- Décret fixant l'organisation et le fonctionnement de la collectivité municipale dite commune ou municipalité, 1 février 2006
- Arrêté de création du CIAT, 30 janvier 2009.

- Arrêté déclarant d'utilité publique les propriétés s'étendant de l'angle de la rivière Bretelle à la route nationale numéro 1 en passant par Bon Repos et Corail-Cesselesse formant un polygone avec la zone communément appelé Cocombre, 19 mars 2010
- Loi portant amendement de la Loi sur l'état d'urgence du 9 septembre 2008, 17 avril 2010
- Loi portant prévention et répression de la corruption, 12 mars 2014

b. Politiques, directives et codes gouvernementaux

- Gouvernement d'Haïti et Commission intérimaire de reconstruction d'Haïti, *Cadre pour le retour au voisinage et la reconstruction des logements, version provisoire*
- Gouvernement d'Haïti, *Plan d'intervention d'urgence portant création du Système national de gestion des risques et des désastres, 2001 (mise à jour de septembre 2009)*
- Gouvernement d'Haïti, Ministère de l'intérieur et du développement régional et local, Ministère de la défense civile, *Plan national de gestion des risques et des désastres, février 2001*
- Gouvernement d'Haïti, Ministère de l'intérieur et du développement régional et local, Ministère de la défense civile, *Saison cyclonique 2013 – Plan de contingence national, juin 2013*
- Gouvernement d'Haïti, Ministère de l'intérieur et du développement régional et local, ministère de la Défense civile (département du Sud), *Plan de contingence 2014 –Département du Sud– Haïti, 2014*
- Gouvernement d'Haïti, *Politique nationale du logement, de l'habitat et du développement urbain (projet de document pour commentaires et suggestions), 30 avril 2012*
- Gouvernement d'Haïti, *Politique nationale du logement, de l'habitat et du développement urbain - document cadre, octobre 2013*
- MTPTC et MICT, *Guide de bonnes pratiques pour la construction de petits bâtiments en maçonnerie chaînée en Haïti, septembre 2010*
- MTPTC, *Guide de renforcement parasismique et paracyclonique des bâtiments, 2012*
- MTPTC, *Guide pratique de réparation de petits bâtiments en Haïti, octobre 2010*
- MTPTC, *Règles de calcul intérimaires pour les bâtiments en Haïti, 15 février 2011*
- MTPTC, *Plan stratégique pour le réaménagement d'Haïti, non daté*
- ULCC, *Stratégie nationale de lutte contre la corruption, non daté*

c. Lois et normes internationales

- Commission des Nations unies sur les droits de l'homme, résolution 1993/77
- Principes de Nations unies relatifs à la restitution des logements et des biens des réfugiés et personnes déplacées (les «principes de Pinheiro»),



2. Liste des sources secondaires

a. Documents

- XXXIe Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, *Élimination des obstacles réglementaires à la fourniture rapide et équitable d'abris d'urgence et de logements de transition après une catastrophe naturelle – Rapport*, octobre 2011
- Amnesty International, «Nulle part où aller» – expulsions forcées dans les camps pour personnes déplacés d'Haïti, 2013
- Avery Doninger, 'Transition to What?' evaluating the transitional shelter progress in Leogane, Haiti, 2013
- CIAT, MTPTC and UCLBP, *Lois et règlements d'urbanisme*, juillet 2013
- Cynthia McCoy, University of Pennsylvania, *Removing barriers to land security in Haiti*, octobre 2011
- Frédérique Siegel, *Towards secure tenure in Port-au-Prince – Proposing pathways to incremental tenure formalization and institutional reform*, 2 août 2014
- GFDRR et World Bank, *Disaster Risk Management in Latin America and the Caribbean Region: GFDRR Country Notes*, 2010
- Glenn R. Smucker, T. Anderson White, Michael Bannister, *Land tenure and the adoption of agricultural technology in Haiti*, octobre 2000
- Groupe de travail sur les lois foncières en Haïti, *Manuel des transactions foncières haïtiennes*, vol. 1 (*Vente légale de bien foncier en Haïti: un guide pratique*), 26 juin 2012
- Handicap International, *Disability checklist for emergency response*, non daté
- Hernando de Soto, *Le mystère du capital : pourquoi le capitalisme triomphe en Occident et échoue partout ailleurs*, 2003 [traduction: 2005]
- Housing, Land and Property Working Group, *Key housing, land and property rights issues delaying IDP return and reconstruction efforts in post-earthquake Haiti*, 13 octobre 2010
- HPG Working Paper, *Faire fi des réalités ! problématiques foncières, institutions locales et action humanitaire après le tremblement de terre en Haïti*, septembre 2012
- IASC, *Plan d'intervention pour le secteur abris d'Haïti*, version V6C février 2010
- IFRC, *An evaluation of the Haiti earthquake 2010 – meeting shelter needs: issues, achievements and constraints*, décembre 2011
- FICR, *IDRL en Haïti*, 2012
- IFRC, *Transitional shelters – eight designs*, non daté
- IFRC, *Renforcer les cadres normatifs et lever les barrières réglementaires à l'atténuation des catastrophes, à l'intervention et au relèvement (résolution 7)*, 2011 https://www.ifrc.org/docs/IDRL/-%20To%20add/31IC_R7_disaster%20laws_adopted_12Dec_clean_FR.pdf
- Inter-Agency Standing Committee (Haiti Shelter Cluster), *Transitional shelter technical guidance*, 19 février 2010
- Inter-Agency Standing Committee Shelter Cluster, *Shelter and environment Haiti 2010*, 2010

- International Organisation for Migration, *Dealing with land barriers to shelter construction in Haiti: the experience of the IOM legal team*, juin 2012
- International Office for Migration, *Displacement tracking matrix (DTM) Haiti*, Round 20, septembre 2014
- Leah Mueller for the Interim Haiti Recovery Commission, *Haitian law as it applies to housing and reconstruction: a legal summary*, 3 juin 2011
- Organisation des États américains, *Modernisation du cadastre et de l'infrastructure des droits fonciers en Haïti*, Proposition de projet, mars 2010
- Shack/SlumDwellers International, *How the Kenyans discovered Haiti*, non daté
- Shelter Cluster Technical Working Group, *Gender considerations in shelter interventions*, 15 mai 2010
- The Earth Institute at Columbia University, *Options for land tenure management in rural Haiti*, 9 mai 2012
- Le Projet Sphère, *Charte humanitaire et normes minimales pour les interventions humanitaires*, 2011
- Transparency International, *Indice de perception de la corruption*, 2011
- UN-Habitat, *A situational analysis of metropolitan Port-au-Prince, Haiti – Summary Report*, 2010
- PNUD (annoté et compilé par Jean André Victor), *Code des lois haïtiennes de l'environnement*, 1995, <http://www.foprobim.org/Documents/EnvironmentalLawsofHaiti%20pdf.pdf>
- PNUD, *Haïti se relève*, décembre 2011
- PNUD, *Rapport sur le développement humain 2010*
- PNUD, *Rapport sur le développement humain 2014*
- Assemblée générale des Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, Vingt-deuxième session, point 10 de l'ordre du jour, *Rapport de l'Expert indépendant sur la situation des droits de l'homme en Haïti*, Michel Forst, 7 février 2013
- Assemblée générale des Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, Vingt-cinquième session, point 10 de l'ordre du jour, *Rapport de l'Expert indépendant sur la situation des droits de l'homme en Haïti*, Gustavo Gallón, 7 février 2014
- United Nations University Institute for Environment and Human Security and Alliance Development Works, *World risk report 2014*, 2014
- University of Toronto Faculty of Law International Human Rights Program, *Law and armed conflict Working group report: Children's legal rights in Haiti*, décembre 2008
- USAID, *USAID Country profile – property rights & resource governance*, non daté
- Winston W. Riddick, *Economic development and private ownership of immovable property: a comparison of Louisiana and Haiti*, *Electronic Journal of Comparative Law* vol. 12, mai 2008, <http://www.ejcl.org/121/art121-22.pdf>
- World Bank, *Natural disaster hotspots*, non daté
- World Bank, *Social resilience and State fragility in Haiti*, avril 27, 2006



b. Sites Internet

- American Red Cross, *Haitians making transitional shelters their homes*, 12 juillet 2012, <http://www.redcross.org/news/article/Haitians-Making-Transitional-Shelters-their-Homes>
- Build Change, *Earthquake-resistant houses for Haiti*, <http://www.buildchange.org/resources.php#haiti>
- Caribbean Journal, *Moving Forward on Disability in Haiti*, 7 novembre 2012, <http://www.caribjournal.com/2012/11/07/moving-forward-on-disability-in-haiti/>
- Center for Economic and Policy Research, *Emergency and transitional shelter provision flawed, new evaluation shows*, <http://www.cepr.net/index.php/blogs/relief-and-reconstruction-watch/emergency-and-transitional-shelter-provision-flawed-new-evaluation-shows>, dernier accès: 18 novembre 2014
- CIAT, *Toward a sustainable and concerted planning of the Haitian territory* [Document de présentation de la mission du CIAT], http://www.ciat.gouv.ht/download/download.php?val=20_misson+ciat
- Duke University Franklin Humanities Institute, *Law & Housing in Haiti*, <http://sites.duke.edu/lawandhousinginhaiti/>, dernier accès: 30 novembre 2014
- EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database, www.emdat.be
- Groupe URD, *How does one become the owner of a plot of land in Canaan?* <http://www.urd.org/How-does-one-become-the-owner-of-a>
- Haiti Press Network, *Haiti-Corruption: La loi anti-corruption votée au Sénat, l'ULCC s'en rejouie*, <http://www.hpnhaiti.com/site/index.php/politique/9432-haiti-corruption-la-loi-anti-corruption-votee-au-senat-lulcc-sen-rejouit>
- Fonds de reconstruction d'Haïti (site web), *A new framework for the coordination of external assistance in support of Haiti's development*, <http://www.haitireconstructionfund.org/node/175>
- Fonds international de développement agricole, *Portail de la pauvreté rurale*, <http://www.ruralpovertyportal.org/country/geography/tags/haiti>
- Jurist Legal Intelligence, *Haiti; Constitution, Government, and Legislation*, <http://jurist.law.pitt.edu/world/haiti.htm>
- Le Nouvelliste, *Logement: la faiblesse de l'État reste patente*, 13 juillet 2012, <http://lenouvelliste.com/article4.php?newsid=107134>
- Melissa Lafsky, *The Power of Building Codes: Chile Death Toll Less than 1% That of Haiti*, *Infrastructurist*, 1 mars 2010, <http://www.infrastructurist.com/2010/03/01/the-power-of-building-codes-chile-death-toll-less-than-1-that-of-haiti>
- MPCE (site web), <http://www.mpce.gouv.ht>
- Online Building Safety Journal, *Performance of Buildings in the Haiti Earthquake, 2010*, <http://bsj.iccsafe.org/april/features/haiti.html>
- Prince's Foundation, <http://www.princes-foundation.org/content/reconstruction-plan-port-au-prince-supported-haitian-president>
- Radio France Internationale, *Haiti: Absence de politique nationale du logement*, 9 juillet 2014, <http://www.rfi.fr/emission/20140709-haiti-logement-reconstruction/>

Impact des obstacles réglementaires à la fourniture
d'abris d'urgence et de transition après une catastrophe
Rapport d'étude de cas: Haïti

Annexe C



Définition des termes clés

Ci-dessous se trouvent des définitions ad hoc de certains termes utilisés dans le présent rapport. L'idée est de clarifier la façon dont l'auteur les a compris et utilisés dans ce texte, et non pas d'en donner une définition «officielle».

Obstacles juridiques: ce terme couvre les barrières qui peuvent être causées par les lois, les règlements, les décrets, les codes et tout autre ensemble de normes, ainsi que par les directives et politiques de mise en œuvre. Le lecteur devrait également tenir compte des processus informels, coutumiers ou communautaires pertinents.

Droit: ceci inclut les lois, règlements, décrets ou autres ensembles de normes, ainsi que, par extension, les directives et les politiques de mise en œuvre.

Abris d'urgence : se réfère aux abris fournis d'urgence après une catastrophe, y compris des tentes et l'hébergement d'urgence dans des bâtiments publics et autres endroits. La mise en place d'abris d'urgence nécessite l'utilisation d'un terrain disponible pour une courte période de temps, qu'il soit public ou privé, afin de répondre aux besoins d'abris au cours de la phase de relèvement de l'urgence.

Abris de transition : abris rapides pour les ménages après une catastrophe, fabriqués à partir de matériaux qui peuvent être mis à niveau ou réutilisés dans des structures de nature plus permanente, ou qui peuvent être relocalisés à partir de sites temporaires à des emplacements permanents. Ils sont conçus pour faciliter la transition des populations affectées vers des abris plus durables. Les abris de transition répondent au fait que, après la catastrophe, c'est la propre population touchée qui entreprend la construction de l'abri, et qu'il faut soutenir cette ingéniosité et autogestion¹⁸⁵. Cette définition est une adaptation des Standard minimums Sphere sur les abris, l'habitat et les articles non alimentaires¹⁸⁶.

Abri : dans le présent rapport, le terme «abri» désigne à la fois les abris d'urgence et les abris de transition, sauf si le contexte indique clairement le contraire.

Le consultant du projet a fait des traductions du français à l'anglais lorsqu'il l'a considéré pertinent ou nécessaire. En dépit des efforts réalisés pour que les traductions respectent la signification originale en français, celles-ci ne doivent pas être considérées comme des traductions faisant autorité ou officielles. La présente version française du rapport est une traduction de l'original anglais, ce qui signifie que sa fidélité aux textes de droit et autres écrits en langue française dépend de la fidélité de leur lecture et transcription par l'auteur du rapport.

¹⁸⁵ FICR, *Abri transitoires – Huit Designs*, <http://www.ifrc.org/PageFiles/95186/900300-Transitional%20Shelters-Eight%20designs-EN-LR.pdf>

¹⁸⁶ Projet Sphère, *Standard 1 sur les abris et l'habitat : planification stratégique*, Note d'orientation 6, Projet Sphère, Charte humanitaire et normes minimales pour les interventions humanitaires, 2011, disponible sur <http://www.spherehandbook.org/en/shelter-and-settlement-standard-1-planification-strategique/>

Les Principes fondamentaux du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

Humanité Né du souci de porter secours sans discrimination aux blessés des champs de bataille, le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, sous son aspect international et national, s'efforce de prévenir et d'alléger en toutes circonstances les souffrances des hommes. Il tend à protéger la vie et la santé ainsi qu'à faire respecter la personne humaine. Il favorise la compréhension mutuelle, l'amitié, la coopération et une paix durable entre tous les peuples.

Impartialité Il ne fait aucune distinction de nationalité, de race, de religion, de condition sociale et d'appartenance politique. Il s'applique seulement à secourir les individus à la mesure de leur souffrance et à subvenir par priorité aux détrences les plus urgentes.

Neutralité Afin de garder la confiance de tous, le Mouvement s'abstient de prendre part aux hostilités et, en tout temps, aux controverses d'ordre politique, racial, religieux et idéologique.

Indépendance Le Mouvement est indépendant. Auxiliaires des pouvoirs publics dans leurs activités humanitaires et soumises aux lois qui régissent leur pays respectif, les Sociétés nationales doivent pourtant conserver une autonomie qui leur permette d'agir toujours selon les principes du Mouvement.

Volontariat Il est un mouvement de secours volontaire et désintéressé.

Unité Il ne peut y avoir qu'une seule Société de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge dans un même pays. Elle doit être ouverte à tous et étendre son action humanitaire au territoire entier.

Universalité Le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, au sein duquel toutes les Sociétés ont des droits égaux et le devoir de s'entraider, est universel.



Fédération internationale des Sociétés
de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge

www.ifrc.org Sauver des vies, changer les mentalités.