

**FORUM CITOYEN  
POUR LA REFORME DE LA JUSTICE**

**Document de discussion du 7<sup>ième</sup> Forum**

*L'Etat n'assure pas l'accès à l'aide légale  
et  
à d'autres mécanismes de défense des droits des justiciables*

*Port-au-Prince  
Septembre 2005*

## Fondements

Adopté et ratifié par Haïti, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, établit, en son article 14.3§ d, que « *Toute personne accusée d'une infraction pénale a droit, en pleine égalité, au moins aux garanties suivantes : ...A être présente au procès et à se défendre elle-même ou à avoir l'assistance d'un défenseur de son choix ; si elle n'a pas de défenseur, à être informée de son droit d'en avoir un, et, à chaque fois que l'intérêt de la justice l'exige, à se voir attribuer d'office un défenseur, sans frais, si elle n'a pas les moyens de le rémunérer* »...

De même, à l'instar des constitutions précédentes, la Constitution de 1987 garantit l'égalité de tous et l'accès à la justice, d'une part, en son article 18 qui établit : « *Les Haïtiens sont égaux devant la loi sous la réserve des avantages conférés aux Haïtiens d'origine qui n'ont jamais renoncé à leur nationalité* » et, d'autre part, en son article 24 qui veut que : « *La liberté individuelle est garantie et protégée par l'Etat* ».

Enfin, le règlement intérieur du Barreau de Port-au-Prince créé, par son article 72, un bureau d'assistance judiciaire « *Il est créé un bureau d'assistance judiciaire au profit des indigents. Les statuts et règlement de ce bureau seront déterminés par le Conseil de l'Ordre. Ils feront partie intégrante des présents règlements.* »

L'aide légale gratuite, partiellement ou totalement, réalise une garantie constitutionnelle et procédurale. D'une part, en tant que garantie constitutionnelle, elle vise à la protection et à la réalisation de la liberté et de l'égalité, principes fondateurs de la démocratie et, dans le cadre d'un Etat de droit, l'existence d'une aide vise à l'égalité devant la loi et devant la justice en assurant une égale participation -et représentation- de la victime ou de l'accusé dans la résolution pacifique de son conflit.

Et, d'autre part, en tant que garantie procédurale, l'aide légale fournie par l'Etat, est une garantie de protection et de défense des droits et des libertés des individus en procès, victime ou accusé, dépourvus des ressources nécessaires aux fins d'ester en justice et de se faire représenter par un avocat ou un autre auxiliaire de justice. Dès lors, l'aide constitue le gage d'un contrôle des activités juridictionnelles par les parties au procès et tend à assurer sinon à rétablir soit la liberté, la dignité humaine, voire un droit fondamental tel que le droit à la santé ou même le droit à la vie.

Qu'elle vise l'accès au droit ou qu'elle vise une aide juridictionnelle, l'aide fournie par l'Etat peut se réaliser en des formes variées. L'aide à l'accès au droit va des services d'information judiciaire à une assistance légale extra juridictionnelle. Et, l'aide juridictionnelle peut consister soit en une remise ou d'une dispense de certains droits et la prise en charge par l'Etat des honoraires des auxiliaires de justice chargés d'assister légalement par devant les juridictions de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif.

Destinés aux justiciables qui ne peuvent se prévaloir des services d'un auxiliaire de justice ou autres, ce, pour la protection et la défense de leurs droits, l'inexistence et l'inefficacité de l'aide juridique conduit souvent à des violations des libertés et des droits fondamentaux. Dans le cadre de la justice pénale, l'inexistence d'une telle aide est souvent à l'origine d'une détention provisoire prolongée illégalement et constitue l'une des principales causes de l'impunité.

Considéré comme étant l'un des problèmes clés de la justice pénale, la réalisation de ce 7<sup>ème</sup> Forum portera sur le thème : « *L'Etat n'assure pas l'accès à l'aide légale et à d'autres mécanismes de défense des droits des justiciables* ». A travers la réalisation d'un tel Forum, il s'agit de retrouver les différents obstacles à - et les conditions à - l'organisation efficace et efficiente d'une aide partiellement ou totalement gratuite qui fournit par l'Etat et permet la protection des libertés et des droits fondamentaux dans la résolution pacifique des conflits. Dans la perspective d'un tel diagnostic, cinq indicateurs ont été retenus :

Indicateur I	: <b>Efficacité de l'aide légale</b>
Indicateur II	: <b>Organisation de l'aide légale</b>
Indicateur III	: <b>Ressources et Pérennité des services chargés de réaliser l'aide légale</b>
Indicateur IV	: <b>Disponibilité des services d'aide légale</b>
Indicateur V	: <b>Critères d'accès à l'aide légale</b>

## **Indicateur I**

### Efficacité de l'aide légale

#### **Principes**

L'Etat a pour obligation de garantir la liberté et l'égalité de tous par devant la loi et par devant la justice. Pour le justiciable, l'aide légale est une condition d'accès au droit et à la justice. On peut donc parler d'une aide légale efficace lorsque les droits et libertés des individus en procès, victime ou accusé, dépourvus des ressources nécessaires au paiement d'un avocat, sont protégés et défendus. Ainsi, l'efficacité de l'aide suppose toute aide qui tend à :

- Favoriser l'accès au droit, la connaissance des ses droits ;
- Encourager la résolution pacifique des conflits à travers une égale participation et représentation de l'ensemble des justiciables qui en auraient le besoin.

#### **Situation normative**

L'article 207 de la Constitution établit que : *« Il est créé un office dénommé " Office de la Protection du Citoyen" dont le but est de protéger tout individu contre toutes les formes d'abus de l'administration publique ».*

En matière pénale, la Constitution, pour renforcer la protection des droits humains au cours de l'enquête pose à l'article 24-3 §3 *« Qu'il soit notifié au prévenu le droit de se faire assister d'un avocat à toutes les phases de l'instruction de l'affaire jusqu'au jugement définitif »* et à l'article 25-1 que *« Nul ne peut être interrogé en l'absence de son avocat ou d'un témoin de son choix »*. Egalement, l'article 198 du Code d'Instruction Criminelle énonce le principe de l'assistance obligatoire d'un avocat devant le tribunal criminel et donc la nécessité d'une aide légale en faveur de tout accusé qui en aura besoin : *« L'accusé sera interpellé de déclarer le choix qu'il aura fait d'un conseil pour l'aider dans sa défense ; sinon le juge lui en désignera un sur-le-champ, à peine de nullité de tout ce qui suivra. Cette désignation sera comme non avenue, et la nullité ne sera prononcée, si l'accusé choisit d'office un conseil ».*

Enfin, le décret portant création et organisation des Barreaux établit, en son article 58 §3, que : *« L'avocat ne peut réclamer d'honoraires dans les causes plaidées d'office sur commission du bâtonnier ».*

#### **Analyse de la situation normative et des pratiques en la matière**

La Constitution établit clairement la nécessité de protéger l'égalité et la liberté en créant l'OPC et en rendant obligatoire la présence de l'avocat dès la phase préparatoire du procès criminel, à charge du Barreau qui doit commettre d'office un avocat. Mais, ni la Constitution ni la loi n'organisent une assistance légale efficace : les champs couverts sont très limités, l'aide légale n'existe pour certains conflits seulement, et même pour ces conflits, l'aide est mal assurée.

Tout d'abord, en ce qui concerne l'OPC, l'aide que cette institution fournit ne concerne que les abus de l'administration dont sont victimes les citoyens.

Ensuite, concernant les Barreaux, l'aide se limite à l'octroi d'un avocat d'office en matière criminelle et ne vise qu'à sauvegarder le formalisme juridique, nécessaire à la réalisation du jugement, sacrifiant la matérialité de ce droit ou de cette liberté que le formalisme doit protéger ou garantir la réalisation.

Pour remédier aux manquements de l'Etat, les organisations de défense des droits humains ont été amenées à procurer des services d'aide légale sous diverses formes. Mais là encore, cette aide est ponctuelle, limitée à quelques bénéficiaires et elle n'est pas disponible sur l'ensemble du territoire.

Ainsi, les prescriptions légales ne généralisent pas l'aide légale, l'Etat ne garantit pas effectivement le droit constitutionnel à l'égalité devant le droit et la justice et la pratique, notamment celle des organisations de défense des droits humains, ne parvient pas à combler les insuffisances de l'Etat.

Aussi peut-on dire que l'aide légale disponible n'est pas efficace.

L'inefficacité de l'aide légale est la conséquence d'un Etat autoritaire et prédateur des libertés et des droits fondamentaux, de la dignité humaine.

Dès lors, l'aide légale efficace doit tenir compte des caractéristiques et des limites des institutions étatiques.

L'efficacité de l'aide légale dépend, au prime abord, de l'adéquation de cette réponse (politique et juridique) aux fondements de ce problème (individuel /social/politique/économique/culturel), aux caractéristiques de la société et de l'Etat et la réalisation effective des libertés et des droits fondamentaux par devant les juridictions, ce, en relation avec les principes et valeurs de la démocratie et de l'Etat de droit.

De la définition de cette réponse -de la rationalité qu'elle met en œuvre- dépendent et l'organisation et les ressources et les mécanismes à travers desquels l'Etat, les institutions étatique et les organisations de la société civile qui en ont la charge assurent cette aide. De la définition du problème et de la réponse à apporter dépendent et les perspectives, les finalités et les moyens auxquels on doit s'attendre.

## **Indicateur II**

### Organisation de l'aide légale par l'Etat

#### **Principes**

En établissant comme principe que la liberté individuelle et l'égalité sont garanties par l'Etat, la constitution prescrit que l'aide doit être organisée voire prise en charge par l'Etat. Organisation de l'aide légale par l'Etat sous-entend qu'il s'agit de :

- Instituer l'aide via des mécanismes et des structures ;
- Etablir les cadres normatifs de ces mécanismes et des institutions de réalisation et d'administration de l'aide ;
- Instituer des mécanismes de contrôle de l'aide.

#### **Situation normative**

En matière pénale, la nécessité d'une aide légale est formellement établie à l'article 198 du Code d'instruction criminelle qui énonce : *«L'accusé sera interpellé de déclarer le choix qu'il aura fait d'un conseil pour l'aider dans sa défense ; sinon le juge lui en désignera un sur le champs, à peine de nullité de tout ce qui suivra. Cette désignation sera comme non avenue, et la nullité ne sera pas prononcée, si l'accusé choisit d'office un conseil».*

C'est ainsi que le décret du 29 mars 1979, portant réglementation de la profession d'avocat, prévoit d'une part, en son article 24 §2, que : *«Il (le stagiaire) peut être choisi d'office pour la défense des prévenus et des accusés»* et, les règlements intérieurs de l'Ordre des avocats de Port-au-Prince tentent d'organiser la prescription d'office, à l'article 19 : *« Il (le Bâtonnier) désigne les avocats stagiaires à commettre d'office pour la défense des détenus correctionnels et des accusés indigents ou ne disposant pas de défenseurs. Il désigne également le confrère qui devra assister l'Avocat stagiaire à l'occasion de ses plaidoiries en cour d'assises».* De plus, l'article 58 §3 précise que : *«L'avocat ne peut réclamer d'honoraires dans les causes plaidées d'office sur commission du Bâtonnier».*

Par ailleurs, contre les abus de l'administration, la Constitution, en son article 207, institue une aide, en créant l'Office de la Protection du Citoyen. *« Il est créé un office dénommé OFFICE DE LA PROTECTION DU CITOYEN dont le but est de protéger tout individu contre toutes formes d'abus de l'Administration publique».*

#### **Analyse de la situation normative et des pratiques**

La Constitution crée l'OPC et délègue au législateur la capacité d'organiser l'action de l'OPC (art. 207-3 : Une loi fixe les conditions et règlements de fonctionnements de l'OPC ». L'OPC fonctionne depuis 1995, sous l'égide d'un décret controversé. L'étendue des compétences de l'OPC est notamment discutée. Ce flou/vide juridique exprime l'absence d'un cadre normatif instituant le rôle de l'OPC et la nature, les conditions de l'aide qu'il est supposé procurer.

En matière pénale, l'aide légale organisée à travers les barreaux est souvent critiquée parce que, les rares fois où elle effectivement délivrée, elle est assurée par des stagiaires, pas ou peu expérimentés, livrés à eux-mêmes, sans supervision d'un avocat et ne recevant les dossiers de l'affaire que deux ou trois jours avant l'audience. De plus, cette aide légale n'est fournie que lors du jugement et non pas dès l'enquête.

Notons, toutefois, le récent effort du Barreau de Port-au-Prince visant à organiser effectivement la commission d'office, pour les personnes jugées pour un crime, avec ses uniques ressources, et notamment ses stagiaires, mais sans appui de l'Etat.

L'absence d'organisation d'une aide légale, ne serait-ce qu'en matière pénale, dès le début de l'enquête, se traduit par de nombreuses violations des droits de la victime et de l'accusé lors de la phase préparatoire du procès pénal, et notamment par une détention provisoire prolongée illégalement pour la personne poursuivie et par une impossible réparation pour la victime. En somme, à défaut d'organiser l'aide légale, l'Etat nourrit l'impunité.

A cette carence d'organisation, les organisations de défense et de protection des droits humains, ont répondu en assurant des services ponctuels d'aide légale. Ces associations, fondations ou organisations non gouvernementales, ont organisé leurs activités en dehors de tout cadre juridique prévu par l'Etat. En conséquence, les pratiques des uns et des autres divergent et n'assurent pas une garantie absolue du droit à l'aide légale.

En conclusion, l'existence de mécanismes épars et parcellaires impliquant différentes institutions étatiques et organisations de la société civile ne suffit point pour organiser l'aide. Le cadre juridique qui organise les services d'aide légale au niveau de l'OPC, des Barreaux et des organisations de la société civile répond à une politique qui caractérise les relations qu'entretient l'Etat avec les citoyens pour la prédation ou la protection des libertés et des droits fondamentaux. Pour preuve, il n'existe aucun mécanisme de contrôle de la qualité des services d'aide à l'accès au droit et à la justice.

### **Indicateur III** Disponibilité de l'aide légale

#### **Principes**

Tout citoyen doit avoir accès à la connaissance de ses droits et aux moyens nécessaires pour les faire valoir devant un juge. Puisque tous les justiciables n'ont pas le même niveau de connaissance de leurs droits et des moyens de résolution pacifique de leurs conflits, l'Etat se doit de garantir l'égalité d'accès au droit et à la justice pour tous. Ceci, en prenant en charge, tout ou partie, les frais d'accès à la justice et en mettant à disposition des individus les moyens nécessaires. Dès lors, l'égalité devant la loi et devant la justice est garantie lorsque l'aide est disponible pour tous ceux qui en ont besoin. La disponibilité s'entend par:

- L'existence et l'accès aux services d'information sur les droits et sur le fonctionnement de l'aide légale;
- L'existence d'un service d'aide gratuit au niveau de toutes les juridictions (TP / TPI / CA / CC) et à toutes les phases du procès.

#### **Situation normative**

Le décret du 12 septembre 1995 portant création et organisation de l'OPC explicite les fondements de cette institution, en ces termes: «*Considérant qu'il y a lieu de pourvoir à une forme de protection légale et gratuite pour tous les citoyens et citoyennes en dehors des juridictions de droit communs.*»

En matière pénale, l'article 24.3 §c de la Constitution établit : «*Qu'il soit notifié au prévenu de son droit de se faire assister d'un avocat à toutes les phases de l'instruction de l'affaire jusqu'au jugement définitif.*»

Egalement, le décret du 29 avril 1979 relatif à la profession d'avocat dispose, en son article 4, que : «*Il y aura, dans chaque juridiction d'un Tribunal Civil, un ORDRE DES AVOCATS auquel se rattachent obligatoirement tous les avocats ayant leurs domicile professionnel dans cette juridiction.*». Rappelons que ce décret en son article 19 institue que : «*Il (le Bâtonnier) désigne les avocats stagiaires à commettre d'office pour la défense des détenus correctionnels et des accusés indigents ou ne disposant pas de défenseurs. Il désigne également le confrère qui devra assister l'Avocat stagiaire à l'occasion de ses plaidoiries en cour d'assises.*».

De plus, l'article 3 § k des statuts de la Fédération des Barreaux d'Haïti dispose que «*La Fédération des Barreaux d'Haïti a pour objet d'assister tout barreau dans la mise en œuvre de programmes d'assistance juridique ainsi que dans la négociation de tels programmes qu'ils soient d'envergure régionale ou nationale et proposer à cet effet des accords types.*».

#### **Analyse de la situation normative et des pratiques en la matière**

Malgré ces dispositions légales, à l'occasion d'une arrestation ou d'un dépôt de plainte, le justiciable n'est que rarement informé de son droit à l'aide légale. De plus, il n'existe aucun service d'information sur le droit à l'aide ni au niveau des parquets, ni au niveau des tribunaux ou des commissariats de police. Outre la tentative du décret abrogé du 22 septembre 1989 en vue d'instituer un service légal au sein du Ministère de la Justice, aucune politique gouvernementale n'existe en matière d'aide légale.

L'Office de la Protection du Citoyen, en informant les justiciables sur leurs droits, le rôle des tribunaux et son rôle propre dans la protection des droits des justiciables, contribue à améliorer les conditions d'accès au droit et à la justice. Cependant, l'OPC ne constitue pas à lui seul un service d'aide légale car les champs qu'il couvre sont spécifiques et ses moyens limités.

En instituant un ordre des avocats dans chacune des juridictions de première instance et en impliquant les stagiaires dans la défense des personnes traduites devant les assises criminelles, le législateur a tenté d'organiser un système partiel d'assistance légale dans chacune des juridictions de première instance, mais sans s'assurer la disponibilité effective de cette aide. En effet, d'une part, il est des barreaux de province qui n'accueille que peu de stagiaires voire aucun et qui ne peuvent donc organiser la commission d'office, d'autre part, les Barreaux ne reçoivent aucun financement de l'Etat.

En pratique, ce sont les organisations de défense et de protection des droits humains qui assurent la plus grande disponibilité de l'aide. Cependant, elles sont dans l'incapacité à elles seules de rendre l'aide légale disponible pour tous les justiciables qui en auraient le besoin, devant l'ensemble des juridictions, quelque soit la nature de leur conflit. N'agissant que partiellement et ponctuellement, chaque organisation a son mode opératoire (conseils juridiques, paiement des frais d'avocat, octroi d'un avocat) et ses champs d'activités, quant aux conflits et quant aux bénéficiaires concernés : Démunis en général (BAJ, JILAP, HSI), femmes et enfants (MOUFHED), migrants (GARR), victimes de violences (CEDH, RNDDH), prisonniers.

En conclusion, l'aide légale existante, très partielle et très ponctuelle, n'est que faiblement disponible.

**Indicateur IV**  
Pérennité des services d'aide légale

**Principes**

La garantie effective de l'aide légale par l'Etat de l'aide, c'est non seulement la définition d'un cadre juridique organisant cette aide, mais encore l'allocation des ressources financières assurant la pérennité de l'aide. La pérennité des services d'aide légale dépend largement :

- Des ressources qui sont mises à la disposition des services d'aide judiciaire (Compétence des ressources humaines) ;
- Des mécanismes de financement de ces services.

**Situation normative**

Le décret du 7 juillet 2004, portant rectification de la loi sur le budget, fixe le budget de fonctionnement de l'Office de la Protection du Citoyen à 7 851 000 gourdes, au titre de l'année fiscale 2004-2005.

Aucune subvention publique n'est prévue pour les Barreaux, ni pour les organisations de droits humains.

**Analyse de la situation normative et des pratiques**

La subvention publique octroyée à l'OPC est de moins de 8 millions de gourdes. Cela représente à peu près 780 000 gourdes par an et par département et donc, 78 000 par commune et par an (pour 10 villes par département). Sachant que ce budget doit couvrir les salaires, le loyer, l'ensemble des frais de fonctionnement, les limites de l'OPC sont évidentes.

L'OPC a bénéficié, entre 2001 et 2005, de financements internationaux ayant permis d'appuyer le fonctionnement de l'institution. Cependant, les financements internationaux se caractérisent par leur manque de pérennité.

En ce qui concerne le budget du Ministère de la Justice, ce dernier ne prévoit aucune rubrique pour le financement d'une politique gouvernementale en matière d'assistance légale.

Ni les Barreaux ni les organisations de droits humains fournissant des services gratuits d'assistance légale ne bénéficient de subvention publique. Les Barreaux supportent seuls la charge de l'aide légale en commettant d'office des stagiaires ou des avocats. Les organisations de défense de droits humains financent elles-mêmes leurs activités d'assistance légale ou bénéficient d'une subvention ponctuelle et limitée de bailleurs internationaux.

Faute d'un financement public, les services d'assistance légale et les autres mécanismes de défense des droits des justiciables sont souvent non pérennes. Les institutions qui les fournissent sont précaires, en raison de financements publics insuffisants dans le cas de l'OPC et inexistantes dans le cas des Barreaux et des organisations de droits humains.

Ils dépendent essentiellement d'organisations de la société civile, dont les activités elles-mêmes dépendent de financements internationaux.

## **Indicateur V**

### Critères d'octroi de l'aide légale

#### **Principe**

L'aide légale vise à créer pour toutes et pour tous les conditions de l'égalité d'accès au droit et à la justice, quel que soit le niveau de fortune ou de culture du justiciable. En vue de favoriser l'accès au droit et à la justice, l'aide crée une discrimination positive à l'égard des personnes vulnérables. Ainsi, elle doit être disponible pour toutes les personnes désavantagées, en raison de :

- Conditions sociales - l'âge (minorité), le genre,
- Conditions physiologiques (troubles mentaux - psychologiques),
- Facteurs socioculturels - la langue ;
- Conditions économiques (démunis et personne à faible revenus).

#### **Situation normative**

En ce qui a trait à l'OPC, l'article 207 de la Constitution établit que : « *Il est créé un office dénommé OFFICE DE LA PROTECTION DU CITOYEN dont le but est de protéger tout individu contre toutes les formes d'abus de l'Administration Publique.* »

Dans le cas de l'aide légale des barreaux en matière criminelle, l'article 198 du Code d'instruction criminelle énonce que : « *L'accusé sera interpellé de déclarer le choix qu'il aura fait d'un conseil pour l'aider dans sa défense ; sinon le juge lui en désignera un sur le champ, à peine de nullité de tout ce qui suivra. Cette désignation sera comme non avenue, et la nullité ne sera pas prononcée, si l'accusé choisit d'office un conseil.* »

Le règlement intérieur (RI) de l'Ordre des avocats de Port-au-Prince créé, par son article 72, « *un Bureau d'assistance judiciaire au profit des indigents* ».

#### **Analyse de la situation normative et des pratiques en la matière**

Pour l'OPC, le seul critère d'accès à ses services d'aide légale est la nature du conflit : le demandeur de l'aide doit être victime d'un abus commis par l'administration.

En matière criminelle, l'accusé a droit à un avocat commis d'office lorsqu'il n'en a pas. On peut présumer que la personne qui n'a pas d'avocat est celle qui n'en a pas les moyens, ce qui est confirmé par l'article 72 du RI de l'Ordre des avocats de Port-au-Prince créé au profit des indigents, c'est-à-dire de personnes ne disposant d'aucun moyen financier.

Dans deux grands procès portant sur des violations massives (massacres de Raboteau et de Carrefour), l'Etat avait organisé une aide légale en faveur des victimes démunies (critères socioéconomiques). Cependant, le contexte politique et la proximité des victimes avec le gouvernement semblent avoir davantage déterminé la prise en charge des frais de procédure ou d'un avocat de ces groupes ou semble avoir favorisé l'octroi d'une aide légale en leur faveur.

Les organisations de défense des droits humains ont parfois des critères plus spécifiques, tels que la gravité de la violation pour laquelle on demande justice, la vulnérabilité des justiciables (femmes seules, enfants).

Deux tentatives de définition de ces critères sont à signaler. D'une part, celle du décret abrogé du 22 septembre 1989, dont l'article 3 alinéa 1 destinait le Service d'aide légal du Ministère de la justice aux Haïtiens démunis, aux étrangers ayant un statut international de réfugiés, aux tuteurs pour les pupilles en situation économique précaire. D'autre part, la seconde tentative vient de la pratique des organisations de défense des droits humains, qui s'attachent à des critères sociaux, de genre ou encore de l'âge. Ainsi, certaines de ces organisations, en particulier celles de protection des droits de la femme ou des droits de l'enfant offrent une aide adaptée, aux femmes victimes de viol, de violences conjugales ou aux enfants délinquants.

Aussi bien par rapport à l'OPC que par rapport aux barreaux ou aux organisations de défense des droits humains, les critères ne sont pas clairement établis et laisse une bonne part à l'arbitraire des pourvoyeurs de l'aide légale.