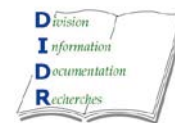


15 septembre 2014



La réforme agraire dans la région de l'Artibonite

Conflits fonciers dans la commune de Marchands-Dessalines en 2013¹

Avertissement

Ce document a été élaboré par l'OFPPRA en vue de fournir des informations aux agents chargés du traitement des demandes de protection internationale. Il ne prétend pas faire le traitement exhaustif de la problématique, ni apporter de preuves concluantes quant au fondement d'une demande de protection internationale particulière. Il ne doit pas être considéré comme une position officielle de l'OFPPRA ou des autorités françaises.

Ce document, rédigé conformément aux lignes directrices communes à l'Union européenne pour le traitement de l'information sur le pays d'origine (avril 2008) [cf. http://www.ofpra.gouv.fr/documents/Lignes_directrices_UE.pdf], se fonde principalement sur des renseignements puisés dans des sources qui sont à la disposition du public. Toutes les sources utilisées sont référencées. Elles ont été sélectionnées avec un souci constant de recouper les informations. Le fait qu'un événement, une personne ou une organisation déterminée ne soit pas mentionné(e) dans la présente production ne préjuge pas de son inexistence.

La reproduction ou diffusion du document n'est pas autorisée, à l'exception d'un usage personnel, sauf accord de l'OFPPRA en vertu de l'article L. 335-3 du code de la propriété intellectuelle.

1. La propriété foncière à Haïti

La question foncière, et notamment celle des droits fonciers mal définis, ainsi que les nombreux conflits fonciers qui en résultent, sont de longue date sources de violences et d'insécurité à Haïti. L'inefficacité du système judiciaire et l'instabilité politique chronique participent à accroître les tensions dans un pays où les terres sont concentrées dans les mains de quelques grands propriétaires terriens.

Selon un rapport conjoint² de l'*Humanitarian Policy Group* (HPN)³ et du Groupe Urgence, Réhabilitation, Développement (URD)⁴ publié en septembre 2012 :

« La terre appartient de façon disproportionnée à seulement quelques grandes familles. Ces dernières défendent farouchement leurs droits, se servant de l'éventail d'armes à leur disposition : la Constitution⁵, la législation en faveur de la propriété,

¹ Ou Marchand-Dessalines.

² LEVINE Simon, BAILEY Sarah et BOYER Béatrice, *Faire fi des réalités ! Problématiques foncières, institutions locales et action humanitaire après le tremblement de terre en Haïti*, Humanitarian Policy Group/Groupe URD (Urgence, Réhabilitation, Développement), 09/2012 (Chapitre 2 : Propriété foncière et urbanisation en Haïti, p. 9).

³ L'*Humanitarian Policy Group* fait partie de l'ODI (*Overseas Development Institute*), un 'think tank' indépendant travaillant sur les questions humanitaires et de développement.

⁴ Le Groupe Urgence, Réhabilitation, Développement (URD) est un institut indépendant spécialisé sur les pratiques et les politiques humanitaires et post-crise.

⁵ Selon l'article 6 de la Constitution du 20 mai 1805 : « La propriété privée est sacrée, sa violation donnera lieu à des poursuites ».

les pressions économiques, comme des manifestations de pouvoir et de pressions plus 'informelles' ».

Les titres fonciers sont par ailleurs peu nombreux et il n'existe pas de système de registre immobilier. La plupart des terres sont transmises oralement d'une génération à l'autre⁶.

Le système de propriété foncière haïtien, où coexistent de multiples pratiques, une grande diversité de statuts de propriété, différentes formes de droit ou d'usage relatif à l'occupation d'un terrain ou d'une maison comme l'affermage, est très complexe et obsolète.

« La loi foncière, comme l'administration foncière, sont toutes deux si complexes et confuses en Haïti qu'il est presque impossible de savoir avec certitude qui est propriétaire de quoi. Les institutions administratives et de la justice ne fonctionnent pas bien et les mécanismes officiels, comme le système fiscal, sont souvent détournés de façon extra-légal ou même frauduleuse. Les acteurs privés ont plus de pouvoir que les institutions officielles qui, elles, peuvent être facilement corrompues. En conséquence, nombre de processus informels coexistent avec des 'arrangements' fonciers plus officieux que légaux et peu actés par écrit. Un de ces arrangements les plus pratiqués est l'affermage, qui permet à une personne qui loue un terrain d'y construire une maison dont il devient propriétaire »⁷.

Un propriétaire foncier de Port-au-Prince, interrogé par les auteurs du rapport, résume ainsi la complexité du système :

« Là où il y a un arbre, cet arbre appartient à la personne qui l'a planté, mais ses fruits peuvent appartenir aux locataires, alors que la terre peut appartenir à une autre personne qui possède le titre de propriété, ou bien à ses descendants, même s'ils sont inconnus, même s'ils sont morts et même s'ils ne sont plus là depuis des générations »⁸.

Le système d'administration foncière n'est pas plus transparent. Plusieurs institutions ont été mises en place depuis plusieurs années pour tenter de régler la question foncière.

« Parmi les acteurs de ce système d'enregistrement légal figurent des arpenteurs-géomètres agréés, des notaires publics, la Direction Générale des Impôts (DGI), la Direction des Domaines de l'État, le Bureau National de l'enregistrement du Foncier, la Direction de la conservation du patrimoine, le Département Fiduciaire et l'Office National du Cadastre (ONACA), un organisme autonome sous l'autorité du Ministère des travaux publics, des transports et des communications (MTPTC). L'Institut national de la réforme agraire (INARA, supervisé par le Ministère de l'agriculture, des ressources naturelles et du développement rural) a aussi régulièrement mis en place des réformes depuis sa création en 1987 »⁹.

Mais l'insuffisance de leurs moyens ainsi que le manque d'indépendance et de coordination entre les différentes structures ont abouti au fait que, malgré une première réforme foncière menée en 1996, la situation n'a que peu évolué à la veille du séisme de janvier 2010.

⁶ *Haïti Libre*, « Haïti - Reconstruction : Les problèmes fonciers entravent la reconstruction », 06/07/2010.

⁷ LEVINE Simon, BAILEY Sarah et BOYER Béatrice, 09/2012, *op. cit.*

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*

Cette catastrophe naturelle a révélé l'urgence d'une coopération internationale en la matière, notamment pour l'élaboration d'un cadastre, et de réformes de fond dans le domaine foncier.

2. Une première réforme foncière en 1996

Une première réforme foncière avait été réalisée en 1996. Des pratiques clientélistes, voire népotistes, notamment pour ce qui concerne l'attribution des parcelles, une suite de catastrophes naturelles à répétition ainsi que l'instabilité politique chronique ont sérieusement compromis le succès du processus.

Interrogé par nos homologues canadiens, le vice-président du *Security Governance Group*¹⁰, a ainsi indiqué que des documents frauduleux étaient fréquemment établis par la police ou des juges de paix dans les cas de conflits fonciers¹¹. Il a précisé que « *ceci semblait arriver le plus souvent dans les endroits les plus isolés, quand ni l'une ni l'autre des parties n'a de documentation pour prouver ses dires. Il a expliqué qu'une personne plus fortunée peut payer la police afin qu'elle intimide l'autre partie, ou encore payer un pot-de-vin à un représentant de l'État afin que celui-ci fournisse des documents falsifiés* ».

Après une période de relative accalmie, les violences liées aux conflits fonciers ont repris à la chute du régime Lavallée en 2004.

3. La réforme foncière de 2012

Selon l'Organisation des Nations Unies qui s'appuie sur des données communiquées par l'Office National du Cadastre (ONACA), moins de 5% des terres sont officiellement comptabilisées dans les registres des terres publiques en 2011, ce qui aggrave la difficulté d'établir à qui appartient un terrain.

Le séisme qui s'est produit le 12 janvier 2010 à Haïti a été particulièrement dévastateur. Selon un rapport conjoint de l'*Humanitarian Policy Group* (HPN) et du Groupe URD cité *supra*, « *Près de 200 000 personnes ont été tuées et plus de 300 000 blessées. A peu près 300 000 maisons ont été endommagées ou détruites. On estime à 1 million et demi le nombre de personnes réfugiées dans des camps de tentes. Un grand nombre de titres de propriété et des dossiers du registre foncier est détruit lors du séisme de 2010. Environ 16 000 fonctionnaires sont tués. Les locaux de l'ONACA sont détruits* »¹².

Cette situation complique tout particulièrement l'octroi des aides internationales destinées à la reconstruction. « *La question des droits fonciers est essentielle pour toute organisation qui travaille à la reconstruction en Haïti. Notre travail devient difficile lorsque les familles n'ont pas de garantie sur leurs droits fonciers, ce qui est la majorité des cas, cela nous empêche de construire des logements transitoires ou permanents* », souligne Claude Jeudy, le directeur d'Haïti pour l'organisme de bienfaisance de la construction résidentielle, Habitat pour l'humanité. Cette incertitude éloigne aussi les investisseurs étrangers potentiels, indispensables pour la reconstruction d'Haïti. De nombreux chefs

¹⁰ Groupe de recherche et de conseil privé basé au Canada et spécialisé dans le renforcement de l'Etat de droit, le maintien de la paix et la reconstruction post-conflit en matière de sécurité et de gouvernance.

¹¹ Entretien téléphonique avec le Vice-président du *Security Governance Group* le 21 mai 2013 cité la note de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada « Haïti : information sur la Police nationale d'Haïti (PNH), y compris sur son efficacité, sur la réforme, ainsi que sur la fiabilité des rapports délivrés par la police et les juges de paix; information indiquant s'il existe une autorité responsable des plaintes concernant la police (2010-mai 2013) », 13/06/2013 [HTI104397.FE].

¹² LEVINE Simon, BAILEY Sarah et BOYER Béatrice, 09/2012, *op. cit.*

d'entreprises haïtiens éprouvent des difficultés par ailleurs à obtenir des prêts bancaires car ils sont dans l'incapacité de prouver qu'ils sont propriétaires des sols occupés par leur entreprise¹³.

Quelques mois après le séisme, l'Office des Nations Unies pour la coordination des affaires humanitaires a estimé qu'une nouvelle politique nationale du foncier était non seulement nécessaire mais urgente¹⁴.

Une seconde réforme foncière est officiellement lancée en septembre 2012 par le Président haïtien, Michel Martelly¹⁵. Il en fait l'une des priorités de son action gouvernementale. L'établissement d'un cadastre constitue le préambule à toute action efficace en la matière¹⁶.

La France contribue au projet par une expertise technique et un appui humain et matériel à l'ONACA et au Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire/CIAT¹⁷. La Banque Interaméricaine de Développement y participe également sur la base d'un programme de modernisation du cadastre et de la gestion des biens fonciers élaboré en 2010 par l'Organisation des Etats Américains (OEA)¹⁸.

Le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT), qui coordonne depuis sa création en janvier 2009 les actions des divers ministères et institutions en charge du foncier, est chargé de la mise en œuvre de cette politique. En novembre 2013, le CIAT présente les premiers résultats d'une enquête foncière menée dans plusieurs zones pilotes auprès d'occupants et de propriétaires de terrains situés en milieu tant urbain que rural¹⁹. Cette enquête a notamment pour but de dégager des éléments pour constituer un futur Plan foncier de base, premier pas vers la création par l'Office National du Cadastre (ONACA) d'un véritable cadastre national.

Il était prévu initialement que l'ONACA installe 13 districts cadastraux pour couvrir tout le territoire. Or, selon le rapport publié par l'Organisation des Etats Américains en mars 2010, en 26 ans d'existence, l'ONACA n'a cadastré que 5% du territoire (certains secteurs du grand Port-au-Prince, et d'autres dans la région de la Vallée de l'Artibonite) et seuls deux bureaux satellites ont été mis en place dans les départements de l'Artibonite et de l'Ouest. Le manque de moyens humains technologiques et financiers sont à l'origine de ces faibles résultats. Le renforcement et la modernisation de cet organisme est donc une priorité²⁰.

4. Les conflits fonciers dans la commune de Marchands-Dessalines (Artibonite) en 2013

En octobre-novembre 2013, un conflit foncier opposant les habitants des localités de Lacouture et de Grand-Bérard, 1ère section de Dessalines (Bas Artibonite) cause la mort

¹³ *Haiti Libre*, 06/07/2010, art. cit.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Haiti Libre*, « Table ronde sur la propriété et la sécurité foncière », 07/09/2012 ; *Haiti Libre*, « Laurent Lamothe lance officiellement, la réforme foncière en Haïti », 08/09/2012 ; *Haiti Libre*, « La Réforme foncière, une priorité du Président Martelly (discours) », 08/09/2012.

¹⁶ *Haiti Libre*, 07/09/2012, art. cit. ; *Haiti Libre*, 08/09/2012, art. cit. ; *Haiti Libre*, 08/09/2012, art. cit..

¹⁷ Ministère des Affaires étrangères et du Développement international (France), *Cadastre et sécurisation foncière - Aider au renforcement de l'Etat haïtien*, 2014.

¹⁸ The Government of Haiti/The Organization of American States (OAS), *Foncier Haïti - Summary modernization of cadastre and land rights infrastructure in Haïti an inclusive approach*, 03/2010.

¹⁹ MERCEUS Bertrand, « Premiers résultats de l'enquête du CIAT », *Le Nouvelliste*, 06/11/2013.

²⁰ The Government of Haiti/The Organization of American States, 03/2010, *op. cit.* ; *Radio Vision 2000*, « L'insécurité foncière comme cause de sous-développement en Haïti », 21/03/2014 ; Ministère des Affaires étrangères et du Développement international (France), 2014, *op. cit.*.

de 5 personnes et la destruction de plusieurs centaines de « maisonnettes »²¹. Selon un article publié par Haiti Infos précise que le conflit foncier à Dessalines remonte à une dizaine d'années.

Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (OCHA) des Nations unies relate dans son Bulletin humanitaire sur Haïti d'octobre-novembre 2013, les faits comme suit²² :

« Entre le 25 octobre et le 02 novembre 2013, des violences ont affectées les localités de Grand-Bérard et Lacouture (1ère section communale de Marchand Dessalines). A Lacouture, une centaine de maison ont été incendiées plus de 70 maisons abandonnées et pillées. Au total 272 familles sont déplacées et sont hébergées dans des familles hôtes, pour certains, et d'autres sont sans abris. Plusieurs écoles et églises ont été incendiées. Selon les habitants de la communauté trois morts sont à déplorer. A Grand-Bérard, environ 157 maisons ont été incendiées. Il y aurait deux morts. Plusieurs écoles et églises incendiées. Contrairement à Lacouture où les familles ont été déplacées vers d'autres localités, les familles de Grand-Bérard se sont réfugiées à l'intérieur de la localité.

Afin d'évaluer l'impact du conflit sur les communautés et les besoins humanitaires, une mission conjointe composée de la vice-délégation, du commissaire du gouvernement, de la PNH, du CASEC, de l'OIM, du PAM, de la MINUSTAH et d'OCHA, a été organisée le 08 novembre. La mission a émis plusieurs recommandations, notamment la médiation au niveau des deux localités pour la résolution définitive du conflit mais aussi le retour de la population dans les plus brefs délais ainsi que la reprise des classes pour les enfants. D'autre part, la distribution de kits alimentaires, de kits d'hygiène, de kits de cuisines, de matelas, de couvertures et de tentes ont été prévues pour le retour des familles.

Cependant, à date du 30 Novembre, la situation persistante de conflit et le climat d'insécurité n'a pas encore permis de livrer l'ensemble des matériels. La poursuite des actions de médiation et le maintien de patrouilles régulières de la PNH s'avèrent d'autant plus prioritaire pour les communautés »²³.

L'article publié par Haiti Infos²⁴ revient sur les causes de cet affrontement :

« En juillet 2012, après la vérification des titres de propriété qui se sont révélés douteux, les responsables de l'Institut national de la réforme agraire (INARA) avaient interdit la culture des terres en conflit. Les agriculteurs de Lacouture n'ont pas respecté la mesure prise par l'INARA. Ils ont semencé de riz quatre carreaux de ces terres », ce qui a provoqué la colère des habitants de Grand-Bérard²⁵.

Selon les déclarations du commissaire du gouvernement près le tribunal de première instance de Saint-Marc, Me Caleb Vincent, peu après les affrontements, une dizaine de mandats a été lancée contre les principaux auteurs de ces actes mais aucune arrestation n'a été effectuée. *« Les autorités décident de reprendre le contrôle des terres de la première section de Dessalines. La riziculture, qui est à l'origine du conflit sanglant, sera moissonnée par l'Institut National de la réforme agraire »²⁶.*

²¹ Haiti Infos, « Conflit terrien : 5 morts, plus de 360 maisonnettes incendiées à Dessalines », 09/11/2013 ; OCHA (UN), « Bulletin humanitaire – Haïti », N° 35, 10-11/2013.

²² OCHA (UN), « Bulletin humanitaire – Haïti », N° 35, 10-11/2013.

²³ Ibid.

²⁴ Haiti Infos, « Conflit terrien : 5 morts, plus de 360 maisonnettes incendiées à Dessalines », 09/11/2013.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

Consultations effectuées et bibliographie

Consultations effectuées

- Portails : Documentation OFPRA, Ecoi.net;
- Bases de données : Pressed;
- Divers sites internet et notamment : Alterpresse, Le Nouvelliste, Alter Haïti, Haïti libre, Haïti liberté, Haïti Infos, Le Nouvelliste.

Dans le cadre de la présente recherche, la DIDR a tenté de contacter par téléphone l'agronome M. Dalmas de l'INARA, responsable local de l'INARA dans le département de l'Artibonite, sans succès.

Bibliographie

Rapports/Notes

Lettre de l'Observatoire Haïti - Groupe URD (Urgence, Réhabilitation, Développement), « Comment devenir possesseur d'une parcelle de terre à Canaan ? », N°5, 11/2012
<http://www.urd.org/Comment-devenir-possesseur-d-une>

Commission de l'Immigration et du Statut de Réfugié du Canada CISR), « Haïti : information sur la Police nationale d'Haïti (PNH), y compris sur son efficacité, sur la réforme, ainsi que sur la fiabilité des rapports délivrés par la police et les juges de paix; information indiquant s'il existe une autorité responsable des plaintes concernant la police (2010-mai 2013) », 13/06/2013 [HTI104397.FE]
http://www.ecoi.net/local_link/252500/363656_en.html

Ministère des Affaires étrangères et du Développement international (France), *Cadastre et sécurisation foncière - Aider au renforcement de l'Etat haïtien*, 2014
<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/haiti/haiti-deux-ans-plus-tard/aider-au-renforcement-de-l-etat/article/cadastre-et-securisation-fonciere#>

The Government of Haïti/The Organization of American States, *Foncier Haïti - Summary modernization of cadastre and land rights infrastructure in Haïti an inclusive approach*, 03/2010
<http://www.ifud.org/wp-content/uploads/2010/05/Modernization-of-Cadastre-and-Land-Rights-Infrastructure-in-Haiti-Project-Proposal-v9-2010.pdf>

LEVINE Simon, BAILEY Sarah et BOYER Béatrice, *Faire fi des réalités ! Problématiques foncières, institutions locales et action humanitaire après le tremblement de terre en Haïti*, Humanitarian Policy Group/Groupe URD (Urgence, Réhabilitation, Développement), 09/2012
http://www.urd.org/IMG/pdf/Avoiding_reality_French_web.pdf

Articles/Communiqués

Haïti Libre, « Haïti - Reconstruction : Les problèmes fonciers entravent la reconstruction », 06/07/2010
<http://www.haitilibre.com/article-544-haiti-reconstruction-les-problemes-fonciers-entravent-la-reconstruction.html>

Haiti Libre, « Table ronde sur la propriété et la sécurité foncière », 07/09/2012
<http://www.haitilibre.com/article-6584-haiti-social-table-ronde-sur-la-propriete-et-la-securite-fonciere.html>

Haiti Libre, « Vers des pistes de solutions pour faire face aux problèmes fonciers », 07/09/2012
http://www.hpnhaiti.com/site/index.php?option=com_content&view=article&id=7080:haiti-vers-des-pistes-de-solutions-pour-faire-face-aux-problemes-fonciers&catid=1:politics&Itemid=1

Haiti Libre, « Laurent Lamothe lance officiellement, la réforme foncière en Haïti », 08/09/2012
<http://www.haitilibre.com/article-6591-haiti-social-laurent-lamothe-lance-officiellement-la-reforme-fonciere-en-haiti.html>

Haiti Libre, « La Réforme foncière, une priorité du Président Martelly (discours) », 08/09/2012
<http://www.haitilibre.com/article-6589-haiti-social-la-reforme-fonciere-une-priorite-du-president-martelly-discours.html>

Haiti Progrès, « Haïti : Le problème foncier reste entier », 12/09/2012
<http://www.haiti-progres.com/article.php?id=467>

OCHA (UN), « Bulletin humanitaire – Haïti », N° 35, 10-11/2013
<http://reliefweb.int/report/haiti/ha-ti-bulletin-humanitaire-num-ro-35-octobre-novembre-2013>

MERCEUS Bertrand, « Premiers résultats de l'enquête du CIAT », *Le Nouvelliste*, 06/11/2013
<http://lenouvelliste.com/lenouvelliste/articleprint/123598.html>

Haiti Infos, « Conflit terrien : 5 morts, plus de 360 maisonnettes incendiées à Dessalines », 09/11/2013
<http://www.haitiinfos.net/2013/11/conflit-terrien-5-morts-plus-de-360-maisonnettes-incendiees-a-dessalines/>

Radio Vision 2000, « L'insécurité foncière comme cause de sous-développement en Haïti », 21/03/2014
<http://radiovision2000haiti.net/public/linsecurite-fonciere-comme-cause-de-sous-developpement-en-haiti/>

AlterPresse, « Les normes loin d'être respectées dans la reconstruction de logements, selon une étude du Cerfas », 05/08/2014
<http://www.alterpresse.org/spip.php?article16818#.VED4MVNJXbw>