

# Réponse institutionnelle aux obligations créées par les conventions internationales

Adeline Magloire Chancy

**Résumé :** La République d'Haïti a signé et ratifié deux conventions internationales relatives aux femmes. L'une à caractère mondial, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes CEDAW, connue sous le sigle CEDEF, sous l'égide de l'ONU en 1981, et l'autre à caractère régional, la Convention interaméricaine pour la prévention, la sanction et l'élimination de toutes les formes de violence à l'égard des femmes, mieux connue sous le nom de « Belem do Para », sous l'égide de l'OEA en 1996. Une fois adoptées par l'État haïtien, les conventions font partie intégrante de l'ordre juridique du pays. Quelle réponse l'État haïtien a-t-il donnée à l'obligation de faire rapport contractée au moment même de la ratification de ces instruments internationaux ? La démarche pour les deux conventions, bien que différente d'un cas à l'autre, mérite d'être analysée. Est-elle ancrée dans un processus institutionnel ?

Cet article a pour objectif d'examiner les circonstances dans lesquelles Haïti a produit son premier rapport d'application de la Convention CEDEF après 26 ans de retard, et le traitement qui est accordé au rapport d'application de la Convention « Belem do Para ». Après avoir souligné le caractère et les exigences des rapports, l'article dégagera les avantages d'un suivi régulier et rigoureux pour l'avancement des politiques d'égalité, de défense et de promotion des droits des femmes.



**Rezime :** Ayiti te siyen epi ratifye de konvansyon entènasyonal sou fanm yo, yonn ki gen yon dimansyon mondyal, Konvansyon sou eliminasyon tout fòm diskriminasyon kont fanm, CEDAW, yo rele CEDEF, li sou direksyon Nasyonzi nan lane 1981 epi yon lòt rejyonal, Konvansyon entè-ameriken pou prevansyon, pinisyon ak eliminasyon tout fòm vyolans kont fanm, yo rele tou Belem do Para sou otorite OEA nan lane 1996. Yon fwa gouvènman ayisyen an adopte Konvansyon yo, yo vin fè pati entegral nan lòd jiridik peyi a. Kisa Leta ayisyen reponn sou obligasyon pou fè yon swivi sou kontra a nan moman ratifikasyon an nan enstriman entènasyonal yo ? Apwòch la, nan tou de konvansyon yo, menm si yo diferan soti nan yon ka pou ale nan lòt, merite pou yo analize yo. Èske li rantrè nan yon demach enstitisyonèl ?

Bi atik sa a se egzamine nan ki sikonstans Ayiti te pwodwi premye rapò aplikasyon li yo nan Konvansyon CEDEF apre 26 lane apre dat li te sipoze soti a, epi ki tretman yo bay rapò aplikasyon an nan Konvansyon Belem do Para a. Apre yo fin mete aksan sou karaktè epi eksizans rapò yo, atik la ap montre benefis ki genyen nan yon swivi regilye epi disipline nan avansman politik egalite yo, defans epi pwomosyon pou dwa politik fanm.

## 1. RAPPORT PAYS, UNE OBLIGATION D'ÉTAT

La République d'Haïti a signé et ratifié deux conventions internationales relatives aux femmes, l'une à caractère mondial, sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies (ONU) en 1981, et l'autre à caractère régional, sous l'égide de l'Organisation des États américains (OEA) en 1996.

La première, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes CEDAW, connue sous le sigle CEDEF dans l'espace francophone, est considérée dans la plupart des pays comme la « charte mondiale des droits des femmes » parce qu'elle embrasse tous les aspects de la vie sociale :

civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. Quant à la deuxième, la Convention interaméricaine pour la prévention, la sanction et l'élimination de toutes les formes de violence à l'égard des femmes, mieux connue sous le nom de « Belem do Para », elle est régionale et traite spécifiquement de la violence qui s'exerce contre les femmes. Une fois adoptées par l'État haïtien, les conventions font partie intégrante de l'ordre juridique du pays ; la Constitution haïtienne est formelle sur ce chapitre dans son article 276.1. L'État, partie à une convention, est tenu et à l'obligation d'harmoniser les dispositions légales nationales existantes avec celles qui sont consacrées par la convention et de mesurer régulièrement le niveau d'implantation des mesures

préconisées par la convention et d'en faire rapport à l'organisme concerné.

Quelle réponse l'État haïtien a-t-il donnée à l'obligation de faire rapport contractée au moment même de la ratification de ces instruments internationaux ? La démarche, bien que différente d'un cas à l'autre, mérite d'être analysée, car, n'étant pas encore bien ancrée dans un processus institutionnel, elle est par conséquent menacée dans les deux cas par le manque de rigueur et l'absence de culture de résultats qui affectent souvent nos institutions. Tenant compte du fait qu'un rapport d'application est essentiel d'abord à l'État partie pour évaluer, ajuster ou renouveler ses politiques nationales, et que, d'autre part, il constitue la carte d'entrée dans les forums internationaux, au niveau mondial ou régional, pour discuter de questions qui concernent l'avenir des populations du monde et contribuer à leur solution, l'analyse de la réponse de l'État haïtien à l'obligation de faire rapport se révèle indispensable.

Cet article a pour objectif d'examiner les circonstances dans lesquelles Haïti a produit son premier rapport d'application de la Convention CEDEF après 26 ans de retard, et le traitement qui est accordé au rapport d'application de la Convention « Belem do Para ». Puis, après avoir souligné le caractère et les exigences des rapports, l'article dégagera les avantages d'un suivi régulier et rigoureux pour l'avancement des politiques d'égalité, de défense et de promotion des droits des femmes.

## 2. RAPPORTS PRODUITS PAR HAÏTI, ÉTAT PARTIE

Adoptée en 1979 par l'Assemblée générale des Nations Unies, la Convention CEDEF a été ouverte à la signature des États parties en 1980 à Copenhague et elle est actuellement ratifiée par 187 pays. Haïti, qui a été parmi les premiers pays signataires à Copenhague, et dont le Parlement l'a ratifiée l'année suivante, en 1981, est cependant l'un des pays qui ont accusé le plus de retard dans leurs obligations à rendre compte de l'application nationale de la Convention. Dans le cas de la CEDEF, le texte même de la convention prévoit les structures de suivi, les modalités du rapport qui en consigne les résultats et la périodicité de l'évaluation.

Selon l'article 18 de la Convention, obligation est faite aux États signataires de produire un rapport initial d'application l'année suivant la ratification et des rapports périodiques tous les quatre ans.

Pour la Convention « Belem do Para », adoptée en 1995 et ratifiée par le Parlement haïtien en 1996, la démarche a été différente au départ. Haïti a manifesté sa présence à partir de 2004 aux travaux de mise en place du mécanisme de suivi (MESECVI). Une juriste déléguée par le ministère à la Condition féminine et aux Droits des femmes (MCFDF) a participé aux ateliers de travail du Comité d'expertes (CEVI) qui ont conduit à la définition d'indicateurs et à l'adoption de modalités d'évaluation de l'application locale de la Convention dans les pays d'Amérique et des Caraïbes regroupés dans l'OEA.

Le contexte d'adoption de ces conventions a été également différent. Paradoxalement, Haïti avait adhéré à la Convention CEDEF, en 1981, à une époque où la répression s'exerçait ouvertement par les autorités en place contre toute tentative d'organisation démocratique : étaient écrasés dans l'œuf les organisations des droits humains, les partis politiques, la presse indépendante. À ce contexte politique difficile s'ajoutait l'absence d'un mécanisme national pour le suivi de l'application de la Convention. En revanche, en 1996, la Convention « Belem do Para » est ratifiée dans la foulée du mouvement démocratique. En effet, à partir de 1986, au cours d'intenses luttes pour la démocratie, le mouvement associatif des femmes, qui se manifeste en force à la chute de la dictature à vie des Duvalier, gagne des points et obtient en 1994 la création du MCFDF, mécanisme national chargé de concevoir et d'orienter les politiques d'égalité et de respect des droits des femmes. Les circonstances sont dès lors plus favorables à un suivi systématique de l'application des conventions et pour le respect des engagements pris par l'État quant à la production des rapports d'évaluation.

En fait, l'élaboration du premier rapport CEDEF est concrètement entreprise en 2007 par le MCFDF et est menée méthodiquement, dans le respect des étapes établies par le Comité CEDEF, jusqu'à sa présentation officielle devant les instances des Nations Unies en janvier 2009 sous la forme d'un rapport combiné valant pour le rapport initial de 1982 et les rapports périodiques de 1986, 1990, 1994, 1998, 2002 et 2006. Dans un cas analogue, le Brésil a présenté un rapport combiné, valant pour cinq rapports après une longue période de dictature. Le rapport d'Haïti, conforme aux procédures et format exigés par le Comité CEDEF, s'attache à décrire la situation historique des femmes à partir de 1981 et les progrès et retards enregistrés dans les différents domaines considérés par les 16 premiers articles de la Convention, en se référant tant au texte même de la Convention qu'aux recommandations générales du Comité CEDEF, au nombre de 28 aujourd'hui, qui en explicitent de nombreux aspects particulièrement importants ou éclairent des problématiques spécifiques.

## 3. THÈMES TRAITÉS DANS LES RAPPORTS

La Convention accorde la plus grande importance à l'ordre juridique, l'application des dispositions de la Convention ne pouvant s'opérer que dans un cadre légal approprié. Ainsi, la réforme juridique est l'un des grands thèmes traités dans le rapport : la Constitution, les codes et les lois. Les réformes législatives sont examinées en référence à l'article 2, pierre angulaire de la Convention, qui traite de l'obligation de non-discrimination. En Haïti, si la Constitution de 1987 en vigueur consacre l'égalité des sexes, par contre, le principe de non-discrimination fondée sur le sexe n'est pas expressément formulé. L'égalité de principe ne se traduit pas dans la réalité, où les écarts demeurent considérables entre l'égalité de fait et l'égalité de droit. Le rapport combiné d'Haïti conclut que l'adoption d'une politique générale d'égalité des sexes et de promotion des

droits des femmes, assortie d'une loi intégrant expressément la notion de discrimination fondée sur le sexe et l'obligation de non-discrimination dans tous les domaines de la vie sociale, demeure une nécessité.

Certes, depuis 1981, il y a eu des réformes législatives. Le rapport CEDEF fait état de deux réformes majeures qui touchent l'une le Code civil, l'autre le Code pénal. Dans le domaine juridique, la lenteur des réformes est révélatrice du poids du conservatisme dans la société. En 1950, les femmes obtiennent le droit de vote après une longue bataille. Il leur faudra attendre 30 ans, jusqu'en 1982, pour obtenir la capacité juridique de la femme mariée, laquelle était considérée jusque-là comme une mineure, puis près de 30 ans encore pour obtenir que le viol soit traité comme un crime contre la personne, que l'adultère, qui était sanctionné par la prison pour la femme, soit dépénalisé et que les excuses dont bénéficiait le conjoint qui avait assassiné sa femme soient abrogées, en 2005.

De nouveaux projets de loi, inspirés par le menu législatif revendiqué par une plateforme d'organisations de femmes depuis 1998 et patronnés par le MCFDF, ont été présentés au Parlement pour adoption. Certains, votés par les deux Chambres, sont encore en suspens, attendant d'être promulgués par l'Exécutif. D'autres sont en cours d'élaboration, comme la loi-cadre sur la violence qui a déjà fait l'objet de nombreuses consultations et serait en phase de finalisation.

Pour la paternité responsable, deux ans se sont écoulés entre le vote de la Chambre des députés (1910) et celui du sénat (1912), une loi que l'Exécutif tarde encore aujourd'hui à promulguer, donc qui n'est pas en application. Il en est de même pour la Loi sur les conditions du travail domestique, concernant une majorité de femmes, loi votée depuis 2007 mais non promulguée. Cette zone de blocage n'a jamais fait l'objet d'une explication de l'Exécutif lors du passage d'un gouvernement à un autre. Parmi les lois présentées, celle qui a trait à la reconnaissance des unions consensuelles traditionnelles, désignées sous le nom de plaçage, n'a tout simplement pas été considérée par nos parlementaires, bien que ce soit la forme la plus commune d'union, dont le pourcentage dépasse celui du mariage légal. Toutes ces questions se heurtent à une opposition ouvertement hostile ou à un tabou social non formulé.

Outre le cadre juridique, les principaux thèmes abordés dans le rapport CEDEF sont la violence, la santé, la vie sociale et politique, les stéréotypes, l'éducation, l'emploi et la sécurité sociale, le mariage et la famille, les femmes vivant en milieu rural. Le champ de la Convention est immense, il embrasse tous les aspects de la vie sociale, politique, culturelle, et la Convention, qui est un outil dynamique, s'enrichissant de l'expérience et de l'évolution des sociétés humaines à travers le monde, doit être interprétée à la lumière des recommandations adoptées par le Comité CEDEF. Ces recommandations, élaborées progressivement à partir de la création du Comité d'expertes au lendemain de l'entrée en vigueur de la Convention, sont contraignantes pour les États parties, sauf réserves. C'est en tenant

compte de la recommandation n° 25 que des mesures spéciales temporaires, comme le quota par exemple, sont envisagées pour réduire l'écart entre les hommes et les femmes dans certains secteurs traditionnellement réservés aux hommes. Comme l'ont fait la plupart des pays du monde, Haïti a ratifié la Convention sans réserves.

#### 4. CARACTÈRE DES RAPPORTS

L'État partie, une fois les positions de principe sur l'égalité et les droits humains des femmes affirmées, doit se doter des structures d'implantation pour les mesures à appliquer et des outils appropriés pour en suivre la progression et évaluer les résultats. Le rapport initial, qui décrit l'état des lieux au moment où il est produit, sert de référence pour mesurer les progrès ou retards en termes de résultats vérifiés par des faits, des données ventilées et des chiffres.

Il est évident que le premier rapport d'Haïti ne répond pas suffisamment à l'exigence de données chiffrées et de statistiques ventilées par sexe explicitement affirmée par le Comité CEDEF dans sa recommandation générale n° 9. Le rapport d'Haïti le reconnaît. Cette faiblesse peut être reprochée aux rapports d'Haïti aussi bien pour la CEDEF que pour « Belem do Para ». Le MESECVI, géré par le CEVI composé d'expertes représentant les États membres de l'OEA, après avoir élaboré des indicateurs soigneusement définis, a inauguré des cycles d'évaluation hémisphériques périodiques depuis 2005. Les indicateurs portent sur les domaines suivants : la législation, les plans nationaux, l'accès à la justice, le budget, l'information et les statistiques. Participer à une évaluation à l'échelle de l'hémisphère américain oblige un État à fournir des données précises et des chiffres, qui sont inscrits dans un tableau comparatif de la performance des États membres. Les deux premiers cycles hémisphériques ont été réalisés et un troisième est actuellement en préparation. Haïti a participé avec beaucoup de difficulté au premier cycle d'évaluation avec des données incomplètes et des chiffres approximatifs, laissant plusieurs cases vides dans un tableau comparatif qui s'intéresse primordialement aux résultats.

#### 5. ÉVOLUTION DES STRUCTURES D'APPLICATION

Comment a évolué la situation dans l'appareil d'État cinq ans plus tard ? Les données sont-elles collectées régulièrement, ventilées, analysées ? Les statistiques sont-elles plus complètes ? La généralisation de l'analyse comparative selon le genre, y compris la budgétisation sensible au genre, est-elle devenue pratique courante dans les institutions d'État ?

L'État haïtien, représenté par le MCFDF, avait donné une grande envergure au rapport CEDEF en 2008, considéré comme un événement, en y associant les grandes institutions de l'État, les organisations de la société civile, et en tenant le public informé de chaque étape importante de son élaboration par une campagne de presse. La présentation du rapport par une délégation

de haut niveau suivie de séances de discussion au Haut-Commissariat des Nations Unies à Genève, en janvier 2009, avait revêtu une certaine solennité. Il s'agissait en effet du premier rapport d'Haïti, de ce qu'il est convenu d'appeler un « rapport pays », impliquant les trois pouvoirs de l'État : le Parlement, le pouvoir judiciaire et l'Exécutif. À Genève, le président de l'Assemblée nationale et le secrétaire d'État à la Réforme juridique accompagnaient la ministre à la Condition féminine et aux Droits des femmes qui coiffait la délégation, marquant ainsi l'engagement de l'État<sup>1</sup>.

Au niveau hémisphérique, pour la Convention « Belem do Para », le mécanisme de suivi est soutenu par la Commission interaméricaine des femmes (CIM) dont Haïti est membre fondateur. S'il suffit à l'État haïtien de déléguer une experte pour y être représentée de façon permanente, en revanche, pour accéder au Comité de suivi de la Convention CEDEF, la procédure consistant en une élection est plus compliquée. Les démarches diplomatiques des gouvernements, y compris des ententes régionales tenant compte du principe de répartition géographique, facilitent la candidature à un organe de suivi composé de 23 membres, chargé de veiller à l'application de la Convention dans les 187 États parties et qui renouvelle la moitié de ses membres tous les deux ans. En juin 2006, Haïti, qui faisait l'expérience de ces élections pour la première fois, bénéficia des voix de 77 États, ce qui permit à sa candidate d'arriver en 15<sup>e</sup> position sur 60 nominées pour les 12 postes à combler. Après cette expérience, rien n'empêche qu'Haïti en tant qu'État partie se prépare à briguer une nouvelle fois l'honneur de siéger à ce comité. On peut même affirmer que le pays est en meilleure position pour le faire aujourd'hui alors que son premier Rapport sur l'application de la Convention a enfin été produit. De tels postes, quoique non rémunérés, sont très recherchés par les États en raison des importantes responsabilités qui y sont attachées et du prestige qu'en tire le pays.

## 6. CONCLUSION

Les rapports d'application de conventions étant d'abord utiles aux États eux-mêmes pour analyser et évaluer leurs politiques,

1. On peut lire le Rapport d'Haïti en ligne sur le site de CEDAW ainsi que tous les documents s'y rapportant, comme les questions suscitées par le Rapport et les réponses, de même que les commentaires et recommandations du Comité CEDAW. Le rapport a été présenté à la 43<sup>e</sup> session, le 27 janvier 2009, au Palais des Nations à Genève. Tous ces documents sont traduits dans les six langues des Nations Unies, [En ligne], <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cedaw/cedaws43.htm>.

des organes de suivi nationaux doivent être institués et élargis aux diverses branches de l'État : le Parlement, l'Exécutif et le pouvoir judiciaire. À titre d'exemple, l'Union interparlementaire l'a bien compris en élaborant un guide pratique à l'usage des parlementaires spécialement adapté à la Convention CEDEF. Le pouvoir judiciaire, pour sa part, a un rôle essentiel à remplir pour promouvoir et faire respecter les principes consacrés par les conventions et pour harmoniser les lois nationales avec les instruments internationaux et régionaux ratifiés par Haïti.

L'application des conventions ne se conçoit pas sans une concertation et une complémentarité avec le mouvement associatif des femmes et les organisations de défense des droits humains. Le rapport pays impliquant aussi une contribution du secteur non gouvernemental, les organes de suivi s'attendent généralement à recevoir des rapports alternatifs de la part des secteurs organisés de la société civile. Le CEVI a admis depuis 2009 la présence de représentantes d'organisations de la société civile à ses réunions régulières. Haïti n'a pas encore signé le protocole facultatif à la Convention CEDEF. Les secteurs structurés de la société civile haïtienne auraient avantage à s'en prévaloir.

On peut considérer qu'Haïti a fait son entrée dans les instances de suivi des deux conventions internationales les plus importantes pour les femmes. Il s'agit maintenant de garantir la production de rapports réguliers et une présence active pour faire entendre la voix de notre pays et de nos régions, comme le font déjà plusieurs pays de la Caraïbe et de l'Amérique latine. Cette présence ne sera significative que si elle est marquée par la compétence, le sérieux et la disponibilité pour participer efficacement aux travaux des organes de suivi.

Il faut souligner, pour terminer, que deux engagements de fond, qui tiennent compte certainement des conventions internationales, ont été pris par l'État haïtien : l'un concerne l'adoption d'une politique d'égalité entre les femmes et les hommes assortie d'une loi sur l'égalité, l'autre concerne une loi-cadre sur la violence qui engloberait toutes les formes de violence faite aux femmes et leur garantirait protection et réparation. L'aboutissement de ces deux grands projets, en chantier depuis 2008<sup>2</sup>, et qui sont à l'étape finale d'élaboration selon le MCFDF, marqueraient une avancée significative pour l'évolution de la condition des femmes haïtiennes. ■

2. Une première ébauche dans le document intitulé *Ossature d'une politique d'égalité*, présentée par le MCFDF, avait été approuvée et adoptée par le gouvernement en 2008.

**Adeline Magloire Chancy, M.A.**, est diplômée de l'Université d'Haïti (École normale supérieure et Faculté de droit) et titulaire d'une maîtrise ès arts en andragogie de l'Université de Montréal. Elle a travaillé comme enseignante au niveau secondaire en Haïti et à Montréal. En exil au Canada (1965-1986), active dans les organismes communautaires et les réseaux associatifs dans les tâches d'organisation et de formation, elle intervient et écrit sur les femmes, l'alphabétisation et le créole. Elle a agi comme membre du Comité d'implantation du Plan d'action du gouvernement du Québec à l'intention des communautés culturelles (1982) et comme agente d'éducation à la Commission des droits de la personne du Québec (1984). De retour en Haïti, elle a été secrétaire d'État à l'Alphabétisation (1996-1997) et ministre à la Condition féminine et aux Droits des femmes (2004-2006). [adchancy@hotmail.com](mailto:adchancy@hotmail.com)