



**Conseil économique
et social**

Distr.
GÉNÉRALE

E/CN.4/2003/52/Add.1
16 janvier 2003

Original: FRANÇAIS

COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME
Cinquante-neuvième session
Point 10 de l'ordre du jour provisoire

DROITS ÉCONOMIQUES, SOCIAUX ET CULTURELS

Droits de l'homme et extrême pauvreté

**Rapport soumis par l'experte indépendante sur les droits de l'homme
et extrême pauvreté, M^{me} A.-M. Lizin, conformément à la résolution 2000/30
de la Commission des droits de l'homme**

Additif

Mission en République dominicaine^{* **}

* Le résumé analytique du présent rapport est distribué dans toutes les langues officielles. Le corps du rapport de mission lui-même, qui figure en annexe au présent document, est reproduit dans la langue où il a été présenté et en espagnol et en anglais uniquement.

** Ce rapport a été soumis après la date indiquée dans les résolutions de l'Assemblée générale pour la soumission des documents du fait de la nécessité d'attendre la non-objection des autorités dominicaines au rapport de la mission effectuée du 3 au 6 décembre.

RÉSUMÉ

Poursuivant ses investigations sur les meilleures pratiques de lutte contre la pauvreté extrême, l'experte indépendante sur la question des droits de l'homme et de l'extrême pauvreté s'est rendue en République dominicaine, à l'invitation des autorités, du 3 au 6 décembre 2002.

L'experte indépendante retire une impression favorable des politiques publiques mises en œuvre par le Gouvernement pour lutter contre la pauvreté extrême. Profitant de la croissance économique rapide qu'a connue la République dominicaine ces dernières années, le Gouvernement s'est engagé dans un programme ambitieux qui vise à améliorer les conditions de vie des plus pauvres (logements sociaux, électricité gratuite dans les quartiers pauvres, microcrédit, soutien à la production et à la commercialisation des produits des petits agriculteurs) tout en leur donnant les moyens de sortir du cercle vicieux de la pauvreté et de l'exclusion sociale par un effort particulier en matière d'éducation. Le Gouvernement a adopté récemment une loi de sécurité sociale novatrice bien que son financement reste incertain.

Le Gouvernement essaie aussi de transformer la gestion purement sécuritaire, avec son cortège d'abus et de violations des droits de l'homme, de l'immigration haïtienne, légale ou clandestine, par un projet de loi qui se heurte toujours à des résistances. La difficulté à naturaliser les immigrants haïtiens de deuxième génération illustre la complexité de la situation. L'experte indépendante a mesuré les efforts accomplis et le chemin qui reste à parcourir pour dépasser les préjugés présents dans la société. À terme, la qualité de la tenue de l'état civil pour les nationaux devrait aussi bénéficier aux immigrants.

Un autre motif de préoccupation est l'impunité dont jouissent les policiers, qui échappent aux juridictions communes. Là encore, les efforts du Gouvernement doivent se poursuivre pour que tous les citoyens, y compris les plus pauvres et les plus vulnérables, puissent se reconnaître dans une police démocratique et réellement à leur service. La désignation rapide d'un Defensor del Pueblo contribuerait certainement à une meilleure protection des droits de l'homme.

La politique sociale du Gouvernement encourage la participation des femmes à la vie sociale, économique et politique, mais l'experte indépendante considère qu'il serait possible de faire davantage en matière d'encouragement au contrôle des naissances, en autorisant l'avortement et en supprimant ou en réduisant les frais d'enregistrement des mariages, par exemple.

Le Gouvernement dominicain se montre très soucieux de rester à l'écoute des catégories les plus pauvres de la population, et ses interventions en leur faveur sont précédées de véritables consultations. L'experte indépendante voit dans cette méthode une preuve de sérieux et un gage de succès qui pourrait être renforcé par une évolution progressive vers une décentralisation administrative et politique.

ANNEXE

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphes</u>	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1 – 3	4
I. UNE POLITIQUE SOCIALE VOLONTARISTE	4 – 12	4
II. L'ÉTAT CIVIL, ÉLÉMENT CLEF DES DROITS DE L'HOMME EN RÉPUBLIQUE DOMINICAINE	13 – 20	6
III. L'ÉCOUTE DES POPULATIONS	21 – 24	8
CONCLUSION	25 – 27	9

INTRODUCTION

1. Effectuée à l'invitation des autorités dominicaines, la mission de l'experte indépendante a permis d'examiner leurs pratiques de lutte contre la pauvreté extrême, à la fois par des rencontres avec les représentants du Gouvernement et de l'Administration, des institutions spécialisées des Nations Unies et la Banque mondiale, mais aussi des visites de terrain et des entretiens avec les habitants des quartiers les plus pauvres et dans un bateye.

2. Au cours de sa mission l'experte indépendante a rencontré les personnes suivantes, et elle les remercie de leur disponibilité et de leur accueil: la Vice-Présidente de la République dominicaine, M^{me} Milagros Ortiz Bosch, le Chancelier, Ministre des relations extérieures, M. Hugo Tolentino Dipp, le Président de la Cour suprême, le Vice-Président du Sénat, M. Dagoberto Rodríguez (chargé des plans pour le développement de la frontière dominico-haïtienne), et la sénatrice Celeste Gómez Martínez, rapporteur spécial pour les questions d'énergie électrique, M^{me} Peggy Cabral, Présidente du Conseil d'administration du Cabinet social, M. Manuel Vargas Payano, Directeur général du Plan présidentiel contre la pauvreté et sa collègue M^{me} Maïra Tabarez, M^{me} Rafaelina Peratta Arias, membre titulaire de la Junta Central Electoral, M. Servio Tulio Almánzar Botello, Directeur national du registre d'état civil, M. Bienvenido Brito, Administrateur général des biens nationaux (en charge du patrimoine mobilier et immobilier de l'État), le professeur Aura Celeste Fernandez, le professeur Rubén Silié, Directeur de la branche dominicaine de la faculté latino-américaine des sciences sociales (FLACSO), le premier lieutenant de police Guillermo Nolasco, avocat et enseignant à l'Institut de la dignité humaine de la police nationale, les chefs des institutions, fonds et programmes des Nations Unies dont M. Juan Artola, chef de mission de l'Office des migrations internationales (OMI), M. Miguel Amado, chef de la délégation de la Commission européenne, M^{me} Milady Meta de Vergara, Consul honoraire de Belgique et M. Eduardo de Vergara, secrétaire général du Centro Dominicano de Desarrollo Integral Femenino, une organisation non gouvernementale (ONG) active dans le domaine de la lutte contre le trafic des êtres humains.

3. L'experte indépendante tient à remercier particulièrement M^{me} Anabella de Castro, chargée de mission aux droits de l'homme au Ministère des relations extérieures ainsi que M. Niky Fabianic, représentant résident du Programme des Nations Unies pour le développement, son collègue M. Claudio Tomasi pour l'avoir aidée à organiser cette mission et à en assurer le succès. Comme à l'accoutumée lorsqu'elle effectue une mission de terrain, l'experte indépendante a pu s'entretenir avec des habitants de quartiers pauvres, et elle leur exprime sa gratitude pour l'avoir aidée à mieux comprendre leur situation.

I. UNE POLITIQUE SOCIALE VOLONTARISTE

4. L'experte indépendante estime positives les mesures de lutte contre la pauvreté adoptées en République dominicaine, en se référant aux bonnes pratiques établies dans le rapport qu'elle a soumis à la Commission à sa cinquante-sixième session (E/CN.4/2000/52). Parmi de nombreuses mesures adoptées récemment, le Gouvernement a promulgué une loi de sécurité sociale, qui organise l'assurance maladie, un système de retraite par répartition et des pensions pour les personnes sans revenus ou incapables de travailler. Cette initiative est remarquable, mais son application rencontre des difficultés de financement. Elle est donc limitée à quatre régions du pays sur 30 pour son lancement. Le fait est cependant exceptionnel dans la région. À noter, par ailleurs, que le système de santé est gratuit, même si une contribution est demandée pour les

opérations chirurgicales. Il arrive que des médicaments ne soient pas disponibles dans les pharmacies des dispensaires et hôpitaux.

5. En matière de droit au logement, la situation en République dominicaine reste préoccupante. De grands efforts sont accomplis pour fournir des titres de propriété aux occupants de certaines zones qui sont propriété de l'État. Le Gouvernement a décidé de faire grâce des annuités restantes sur les emprunts pour l'achat de logements sociaux construits par l'Institut dominicain du logement et dont le prix total est inférieur à 150 000 pesos. Près de 23 000 familles bénéficient de cette mesure et 7 000 d'entre elles ont déjà pu régulariser leur situation et détiennent désormais un titre de propriété. La propriété du logement est systématiquement accordée aux deux conjoints, qu'ils soient mariés ou en union libre, comme c'est souvent le cas dans les familles pauvres, et la cession de la propriété requiert l'accord des deux conjoints afin de protéger les droits des femmes et des mères. Ce bien confère une véritable dignité à des populations entières. La loi prévoit en outre de donner gratuitement la propriété de la parcelle à toute famille qui aurait construit son domicile sur une propriété de l'État. La surface des parcelles est limitée à 300 m² en zone urbaine et 600 m² en zone rurale. Pour encourager la stabilité familiale, l'État accorde 98 % de ces parcelles à des couples, mariés ou non. Une décision récente de la Cour suprême reconnaît que la cohabitation durable crée, pour les concubins, des droits en matière de propriété équivalant à ceux créés par le mariage. En outre, l'Administration des biens nationaux coopère avec l'Institut du logement dominicain et la Banque nationale du logement pour aider à reloger les habitants de quartiers insalubres dans des habitats sociaux neufs construits à proximité et dont ils obtiennent la pleine propriété. Le coût très élevé de ces opérations freine cependant leur généralisation. L'experte indépendante estime que l'expérience dominicaine, malgré les difficultés de financement, est à classer parmi les bonnes pratiques qui consacrent le droit au logement.

6. En visitant un bateye et des quartiers pauvres, il est apparu évident à l'experte indépendante que la situation des femmes y demeure difficile. Beaucoup d'entre elles ont leur première grossesse à l'adolescence et donneront ensuite naissance à de nombreux enfants. L'emprise de l'Église catholique sur la société explique le maintien de l'interdiction de l'avortement, qui se traduit par des pratiques d'avortement hors surveillance médicale d'une part, et le faible effort en faveur du planning familial, d'autre part. La prostitution est une source de revenu à laquelle nombre de jeunes femmes recourent faute de trouver un emploi.

7. En matière de prise en charge des personnes âgées, l'experte indépendante a pu rencontrer dans un quartier très pauvre, parmi ses deux filles et ses petits-enfants, une femme de 82 ans. Sans bénéficier d'un soutien direct de l'État, elle peut néanmoins avoir accès gratuitement aux soins de santé et vient de devenir propriétaire d'une maison de planches dans un quartier démuné où de nombreuses personnes sont arrivées suite au cyclone David en 1979. La situation des personnes âgées va être améliorée par la loi de sécurité sociale, qui s'étendra aux pensions pour personnes âgées courant 2003, mais elle doit continuer à faire l'objet d'efforts de la part du Gouvernement.

8. Le thème du racisme a été abordé d'office par la Vice-Présidente de la République, M^{me} Ortiz Bosch, lors de l'entrevue avec l'experte indépendante. Le racisme c'est en effet l'une des composantes importantes de la pauvreté en République dominicaine, à l'occasion entre Dominicains, mais surtout à l'égard des Haïtiens, ou de personnes d'origine haïtienne dont la famille est parfois établie depuis plusieurs générations, et qui continuent à y affluer.

Cela sert les intérêts des entrepreneurs dominicains, qui apprécient la main-d'œuvre haïtienne sous-payée, alors que la pauvreté persistante en Haïti garantit un afflux constant de nouveaux venus qui tirent à la baisse les salaires.

9. L'experte indépendante, pour mettre en œuvre les éléments de la résolution 2002/30 concernant la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée (Conférence de Durban) et l'intérêt d'examiner la pauvreté extrême sous l'angle du racisme a pu visiter le bateye de Villa Altagracia récemment reconstruit par le Plan social et où cohabitent Dominicains et Haïtiens. Le pays compte environ 250 de ces habitats où résideraient près de 600 000 personnes. Il s'agit d'anciens logements pour ouvriers agricoles devenus de véritables villages, de taille variable, mais presque toujours pauvres, surtout depuis la fermeture des sucreries rurales appartenant à la société publique CEA qui employait de nombreux habitants des bateyes.

10. La visite a commencé par une rencontre avec un chef vaudou, présenté comme tel par les accompagnateurs, qui accueille la mission et exerce un rôle de chef spirituel de la communauté. Il est Haïtien, réside en République dominicaine depuis les années 1950 et ignore tout de l'Afrique, d'où sont venus ses ancêtres. Le bateye est majoritairement habité par des Dominicains. Entre les plus pauvres, le racisme n'est pas présent. Cependant, rares sont les Haïtiens, même s'ils résident en République dominicaine depuis 1957 – c'est le cas du chef vaudou – qui obtiennent leur naturalisation.

11. C'est la discrimination la plus forte qu'ait rencontrée l'experte indépendante tout au long de sa mission. Les autorités sont toutes conscientes de ce problème: la Vice-Présidente de la République et le Ministre des relations extérieures ont mentionné la politique de rapprochement avec la population haïtienne comme une priorité et une ONG fait explicitement campagne en la matière.

12. L'experte indépendante recommande d'examiner la possibilité pour les autorités publiques et les universitaires de la République dominicaine d'étudier et de valoriser la mémoire et l'héritage des coutumes et cultes africains dans le cadre des travaux en cours sur l'histoire de la colonisation et de la traite des esclaves. Ce travail de mémoire pourrait contribuer à dépasser les préjugés et faciliter la compréhension entre peuples dans l'esprit de la Déclaration adoptée à l'issue de la Conférence de Durban.

II. L'ÉTAT CIVIL, ÉLÉMENT CLEF DES DROITS DE L'HOMME EN RÉPUBLIQUE DOMINICAINE

13. La non-existence légale des Haïtiens est fondée sur un non-dit très profond. Les faits sont cependant clairs: les employeurs peuvent employer des immigrants clandestins devenus au fil des années des résidents illégaux – ils ne sont pas poursuivis. L'instabilité d'Haïti est une source profonde d'inquiétude car elle entraîne une compétition parmi les plus pauvres: Haïtiens et Dominicains pauvres s'entassent dans les mêmes lieux qui, à peine assainis, sont réoccupés par de nouveaux arrivants. L'arrivée permanente de nouveaux immigrants explique largement pourquoi les Dominicains les plus pauvres n'ont guère bénéficié de la croissance économique de ces dernières années, contrairement à l'élite économique et à la classe moyenne du pays qui ont vu leur situation s'améliorer considérablement grâce aux revenus du tourisme et des 40 zones franches dans lesquelles se concentrent les investissements manufacturiers pour l'exportation et

grâce à la forte croissance du secteur immobilier et autres secteurs liés (construction de mobilier, entretien).

14. Un projet de loi sur la migration, préparé avec l'aide de l'OIM est destiné à remplacer une loi inadéquate de 1939, est en discussion depuis deux ans. La nouvelle loi, si elle est adoptée dans sa version initiale, devrait permettre de donner un statut à la plus grande partie des immigrants haïtiens et d'établir des règles claires de séjour provisoire (quota annuel de migrants légaux). Elle n'est pas adoptée du fait de réticences dans l'opinion publique et chez certains parlementaires.

15. Les efforts de l'OIM doivent être mentionnés, ici, comme encourageants. Haïti et la République dominicaine doivent continuer d'évoluer en direction d'une gestion partagée et responsable du phénomène migratoire. La communauté internationale ne peut maintenir son désengagement d'Haïti en laissant la République dominicaine isolée pour gérer les conséquences de l'effondrement d'un État haïtien dont les ressources comprennent les revenus du trafic de drogue et la contrebande de biens vers la République dominicaine.

16. Pour les Dominicains, la Junta Central Electoral a réalisé un travail exemplaire pour déterminer l'état civil et doter chaque personne d'une carte d'identité informatisée qui fait de la République dominicaine un modèle en la matière. Cette carte est obtenue sur présentation de la déclaration de naissance, acte gratuit s'il est fait dans les 60 jours suivant la naissance, 90 jours en zone rurale. La procédure de déclaration tardive est possible mais payante. Ces déclarations peuvent être fondées sur des documents de baptême de l'Église catholique (accord spécial avec le Vatican).

17. Le trafic de documents vise essentiellement le départ vers les États-Unis d'Amérique, y compris le recrutement de jeunes (de moins de 16 ans) pour rejoindre des équipes de base-ball nord-américaines. Ces dernières années, la Junta Central Electoral a développé un programme spécifique avec la fédération nord-américaine de base-ball pour lutter contre ce trafic et les abus de cette migration très particulière.

18. L'état civil dominicain fournit une carte d'identité informatisée qui fait également fonction de carte d'électeur. L'experte indépendante a vérifié dans plusieurs centres de santé que la carte n'est pas demandée et que toute personne qui se présente (dominicaine ou haïtienne) est effectivement soignée. Mais, pour l'école et le droit à la scolarisation, l'identité nationale était un facteur clef, qui repoussait les enfants d'Haïtiens même nés en République dominicaine. Depuis peu, le nouveau gouvernement, à l'invite de l'UNICEF entre autres, admet tous les enfants, sans restriction, dans les écoles. En revanche, la présentation d'un certificat de naissance reste requise pour retirer copie des résultats d'examen de fin de scolarité.

19. Peu de temps avant la mission de l'experte indépendante, un tribunal de première instance saisi par une famille haïtienne installée depuis longtemps en République dominicaine a reconnu:

- a) le droit à l'inscription scolaire de deux enfants nés de parents résidents illégaux;
- b) la nationalité dominicaine des enfants du couple haïtien.

20. Cette jurisprudence est la première et va faire date. L'experte indépendante estime qu'on peut y voir une décision confirmant la justiciabilité des droits économiques et sociaux. La décision de la Cour contre la Junta Central Electoral peut aussi être un pas décisif contre les discriminations.

III. L'ÉCOUTE DES POPULATIONS

21. L'experte indépendante a pu assister à une séance d'audition parlementaire retransmise en direct par plusieurs chaînes de télévision locales sur le prix de l'électricité fournie par trois entreprises privées après la privatisation de l'ancienne compagnie publique. Elle a aussi été informée des réunions multiples qui se tiennent dans la province Independencia pour expliquer la nouvelle loi de sécurité sociale. La République dominicaine est, à cet égard, un pays d'écoute, où les responsables politiques au plus haut niveau visitent les zones pauvres, débattent, écoutent et rapportent les éléments de ces entretiens: besoins de logements, de transports, de prise en charge des personnes âgées. Lors de sa visite dans un bateye, et dans une zone très pauvre (Las Americas/Los Alcarrizos) de la capitale, l'experte indépendante a pu vérifier que les plus pauvres n'hésitent pas à s'exprimer et à manifester leur frustration.

22. À la fin du mois de décembre 2002, le Plan présidentiel de lutte contre la pauvreté aura fait l'objet d'une consultation des pauvres et des ONG dans tout le pays et gagnera ainsi une forte légitimité aux yeux de tous. Ce plan très ambitieux adopte une approche globale de la pauvreté et contient une multitude de mesures en matière d'éducation (petits-déjeuners nutritifs pour les enfants, gratuité des fournitures, ouverture de crèches, etc.), de logements (construction de sols en dur, fourniture de tôles ondulées), de santé (quelques cliniques gratuites), de microcrédit, de soutien aux petits agriculteurs et de facilités d'accès aux marchés. Deux remarques peuvent être faites à propos de ce plan: la généralisation des mesures à tout le pays nécessitera des ressources qui sont loin d'être disponibles à l'heure actuelle, et il y a un risque que les fonds mis à la disposition du Plan présidentiel et la structure parfois parallèle aux ministères en charge de ces secteurs n'aboutissent à des duplications ou à des coûts administratifs élevés au détriment de la pérennisation de ces activités. Il faut cependant saluer le volontarisme des autorités dominicaines et leur souhait de concrétiser les promesses faites aux pauvres. Pour ne prendre qu'un exemple, on soulignera que, dans la situation catastrophique de la fourniture d'électricité à travers le pays, les habitants des quartiers pauvres bénéficient d'un service gratuit 18 heures par jour car entièrement financé par l'État. Le reste de la population subit de nombreuses coupures et seuls les plus aisés et les entreprises peuvent acheter des générateurs.

23. L'experte indépendante a pu rappeler l'urgence de nommer le Defensor del Pueblo, conformément à une loi adoptée en 1991, qui sera l'institution nationale des droits de l'homme, et pourra exprimer face à la justice et par des propositions de loi les besoins des citoyens, des consommateurs et des autres résidents du pays.

24. La réforme de la police et la formation aux droits de l'homme au sein de celle-ci sont des éléments très positifs mais, à terme, il faudra supprimer le privilège indu dont bénéficient les policiers, qui sont exonérés de rendre compte de leurs erreurs et abus devant les juridictions civiles. Ce privilège empêche aussi les victimes des fréquents abus de pouvoir de se porter partie civile devant les juridictions internes de la police. La Cour suprême a fait connaître son opposition à cet égard, mais seule une réforme de la loi de 1969 mettrait fin à cette situation.

CONCLUSION

25. L'experte indépendante estime que le recul de la pauvreté est réel grâce à la croissance économique en général et aux efforts importants consacrés à la lutte contre la pauvreté. Les choix des autorités s'attaquent en profondeur aux causes de pauvreté, et de nombreuses bonnes pratiques sont mises en œuvre: loi sur la sécurité sociale, état civil, accessibilité à la santé, équipement des logements, allocation pour la mère si les enfants vont à l'école, titres de propriété pour les plus pauvres, programme de microcrédit.

26. Les efforts doivent se poursuivre pour l'accessibilité du prix des médicaments, le statut des migrants légaux, le sort des personnes âgées et la pauvreté des femmes, la lutte contre la violence domestique ainsi qu'une politique de limitation des naissances. L'experte indépendante recommande également d'étudier l'histoire de la traite des esclaves entre l'Afrique, Haïti et la République dominicaine, en particulier pour les pratiques du vaudou et de la médecine traditionnelle, et d'intégrer cette connaissance dans les manuels scolaires pour lutter contre les préjugés.

27. L'experte indépendante estime que les institutions des Nations Unies doivent être encouragées à multiplier les projets transfrontaliers en adoptant une approche de l'île d'Hispaniola tout entière beaucoup plus qu'elles ne le font actuellement. Enfin, l'état civil est un modèle qui peut être suivi par de très nombreux pays où règne la pauvreté. L'effet de cet état civil sur la justiciabilité du droit à l'éducation est remarquable. Le rôle pionnier des tribunaux dominicains dans la concrétisation des droits économiques et sociaux, mais aussi politiques et civils est l'une des constatations les plus positives effectuées par l'experte indépendante au cours de sa visite. Il appartient à l'ensemble des Dominicains, et à leurs dirigeants politiques en premier lieu, de donner à ces décisions une application rapide et universelle. En désignant, enfin, un Defensor del Pueblo à la hauteur des hautes responsabilités qui seront les siennes, le Parlement et le Président doteront leur pays d'un porte-voix pour les sans-voix et les opprimés.
