

Le Programme d'Appui à la Réforme de la Justice de l'Union européenne
pour la République démocratique du Congo

Etude sur l'aide légale en République démocratique du Congo

Sous la direction d'Antoine Meyer

Janvier 2014

Ce projet est financé par:



Uné étude réalisée par:

Avocats **Sans** Frontières





Audience foraine du Tribunal de Paix de Kananga à la prison centrale, Kananga (RD Congo), le 6 novembre 2013 © Antoine Meyer

Ce projet est financé par:



Contact : +49 6172 930 - javier.arteaga@gopa.de

Un(e) étude réalisée par:

Avocats Sans Frontières



Contact : +32 (0)2 223 36 54 - rdc-cm@asf.be

Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité d'Avocats Sans Frontières et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union européenne.

REMERCIEMENTS

Cette étude est le fruit d'un travail collectif. Nombreux sont celles et ceux qui y ont apporté leur concours et leur contribution.

Nos remerciements vont tout particulièrement aux enquêteurs mobilisés sur le terrain : Joséphine Mfulu Batonda, Alphonse Longbango, Romain Mindomba, Pauline Bossuki, Thierry Pandy Mwanza, Magali Mayimona Nsimba, Paul Bamopala Bosangoa, Nancy Mbongo Biesse, Arnaud Malumba Kayembe, Onembo Okitakatshi Wonya (équipe de Kinshasa et du Bas-Congo) ; Edel Martin Kabutakapua, Yvette Kapinga Muambayi, Henriette Kanyinda Kazadi, François Meba Ilunga, Micheline Milolo Tshibuabua, Jovial Ndaye Beya, Frisca Cishimbi Mukumbayi, Mapumba Kabuya, Charonne Ngomba Kapuku, Hubert Ngulandjoko, Ruth Ndaya Mutuabo, Robet Nikwe Mungolo, Donat Kadiamba, Francis Nguema Makutu, Jacky Kambunda, Piema Mingashanga, Véronique Tshiela (équipes du Kasai-Occidental) ; ainsi qu'à l'équipe d'analyse d'enquête : Clever Akili, Bellarmin M'Mbango BulaBula, Sandra Beke, Byran Kanonge et Mistabo Mishapong.

Nous tenions également à remercier l'ensemble des équipes d'Avocats Sans Frontières (ASF) au siège à Bruxelles et en République démocratique du Congo (bureaux de Kinshasa et de Bukavu) pour leur aide, leur disponibilité, et leurs suggestions, de même que l'équipe du Programme d'Appui à la Réforme de la Justice (PARJ) à Kinshasa, au Bas-Congo, et au Kasai-Occidental.

Nos remerciements s'adressent enfin et surtout aux représentants d'autorités publiques, aux professionnels ainsi qu'aux quelques 1.571 justiciables qui, tous, ont bien voulu partager avec nous leurs expériences et leurs réflexions. Nous espérons que ce travail y fait justement écho, et qu'il contribuera ainsi à la réflexion et à la mobilisation des pouvoirs publics et de l'ensemble des acteurs concernés par l'aide légale et l'accès à la justice en République démocratique du Congo.

Antoine Meyer, Consultant international
Delphin Gessara, Consultant national
Johnny Lobho Amula, Coordinateur de l'enquête quantitative

TABLE DES MATIERES

Synthèse	1
Introduction: bref rappel du contexte et des objectifs de l'étude	8
Définitions utiles - Sigles et abréviations	10
Schéma : organisation du système judiciaire en République démocratique du Congo	12
1. Rappel du cadre juridique de référence (accès à la justice et à l'aide légale)	14
1.1 Accès à la justice et modes alternatifs de règlement des différends	
1.2 Aide juridique et assistance judiciaire	
1.3 Habilitations professionnelles, encadrement et contrôle des prestations	
2. Données politiques, stratégiques et budgétaires relatives à l'aide légale	34
2.1 Organisation de l'aide légale prise en charge par l'Etat	
2.2 Engagements politiques, données budgétaires et résolutions stratégiques	
2.3 Perspectives de réforme	
3. Environnement de l'aide légale en RDC	42
3.1 Déploiement et spécialisation des juridictions, évolutions du droit	
3.2 Ressources et (dys)fonctionnements du système judiciaire	
3.3 Un fonctionnement aux frais du justiciable	
4. Besoins et publics prioritaires en matière d'aide légale	48
4.1 Observations générales	
4.2 Domaines prioritaires	
4.3 Publics prioritaires	
4.4 Système actuel : les personnes dites « indigentes »	
5. Services d'aide légale disponibles	62
5.1 Barreaux et avocats (Bureaux de consultations gratuites)	
5.2 Défenseurs judiciaires	
5.3 Défenseurs militaires	
5.4 Structures associatives nationales	
5.5 ONG et organismes internationaux	
6. Connaissances, expériences et attentes des justiciables	90
6.1 Rapport à l'institution judiciaire, perceptions du système et de ses opérateurs	
6.2 Connaissance des droits et dispositifs existants et orientation générale	
6.3 Recours et non recours à l'aide légale, évaluation des prestations	
6.4 Points de vue et attentes en matière d'action publique	
7. Perspectives pour l'aide légale en RDC	104
7.1 Agir sur l'environnement de déploiement de l'aide légale	
7.2 Un double impératif : légiférer et financer	
7.3 Dispositifs/procédures spécifiques (BCG, commissions et désignations d'office)	
7.4 Critères et modalités d'accès à l'aide légale	
7.5 Recommandations complémentaires	
Annexe 1 : Présentation synthétique du panel des justiciables interrogés	116
Annexe 2 : Bibliographie indicative	
Annexe 3 : Références bibliographiques	
Annexe 4 : Extraits de textes internationaux de référence	
Annexe 5 : Exemple d'attestation d'indigence	
Annexe 6 : Carte de la République démocratique du Congo	

Objectifs et champ de l'étude

1. Cette étude a été réalisée par Avocats Sans Frontières (ASF) à la demande du Programme d'Appui à la Réforme de la Justice (PARJ). Au niveau d'ASF, elle s'inscrit dans la continuité de travaux similaires menés au Burundi et plus récemment en Tunisie. Son objectif premier est de contribuer à la réflexion et à l'action des acteurs étatiques et non étatiques sur les mécanismes d'aide légale en République démocratique du Congo (RDC).

2. Menée du 6 octobre au 6 décembre 2013, l'étude s'appuie sur des entretiens qualitatifs, individuels et collectifs, auprès de 145 professionnels (magistrats, avocats, défenseurs judiciaires et militaires, représentants associatifs, d'ONG et d'organisations internationales, responsables d'administrations publiques, et professionnels sociaux, etc.); une enquête qualitative auprès de 1571 justiciables; une étude documentaire et des observations d'audiences. Elle porte sur 6 provinces du pays (Kinshasa, Bas-Congo, Kasai-Occidental, Province Orientale, Nord-Kivu et Sud-Kivu) toutes concernées par les entretiens; l'enquête quantitative cible les provinces de Kinshasa, du Bas-Congo et du Kasai-Occidental, et réexploite des données collectées à l'Est (Nord et Sud-Kivu, Ituri en Province Orientale) dans le cadre de l'étude de base du projet Uhaki Safi (Programme d'Appui au Renforcement du Système Judiciaire à l'Est, PARJ-E), notamment 786 entretiens réalisés auprès de justiciables.

3. Le présent rapport est conçu avant tout comme un document ressource, un outil de travail et un support à la réflexion et au débat. Il s'efforce, dans une large mesure de rendre compte d'expériences et de propositions des justiciables et des acteurs concernés.

Principaux constats

Cadre juridique de référence en matière d'accès à la justice et de services d'aide légale

4. Les textes en vigueur actuellement garantissent globalement l'accès direct au juge et aux tribunaux pour les justiciables et posent des garanties (constitutionnelles) s'agissant de l'accès à l'assistance judiciaire (droit individuel et principe de libre choix du conseil, obligation procédurale). Les limites et obstacles identifiés tiennent au contrôle juridictionnel de la détention provisoire, aux montants des frais de justice et à la procédure d'exonération de ces frais, insuffisamment lisible et prévisible pour les justiciables et leurs éventuels conseils et donc source d'arbitraire. Des clarifications pourraient également être apportées relativement à la procédure de commission/désignation d'office, et s'agissant des conditions d'accès à l'assistance devant différentes instances de conciliation (inspection du travail, conseils consultatifs provinciaux de l'agriculture prévus en matière agricole, etc.) ou dans le cadre d'autres modes alternatifs de règlement des différends. Pour le reste, les difficultés sont davantage liées à l'interprétation des dispositions existantes (ex. rôle de l'avocat durant la phase de garde à vue) et à l'effectivité de leur mise en œuvre, plutôt qu'à l'absence de textes.

5. Les textes en vigueur posent un monopole relatif en matière de représentation et d'assistance judiciaire, puisque partagé entre avocats, défenseurs judiciaires et officiers agréés près les juridictions militaires (ci-après, « défenseurs militaires »)¹. Les limites identifiées sont liées à la réglementation des honoraires et aux conditions d'intervention, notamment en faveur des justiciables sans ressources dans le cadre des commissions d'office par l'autorité judiciaire.

¹ Quand bien même des mandataires de l'Etat furent prévus par la loi organisant les barreaux pour la défense des intérêts de l'Etat exclusivement, ce corps n'a pas fonctionné dans la pratique.

Environnement de déploiement de l'aide légale

« La nouvelle mise en place intervenue dans la magistrature a créé des nouvelles juridictions là où il n'y en avait pas et où il n'y a ni avocats, ni défenseurs judiciaires, ni bureau des consultations gratuites »

Un représentant associatif en Province Orientale

6. Le contexte général est celui d'un déploiement des juridictions (Tribunaux de Paix) à parachever effectivement ; d'un mouvement de spécialisation (Tribunaux pour enfants, Tribunaux du Commerce, demain du Travail et juridictions administratives, etc.) et de réformes importantes du droit congolais. Ces évolutions nécessitent de renforcer l'offre d'aide légale disponible et accessible.

7. Les dysfonctionnements actuels du système judiciaire sont sources de contraintes majeures pour les justiciables en situation de vulnérabilité et leurs éventuels conseils. Les frais illégaux exigés à virtuellement toutes les étapes de la procédure constituent des obstacles parfois rédhibitoires. Ils s'avèrent souvent insurmontables pour les avocats stagiaires régulièrement mobilisés pour assurer une aide légale gratuite. Leurs interventions, théoriquement pro deo, relèvent en réalité du pro bono, sinon d'un exercice déficitaire, compte tenu de l'absence de rétribution ou même de défraiement par les pouvoirs publics (et/ou les Barreaux). Les professionnels interrogés insistent par ailleurs sur les obstructions et interférences qu'ils constatent dans l'administration de la justice, et les difficultés chroniques d'exécution des décisions de justice. Ces dernières difficultés sont liées à des limites procédurales et institutionnelles, dans un contexte où beaucoup d'auteurs/débiteurs sont insolvable. L'ensemble de ces réalités limite la continuité et la qualité de l'accompagnement juridique et judiciaire (abandons de dossiers, pratiques non conformes etc.) et son impact pour les justiciables.

Données politiques, stratégiques et budgétaires relatives à l'aide légale

« Disons-le : le système d'aide légale n'existe pas »

Un Bâtonnier

8. Les dispositions relatives à l'aide légale sont insuffisamment développées. Seule une loi-organique de 1979 fixe, par une disposition générale, une faculté/responsabilité pour les Barreaux d'organiser des Bureaux de Consultations Gratuites (BCG) en faveur des personnes considérées comme « indigentes ». L'engagement d'autres acteurs (défenseurs, associations) n'est pas anticipé explicitement et aucune disposition ne vient ainsi directement encadrer ou organiser le travail des cliniques juridiques associatives, des parajuristes et des autres acteurs. Les objectifs et les termes d'une politique générale d'accès à l'aide légale et d'accès au droit restent à poser.

9. On ne peut parler à ce stade de réflexion et d'impulsion cohérente ni d'orientations stratégiques claires des pouvoirs publics en matière d'aide légale. La généralisation de l'assistance judiciaire gratuite et son financement public sont néanmoins des objectifs retenus par le Gouvernement (cf. plan d'actions pour la réforme de la justice 2007-2011). Ils font également l'objet d'engagements internationaux, et ce depuis plusieurs années. Si une ligne budgétaire très limitée existe (52.837.460 FC soit 55.618 US\$ au titre de la « justice pro deo » pour l'année 2013), aucun financement ne s'est jusqu'ici matérialisé pour les acteurs du secteur, qui ne sont pas en mesure de cerner précisément les blocages ni le circuit de décaissement prévu pour ces fonds. En l'état, les Barreaux et cliniques juridiques associatives s'en remettent essentiellement à des appuis financiers internationaux.

10. Des perspectives importantes de réforme existent avec l'avant-projet de loi sur l'assistance judiciaire d'une part (projet développé par la Commission Permanente de Réforme du Droit Congolais (CPRDC) et soumis au Ministère de la Justice et des Droits Humaines (MJDH) fin 2012), et une proposition de loi sur la réforme des Barreaux d'autre part. Selon la plupart des acteurs du secteur informés et interrogés, ces textes n'ont pas fait jusqu'ici l'objet de consultations ouvertes suffisantes et la cohérence de leurs dispositions, s'agissant de l'aide légale, reste à garantir.

Besoins et publics prioritaires

11. Une très large majorité de congolais ne dispose pas des ressources financières suffisantes pour régler les services d'un avocat ou d'un autre professionnel habilité. Alors que des besoins importants sont exprimés sur ce terrain, le barème des honoraires actuellement en vigueur pour les avocats apparaît en décalage avec les ressources moyennes des justiciables et le contexte socio-économique actuel en RDC. Son application semble aléatoire, exposant les justiciables et la profession à des pratiques non conformes aux textes, insuffisamment contrôlées et sanctionnées.

12. Les professionnels du secteur interrogés identifient des besoins importants en matière d'information des justiciables sur le droit, leurs droits, et le fonctionnement même du système judiciaire ainsi qu'en matière d'orientation et d'accompagnement. Les matières touchant au foncier, à l'immobilier et au logement (1^{er} domaine cité, par les justiciables interrogés dans le cadre de l'enquête), celles relevant du droit de la famille (divorces, successions) (2^{ème} cité, avec une forte proportion de femmes affectées) et du droit du travail constituent, toutes provinces confondues, des enjeux récurrents. Elles sont sources de contentieux fréquent devant les juridictions civiles avec parfois de prolongements sur le plan pénal, faute de résolution satisfaisante en amont. Les possibilités d'accès à un conseil ou à une assistance prise en charge dans ces domaines apparaissent limitées.

13. S'agissant du public cible, l'étude confirme que les personnes privées de liberté (personnes placées en garde à vue, en détention préventive, ou détenues) et les mineurs (tout particulièrement les mineurs en conflit avec la loi) comptent parmi ceux prioritaires dans une optique d'accès d'office à des services d'aide légale pris en charge et financés. Les entretiens et enquêtes, sur les 6 provinces couvertes par l'étude, confirment qu'ils comptent par ailleurs parmi les publics les moins au fait de leurs droits en matière d'aide légale et des dispositifs disponibles.

14. Le système actuel fonde l'éligibilité pour l'accès à un avocat gratuit sur un critère « d'indigence », interprété de manière parfois disparate faute de textes clairs et d'instructions récentes. La procédure fait intervenir des frais non légaux, régulièrement exigés des justiciables. Ces frais viennent en partie pallier l'incapacité des autorités administratives à instruire adéquatement les demandes, faute d'être dotées de budgets de fonctionnement (ex. pour mener les enquêtes sociales). La procédure est également sujette à des détournements par des justiciables et des tiers.

Services et dispositifs disponibles

15. L'offre d'aide légale pour les justiciables en situation de vulnérabilité en RDC est actuellement limitée en matière de disponibilité, d'accessibilité et de qualité, en l'absence de coordination réelle et de financement public du secteur. Les actions existantes sont largement centrées sur certaines thématiques, y compris en matière d'assistance judiciaire: violences basées sur le genre et tout particulièrement les violences sexuelles et droit des mineurs (avec un focus sur les mineurs en conflit avec la loi).

16. L'engagement des Barreaux et de la profession en faveur de l'accès des personnes les plus vulnérables à la justice et à l'aide légale reste à concrétiser et ce y compris pour ce qui est du plaidoyer actif pour un financement public du système. Le niveau de développement et d'activité des Bureaux de Consultations Gratuites (BCG) reste globalement embryonnaire, en particulier dans les provinces de l'Ouest (ex. bureau unique dans le chef-lieu de province, lié au Barreau). Le système mis en place est trop strictement axé sur la mobilisation d'avocats stagiaires, insuffisamment encadrés et appuyés. Il n'existe pas à ce stade de stratégie proactive vis à vis des justiciables, même si des appuis extérieurs significatifs sont aujourd'hui disponibles pour en favoriser le développement. On ne peut, à ce stade, parler de dispositifs de proximité.

17. Les défenseurs judiciaires, désormais licenciés pour la plupart, continuent d'être des acteurs indispensables du secteur, notamment en dehors des chefs-lieux de province, même si leur implication dans l'organisation de consultations gratuites n'est qu'exceptionnel (ex. initiative du Syndic en Ituri). Il existe un déficit évident d'organisation du corps des défenseurs (Syndics/chambres de surveillance) et donc de contrôle des pratiques qui appelle à des réformes urgentes. Les défenseurs militaires, qui assistent régulièrement des pairs sans ressources devant les juridictions militaires, exercent pour l'instant sans réel encadrement. Peu nombreux, et très mal connus, ils pourraient pourtant bénéficier utilement d'appuis extérieurs, afin de s'organiser, bénéficier de formations et développer des liens avec avocats et défenseurs judiciaires.

18. Les cliniques associatives et organisations de la société civile/parajuristes jouent un rôle important sinon indispensable en matière d'aide légale, notamment dans les zones rurales. Leurs capacités et leurs services sont néanmoins limités au regard des besoins. Beaucoup ne disposent pas d'une réelle autonomie stratégique et financière. Des logiques partenariales existent et mériteraient d'être systématisées (ex. pour une prise en charge globale des victimes d'infractions pénales). La coopération avec les Barreaux, dans le cadre d'activités d'assistance judiciaire reste davantage l'exception que la règle. Elle pourrait être développée, y compris dans une optique de nécessaire contrôle des prestations, et parallèlement au renforcement des mécanismes d'évaluation interne. En ce qui concerne l'information et la sensibilisation, rares sont les organisations ayant développé des actions portant sur le fonctionnement du système judiciaire, le système d'aide légale (ex. finalités et conditions et modalités d'obtention du certificat/attestation d'indigence, localisation des dispositifs BCG et autres etc.) ou encore les modes alternatifs de règlements des différends (médiation notamment). Ce constat s'applique en fait à l'ensemble des pourvoyeurs d'aide légale.

19. L'offre d'aide légale « internationale » (via des associations ou des organisations /organismes internationaux) est également importante et favorable au renforcement des capacités des professionnels de l'aide légale. L'offre, peu coordonnée présente un double déséquilibre: elle est particulièrement concentrée à l'Est du pays et une priorité est accordée à certaines thématiques très spécifiques : violences sexuelles et basées sur le genre, justice pénale internationale. Cette offre ne répond donc pas à la forte demande de soutien exprimé par les justiciables dans d'autres domaines.

Expériences et attentes des justiciables

20. L'enquête conduite auprès des justiciables confirme qu'il existe un déficit de confiance important vis-à-vis des institutions judiciaires, source de non-recours, sinon de recours prioritaire à des modes alternatifs de règlement des conflits (dont la justice coutumière fait partie). Le système judiciaire de droit commun reste souvent perçu comme propre à reproduire, sinon à accentuer les inégalités sociales et les abus de pouvoir. La corruption (en termes de perception) est ainsi citée à titre principal parmi les motifs de non-recours au système judiciaire (ex. 62% au Kasai-Occidental). L'indice de confiance vis-à-vis des avocats (49%) est supérieur à celui d'autres professionnels judiciaires. Peu de justiciable font actuellement confiance aux greffiers/huissiers (22,8%) et aux officiers de police judiciaire (24%).

21. Les résultats de l'enquête suggèrent qu'une majorité de congolais et congolaises connaissent globalement les missions de l'avocat et, dans un moindre mesure, sont informés du droit à l'assistance judiciaire. Les résultats sont moins favorables s'agissant des personnes détenues et des mineurs. Des besoins importants existent en matière d'information et d'orientation sur les dispositifs d'aide légale gratuits. Le motif principal de non-recours à un professionnel du droit est l'absence de moyens suffisants (pour 1 justiciable sur 3). Seulement 15% des personnes interrogées disent savoir qu'il existe un système d'aide légale accessible aux personnes sans ressources suffisantes, via les BCG des Barreaux. Ils sont 18% à savoir ce qu'est l'attestation d'indigence (et seulement 7% parmi les personnes sans emploi, public cible). Parmi ces derniers, seulement 8% savent que l'attestation permet l'accès à un avocat gratuitement. 32% des personnes interrogées identifient tout de même

un ou des services gratuits disponibles localement (essentiellement des cliniques juridiques associatives). Ils sont 25% parmi les personnes sans emploi.

22. Les justiciables expriment spontanément des attentes fortes s'agissant du développement du système d'accès gratuit à l'aide légale (36%), de même que du développement de services d'aide légale de proximité (22%) et d'information sur le droit, les institutions judiciaires et le fonctionnement des procédures (17%). Beaucoup sont favorables à l'organisation de campagnes d'information et d'affichage sur les conditions légales d'accès à la justice et à l'aide légale ou encore au développement de modules sur le fonctionnement du système judiciaire et les droits fondamentaux dans les programmes scolaires.

Perspectives

« Le Congo a besoin d'une loi »
Un avocat

« Il faut mettre du carburant dans le moteur »
Un Bâtonnier

23. La situation actuelle pose un double impératif, lié à l'obligation générale pour l'Etat de garantir un accès effectif à la justice, et donc à des services d'aide légale :

- celui d'organiser une politique globale en la matière, posant le cadre d'un système cohérent, organisé, accessible²
- celui de financer les dispositifs qui pourront être mis en place ou réorganisés à ce titre, condition de leur crédibilité et de leur efficacité.

Ce financement devrait être conséquent et sa gestion régulièrement évaluée. Il doit être envisagé comme un investissement, susceptible de contribuer à l'amélioration générale de l'administration de la justice³ et l'effectivité des droits et donc comme un levier important dans la lutte contre la pauvreté⁴.

24. Face à l'ampleur des besoins, l'étude souligne la nécessité de retenir et d'organiser un système d'aide légale pluraliste⁵, qui encourage les synergies propres à garantir la gratuité, l'accessibilité et la qualité de l'aide légale pour les justiciables en situation de vulnérabilité (notamment entre avocats/Barreaux, défenseurs judiciaires/syndics et acteurs associatifs) et qui suscite l'engagement de nouveaux acteurs (universités, Commission Nationale des Droits de l'Homme etc.). Des cadres de concertations pourraient être mis en place localement et au niveau national, et donner lieu à des actions plus larges en matière d'accès au droit (informations sur les droits, les voies de recours, y compris les modes alternatifs de règlement des différends, et notamment la médiation).

25. Certains dispositifs clés doivent continuer d'évoluer. Il s'agit tout particulièrement des BCG des Barreaux, avec des voies multiples à explorer: généralisation d'un système de première consultation gratuite ouvert; mise en place de permanences au niveau des sièges des juridictions et parquets; démultiplication des antennes locales au sein des provinces; poursuite et généralisation des initiatives de consultations itinérantes (notamment auprès des personnes en détention), et développement d'une communication proactive en direction des justiciables. Dans le contexte actuel, le maintien des défenseurs judiciaires sous un statut réformé est souhaitable.

Parallèlement, des mécanismes incitatifs doivent être envisagés pour faciliter et encourager le maintien ou l'établissement de services de conseils dans les zones les plus rurales, notamment là où l'implantation de tribunaux de paix est récente ou envisagée. L'opportunité d'opter, dans certains ressorts, pour un service de défenseurs publics, dès lors que qualité et indépendance peuvent être suffisamment garanties, devrait être étudiée.

² Cf. Principes et lignes directrices des Nations unies sur l'accès à l'assistance judiciaire dans le système pénal (2012), §15. Déclaration de Lilongwe (2004) (Préambule et point 2)

³ Idem, § 3&4 : UNODC (2011), p. 11.

⁴ Ministère du Plan (2011) § 139 et 141

⁵ Idem § 39 ; cf. aussi Déclaration de Lilongwe (2004) (point 2) ; UNODC (2011h), p. 38.

26. La réforme du système d'accès à l'aide légale en cours doit permettre aux justiciables en situation de vulnérabilité d'y accéder en amont et à tous les stades de la procédure judiciaire, y compris pour rechercher la simple exécution d'une décision de justice, ainsi que dans le cadre de recours à des modes alternatifs de différents (médiation, conciliation, arbitrage). La procédure devrait être explicitement gratuite, prévoir une éligibilité d'office pour les mineurs et les personnes privées de liberté et une admissibilité provisoire. L'accessibilité physique devrait être un critère déterminant dans les choix institutionnels qui seront opérés pour l'instruction des demandes et de gestion du système (avec donc des configurations pouvant éventuellement varier d'un ressort à l'autre). L'appui financier, la formation et l'encadrement des services auxquels seront confiés ces missions seront indispensables à la crédibilité et à l'efficacité du système. Une phase pilote de déploiement pourrait être envisagée dans quelques provinces, et donner lieu à une évaluation, avant généralisation.

27. L'ensemble des acteurs nationaux (avocats/Barreaux, défenseurs/syndics, ONG) ont un rôle à jouer dans le développement d'une aide légale qui soit à la hauteur et en phase avec les besoins des justiciables et les problèmes de droit qu'ils rencontrent. Il leur appartient également de se mobiliser en matière de plaidoyer pour un financement effectif et pérenne des dispositifs accessibles aux justiciables en situation de vulnérabilité.

28. S'agissant des partenaires extérieurs, il semble important de réinterroger certaines formes d'appui forfaitaires; de privilégier l'appui aux acteurs associatifs locaux dont les actions visent un impact structurel sur le fonctionnement du système judiciaire, et s'inscrivent par ailleurs dans une démarche d'évaluation des besoins des justiciables localement; d'encourager une coopération plus systématique avec les Barreaux et Syndics, pour garantir aussi un contrôle plus strict des prestations. Davantage de concertation et de coordination semble aussi nécessaire entre bailleurs/opérateurs internationaux, s'agissant notamment des appuis concomitants apportés aux Barreaux. Des diagnostics et des réflexions communes et critiques mériteraient d'être développés sur différents enjeux: logiques de substitution à éviter ; enjeux d'appropriation ; conditions et moyens de renforcer les capacités des structures associatives congolaises actives dans le secteur et de favoriser leur autonomisation stratégique et financière, et ainsi la durabilité de leurs actions.

29. L'amélioration de l'accès aux services d'aide légale et de l'impact de ces mêmes services reste indissociable d'une amélioration plus globale de l'accès à la justice et des conditions d'intervention des conseils, auxiliaires indispensables de l'administration de la justice. Il est possible d'agir sur différents obstacles et contraintes pour les justiciables les plus vulnérables et leurs éventuels conseils, dont certains limitent aussi l'impact de l'assistance judiciaire apportée : accès systématisé en droit et en fait au juge et au conseil ; suppression de certains frais de justice actuellement exigibles (ex. constitution de partie civile, levée copie des jugements); actions correctives concernant les frais illégaux; introduction de nouvelles dispositions légales et institutionnelles visant à faciliter l'exécution des décisions de justice et l'accès aux réparations pour les justiciables concernés (fonds d'indemnisation, service d'aide au recouvrement).

30. Un Forum sur l'aide légale pourrait être tenu prochainement, autour des projets de réformes actuels, avec une diffusion publique préalable des textes internationaux pertinents, de législations nationales (y compris les projets/propositions de loi sur l'assistance judiciaire et la réforme des Barreaux), et des propositions issues du présent rapport et d'autres travaux sur les enjeux de l'aide légale en RDC.

INTRODUCTION : BREF RAPPEL DU CONTEXTE ET DES OBJECTIFS DE L'ETUDE

Objectifs

La présente étude est réalisée par ASF à la demande du Programme d'Appui à la Réforme de la Justice (PARJ). Au sein d'ASF, elle s'inscrit dans la continuité de travaux similaires menés au Burundi et actuellement en Tunisie. L'objectif général de l'étude est de contribuer à la réflexion et à l'action des acteurs étatiques et non étatiques du secteur de l'aide légale en RDC.

L'étude s'efforce de présenter un état des lieux dynamique du secteur, même si elle conserve un caractère exploratoire compte tenu du champ de l'enquête, des contraintes de temps et de terrain⁶. Une attention particulière est accordée à l'offre d'aide légale mobilisable pour les personnes en situation de vulnérabilité. Les dispositifs d'accès pris en charge (aide légale gratuite sur critère d'indigence, accès à l'avocat par commission ou désignation d'office) sont donc examinés en priorité.

Questions cadres :

- Dans quel contexte juridique (cadre normatif) et judiciaire (fonctionnement du système et de ses différentes composantes) se déploie-t-elle actuellement en RDC ? Dans quelle mesure ce contexte impacte-t-il sur cette aide et la capacité pour les justiciables d'en bénéficier ? Quelles sont les orientations retenues, les engagements pris et les perspectives des pouvoirs publics sur ce terrain ?
- Quelle évaluation peut être faite des besoins et de l'offre actuelle d'aide légale déployée par ses différents acteurs pour ce qui est de la disponibilité (ressources, couverture des différentes problématiques de droit et procédures), de l'accessibilité (non-discrimination, accessibilité physique et financière) et de la qualité (acceptabilité, adaptabilité) ?⁷ Quels sont les principaux obstacles rencontrés par les publics en situation de vulnérabilité, y compris dans des contextes particuliers (en détention) ?
- Quelles sont les perceptions, les connaissances et les attentes des justiciables en matière d'aide légale et leurs perspectives quant aux améliorations possibles ? Dans quelle mesure l'offre disponible peut-elle être considérée comme en phase avec la demande de justice et les besoins des justiciables en matière d'aide juridique et d'assistance judiciaire ?
- Quels sont les leviers et les pistes d'action prioritaires, dans ce domaine et particulièrement ceux identifiés par les acteurs clés du système judiciaire et de l'aide légale (prestataires et financeurs) et les justiciables eux-mêmes ? Quels développements sont envisageables, y compris en matière d'évolution du cadre juridique, du développement et de la structuration de l'offre et de coordination des acteurs existants ?

⁶ Contraintes rencontrées dans d'autres projets sur ces enjeux. Pour un exemple, cf. UNODC (2011), p.2

⁷ Cf. notamment : Comité des droits économiques, sociaux et culturels (1999)

Méthodologie

L'étude a mobilisé une série d'outils complémentaires :

- analyse/synthèse documentaire (législation, documents stratégiques, rapports etc.)
- entretiens qualitatifs avec les acteurs clés du système judiciaire et du secteur de l'aide légale (cf. liste en annexe)
- enquête quantitative auprès de justiciables, dont une majorité de personnes confrontées à des problèmes de droit et au système judiciaire, et ayant ou non bénéficié d'aide légale
- observations d'audience, y compris en détention

Un atelier d'échanges et de restitution s'est tenu à Kinshasa le 23 janvier 2014, préalablement à la finalisation et publication de l'étude, en présence de multiples acteurs concernés (incl. Ministère de la Justice et Droits humains, CSM, CPRDC, Bâtonnier National, Bâtonniers et Présidents de BCG, Assemblée nationale, Délégation de l'Union européenne en RDC, Ambassade de Suède, COFED, PARJ/UGP, PNUD, UNICEF, associations congolaises et internationales, enquêteurs et experts impliqués dans la réalisation de l'étude).

QUELQUES DEFINITIONS UTILES

Aide légale : ensemble d'actions et de dispositions visant à permettre le respect et l'exercice effectif des droits de personnes confrontées à des problématiques de droit et notamment - mais non exclusivement - dans le cadre de procédures judiciaires ou administratives. Dans une acceptation large, ces dispositifs et actions peuvent s'inscrire au titre de l'assistance judiciaire et non judiciaire dans ses différentes composantes (rédaction et demande d'actes, conseil, médiation, représentation et assistance devant les instances judiciaires) mais aussi relever d'une aide juridique plus large, incluant l'information, l'orientation, le référencement ou l'accompagnement⁸.

Personnes en situation de vulnérabilité: personnes particulièrement exposées à des violations de leurs droits, compte tenu de leur situation personnelle, de la nature du problème de droit/conflit rencontré ou d'une autre violation subie, ou encore du contexte politique, social et économique et des circonstances⁹. Suivant ces différents facteurs de vulnérabilité, susceptibles de s'entrecroiser, il peut s'agir notamment de personnes victimes d'infractions pénales¹⁰, de personnes sans ressources financières¹¹, de personnes mineures¹², de femmes¹³, de personnes en situation de handicap, et de personnes privées de liberté (notamment les personnes placées en garde-à-vue ou en détention préventive) et de personnes marginalisées/discriminées. Cette définition est ouverte, c'est à dire, non exclusive et non statique. Elle retient que le défaut d'accès à la justice et à l'aide légale peut être en soi un facteur de vulnérabilité¹⁴.

Désignation d'office : fait pour un bâtonnier ou une autorité ordinaire de charger un avocat de la défense judiciaire des intérêts d'une partie « indigente » qui la sollicite, n'ayant pas de ressources suffisantes pour consulter un avocat.

Commission d'office : fait pour une autorité judiciaire de charger un conseil (avocat, défenseur judiciaire ou militaire) de la défense des intérêts d'une partie non assistée dans une procédure judiciaire.

Parajuristes : personne n'ayant pas spécifiquement de formation initiale en droit, exerçant à titre bénévole ou non, des activités d'aide légale d'accueil, de conseil, d'orientation, de sensibilisation, etc. Les parajuristes sont le plus souvent choisis au sein de leur communauté et formés à des points spécifiques du droit qu'ils sont sensés mobiliser en pratique¹⁵.

⁸ Cf. Déclaration de Lilongwe (2004) ; Déclaration de Kiev sur le droit à l'aide légale (2007) ; PNUD (2005), p. 7

⁹ Cf. ASF (2012)

¹⁰ Résolution 40/34 du 11 décembre 1985 de l'Assemblée Générale des Nations Unies « ... des personnes qui, individuellement ou collectivement, ont subi un préjudice, notamment une atteinte à leur intégrité physique ou mentale, une souffrance morale, une perte matérielle, ou une atteinte grave à leurs droits fondamentaux, en raison d'actes ou d'omission qui enfreignent les lois pénales en vigueur dans un Etat membre, y compris celles qui proscrivent les abus criminels de pouvoir... »

¹¹ Cf. Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté (2012) §5

¹² Personnes âgées de moins de 18 ans

¹³ Cf. Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté (2012) § 63

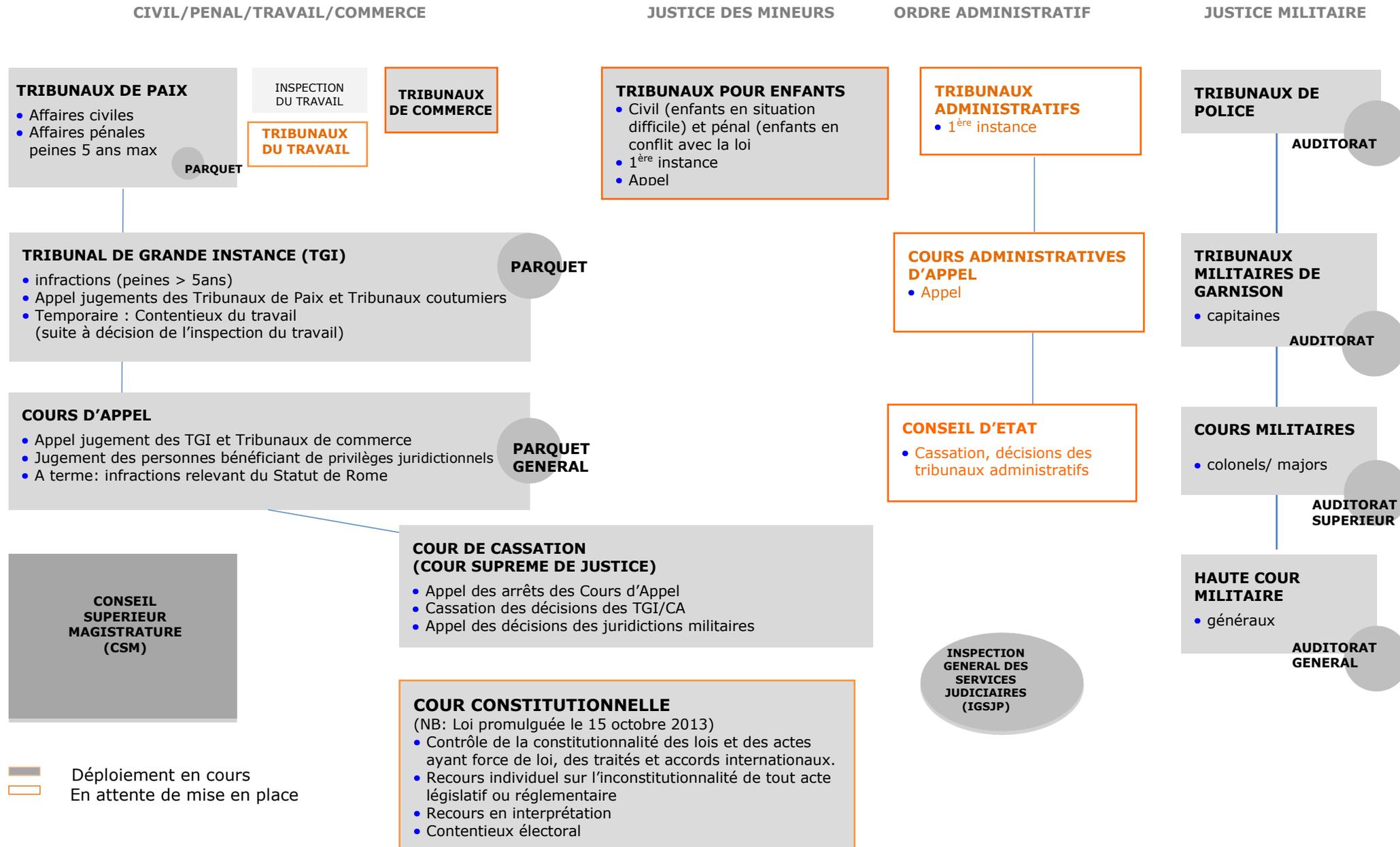
¹⁴ Cf. PNUD (2005), Chapter 6

¹⁵ cf. ASF (2011)

QUELQUES SIGLES ET ABREVIATIONS

BCG : Bureau de Consultations Gratuites
CNO : Conseil National de l'Ordre
CNDH : Commission Nationale des Droits de l'Homme
CODEMIL : Corporation des Défenseurs Militaires
CPRDC : Commission permanente de réforme du droit congolais
CSM : Conseil Supérieur de la Magistrature
MJDH : Ministère de la Justice et des Droits Humains
PARJ : Programme d'appui à la réforme de la justice
PARJE : Programme d'appui au renforcement de la justice à l'Est
PV : Procès-verbal
MAP : Mandat d'arrêt provisoire
OMP : Officier du Ministère public
ONARDC : Ordre national des Avocats de République démocratique du Congo
ONG : Organisation non-gouvernementale
OPJ : Officier de police judiciaire
RIC : Règlement intérieur cadre des Barreaux
RDC : République démocratique du Congo
TGI : Tribunal de grande instance

SCHEMA : ORGANISATION DU SYSTEME JUDICIAIRE EN REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO



1. RAPPEL DU CADRE JURIDIQUE DE REFERENCE (ACCES A LA JUSTICE ET A L'AIDE LEGALE)

Cette section s'attache aux garanties et aux éventuelles limites posées par le cadre juridique en vigueur en RDC, s'agissant des possibilités et conditions générales d'accès à la justice et à l'aide légale : accès au juge et aux tribunaux, y compris les conditions financières d'accès et possibilité d'exonération (1.1), aide juridique et assistance judiciaire (1.2) ; professionnels habilités, encadrement et contrôle des prestations d'aide légale (1.3).

1.1 Accès à la justice

Accès au juge et aux tribunaux

La Constitution du 18 février 2006 garantit le droit d'accès au juge. Elle affirme que « toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue dans un délai raisonnable par le juge compétent »¹⁶ et que « le droit de former un recours contre un jugement est garanti à tous »¹⁷.

Elle prévoit également que les dispositions d'un traité ou d'une convention internationale, qui a une autorité supérieure à celle de la loi, sont directement invocables devant les juridictions nationales congolaises¹⁸ ; les cours et tribunaux, civils et militaires, appliquant ainsi les traités internationaux dûment ratifiés¹⁹. Les dispositions pertinentes, et notamment celle du Pacte international sur les droits civils et politiques et de la Charte Africaine des droits de l'Homme et des Peuples sont donc d'application.

DISPOSITIONS DIRECTEMENT APPLICABLES ET INVOCABLES EN RDC

Article 14, Pacte international sur les droits civils et politiques

1. Tous sont égaux devant les tribunaux et les cours de justice. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue équitablement et publiquement par un tribunal compétent, indépendant et impartial, établi par la loi, qui décidera soit du bien-fondé de toute accusation en matière pénale dirigée contre elle, soit des contestations sur ses droits et obligations de caractère civil. Le huis clos peut être prononcé pendant la totalité ou une partie du procès soit dans l'intérêt des bonnes mœurs, de l'ordre public ou de la sécurité nationale dans une société démocratique, soit lorsque l'intérêt de la vie privée des parties en cause l'exige, soit encore dans la mesure où le tribunal l'estimera absolument nécessaire lorsqu'en raison des circonstances particulières de l'affaire la publicité nuirait aux intérêts de la justice; cependant, tout jugement rendu en matière pénale ou civile sera public, sauf si l'intérêt de mineurs exige qu'il en soit autrement ou si le procès porte sur des différends matrimoniaux ou sur la tutelle des enfants.

2. Toute personne accusée d'une infraction pénale est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie.

3. Toute personne accusée d'une infraction pénale a droit, en pleine égalité, au moins aux garanties suivantes:

a) A être informée, dans le plus court délai, dans une langue qu'elle comprend et de façon détaillée, de la nature et des motifs de l'accusation portée contre elle;

b) A disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense et à communiquer avec le conseil de son choix;

c) A être jugée sans retard excessif;

d) 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, 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;

e) A interroger ou faire interroger les témoins à charge et à obtenir la comparution et l'interrogatoire des témoins à décharge dans les mêmes conditions que les témoins à charge;

¹⁶ Article 19, Constitution du 18 février 2006

¹⁷ Article 21, Constitution du 18 février 2006

¹⁸ Article 215 Constitution du 18 février 2006

¹⁹ Article 153 Constitution du 18 février 2006

f) A se faire assister gratuitement d'un interprète si elle ne comprend pas ou ne parle pas la langue employée à l'audience;

g) A ne pas être forcée de témoigner contre elle-même ou de s'avouer coupable.

4. La procédure applicable aux jeunes gens qui ne sont pas encore majeurs au regard de la loi pénale tiendra compte de leur âge et de l'intérêt que présente leur rééducation.

5. Toute personne déclarée coupable d'une infraction a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité et la condamnation, conformément à la loi.

6. Lorsqu'une condamnation pénale définitive est ultérieurement annulée ou lorsque la grâce est accordée parce qu'un fait nouveau ou nouvellement révélé prouve qu'il s'est produit une erreur judiciaire, la personne qui a subi une peine en raison de cette condamnation sera indemnisée, conformément à la loi, à moins qu'il ne soit prouvé que la non-révélation en temps utile du fait inconnu lui est imputable en tout ou partie.

7. Nul ne peut être poursuivi ou puni en raison d'une infraction pour laquelle il a déjà été acquitté ou condamné par un jugement définitif conformément à la loi et à la procédure pénale de chaque pays.

CHARTRE AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES

Article 7

1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend:

a) le droit de saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus et garantis par les conventions, les lois, règlements et coutumes en vigueur;

b) le droit à la présomption d'innocence, jusqu'à ce que sa culpabilité soit établie par une juridiction compétente;

c) le droit à la défense, y compris celui de se faire assister par un défenseur de son choix;

d) le droit d'être jugé dans un délai raisonnable par une juridiction impartiale.

2. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui ne constituait pas, au moment où elle a eu lieu, une infraction légalement punissable. Aucune peine ne peut être infligée si elle n'a pas été prévue au moment où l'infraction a été commise. La peine est personnelle et ne peut frapper que le délinquant.

AUTRES INSTRUMENTS GENERAUX UTILES²⁰

- Directives et principes relatifs au droit à un procès équitable et à l'assistance juridique en Afrique
- Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale

Il existe une possibilité d'action directe près les tribunaux de droit commun pour le justiciable, par voie d'assignation, de requête, de citation directe et de comparution volontaire. Les exceptions à ce principe sont limitées. Elles concernent, s'agissant du droit commun, les contentieux de divorce et les conflits en matière de droit du travail²¹ avec l'obligation de saisir au préalable le juge conciliateur ou l'inspection du travail selon les cas pour une tentative de conciliation²². Au niveau des juridictions militaires, la saisine de la juridiction ne peut se faire que par l'intermédiaire de l'auditeur militaire (équivalent du Procureur)²³. Enfin en matière administrative, et dans l'attente de la création d'un ordre autonome, le recours juridictionnel en annulation devant les cours d'appel et l'actuelle Cour Suprême de Justice doit être précédé d'un recours gracieux.

S'agissant des personnes mises en cause, les textes prévoient un contrôle judiciaire de la privation de liberté dès la phase d'enquête. L'accès au juge est encadré, et clairement restreint dans le cadre des instructions près les juridictions militaires.

Le placement en garde à vue à l'initiative d'un officier de police judiciaire (OPJ)²⁴ ne peut excéder 48 heures²⁵, délai à l'expiration duquel la personne doit être libérée ou mise à disposition de l'autorité judiciaire compétente. Garder le suspect au-delà de ce délai expose

²⁰ Cf. annexe 3

²¹ Article 298 du code du travail du 17/10/2002

²² Article 559 du code de la famille

²³ Article 214, code de justice militaire

²⁴ Ordonnance n° 78/289 du 03 juillet 1978 relative à l'exercice des attributions d'officiers des polices judiciaires près les juridictions de droit commun

²⁵ Article 18 al. 4 de la Constitution du 18 février 2006

théoriquement l'OPJ à des poursuites pour détention arbitraire. Lorsqu'il pèse sur une personne des indices sérieux de culpabilité et que l'infraction commise revêt une certaine gravité, le magistrat du parquet ou de l'auditorat est autorisé à placer la personne sous mandat d'arrêt provisoire (MAP) dont la validité est de 5 jours²⁶. Au plus tard le 5^{ème} jour, l'OMP (civil) a l'obligation de conduire la personne devant le juge de paix siégeant en chambre de conseil, pour solliciter son placement en détention préventive²⁷. La première ordonnance rendue par le juge autorisant éventuellement la détention préventive (OD) est valable 15 jours. Elle est susceptible de prorogation une seule fois pour 30 jours si la peine encourue est inférieure à 2 mois de servitude pénale, et 3 fois si la peine est égale ou supérieure à 6 mois. Les ordonnances de placement, de confirmation ou de rejet de la détention préventive sont susceptibles d'appel tant par le prévenu que par l'officier du ministère public selon les cas.

Nonobstant les ordonnances de détention préventive, l'officier du ministère public conserve le pouvoir d'accorder au détenu la liberté sans passer par le juge. Le juge de la détention (juge du Tribunal de Paix siégeant en chambre du conseil ou juge du TGI en cas d'appel) peut, à la requête du prévenu, ordonner la levée d'une détention irrégulière²⁸. Devant les juridictions militaires, le magistrat de l'auditorat est seul à décider de la détention provisoire dans la phase pré-juridictionnelle, sans aucun pouvoir de contrôle reconnu au juge militaire, du moins dans les 12 premiers mois²⁹.

S'agissant d'autres dispositions relatives à l'accès au juge et aux tribunaux et à la justice on relèvera que l'accès à un interprète/traducteur et la prise en charge de leurs frais sont prévus par les textes, le principe étant que toute personne a le droit de s'exprimer en justice dans la langue de son choix, à toutes les étapes de la procédure judiciaire. Le ministère de l'interprète s'impose sur réquisition de l'autorité judiciaire au cas où la langue choisie par le justiciable est autre que celle dans laquelle la justice est administrée³⁰.

On peut également mentionner l'absence, à ce stade, de dispositions légales dédiées à la protection des victimes et des témoins³¹. Les dispositions existantes visent plutôt la possibilité pour le Ministère public de contraindre un témoin à comparaître en recourant à la force publique³² et de le condamner à défaut de comparution sans motif légitime, (y compris avec une amende en matière civile)³³. La pénalisation des faux témoignages et de la subordination à témoin est également prévue³⁴.

✓ Observations

- Les dispositions identifiées garantissent, en droit, et comme le confirme la plupart des professionnels interrogés, un accès direct au juge, à l'exception notable des situations de détention provisoire relevant des magistrats militaires³⁵. Plusieurs avocats et magistrats soulignent ainsi les dérives liées à l'absence de contrôle juridictionnel effectif à ce niveau, et donc de possibilités de recours effectifs pour les conseils assistant les prévenus concernés. En pratique, les dérives constatées concernent également les juridictions de droit commun, faute de contrôles réguliers des lieux de détention (en dépit de l'obligation légale), d'ouvertures d'enquête pour détention arbitraire, ou encore de sanctions disciplinaires à l'égard des magistrats responsables.

²⁶ Articles 27 du code de procédure pénale ordinaire et 206 du code judiciaire militaire

²⁷ Articles 28 et 29 du code de procédure pénale

²⁸ Article 28 du code de procédure pénale

²⁹ Articles 206 à 209 du code judiciaire militaire ; voir également, OSISA (2010), pp. 10-11

³⁰ Article 128 de l'arrêté du 20 août 1979 d'organisation judiciaire justiciable a droit à un interprète. Le français est la langue officielle dans laquelle la justice est administrée.

³¹ Est témoin en droit congolais toute personne qui n'a pas de lien (amitié, inimitié, parenté, subordination ou préposition etc.) avec une des parties en cause et qui dépose sous serment. Lorsqu'il est établi un de ces liens, la personne est entendue à titre de renseignement et est dispensée de prêter serment.

³² Article 18, décret du 6 août 1959 portant code de procédure pénale

³³ Article 35 code de procédure civile ; article 19 du code de procédure pénale.

³⁴ Article 128 et 129 du code pénal

³⁵ Voir également ASF (2008) et ASF (2009) sur le cadre juridique général relatif à la détention provisoire.

- Les propositions reprises en conclusion du rapport visent notamment à permettre un contrôle juridictionnel effectif sur la détention provisoire relevant des juridictions militaires et à renforcer son effectivité dans le cadre des procédures relevant des juridictions de droit commun.

Conditions (financières) d'accès à la justice

En RDC, la justice n'est pas un service public gratuit. Les textes prévoient ainsi certain nombre de frais légaux exigibles, même si des possibilités d'exonération existent (cf. encadré suivant). La recevabilité des actions judiciaires est ainsi subordonnée au paiement de frais de consignation³⁶. Les taux des frais exigibles³⁷ ont été récemment mis à jour par des arrêtés ministériels, en 2010³⁸ et 2013³⁹.

FRAIS DE JUSTICE LEGALEMENT EXIGIBLES EN RDC

Désignation	Montants applicables (variables et mode de calcul (incl.. texte de référence))	Délais/moment et modalités de paiement	Possibilité d'exonération
FRAIS DE CONSIGNATION			
1 ^{er} degré matière civile	4.650 FC (5\$ US)	Ouverture du dossier	Oui
Second degré	9.300 FC (10\$ US)	Au moment de faire acter l'appel	Oui
1 ^{er} degré matière pénale	6.510 FC (7.5 \$ US)	Ouverture du dossier	Oui
2 ^{ème} degré/pénal	13.020 FC (15\$)	Au moment de faire acter l'appel	Oui
Cour Suprême de Justice	18.600 FC (20 \$ US)	Ouverture dossier	Oui
MISE AU ROLE			
1 ^{er} degré matière civile	2.790 FC (3\$ US)	Ouverture dossier	Oui
2 ^{ème} degré matière civile	5.580 FC (6\$ US)	Ouverture dossier en appel	Oui
Cour Suprême de justice	9.300 FC (10\$ US)	Ouverture dossier à la CSJ	Oui
1 ^{er} degré matière pénale	4.650 FC (5\$ US)	Ouverture du dossier/saisine tribunal	Oui
2 ^{ème} degré matière pénale	9.300 FC (10\$ US)	Ouverture dossier/saisine juge d'appel	Oui
Cour Suprême de justice	9.300 FC (10\$ US)	idem	Oui
LEVEE COPIE			
1 ^{er} degré	1860 FC/rôle (2 \$ US)	Après autorisation levée copie	Oui
Rôles suivants	930 FC/rôle (1\$ US)	idem	Oui
CONSTITUTION PARTIE CIVILE			
	9.300 FC (10\$ US)	Avant clôture des débats	Oui
DROITS PROPORTIONNELS			
	3% du montant alloué ⁴⁰	Avant signification du jugement ou après exécution si dispense	Oui
DECLARATION D'OPPOSITION OU D'APPEL			
	2.790 FC (3\$ US)	Au moment d'acter l'opposition ou l'appel	oui
CERTIFICATION DE NON OPPOSITION OU D'APPEL			
	2.790 FC (3 \$US)	Forclusion délai d'appel ou d'opposition	oui
ORDONNANCE DU PREMIER PRESIDENT CSJ			
	9.300 FC (10\$ US)	A l'introduction de la requête	oui
CLASSEMENT DEFINITIF DU POURVOI			
	18.600 FC (20\$)	Forclusion délai de confirmation pourvoi	oui

³⁶ Article 145 du code de procédure civile

³⁷ Décret du 07 mars 1960 portant code de procédure civile, M.C., 1960 p. 961

³⁸ Arrêté ministériel n°243/CAB/MIN/J&DH/2010 et n°43/CAB/MIN/FINANCES/10 du 4 mai 2010 portant fixation des taux des droits, taxes, redevances à percevoir à l'initiative du Ministère de la justice et des droits humains, Journal Officiel de la République du Congo, 51^{ème} année, numéro spécial, 29 mai 2010.

³⁹ Arrêté interministériel n°002/CAB/MIN/J&DH/2013 du 15/04/2013 et n°785CAB/MIN/FINANCES/2013 du 15/04/2013 portant fixation des taux des droits, taxes et redevances à percevoir à l'initiative du Ministère de la Justice et Droits Humains.

⁴⁰ Annexe à l'arrêté interministériel récent n° 002/CAB/MIN/J&DH/2013 et n° 785 CAB/MIN/FINANCES/2013 du 15 avril 2013 portant fixation des taux des droits, taxes et de redevances à percevoir à l'initiative du ministère de la justice et droits humains retient le taux de 3%. La loi antérieure (article 152 du code de procédure civile) retient elle 6%.

Notons enfin qu'il n'existe pas de dispositions permettant la prise en charge ou le remboursement des frais de déplacement, en lien avec une procédure judiciaire (convocations pour auditions, audiences, etc.). Les taxes des témoins, interprètes, experts et gardiens de scellés peuvent théoriquement être fixées à la demande des intéressés par le juge ou le représentant de l'autorité publique devant lequel ils ont comparu ou qui les a désignés⁴¹.

Possibilités d'exonérations

Différents textes posent un principe d'exonération des frais de justice, sur la base d'un critère de ressources (situation d'« indigence »).

REFERENCES LEGALES EN MATIERE DE DISPENSES ET AVANCES DE FRAIS

Portée de l'exonération et compétence pour en décider

Le code de procédure civile prévoit que « la partie indigente est dispensée, dans les limites prévues par le juge, de la consignation des frais » et que « les frais d'expertise et les taxations à témoins sont avancés par le Trésor ». L'indigence est constatée par le Président de la juridiction devant laquelle l'action est ou doit être intentée; ce magistrat détermine les limites dans lesquelles les frais sont avancés par le Trésor⁴².

Le code de procédure pénale prévoit que « si la partie qui doit consigner les frais est indigente, ceux-ci sont avancés en tout ou partie par le Trésor. L'indigence est constatée par le juge ou par le Président de la juridiction devant laquelle l'action est ou doit être intentée; ce magistrat détermine les limites dans lesquelles les frais sont avancés par le Trésor »⁴³. « En cas d'indigence constatée par le juge ou par le président de la juridiction qui a rendu le jugement, la grosse, une expédition, un extrait ou une copie peut être délivrée en débet ; mention de la délivrance en débet est faite au pied du document délivré. Dans le même cas, le paiement préalable du droit proportionnel n'est pas une condition de la délivrance de la grosse, d'une expédition, d'un extrait ou d'une copie de jugement ».⁴⁴

L'ordonnance loi n°82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la Cour Suprême de Justice dispose que « compte tenu des ressources des parties, dispense totale ou partielle de consignation ainsi qu'autorisation de délivrance en débet des expéditions et copies peuvent être accordées sur requête par le Premier Président. L'ordonnance de dispense ou d'autorisation n'entre pas en taxe. En cas de dispense totale ou partielle de consignation, les frais d'expertise et les taxations à témoins sont avancés par le Trésor »⁴⁵.

La loi n° 016-2002 du 16 octobre 2002 portant création, organisation et fonctionnement des tribunaux du travail prévoit que « les frais de procédures sont payés conformément aux dispositions de droit commun. Les honoraires et débours des experts, les taxes des témoins et autres dépenses de même nature sont tarifés et mis à la charge du Trésor public. La partie indigente est dispensée, dans les limites prévues par le Président du Tribunal de la juridiction, de la consignation des frais. Les frais d'expertise et les taxations à témoins sont avancés par le Trésor public. L'indigence est constatée par le Président qui détermine les limites dans lesquelles les frais sont avancés par le Trésor »⁴⁶.

Le décret-loi du 13 mars 1965 relatif aux frais de justice en matière non contentieuse prévoit que « les indigents seront dispensés de la consignation et du paiement des frais. L'indigence sera constatée par un certificat délivré par l'autorité administrative compétente la plus proche du lieu où réside l'intéressé ».

⁴¹ Article 4 du décret-loi du 13 mars 1965 sur les frais de justice en matière gracieuse (MC, 1965, P.223)

⁴² Article 146, code de procédure civile

⁴³ Article 123, code de procédure pénale

⁴⁴ Article 135, code de procédure pénale

⁴⁵ Article 33, ordonnance 82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la Cour suprême de justice

⁴⁶ Article 35, loi n° 016-2002 du 16 octobre 2002 portant création, organisation et fonctionnement des tribunaux du travail

Critères d'évaluation

L'arrêté d'organisation judiciaire 299/79 du 20 août 1979 portant règlement intérieur des cours, tribunaux et parquets, dispose : « lorsqu'il s'agit d'un fonctionnaire, d'un militaire ou d'un agent de l'administration publique, l'indigence est appréciée sur la base des accreditifs relatifs au traitement du dernier trimestre précédant l'introduction de la requête » ; « lorsqu'il s'agira des agents des sociétés paraétatiques et des sociétés privées, l'indigence s'appréciera d'après les fiches de paie relatives aux salaires du trimestre qui précède l'introduction de la requête » ; « lorsqu'il s'agit de commerçants ou d'une personne exerçant une profession libérale, l'appréciation de l'indigence est fondée sur le document de déclaration ou de paiement d'impôts sur les revenus relatifs à l'exercice fiscal précédant l'introduction de la requête » ; « Il ne peut être tenu compte de l'attestation d'indigence délivrée par les autorités administratives que s'il s'agit de justiciables sans emploi ou ne rentrant dans aucune des catégories précitées ».

Plusieurs catégories de personnes semblent être éligibles pour une exonération d'office. Une circulaire de 1996⁴⁷, adressée aux chefs de juridictions et chefs d'office, précise en effet que « les services judiciaires seront gratuits pour les militaires, les fonctionnaires, et agents des services publics jusqu'au grade de directeur, les retraités, les veuves, les chômeurs. Elle précise également que « l'examen des causes concernant ces personnes devra être sérieux et expéditif afin de les éviter des déplacements rendus onéreux par le coût de plus en plus élevé des transports ». Il n'a pu être vérifié si celle-ci est toujours en vigueur. Elle est du moins appliquée dans certaines administrations (cf. également 4.4), mais visiblement ignorée de certains magistrats.

✓ Observations

- Les frais de justice recensés constituent un obstacle important pour les justiciables souhaitant engager une action, dans un pays où le salaire minimum interprofessionnel garanti est fixé depuis 2009 à 1680 francs congolais/jour (soit 2 USD)⁴⁸. Certains frais apparaissent particulièrement élevés et pas nécessairement justifiés (ex. frais de levée copie, doublés des frais de photocopie). Une incohérence persiste s'agissant des frais dus à titre de droits proportionnels exigibles. Il semble que le taux de 6% soit encore appliqué au niveau de certaines juridictions, soulignant un impératif de clarification.
- La possibilité d'exonération des frais de justice est donc explicitement prévue et valable pour les procédures civiles et pénales, devant l'ensemble des juridictions y compris militaires.
- S'agissant des critères d'évaluation, la loi fait référence aux documents à produire et devant fonder cette évaluation mais n'explique pas si certains justiciables peuvent donc être exonérés d'office (ex. les militaires en présentant les justificatifs requis). La réponse est en fait donnée par une circulaire de 1996, dont le statut n'a pu être vérifié.
- La compétence pour éventuellement constater l'« indigence » du justiciable en vue d'une exonération de frais revient aux Présidents de juridictions, avec une latitude pour décider du caractère total ou partiel de celle-ci. Rien dans les textes ne pose de critères clairs d'arbitrage entre ces deux possibilités, ni les éventuels seuils et taux

⁴⁷ Circulaire n°001/CAB/MIN/RI.J&GS/96 du 15/2/96 relative à l'appréciation de l'indigence devant les cours et tribunaux (Secrétaire Général du Ministère de la Justice).

⁴⁸ Articles 2 et 3 de l'ordonnance n°08/040 du 30 avril 2008, portant fixation du salaire minimum interprofessionnel garanti, des allocations familiales minimales de la contre-valeur du logement ; Les frais minimum légaux pour une procédure au premier degré ont pu être évalués à 30\$ au civil et 40\$ au pénal, sans même prendre en compte des frais non légaux systématiquement exigés, dont les montants cumulés peuvent s'avérer supérieurs et être de facto à la charge du justiciable; Université de Lubumbashi (2011), p.3

applicables. Plusieurs professionnels interrogés rapportent, dans ce contexte, des décisions arbitraires, ou encore des logiques de négociation, où l'assistance d'un conseil peut s'avérer favorable pour le justiciable.

- L'éclatement des textes, les distinctions procédurales opérées suivant les catégories de justiciables, ou encore le large pouvoir d'appréciation laissé aux Présidents de juridictions ne permettent pas de garantir une procédure lisible et prévisible pour les justiciables et leurs conseils.
- Les propositions formulées concernent notamment la révision et la clarification des frais exigibles, l'harmonisation de la procédure d'exonération, et l'automatisme de celle-ci pour les personnes bénéficiaires d'une aide juridique gratuite.

1.2 Aide juridique et assistance judiciaire

Droit à l'assistance judiciaire

La Constitution pose un droit constitutionnel à l'assistance judiciaire en matière pénale. Elle prévoit ainsi explicitement que le droit de la défense est « organisé et garanti ». Ainsi « toute personne a le droit de se défendre elle-même ou de se faire assister d'un défenseur de son choix et ce, à tous les niveaux de la procédure pénale, y compris l'enquête policière et l'instruction policière. Elle peut se faire assister également devant les services de sécurité »⁴⁹. Toute personne arrêtée « doit être immédiatement informée de ses droits » et « la personne gardée à vue a le droit d'entrer immédiatement en contact avec sa famille ou avec son conseil »⁵⁰. D'autres textes prolongent cette garantie: ainsi le code de procédure pénale, qui prévoit également « l'assistance d'un avocat ou d'un défenseur ne peut cependant être refusée à l'inculpé pendant toute l'instruction préparatoire »⁵¹. S'agissant de la garde à vue, une circulaire de 2013 vient d'ailleurs rappeler ce principe⁵². Le code judiciaire militaire prévoit également que « la défense des prévenus devant les juridictions militaires est assurée par des avocats inscrits au barreau, par des défenseurs judiciaires et des militaires agréés par le président de la juridiction »⁵³. S'agissant des mineurs, la loi prévoit que « tout enfant suspecté ou accusé d'un fait qualifié d'infraction par la loi bénéficie, sous peine de nullité de la procédure, notamment des garanties ci-après : (...) Le droit à l'assistance par un conseil de son choix ou désigné d'office par le juge »⁵⁴.

Le droit individuel et l'obligation procédurale se rejoignent en matière de peine capitale⁵⁵. Il en est donc de même en matière de justice des mineurs (« *sous peine de nullité de procédure* »)⁵⁶. On relèvera que la possibilité pour une personne mise en cause de se faire représenter (sans se présenter elle-même) est elle restreinte à certaines procédures. Ainsi en matière pénale, le prévenu peut être représenté sans être lui-même présent seulement si la peine encourue est inférieure ou égale à 2 ans de servitude pénale⁵⁷. En matière de justice des mineurs, la présence de l'enfant en conflit avec la loi à l'audience est une obligation.

Le principe de liberté de choix du conseil découle des dispositions précitées, avec une faculté subsidiaire de désignation d'office pour les magistrats, à défaut de choix par la personne elle-même (explicite pour les magistrats militaires). Cette liberté de choix suggère une possibilité de renoncer à un conseil imposé⁵⁸, hormis les cas pour lesquels l'assistance est obligatoire (procédure ou la peine capitale est encourue, procédure concernant un mineur en conflit avec

⁴⁹ Article 19, Constitution

⁵⁰ Article 18, Constitution

⁵¹ Article 31, du code de procédure pénale

⁵² Parquet Général de la République, Circulaire n°015/D.08/PGR/2013 du 14 juin 2013 relative aux arrestations, gardes à vue et modèle de registre de garde à vue.

⁵³ Article 61, Code de justice militaire

⁵⁴ Article 300§4 de la loi n° 09/001 du 10 janvier 2009 portant protection de l'enfance

⁵⁵ Voir aussi Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire Point H c) et Comité des droits de l'Homme, observation générale n°32 (N°7) §10 (textes disponibles en annexe)

⁵⁶ Article 104 de la loi n°09/001 du 10 janvier 2009 portant protection de l'enfance.

⁵⁷ Article 71 du code de procédure pénale

⁵⁸ Cf. Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire, Point H d) ;

la loi, procédure devant une juridiction militaire, sauf choix contraire du prévenu (cf. encadré ci-dessous)).

OBSERVATION – AUDIENCE DE LA COUR MILITAIRE DE MATADI, PROVINCE DU BAS-CONGO, 12 NOVEMBRE 2013

L'un des prévenus se présente seul à l'appel de son dossier, pour des faits de désertion et d'usurpation de grade. Il décline son identité à la demande du Président. D'office, ce dernier désigne un officier militaire agréé, présent dans la salle, pour l'assister. Ce dernier s'avance à ses côtés. Le prévenu dit alors - et insiste - ne pas vouloir de l'avocat. L'auditeur intervient pour faire lecture de l'article 163 du code de justice militaire : devant les juridictions militaires, il est prévu que « *le juge militaire procède à la désignation d'un défenseur au profit d'un prévenu au cas où celui-ci n'en aurait pas choisi* ». Après plusieurs minutes d'hésitations, nouvel avis de l'auditeur, et consultation de la Constitution – norme supérieure. Sur base de son article 19 et du principe de liberté de choix du conseil, la Cour s'en remet finalement à la décision du prévenu. Le Président conclut : « Vous allez donc vous défendre seul, et c'est légal. Vous allez vous assumer seul » Il le fait acter par le greffier. L'audience se poursuit, et sera finalement remise, pour vérification préalable du grade du prévenu au registre des FARDC.

La partie civile a la faculté de se faire assister ou représenter par son conseil sans être présente à l'audience. Le juge peut toutefois ordonner sa comparution personnelle si l'intérêt de la justice et les besoins de la manifestation de la vérité l'exige (donc si le juge l'estime nécessaire). Le civilement responsable peut comparaître en personne ou se faire représenter par un avocat porteur de procuration spéciale⁵⁹. Les textes sont silencieux quant à la possibilité pour des témoins d'être assistés par un conseil et il semble que cette assistance soit très rarement autorisée en pratique (sinon soit limitée à une assistance passive).

✓ Observations

- S'agissant de l'assistance judiciaire en phase de garde-à-vue, plusieurs avocats et défenseurs judiciaires interrogés insistent sur l'interprétation particulièrement restrictive de la garantie constitutionnelle qui tend à prévaloir au niveau des services de police judiciaire et des parquets. Quand il n'est pas fait obstruction à l'assistance⁶⁰, et si présent, l'avocat est généralement tenu à une assistance « passive », limitée à une simple présence auprès du justiciable.
- Plusieurs avocats et magistrats interrogés soulignent les difficultés pour certains témoins (« même ingénieurs, médecins ou pharmaciens » selon un avocat) à appréhender le fonctionnement du système judiciaire et les implications de leur participation à une procédure judiciaire. Se trouvant « souvent étrangers face à un processus judiciaire dont ils ne connaissent parfois rien » (selon un autre avocat) certains, préféreront s'y soustraire. La défaillance des témoins, cause de remise fréquente, est l'une des difficultés générales constatées dans l'administration de la justice.
- Les propositions formulées visent notamment à préciser les contours de l'assistance judiciaire en phase d'enquête ou encore à initier une réflexion sur l'information et l'assistance judiciaire des témoins (dans le cadre d'une stratégie plus large concernant la participation des témoins et des victimes aux procédures judiciaires et leur protection).

⁵⁹ Article 71 al. 4 code pénal

⁶⁰ Afrimap/OSISA (2013), p 94 ; pp.117-118

L'audience a lieu au matin du 24 octobre 2013, au siège du tribunal de paix de Makiso. Dans le passé, le tribunal avait deux salles d'audiences. L'autre sert actuellement de dépôt aux objets saisis. Il s'agit des objets confisqués pour avoir servi à la commission d'un crime ou des biens des débiteurs saisis par leurs créanciers dans l'attente d'une éventuelle vente publique. L'unique salle d'audience opérationnelle compte six bancs rangés pêle-mêle, avec une entrée principale qui donne sur la cour du tribunal, en face des juges. Derrière ceux-ci se trouvent deux autres portes dont une leur sert d'entrée et de sortie de la salle d'audience. L'unique affaire inscrite à l'ordre du jour est une matière pénale, relative à une infraction de faux se rapportant à un titre parcellaire.

L'audience commence en retard suite à l'arrivée tardive de l'officier du ministère public. Le tribunal se déclare régulièrement saisi sur base de la remise contradictoire de la dernière audience, avant de constater que la cause a été renvoyée en vue de la descente sur les lieux d'une part et, d'autre part, l'audition des témoins. Il s'agit des témoins à charge, cités par la partie civile. Deux des quatre témoins cités n'ont pas comparu, dont un inspecteur judiciaire. Les deux présents ne sont pas assistés de conseil. Une dizaine d'étudiants stagiaires assistent à l'audience, assis sur les bancs. La partie civile est représentée par son conseil (défenseur judiciaire); tandis que les deux prévenus sont assistés de leur conseil commun, avocat au barreau de Kisangani.

Celui-ci s'oppose à la comparution d'un témoin absent, en l'occurrence l'inspecteur judiciaire, au motif que ce dernier a eu à instruire les faits dans la phase d'enquête policière. Le débat est engagé. Le conseil de la partie civile rétorque qu'« il ne faut pas mettre la charrue avant le bœuf. C'est prématuré que les prévenus s'opposent à la comparution d'un témoin sans que ce dernier n'ait répondu à l'invitation du tribunal ». L'officier du ministère public s'interpose par son avis émis sur le banc, en prenant fait et cause pour le conseil des prévenus : « il est inopportun et inadmissible d'inviter et d'entendre, dans un dossier judiciaire, un OPJ qui a instruit les faits. C'est une démarche très dangereuse, car elle risquerait d'ouvrir la voie à toute partie de citer même l'officier du ministère public que je suis, comme témoin ». Le tribunal reprend la police des débats et tranche. « Autant que possible, le tribunal va inviter et entendre toute personne citée par une partie au procès. Il appréciera souverainement s'il doit tenir compte de ses dépositions ou pas ». Le tribunal fait des observations sévères au conseil de la partie civile, qui tente encore de reprendre la parole après que le tribunal ait tranché la question. « C'est une décision judiciaire, un jugement et vous devez vous y incliner, sans plus ajouter quoi que ce soit ». L'avocat concède à la remarque.

La pluie qui s'est abattue en début de matinée sur la ville ne permet pas au tribunal d'effectuer la descente sur les lieux. C'est curieux qu'il n'ait pas non plus procédé à l'audition des deux témoins qui ont comparu. Il renvoie d'autorité la cause au 31 octobre 2013 pour les mêmes devoirs, à savoir l'audition des témoins et la descente sur les lieux. La remise est dite contradictoire à l'égard des témoins qui ont comparu. Le tribunal enjoint le greffier à réciter les témoins qui n'ont pas comparu. Le malaise est perceptible dans le chef de ce tribunal qui accorde une énième remise pour les mêmes devoirs et qui ne peut expliquer autrement pourquoi il n'a pas entendu les témoins qui ont comparu. La présidente de la composition à trois juges se débat à sa manière pour expliquer, dans la langue locale (swahili), aux deux témoins qui visiblement n'ont rien compris des faits de l'audience, qu'ils doivent comparaître de nouveau à la prochaine audience, sans que le greffier ait à les citer. « Nous vous remercions pour votre disponibilité et vous demandons de revenir le 31 octobre. Nous savons que cela vous coûte beaucoup mais nous n'y pouvons rien ». L'audience est levée.

Nous abordons les deux témoins qui sont exaspérés par la procédure judiciaire que les juges ne font que tirer en longueur. « Nous venons des villages lointains, abandonnant nos occupations, pour répondre à l'invitation de la justice mais nous sommes déçus. Il nous faut une journée entière de marche pour venir et pour rentrer. Nous ne savons plus que faire ». Abordé à son tour, le confrère conseil de la partie civile déplore cette énième remise pour la descente, commandée selon lui par le fait que son client n'a pas des ressources nécessaires pour verser les 200 USD exigés par la composition comme frais de descente. Il craint qu'à l'issue de la prochaine audience, le tribunal ne passe outre la descente pour statuer sur le dossier en défaveur de son client.



Sous-Commissariat, Kinshasa, octobre 2013

MODES ALTERNATIFS DE REGLEMENT DES DIFFERENDS

Les modes alternatifs de règlement des différends (médiation, conciliation, négociation, transaction, arbitrage) sont peu développés en RDC de l'avis de l'ensemble des professionnels interrogés.

Certaines procédures judiciaires prévoient des phases de médiation ou conciliation, préalables obligatoires ou simples options en cours de procédure. C'est le cas notamment en matière de droit du travail, de droit de la famille (divorce) et de justice des mineurs⁶¹. En dehors des conseils eux-mêmes, et en matière commerciale, quelques organismes privés offrent également des services de conciliation, transaction ou arbitrages sur la base de règlements qui leur sont propres.

Devant l'inspection du travail, la phase de conciliation est obligatoire, avant saisine du Tribunal de Grande Instance (et lorsqu'ils seront en place, des Tribunaux du Travail). Aucun frais n'est établi pour la procédure (saisine, actes, ou délivrance des procès-verbaux de conciliation, non-conciliation ou carence valant non-conciliation) mais des frais sont constatés en pratique (cf. 3.3). Selon les termes du code du travail, « les parties peuvent se faire assister ou représenter »⁶². Le code ne précise pas les professionnels habilités à assister ou représenter (ou de même que ceux qui seraient incompétents).

En matière de justice des mineurs, la médiation est une possibilité prévue par la loi⁶³ ouverte à toutes les étapes de la procédure, pour des manquements qualifiés d'infraction à la loi pénale punissables de moins de 10 ans de servitude pénale, le juge pouvant transmettre le dossier à un comité de médiation⁶⁴. La loi prévoit que « l'acte de médiation est exonéré de tous frais ». Elle reste silencieuse quant à la présence éventuellement obligatoire d'un conseil pour l'enfant (dans les situations d'enfants en conflit avec la loi) à ce stade.

En droit de la famille, la personne souhaitant divorcer a l'obligation d'introduire préalablement une requête sur base de laquelle le Président du tribunal de paix, agissant en amiable conciliateur, enclenche les instances des conciliations unilatérales et bilatérales entre les époux, à huis clos et hors de la présence de leurs conseils⁶⁵. L'échec de la conciliation conduit à l'établissement d'un procès-verbal de non conciliation constatant la destruction irrémédiable de l'union conjugale et permettant à l'époux diligent d'assigner finalement en divorce⁶⁶.

En matière foncière (terres agricoles), une phase préalable de conciliation est prévue devant un organe consultatif provincial (le Conseil consultatif provincial de l'agriculture) avant toute action judiciaire⁶⁷. Aucune précision n'est apportée par la loi instituant l'organe et la procédure quant à d'éventuels frais, et la possibilité ou non d'être assisté d'un conseil.

En matière commerciale, 2 centres ont été identifiés dans le cadre de l'étude: le Centre national d'arbitrage du Congo (CAC)⁶⁸, créé en 2003 et le Centre national d'arbitrage, de conciliation et de médiation (CENACOM), lié à la Fédération des Entreprises Congolaises (FEC), créé en 2004.

Le CENACOM n'a instruit ses premiers dossiers qu'en 2010-2011. Une vingtaine ont été jugés recevables et le Centre a rendu 5 sentences, et 5 transactions. Les contentieux étudiés relèvent des secteurs bancaires, foncier (conflits locatifs) ou commercial (exécutions de mandats). Le système présente l'avantage d'une certaine célérité (4 mois maximum), la décision n'étant pas susceptible d'appel. Le coût de la procédure est fonction de la nature du litige, avec, s'agissant du CENACOM des honoraires d'arbitre de l'ordre de 10% et des frais

⁶¹ Afrimap/OSISA (2013), pp.136-137

⁶² Article 300 § 4 code du travail

⁶³ Loi n° 09/001 du 10 janvier 2009 portant protection de l'enfant (chapitre 4, de la médiation)

⁶⁴ Arrêté interministériel n°490/CAB/MIN/J&DH/2010 et n°011 CAB/MIN.GEFAE du 29 dec. 2010 portant composition, organisation et fonctionnement du comité de médiation en matière de justice pour les mineurs.

⁶⁵ Article 559 du code de la famille

⁶⁶ Article 563 du code de la famille

⁶⁷ Loi portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture (2011) (articles 9 et 27)

⁶⁸ www.cac-rdc.org ; www.cenacom.cd

administratifs de 250USD pour l'ouverture du dossier (en cours de modification). Ces centres ne prévoient pas de procédure d'exonération des frais en fonction de la situation du demandeur. L'inscription de cette voie de recours dans le contrat dont l'exécution est en cause est un préalable pour pouvoir saisir l'institution en cas de litige. L'assistance et la représentation par des conseils sont possibles devant ce type d'instance. Le centre organise actuellement des sensibilisations à destination des avocats, conseillers et chefs d'entreprises. Mais les avocats ne sont pas nécessairement formés et certains, considérant qu'ils ne pourront conserver leur rôle et leurs prérogatives, n'ont pas pour réflexe d'orienter vers ce type de procédure.

✓ Observations

- Il n'existe pas d'orientations stratégiques spécifiques des pouvoirs publics pour favoriser ou encourager le développement des modes alternatifs de règlement, et la formation reste à ses débuts⁶⁹.
- Les propositions formulées visent notamment à asseoir la gratuité des procédures de conciliation devant l'inspection du travail et le conseil provincial de l'agriculture et à faciliter l'accès effectif à un conseil devant de ce type d'institutions.



Division Provinciale de l'Inspection du Travail, Kinshasa, octobre 2013

⁶⁹ Afrimap/OSISA (2013), pp.135-138

Commission/désignation d'office

La faculté pour les magistrats de commettre/désigner un conseil au bénéfice de justiciables non assistés, est visée en matière de droit des mineurs⁷⁰ et devant les juridictions militaires⁷¹. Devant les juridictions civiles et pénales, aucun texte n'y fait explicitement référence⁷². Devant les juridictions militaires, il est prévu que « *le juge militaire procède à la désignation d'un défenseur au profit d'un prévenu au cas où celui-ci n'en aurait pas choisi* »⁷³. Il est donc posé un impératif qui s'avère en fait relatif (cf. encadré plus haut).

Aux termes de la loi, il est interdit à un avocat de « refuser ou de négliger la défense des prévenus et l'assistance aux parties dans les cas où ils sont désignés »⁷⁴. Le règlement intérieur cadre des barreaux prévoit que l'avocat est tenu de déférer aux désignations et commissions d'offices⁷⁵. Néanmoins, il indique dans le même temps que l'avocat commis d'office peut refuser son ministère, sans faire approuver ses motifs d'excuses ou d'empêchement par l'autorité qui l'a désigné⁷⁶.

S'agissant spécifiquement de l'accompagnement des personnes « indigentes », le même règlement prévoit que l'« avocat désigné d'office par les autorités judiciaires pour assister un indigent doit en informer le Bâtonnier national, le Bâtonnier ou leur assesseur président du BCG qui en tient compte dans la distribution des dossiers »⁷⁷. Le président du BCG communiquera périodiquement aux autorités judiciaires compétentes le rôle des affaires distribuées aux avocats soit au niveau du BCG, soit par commission d'office de ces autorités. Dans ce contexte, un avocat commis d'office peut, pour des justes motifs et avec l'accord du Bâtonnier national ou du Bâtonnier, refuser son intervention⁷⁸.

✓ Observations

- Une contradiction, sinon une ambiguïté persiste entre les différentes dispositions précitées quant à la possibilité pour un avocat de refuser ou non son ministère dès lors qu'il est désigné/commis d'office par l'autorité judiciaire.
- S'agissant de l'assistance judiciaire des personnes « indigentes », il existe donc un devoir d'information du Barreau pour l'avocat, en cas de commission/désignation d'office par l'autorité judiciaire, et par suite une obligation de faire état de « justes motifs » pour accord préalable du Bâtonnier avant de se désister.
- Au-delà des dispositions générales de la loi, aucun texte ne semble encadrer plus précisément les obligations/procédures applicables pour les défenseurs judiciaires ou les officiers agréés près les juridictions militaires.
- Les propositions formulées en conclusion du rapport visent, eu égard aussi aux constats du terrain (cf.5.1) à clarifier les dispositions applicables et les responsabilités qui en découlent pour les intervenants concernés. Des clarifications complémentaires sembleraient également opportunes s'agissant de la question des honoraires dès lors que l'avocat intervient dans le cadre d'une désignation/commission d'office (article 63 RIC).

⁷⁰ Article 104.4

⁷¹ Article 63 code judiciaire militaire

⁷² Article 73 al. 2 code pénal : « sauf si le prévenu s'y oppose, le juge peut désigner un défenseur qu'il choisit parmi les personnes notables de la localité où il siège. Si le défenseur ainsi désigné est un agent de l'Etat, il ne peut refuser cette mission sous peine de telles sanction disciplinaires »

⁷³ Article 163 du code judiciaire militaire

⁷⁴ Article 74 de l'ordonnance loi de 1979

⁷⁵ Article 63 du règlement intérieur cadre des barreaux

⁷⁶ Article 63 du règlement intérieur des Barreaux

⁷⁷ Article 93 du règlement intérieur cadre des barreaux.

⁷⁸ Article 93 point 3 du règlement intérieur cadre des barreaux

1.3 Habilitations professionnelles, encadrement et contrôle des prestations

Aucun texte ne régleme nte réellement la prestation simple d'informations, l'orientation ou le conseil des justiciables sur des questions de droit(s). L'assistance et la représentation devant les instances juridictionnelles est, elle, encadrée. Les sections ci-après se concentrent donc sur ce dernier aspect en examinant les fonctions, compétences et modalités d'encadrement des différents professionnels habilités. S'agissant des instances non juridictionnelles, l'on peut simplement noter à nouveau que, devant l'inspection du travail, les professionnels habilités à assister ou représenter les parties ne sont pas identifiés explicitement⁷⁹.

Avocats et barreaux

Tel qu'il ressort de l'article 1^{er} de la loi-organique du barreau⁸⁰, les avocats sont des « auxiliaires de justice chargés d'assister ou de représenter les parties, postuler, conclure et plaider devant les juridictions ». Ils exercent une profession libérale et indépendante en étant inscrit au tableau de l'ordre. La même loi pose un principe général de monopole en ces matières avec des clauses d'exceptions qui en font un principe relatif (compétences reconnues aux défenseurs judiciaires et mandataires de l'Etat, « autres cas et modes prévus par la loi »)⁸¹.

L'exercice de la profession est organisé en barreaux (un par Cour d'appel), chacun étant administré par un Conseil de l'Ordre. Les différents barreaux sont représentés au niveau national au sein de l'Ordre national des avocats, administré par le Conseil National de l'Ordre. Si le droit le permet, il n'existe à ce jour pas d'associations syndicales au sein des barreaux congolais.

Bien que rattaché à un barreau dans le ressort duquel il est tenu d'avoir son cabinet, l'avocat a la latitude d'accomplir sa mission devant toutes les juridictions du pays (à l'exception de la Cour Suprême de Justice puisque « *le droit de postuler et de conclure, d'assister et de représenter les parties devant la cour suprême de justice siégeant comme juridiction de cassation appartient exclusivement aux avocats à la cour suprême de justice* »⁸²).

La loi organique précitée impose, parmi les conditions d'accès à la profession d'avocat, d'être titulaire d'une licence ou d'un doctorat en droit⁸³. Lorsqu'il intègre le barreau, l'avocat est inscrit sur la liste de stage et subit un stage de deux ans au cours duquel il reçoit des formations sur la déontologie. Les 2 ans de stage sont sanctionnés par un test d'évaluation. L'avocat qui ne satisfait pas au test après quatre sessions est déclaré inapte à la profession et radié. En cas de succès, l'avocat renouvelle son serment et est inscrit au tableau. Il peut désormais ouvrir son cabinet. Les cotisations sont variables d'un Barreau à l'autre⁸⁴. Des frais sont également exigés pour accéder à la profession, à différents niveaux⁸⁵.

Les droits et devoirs des avocats sont fixés aux articles 71-80 de l'ordonnance-loi n° 79-028 portant sur l'organisation du barreau. Ces droits et devoirs sont complétés par la décision de principe du Conseil National de l'Ordre portant règlement intérieur cadre des barreaux, évoqué plus haut. Il est notamment interdit aux avocats « *de faire avec les parties, en vue d'une rétribution, des conventions aléatoires, subordonnées à l'issue du procès* » ou « *d'accepter de défendre tour à tour des intérêts opposés dans une même cause* »⁸⁶.

⁷⁹ Article 300 § 4 code du travail

⁸⁰ Ordonnance-loi 79-028 du 28 septembre 1979.

⁸¹ Article 6 de la loi organique du barreau, du corps des défenseurs judiciaires et du corps des mandataires de l'Etat.

⁸² Article 103 de l'ordonnance-loi n° 79-028 portant organisation du barreau, du corps des défenseurs judiciaires et du corps des mandataires de l'Etat).

⁸³ Ordonnance-loi 79-028 du 28 septembre 1979.

⁸⁴ Ex. pour le Barreau de Kinshasa Gombe : 250 USD pour un avocat, 200 USD pour un avocat stagiaire).

⁸⁵ Ex. : participation au test de vérification de connaissance (100 Usd à Kinshasa/Gombe) ; dépôt du dossier (100 USD à Kinshasa/Gombe) ; légalisation des pièces (2 Usd/pièce à Kinshasa/Gombe) ; achat décision d'admission à la liste de stage ou au tableau : (100 Usd à Kinshasa/Gombe).

⁸⁶ Article 74, ordonnance-loi n° 79-028 du 28 septembre 1979 portant organisation du barreau, du corps des défenseurs judiciaires et du corps des mandataires de l'État.

Tous les excès de comportements d'un avocat (y compris dans un cadre privé) sont susceptibles d'être sanctionnés sur le plan disciplinaire, par le conseil de l'ordre siégeant comme conseil de discipline soit sur plainte ou dénonciation d'un magistrat, d'un confrère ou de toute personne intéressée, soit d'office. Ses décisions sont susceptibles d'appel devant le conseil national de l'ordre qui statue en dernier ressort. Les fautes professionnelles que l'avocat commet au cours de ses 2 années stages sont considérées comme mineures tenant compte de son inexpérience.

En matière d'honoraires, le principe est celui d'une fixation par l'avocat lui-même avec modération et d'accord avec son client, et suivant un barème d'encadrement (tarifs minimum et maximum fixés) établi par le Conseil National de l'Ordre⁸⁷. L'avocat ne peut réclamer des honoraires supérieurs au tarif prévu par le barème qu'avec l'accord du conseil national de l'ordre, après avis du Bâtonnier et du procureur général⁸⁸. Un client peut contester les honoraires et saisir le Conseil de l'Ordre pour conciliation. En cas d'échec, le Conseil National fixe les honoraires dus⁸⁹. En cas de désignation ou commission d'office par l'autorité judiciaire, et dans les affaires pénales où l'assistance d'un avocat est requise par la loi, l'avocat ne peut accepter d'honoraires que si la commission a été transformée en désignation par le Bâtonnier national ou le Bâtonnier ou ceux délégués par eux⁹⁰.

Aux termes des dispositions existantes, « dans les affaires pour lesquelles l'aide judiciaire a été accordée, l'avocat commis n'est autorisé à accepter ou à demander des honoraires que lorsque la condamnation en principal et intérêts prononcés contre l'adversaire ont procuré au bénéficiaire de l'aide judiciaire des ressources telles que si elles avaient existé au jour où l'aide judiciaire a été demandée, celle-ci n'aurait pas été accordée (point 3): ces honoraires ne peuvent être fixés qu'après que la condamnation soit passée en force de chose jugée et, (point 4), toutefois, les honoraires ainsi fixés ne pourront être réclamés qu'après exécution de la condamnation en principal⁹¹.

Défenseurs judiciaires et syndics

Les défenseurs judiciaires sont, comme les avocats, « des auxiliaires de justice chargés d'assister ou de représenter les parties, postuler, conclure et plaider devant les tribunaux de paix et les tribunaux de grande instance »⁹². Dans les limites de leur compétence, ils « jouissent de toutes les prérogatives reconnues aux avocats »⁹³. Le corps des défenseurs judiciaires a été prévu dès son origine comme temporaire. Le même texte de loi qui l'a institué prévoit en effet que « lorsque les circonstances le permettront, le président de la République pourra, sur proposition du président du conseil judiciaire, procureur général de la République, mettre fin à l'existence du corps des défenseurs judiciaires »⁹⁴.

Les défenseurs judiciaires sont rattachés au tribunal de grande instance devant lequel ils ont prêté serment. Leur champ de compétence est donc limité au tribunal de grande instance ainsi qu'aux tribunaux de paix du ressort et tribunaux militaires de garnison et de police du ressort où ils sont inscrits⁹⁵. Localement, et sur ordonnance du Premier Président de la Cour

⁸⁷ Article 81, ordonnance-loi n° 79-028 du 28 septembre 1979 portant organisation du barreau, du corps des défenseurs judiciaires et du corps des mandataires de l'État; arrêté du président du conseil judiciaire n° 88-010 du 1^{er} mars 1988 portant tarification des frais de postulation et des actes de procédure applicable à tous les membres des barreaux et ceux des corps des défenseurs judiciaires devant toutes les juridictions au Zaïre ; décision n° CNO/6 BIS/88 du 11 juillet 1988 portant barème des honoraires applicables par tous les avocats exerçant au Congo ; décision n° CNO/8/87 du 19 août 1987 portant règlement intérieur cadre des Barreaux de la République démocratique du Congo.

⁸⁸ Article 81 al 4 de l'ordonnance-loi organique

⁸⁹ Article 81 al 6 de l'ordonnance-loi organique

⁹⁰ Article 63 du règlement intérieur cadre

⁹¹ Idem

⁹² Article 125 de l'ordonnance-loi organique

⁹³ Article 136 de l'ordonnance-loi organique

⁹⁴ Article 125 de l'ordonnance-loi organique

⁹⁵ Article 62 du code judiciaire militaire

d'Appel, leur champ de compétence a pu être étendu géographiquement, au-delà du ressort de rattachement, pour couvrir celui de la Cour d'appel⁹⁶.

Parmi les conditions à remplir pour acquérir la qualité de défenseur judiciaire figure l'obligation d'« être porteur d'un diplôme de gradué en droit (...) ou d'un diplôme équivalent »⁹⁷. Ici aussi les défenseurs judiciaires sont soumis à la même rigueur disciplinaire que les avocats, et notamment aux mêmes interdictions⁹⁸. La fixation de leurs honoraires est encadrée par le même texte général de référence que les avocats⁹⁹. L'actuelle proposition de loi réformant les Barreaux et autres corps pose la perspective d'une compétence territorialement restreinte pour les défenseurs et d'une absorption du corps (cf. 2.3). Le corps des défenseurs a lui-même proposé un projet alternatif, visant à son maintien, sous forme de Barreaux près les Tribunaux de Grande Instance¹⁰⁰.

Défenseurs militaires

Le code judiciaire militaire prévoit que « la défense des prévenus devant les juridictions militaires est assurée par des avocats inscrits au barreau, par des défenseurs judiciaires et *des militaires agréés par le président de la juridiction* »¹⁰¹. Ces officiers militaires agréés (« défenseurs militaires ») jouissent donc des mêmes prérogatives que les avocats et les défenseurs mais prestent exclusivement devant les juridictions militaires auprès desquelles ils sont agréés¹⁰².

En termes de compétence, les textes ne posent pas d'exigences explicites mais un diplôme en droit ou criminologie semble être exigé en pratique, en sus de l'obligation d'être un militaire ou assimilé.

Chaque juridiction militaire est libre d'agréer ou de retirer son agrément aux militaires juristes pour assurer la défense des prévenus devant elle.

Quand bien même le code judiciaire militaire est muet sur la question, l'on est fondé à supposer que, partageant avec les avocats et les défenseurs judiciaires le monopole de l'assistance judiciaire, les défenseurs militaires sont soumis aux mêmes droits et devoirs que ces derniers.

Contrairement aux avocats, les « défenseurs militaires » ne sont pas statutairement organisés et réglés par une corporation autonome, même si des efforts sont actuellement engagés en ce sens (cf.5.3).

⁹⁶ Article 126 al. 2 de l'ordonnance-loi organique des barreaux : « toutefois, sur décision du premier président de la cour d'appel, le procureur général entendu, ils (défenseurs jud) peuvent être admis à plaider devant tous les tribunaux de paix et les tribunaux de grande instance du ressort de la cour d'appel dans lequel se trouve le tribunal de grande instance près duquel ils sont inscrits.

⁹⁷ Article 129 point 2 de l'ordonnance-loi organique

⁹⁸ Article 138 de l'ordonnance loi organique

⁹⁹ Arrêté n° 88-010 du 1^{er} mars 1988 portant tarification des frais de postulation et des actes de procédure applicable à tous les membres des barreaux et ceux des corps des défenseurs judiciaires devant toutes les juridictions en république démocratique du Congo. Les défenseurs ne sont pas liés par la décision du CNO pourtant barème des honoraires applicables par tous les avocats exerçant en RDC, qui complète et amplifie l'arrêté commun. Un règlement intérieur consulté ne précise pas les montants applicables, mais les honoraires pouvant être dus (dont par exemple un « droit de visite » (article 54, Corps des défenseurs judiciaires près le tribunal de grande instance de Matadi (2009))

¹⁰⁰ Collectif de syndicats près les tribunaux de grande instance de la République (2012)

¹⁰¹ Article 61 de code de justice militaire

¹⁰² Article 61 à 63 du code judiciaire militaire

Aperçu des professionnels compétents en matière d'assistance judiciaire et de représentation devant les juridictions nationales congolaises
(à l'exception des avocats près la CSJ)

	AVOCATS	DEFENSEURS JUDICIAIRES	« DEFENSEURS MILITAIRES »
FORMATION/ QUALIFICATIONS REQUISES	Diplôme de licence en droit (minimum) et réussite du concours. Stage de 2 ans minimum avant inscription au tableau	Diplôme de graduat en droit (...) ou équivalent (minimum)	Pas d'exigences explicites outre l'obligation d'être un militaire ou assimilé Diplôme en droit ou en criminologie (exigé en pratique pour être agréé)
INSTITUTION DE RATTACHEMENT	Barreau de la Cour d'Appel (ou de la CSJ)	Tribunal de Grande Instance (TGI) Syndic	Juridiction militaire (Tribunal Militaire de Garnison ou Cour Militaire)
CHAMP DE COMPETENCE (Ressort et juridictions)	Obligation d'établissement dans le ressort du barreau d'inscription. Compétence devant toutes juridictions de droit commun (à l'exception de la CSJ) et devant les juridictions militaires	Compétence uniquement dans le ressort du TGI de rattachement, devant les tribunaux de paix y situés et les tribunaux militaires de garnison et de police du ressort de leur TGI.	Compétence uniquement dans le ressort de la ou des juridiction(s) militaire(s) ayant délivré l'agrément. Assistance des prévenus uniquement.
AUTORITE DE CONTROLE/ REGIME DISCIPLINAIRE	Bâtonnier Conseil de l'ordre	Syndic Chambre de surveillance Président du Tribunal de Grande Instance	Président de la juridiction militaire d'agrément
HONORAIRES (ENCADREMENT)	Barème fixant maximum et minimum suivant le type d'acte et de procédure ¹⁰³	Pas de texte spécifique au corps (barème des avocats applicable)	Pas de texte spécifique (texte indicatif développé par la CODEMIL)

Autres prestataires : focus sur les associations

Plusieurs structures associatives œuvrent dans le secteur de la justice, en procurant de l'aide juridique ou de l'assistance judiciaire à des justiciables particulièrement vulnérables (cf. 5.4).

Ces associations peuvent mobiliser des parajuristes notamment dans le cadre d'activités de sensibilisation relevant de l'aide juridique (champ non réglementé). Certaines font également appel à des avocats ou défenseurs judiciaires pour représenter et assister des justiciables qui n'auront pas à régler d'honoraires. En l'absence de références légales dédiées, ces conditions d'intervention font l'objet de débats, notamment sur le plan déontologique.

Plusieurs dispositions permettent néanmoins de poser un cadre de référence.

¹⁰³ Décision CNO/6/88 du 30/03/1988 ; Arrêté n° 88-010 du 1er mars 1988 portant tarification des frais de postulation et des actes de procédure applicable à tous les membres des barreaux et ceux des corps des défenseurs judiciaires devant toutes les juridictions en RDC

REGLES OPPOSABLES AUX AVOCATS INTERVENANT DANS UN CADRE ASSOCIATIF

Situation des avocats liés par un contrat de travail

La profession d'avocat est une profession libérale et indépendante¹⁰⁴, « incompatible avec l'exercice de toute activité de nature à porter atteinte à l'indépendance et au caractère libéral de la profession et notamment ... avec tout emploi à gages créant un lien de subordination »¹⁰⁵.

Les avocats œuvrant au sein des associations en vertu d'un contrat de travail enfreignent du coup cette disposition dès lors qu'ils se retrouvent dans des conditions de subordination incompatibles avec la profession d'avocat. Avant l'exercice de telles activités, l'avocat est en fait tenu d'en aviser au préalable son Bâtonnier (« tout avocat qui, hors les cas prévus à l'alinéa 2 de l'article précédent (58), se propose d'exercer une activité extérieure à celle de sa fonction, est tenu d'en aviser le conseil de l'ordre dont il relève, avant tout exercice de cette activité. Il joint à sa déclaration tout document et toute information utile quant à la nature de l'activité et les conditions dans lesquelles il se propose de l'exercer »; et « le conseil de l'ordre, après instruction éventuelle, se prononce sur le caractère compatible ou incompatible de cette activité avec la dignité et la délicatesse imposées aux avocats. Il peut, à tout moment, inviter l'intéressé à cesser l'exercice de cette activité immédiatement. Il avise aussitôt de sa décision le procureur général » (articles 59 et 60)). Nombre d'avocats qui évoluent dans des associations en vertu de contrats de travail (écrits ou oraux) s'exposent théoriquement à l'omission prévue par l'article 32 de l'ordonnance-loi organique (« Doit être omis du barreau, l'avocat qui se trouve dans un des cas d'exclusion ou d'incompatibilité prévus par la loi »). L'avocat a tout de même la faculté de demander, par option (article 62), son omission volontaire du tableau pendant l'exercice d'une nouvelle activité, soit pour cause d'incompatibilité avec la profession d'avocat, soit pour manque de temps pour exercer (lorsque la nouvelle activité est compatible), soit pour raison d'éloignement qui équivaut au manque de temps pour exercer.

Situation des avocats partenaires des structures associatives.

Les avocats n'étant pas liés par des contrats de travail avec les associations demeurent des avocats et consultés à ce titre par ces dernières pour assurer la défense dans les dossiers dont elles sont saisies et qu'elles leur réfèrent ensuite. Il se pose ici un problème déontologique, qui paraît enfreindre quelques interdits de l'ordonnance-loi organique, notamment celui de « racoler la clientèle ou de rémunérer un intermédiaire dans ce but » (article 74). Il est évident que les structures associatives ne sont pas rémunérées par les avocats afin de collecter des dossiers de personnes dites « indigentes » à leur profit. En tout état de cause, la question ne se poserait plus si par la suite les avocats rencontrent personnellement les personnes assistées, se conformant ainsi à l'interdiction posée « d'accepter d'un intermédiaire la cause d'un tiers sans se mettre en rapport direct avec celui-ci » (article 74). On relèvera par ailleurs que si la loi ne reconnaît pas explicitement aux ONG le droit d'organiser des consultations gratuites, elle ne pose pas non plus d'interdiction. Elle en attribue simplement une responsabilité (pas nécessairement exclusive donc) aux Barreaux (article 43).

Rétribution/honoraires

Une autre question que soulève la prestation des avocats dans ce contexte est liée aux honoraires réglés par les associations. Dans la plupart des cas les associations versent aux avocats, (en lieu et place des personnes assistées) des rétributions forfaitaires qui ne tiennent pas compte du barème. En matière de taxation d'honoraires, l'article 2 de la décision de principe portant barème des honoraires impose qu'« aucune dérogation générale par l'effet de convention, d'usages ou de pratiques concertées ne sera admise, sauf autorisation particulière et préalable du conseil national de l'ordre ». Les avocats prestataires qui acceptent les honoraires forfaitairement fixés en méconnaissance du barème ad hoc, s'exposent eux aussi à des poursuites disciplinaires devant le conseil de l'ordre. Pour autant, il peut être considéré, dès lors que des justificatifs sont disponibles, que, si la personne assistée est « indigente », le barème n'est pas applicable puisqu'il s'agit d'une assistance dans un cadre pro deo.

En réalité, l'enjeu transversal reste celui de l'encadrement des pratiques, et des possibilités pour le corps (le Barreau) d'en contrôler effectivement la régularité et d'évaluer la qualité des prestations des avocats concernés. Les mêmes textes et enjeux se posent pour les défenseurs judiciaires, qui interviennent également dans ce contexte. (cf. chapitre 5)

¹⁰⁴ Article 2 de l'ordonnance-loi

¹⁰⁵ Article 58 de l'ordonnance-loi

✓ Observations

- Afin de garantir davantage de prévisibilité pour les justiciables, les propositions formulées visent une clarification des conditions d'intervention des conseils auprès des justiciables les plus vulnérables (notamment en terme d'honoraires éventuellement applicables en cas de désignation/commission d'office) et une réorganisation du corps des défenseurs judiciaires (en modifiant également les exigences en terme compétence).

2. DONNEES POLITIQUES, STRATEGIQUES ET BUDGETAIRES RELATIVES A L'AIDE LEGALE PRISE EN CHARGE

« Disons-le : le système d'aide légale n'existe pas »
Un Bâtonnier

2.1 Organisation de l'aide légale prise en charge

Il n'existe à ce stade aucun texte de référence encadrant globalement l'accès et la prestation d'aide légale au bénéfice des personnes ne pouvant mobiliser et rémunérer elles-mêmes un conseil. Il n'existe pas non plus de texte définissant une politique plus large d'accès au droit et à la justice, fixant des compétences et organisant les interventions dans ce secteur.

Les références légales existantes se limitent à conférer aux Barreaux une responsabilité générale en matière de consultations gratuites, leur laissant le soin d'en organiser le fonctionnement. L'ordonnance loi 79-028 du 28 septembre 1979 portant organisation du Barreau, du corps des défenseurs judiciaires et du corps des mandataires de l'Etat stipule ainsi que le Conseil de l'ordre a pour attribution de traiter toutes questions intéressant l'exercice de la profession « (...) il organise un bureau des consultations gratuites en faveur des indigents et détermine les conditions de son fonctionnement »¹⁰⁶. Ce fonctionnement est organisé par une décision du Conseil National de l'Ordre portant règlement intérieur des Barreaux (articles 90 à 94).

Article 94 : L'accès au Bureau des Consultations Gratuites (BCG) est réservé aux personnes qui justifient ne pas jouir des revenus suffisants pour couvrir les honoraires d'un avocat. Les personnes désireuses de bénéficier de l'assistance judiciaire ou des services du BCG doivent se présenter aux jours et heures d'ouverture du cabinet indiqué par le responsable du bureau, munies des documents suivants: une pièce d'identité, soit une ordonnance du premier président de la CSJ, du premier président de la cour d'appel, du président du TGI ou du tribunal de paix accordant l'aide judiciaire, soit un certificat d'indigence délivrée par l'autorité administrative compétente de la résidence du requérant, après enquête sur les ressources de ce dernier.

De ce point de vue, le texte fixe donc deux conditions/voies d'accès possibles:

- une ordonnance du Président de la juridiction compétente « accordant l'aide judiciaire »
- ou, en sus d'une carte d'identité, un certificat d'indigence délivré par l'autorité compétente de la résidence du requérant, après enquête sur les ressources de ce dernier.

✓ Observations

- La loi est particulièrement succincte s'agissant de l'aide légale. Elle offre une latitude importante aux Barreaux dans l'organisation des services de consultations gratuites et ne permet pas de situer l'implication éventuelle du corps des défenseurs judiciaires ou d'acteurs associatifs sur ce terrain (faculté et/ou responsabilité ?).
- Le règlement intérieur des Barreaux se réfère au « certificat d'indigence » sans en définir les critères ou modalités d'obtention. L'arrêt d'organisation judiciaire de 1979 fait référence lui à l'« attestation d'indigence » mobilisable pour des personnes sans emploi afin d'accéder, via une ordonnance du magistrat, à une exonération des frais (cf. 1.1).

¹⁰⁶ Article 43 de l'arrêté d'organisation judiciaire 299/79 du 20 août 1979 portant règlement intérieur des Cours, tribunaux et parquets

2.2 Engagements politiques, données budgétaires et résolutions stratégiques

Dans sa feuille de route élaborée en 2011, et visant à donner « *la vision du pouvoir judiciaire dans les 5 prochaines années (2011 à 2016)* », le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) notait que la solution à l'accès à la justice passe notamment « *par une généralisation de l'assistance judiciaire gratuite (...), une information large des citoyens sur leurs droits et leurs devoirs (...), la réduction du coût de la justice en termes de frais de procédure, consignation et cautions (...), la connaissance par les justiciables de la loi et du droit en général, plus encore les droits et libertés des individus tels qu'exprimés par les textes* »¹⁰⁷.

L'organisation et le financement public de l'aide légale font l'objet d'engagements à la fois nationaux et internationaux. Si une ligne budgétaire existe, cette aide reste à matérialiser. Il existe un déficit de réflexion cohérente et d'orientation stratégique sur l'ensemble du champ de l'aide juridique et de l'assistance judiciaire.

Engagements nationaux et internationaux

Le plan d'actions pour la réforme de la justice 2007-2011 visait une « généralisation de l'assistance judiciaire gratuite » et prévoyait de « *promouvoir l'assistance judiciaire gratuite, en priorité destinée aux membres des groupes vulnérables en matière de droits de la défense y compris en milieu carcéral, dans le domaine du droit de la famille, et dans le domaine foncier notamment* »¹⁰⁸. Sur le plan budgétaire, étaient anticipés des montants significatifs devant permettre le renforcement des « bureaux d'assistance judiciaire » sur la période 2008-2010¹⁰⁹ et la création de nouveaux bureaux en 2010-2012¹¹⁰.

Dans le cadre de l'examen périodique universel (EPU) aux Nations Unies, le Gouvernement avait également accepté une recommandation veillant à créer un fonds, au niveau de chaque bureau (de consultations gratuites), « *afin de compenser financièrement les avocats qui sont commis d'office pour défendre les indigents* ».

Le plan d'action de mise en œuvre des recommandations issues de cet examen, élaboré fin 2011, indiquait une mise œuvre en cours et retenait comme critère de performance la réorganisation «des modalités pratiques de l'assistance pro-deo»¹¹¹. Il est également fait mention du « renforcement des bureaux de consultations gratuites », en lien avec une recommandation visant à l'établissement d'un système d'exécution des jugements et de prise en charge par l'Etat des frais d'exécution des jugements pour les indigents et les victimes de violences sexuelles¹¹².

Autres références stratégiques

Les orientations stratégiques sectorielles semblent limitées. Le 2^{ème} document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté (2011-2015) prévoit que le Gouvernement s'attèlera à l'amélioration de l'accès à la justice « par l'intensification des audiences foraines, l'implantation de tribunaux de paix, des tribunaux pour enfants, et l'adoption d'une loi sur l'assistance judiciaire gratuite »¹¹³.

Le plan stratégique du Ministère de la Justice en matière de justice des mineurs (2009)¹¹⁴ ne fait pas référence à l'aide légale ou au renforcement des capacités des avocats en la matière. Il est simplement fait mention d'une action en faveur de la vulgarisation de la loi de 2009, à travers notamment une diffusion large du texte.

¹⁰⁷ Conseil Supérieur de la Magistrature (2011)

¹⁰⁸ Ministère de la Justice (2007) p.30-31). Le contrat de gouvernance de 2007 (mars-décembre) faisait également figurer au titre de ses actions prioritaires, « l'amélioration de l'accès au service et aux conseils juridiques »¹⁰⁸. (p.8)

¹⁰⁹ Ministère de la Justice (2007): 2008 \$660 000 ; 2009 \$1 320 000 ; 2010 \$660 000

¹¹⁰ Ministère de la Justice (2007): 2010:1 358 333 \$; 2011: 1 358 333 \$; 2012: 1 358 333 \$¹¹⁰

¹¹¹ Ministère de la Justice et des droits humains (2011), p. 28

¹¹² Idem p.27

¹¹³ Ministère du Plan (2011), § 139 et 141

¹¹⁴ Ministère de la Justice, Direction de la Protection Judiciaire de l'Enfant (2009)

Dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre les violences basées sur le genre (SNVBG) de 2009, sont prévues « la facilitation et l'amélioration de l'accès à la justice pour les victimes des actes de violences faites aux femmes, aux jeunes et petites filles »¹¹⁵. Des orientations sont posées en matière d'appui aux structures associatives pour l'aide juridique et l'assistance judiciaire (*multiplication et le renforcement des capacités des cliniques juridiques et d'assistance psychosociale pour la prise en charge des victimes et des survivantes*) ; « mise à disposition des appuis nécessaires aux organisations de la société civile qui sont impliquées dans l'assistance aux victimes »¹¹⁶.

Constats

En l'état, l'appui financier de l'Etat pour l'aide légale et notamment l'assistance judiciaire pro deo (en particulier via les BCG des Barreaux) s'avère inexistant.

Une « ligne budgétaire » prévue pour l'aide légale existe. Les montants correspondants s'élevaient semble-t-il, pour l'année 2010, à 3.809.500 FC (4010 US \$), et pour 2011, à (4.663 US \$)¹¹⁷. Un document officiel relatif au budget 2013 fait figurer des crédits votés à hauteur de 52.837.460 FC (55.618 US \$) au titre de la « justice pro deo ».

Mais ces crédits n'avaient pas été engagés au 30 novembre 2013¹¹⁸. Les barreaux consultés dans le cadre de l'étude affirment n'avoir jamais perçu d'appui financier de l'Etat pour effectivement organiser l'assistance judiciaire gratuite et rétribuer les avocats mobilisés. Certains responsables de Barreaux interrogés font état de démarches auprès du Ministère de la Justice et des Droits Humains ou de députés provinciaux restées sans suite.

Aucun des acteurs interrogés ne semble en mesure d'identifier avec certitude les points de blocage (différentes hypothèses recueillies), de même que le circuit envisagé si cet appui financier devait être effectivement mis à disposition. La mobilisation et le plaidoyer des avocats et autres prestataires restent également peu coordonnés et peu appuyés sur ce terrain. De même, aucune des associations rencontrées n'a rapporté avoir bénéficié de financements significatifs des pouvoirs publics pour développer des services d'aide juridique ou d'assistance judiciaire.

√ Observations

« Les indigents sont les indigents de la République »
Un bâtonnier

- Le point de vue généralement partagé par les acteurs de l'aide légale interrogés est celui d'un Etat n'assumant pas ses responsabilités, « démissionnaire » en matière d'accès à la justice ; les justiciables étant appelés à prendre en charge frais de justice et à pallier une couverture budgétaire clairement inadéquate des frais de fonctionnement des juridictions¹¹⁹.
- Sur le plan stratégique, l'absence d'impulsion cohérente et suivie est notable, et sans doute symptomatique des difficultés plus larges en matière de planification dans le secteur de la justice, où les interventions extérieures sont multiples¹²⁰. La feuille de route 2012 du Ministère de la Justice ne fait pas référence à l'aide légale¹²¹. Une évaluation du plan d'actions 2007-2011 pour la réforme de la justice est en cours de finalisation. Les orientations stratégiques du futur plan (2014-2018) restent à déterminer.

¹¹⁵ Ministère du Genre, de la Famille et de l'enfant (2009), p.26

¹¹⁶ Dans un rapport au Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, le Gouvernement indiquait en 2011 avoir mis en place, avec les Agences du Système des Nations Unies et la société civile « un programme d'implantation des cliniques juridiques pour l'assistance et la prise en charge juridique et judiciaire gratuite des femmes ».

¹¹⁷ Source : MONUSCO

¹¹⁸ Ministère du Budget (2013) (chapitre 34, n° 34604))

¹¹⁹ Université de Lubumbashi (2011), p.14

¹²⁰ OSISA (2013) pp.51-69

¹²¹ Ministère de la Justice et des Droits Humains (2012)

- Pour les acteurs nationaux de l'aide légale, les appuis disponibles pour la délivrance de services d'aide juridique et d'assistance judiciaire au service des justiciables en situation de vulnérabilité relèvent de partenaires extérieurs. Ces financements s'inscrivent en partie dans le cadre de programmes structurels d'appui au secteur de la justice – cas des Programme d'Appui à la Réforme de la Justice (PARJ – 2011-2015) financé par l'Union européenne et le Royaume de Suède (dont les résultats visent notamment à l'amélioration de l'accès à la justice et au droit et la sensibilisation aux droits des femmes et enfants) et du Programme de Renforcement de la Justice à l'Est (PARJ-E), actuellement exécuté par ASF, RCN Justice et Démocratie et l'Unité de Gestion de Projet (UGP).

2.3 Perspectives de réforme

Une refonte générale du système d'aide légale, encadrant la mobilisation des différents professionnels compétents, en complément des Barreaux, et clarifiant également la procédure et les modalités d'accès à cette aide semble nécessaire. L'actuel avant-projet de loi sur « l'assistance judiciaire » rédigé par la Commission Permanente de Réforme du Droit Congolais (CPRDC), avec l'appui du PNUD et soumis à la Ministre de la Justice en novembre 2012, semble aller en ce sens. Il existe également une proposition de loi visant à réformer les dispositions relatives à l'organisation des Barreaux (loi-organique de 1979), du corps les défenseurs judiciaires (et du corps des mandataires judiciaires).

Avant-projet de loi sur l'assistance judiciaire

Ce texte vise, aux termes de l'exposé des motifs, « à doter l'assistance judiciaire d'un cadre légal qui pose le fondement d'une politique plus cohérente en matière d'aide juridictionnelle, de consultation gratuite et d'accès au droit en général ». Le texte retient une acceptation large de l'assistance judiciaire, qui « *consiste à dispenser, en tout ou en partie, ceux qui ne disposent pas de revenus nécessaires pour faire face aux frais d'une procédure judiciaire, même extrajudiciaire, de payer les droits divers tels que ceux: d'enregistrement, de greffe et d'expédition et les autres dépenses qu'elle entraîne. L'assistance judiciaire consiste, en outre, à fournir de l'aide juridictionnelle, la consultation gratuite et de favoriser l'accès au droit* » (article 2). Est prévue possibilité d'une prise en charge totale ou partielle des frais y afférant, en fonction des ressources de la personne (article 3).

Accès à l'aide légale prise en charge (aide juridictionnelle): critères et implications

Le texte prévoit que l'aide juridictionnelle peut être obtenue dans le cadre d'actions contentieuses ou gracieuses, devant toute juridiction ainsi que dans la phase pré juridictionnelle (article 9) et avant ou pendant l'instance (article 22), avec une prise en charge par l'État des frais de rétribution « des avocats commis ou désignés ou de tout autre conseil » (article 4). Le seuil d'éligibilité est fixé aux ressources inférieures ou égales au SMIG du travailleur classifié (article 6) en tenant compte des « ressources de toute nature » ainsi que d'« éléments extérieurs au train de vie » et en excluant notamment les « prestations familiales ainsi que certaines prestations sociales » (article 7). Certaines de ces dispositions devront être précisées par décret (article 51). La possibilité d'un octroi exceptionnel pour les personnes ne répondant pas aux critères de ressources est posé « *lorsque leur situation revêt un caractère particulier au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès* » (article 8). Une admission provisoire est également prévue en cas d'urgence, ou lorsque « *la procédure met en péril les conditions essentielles de vie du requérant notamment en cas d'exécution forcée emportant saisie de biens ou expulsion* » (article 24). En cas de prise en charge partielle, le bénéficiaire conserve « *la charge d'un honoraire fixé par convention avec l'avocat ou tout autre conseil qui prête son concours ou d'un émolument au profit des officiers publics et ministériels qui prêtent aussi leurs concours* » (article 30).

Le texte prévoit une aide juridictionnelle d'office s'agissant des mineurs en conflit avec la loi (article 104 de la loi n°009/001 du 10 janvier 2009), « *dans toute procédure le concernant* », « *s'il choisit d'être entendu en présence d'un avocat ou de tout autre conseil ou si le juge décide de lui en désigner ou d'en commettre un* » (article 14). Il est également prévu que

l'aide juridictionnelle s'étende « *de plein droit aux procédures, aux actes ou aux mesures d'exécution des décisions de justice obtenues avec son bénéfice, à moins que l'exécution ne soit suspendue plus d'une année pour une cause autre que l'exercice d'une voie de recours ou d'une décision de sursis à exécution* » (article 16) . L'octroi de l'aide juridictionnelle totale dispense automatiquement le bénéficiaire des frais de justice (article 29).

Dispositions institutionnelles et procédurales

La loi prévoit la création du bureau d'aide juridictionnelle, auprès de chaque juridiction (article 17) intégrant, outre un président et un vice-président, 2 fonctionnaires des services provinciaux des affaires sociales (article 18) et compétent pour statuer sur les demandes d'admission à l'aide juridictionnelle (article 20) en recueillant, y compris notamment auprès des administrations, les éléments nécessaires à l'appréciation de la situation du requérant (articles 25 à 27). Le bureau d'aide juridictionnelle peut être saisi par le justiciable ou « *un avocat ou tout autre conseil commis ou désigné d'office dans: les cas prévus par la présente loi* » (article 23). Les décisions de refus d'admission, d'octroi partiel ou de retrait sont susceptibles d'appel par le requérant lui-même, sinon dans tous les cas par le Ministère Public, la Bâtonnier de l'Ordre et le Syndic des défenseurs judiciaires.

S'agissant de l'organisation de l'assistance judiciaire gratuite – c'est à dire au titre de l'aide juridictionnelle - le texte indique qu'elle « *est organisée par le Bureau de consultation gratuite institué auprès de chaque Ordre d'avocat et du corps des défenseurs judiciaires* » (article 34). Le texte préserve le choix du conseil, même s'il n'évoque pas explicitement la possibilité de révocation d'un avocat choisi, commis ou désigné : « *Le bénéficiaire de l'aide juridictionnelle choisit l'avocat ou tout autre conseil sur base du tableau et des listes tenues à cet effet* » ou se voit à défaut désigner d'office un conseil (article 35)

Désignations et commissions d'office

Le texte vient rappeler que « *l'avocat ou tout autre conseil est tenu de déférer aux désignations et commissions d'office. Il ne peut refuser son ministère sauf si ses motifs d'excuse ou d'empêchement sont acceptés par [l'autorité qui l'a désigné]* » (article 38). Il reprend le droit constitutionnel à l'assistance judiciaire en affirmant que « *toute personne poursuivie devant une juridiction ou convoquée au Parquet, à la police ou aux services de sécurité peut, si elle n'est pas en mesure de se payer les services avocat ou de tout autre conseil, obtenir qu'il lui en soit désigné un d'office par le Bâtonnier de l'Ordre ou toute autre autorité compétente* (article 39).

Les modalités de rémunération éventuelle des avocats suivant honoraires dans le cadre de procédures ou l'assistance judiciaire est prise en charge sont clarifiées et encadrées. S'agissant des affaires pénales où l'assistance d'un avocat ou de tout autre conseil est requise par la loi: « *l'avocat ou tout autre conseil commis n'est autorisé d'accepter d'honoraires que si la commission a été transformée en désignation par le Bâtonnier de l'Ordre ou toute autre autorité compétente* » (article 40). Dans les affaires pour lesquelles l'assistance judiciaire gratuite a été octroyée, « *l'avocat ou tout autre conseil commis n'est autorisé à accepter ou à demander des honoraires que lorsque la condamnation en principal et intérêts prononcée contre l'adversaire a procuré au bénéficiaire de l'assistance judiciaire gratuite des ressources telles que si elles avaient existé au jour où l'assistance judiciaire gratuite a été accordée, l'intéressé ne serait pas admis à l'assistance. Ces honoraires ne peuvent être fixés qu'après que la condamnation soit passée en force de chose jugée. Toutefois, les honoraires ainsi fixés ne pourront être réclamés qu'après exécution de la condamnation principale* » (article 41).

Financement de l'aide

L'avant-projet de loi pose un principe de rétribution des conseils intervenant dans le cadre de l'assistance judiciaire gratuite et celui d'un financement général par l'Etat qui « *affecte annuellement à chaque barreau ou tout autre organisme chargé de l'assistance judiciaire*

gratuite une dotation pour couvrir les prestations de l'assistance judiciaire (article 42). Des contributions privées restent envisageables (article 43).

S'agissant de l'organisation du soutien juridique aux bénéficiaires de l'aide juridictionnelle le texte indique que l'assistance « est organisée par le Bureau de consultation gratuite institué auprès de chaque Ordre d'avocat et du corps des défenseurs judiciaires » (article 34). Autrement dit « le barreau ou le Syndic du Corps des défenseurs judiciaires organise le bureau de consultation gratuite en faveur des indigents et en détermine les conditions de fonctionnement conformément à l'Ordonnance-loi portant organisation du barreau et du Corps des défenseurs judiciaires et des mandataires de l'Etat » (article 44).

Accès au droit

Le texte pose une définition de l' « aide à l'accès au droit » couvrant 4 types de prestations (article 46) : l'information des personnes sur leurs droits et leurs obligations en général ainsi que l'orientation vers les organismes chargés de leur mise en œuvre; l'aide dans l'accomplissement de toute démarche en vue de l'exercice d'un droit ou de l'exécution d'une obligation de nature juridique et l'assistance au cours des procédures non juridictionnelles; la consultation en matière juridique; l'assistance en vue de la rédaction d'un acte juridique.

Il institue dans chaque province un Conseil à l'accès au droit, chargé de définir une politique locale, d'identifier les besoins et de dresser et de diffuser l'inventaire de l'ensemble des actions menées (article 47). Ce conseil est saisi, pour information, de tout projet d'action préalablement à sa mise en œuvre et, pour avis, de toute demande de concours financier de l'Etat préalablement à son attribution ; procède à l'évaluation de la qualité et de l'efficacité des dispositifs auxquels il apporte son concours ; définit les rapports entre différentes structures impliquées dans l'aide juridictionnelle et produit un rapport annuel.

S'agissant des acteurs associatifs (« cliniques juridiques »), et dans le cadre de l'accès au droit, le texte prévoit qu' « il peut être créé des cliniques juridiques. Celles-ci sont des associations sans but lucratif placées sous le contrôle du Parquet du ressort » (article 48), même si l'aide à l'accès au droit est « assurée par le Conseil provincial de l'accès au droit et les bureaux de consultation gratuite.

Financement global de l'assistance judiciaire

Le financement global du dispositif d'assistance judiciaire devrait être notamment assuré par : « les participations de l'Etat, des provinces et des autres membres des groupements d'intérêt public; les participations des organismes professionnels ou autres; les subventions accordées par les établissements publics ; les organismes de sécurité sociale et les organismes internationaux ». Le Conseil provincial de l'accès au droit sera destinataire des fonds relatifs à l'accès au droit (article 50)

Commentaires

Cet avant-projet semble effectivement poser les bases d'un système organisé d'assistance judiciaire et d'accès au droit, en instituant, au sein des juridictions, une procédure d'admission et un bureau chargé d'en assurer le fonctionnement. S'agissant de l'éligibilité, les ressources financières restent le point de référence, même si une disposition souple permet de considérer également la nature du litige où les conséquences possibles de la procédure en cause pour le justiciable. Il pose également un cadre institutionnel pour le pilotage d'une politique plus large d'accès au droit, avec l'instauration de conseils provinciaux, dont la composition resterait à préciser (laissé au décret, cf. article 51 10°).

Au niveau organisationnel et s'agissant des compétences des différents acteurs de l'aide légale: l'éventuelle hiérarchie de compétence ou la coordination à rechercher entre Barreaux et Syndics dans l'organisation des bureaux de consultations gratuites n'est pas évoquée (complémentarité ou subsidiarité ?) et il n'est pas non plus fait mention des défenseurs militaires. En ce qui concerne les cliniques juridiques, les modalités d'une éventuelle prise en charge par un conseil intervenant dans un premier temps dans ce cadre restent floues. Seul

est mentionné le contrôle du Parquet sur ces associations, qui semble souhaitable, mais dont les termes devront être précisés. Il semble que des perspectives de financement de projets associatifs peuvent être envisagées, via le Conseil provincial, dès lors qu'ils répondront aux types de prestations relevant de l'aide à l'accès au droit.

S'agissant de l'aide juridictionnelle, le texte prévoit des conditions d'accès favorables. Il permet l'admission provisoire, un accompagnement qui s'étend aux actes et mesures d'exécution, ce qui apparaît particulièrement pertinent compte tenu des difficultés actuelles en la matière pour les justiciables. En l'état, il ne prévoit pas qu'une demande introduite puisse effectivement suspendre les délais de recours (pour des décisions administratives ou judiciaires), disposition qui pourrait être d'importance pour les justiciables envisageant un recours (étant donné que l'aide juridictionnelle peut-être sollicitée avant instance). Aucun délai maximum d'examen n'est fixé pour statuer sur la demande et l'articulation entre une décision d'admission et la désignation effective d'un conseil, notamment lorsque la demande est introduite par le requérant seul, n'est pas explicitée, mais ces dispositions seront probablement précisées par décret (cf. article 51 2°, 3°).

Les modalités de fixation du financement de l'assistance judiciaire gratuite par l'Etat, de même que sa répartition par ressort restent également à définir (cf. article 51 7°) au même titre que les charges du fonctionnement des bureaux d'aide juridictionnelle (qui intégreront donc des fonctionnaires provinciaux). Il s'agirait d'anticiper aussi les conséquences d'un éventuel redéploiement de ces personnels au niveau des juridictions, alors même que les bureaux actuellement chargés de la délivrance des attestations d'indigence font face à d'importantes difficultés humaines, matérielles et financières (cf. 4.4). Là encore, le décret devrait préciser les choses (article 51, 11°).

Enfin quant aux frais de justice, l'article 29 pose un principe: celui de l'exonération automatique des frais de justice pour les personnes bénéficiaires de l'aide juridictionnelle totale. Pour autant, le niveau d'exonération concernant les bénéficiaires de l'aide partielle reste non précisé (de même que pour les personnes qui auraient sollicité une attestation d'indigence, système dont les dispositions ne semblent pas nécessairement devoir être remises en cause par le présent texte).

Proposition de loi

L'actuelle proposition de loi modifiant et complétant l'ordonnance loi n°79 du 28 septembre 1979 portant organisation du Barreau, du corps des défenseurs judiciaires et du corps des mandataires de l'Etat, actuellement à l'Assemblée Nationale, combine « toilettage » et « modifications de fond ».

Le projet prévoit notamment une réforme du régime disciplinaire pour les avocats, devant permettre une plus grande latitude pour la prise de sanctions proportionnées à l'encontre de conseils suite à des fautes déontologiques, là où le système actuel permet qu'une suspension d'un an, ou une radiation de 10 ans (avec ainsi des possibilités, au titre des « peines disciplinaires », d'avertissement et de réprimande ; un relèvement du maximum pour la peine de suspension ; une possibilité de sursis total ou partiel et de remise conditionnelle en cours d'exécution - cf. article 87). Il est prévu que « comme c'est déjà le cas en matière disciplinaire, désormais chaque conseil de l'Ordre sera le premier juge en matière de fixation des honoraires » (exposé des motifs, cf. également article 81).

Le texte prévoit également un maintien temporaire des défenseurs judiciaires et des dispositions s'y rapportant, tout en considérant dans l'exposé des motifs qu'il importe d'arriver « à l'absorption de ce corps par le barreau ». La solution envisagée est la restriction de leur champ territorial d'intervention. Aux termes de l'article 126 (article 128 de la nouvelle loi), il serait prévu que « les défenseurs judiciaires n'exercent leur ministère que devant les tribunaux de grande instance auprès desquels ils ont été inscrits ainsi que devant les tribunaux de paix du ressort. Toutefois, ils ne peuvent être admis à plaider devant ces juridictions pour autant qu'il existe un barreau ou une section au siège de la juridiction ». Il

est également prévu que les anciens défenseurs judiciaires munis d'une licence de droit et ayant exercé la profession durant 10 ans « seront dispensés du stage mais néanmoins tenus de suivre un cycle de formation professionnelle, sous peine d'omission du tableau ». Le texte supprimerait les dispositions relatives aux mandataires de l'Etat, jamais appliquées.

Observations

Cette proposition mettrait largement un terme, de facto, à la compétence de défenseurs judiciaires en dehors des zones rurales où des avocats ne sont pas présents. Elle n'introduit aucune précision quant au rôle des avocats, barreaux et des défenseurs judiciaires et militaires dans l'organisation et la prestation de services d'aide légale gratuite (ou partiellement prise en charge) au bénéfice des personnes sans ressources ou en situation de vulnérabilité.

Elle ne comporte pas non plus de dispositions modifiant l'encadrement et le contrôle des pratiques des défenseurs judiciaires, ou rehaussant les exigences en termes de compétences pour accéder à la profession (ex. exigence d'une licence de droit).

✓ Observations

- Plusieurs acteurs interrogés dans le cadre de l'étude constatent que le projet relatif à l'aide légale/assistance judiciaire gratuite n'a pas jusqu'ici fait l'objet d'une large consultation¹²². Certains insistent sur la nécessité d'assurer la cohérence des dispositions figurant dans les deux projets.
- Les propositions formulées dans ce rapport d'étude concernent la définition d'un système national d'accès à l'aide légale ; l'adoption d'objectifs clairs en matière de renforcement des services d'aide légale ; le respect effectif des engagements pris en matière de financement et une implication des différents ministères compétents sur ce terrain. Elles s'attachent également au processus législatif en cours.

¹²² Cf. également PARJ (2012), p.45

3. ENVIRONNEMENT DE L'AIDE LEGALE EN RDC

L'étude n'a pas pour objet le fonctionnement général du système judiciaire, ni une réflexion d'ensemble sur l'accès à la justice en RDC. Il est néanmoins impossible de faire abstraction d'un contexte qui s'avère particulièrement contraignant pour les acteurs de l'aide légale et les justiciables susceptibles de recourir et de bénéficier de services d'aide juridique et/ou d'assistance judiciaire¹²³. Ce contexte accroît la nécessité pour les justiciables de bénéficier d'un accompagnement, en complique parfois l'accessibilité et en limite souvent l'impact. Les observations ici formulées se concentrent sur les principaux points relevés par les acteurs concernés.

3.1 Déploiement et spécialisation des juridictions, évolutions du droit

« La nouvelle mise en place intervenue dans la magistrature a créé des nouvelles juridictions là où il n'y en avait pas et où il n'y a ni avocats, ni défenseurs judiciaires, ni bureau des consultations gratuites »

Un responsable associatif en Province Orientale

Les services d'aide légale se déploient dans un contexte où la mise en place des juridictions de première instance reste très largement à parachever. La loi organique n° 13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire prévoit qu'« *il existe un ou plusieurs tribunaux de paix dans chaque territoire et dans chaque ville. Toutefois, il peut être créé un seul tribunal de paix pour plusieurs villes ou territoires* »¹²⁴. Elle semble ainsi abolir implicitement les juridictions coutumières qui étaient maintenues de manière transitoire par l'ancien code d'organisation et compétence judiciaires en attendant l'installation des tribunaux de paix¹²⁵, désormais abrogé¹²⁶.

Plusieurs tribunaux de paix ont été récemment créés par l'arrêté ministériel portant mise en place des magistrats¹²⁷. En 2012, seuls 58 étaient effectivement en place, sur les 180 prévus sans être nécessairement tous opérationnels (ex. magistrats non affectés ou irrégulièrement présents dans leur ressort, absence de parquet secondaire etc.)¹²⁸. L'accessibilité physique limitée des juridictions reste ainsi un obstacle fondamental sinon rédhibitoire pour les justiciables les plus vulnérables, susceptibles de privilégier le recours à une justice coutumière qui, dans les faits, continue de fonctionner parfois en parallèle (cas au Bas-Congo et au Kasai-Occidental)¹²⁹. Un recours au dispositif d'audiences foraines est autorisé pour les juridictions de droit commun mais aussi les juridictions militaires, aux termes du texte précité (« *s'ils l'estiment nécessaire pour la bonne administration de la justice, les cours et tribunaux peuvent siéger dans toutes les localités de leurs ressorts* »)¹³⁰.

Le contexte est également celui d'une spécialisation progressive des institutions judiciaires, dans différents domaines. S'agissant des mineurs en « situation difficile » ou « en conflit avec la loi », la spécialisation judiciaire est intervenue récemment avec la loi de 2009 portant protection de l'enfant¹³¹, suivie par un décret en 2011 fixant les sièges ordinaires et ressorts des tribunaux pour enfants, avec des magistrats spécialisés¹³². La mise en place effective des premiers tribunaux est récente (ex. 2011 pour Kinshasa et Matadi, 2013 pour Kananga, le tribunal ne siégeant pour l'instant qu'en détention uniquement, faute de locaux

¹²³ Cf. également Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, (2008), § 57 à 62

¹²⁴ Article 7 de la loi organique n° 13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétence des juridictions de l'ordre judiciaire

¹²⁵ Cf. ancien Code d'organisation et compétence judiciaires, article 163.

¹²⁶ Article 156

¹²⁷ Article 7 de la loi organique n°13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétence des juridictions de l'ordre judiciaire

¹²⁸ PARJ (2012), p.36

¹²⁹ PARJ (2012), p.49

¹³⁰ Article 45, loi organique n° 13/011-B du 11 avril 2013 portant organisation, fonctionnement et compétence des juridictions de l'ordre judiciaire

¹³¹ Loi n° 09/001 du 10 janvier 2009 portant protection de l'enfant

¹³² Décret 11/1 du 5 janvier 2011 fixant les sièges ordinaires et ressorts des tribunaux pour enfants

disponibles)¹³³. Dans certains ressorts, les Tribunaux de Paix continuent d'examiner les affaires relatives aux enfants, à défaut de juridiction spécialisée opérationnelle.

En matière commerciale, la création de tribunaux de commerce était anticipée par une loi de 2001¹³⁴. Certains tribunaux de commerce sont en place (depuis 2005, exemple du tribunal de commerce de Kinshasa/Gombe), d'autres restent en attente d'affectation de magistrats (Kananga).

En matière de droit du travail, une loi similaire de 2002¹³⁵ reste à traduire dans les faits. La mise en place de premiers tribunaux du travail a été annoncée pour les mois à venir, dans un premier temps à Kinshasa¹³⁶. Les chambres des tribunaux de grande instance (TGI) continuent en attendant à connaître des affaires relevant des tribunaux du travail, en cas de non-conciliation au niveau de l'inspection du travail.

En matière de crimes internationaux et d'infractions pénales relevant du statut de Rome, une perspective de transfert de compétence des juridictions militaires vers les juridictions de droit commun, notamment en faveur de la Cour d'Appel est déjà posée par la loi organique portant organisation, fonctionnement et compétences des juridictions de l'ordre judiciaire, en attendant l'aboutissement ou l'adoption d'une proposition de loi de mise en œuvre du Statut de Rome toujours en discussion au Parlement (depuis 2009).

La création d'un ordre et de juridictions administratives, susceptible notamment de permettre à des justiciables de porter des recours contre les administrations publiques est également prévue par la Constitution¹³⁷, mais la mise en place effective desdits tribunaux, cours administratives d'appel et du Conseil d'Etat est laissée à une loi organique qui reste à adopter.

Au sommet de l'organisation judiciaire, la Constitution prévoit l'éclatement de la Cour suprême de justice (CSJ) en trois juridictions : ordre judiciaire (pilote par la Cour de Cassation), y compris justice militaire, ordre administratif chapeauté par le Conseil d'Etat et la Cour Constitutionnelle. Enfin une loi organique promulguée le 15 octobre 2013 porte création de la Cour Constitutionnelle, dont l'installation devrait théoriquement intervenir dans les 6 mois¹³⁸.

Parallèlement à ces développements, des réformes législatives significatives sont en cours (ex. code de la famille) et les chantiers législatifs à parachever sont nombreux. De multiples textes, relatifs notamment à l'organisation judiciaire mais aussi en matière pénale, doivent encore mobiliser la Commission permanente de réforme du droit congolais (CPRDC) et le législateur¹³⁹. Les projets de textes concernant précisément l'organisation des barreaux et celle de l'aide juridique et assistance judiciaire ont été mentionnés. Il persiste donc un nombre important d'incertitudes juridiques, et des modifications significatives à venir.

« Comment dire le droit sans code, recueil de jurisprudence ou ouvrage de doctrine ? »

Un magistrat de Kisangani

¹³³ L'UNICEF recense 16 tribunaux pour enfants mis en place (dont 4 sièges secondaires) (au 20 janvier 2014).

¹³⁴ Loi n° 002-2001 du 3 juillet 2001 portant création, organisation et fonctionnement des tribunaux de commerce

¹³⁵ Loi n° 016/2002 porte création, organisation et fonctionnement des tribunaux de travail

¹³⁶ <http://radiookapi.net/actualite/2013/05/01/rdc-le-ministre-du-travail-annonce-linstallation-des-tribunaux-du-travail-dans-les-prochains-jours/>

¹³⁷ Article 155, al.4, Constitution du 18 février 2006

¹³⁸ Article 118, loi organique

¹³⁹ PARJ (2012) pp.33-34 : encadré § 121

Le contexte est aussi celui d'une accessibilité du droit (des textes) qui reste peu évidente, y compris pour les professionnels du secteur eux-mêmes. La diffusion des textes reste en effet irrégulière et limitée (« lorsqu'il y a un arrêté, on court après », rapporte un inspecteur du travail). Le coût des codes ou publications spécialisées peut aussi s'avérer trop élevé pour beaucoup¹⁴⁰.

« Les tribunaux se déploient, dans des zones où les gens sont dépourvus de toute culture juridique et judiciaire »
Un responsable associatif au Kasai-Occidental

✓ Observations

- Si beaucoup de justiciables restent encore géographiquement, financièrement et parfois culturellement loin du système judiciaire de droit commun¹⁴¹, les développements actuels et anticipés du système judiciaire rendent impératifs le renforcement parallèle de l'offre d'aide légale, et notamment la formation et spécialisation des professionnels du secteur.
- Ce contexte rend nécessaire de nouvelles réflexions et synergies pour évaluer localement les besoins et mobiliser les ressources des différents acteurs pour tenter d'y répondre (autorités judiciaires, administrations locales, professionnels de l'aide légale et société civile) et ainsi faciliter l'accès au droit, à l'aide légale, et à la justice.
- La diversité des contextes locaux en termes d'accessibilité des juridictions et de ses professionnels habilités (avocats ou défenseurs) doit être intégrée par le système d'aide légale qui sera issu de la réforme à venir et accessible aux publics les plus vulnérables. Dans certains ressorts, l'opportunité de recourir à un système de défenseurs publics pourrait être étudiée afin de garantir l'accès effectif des justiciables à une aide juridique et à l'assistance judiciaire et la capacité de ces professionnels à vivre de leur profession.

3.2 Ressources et (dys)fonctionnements du système judiciaire

« Le système est piégé par des pesanteurs à la fois judiciaires et extrajudiciaires. Ce sont les délais des prononcés non respectés, les interférences administratives et politiques, y compris dans la phase d'exécution des jugements, les frais de justice (légaux et illégaux). Tous sont facteurs de blocage pour les démunis. Avec pour principale conséquence d'avoir une justice à deux vitesses, selon qu'on est nanti ou démuné »

Un avocat en Province Orientale

« Il y a des croques en jambes »

Un avocat à Kinshasa

« Nous avons des décisions qui moisissent ici »

Un président de juridiction à Kinshasa

Le Plan d'actions pour la réforme de la justice (2007-2011) du Ministère de la Justice notait parmi les risques relatifs à la mise en place des programmes prévus une « faible priorisation politique du secteur de la justice »; une « absence de moyens financiers nationaux qui interdirait toute durabilité des interventions engagées grâce à des financements extérieurs » ou encore « la faiblesse des ressources de tous les acteurs de la justice qui comptent sur l'appui extérieur pour opérer »¹⁴².

¹⁴⁰ Afrimap/OSISA (2013) /D p.66-70

¹⁴¹ Cf. aussi SOS-IJM (2013), pp.3-4

¹⁴² Ministère de la Justice (2007), p.22.

Le constat, récurrent¹⁴³, demeure celui de la « faiblesse des crédits affectés en faveur de l'administration et du fonctionnement de la justice »¹⁴⁴. Le budget 2013 de la Justice fait figurer des crédits votés à hauteur environ 2,4% du budget total de l'Etat¹⁴⁵.

Certains budgets de fonctionnement ne semblent pas parvenir aux juridictions¹⁴⁶. Les opérateurs judiciaires interrogés dans le cadre de l'étude renvoient invariablement aux difficultés auxquelles ils doivent faire face en termes de ressources humaines, financières et matérielles. Ces difficultés affectent leur capacité à assumer leurs fonctions, et partant, les conditions d'administration de la justice. Leurs témoignages font écho à certains des problèmes déjà relevés dans le plan d'actions précité, relatifs aux salaires (notamment des auxiliaires que sont les greffiers), aux locaux etc., à l'accès à des équipements¹⁴⁷. Ils confirment un certain nombre de constats d'ensemble effectués encore ces dernières années¹⁴⁸.

D'autres difficultés liées au fonctionnement des institutions judiciaires limitent également l'impact des interventions des conseils¹⁴⁹. Parmi celles citées le plus fréquemment dans les entretiens :

- les obstructions et interférences politiques ou émanant de parties dans l'administration de la justice, à toutes les phases de la procédure et y compris au niveau des juridictions militaires¹⁵⁰ (« l'indépendance de la magistrature est textuelle » selon un Bâtonnier). Celles-ci sont constatées souvent dès la phase pré-juridictionnelle et aboutissent à des dossiers classés sans suite ou non fixés, à des décisions infondées en droit ou des exécutions entravées¹⁵¹. Elles exposent aussi les avocats qui persévèrent (« vous devez être aussi avocat de vous-même » selon l'un d'entre eux)¹⁵².
- des difficultés chroniques d'exécution¹⁵³, liées aussi à des limites procédurales (ex. absence de procédure établie de signification et d'exécution forcée dès lors que la responsabilité de l'Etat est engagée) et institutionnelles (absence de mécanismes/fonds de substitution mobilisables dès lors que l'auteur est insolvable, en particulier pour les victimes d'infractions pénales)¹⁵⁴.

Pour les prestataires de services d'aide légale, ce contexte emporte aussi des difficultés en matière d'information des justiciables, s'agissant par exemple des perspectives limitées de compensation pour les victimes¹⁵⁵, outre la sanction pénale de l'auteur¹⁵⁶.

¹⁴³ Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats (2008) §36

¹⁴⁴ Ministère de la Justice (2007) p.30

¹⁴⁵ 32 198 911 385 FC (Ministère de la Justice et des Droits Humains) et 121 188 658 038 FC (Pouvoir Judiciaire) pour un budget global de 6.434 664 545 870 FC. Source : Ministère du Budget (2013)

¹⁴⁶ Afrimap/OSISA (2013) p.56-60

¹⁴⁷ Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats (2008) § 35

¹⁴⁸ PARJ (2012), OSISA (2013) etc.

¹⁴⁹ Voir par exemple SOS-IJM (2013), pp. 2-6

¹⁵⁰ Afrimap/OSISA (2013), pp.18-19 ; Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats ,(2008) §15

¹⁵¹ ACAJ (2013), pp 6-8

¹⁵² Cf. aussi Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats (2008) §58; Afrimap/OSISA (2013) pp.95-96

¹⁵³ Ministère de la Justice (2007), p.30

¹⁵⁴ Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats (2008) § 54

¹⁵⁵ Voir, s'agissant des violences sexuelles : Panel à la Haut Commissaire aux Droits de l'Homme sur les moyens de recours et de réparation pour les victimes de violences sexuelles en République démocratique du Congo (2011)

¹⁵⁶ Hors programmes ad hoc, quasiment aucun des professionnels interrogés n'a identifié - parfois après 10 ans d'activité) - de procédure dans laquelle des dommages intérêts ont été effectivement alloués.

3.3 Un fonctionnement aux frais du justiciable

« C'est le justiciable qui porte les frais »

Un auditeur militaire

Les frais non légaux sont une réalité indissociable du contexte général évoqué. Ils affectent de fait tout particulièrement les justiciables les plus vulnérables et les acteurs de l'aide légale susceptibles de les accompagner. Actuellement, et nonobstant une éventuelle exonération des frais légaux, le justiciable et son éventuel conseil demeurent en but à une série de frais non prévus par les textes mais régulièrement exigés par les opérateurs judiciaires, et tout particulièrement les greffes et secrétaires des Parquets. Parmi les frais cités par les professionnels interrogés, et pour certains déjà relevés dans le cadre d'autres travaux¹⁵⁷:

- frais d'enregistrement de plaintes au niveau des OPJ ou parquets/auditorats
- frais de transport de l'huissier ou du greffier ;
- frais de descente sur les lieux ou une expertise ou autres (mandat d'amener)
- frais d'achat de la farde du dossier judiciaire ;
- frais de dactylographie des jugements et autres actes judiciaires ;
- frais du dépôt de la note de plaidoirie ;
- frais d'achat des papiers pour le plumitif d'audience ainsi que des PV des OPJ et officiers du ministère public ;
- frais d'inventaire du dossier ;
- frais pour la réquisition d'information ;
- frais de transmission de dossier d'un service à l'autre ou d'une juridiction à l'autre
- frais de fixation d'audience (« 10 dollars pour inscrire 2 lignes sur un tableau »)
- frais bancaires liés à la consignation¹⁵⁸

La liste est ouverte et certains de ces frais sont sujets à répétition, dans le cadre d'une seule et même procédure. Ils viennent en partie pallier un fonctionnement non financé des juridictions ou visent à compléter des salaires inadéquats (« les greffiers et huissiers vivent de ça » selon un Bâtonnier). Leur montant est par définition arbitraire et peut engager des rapports de négociation. Certains acteurs interrogés rapportent également que des frais légaux sont exigés à des montants supérieurs à ce que prévoient les textes (notamment la consignation).

Le constat général n'est pas nouveau. Le plan national de réforme de la justice 2007-2011 en soulignait même clairement l'impact: « outre les frais de justice officiels (consignation, frais d'actes, droits proportionnels, etc.) qui sont lourds à supporter par un grand nombre de justiciables à cause du faible niveau des revenus, il y a lieu de relever que le justiciable congolais est soumis à d'autres frais plus ou moins officieux (...) qui achèvent de rendre la justice inaccessible pour les plus démunis qui constituent la majorité de la population »¹⁵⁹ ; pour en conclure que « l'adaptation des barèmes de taxation des actes ou prestations judiciaires et la dotation de budgets de fonctionnement conséquents pour les Cours et Tribunaux sont, pour le Ministère, des priorités afin de mettre fin au rançonnement des justiciables fondé sur la nécessité de fonctionnement des services¹⁶⁰ ».

De nombreux professionnels du secteur soulignent que la problématique va au-delà des seules instances judiciaires. Des frais sont ainsi régulièrement exigés pour la délivrance de l'attestation d'« indigence », censée précisément permettre aux personnes sans ressources de bénéficier d'exonération des frais de justice ou d'accéder gratuitement à des consultations ou à l'assistance judiciaire gratuite d'un avocat (cf. 4.4). Les justiciables se voient également exiger des frais pour obtenir des expertises pourtant requises par le Parquet, la procédure de rétribution effective des professionnels concernés par le Trésor public n'étant pas opérationnelle (ex. médecins)¹⁶¹. Au niveau de l'inspection du travail, les frais exigés le sont

¹⁵⁷ Cf. Université de Lubumbashi (2011), p.11

¹⁵⁸ Fixés à hauteur de 5000FC, ces frais, exigés notamment à Kinshasa, ne sont pas prévus par les textes.

¹⁵⁹ Ministère de la Justice (2007), p.11

¹⁶⁰ Ministère de la Justice (2007)

¹⁶¹ Université de Lubumbashi (2011), p.14

en dehors de toute base légale: plus de 50 USD pour un procès-verbal de non conciliation ouvrant la porte au tribunal, et 10% du montant encaissé par le travailleur en cas de conciliation (% variable suivant les montants en jeu). Il n'existe logiquement aucune procédure d'exonération de ces frais.

« Nous sommes continuellement rançonnés par les fonctionnaires de l'Etat, pour le moindre PV »
Un avocat stagiaire

« Les dossiers pro deo sont une charge »
Un avocat stagiaire

En l'état du financement du système judiciaire, les frais mentionnés s'avèrent difficilement contournables. Comme il a pu être observé à plusieurs reprises, l'affichage des frais légaux n'est pas systématique et parfois difficilement accessible (la situation semble être, de l'avis de plusieurs professionnels, plus favorable devant les juridictions militaires). Le recours aux services d'inspection judiciaires – qui restent eux-mêmes à doter de frais de fonctionnement suffisants – est difficilement accessible (frais) ou inopérant, de l'avis de plusieurs conseils interrogés¹⁶².

Au niveau des Barreaux, et dans le cadre des activités des bureaux de consultations gratuites (BCG), ces frais ne sont pas couverts, et leur règlement est officiellement proscrit¹⁶³. A juste titre, la réalité de ces frais n'est généralement pas non plus prise en compte par les partenaires financiers pouvant appuyer des avocats intervenant dans un cadre pro-deo (« *les bailleurs sont dans le monde idéal de l'arrêté* » selon un avocat). Les conséquences pour les justiciables sans ressources et les professionnels de l'aide légale sont multiples. Les premiers sont exposés à des sollicitations récurrentes pour pouvoir garantir l'avancée de leur dossier. Les seconds sont parfois contraints d'avancer ou de prendre ces frais à leur charge dès lors que le justiciable ne peut le faire.

Cette réalité limite significativement la capacité des conseils, et tout particulièrement des avocats stagiaires désignés par les Barreaux pour une assistance judiciaire gratuite, à intervenir de manière proactive (« nous butons systématiquement sur des difficultés financières » selon l'un d'entre eux). Il est incontestable que ces réalités sont à l'origine de multiples abandons de dossiers ou même à des refus de prise en charge (dans le cas notamment de conseils commis d'office par l'autorité judiciaire).

✓ Observations

- Les réalités rapportées par les professionnels du secteur appellent une observation essentielle : dans une perspective d'accès à l'aide légale et à la justice, de nouvelles actions sont nécessaires sur cette question des frais illégaux.
- Un certain nombre de mesures correctives sont proposées en conclusion du rapport. Elles visent également à lever les obstacles à l'action des conseils, notamment en matière d'exécution des décisions de justice.

¹⁶² Ces points n'ont pu être vérifiés plus précisément

¹⁶³ Il a été fait mention, lors d'entretiens, d'une circulaire du Bâtonnier national en ce sens. Mais le texte n'a pu être identifié

4. BESOINS ET PUBLICS PRIORITAIRES EN MATIERE D'AIDE LEGALE

4.1 Observations générales

« Une infime partie de la population peut s'octroyer les services d'un avocat »

Un magistrat

« Si on devait appliquer le barème, on fermerait la boutique »

Un avocat à l'Est

La République démocratique du Congo compte plus de 65 millions d'habitants. Selon les estimations de la Banque Mondiale, 71 % de la population vit avec moins de 1,25US/jour¹⁶⁴. En l'état c'est donc une proportion importante des justiciables, qui, confrontés à un problème de droit devraient être potentiellement concernée par des services d'aide légale gratuits.

De l'aveu même de plusieurs d'avocats interrogés, mais aussi de certains magistrats ou acteurs associatifs, le barème actuel des honoraires est en décalage avec les réalités socio-économiques du pays, a fortiori dans des zones où l'activité économique est limitée. Ainsi plusieurs avocats ont localement pu estimer à « 70% » (avocat de Kinshasa) « 80% » (avocat de Kananga) ou « 95% » (avocat de Bukavu) la population ne pouvant s'acquitter des honoraires tels que fixés. De sorte que dans certains ressorts, si le nombre d'avocats est limité il reste « trop important par rapport aux personnes pouvant effectivement solliciter leurs services en réglant des honoraires » (un avocat de Bukavu). Le barème apparaît notamment élevé en matière de conciliation et de transaction.

EXTRAIT DU BAREME DES HONORAIRES¹⁶⁵

	MATIERE CIVILE ET COMMERCIALE	MATIERE PENALE	TRAVAIL (défense de l'employé/travailleur)
1 ER DEGRE	1500 à 5000 USD	1000 à 5000 USD	750 à 2500 USD
APPEL	3500 à 10000 USD	3500 à 10000 USD	1750 à 5000 USD
CASSATION	10 000 à 20 000 USD	5000 à 15 000 USD	5000 à 10 000 USD
Consultation orale (50 à 100 USD)			
Consultation écrite sans recherches (100 à 1000\$)			
Consultation écrite avec recherches de doctrine et jurisprudence (300 à 2000 USD)			
Conciliation verbale : 500 - 1000 USD			
Conciliation par écrit 1000 - 10 000 USD			
Transaction Min - 1000 à 10 000 USD + de 1 à 10% de la valeur			
Outre ces honoraires ordinaires que devrait percevoir l'avocat nonobstant l'issue de la procédure judiciaire, ce dernier a encore droit, et ce quelle que soit la matière, aux honoraires complémentaires de l'ordre de :			
- 20% des sommes gagnées/encaissées par le client à l'issue de la procédure ;			
- 15% de l'économie réalisée en défense ;			
- 10% des sommes perdues.			

¹⁶⁴<http://donnees.banquemondiale.org/pays/CD>; www.banquemondiale.org/fr/news/opinion/2013/02/10/congo-moves-on-from-lost-years

¹⁶⁵ Décision n° CNO/5 SIS/88 du 11 juillet 1988 portant barème des honoraires applicables par tous les avocats exerçant au Congo, telle que modifiée par décision n° CNO/14/90 du 22/12/1990

Il ressort également des entretiens que le barème n'est pas systématiquement connu ni nécessairement appliqué en pratique par les avocats, et sans doute a fortiori par les défenseurs judiciaires. Plusieurs professionnels font état d'« arrangements » non conformes, visant notamment des clauses excessives liées à l'issue de la procédure. Ce type de pratiques expose les justiciables, pas nécessairement au fait du barème ni des pratiques proscrites.

Certains avocats interrogés dans le cadre de l'étude appuient l'opportunité d'une réflexion sur ce plan. D'autres (faisant parfois ces mêmes constats) maintiennent que le barème « est trop bas », partant des difficultés réelles que rencontrent beaucoup d'avocats pour vivre de leur profession (« une poignée d'avocats en mesure d'assurer leur subsistance sans passer par des activités qui ne cadrent pas avec la profession » selon l'un d'entre eux).

✓ Observations

- Il appartient à la profession elle-même de définir le barème des honoraires applicables. Une réflexion semble avoir été engagée en 2013¹⁶⁶. Une révision des minima pourrait permettre d'élargir au moins théoriquement le nombre de personnes susceptibles de rémunérer les services d'un conseil. L'étude de base du projet Uhaki Safi menée à l'Est (PARJE) par ASF et RCN suggère d'ailleurs qu'une proportion significative des justiciables (70% sur le panel de 786 justiciables interrogés) est prête à contribuer en ce sens (à hauteur d'un mois de salaire pour 40% d'entre eux)¹⁶⁷. Une révision permettrait d'assurer aux justiciables – et aux conseils – une plus grande sécurité juridique et d'adresser un signal fort sur l'engagement des avocats à défendre leurs intérêts. Elle permettrait aussi indirectement de limiter la portée d'un futur dispositif financé d'aide légale prise en charge par l'Etat, qui ne pourra raisonnablement être accessible gratuitement à l'ensemble des justiciables.
- Les propositions formulées visent notamment à encourager la profession à réinterroger le barème actuel.

4.2 Domaines prioritaires

*« On dit toujours que « nul n'est censé ignorer la loi.
Le principe d'action devrait être : nul n'est censé connaître la loi »
Un avocat au Nord-Kivu*

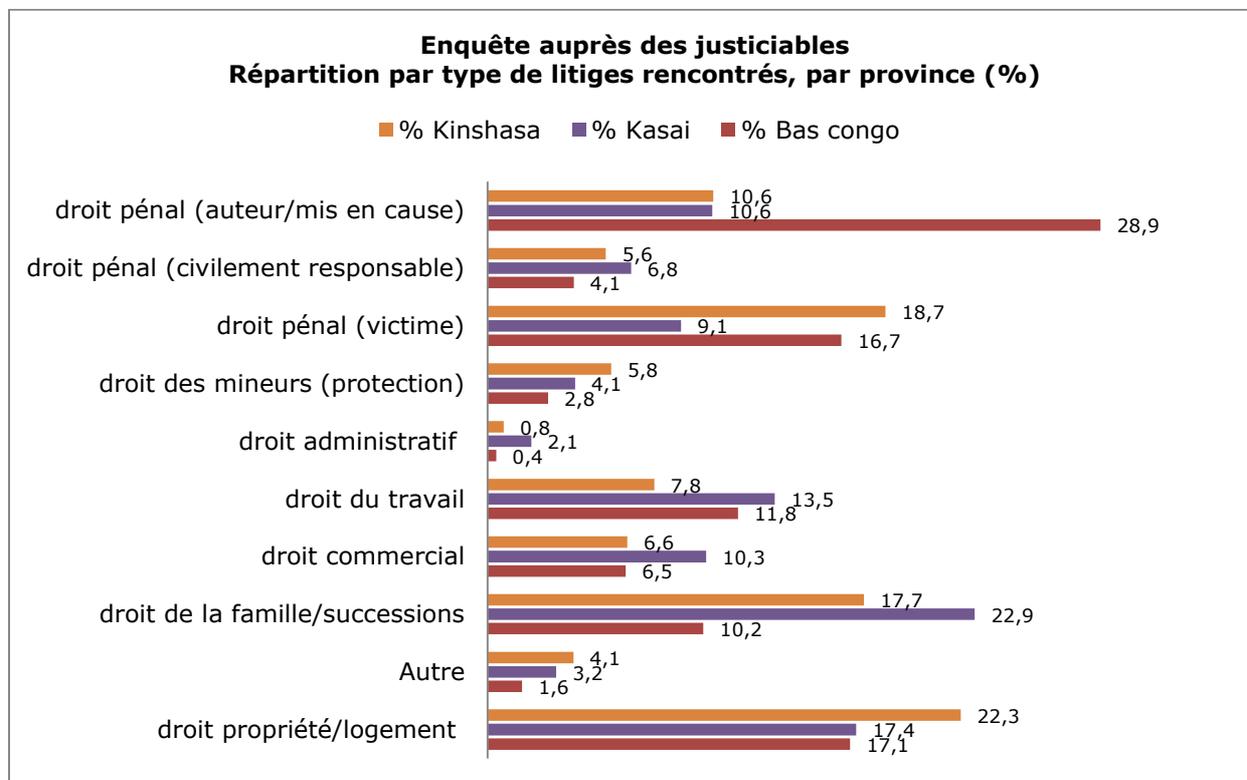
Il ressort des entretiens un besoin général d'information et d'orientation de l'ensemble des justiciables, sur le droit, leurs droits et le fonctionnement du système judiciaire lui-même. L'enquête auprès de la population, et les attentes exprimées par les justiciables le confirme (cf. chapitre 6). Comme déjà relevé, les besoins sont particulièrement forts dans les territoires où la justice reste distante (notamment dans les territoires où des Tribunaux de Paix ont été installés récemment). Plusieurs interlocuteurs ont également insisté sur l'opportunité qu'il y aurait pour les justiciables à pouvoir être informés, conseillés ou assistés dans le cadre d'interactions avec différentes administrations locales et nationales (services communaux traitant des successions, administration foncière, Direction Générale des Impôts, la Direction Générale des Douanes et Assises, etc.). Certains, peu au fait de leurs droits, y sont régulièrement exposés à des pratiques irrégulières (rançonnement, contraintes (y compris détention), arbitrages unilatéraux et irréguliers).

Parmi les domaines pouvant être considérés comme prioritaires, et dans lesquels peu d'actions, de services et d'appuis financiers semblent avoir été mis en place jusqu'ici (double

¹⁶⁶ <http://onardc.org/index.php/a-la-une/17-8e-conference-des-batonniers-a-partir-de-ce-27-mars-2013>

¹⁶⁷ Synthèse « Etat des lieux de l'accès à la justice à l'Est de la RDC », Baseline du projet « Uhaki Safi », Septembre 2013

critère) figurent le droit du travail, les enjeux fonciers et immobiliers et le droit de la famille (questions de successions). L'enquête menée auprès de la population confirme qu'il s'agit, à côté des questions pénales (violences sexuelles notamment), d'enjeux majeurs et récurrents et ce quelles que soient les provinces. Leurs implications pour la situation sociale des justiciables sont évidentes (ex. perte de logement, de terrain, d'emploi, ou de biens, dans le cadre d'un divorce ou d'une succession).



Questions foncières et immobilières

Le contentieux en matière foncière et immobilière représente 19,3% des litiges rencontrés par les justiciables interrogés dans le cadre de l'enquête quantitative. Il se dégage comme l'un des plus récurrents devant les juridictions, toutes provinces confondues, au point de constituer souvent plus de 60% voire 80% du contentieux au civil (indications communiquées par des magistrats à Matadi et Kananga). Ce type contentieux peut concerner l'Etat (ex. cas d'expropriation de terrain pour des concessions cité à Kananga) ou engager sa responsabilité (ex. délivrance de titres immobiliers concurrents suite à des erreurs du bureau du cadastre/de la circonscription foncière). Différents enquêteurs ont par ailleurs rapporté, à l'issue des entretiens, que, faute de prévention ou de résolution rapide et satisfaisante, certains litiges - fonciers notamment - pouvaient connaître des prolongements sur un terrain pénal (suite à une forme de justice privée).

Comme dans d'autres domaines, les besoins d'information, d'orientation et de conseil ne concernent pas uniquement le système judiciaire et les conditions d'accès aux voies de recours. Ils concernent aussi des démarches, où les connaissances de base nécessaires à la prévention des violations et contentieux, en matière par exemple de construction, d'acquisition, de vente ou de location de biens immobiliers. Plusieurs professionnels pointent l'opportunité qu'il y aurait à développer des sensibilisations dans ces différents domaines.



Circonscription foncière de Bukavu, Sud-Kivu, 2013

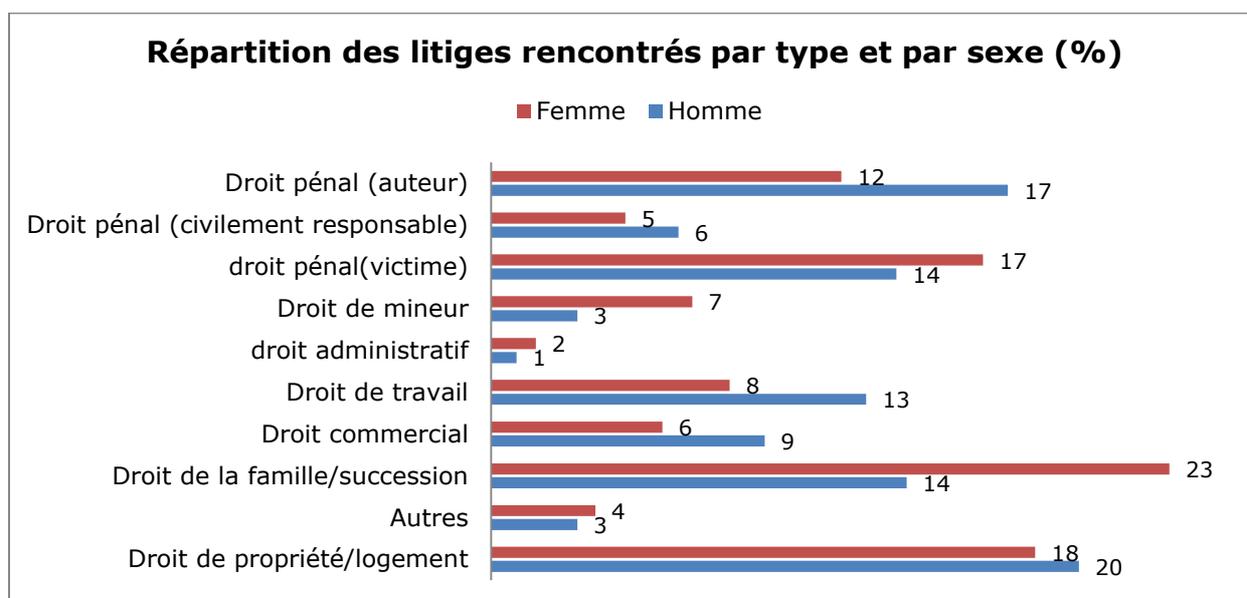
Droit du travail

Le droit du travail (10,8% des litiges rapportés par les justiciables dans le cadre de l'enquête), compte parmi les champs certainement prioritaires pour le développement de l'accès effectif à l'aide légale, pour faire face à des violations incluant des licenciements abusifs, ou des conditions de recrutement, de travail et de rémunération non conformes aux dispositions légales. Les travailleurs manœuvres ont été cités comme comptant parmi les plus exposés, et ceux qui sont le moins souvent assistés, faute de ressources et face parfois à des inspecteurs « qui n'encouragent pas à la représentation » (selon un avocat), quand les employeurs, eux, le sont régulièrement (avocats, conseillers juridiques).

Plusieurs professionnels interrogés relèvent un défaut d'information des travailleurs sur un droit complexe et sur leurs droits, y compris la possibilité même de saisir l'inspection du travail (compétente). La compétence des avocats pouvant intervenir en appui n'est pas toujours évidente, de l'avis des inspecteurs interrogés (« 40% ne maîtrisent pas le droit du travail, selon l'un d'entre eux »), de même que celle des permanents syndicaux. Au niveau juridictionnel (devant les TGI), l'assistance semble plus fréquente mais les travailleurs y sont aussi exposés à des pratiques d'honoraires indexés sur le résultat du litige et s'éloignant de ce qu'autorise le barème.

Les besoins d'assistance concernent également l'éventuelle phase d'exécution des décisions (l'exécution reste volontaire en cas de conciliation devant l'inspection du travail). Des cas de renoncements sont relevés dans un contexte où l'inspection du travail reste peu développée et ses agents insuffisamment encadrés (exigence de frais irréguliers, exposition à la collusion et la corruption)¹⁶⁸. Des recrutements significatifs d'inspecteurs ont néanmoins été annoncés récemment par le Ministère du Travail, de même que la mise en place des premiers Tribunaux du Travail. Les ressources des organisations syndicales en matière d'aide légale n'ont pu être sondées dans le cadre de l'étude.

¹⁶⁸ Comité des droits économiques, sociaux et culturels (2009) Voir également E/C.12/COD/CO/4 § 22



Enjeux de droit de la famille/successions

Les enjeux de droit de la famille concernent 17,6% des justiciables interrogés ayant rencontré un problème de droit. L'enquête et les entretiens confirment que les litiges liés à des successions et aux divorces sont particulièrement importants, et que les femmes sont à cet égard dans une situation de vulnérabilité particulière. Elles sont ainsi plus nombreuses que les hommes à avoir rapporté ce type de litige, qui est aussi le plus récurrent parmi ceux qu'elles ont pu citer (23%).

Cette situation est notamment liée à « des inégalités institutionnalisées, liées aux dispositions discriminatoires de certains textes de loi encore en cours dont le code civil et le code de la famille »¹⁶⁹ mais aussi à la coutume. Les veuves semblent ainsi exposées à des règlements de successions défavorables, et à une dépossession parfois radicale de leurs biens, indépendamment des garanties en droit¹⁷⁰. Une réforme du code de la famille est annoncée, avec pour objectif de « lever les obstacles à la pleine capacité juridique des femmes »¹⁷¹. En amont, les associations qui mènent des sensibilisations sur ces questions identifient un défaut d'information (par exemple sur l'importance du mariage civil et les différents régimes matrimoniaux et leurs implications). Un défaut d'assistance judiciaire des femmes a pu également être relevé, notamment au civil, en matière de divorce.

✓ Observations

- Les propositions formulées visent notamment à encourager l'ensemble des financeurs et prestataires d'aide légale à développer l'offre disponible en matière foncière, de droit du travail, et de droit de la famille/successions.

¹⁶⁹ CEDAW (2012) CEDAW/C/COD/Q/6-7 (Questions du Comité) (ex. consentement de l'époux est nécessaire pour tout acte juridique (art. 448, 449 et 450); l'époux est le chef de famille (art. 353); l'époux choisit le lieu de résidence (art. 454); le délit d'adultère a une définition plus étendue pour les femmes que pour les hommes (art. 467); et la femme doit obéir à son époux (art. 444).

¹⁷⁰ CEDAW/C/COD/6-7 (rapport du Gouvernement) (2011), p.22. Pour des illustrations, voir par exemple: <http://iwpr.net/fr/report-news/les-veuves-congolaises-priv%C3%A9es-d%E2%80%99h%C3%A9ritage> ; www.syfia-grands-lacs.info/index.php?view=articles&action=voir&idArticle=3081

¹⁷¹ CEDAW/C/COD/Q/6-7/Add.1 (Réponses du Gouvernement) (2013), pp.25-26

4.3 Publics prioritaires

Les entretiens menés dans le cadre de l'étude, mais aussi les échanges avec les enquêteurs qui ont, sur le terrain, rencontré les justiciables, font émerger une série de publics particulièrement vulnérables, qui devraient être considérés comme prioritaires en terme d'accès à la justice, d'aide légale et plus particulièrement d'assistance judiciaire gratuite. Il s'agit notamment des personnes privées de libertés et des mineurs.

Personnes privées de liberté

« Les parquets et les OPJ préfèrent presser les justiciables comme des citrons sans conseils autour »
Un défenseur judiciaire

« Si un OMP veut vous nuire, il va vous MAPer de mois en mois »
Un magistrat

« Le principe constitutionnel en matière pénale selon lequel "la liberté est le principe, la détention est l'exception" ne vaut que pour les riches. Lorsqu'il s'agit des pauvres, l'exception devient le principe. »
Un responsable associatif, en Province Orientale

Dans certains ressorts, les arrestations arbitraires et la privation de liberté relèvent de moyens communs de pression et sont parfois le fait d'autorités s'arrogeant des pouvoirs qu'elles n'ont pas. Certains détenus rencontrés dans le cadre de l'enquête auprès des justiciables (ex. à Tshela, au Bas-Congo) ont ainsi été incarcérés pour des faits de nature civile (dettes)¹⁷². Des peines particulièrement élevées ont également été relevées (ex. 10 ans pour coups et blessures), de même que des condamnations sans enquête ni instruction ou encore des mains levées non suivies d'effet.

Au niveau pré-juridictionnel, les limites procédurales ont été mentionnées (cf. 1.2). Plusieurs professionnels interrogés relèvent également une résistance institutionnelle¹⁷³ ; une notification des droits aléatoire¹⁷⁴ et un défaut d'encadrement hiérarchique et d'instructions des OPJ - pas toujours assermentés et/ou insuffisamment formés. Dans ce contexte, l'accès au conseil demeure pour beaucoup hypothétique. Les justiciables concernés ont eux-mêmes plus rarement connaissance de leur droit à l'assistance que la population générale (cf. 6.2)¹⁷⁵. Comme précédemment mentionné, lorsqu'il y a effectivement assistance judiciaire, son interprétation est souvent restrictive, l'avocat étant tenu à un rôle passif (« la question étant de savoir, selon un avocat, si ce dernier peut « assister » son client, ou s'il est là pour « assister à » l'audition »). Les gardés à vue qui ont un avocat sont ceux qui disposent de moyens ou des contacts extérieurs. Le constat devant les auditorats n'est pas différent : un auditeur confirme ainsi sans difficulté qu'« une infime minorité de prévenus est assistée ». Enfin certains lieux demeurent « inaccessibles » de l'avis de plusieurs avocats et défenseurs, qui appellent à un plaidoyer renouvelé sur le sujet. L'Agence Nationale de Renseignement (ANR) est régulièrement citée à ce titre¹⁷⁶.

¹⁷² Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats (2008), § 50

¹⁷³ Cf. Afrimap/OSISA (2013)

¹⁷⁴ Dans le cadre d'un projet d'appui à la chaîne pénale, l'organisation RCN a appuyé des contrôles au sein des lieux de garde-à-voir à Kinshasa. 73% des contrôles effectués par le Parquet entre mai et juin 2013 ont donné lieu à des instructions relatives à des problèmes de non-respect du délai légal de garde-à-voir ou encore des actes posés par des OPJ non assermentés. Sur 60 contrôles, dans 37 structures, avaient été relevés 17 cas d'information effective des personnes sur leur droit. 12 avaient bénéficié de l'assistance d'un conseil. A Kananga, le BCNUDH relève des cas de PV ne faisant pas références aux droits, suggérant l'absence de toute signification, des garde-à-voir d'une durée comprise entre 48h et une semaine et des cas de mineurs parfois placés en garde-à-voir en contradiction avec la loi.

¹⁷⁵ OSISA (2013), p.115-116

¹⁷⁶ Cf. également ACAJ (2013), p.8-9 ; Afrimap/OSISA (2013)

Le nombre de personnes détenues en RDC a pu être estimée à 22.000 personnes¹⁷⁷. Dans beaucoup de prisons, la détention préventive concerne la majorité des personnes présentes¹⁷⁸. Les dysfonctionnements sont multiples et incluent des appels non signifiés. Des abus sont rapportés s'agissant aussi des cautions relatives à la liberté provisoire (montants excessifs exigés, cautions non mentionnées sur les ordonnances, cautions non restituées). Plusieurs conseils rapportent des cas de personnes dont la condamnation vaut en fait libération, ayant purgé l'intégralité (sinon plus) de leur peine à titre préventif ou dans l'attente de l'examen de leur appel.

Le défaut d'assistance se prolonge devant des juridictions qui siègent régulièrement au sein des prisons en chambre du conseil ou en jugement (cf. également encadré ci-dessous). L'étude de base du projet « Uhaki Safi » conduite par ASF dans les provinces de l'Equateur (Ituri), du Sud-Kivu et du Nord-Kivu, conclut ainsi à l'insuffisance des services disponibles à l'intérieur des prisons, « alors même que le nombre de détenus (spécialement en détention préventive illégale) est trop important au regard des normes nationales et internationales en vigueur en RDC et l'intensité de la confrontation avec la justice est beaucoup plus critique pour cette catégorie de population »¹⁷⁹. De multiples témoignages recueillis auprès d'avocats, de magistrats, et de représentants associatifs, dans les provinces de Kinshasa, du Bas-Congo et du Kasai-Occidental, relèvent qu'en fait une majorité des prévenus comparaisant en chambre du conseil ou en détention ne seraient pas assistés : la proportion rapportée varie entre 60 et 80%. Les problèmes d'information incluent l'absence de signification du droit d'interjeter appel et des cas de mise en délibéré suivis de prononcé sans présence du prévenu (alors même parfois qu'il peut se trouver dans l'enceinte). Pour les détenus, des problèmes de suivi de l'exécution de la peine sont également relevés. Face à toutes ces réalités, plusieurs personnes interrogées insistent sur l'importance du conseil qui « va être derrière pour bousculer le système ». Une corrélation incontestable existe entre la situation sociale des justiciables et la privation de liberté¹⁸⁰. Le profil des personnes privées de liberté, souvent en butte à une méconnaissance du droit, de leurs droits et du fonctionnement judiciaire et sans accès direct aux services du type BCG, en fait un public clairement prioritaire¹⁸¹.

OBSERVATION : AUDIENCE FORAINE A LA PRISON DE MAKALA, KINSHASA 28/10/2013

La grande salle d'audience de la prison accueille quelques 250 personnes. 4 chambres siègent simultanément, chacune dans une partie de la salle. Deux sont issues du Tribunal de Grande Instance de Kinshasa/Kalamu, les deux autres de celui du Kinshasa/Gombe. Audiences publiques et « chambre du conseil » (pour statuer sur la détention préventive) sont mêlées. Le bruit et les allées et venues dans la salle couvrent auditions, plaidoiries et réquisitions.

Nous croisons un premier avocat, qui assiste un prévenu mis en cause pour meurtre. L'audience vient d'être renvoyée, faute de présence des témoins convoqués. L'avocat dit avoir « fait le nécessaire » auprès du greffier (en payant) mais que ce dernier « n'a visiblement pas fait son boulot » en signifiant la convocation à ces mêmes témoins. L'audience est renvoyée. Un autre suit 2 dossiers : l'un en détention préventive depuis 5 mois déjà, l'autre également accusé de meurtre. Commis d'office pour ce second dossier, il s'apprête à demander un renvoi pour en prendre connaissance. La détention du prévenu sera prolongée d'autant. Au milieu de la salle, une victime de viol, mineure, attend son père, qui l'accompagne pour l'audience, sur un banc où sont également assis plusieurs prévenus. D'autres victimes sont visiblement présentes. Dans la salle, des détenus identifiés participent de l'administration de la prison, et sont notamment chargés de procéder à l'extraction et au retour en cellule des détenus etc.

Un cas de faux et usage de faux (tentative de détournement de fonds de « plus de 2 millions de dollars » avec la signature du vice-ministre du budget) est examiné par la seconde chambre de la Gombe. Les

¹⁷⁷ www.prisonstudies.org/country/democratic-republic-congo-formerly-zaire (page consultée le 18/12/2013)

¹⁷⁸ A la prison Centrale de Kananga (01/10/2013) 485 détenus dont 312 en détention provisoire, dans des conditions extrêmes (bâtiments délabrés, défaut d'accès à la nourriture ou aux soins). Au niveau national, la proportion de personnes en détention provisoire ou préventive a pu être estimée à 80% en 2008 ; cf UNODC(2011), p.36.

¹⁷⁹ Synthèse « Etat des lieux de l'accès à la justice à l'Est de la RDC », Baseline du projet « Uhaki Safi », Septembre 2013

¹⁸⁰ Avec le principe de servitude pénale subsidiaire, la loi congolaise lie même les deux.

¹⁸¹ ASF (2008)

avocats impliqués sont nombreux. Certains sont là pour la défense des prévenus, d'autre pour l'Etat/ les parties civiles. Le Président interrompt les réquisitions du Procureur pour lui demander d'accélérer : « Soyez plus bref, nous n'avons examiné que deux dossiers ce matin ».

Un autre avocat partage quelques-unes des difficultés pratiques posées par les audiences à la prison de Makala. L'extraction même d'un prévenu suppose de s'acquitter d'une taxe (irrégulière) auprès du préposé situé à l'entrée de la salle d'audience, qui donnera à cette condition l'instruction d'amener le prévenu (500FC dans le meilleur des cas). La communication avec le client ne peut se faire que dans la salle d'audience même, où les places assises, et la confidentialité sont manifestement limitées. Suite à des dommages causés par la pluie pendant le week-end, certains prévenus ont dû être déplacés de leurs cellules. Ces déplacements n'ont pas fait l'objet d'un enregistrement, de sorte que l'un des détenus que l'avocat assiste n'a pu être encore localisé. Des détenus susceptibles d'aider en ce sens sont mobilisés. Nous l'interrogeons sur la proportion de personnes assistées d'un avocat lors des audiences à Makala. 80% sont selon lui sans conseil. Un autre interrogé un peu plus tôt disait au moins 50%.

Devant l'une des autres chambres en audience (Kinshasa/Kalamu), une quinzaine de jeunes majeurs, assis côte à côté. Certains n'ont visiblement pas 20 ans. Aucun ne dit ni ne semble être assisté d'un avocat. Ils comparaitront tour à tour seul debout devant les juges, flanqués du ministère public et du greffier. Tous sont passibles de peine de servitude pénale de 5 ans ou plus. Il n'y a visiblement aucun témoins ni parties civiles présents pour ces audiences. Le tribunal ne commet pas d'avocat.

La représentation par un avocat n'est obligatoire qu'en cas de peine de mort. Les décisions des juridictions sur le maintien en détention préventive est susceptible d'appel dans les 48 heures. Dans le dos des magistrats, sur les murs de la salle d'audience figurent ces inscriptions : « le droit est dit » ; « nous jugeons nos semblables ».

Le déploiement limité de services d'aide légale en dehors des chefs-lieux et zones semi-urbaines est un constat commun aux 6 provinces couvertes par cette étude. Il rend encore plus hypothétique l'accès à un conseil et une assistance judiciaire pour les personnes privées de liberté, quel que soit le contexte.

EXTRAIT – SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE DE BASE « UHAKI SAFI », ASF (2013)¹⁸²

Au Sud Kivu, le BCG s'occupe uniquement des prisons de Bukavu, Kavumu et Uvira sans établir de calendrier de visites. Et si les autres pourvoyeurs déclarent être présents dans les prisons de Bukavu, Kalehe, Fizi et Uvira, il n'y a aucun service offert dans les prisons de Kabare, de Shabunda, de Kamituga, de Walungu et d'Idjwi.

En Ituri, le syndic n'intervient pas en prison, tandis que les autres pourvoyeurs couvrent uniquement Bunia, Mahagi et Aru. les cachots ou maisons de détention au sein des commissariats ne sont pas couverts par ces services, comme à Djugu, Mambasa ou Mongwalu ;

Au Nord Kivu, le Barreau délivre des services dans la prison centrale de Goma avec le soutien d'ABA tandis que les ONG sont présentes dans les prisons de Goma et de Béni. Les prisons de Butembo, Walikale et Masisi ne sont donc pas couvertes par ces services.

Quant aux cachots de la Police Nationale Congolaise ou encore de l'Agence Nationale de Renseignements, rares sont les acteurs présents et dans le dernier cas, les visites sont effectuées uniquement par le Bureau Conjoint des Nations Unies pour les Droits de l'Homme, dans le cadre de ses activités de monitoring.

¹⁸² Avocats Sans Frontières (2013), Synthèse « Etat des lieux de l'accès à la justice à l'Est de la RDC », Baseline du projet « Uhaki Safi » (2013)

Mineurs

Les mineurs relèvent également des publics prioritaires, d'autant plus que la législation fait de l'assistance d'un avocat un impératif procédural. Dans un contexte où la justice des mineurs prend aussi ses marques, rares sont visiblement les familles en capacité de mobiliser d'elles-mêmes un avocat. Beaucoup d'enfants bénéficient d'une assistance « séance tenante », délivrée par des avocats ou défenseurs souvent militants mais non rétribués (cf. aussi 5.1).



Audience du Tribunal pour Mineurs de Kananga, Prison Centrale de Kananga (Kasaï-Occidental), nov. 2013

OBSERVATION - AUDIENCE FORAINE DU TRIBUNAL POUR ENFANTS A LA PRISON CENTRALE DE KANANGA (05/11/2013)

La salle d'audience accueille l'ensemble des enfants détenus, qui sont « en conflit avec la loi ». Ils sont une trentaine à assister à l'audience, qui doit normalement se tenir à huit-clos. La Présidente du Tribunal, avant d'ouvrir l'audience, repère un mineur pour lequel une décision de remise aux parents avait déjà été rendue et était pourtant exécutoire sur minute. Elle clarifiera la situation en fin d'audience.

La matinée débute par un point fait avec son greffier sur la situation de l'ensemble des enfants présents et le stade d'avancée de la procédure les concernant. Un membre de la société civile est également présent. Certains des enfants sont là depuis 1 ou 2 semaines. 5 sont là depuis plus de 2 mois. Pour ces derniers, une décision d'incompétence du Tribunal de Grande Instance saisi, du fait de leur minorité, a pu les placer dans une situation de blocage et d'attente prolongée. Le Tribunal pour enfants n'a en effet commencé à siéger que le 8 octobre dernier (43 dossiers enrôlés au 07/11/2013). D'autres mineurs présents relèvent en fait du ressort de Luiza, le Tribunal se trouvant donc incompétent pour statuer sur leurs dossiers. Quelques uns ont séjourné dans le quartier majeur de la prison, avec lequel il n'existe quoi qu'il en soit pas de séparation stricte. Le bâtiment où les enfants sont installés est dans une situation de délabrement avancé. La Présidente est préoccupé par cette situation et l'absence d'alternative : « Il n'y a pas d'établissement à caractère social susceptible d'accueillir les enfants. Nous

avons des familles d'accueil, à qui nous devons encore rendre visite pour nous rassurer sur les conditions »

L'audience débute alors que très peu de parents (civilement responsables) sont présents. Quasiment aucune des parties civiles victimes n'est présente et certains des enfants mis en cause (confiés à leurs parents à l'extérieur de la prison dans l'attente de l'audience) manquent à l'appel. Seuls deux conseils, un avocat et un défenseur, sont présents. L'un dit assister régulièrement aux audiences, qui ont lieu le mardi et le jeudi. Sont théoriquement audiencées 5 affaires en prononcé et 15 en continuation. La première situation fait l'objet d'un renvoi, faute de comparution de la partie civile. La situation se répète à de nombreuses reprises, avec pas moins de 6 renvois: « à l'appel de la cause, les parties ne comparaissent pas, ni personne en leur nom. Le tribunal renvoie... ». Une partie des procédures est également reportée, suite à l'absence de la troisième juge du tribunal, malade ce jour-là.

Une première affaire examinée concerne un jeune garçon accusé d'avoir volé 2 caisses de bières, et une glacière. La plaignante est présente. Elle est auditionnée seule, avant le mineur, debout à ses côtés, et assisté de son conseil, mais sans ses parents. Elle donne sa version des faits. L'enfant lui nie les faits, et dit ne pas la connaître. Le Président interroge la plaignante sur l'existence de témoins. Elle dit en avoir, mais ceux-ci ne se sont manifestement pas présentés comme prévu. Le procureur rappelle qu'il s'agit d'un manquement pour « vol simple ». Il insiste sur la nécessité que l'enfant soit accompagné de ses parents à l'audience et l'importance de pouvoir auditionner effectivement les témoins. Il demande par conséquent le renvoi. L'avocat de l'enfant n'intervient à aucun moment. Le tribunal renvoie au 12 novembre 2013 et requiert la notification des témoins par le greffier.

Suite à d'autres renvois, se présente l'affaire d'un autre enfant de 13 ans. Son père est à ses côtés. Les échanges ont lieu en Tshiluba. L'avocat présent fait office d'interprète, le substitut du Procureur ne maîtrisant pas la langue. L'enfant est mis en cause pour un vol de poissons dans un étang. Il n'est pas assisté. A la demande de la Présidente du Tribunal (ne siégeant pas dans la composition à ce moment), le défenseur judiciaire, en civil, au premier rang se lève et se place aux côtés du mineur. Le juge prend acte de la « présence de l'enfant, accompagné à l'audience de son père et de son conseil, M.X ». Il constate l'absence de document d'état civil dans le dossier permettant d'établir avec exactitude l'âge de l'enfant. Il poursuit néanmoins les débats, interrogeant le mineur sur les faits. L'enfant dit avoir été contraint de signer un document par le policier, en attendant son père. Il nie dans un premier temps les faits qui lui sont reprochés. Le Procureur interroge à son tour le mineur, sur le commissariat où il a été présenté. Il dit avoir lui-même été saisi de son dossier, qu'il sait donc que l'enfant avait alors déclaré avoir simplement ramassé les poissons suite à un débordement de l'étang. Il presse l'enfant de clarifier sa version des faits, par l'intermédiaire de l'avocat traducteur. Son conseil n'intervient pas. Il finit par dire avoir effectivement pris les poissons. Son père demande que le tribunal le pardonne. Le Président demande ensuite à l'enfant s'il a un dernier mot à ajouter : ce dernier dit souhaiter « aider à rétablir l'étang de ces personnes et être en paix avec eux ». Compte tenu de l'âge de l'enfant, le Procureur requiert la réprimande de l'enfant et sa restitution à ses parents, « en leur commandant de mieux s'en occuper à l'avenir ». Le Président donne la parole à son conseil. Celui-ci demande explicitement la « relaxe de l'enfant sur la base de l'article 96 de la loi dont il fait lecture : « Lorsque l'enfant déferé devant le juge a moins de 14 ans, celui-ci le relaxe comme ayant agi sans discernement et ce, sans préjudice de la réparation du dommage causé à la victime ». L'affaire est mise en délibéré.

L'audience se termine vers 11h50. Seules deux affaires ont été effectivement examinées. La prochaine audience est fixée au surlendemain.

Les personnes mises en cause pour des infractions relatives au droit de la presse ou encore pour des motifs d'infractions relatives à la sécurité de l'Etat (et notamment les défenseurs des droits humains et les journalistes); en situation de licenciement professionnel ; victimes d'infractions pénales liées à des atteintes aux personnes (violations graves de droits humains¹⁸³) ou encore en situation de handicap (souffrant notamment de troubles mentaux) ont également été citées au titre des justiciables particulièrement vulnérables et/ou exposés et nécessitant une aide juridique et judiciaire.

✓ Observations

- Les propositions formulées visent notamment à prévoir, dans le cadre de la réforme législative en cours, une possibilité d'accès d'office à une aide légale prise en charge pour certaines catégories de personnes vulnérables (les personnes privées de liberté, mineurs).

¹⁸³ Directives et principes sur le droit à un procès équitable et à l'assistance judiciaire, Point H f. 2 ; Afrimap/OSISA (2013), p.131

4.4 Système actuel : les personnes dites « indigentes »

Sans pour autant devoir être exclusif, le critère de ressources demeure incontestablement pertinent en matière d'accès à une aide légale prise en charge. Les textes et la procédure actuelle, basée sur l'« attestation/certificat d'indigence » s'y rapportent sans pour autant que des critères et seuils soient clairement fixés. Des pratiques variables ont été recensées.

Etre en situation d'« indigence » est une condition posée par les textes pour bénéficier d'un accès gratuit à une consultation d'avocat, de même que pour obtenir une exonération partielle ou totale des frais de justice (cf.1.1)¹⁸⁴. Si l'on s'en réfère aux textes consultés, l'attestation d'indigence peut être, dans ce cadre, sollicitée et obtenue par les personnes sans emploi ou ne relevant pas des catégories suivantes : fonctionnaires, militaires, agents de l'administration publique ou membre de sociétés paraétatiques ou privées, commerçant ou exerçant une profession libérale. Pour ces derniers, l'appréciation de l'indigence doit théoriquement se faire sur une autre base (fiches de paie relatives au salaire du trimestre qui précède l'introduction de la requête ; déclaration de paiement d'impôts sur les revenus relatifs à l'exercice fiscal précédent l'introduction de la requête). En pratique, il s'avère que l'attestation d'indigence est généralement sollicitée et obtenue par des personnes relevant de ces dernières catégories¹⁸⁵, même si sa valeur peut ensuite être remise en cause par certains magistrats, dans une interprétation stricte des textes.

Un flou existe s'agissant des critères d'éligibilité. Certains formulaires collectés auprès des autorités administratives délivrant l'attestation se réfèrent à l'arrêté n°299-79 du 20 août 1979 portant règlement intérieur, des cours, tribunaux et parquets (articles 33 à 35). D'autres font mention d'une circulaire de 1996 qui là aussi s'adresse en réalité aux magistrats, recommandant une exonération d'office pour les militaires et certains fonctionnaires. Plusieurs bureaux sondés indiquent retenir, parfois « de leur propre initiative », une délivrance d'office dans certains cas, pas toujours identiques: fonctionnaires et militaires (Bas-Congo), personnes âgées de plus de 75 ans, les personnes en situation de handicap, les veuves et les orphelins (Kananga/Bas Congo), personnes présentant une carte de sans-emploi ou attestant d'un licenciement (Kinshasa). Les résidents de pays frontaliers sont, d'après l'un des bureaux (Bas-Congo), à même de présenter une demande.

¹⁸⁴ Ce même document est sollicité et délivré à des fins d'exemption de certains frais scolaires, de soins de santé (ex frais d'hôpital public) ou encore de taxes officielles pour des personnes handicapées/du 3^{ème} âge, pour le rapatriement des déplacés ou de regroupement familial, ou encore la prise en charge de services funéraires (bienfaisance publique).

¹⁸⁵ Université de Lubumbashi (2011), p.10

DELIVRANCE DE L'ATTESTATION D'INDIGENCE - APERCU DES PRATIQUES

Compétence

La compétence, s'agissant du constat d'indigence et de la délivrance de l'attestation semble revenir à la division provinciale des affaires sociales¹⁸⁶. Les communes sont en principe compétentes pour enregistrer certaines demandes et procéder aux enquêtes éventuellement requises pour statuer sur les demandes. Des antennes de la division peuvent exister au niveau des districts et territoires (ex. au Bas-Congo: 16 bureaux de permanences). Dans certains ressorts, les communes restent compétentes actuellement, du moins en pratique (les attestations sont signées par le Bourgmestre), de même que les administrateurs des territoires.

Procédure(s)

En pratique, et dans le cadre des consultations gratuites des BCG où l'attestation peut être exigée, le demandeur est généralement orienté après un premier rendez-vous au BCG vers l'administration compétente (une première consultation pourra tout de même se tenir dans l'immédiat). Sans rendez-vous préalable, la personne y est auditionnée par des membres du service (personnel administratif ou assistant social) généralement sur le motif de sa requête (domaine et procédure concernée) et sa situation personnelle. La procédure, en partie déclarative, fait donc l'objet d'un procès verbal¹⁸⁷. Au moins auprès de certains bureaux, il semble que le justiciable puisse être représenté (ou accompagné) par son avocat, si son indisponibilité peut être justifiée (Kananga). Une enquête sociale ne semble être diligentée que dans les cas où l'audition ou les documents présentés ne permettent pas un avis définitif. Confié à des assistants sociaux, cette enquête vise à procéder à des constats complémentaires, sinon à des vérifications quant aux conditions de vie du demandeur. Comme l'affirme l'un des responsables interrogés, « nous menons des enquêtes pour nous rassurer que la personne qui vient vers nous est réellement indigente. Nous tirons des indices à partir de sa situation familiale ». Le quartier de résidence est l'un des critères d'appréciation retenus (Kisangani). Des contacts peuvent aussi être établis avec les voisins du requérant pour vérification (Kananga).

Les délais de délivrance rapportés par les administrations elles-mêmes sont de 2 à 3 jours en l'absence d'enquête, sinon d'une semaine (Kinshasa, Kisangani, Kananga, Bas-Congo)¹⁸⁸. Elle serait immédiate dans certains cas. Des acteurs extérieurs font état de délais pouvant aller jusqu'à plusieurs semaines. Certaines dispositions peuvent permettre d'assurer une délivrance accélérée. Ainsi au Bas-Congo, où l'ensemble des bureaux locaux disposent de formulaires numérotés et pré-signés par le Chef de division provinciale.

Des réponses variables ont été communiquées par les services eux-mêmes s'agissant de la durée de validité de l'attestation. Certains responsables affirment qu'il s'agit d'un document par essence provisoire, valable « plus ou moins 6 mois » et renouvelable à la demande de l'intéressé, s'il continue de remplir les conditions. D'autres indiquent qu'il est valable « à vie ». Un dernier bureau indique qu'il serait valable 6 mois à des fins d'aide légale/exonération de frais judiciaires, et « à vie » pour les autres motifs. D'autres formulaires consultés suggèrent que la situation de requérant est en fait déterminante, puisqu'ils permettent de déclarer le requérant « partiellement » ou « complètement » indigent.

Accessibilité de la procédure

Plusieurs responsables de bureaux affirment que la délivrance de l'attestation est gratuite « de principe », et s'impose en toute logique, puisqu'il s'agit de faire état de l'absence de ressources de la personne sollicitant l'attestation (« ce serait sinon incohérent »). Pour autant, des acteurs extérieurs font état de frais variant de 10 à 30\$ et plus exceptionnellement 50 US\$. Ces frais sont exigés au nom de « frais de fonctionnement »; « pour saisie et impression dudit document » (Kisangani); pour « le papier » (Matadi); ou encore « couvrir les frais d'enquête, dont le déplacement de l'enquêteur » (Kinshasa/Matadi) et s'« il veut que son dossier aille vite » (Goma). Les montants recensés sont supérieurs à ceux identifiés par une autre étude¹⁸⁹, et peuvent effectivement s'avérer « hors de portée

¹⁸⁶ Les attestations consultées font notamment référence aux textes suivants : Cf. Ordonnance n°80-211 du 27 août 1980 portant création du ministère des affaires sociales et celle du ...mai 2007 fixant les attributions des Ministères ; Il n'a pu en être obtenu copie. Le département des affaires sociales est généralement chargé « d'apporter à la population nécessiteuse toutes formes d'assistance sociale utile » (cf. article 2 de l'ordonnance loi 80-211 du 1^{er} septembre 1980 portant création d'un département des affaires sociales.

¹⁸⁷ Cf. également Université de Lubumbashi (2011), p. 10

¹⁸⁸ Idem, p.10.

¹⁸⁹ Université de Lubumbashi (2011), p.11 (de 300 FC à 1000FC).

pour les vrais indigents »¹⁹⁰. Dans certains bureaux, le montant de cette « contribution » serait modulable, et négociable, en fonction de la situation du requérant (Matadi et Boma).

L'ensemble des bureaux font part d'importantes difficultés quant aux moyens pour opérer et aux conditions de travail. Ces difficultés sont souvent visibles et incontestables (l'un des bureaux visité est en réalité hébergé et aménagé dans la salle polyvalente d'une école financée par une organisation caritative). L'accessibilité physique est également problématique puisque la division des affaires sociales ne dispose pas nécessairement d'antennes dans chacune des communes. Des déplacements multiples peuvent être requis pour les personnes s'étant initialement présentées sans attestation auprès d'un bureau de consultation gratuites pour conseil (BCG ou auprès d'une association pour une demande similaire). Pour certaines ONG et de l'aveu même de certains de ces services, la distance et les frais constituent des obstacles réels pouvant amener des justiciables à renoncer à toute démarche.

En amont, se pose surtout la question de la connaissance du dispositif, de la procédure, et même de l'administration en capacité d'instruire les demandes et éventuellement délivrer ledit document, ce que l'enquête auprès des justiciables confirme (cf.6.2).

Un dispositif confidentiel et souvent mobilisé pour l'exonération des frais

Certains bureaux indiquent que la plupart des demandes traitées donnent lieu à la délivrance de l'attestation. Cependant les chiffres indicatifs communiqués témoignent d'une activité très faible : 48 demandes sollicitées entre janvier et octobre 2013 au bureau de Kisangani (« insignifiant au regard du nombre d'indigents que nous comptons dans la ville ») ; 30 au niveau du Bureau de Kananga sur la même période (sans même décompter les demandes relatives à des motifs non-judiciaires) ; 39 à Goma toujours sur la même période. Les chiffres communiqués sont supérieurs à Matadi (pour les 3 communes): 149 attestations délivrées (dont seulement 19 pour des femmes) depuis janvier 2013 (contre 32 pour d'autres avantages sociaux). A Bukavu, 82 pour la seule commune d'Ibanda. Des rapports annuels sont théoriquement transmis à la hiérarchie du gouvernement provincial, et pourraient permettre d'analyser plus systématiquement le niveau de recours à cette procédure.

Dans beaucoup de ressorts, les demandes relatives à la justice semblent en réalité davantage viser une exonération des frais de justice (et davantage pour l'exécution d'un jugement (droits proportionnels) que la consignation, plus modique¹⁹¹) que pour l'accès à une consultation gratuite d'avocat (dispositif lui-même confidentiel) (Kananga). A Bukavu, la situation est inverse - 54 pour une assistance judiciaire prise en charge, 15 pour un exonération de frais – mais sans doute liée à l'orientation active du BCG, lui-même appuyé par ASF (désormais dans le cadre du PARJE).

L'un des responsables interrogés est d'avis que « les vrais indigents ne savent pas que cette procédure existe ». Selon plusieurs ONG, les vrais indigents ne disposent pas de l'information. Certains relèvent des cas où les demandeurs ont pu être orientés par le greffe, mais indique un fonctionnement essentiellement par le « bouche à oreille » (Kinshasa). Localement, les avocats peuvent être des relais privilégiés: au fait du dispositif, ils en informent leur client, les accompagnent, voire les représentent (Kananga). Les ONG jouent également un rôle d'information ou d'intermédiaire pour faciliter la démarche, compte tenu des relations positives qui peuvent être entretenues par ailleurs avec ces services (CAREO à Kisangani, AFEAC à Kinshasa, CDJP et AFEJUCO à Matadi, ASF à Bukavu).

Plusieurs services relèvent qu'un travail d'information sur le dispositif serait nécessaire, de même que sur les opportunités associées en termes d'accès à l'aide légale. Ils ajoutent néanmoins que de telles initiatives pourraient en fait mettre à jour les capacités limitées de leurs services pour instruire les demandes. (Kinshasa, Kananga).

Une procédure détournée

*« Certains deviennent indigents le temps de l'exécution »
un avocat*

Des acteurs extérieurs relèvent des risques avérés de détournement de la procédure, certaines personnes bénéficiant d'une délivrance « complaisante » de l'attestation (sinon d'une enquête complaisante)¹⁹² moyennant paiement alors même qu'elles peuvent parfois disposer de ressources financières significatives. Leur objectif est généralement d'obtenir une exonération des frais proportionnels qui peuvent représenter des sommes importantes. D'autres cas rapportés concernent des demandes et des délivrances opérées à l'insu des principaux intéressés, donnant lieu à un détournement des frais dont ils se seront effectivement acquittés auprès du greffe de la juridiction.

¹⁹⁰ Afrimap/OSISA (2013), p.131

¹⁹¹ Université de Lubumbashi (2011), p.11

¹⁹² Mastaki Namegabe (2006), p.15

✓ Observations

- La procédure, telle que pratiquée aujourd'hui, retient un critère de ressources financières pour l'exonération d'office, à reprendre et à clarifier dans le futur système national d'aide légale.
- La définition des « autorités administratives compétentes » pour instruire des demandes d'« attestation/certificat d'indigence » n'est semble-t-il pas totalement claire sur le plan légal, au vu des interprétations et pratiques variables constatées d'une province à l'autre. Si le système est maintenu, et dans un souci d'accessibilité pour les justiciables, il semblerait souhaitable qu'il prévoit une compétence partagée entre les différentes autorités administratives (commune, division provinciale des affaires sociales et antennes etc.).
- La procédure actuelle fonctionne de manière non systématique, faute d'instructions récentes et donne lieu à des détournements. Elle expose la plupart du temps le justiciable à des frais incompatibles avec la raison d'être de la procédure. Il apparaît nécessaire que la future procédure, conservée ou réformée, soit réellement encadrée.
- Différentes propositions sont formulées s'agissant de cette future procédure.

5. SERVICES D'AIDE LEGALE DISPONIBLES

Cette section présente un aperçu de l'offre d'aide légale disponible, suivant ses principaux acteurs: avocats et barreaux (5.1), défenseurs judiciaires et syndics (5.2), défenseurs militaires (5.3), associations locales (5.4) et ONG et acteurs internationaux (5.5). Elle s'intéresse à la couverture géographique et thématique, aux modalités d'intervention des prestataires, à l'accessibilité (physique et financière). Sont également incluses des observations relatives à la qualité et l'impact des prestations.

5.1. Barreaux et avocats (Bureaux de consultations gratuites)

Par essence, et aux termes de la législation en vigueur en RDC, les avocats et leurs barreaux comptent parmi les principaux acteurs de l'aide légale. Néanmoins, l'offre disponible, particulièrement en termes de conseil et d'assistance judiciaire gratuite, présente d'importantes lacunes imputables à un niveau de structuration des barreaux encore limité, aux conditions de désignation et suivi des avocats et à l'absence d'engagement réel du corps et de financement public ou alternatif à la hauteur des enjeux. L'engagement associatif des avocats et défenseurs judiciaires est abordé au titre des associations (cf. 5.4).

Données structurelles (couverture géographique et thématique)

En l'état, il n'existe pas de comptabilité officielle du nombre d'avocats sur l'ensemble du pays, même si des efforts semblent engagés en ce sens. Les estimations disponibles varient entre 6 000, 7 000 et environ 9 000 pour la plus récente¹⁹³ pour une population totale estimée en 2012 à 65,7 millions d'habitants¹⁹⁴. La profession compte semble-t-il très peu de femmes¹⁹⁵.

La répartition géographique des avocats se caractérise par une forte polarisation. La plus grande partie des avocats se concentre dans les grands centres urbains (ex. Kinshasa, Lubumbashi), là où la population du pays reste majoritairement rurale¹⁹⁶. Les zones où l'activité économique - source aussi de contentieux civils - est plus réduite, et où les ressources de la population sont moyennement plus faibles tendent à être désertées par la profession. Certains barreaux sont ainsi clairement sous dimensionnés. Les déséquilibres sont accentués par une pratique constatée consistant, pour certains avocats, à rejoindre les zones urbaines et à prêter essentiellement, sinon exclusivement en dehors de leur ressort initial de rattachement (ex. cas visiblement d'une centaine d'avocats du Bas-Congo, selon le Bâtonnier). Les textes n'apportent pas nécessairement de réponse claire quant à cette pratique (plaçant les avocats en situation d'éloignement)¹⁹⁷. Certains des avocats concernés optent visiblement pour une double inscription. Elle ne semble ne pas devoir être remise en cause, d'autant que certains bâtonniers eux-mêmes, sinon des membres de Conseils de l'ordre sont concernés.

¹⁹³ Une estimation de 10.000 est donnée par le Secrétariat du Barreau National, étant précisé que ce chiffre ne tient pas compte des avocats décédés, radiés ou omis lors de l'exercice 2013, et qu'il comporte un double décompte, certains avocats étant parallèlement inscrits auprès de plusieurs Barreaux (l'estimation approximative de 9000 est faite sur cette base). Une étude de l'UNDOC, publiée en 2008, avançait le chiffre de 6000 avocats, chiffre repris dans une étude du Consortium International pour la Coopération Juridique (2009), p.34. L'étude OSISA/Afrimap de 2013 indique le chiffre de 7000.

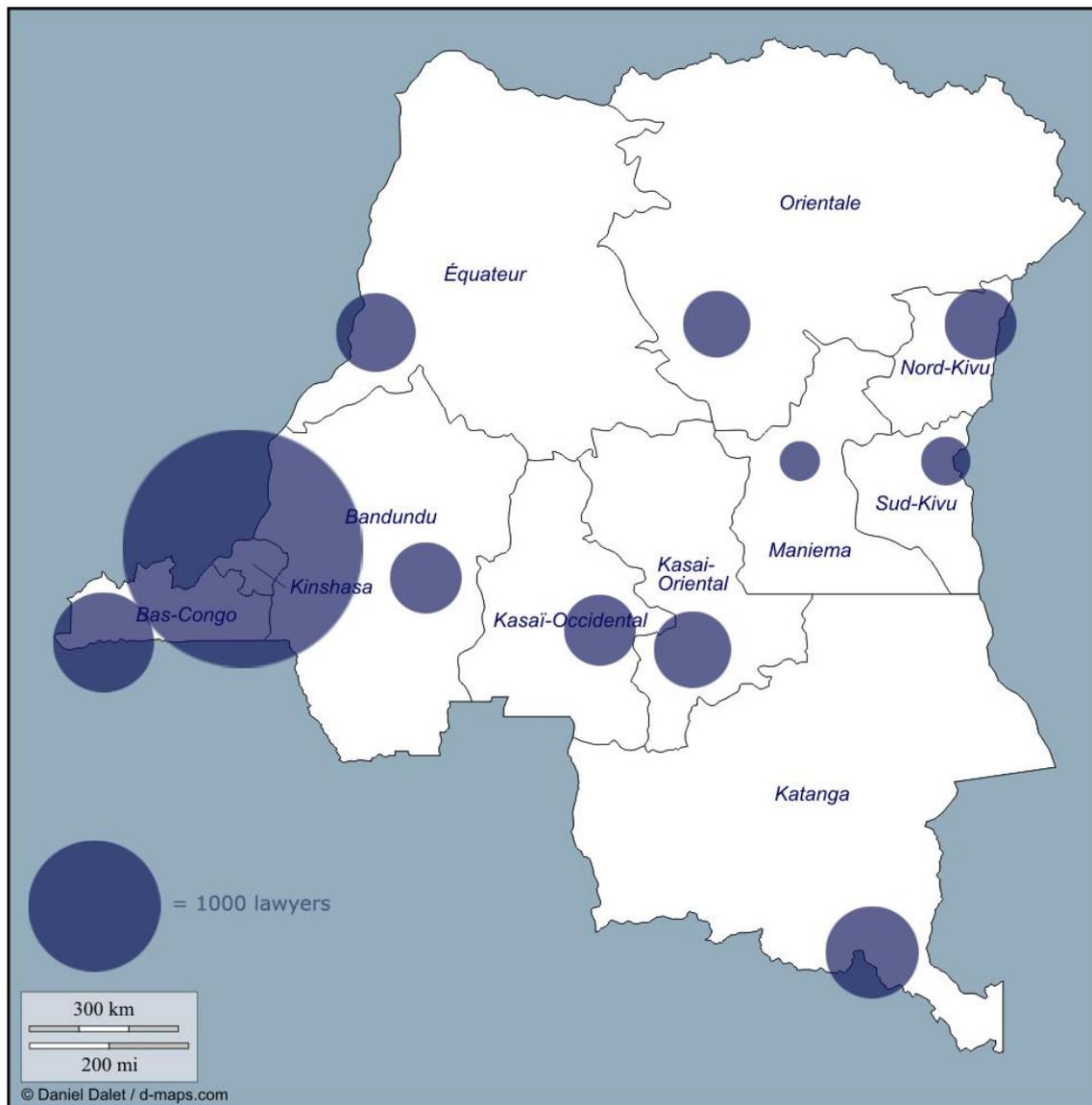
¹⁹⁴ www.banquemondiales.org/fr/country/drc

¹⁹⁵ OSISA (2013), p.91 (chiffre donné : 187 femmes pour 7000 avocats)

¹⁹⁶ Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats (2008) § 42

¹⁹⁷ Article 32.1 de la loi organique sur le barreau: « l'avocat qui, du fait de son éloignement de la juridiction près laquelle est établi son cabinet, soit par l'effet de maladie ou infirmité graves et permanentes, soit par acceptation d'activités étrangères au barreau, est empêché d'exercer réellement sa profession »; article 51 : « Les avocats peuvent être admis à faire partie de plusieurs barreaux pour autant qu'ils établissent un cabinet dans le ressort de chacun d'eux et qu'ils y exercent effectivement leur profession » ; article 1er point 3 du RIC: « l'avocat en RDC doit exercer réellement et effectivement sa profession. L'exercice réel et effectif de la profession implique principalement et obligatoirement, l'accomplissement des missions définies à l'article 1er alinéa 1er de l'ordonnance-loi organique du barreau, à savoir, l'assistance ou la représentation des parties, la postulation, les conclusions et les plaidoiries devant les juridictions ».

REPRESENTATION INDICATIVE DE LA REPARTITION DES AVOCATS EN RDC, PAR PROVINCE



Note : Cette carte ne tient pas compte de la pratique citée plus haut, consistant pour un nombre important d'avocats à prêter en dehors de leur barreau de rattachement. Elle ne rend pas compte visuellement de la répartition des avocats au sein même de chaque province, même s'ils sont généralement très concentrés sur les chefs-lieux¹⁹⁸. A Kinshasa, on comptait dernièrement près de 4000 avocats, stagiaires inclus, sur les deux barreaux de la ville (Gombe (1409 dont 553 stagiaires au 08/10/2013) et Matete (2568 dont 1632 stagiaires en 2012)). Une trentaine d'avocats sont habilités à prêter devant la Cour Suprême de Justice mais tous ne sont pas nécessairement actifs. Au Nord-Kivu on compterait 262 avocats (dont 79 stagiaires et 78 supplémentaires prochainement) et au Sud-Kivu, 167 (dont 66 stagiaires) selon des membres du Conseil de l'Ordre ou 270 selon le Bâtonnier (stagiaires inclus). Le barreau de Kisangani compte 230 avocats dont 160 stagiaires. Au Bas-Congo, selon le Bâtonnier, 711 avocats sont inscrits au Barreau près la Cour d'appel de Matadi, dont environ 280/300 stagiaires. En Equateur, le barreau de Mbandaka compte 398 avocats dont 308 stagiaires. Au Kasai-Occidental, une centaine d'avocats a prêté serment dernièrement (le 2/11/2013), portant à 250 le nombre d'avocats inscrits au tableau près la Cour d'appel de Kananga. Selon le registre en ligne de l'Ordre National des Avocats (ONARDC), les Barreaux de Bandundu (Bandundu) et de Kindu (Maniema) et de Mbuji-mayi (Kasai-Oriental) comptaient respectivement 258, 146 et 300 avocats (en excluant les avocats omis ou décédés)¹⁹⁹. Ces dernières données ne sont pas à jour et sont donc reprises à titre indicatif. Selon son site en ligne, le Barreau de Lubumbashi (Katanga) compterait 555 avocats²⁰⁰. Les données concernant les autres provinces sont issues des entretiens menés en octobre/novembre 2013.

¹⁹⁸ Ainsi au Kasai-Occidental, où les avocats seraient environ 15 à exercer à Tshikapa, et 6 à Ilebo.

¹⁹⁹ www.onardc.org/index.php/annuaire (données fin 2010)

²⁰⁰ www.barreaudelubumbashi.org/annuaire.asp (dont 30 à Likasi)

« Les acteurs d'assistance légale manquent cruellement dans les coins les plus reculés de la province et du pays »

Un représentant associatif basé à Kisangani

Il reste que la situation est celle d'un déséquilibre structurel quant à la couverture, qui a nécessairement des répercussions sur l'aide légale disponible et accessible pour les personnes les plus vulnérables. Comme observé au Kasai-Occidental et au Bas Congo, ce déséquilibre tend à se reproduire au sein même des provinces, entre chef-lieu et territoires²⁰¹.

Comme confirmé par les acteurs interrogés, la culture des avocats en RDC, est généraliste. Cette polyvalence sinon en tout cas une pratique « en toute matière » découle de la formation, qui l'est tout autant. Au-delà, elle semble davantage imposée que choisie, comme condition de viabilité de l'exercice de la profession (« il faut avoir des affaires ici et là » selon un avocat, dans un contexte où pour beaucoup une spécialisation n'est donc « pas raisonnablement envisageable ». Plusieurs interlocuteurs relèvent néanmoins une tendance à privilégier en pratique les contentieux civils et commerciaux, jugés plus rémunérateurs (notamment les matières foncière, immobilière et bancaire)²⁰². De l'avis de plusieurs avocats interrogés, les procédures pénales peuvent s'avérer plus complexes et parfois plus longues, et soulever des problèmes d'exécution récurrents. Autrement dit synthétiquement, par un autre avocat, « le pénal ne paye pas ».

Bureau des consultations gratuites (BCG)

Les Bureaux de consultations gratuites (BCG) chargé d'organiser l'aide légale pour les personnes dites « indigentes », comprennent généralement à la fois le service du Barreau en charge des désignations d'avocats pro deo et un lieu accessible aux justiciables. S'agissant des consultations, les prestations, assurées dans le cadre de permanences, relèvent de l'information sur les droits et les procédures, de l'orientation (y compris vers des autorités administratives), et, éventuellement, de la prise en charge de dossiers pour un accompagnement juridique ou judiciaire donnant lieu à la désignation d'un avocat.

Comme constaté par ailleurs²⁰³, il reste difficile d'obtenir des chiffres concernant le volume d'activité, plusieurs BCG n'étant visiblement pas dotés d'outils statistiques précis, permettant de comptabiliser les consultations, désignations correspondantes et d'identifier les principaux domaines d'interventions et accompagnements prodigués. Il ressort néanmoins des entretiens que cette activité est globalement embryonnaire, à quelques exceptions près, du fait aussi du développement encore limité de certains Barreaux.

A Kinshasa, le BCG de la Gombe a été récemment relocalisé et inauguré (ouvert de 9 à 14h, 5 jours par semaine). La fréquentation demeure encore confidentielle mais une politique d'information est en cours de développement. Le Barreau de Kinshasa/Matete opère par ailleurs une boutique de droit (également ouverte 5 jours par semaine de 9h à 16h), initialement développée par des acteurs associatifs avec (cf. encadré), et qui continue de bénéficier de soutiens extérieurs (PARJ). Au Kasai-Occidental, le bureau de Kananga reste à implanter. La future Maison de l'Avocat, en cours de finalisation, devrait en accueillir physiquement le siège. La perspective est celle d'un BCG présent et opérationnel à Kananga et à Tshikapa. En Province Orientale, le BCG de Kisangani est hébergé, faute de local approprié, dans le cabinet du Président du BCG et très peu accessible en terme d'horaires (irréguliers). Il ne semble fonctionner en fait que ponctuellement. Au Bas-Congo il existe un BCG à Matadi, et une antenne à Boma, où se trouve une sous-section du Barreau, ainsi qu'à Mbanza Ngungu (avec un Président et deux vice-présidents au niveau des antennes). L'antenne de Boma fonctionne sans local actuellement. Le BCG de Matadi est actuellement situé dans le local du Barreau, avec des permanences de 9h à 12h les jours impairs. A l'Est, les BCG de Goma et Bukavu et Bunia sont plus actifs. Ils bénéficient d'appuis d'extérieurs significatifs d'ASF, du PNUD et d'ABA notamment.

²⁰¹ Environ 30 avocats exerceraient à Boma et seulement 8 à 10 à Tshela (suivant BCG Boma).

²⁰² Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats (2008) §42

²⁰³ Cf. aussi Université de Lubumbashi (2011), p.19 ; PARJ (2012), p.4

Accessibilité physique et financière

L'absence de locaux identifiés ou identifiables rend de fait les services des BCG peu accessibles. Parce que liés aux barreaux, les BCG sont généralement situés dans le chef-lieu de province. Si des antennes existent, elles sont rares et ne disposent pas nécessairement de locaux propres. Certains BCG sont en attente d'installation ou ont été récemment relocalisés. Là où ils sont implantés, les bureaux peuvent rester difficilement accessibles, compte tenu de l'ampleur du ressort qu'ils sont censés couvrir et des difficultés de transport pour les personnes les plus vulnérables. L'accessibilité physique reste ainsi limitée sinon virtuelle pour ces publics, a fortiori lorsqu'ils résident dans des territoires ruraux.

Comme relevé à Matadi et Kisangani, plusieurs bureaux organisent ponctuellement des actions proactives, avec notamment la consultation de personnes en détention (ex. à l'occasion des journées du Barreau (10 juillet), ou journée internationale des droits humains (10 décembre)). Ces actions restent néanmoins isolées, et ne s'intègrent pas réellement dans une politique stratégique d'ensemble visant à assurer un service de proximité, et à lever les obstacles rencontrés par certaines justiciables, du fait de leur condition sociale, de leur situation ou d'autres facteurs (qu'ils soient mis en cause ou demandeurs). D'autres projets de permanences régulières sont en cours de développement (à Kinshasa, Bukavu, Goma et Bunia). Il n'existe pas, à ce stade de politique proactive de communication sur l'existence des BCG, les modalités d'accès, et les services offerts concrètement, même si certains responsables projettent de sensibiliser les acteurs locaux en ce sens (ex. Kinshasa/Gombe). Des outils de communication (flyers, affiches etc.) ont également été développés ou sont en cours de développement avec les appuis financiers extérieurs dont bénéficient les Barreaux.

S'agissant de l'accessibilité financière: le principe explicite du fonctionnement du BCG est la gratuité. Certains responsables indiquent que la présentation de l'attestation d'indigence n'est pas systématiquement exigée pour bénéficier d'une information ou d'un conseil (« nous ne sommes pas formalistes »). Peut ainsi s'y substituer « un constat de visu » ciblant en pratique l'âge, l'habillement ou encore « l'apparence générale » du justiciable (critères cités par des responsables de BCG)²⁰⁴. L'attestation semble être davantage exigée dès lors que le système de consultations/désignations bénéficie d'appuis financiers extérieurs (permettant la prise en charge de frais/rétribution de l'avocat)²⁰⁵. La délivrance de cette attestation peut nécessiter d'engager des frais non négligeables pour les personnes souhaitant bénéficier de ces services (cf. 4.4), constituant donc, le cas échéant, un obstacle indirect. Au-delà de la première consultation, dans le cadre d'un suivi avec désignation effective d'un avocat, le justiciable lui-même pourra être mis à contribution pour assurer certains frais, relatifs par exemple aux déplacements de l'avocat (ce dernier ne pouvant généralement bénéficier d'un appui financier du BCG/Barreau en ce sens). Il ne semble pas y avoir de politiques établies (et a fortiori écrites) définissant le mode opératoire des BCG sur ce point précis.

Qualité et impact

En matière de qualité et d'impact, les principaux déterminants relevés ont trait à la compétence et l'expérience générale des avocats mobilisés dans le cadre des BCG ; à leur spécialisation et formation ; à l'encadrement et au contrôle des prestations ; et in fine, aux ressources et moyens disponibles.

²⁰⁴ Cf. aussi Université de Lubumbashi (2011), p.10 et 13

²⁰⁵ Idem

Enjeux de compétence et d'expérience

« La qualité de la défense a baissé depuis quelques années. C'est la conséquence de la formation universitaire bâclée et elle aussi corrompue. L'on assiste à des conclusions et des citations d'une demie page, sans référence aucune à la loi, à la jurisprudence, à la doctrine ou aux pièces à convictions. Les conclusions et plaidoiries deviennent de l'histoire narrée. Il n'y a aucun encadrement et le stage professionnel n'existe que de nom »

Un avocat

« On se retrouve parfois avec des avocats stagiaires titubant face à des catcheurs »

Un avocat

Un grief récurrent et déjà identifié²⁰⁶ s'agissant de l'aide légale des barreaux est la désignation quasi-systématique, sinon exclusive d'avocats stagiaires, par définition moins expérimentés, et pour qui l'assistance de personnes dans un cadre pro deo relève de l'obligation dans le cadre de leur période de stage²⁰⁷. Les difficultés relevées concernent la maîtrise de la procédure, mais aussi la capacité à faire face à des confrères plus expérimentés. Des déséquilibres sont ainsi identifiés dans différentes procédures, y compris dans des audiences foraines où ceux désignés pour assurer la défense de prévenus font face à des avocats pris en charge par des acteurs associatifs, formés et motivés par une rétribution (cf.5.5). De l'avis de plusieurs bailleurs, l'expérience des avocats désignés n'est pas toujours à la hauteur des exigences qu'imposent certains contentieux. D'autres professionnels évoquent des avocats stagiaires qui « se débrouillent quand même » (un magistrat).

Enjeux de spécialisation et de formation

La spécificité des compétences est mise en avant comme un critère présidant aux désignations des avocats stagiaires dans le cadre des BCG. Certains dossiers « sensibles » ou revêtant une « dimension politique » sont également confiés à des avocats expérimentés. Il n'en demeure pas moins difficile de considérer qu'il existe une approche systématique et cohérente. Il n'existe ainsi pas de listes publiques d'avocats spécialisées au sein des Barreaux (où l'inscription sur les listes serait liée à impératifs de formation initiale ou continue). Mais pour beaucoup, l'une des difficultés tient en fait à la formation et la spécialisation des avocats en général.

FORMATION DES AVOCATS : POINT SUR LES ATTENTES

Même si elle apparaît parfois difficilement viable pour la profession dans son ensemble, pour beaucoup d'interlocuteurs, la spécialisation est évolution nécessaire, partant d'un double constat: la spécificité de certaines matières et le défaut de compétence révélé par certains conseils dans ces mêmes matières. Ces limites sont identifiées par certains avocats et magistrats s'agissant notamment de la justice des mineurs ou des juridictions militaires où beaucoup « tâtonnent » ou ne maîtrisent pas les textes de référence.

Des attentes fortes, pour certains déjà identifiées par ailleurs²⁰⁸, sont exprimées par les avocats interrogés. Virtuellement tous les domaines ont été cités lors des entretiens: droit des mineurs ; droit du travail (licenciements, accidents du travail, y compris dans un cadre domestique); droit des affaires/ droit OHADA ; droit civil (divorce, successions etc.); droit militaire ; droit minier; propriété intellectuelle; avec aussi des spécificités locales (ex. droit maritime à Matadi). Les formations relatives aux standards internationaux et régionales (instruments des Nations unies, Charte Africaine) ont également été citées, en particulier par les avocats intervenants dans un cadre associatif. Beaucoup sont d'avis que ces standards restent sous-utilisés, en dépit de leur applicabilité directe devant les juridictions nationales. D'autres attentes exprimées concernent la déontologie, mais aussi la maîtrise des techniques de plaidoirie (pour « combiner la science la technique et l'art »). Des besoins sont de même identifiés s'agissant de la procédure devant les juridictions militaires.

²⁰⁶ Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats (2008), §44

²⁰⁷ Ex. à Bukavu, Kinshasa/Gombe et Kinshasa/Matete. Cf aussi Université de Lubumbashi (2011), p.13

²⁰⁸ IBA/ILAC (2009), p.8

Les formations développées en interne par les Barreaux restent exceptionnelles, et centrées sur des matières n'intéressant pas nécessairement les justiciables les plus vulnérables (ex. droit OHADA). L'accessibilité de l'offre de formation – essentiellement extérieure donc - apparaît variable d'un barreau à l'autre, avec sans doute davantage d'appui à Kinshasa et à l'Est que dans d'autres provinces. Des formations ont été ponctuellement initiées avec l'appui de partenaires internationaux, notamment dans le domaine du droit des mineurs (avec l'appui de PARJ, UNICEF, et engageant parfois des ONG nationales comme CODE à Kinshasa). Certains souhaitent voir évoluer la conception actuelle des formations, dispensées à l'initiative de partenaires internationaux. Le souhait est celui de formations davantage pensées en termes de cycles incluant mise en pratique, évaluation d'impact et formations secondaires, plutôt que des sessions ad hoc (notamment en matière de justice pénale internationale) et qui soient accompagnés d'outils de travail (textes de référence, recueils de jurisprudence, vademecum).

*« On ne peut pas être au front sans armes »
Un avocat*

Beaucoup d'avocats insistent sur les obstacles qu'eux-mêmes rencontrent en matière d'accès au droit et aux ressources documentaires, beaucoup de codes (souvent à partir de 50\$) et publications (ex. 100\$ pour un ouvrage de référence en matière de code de justice militaire) n'étant financièrement pas accessibles. L'un des souhaits exprimés est que les barreaux puissent devenir des pôles ressources accessibles aux membres de la profession en matière de documentation (perspective avec l'appui du PARJ²⁰⁹).

Dans le cadre des BCG, et en matière de désignation sur base de compétence, il n'y a donc pas de réponse systématique (les listes existantes sont celles d'avocats stagiaires en attente d'une désignation pour compléter leurs obligations et prêter serment). Un système d'aide légale financé pourrait encourager cette spécialisation et l'établissement de listes comme envisagées dans des projets qui ne se sont pas matérialisés jusqu'ici²¹⁰. La perspective plus générale est aussi celle d'une école du Barreau proposant de réelles spécialisations (Bâtonnier National).

Enjeu incontournable de moyens

*« Combien d'avocats ont des véhicules ? »
Un avocat*

*« Nous avons d'abord une obligation de moyens »
Un avocat stagiaire*

La plupart des avocats/avocats stagiaires ayant exercé ou exerçant dans le cadre d'une aide légale gratuite insistent, au même titre que les avocats plus généralement, sur la difficulté d'assumer un accompagnement global et de qualité en l'absence totale d'appui financier. De fait, la prestation peut se révéler un exercice non plus pro deo, ni pro bono, mais déficitaire pour le conseil. Certains avocats indiquent en effet engager leurs propres ressources, et être souvent sollicités par les justiciables les plus vulnérables qu'ils assistent, notamment pour prendre en charge leurs déplacements pour les audiences. Certains présidents de BCG disent mettre ponctuellement à disposition des ressources modiques pour appuyer un avocat dans une démarche. Comme déjà indiqué, ce type d'appui ne semble généralement pas inscrit dans un dispositif systématique mais relever de décisions au cas par cas. Cette réalité limite sans aucun doute la capacité de l'avocat (stagiaire, à plus forte raison) à être proactif et à agir strictement en fonction de ce que le dossier et l'intérêt du client commandent (sauf à pouvoir effectivement prendre les frais à sa charge). Comme rapporté, elle peut notamment jouer sur la résolution à faire appel ou de s'employer à forcer l'exécution d'une décision. Actuellement, les risques de relâchement dans la prise en charge des dossiers sont réels et déjà identifiés²¹¹. En l'absence de toute rétribution, le défaut de motivation est aussi mis en

²⁰⁹ Dans l'un des BCG visités en zone urbaine, la seule documentation disponible pour les avocats stagiaires intervenant (Statut de Rome et de quelques rapports thématiques d'ONG relatifs à la jurisprudence en matière de crimes internationaux) était en décalage frappant avec les problématiques susceptibles d'être régulièrement soulevées par les justiciables faisant appel à ces services.

²¹⁰ Protocole d'accord relatif à l'aide judiciaire à Kinshasa, signé le 16 décembre 2010 à Kinshasa,

²¹¹ Université de Lubumbashi (2011), p.14

avant²¹² et affecte la qualité de l'aide légale apportée de l'aveu même de responsables des barreaux. La réalité diffère nécessairement dès lors que des appuis financiers extérieurs sont mobilisés. Certains avocats stagiaires interrogés insistent toutefois sur leur dévouement et leur motivation à défendre les justiciables les plus vulnérables, et l'importance qu'ils portent à la mission confiée.

Enjeu d'encadrement et de contrôle des prestations

Les modalités d'encadrement et de contrôle des prestations d'avocats commis, désignés ou intervenant dans le cadre du BCG apparaissent variables d'un barreau à l'autre, et semblent être fonction du degré d'engagement du Président du BCG (parfois le Bâtonnier). La dimension collective de la démarche est rarement évidente. Le suivi peut se traduire par une obligation de rapport régulier sur l'avancée de la procédure, les consultations données et actions entreprises, ainsi que par la remise d'un dossier en fin de prestation (rapport incluant en annexe la note de plaidoirie). Pour les avocats stagiaires, ces prestations s'inscrivent dans le cadre d'un cursus de formation et d'un processus d'évaluation et le stagiaire doit pouvoir être accompagné par son patron de stage (« le Barreau a un œil sur ce que nous faisons » selon l'un d'entre eux). Les stagiaires interrogés évoquent une forme d'encadrement par le maître de stage, la possibilité aussi de solliciter une audience en cas de difficulté. Certains professionnels interrogés, associatifs notamment, notent « une certaine négligence » dans l'encadrement notamment celui devant être assuré par les patrons de stages, susceptible d'impacter sur la qualité de l'assistance.

Des abus sont relevés: sollicitations d'honoraires ou de frais non conformes dans leur objet ou leur montant; abandon de dossiers²¹³. Ils soulignent l'impératif d'information des justiciables pris en charge dans le cadre de cette procédure (ex. concernant les honoraires)²¹⁴ et celui d'un contrôle effectif des prestations – alors que les sanctions face à des écarts de comportement restent, de l'avis de certains magistrats, trop exceptionnelles (« *Les avocats ne sont pas encadrés. Ils sont sous les arbres* » selon l'un d'entre eux). Sur le plan déontologique, l'exemplarité des membres de conseils de l'ordre n'est pas elle-même toujours évidente, certains exerçant par ailleurs des mandats ou fonctions politiques manifestement incompatibles avec la profession d'avocat, du moins en fait.

Enjeu de mobilisation et d'appropriation

Certains barreaux défendent l'existence de priorités stratégiques en matière d'aide légale. Ainsi les mineurs en conflit avec la loi, les victimes de violences sexuelles, les conflits successoraux, les procès emblématiques, les victimes de détention préventive irrégulière, l'application directe des textes juridiques internationaux en matière des droits fondamentaux du citoyen. (ex. Barreau Matete).

Sans sous-estimer le rôle d'impulsion reconnue aux instances dirigeantes de certains barreaux, la définition de ces priorités stratégiques semblent néanmoins très liée, sinon impulsée par les appuis de partenaires extérieurs (formation, appui forfaitaire à l'aide légale). Les Barreaux restent dépendants de ces partenariats pour appuyer financièrement les avocats désignés. Les développements dépendent largement de l'investissement personnel des responsables au sein des Barreaux, source de fragilité et de ruptures²¹⁵. Certains engagements individuels sont indéniables, d'autres sont à réinterroger. En réalité, on ne peut parler d'évolution notable de la mobilisation des barreaux dans le secteur au cours des dernières années²¹⁶. Certains avocats, dont ceux intervenant dans un cadre associatif, soulignent la nécessité de voir émerger une véritable culture » ou « philosophie » de l'aide légale au sein du corps des avocats. L'absence de « souffle » et de plaidoyer organisé et collectif pour le financement de l'aide légale jusqu'ici en est sans doute un marqueur.

²¹² Voir aussi IBA/ILAC (2009) p. 36. ; Afrimap/OSISA (2013), p.96.

²¹³ Université de Lubumbashi (2011), p.18

²¹⁴ Université de Lubumbashi (2011), p.14

²¹⁵ Idem

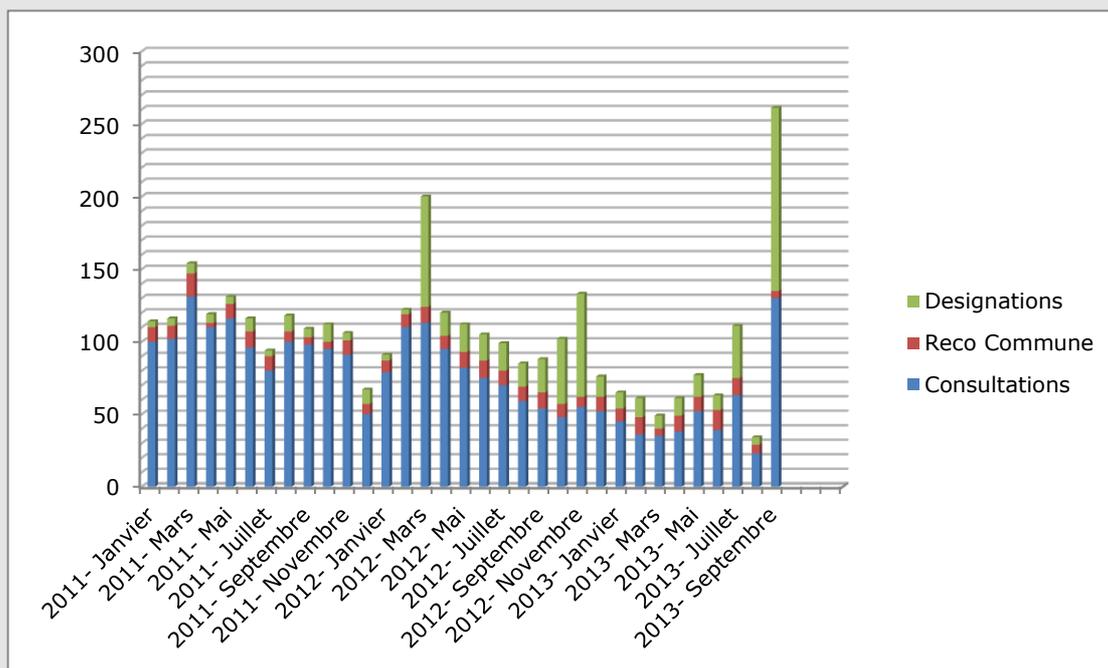
²¹⁶ International Human Rights Law Group (2001)

BOUTIQUE DE DROIT DE MATETE/KINSHASA

La trajectoire de la Boutique de droit de Matete/Kinshasa est intéressante à plus d'un titre. Le dispositif offre des consultations gratuites d'avocats du lundi au vendredi. Il permet un premier conseil et une orientation vers la commune et le BCG si une désignation d'avocat s'avère nécessaire. Parmi les problématiques récurrentes faisant l'objet de consultations: droit des successions, droit du travail, droit pénal, droit de la famille (délaissement d'enfant, successions), exécution de jugements aussi (en matière de droit du travail ou de droit de garde).

Initialement lancée avec l'Association des femmes avocates du Congo (AFEAC), la Boutique est aujourd'hui gérée par le Barreau de Matete. L'initiative a bénéficié de l'appui financier d'ASF de 2008 à 2012, puis de soutiens du BCNUDH et du PNUD en 2012, et dernièrement, d'UNICEF. Ces soutiens sont matérialisés par un appui structurel (loyers, charges, équipement), à la coordination du dispositif (poste de coordination, communication etc.) et à l'intervention des avocats, qui bénéficient, pour l'assistance judiciaire, d'un appui forfaitaire (d'un montant variable d'un partenaire à l'autre et permettant généralement la prise en charge des frais nécessaires non seulement à la procédure (saisine, enrôlement, consignation, huissariat constitution de partie civile, levée copie etc.) mais aux frais opérationnels pour l'avocat (transports, communications).

Des initiatives d'information sur le dispositif, des modules de vulgarisation et de sensibilisation par les médias avaient initialement permis une montée en puissance du dispositif. En parallèle, des permanences mobiles, également indemnisées, ont permis d'aller vers la population, y compris les personnes détenues. Faute de continuité dans les financements, ces activités n'ont pu se poursuivre de manière régulière. Subsiste aujourd'hui l'activité de la boutique elle-même, que le Barreau s'efforce de pérenniser (sur les fonds issus des cotisations). Un soutien se met en place dans le cadre du PARJ pour relancer les activités. Les statistiques mensuelles (consultations, recommandations auprès de la commune (pour délivrance d'une attestation d'indigence et désignations d'avocats) sont disponibles pour 2011-2013. Notable sur certains mois, l'augmentation des désignations coïncide avec des actions proactives (ex. en détention) mais aussi des appuis financiers externes pour l'assistance judiciaire.



Mars 2012: Permanence itinérante aux pavillons femmes et mineurs (CPRK)

Mai-Décembre 2012: Appui BCNUDH (assistance judiciaire) PNUD (enfants en conflit avec la loi/victimes)

Juillet 2013: Appui UNICEF (enfants en conflit avec la loi)

Septembre 2013: Appui PNUD (Assistance juridictionnelle)

2010: 1194 consultations dont 398 femmes au siège de la boutique et 418 dont 91 femmes en foraine, au centre pénitentiaire et de réinsertion de Kinshasa (CPRK); 534 désignations réparties comme suit: 398 désignations concernant les détenus préventifs et enfants en conflit avec la loi; 26 concernant les victimes de violences sexuelles; 110 dans d'autres matières. 437 dossiers clôturés et 97 en cours.

2011: 1170 personnes reçues dont 431 femmes uniquement au siège de la Boutique; 84 désignations; 52 dossiers clôturés et 22 en cours.

2012: 892 personnes venues en consultations dont 346 femmes uniquement au siège de la boutique, 324 désignations dont 165 concernant des détenus préventifs et des enfants en conflit avec la loi, 56 concernant des victimes de violences sexuelles, et 103 dans d'autres matières.

2013: 451 consultations seulement depuis janvier 2013 dont 107 femmes.

Les questions de non-discrimination, d'adaptabilité et d'acceptabilité des prestations ne semblent pas faire l'objet de réflexions dédiées, à ce stade de développement des services. On peut relever qu'en l'état, la langue ne semble pas être un obstacle significatif ; que certains des espaces mobilisés pour les consultations ne semblent clairement pas accessibles pour des personnes en situation de handicap ou ne permettent pas de garantir des conditions de confidentialité adéquates. Le développement concret des services semble devoir précéder toute initiative pour en évaluer la qualité auprès des bénéficiaires, et éventuellement chercher à associer ces derniers à la réflexion sur les améliorations souhaitables et possibles.

✓ Observations et propositions (avocats et barreaux)

« *Il faut se cacher* »
Un Président de BCG

- L'accessibilité des professionnels d'aide légale est limitée par leur concentration dans les zones urbaines et chefs-lieux de province. Un début de rééquilibrage géographique semble subordonné, sinon par un encadrement plus strict des possibilités de prestation et d'établissement hors du Barreau d'origine, par la mise en place de mécanismes incitatifs à l'exercice de la profession dans des territoires les plus isolés (ex. crédit à l'installation). Un financement effectif par l'Etat des prestations d'aide légale gratuite serait aussi susceptible de dégager des perspectives de rétribution raisonnable pour les avocats, dans des localités où les ressources moyennes de la population sont trop faibles. Derrière ces réalités se retrouve la tension – sinon le nécessaire équilibre à trouver – entre le libre exercice d'une profession libérale et celui de la mission de service public confiée à ces auxiliaires, «agents essentiels de la bonne administration de la justice »²¹⁷ (et, pour leur corps, la responsabilité fixée par la loi d'organiser des services des consultations gratuites accessibles à la population). Dans les zones les plus rurales, la possibilité de recourir à un système de défenseurs publics n'est pas à exclure, sous réserve qu'indépendance et qualité puissent être garanties.
- Les services d'aide légale disponibles auprès des Barreaux ne sont actuellement pas à la mesure, sinon de la demande, des besoins en matière d'aide juridique et d'assistance judiciaire. Paradoxalement, certains restent, même en l'état, sous-sollicités par des justiciables qui n'ont qu'exceptionnellement connaissance du dispositif des BCG là où celui-ci est disponible (cf.6.2).
- L'étude confirme qu'il ne se dégage pas de vision stratégique claire, collective et endogène des barreaux s'agissant de l'aide légale pour les personnes vulnérables et sans ressources²¹⁸. Ceux-ci bénéficient pourtant d'appuis financiers significatifs²¹⁹. L'enjeu déjà évoqué pour les Barreaux est celui de se doter d'une réelle démarche d'ouverture sur la cité afin de dégager des pistes d'amélioration de leurs services et de capter les attentes non satisfaites des justiciables.
- L'étude confirme globalement la validité des orientations stratégiques retenues dans le cadre du PARJ (cf. encadré ci-dessous). Les activités susceptibles d'encourager les Barreaux à se saisir des enjeux de l'aide légale pro deo et à porter un plaidoyer nécessaire en la matière²²⁰ sont sans doute à développer en priorité. L'enjeu est de favoriser une réelle appropriation et de garantir l'impact de l'appui structurel qui leur est actuellement apporté (Barreaux et BCG) par une multiplicité d'acteurs (PARJ, ONG internationales, Nations Unies (UNICEF, PNUD etc.)).

²¹⁷ Principes de base relatifs au rôle du barreau (1990) § 12

²¹⁸ PARJ (2013), p.46

²¹⁹ L'hypothèse retenue dans le plan stratégique et opérationnel des Barreaux (Kinshasa Gombe et Matete, Matadi et Kananga) élaboré avec le PARJ selon laquelle « les barreaux sont motivés à rendre fonctionnel leurs BCG » reste ainsi à vérifier.

²²⁰ PARJ (2013) Plan stratégique des Barreaux, pp.17-18

L'accompagnement des Barreaux dans le cadre du PARJ (volet « appui à l'organisation par les barreaux de l'assistance judiciaire) » a pour ambition, sur la base de protocoles d'accord, d'aider ces derniers à « redynamiser les bureaux de consultation gratuite déjà fonctionnels mais aussi d'ouvrir et faire fonctionner d'autres BCG secondaires ou permanences juridiques et ainsi faire augmenter le nombre de bénéficiaires ». Sont prévus un appui logistique (bureaux, matériels), un renforcement de capacités pour les avocats et des formations pour les instances organisant les services et pour « élaborer leurs documents de projet et commencer à développer des actions de mobilisation de fonds en attendant la mise en place effective d'un système national d'aide légale qui sera subventionné par l'Etat », ainsi qu'une rétribution forfaitaire des prestations d'assistance judiciaire. Enfin un appui technique est également prévu pour organiser la mise en place d'un système de contrôle de la qualité des prestations des avocats intervenants, de même qu'un appui à la communication²²¹. Un plan stratégique et opérationnel a été élaboré. Il prévoit notamment 5 axes: renforcement institutionnel et organisationnel des barreaux et de leurs BCG, renforcement de la formation et de la discipline des avocats ; amélioration de la communication sur les services rendus par les barreaux et leurs BCG afin qu'ils soient connus des citoyens ; développement des services rendus aux personnes indigentes et vulnérables; renforcement du rôle du barreau comme partenaire de la réforme de l'aide légale.

Commissions et désignations d'office

Il n'existe pas de données permettant d'évaluer concrètement le volume des commissions d'office ou des désignations à la demande de l'autorité judiciaire, ni leur fréquence (ce qui supposerait de pouvoir croiser le nombre de procédure). Certains bâtonniers/avocats estiment néanmoins que celles-ci sont limitées. A partir des entretiens et des observations menées, un certain nombre d'observations peuvent être formulées sur ce terrain.

En phase pré-juridictionnelle, il semble exceptionnel que des magistrats du Parquet/auditorat saisissent pro-activement les barreaux pour qu'un conseil soit désigné. Certains contactent éventuellement un avocat individuellement au besoin. En l'absence de permanences régulières d'avocats au niveau des locaux de garde-à-vue, l'accès au conseil reste largement théorique pour les personnes ne disposant ni des contacts extérieurs ni de ressources.

Au niveau des juridictions, les commissions semblent intervenir effectivement lorsque la loi en fait une exigence procédurale non-dérogeable, sauf exceptions relevées. Dans le cas des mineurs, la commission d'office d'un conseil « séance tenante » semble être fréquente, dans un contexte où rares sont les familles concernées (et présentes) en capacité d'en mobiliser un d'elles-mêmes. De par les textes (cf.1.2), il semble que la commission d'office soit logiquement beaucoup plus fréquente devant les juridictions militaires que devant celles de droit commun. L'anticipation ne semble pas être la règle : la consultation préalable des dossiers par certains magistrats avant les audiences d'introduction n'est pas systématique.

En matière pénale, la décision de mobiliser une assistance en faveur d'un justiciable semble être fonction, pour les magistrats, de la gravité de la peine encourue (« lorsque la peine encourue est sévère » ; « au-delà de 10 ans »), ou du type d'infraction (« pour les viols, les meurtres »). Les pratiques semblent variables d'un magistrat à l'autre, en l'absence aussi d'instructions spécifiques des Présidents de juridiction. En matière civile, certains magistrats semblent orienter ponctuellement des justiciables vers les Barreaux²²² mais les désignations semblent exceptionnelles (« 2 fois en 5 ans pour un magistrat »; « jamais vu 10 ans d'exercice », selon un avocat »).

Demandes de désignations

Les pratiques semblent aussi variables s'agissant des modalités de saisine des barreaux (essentiellement) dès lors que le besoin d'assistance est identifié en amont des audiences: certains bâtonniers sont saisis directement (oralement ou par écrit), sans que le processus de désignation ne fasse nécessairement intervenir d'autres acteurs (le/les responsables du BCG). Le choix peut, pour certains, être fonction de l'urgence. Des référencement directs ne

²²¹ PARJ (2012), p.46-47

²²² Université de Lubumbashi (2011), p.8

semblent pas exclus en pratique (ex. cas d'un magistrat recommandant directement un avocat à un justiciable). Rappelons que les textes laissent aux magistrats le choix du conseil à mobiliser (avocat, défenseur judiciaire ou défenseur militaire, le cas échéant).

Au niveau des Barreaux, et s'agissant des désignations hors BCG, différentes pratiques sont relevées en sus des désignations au cas par cas : désignation d'avocats « pour des audiences », parfois pour une période donnée (ex. quelques semaines), assurant ainsi une forme de permanence auprès d'une juridiction donnée (ex. Tribunal pour Enfants, N'djili, Kinshasa). Il arrive par ailleurs que certains Barreaux interviennent de leur propre initiative dans certains dossiers ayant notamment un écho ou une visibilité publique, où pour lesquels les instances dirigeantes des Barreaux ont considéré nécessaire de se mobiliser.

Accessibilité

L'accessibilité de l'aide légale sur commission/désignation d'office hors BCG est fonction du respect effectif du droit à l'assistance judiciaire, du degré d'information des justiciables sur leurs droits, et des pratiques des magistrats en la matière, dès lors que les personnes ne sont visiblement pas assistées. En matière d'accessibilité financière, une incertitude existe dans le chef de certains avocats sur les implications, pour le justiciable et son conseil, d'une commission d'office s'agissant des honoraires. Les dispositions en vigueur ne semblent pas nécessairement connues ni suffisamment claires.

Qualité et impact

Certains circuits de désignation sont difficilement lisibles avec une prise de décision souvent individuelle du Bâtonnier²²³ ou du Président de BCG et des fonctionnements disparates. Des critères de désignation ont pu être avancés: compétence reconnue dans le domaine de droit concerné, disponibilité. Plusieurs éléments semblent susceptibles d'impacter négativement sur la qualité de l'assistance:

- le recours fréquent à des commissions « séance tenante », à défaut d'anticipation : lorsque requis, les renvois semblent être généralement accordés par les magistrats mais la qualité sinon la continuité du suivi par le conseil commis n'est pas nécessairement garantie. Ainsi en matière de justice des mineurs, plusieurs interlocuteurs ont pu relever des cas de désistements de conseils commis d'office, provoquant des renvois répétés contraires à l'intérêt du mineur et au principe de célérité voulu en la matière (forme de « syndrome d'ajournement » identifié dans différents systèmes judiciaires africains²²⁴).
- le timing des demandes de désignation anticipées : plusieurs responsables de Barreaux font état de demande de désignation intervenant généralement 2 à 3 jours avant une audience, ce qui ne permet pas au conseil de prendre connaissance du dossier et de le préparer adéquatement avec son client.
- un défaut d'information systématique des barreaux par l'autorité judiciaire commettant d'office un avocat ouvrant la voie à des pratiques qui ne sont donc ni contrôlées ni sanctionnées (abandons de dossiers, pratiques d'honoraires non conformes).

S'agissant des dossiers dans lesquels les Barreaux désignent spontanément des avocats, certains s'interrogent sur les motivations réelles. Certaines interventions manquent parfois de continuité ou peuvent causer des interférences ou des frictions, faute de coordination entre conseils choisis et désignés. La multiplication des intervenants et des visions stratégiques n'apparaît pas nécessairement toujours au service des intérêts des personnes assistées. L'information et le consentement préalable des justiciables, dans ces différents contextes, ne semble pas systématique (possibilité de renoncer à l'assistance du conseil commis d'office, de solliciter un autre conseil éventuellement pris en charge au titre de l'aide légale si éligible, possibilité d'implications financières).

²²³ Université de Lubumbashi (2011), pp.13-14

²²⁴ UNODC (2011h), p.64

Les délais moyens de désignation, notamment pour les personnes considérant l'opportunité d'engager une action en justice et sollicitant spontanément les barreaux/le Bâtonnier ont pu être jugé excessifs (plusieurs semaines), avec aussi, localement, des modalités parfois contraignantes : besoin de rédiger une demande écrite, nécessitant que le Bâtonnier soit effectivement présent pour y donner suite etc. D'autres acteurs parlent de désignations immédiates (parfois le jour même). Quoi qu'il en soit, une évaluation plus systématique serait utile, y compris à l'initiative des Barreaux eux-mêmes. En l'état actuel des textes, la sollicitation de la désignation d'un conseil ne suspend en aucun cas les délais de recours. Ainsi, devant la CSJ, où l'acte de pourvoi nécessite d'être confirmé par un avocat près la Cour Suprême dans les 3 mois, le délai pour soumettre un mémoire en défense est d'un mois. Le constat de plusieurs avocats est que « *les justiciables indigents sont victimes de la procédure* » : face aussi au nombre limité d'avocats actifs et au volume de dossiers, le temps qu'un avocat soit désigné, les délais de (confirmation du) recours sont généralement épuisés.

Les commissions/désignations d'office telle que pratiquées semblent ainsi parfois davantage destinées à satisfaire sur la forme l'exigence procédurale qu'à répondre à un besoin identifié d'assistance, dans l'intérêt du justiciable et de l'équité de la procédure judiciaire. La question se pose encore davantage dès lors que les avocats mobilisés (stagiaires) ne disposent pas des compétences et de l'expérience requises (« *est-ce de l'assistance, ou de la figuration ?* » s'interroge un avocat expérimenté). Pour autant, localement, certains avocats ou défenseurs se présentant régulièrement devant des juridictions sont reconnus pour leur motivation et leur engagement dans des domaines où les besoins d'aide légale sont récurrents (justice des mineurs, personnes en détention préventive). Certains d'entre eux ont pu bénéficier de formations. D'autres peuvent s'appuyer sur une spécialisation relative issue de la pratique. Certaines juridictions semblent ainsi fonctionner avec un pool de conseils régulièrement présents, fonctionnant comme des auxiliaires quasi-permanents de la juridiction (« ils préviennent quand ils ne peuvent pas venir » indique une Présidente de Tribunal pour enfants). Pour autant, certains magistrats s'inquiètent d'un possible découragement et désengagement progressif de ces conseils, faute de rétribution même sommaire de leurs prestations.

✓ Observations

- Les propositions formulées concernent notamment la formation et la sensibilisation des magistrats/avocats à la commission/désignation d'office de conseils.

5.2 Défenseurs judiciaires

« Nous faisons cette justice de proximité »
Un défenseur judiciaire

Couverture géographique et thématique

Il n'existe pas de données statistiques fiables sur le nombre de défenseurs judiciaires exerçant actuellement en RDC. Un document récent du collectif des syndicats avance le chiffre de 9700. Le défaut de structuration du corps n'est pas favorable à un décompte fiable²²⁵. Il semblerait que dans plusieurs provinces, leur nombre global soit supérieur à celui des avocats.

Si beaucoup de défenseurs judiciaires sont actifs en zone urbaine, et tout particulièrement à Kinshasa, la majorité des professionnels judiciaires sondés insistent sur la couverture complémentaire qu'ils assurent dans certains districts et territoires ruraux où les avocats ne sont que peu, sinon « brillent par leur absence »²²⁶. Par exemple dans le district de l'Ituri, en

²²⁵ Assemblée Générale des Syndicats de défenseurs judiciaires (2012)

²²⁶ Afrimap/OSISA (2013)

province Orientale où il y aurait environ 200 défenseurs judiciaires pour 18 avocats (bientôt 38 supplémentaires). Comme rapporté à l'Est, certaines juridictions (tribunaux de paix en particulier) fonctionnent ainsi exclusivement avec des défenseurs judiciaires. Leur champ d'intervention a pu être élargi localement. Ainsi au Bas-Congo, où suite à une ordonnance du Premier Président de la Cour d'appel, ces derniers peuvent prester sur l'ensemble du ressort (et non seulement au niveau de leur TGI de rattachement).

Accessibilité

En matière d'accessibilité, la couverture géographique des défenseurs est donc un atout. Certains sont aussi présents et actifs auprès des personnes en détention. Il convient également de relever la présence active de défenseurs judiciaires au sein de structures associatives, au côté souvent d'avocats engagés au même titre. Du point de vue financier, le barème déterminé pour les avocats est également applicable aux défenseurs judiciaires. Les défenseurs judiciaires interrogés confirment ne pas fonctionner avec l'attestation d'indigence mais apporter assistance aux « indigents », sans conditions. Plusieurs indiquent procéder à une évaluation subjective de la situation personnelle du requérant. Des défenseurs judiciaires et syndics ont pu également être impliqués dans des services de type BCG ou boutique de droit (ex. à Bunia, en Ituri).

Qualité et impact

La qualité des prestations des défenseurs judiciaires est diversement appréciée²²⁷. S'agissant des compétences, un document récent du collectif des syndics suggère que 90% des défenseurs sont actuellement titulaires d'une licence en droit provenant des universités publiques et privées agréées selon l'ordonnance-loi du 28 septembre 1979, et non plus seulement du graduat requis pour accéder à la fonction²²⁸. Les défenseurs judiciaires disposant d'un graduat ne sont pas nécessairement à même de maîtriser et d'assurer une défense de qualité dans les matières dont les cours sont organisés à l'université au cycle de licence (cas des matières liées aux successions et au droit commercial qui, à elles seules, représentent plus de la moitié des dossiers judiciaires). En matière de formation, plusieurs syndics interrogés regrettent l'absence d'appui extérieur et d'opportunités, même si certains rapportent en avoir bénéficié ponctuellement (ex. au Bas Congo avec une formation développée par RCN en 2011 sur la procédure devant les juridictions militaires). Le manque de ressources documentaires est également pointé.

Les principaux griefs soulevés à l'encontre des défenseurs concernent un défaut – voire une absence totale selon certains - d'encadrement, et un respect aléatoire des normes déontologiques (notamment par rapport au barème d'honoraires). Le corps (syndics) ne dispose pas nécessairement de locaux propres et les habilitations par certains magistrats (rétribuées) sont jugées parfois abusives, et se font à l'insu même du syndic. S'agissant des honoraires, si le texte général des avocats est d'application, certains maintiennent disposer d'un barème distinct. Il convient de noter en complément que les systèmes de désignation de conseils par les Syndics ne semblent pas entièrement formalisés localement. Un règlement intérieur consulté précise « qu'aucun confrère ne peut prester pro deo sans autorisation écrite du Syndic après consultation avec les membres de la chambre de surveillance »²²⁹. Certains défenseurs/syndics confirment être sollicités directement par des juridictions civiles (TGI) ou militaires (Tribunal de Garnison), mais aussi par les greffes du Parquet ou parfois encore par des organismes internationaux (ex. MONUSCO). Certains semblent en fait « graviter » autour des juridictions pour se voir attribuer des dossiers, notamment au niveau des greffes et secrétariat des Parquets.

²²⁷ Il est à noter que la distinction entre défenseur et avocat n'est pas forcément explicite, ni rendue explicite pour les justiciables (les défenseurs se faisant généralement appeler « Maître »).

²²⁸ Collectif de syndics près les tribunaux de grande instance de la République (2012)

²²⁹ Corps des défenseurs judiciaires près le tribunal de grande instance de Matadi (2009)

SUIVI DES DOSSIERS EN APPEL

Se pose également la question de la continuité de l'accompagnement lorsqu'un dossier pris en charge par un défenseur doit être porté ou défendu en appel. Aucune disposition n'encadre formellement l'éventuelle prise de relais par un avocat. En pratique, il semble que les défenseurs et avocats fonctionnent *intuiti personae*, suivant des conventions informelles bilatérales réglant notamment la question d'éventuels honoraires ou intéressements. Les avocats et défenseurs interrogés sur ce point ne relèvent pas de difficultés particulières qui justifieraient un encadrement ou une réponse institutionnelle (un principe général de collaboration entre avocats et défenseurs est parfois posé dans des règlements d'ordre intérieur²³⁰). Se pose néanmoins la question de la liberté de choix du conseil et de l'information du justiciable dans ce type de contexte.

✓ Observations et propositions

- De l'avis des défenseurs eux-mêmes mais aussi de plusieurs bâtonniers ou magistrats, et alors que certains barreaux sont insuffisamment structurés et présents, il semble qu'il soit recommandable de maintenir l'existence du corps tout en veillant urgemment à sa restructuration, pour un contrôle des prestations et une déontologie renforcée²³¹. Une suppression progressive reste également envisageable, en commençant par les grands centres urbains, en renouvelant parallèlement, au niveau des Barreaux, la réflexion sur les conditions d'intégration des défenseurs judiciaires²³² (ex. assouplissement des exigences financières particulièrement restrictives²³³. L'accès devrait également être restreint aux titulaires d'une licence en droit.

5.3 Défenseurs militaires

« Les défenseurs militaires sont
systématiquement oubliés »
Un magistrat militaire

Il n'existe pas de recensement public du nombre d'officiers agréés auprès des juridictions militaires (« défenseurs militaires »). Une association - la corporation des défenseurs militaires (CODEMIL)- a été instituée 2006 et s'est officiellement dotée de statuts courant 2012. L'association regrouperait, selon ses responsables, une centaine de membres, majoritairement à Kinshasa (80). Une structuration est en cours dans les autres provinces, avec des coordinateurs provinciaux, notamment au Bas-Congo (+/-10) et en Province Orientale (+/- 10). Il semble que certains des défenseurs agréés ne puissent être effectivement actifs devant les juridictions militaires, faute de moyens mais aussi de capacité à se libérer de leurs obligations au sein de leurs unités (même si priorité est normalement accordée à l'exercice de ce service judiciaire). Ils seraient ainsi 2 ou 3 réellement actifs sur le Bas-Congo, sur une quinzaine disposant de l'agrément.

Les défenseurs sont régulièrement présents au niveau des juridictions militaires en fonction de leur agrément (avec parfois une latitude reconnue en pratique pour prester devant les cours militaires pour des défenseurs agréés par les tribunaux militaires de garnison), là où certains avocats civils « ne viennent pas, sachant que les militaires sont indigents » (selon un défenseur). Ils effectuent également des déplacements auprès de personnes en détention. Certains sont également régulièrement contactés par des magistrats militaires, ou commis d'office lors des audiences, les cas étant visiblement fréquents (une remise est alors sollicitée

²³⁰ Ex. Corps des défenseurs judiciaires près le tribunal de grande instance de Matadi (2009), Règlement d'ordre intérieur : Article 6 « Les rapports entre les Défenseurs judiciaires et envers les avocats doivent être caractérisés par la courtoisie et le respect réciproque, par la déférence à l'égard des anciens, Maîtres de stage et patrons des cabinets, des confrères plus anciens dans la profession et ceux investis des fonctions au sein de notre corporation » ; article 56 : Il n'est pas interdit au Défenseur judiciaire de collaborer avec un avocat dans la mesure où un client peut, pour une affaire donnée, consulter un ou plusieurs conseils de corps différent ».

²³¹ Afrimap/OSISA (2013), p.91

²³² Afrimap/OSISA (2013), p.98 ; Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats (2008) § 87

²³³ Ex. 1500\$ cités par un défenseur judiciaire interrogé au Sud-Kivu

et généralement obtenue sans difficulté). L'association s'est également donnée pour objectif de « vulgariser les règles de droit » auprès des militaires mais des activités en ce sens n'ont pu être initiées pour l'instant, faute de financements.

Accessibilité

*« Nous faisons du pro-deo à 95%.
Mais ce sont nos pairs que nous défendons »*
Un capitaine de police, défenseur militaire

Les défenseurs militaires assistent essentiellement des militaires et assimilés (policiers par exemple), sans capacités financières pour rétribuer leurs interventions ou même s'acquitter de frais irréguliers exigés par les opérateurs judiciaires. L'assistance relève quasi systématiquement du *pro deo/pro bono*. Il n'existe pas de barème d'honoraires spécifique. L'association (CODEMIL) s'est visiblement dotée d'un barème indicatif, (dont les montants seraient inférieurs à ceux des avocats et défenseurs judiciaires)²³⁴.

Qualité et impact

Les défenseurs sont généralement titulaires d'un diplôme en droit ou en criminologie. Même si les textes n'en font pas un critère explicite, ce type de diplôme semble exigé en pratique. Il l'est également pour intégrer la corporation (CODEMIL). Plusieurs insistent sur la nécessaire maîtrise et pratique de la procédure devant ces juridictions (qualifications pénales, terminologie, règles relatives aux exceptions), qui peut parfois faire défaut à certains avocats ou défenseurs judiciaires. La valeur ajoutée semble aussi tenir à la continuité assurée dans l'assistance judiciaire des indigents, liée aussi au fait de défendre des pairs, là où plusieurs constatent des abandons de dossiers parmi des avocats désignés ou commis d'office (« certains prennent le large »). Une période de stage d'un an est assurée au sein de cabinets agréés par l'association, avec un encadrement pour les dossiers suivis par les stagiaires. Selon la CODEMIL, ces cabinets sont aujourd'hui au nombre de 5 à Kinshasa (et intègrent également des avocats). Au-delà, les défenseurs membres de la corporation soumettent un rapport annuel ou parfois mensuel sur les dossiers suivis.

En termes de moyens et d'impact, les défenseurs interrogés soulignent les difficultés multiples auxquelles ils sont confrontés: limites procédurales (absence de contrôle juridictionnel de la détention provisoire)²³⁵; absence de système rétributif ou d'appuis financiers extérieurs permettant d'assurer ad minima la prise en charge de leurs frais de déplacements ou de constituer une motivation même modique; difficulté d'accès à la documentation ; multiplicité des frais exigés au niveau des juridictions, dont certains peuvent rapidement impacter sur la qualité de la défense (ex. frais pour levée copie pouvant contraindre à consulter le dossier sur place, et à se référer à des pages sans disposer des documents lors des audiences »).

La corporation souhaite mettre en place des formations pour ses membres, notamment en matière de déontologie, courant 2014. Le défaut de ressources est néanmoins important, la corporation ayant même du mal à recouvrir effectivement la cotisation annuelle des membres (fixée à 5\$).

✓ Observations et propositions

- Les propositions formulées visent notamment à envisager, pour les partenaires nationaux et internationaux potentiels, un appui à l'organisation du corps des officiers agréés près les juridictions militaires, et leur association plus systématique aux réflexions sur l'aide légale devant également engager avocats, défenseurs judiciaires et autres acteurs.

²³⁴ Ce barème n'a pu être consulté dans le cadre de l'étude.

²³⁵ Certains défenseurs, lorsque confrontée à des pratiques abusives ou irrégulières (ex. prolongation non justifiée de l'instruction, et donc de la détention du prévenu), tentent de saisir l'auditorat supérieur pour obtenir un dessaisissement et une réattribution du dossier à un autre magistrat, avec plus ou moins de succès.

5.4 Structures associatives nationales

Les structures associatives jouent actuellement un rôle important sinon indispensable en matière d'aide juridique et d'assistance judiciaire, même si leurs services restent limités au regard des besoins. L'engagement associatif sur ce terrain semble antérieur à celui des Barreaux²³⁶, même si une majorité des associations rencontrées ont été fondées il y a moins de 10 ans. Elles font face à des défis communs d'accès aux justiciables, de professionnalisation et contrôle de la qualité des services, de pérennisation de leurs activités et d'autonomie stratégique.

Données structurelles (couverture géographique et thématique)

« Il y a des endroits que nous ne savons pas atteindre »
Un représentant d'une association active au Kasai-Occidental

Il est difficile de statuer sur la couverture du pays par les structures associatives opérant dans le champ de l'aide légale. Des efforts de cartographie plus larges renseignent sur le champ associatif plus généralement. Celui-ci compterait plus de 3000 organisations (dont 10% de réseaux), inégalement réparties suivant les provinces. 33% seraient actives, partiellement ou exclusivement, dans le domaine des droits humains et de la justice²³⁷. D'autres efforts sont envisagés y compris localement et devraient permettre d'acquérir une vision plus précise²³⁸. Plusieurs régions ont été citées par des acteurs internationaux et acteurs associatifs locaux comme comptant un nombre plus restreint de structures associatives relais pouvant être mobilisées pour mener à bien des projets d'accès à la justice incluant un volet relatif à l'aide légale : Bandundu, Equateur, Kasai oriental, Maniema. Sans disposer des données nécessaires pour confirmer ou infirmer ces appréciations, il est à noter que ces mêmes régions sont précisément celles où les projets ou appuis financiers internationaux dans le secteur de la justice semblent plus en retrait. Ces provinces ne sont par exemple pas concernées par les programmes PARJ et PARJE. Certains professionnels du secteur suggèrent que ces déséquilibres sont liés et s'entretiennent. Une majorité reconnaît quoi qu'il en soit aux associations une capacité à couvrir davantage les territoires plus reculés, à la différence d'autres acteurs comme les Barreaux. Comme rapporté au Bas-Congo (Bas-Fleuve) au Kasai-Occidental et au Sud-Kivu, elles restent néanmoins confrontées aux mêmes défis pour déployer leurs actions (territoires enclavés, insécurité liée aux conflits récurrents, notamment au Nord-Kivu²³⁹, défaut d'infrastructures (état des routes) absence de moyens de transports et de financements, etc.).

²³⁶ Ex. mise en place du CAJEJ (Centre d'Assistance Judiciaire et d'Education Civique) projet piloté à l'époque par Toges Noires (à la fin des années 1980) et parrainé par le Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme en RDC.

²³⁷ BCNUDH, Section des affaires civiles (2012).

²³⁸ Ex. à l'initiative du BCNUDH en Ituri

²³⁹ Avocats Sans Frontières (2013), Synthèse « Etat des lieux de l'accès à la justice à l'Est de la RDC », Baseline du projet « Uhaki Safi » (2013)

STRUCTURES ASSOCIATIVES RENCONTREES DANS LE CADRE DE L'ETUDE

DENOMINATION / SIGLE/ LIEU DE RENCONTRE (Province)	MANDAT/ FOCUS CONCRET DES ACTIONS (indicatif)	AJ	Lien / Barreaux
ASSOCIATION CONGOLAISE POUR L'ACCES A LA JUSTICE ²⁴⁰ - ACAJ (Kinshasa)	Droits humains/accès la justice Droits des personnes privées de liberté	✓	
NOUVELLE DYNAMIQUE JEUNESSE FEMININE NDJF (Kinshasa et Province Orientale)	Droits des femmes Violences sexuelles		
TOGES NOIRES ²⁴¹ (Kinshasa)	Droits humains Droits civils et politiques	✓	
LIGUE DES ELECTEURS ²⁴² LE (Kinshasa)	Droits humains Droits civils et politiques	✓	✓
COALITION DES ONG POUR LES DROITS DE L'ENFANT - CODE (Kinshasa)	Droits de l'enfant	✓	
ASSOCIATION DES FEMMES AVOCATES DU CONGO AFEAC (Kinshasa)	Droits humains		✓
VOIX DES SANS VOIX VSV (Kinshasa)	Droits humains/gouvernance démocratique Droits civils et politiques		
GRUPE LOTUS ²⁴³ (Province Orientale)	Droits humains	✓	✓
CENTRE DES ABANDONNES ET REINTEGRATION DES ENFANTS ORPHELINS ²⁴⁴ CAREO (Province Orientale)	Droits de l'enfant	✓	
LIGUE DE LA ZONE AFRIQUE POUR LA DEFENSE DES DROITS DES ENFANTS ET ELEVES LIZADEEL (Kasaï-Occidental)	Droits de l'enfant/ droits des femmes Violences sexuelles	✓	
RESEAU DES FEMMES POUR LA PROTECTION DES DROITS DE L'ENFANT ET DE LA FEMME REFEDEF (Kasaï-Occidental)	Droits des femmes/droits de l'enfant Violences sexuelles	✓	
ASSOCIATION POUR LA JUSTICE ET LE SOUTIEN AUX VULNERABLES ET OPPRIMES* - ASJVO (Kasaï-Occidental)	Droits humains/accès à la justice Personnes privées de liberté	✓	
ASSOCIATION CONGOLAISE DES DROITS DE L'HOMME ACDHO (Kasaï-Occidental)	Droits humains		
RESEAU FEMMES ET DEVELOPPEMENT REFED (Bas-Congo)	Droits des femmes		
ASSOCIATION DES FEMMES JURISTES AU CONGO AFEJUCO (Bas-Congo)	Droits des femmes/droits de l'enfant Violences sexuelles	✓	
COMMISSION DIOCESAINE JUSTICE ET PAIX ²⁴⁵ CDJP (Bas-Congo)	Droits humains/ gouvernance démocratique	✓	
JURISTES EN ACTION JURAC (Bas-Congo)	Droits humains Violences sexuelles	✓	
HERITIERS DE LA JUSTICE ²⁴⁶ (Sud-Kivu)	Droits humains/accès à la justice	✓	
SOS-INFORMATION JURIDIQUE MULTISECTORIELLE ²⁴⁷ SOS-IJM (Sud-Kivu)	Droits humains Droits des femmes/ droits de l'enfant, personnes privées de liberté		✓
SYNERGIE POUR L'ASSISTANCE JUDICIAIRE AUX VICTIMES DE VIOLATIONS DES DROITS HUMAINS AU NORD KIVU ²⁴⁸ - SAJ (Nord-Kivu)	Droits humains Violences sexuelles		✓

AJ= assistance judiciaire

²⁴⁰ www.rssjrdc.org/?p=4055

²⁴¹ www.societecivile.cd/node/1027

²⁴² <http://blog.liguedeselecteurs.net/>

²⁴³ www.groupelotusrdc.org/

²⁴⁴ www.societecivile.cd/membre/careo

²⁴⁵ www.cejp-rdc.org

²⁴⁶ www.heritiersdelajustice.org/

²⁴⁷ www.sos-ijm.org/2013/09/19/rapport-annuel-2012/#sthash.RwM5F7px.dpuf

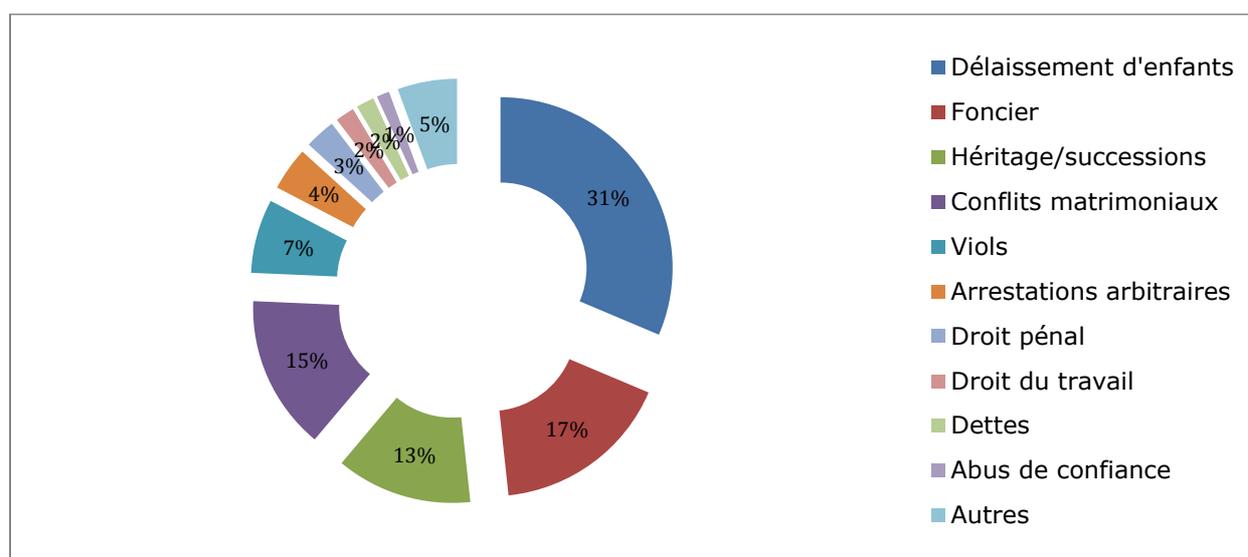
²⁴⁸ www.vrwg.org/about-vrwg/saj

« Il y a moins de bailleurs sur les thématiques relevant des droits économiques et sociaux, donc moins d'intérêts pour des ONG mêmes locales à axer leurs action sur ce terrain »

Un avocat

Le champ de l'étude n'autorise pas à des constats généraux sur la couverture thématique, par les associations, des besoins d'aide légale de la population. Parmi les organisations rencontrées, peu offrent finalement des services d'aide légale vraiment généralistes ou transversaux. Il existe un certain nombre d'associations dont le mandat est défini largement (ex. protection et promotion des droits humains/ accompagnement de victimes de violations), mais dont les activités tendent à se focaliser actuellement sur des contentieux particuliers: ainsi victimes de violences sexuelles, ou, plus largement, des violences basées sur le genre et des droits de l'enfant (cas de délaissements, violences, enfants en conflit avec la loi). Ces focus peuvent être liés aux orientations des bailleurs (ex. PARJ pour les questions relatives aux droits des femmes, des enfants et aux questions foncières). D'autres associations sont principalement ou particulièrement actives auprès de publics exposés comme les personnes privées de libertés (ex. ASJVO, ACAJ). Certains champs, relevant des droits économiques, sociaux et culturels sont moins couverts. Il s'agit notamment des domaines du droit du travail (a fortiori pour les employés d'administrations ou du secteur public) ; du foncier et de l'immobilier ; du droit de la famille (successions/héritages) ; ou encore du secteur de la consommation (énergies y compris).

REPARTITION DES 172 SITUATIONS DOCUMENTÉES ET PRISES EN CHARGE
PAR L'ASSOCIATION SOS-IJM A LA CLINIQUE JURIDIQUE DE BUKAVU (ANNEE 2012)²⁴⁹



Information/sensibilisation

La plupart des associations rencontrées sont actives en matière d'information sur les droits et en matière de sensibilisation. Beaucoup mobilisent des parajuristes et/ou professionnels du droit (avocats, défenseurs judiciaires), souvent sur une base bénévole. Parmi les thématiques cibles: droits de l'enfant (ex. enregistrement des enfants à l'état civil), droits des femmes et égalité homme-femme (enregistrement civil des mariages, régime de la communauté de biens, enjeux de propriété et d'héritage) et fille-garçon notamment en matière de droit à l'éducation (REFED) mais aussi prévention des mariages forcés (ACDHO), droits civils et politiques (y compris droit à la participation politique (VSV)), enjeux liés aux ressources naturelles, au civisme fiscal (CDJP). Les sensibilisations menées interviennent souvent dans le cadre de programmes plus larges, financés par des bailleurs extérieurs et mobilisant ces associations comme relais (ex. CDJP, dans le cadre du programme de redevabilité du secteur de la sécurité (SSAPR)). Elles incluent la vulgarisation de textes et la diffusion de supports d'informations (ex. LIZADEEL). Certaines associations sont également mobilisées pour mener

²⁴⁹ www.sos-ijm.org/2013/09/19/rapport-annuel-2012/

des sensibilisations en amont d'audiences foraines (ex. RJMP). Rares sont néanmoins les organisations ayant développé des actions portant sur le fonctionnement du système judiciaire, le système d'aide légale (ex. finalités et conditions et modalités d'obtention du certificat/attestation d'indigence, localisation des dispositifs BCG et autres etc.) ou encore les modes alternatifs de règlements des différends (médiation notamment). Ce type de sensibilisation reste en réalité peu développé chez l'ensemble des pourvoyeurs d'aide légale, comme identifié à l'Est, dans le cadre de l'étude de base « Uhaki Safi »²⁵⁰

Médiation

Certains acteurs associatifs (professionnels du droit mais aussi parajuristes) agissent également comme médiateurs, mettant à profit leurs connaissances, réseaux, et crédit auprès des acteurs locaux, y compris les autorités judiciaires, administratives et politiques²⁵¹. Ces actions ne répondent pas nécessairement à un programme structuré mais peuvent être assurées ponctuellement (médiation entre parties privées, accompagnement de justiciables auprès d'une administration où un litige se pose). Quelques associations comptent néanmoins la médiation parmi leurs axes stratégique d'intervention (cf. Héritiers de la Justice, ou RJMP au Kasai-Occidental, association dont les membres ont été associés à l'enquête auprès des justiciables).

MEDIATION – LES ACTIONS DE L'ASSOCIATION HERITIERS DE LA JUSTICE (BUKAVU, SUD-KIVU)

L'association opère dans le domaine de la médiation, notamment dans des situations de conflits fonciers. Lorsqu'une personne la saisit, une invitation générale est adressée à l'autre partie. La médiation peut s'organiser dans les locaux de l'association, ou parfois sur le terrain (« médiation à domicile »). Elle mobilise les avocats de l'association, formés, et des responsables locaux peuvent y être associés. Les médiations se concluent avec un acte d'arrangement ou de non-conciliation certifié par l'association. La médiation est gratuite, l'association bénéficiant d'appuis extérieurs, même si plusieurs sont actuellement en suspend (ex. Church Development Service- EED). L'association indique avoir initié près de 800 médiations en 2012, dont environ 200 auraient connu une issue positive. L'association s'appuie sur des relais locaux (Comités locaux de médiations et de défense (CMD)) présents dans 6 territoires du Sud-Kivu, qui mènent également des activités de sensibilisation. Elle bénéficie l'orientation de justiciables par d'autres associations spécialisées ou communautaires (ex. APRODEPED – généraliste, ou encore ACOSIF (accompagnant les personnes atteintes du VIH/SIDA), Caucus des femmes etc.).

Note : En cas d'échec de la médiation, l'association peut proposer des services d'assistance judiciaire à la partie visiblement lésée, démarche problématique sur le plan déontologique (ex. enjeux de transparence en amont de la médiation, de positionnement du médiateur, éventuelle réutilisation d'informations recueillies dans le cadre de la médiation à des fins judiciaires etc.).

Aide juridique et assistance judiciaire (cliniques juridiques)

Les cliniques juridiques où des visites ont été organisées dans le cadre de l'étude, associent principalement des avocats et/ou parfois des défenseurs judiciaires, avec des ressources et des degrés d'organisation variables. Les professionnels du droit y sont membres permanents, associés, ou font partie d'un pool régulièrement sollicités par l'association pour la tenue de permanences et/ou l'assistance judiciaire dans des dossiers individuels. Les actions engagées relèvent souvent d'un continuum incluant :

- accueil et écoute (s'agissant notamment des victimes) ;
- information et conseil (une proportion variable et parfois une majorité de personnes souhaite bénéficier d'une information ou s'enquérir de l'opportunité d'engager une action judiciaire ou d'une action alternative).
- orientation, référencement à d'autres structures (associatives, administratives, judiciaires) et accompagnement physique (dépôt de plainte, enregistrement d'une

²⁵⁰ Avocats Sans Frontières (2013), « Etat des lieux de l'accès à la justice à l'Est de la RDC », Baseline du projet « Uhaki Safi » (2013). Seuls 4 pourvoyeurs sur les 33 fondés ont développé ce type de sensibilisations.

²⁵¹ www.societecivile.cd/node.php?id=1257

demande d'attestation d'indigence ou d'exonération de frais de justice auprès des services sociaux, examens médicaux sur réquisitions du Parquet etc.) ;

- médiation/conciliation/transaction (suivant des procédures plus ou moins formalisées)
- assistance judiciaire (rédaction d'actes de représentation tels que les citations directes, la constitution de partie civile, les demandes d'actes d'instruction et d'enquêtes complémentaires, notification, signification).
- prise en charge de frais liés à la procédure judiciaire (en fonction des ressources disponibles).

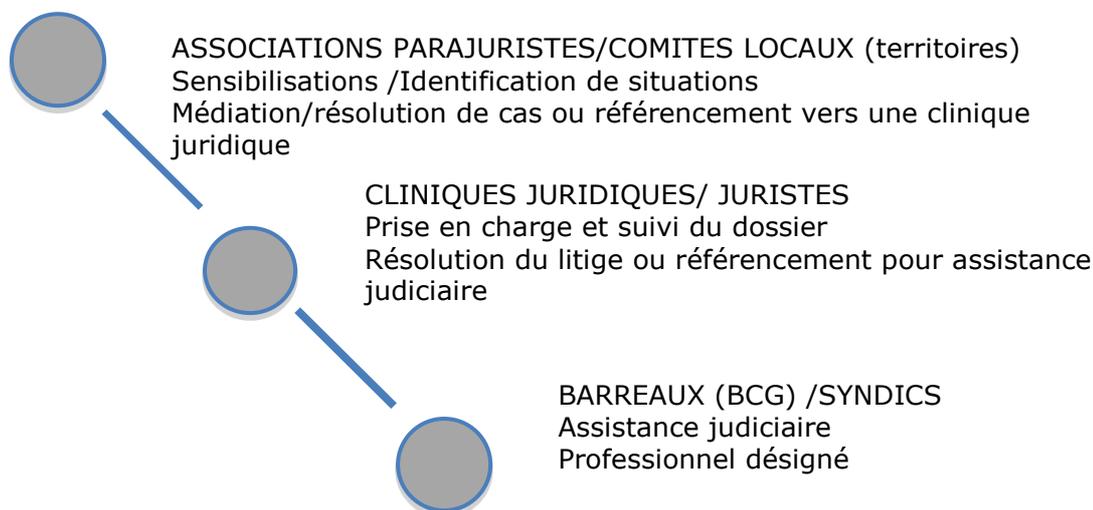
Rares sont les associations disposant de ressources humaines et financières permettant d'assurer une prise en charge globale (accompagnement juridique, social et psychologique). Quelques-unes comptent des assistants sociaux dans leurs équipes (ex. LIZADEEL, REFEDF). D'autres sont en capacité d'orienter des personnes pour envisager une prise en charge ou un accompagnement médical ou social (ex. SOS-IJM vers les Fondations Panzi (prise en charge médicale) et la Fondation Sentinelle (scolarisation/hébergement etc.)).

Accessibilité

L'accessibilité physique des services est, outre fonction du mandat et des thématiques d'intervention de l'association, définie par ses lieux d'implantation, sa stratégie vis-à-vis du public, et le développement de ses réseaux. La plupart des associations organisent des permanences quotidiennement ouvertes au public (ex. AFEAC - de 9h à 15h) ou hebdomadaires (ex. CDJP). Plusieurs disposent de locaux clairement identifiables, dont la situation est centrale et stratégique (ex. LIZADEEL, REFEDF, AFEAC). D'autres sont plus isolées du public (ex. Toges Noires, ACAJ). Les dispositifs ou stratégies pour faire connaître leurs services et atteindre les justiciables varient également, et sont souvent multiples. Plusieurs associations pilotent ou sont associées à des actions de sensibilisation dans différents territoires (ex. Groupe Lotus à Bunia et Yamgambi). Elles interviennent dans les églises (NDJF, CDPJ), dans des réunions publiques (AFEAC, AFEJUCO) ou en lien avec d'autres ONG disposant des mêmes appuis financiers (ex. AFEJUCO, dans le cadre de sensibilisations opérées par le REFED).

En même temps qu'elles permettent de développer la visibilité de l'association, ces activités peuvent donner lieu à des premières consultations in situ. La majorité des consultations peut parfois s'opérer hors du siège associatif, dans le cadre de permanences itinérantes (ex. AFEJUCO, NDJF, SOS-IJM). Une association a également développé un temps une politique de « porte à porte » pour faire connaître ses services et des partenariats ponctuels avec le secteur privé (secteur de la téléphonie mobile) (AFEJUCO). Certaines associations, et notamment les associations confessionnelles peuvent s'appuyer sur des cellules ou comités locaux (ex. pour Héritiers de la Justice) ou de relais bénévoles dans différents quartiers (ex. LIZADEEL, CDJP) ou territoires (ex. Groupe Lotus).

EXEMPLE DE STRUCTURATION/DEPLOIEMENT TYPE D'ASSOCIATION



Comme évoqué précédemment, les associations restent néanmoins en butte à des difficultés similaires en ce qui concerne l'accès aux territoires. Certains publics vulnérables restent loin des solutions associatives (ex. à Tshela, ou encore à Ilebo au Bas-Congo (Bas-Fleuve) pour les personnes en détention souvent irrégulière, victimes d'abus de pouvoirs et soumises à des traitements inhumains et dégradants).

Des pratiques d'orientations ont pu être identifiées. Elles ne font pas toujours l'objet de protocoles formels et relèvent souvent de conventions tacites, où ont un caractère ad hoc. Certaines organisations communautaires (ex. VSV) réorientent ponctuellement des personnes vers ces associations pour un accompagnement juridique ou judiciaire (CODE, AFEAC). Ce type d'orientation peut permettre à des personnes de bénéficier d'un accompagnement juridique ou judiciaire plus spécialisé (ex. CDJP vers AFEJUCO). Enfin certaines associations font état de relais opérés par des officiers de police judiciaire, des professionnels médicaux ou encore certains ministères ou certaines administrations compétentes dans le secteur d'intervention (ex. CODE, AFEAC), même si ces canaux restent marginaux. Certaines synergies, dans le cadre de la lutte contre les violences sexuelles, semblent avoir subsisté (ex. OPJ points focaux formés dans le cadre d'une initiative conjointe débutée en 2003 sur la question des violences sexuelles²⁵²). Dans le secteur de la protection et de la promotion des droits humains, des liens de proximité dans l'engagement peuvent également amener à la prise en charge de membres d'associations eux-mêmes exposés, dans des cliniques juridiques où « peu de personnes viennent finalement d'elles-mêmes (ex. Toges Noires).

Sur le plan financier, la plupart des associations opèrent suivant un principe de gratuité. En cas de procédure judiciaire, la prise en charge des frais de justice peut néanmoins rester à la charge du justiciable accompagné, ou du moins en partie, en fonction de ses capacités contributives. Ces politiques sont souvent déterminées par la disponibilité d'appui forfaitaires extérieurs, qui peuvent ou non anticiper ces frais de justice, et s'interrompre dans le temps (ex. CAREO, Héritiers de la Justice). L'appui vise généralement les personnes sans ressources mais sans formalisme (« S'il fallait être formaliste, nous ne saurions pas aider » LIZADEEL). La présentation d'une attestation d'indigence n'est généralement pas requise pour une prise en charge. L'évaluation se fait de manière subjective, pour certaines associations à travers les premières questions/ données relatives à sa situation sociale et familiale (ex. AFEJUCO)

*« Nous sommes face à un défi financier, les associations sont peu nombreuses, les défis, énormes »
Un représentant associatif (NDJF)*

Qualité et impact

Le volume d'activités des associations est variable, et n'épuise certainement pas les besoins, sans limites en termes d'information et de sensibilisation. Pour les associations effectuant de l'assistance judiciaire, les chiffres rapportés fluctuent entre 5 et 15 dossiers par mois.

Plusieurs associations travaillent dans le cadre de contrats à base forfaitaire et d'objectifs essentiellement quantitatifs assignés par un partenaire financier (en particulier dans le domaine des violences sexuelles). S'agissant de l'assistance judiciaire, le contexte de fonctionnement du système judiciaire (cf. 3.2) limite clairement l'impact des prestations. Un responsable associatif résume ainsi: « *Sur 100% des cas déferés à la police, 80% sont transmis au parquet qui, à son tour, ne fixe au tribunal que 20%. Le tribunal rend les jugements dans une proportion de 10% sur les 20%. Presque 0% d'exécution des jugements rendus, à moins d'une exécution volontaire exceptionnelle* ».

Les professionnels associatifs insistent sur l'engagement qui nourrit leurs interventions. Ils défendent une différence significative entre les prestations opérées par des professionnels engagés dans un cadre associatif, et celles des avocats (souvent stagiaires) désignés dans le cadre des bureaux de consultations gratuites (BCG). (« *D'un côté, une passion, un engagement – de l'autre, une obligation dans un parcours de formation* »). L'engagement semble effectivement être l'un des critères essentiels de recrutement des avocats membres

²⁵² www.unfpardc.org/projets/icrdc.htm

ou liés à des associations (« *engagement, compétences techniques, et probité morale* » pour un responsable associatif interrogé). Localement, cet engagement est reconnu par d'autres opérateurs judiciaires dont les magistrats. Certains acteurs insistent plus sobrement sur le « facteur forfait », l'intérêt financier étant une source de motivation importante.

En réalité, le cadre associatif, dès lors que des financements externes sont disponibles, semble offrir une marge et des moyens d'actions supérieurs pour prendre effectivement en charge des dossiers et poser des actes en faveur de personnes sans ressources. Il semble également que l'accès à des opportunités de formation (déontologie et éthique, thématiques de droit) assurées par des partenaires finançant les actions d'aide légale (ex. BCNUDH, ASDI, DFID, PARJ etc.) soit un atout supplémentaire. Les formations développées par les associations elles-mêmes restent rares et davantage orientées vers les structures partenaires mobilisant des parajuristes (ex. SOS-IJM) ou les conseils susceptibles de suivre des dossiers en assistance judiciaire (ex. Groupe Lotus). Une forme de capitalisation sur l'expérience est également facilitée. Certaines associations affirment attribuer des dossiers en fonction des domaines d'expertises de leurs membres (AFEJUCO).

Les points critiques soulevés au cours des entretiens concernent notamment un défaut de formation et d'encadrement des parajuristes/associations relais. Certaines cliniques juridiques posent des critères dans l'établissement de ce type de partenariat (diplôme d'Etat, activité au sein d'une organisation de base etc.) et disent procéder à des évaluations régulières (ex. SOS IJM). Localement, des partenaires (ex. BCNUDH) s'en remettent à des critères objectifs (ex. locaux propres, agrément, organisation interne). Est également rapportée une tendance pour certaines organisations non spécialisées à vouloir investir le champ de l'assistance judiciaire des victimes dans une logique de captation des financements pouvant donner lieu à des dérives (« trafic de dossiers »). Ce type de logique fait obstacle au développement de synergies entre acteurs associatifs mais aussi avec les Barreaux et les BCG. Ces derniers mettent par ailleurs en doute la qualité des interventions des avocats associatifs, ou dénoncent ce type de logiques.

Une difficulté identifiée concernant l'assistance judiciaire, notamment des victimes, tient à sa délimitation. La plupart des partenaires financiers appuient les associations pour un nombre donné de situations, sur une base forfaitaire. La prise en charge individuelle prend généralement fin avec les notes de plaidoirie, la décision judiciaire ou encore l'acte de conciliation (remise de copies à l'association/au bailleur). Certaines associations fixant leur propre barème, calculent ainsi l'intervention sur la base de projections « jusqu'à la plaidoirie » (avec un nombre moyen de vacations anticipé). L'appui pour travailler à une exécution effective des décisions de justice n'est généralement pas anticipé.

Enjeux d'encadrement et de contrôle des prestations

« Nous évaluons notre travail selon certains indicateurs: nombre de dossiers enregistrés, jugements obtenus, l'afflux des victimes qui se confient à la clinique »

Un responsable associatif

L'encadrement, l'évaluation et le contrôle des prestations d'aide légale réalisées dans un cadre associatif sont sujets à débat. Il est difficile d'apprécier la réalité et la qualité des mécanismes internes mis en place pour le suivi des dossiers et l'évaluation des prestations. Plusieurs associations fonctionnent avec des registres et des fiches de suivi (ex. AFEAC), et organisent un suivi hebdomadaire des dossiers, dans le cadre de réunions internes (ex. JURAC, CDJP). Des coordinateurs assurent souvent la continuité dans la prise en charge, et peuvent ponctuellement assister à des plaidoiries de collègues (ex. AFEJUCO). Ils peuvent également être destinataires de rapports de fin de mission (ex. ACAJ) ou encore de points mensuels de chaque avocat, faisant rapport sur leurs dossiers (résultats obtenus, difficultés rencontrées), pour fixer au besoin de nouvelles orientations (ex. CAREO). Des fiches d'objectifs et d'évaluation peuvent également être utilisées (ex. Groupe Lotus). Dans certaines associations, il n'y a pas d'encadrement formel mais « une dynamique collective de travail » (ex. Toges Noires, NDJF). Le principe général reste celui d'une auto-évaluation interne qui semble être d'abord axée sur les résultats attendus des partenaires appuyant les

actions. L'évaluation externe semble exceptionnelle, et les objectifs fixés par les bailleurs sont souvent d'ordre quantitatif (nombre de dossiers pris en charge etc.).

Une minorité d'associations, parmi celles rencontrées, intervient en lien avec les Barreaux (cf. tableau). Quelques-unes ont développé des protocoles relatifs à la désignation d'avocats et au suivi des dossiers en lien direct avec les BCG (cas de SOS IJM, SAJ, AFEAC). Il peut également y avoir une information simple du Barreau en cas de suivi judiciaire (Groupe Lotus (ex. transmission de copies au Barreau des communications entre l'ONG et l'avocat tout au long du dossier (dans les deux sens)). Des ONG opérant ainsi, en écho aussi à certains organismes ayant appuyé le même système (BCNUDH) soulèvent néanmoins certaines frustrations quant à la qualité des prestations des avocats désignés (avocats stagiaires, pas toujours spécialisés), soulignant la nécessité d'aller vers un système plus sélectif, en termes d'engagement et de compétence, et des évaluations régulières. Pour le reste, les Barreaux ne sont généralement pas informés de la prise en charge, ni destinataires de rapport de fin de mission.

Enjeux de moyens

L'assise financière reste une problématique fondamentale pour beaucoup des associations rencontrées. Rares sont celles qui disposent de mécanismes d'autofinancements significatifs (par activités ou cotisations). Aucun financement public (hors projet spécifique) n'a été relevé dans le cadre des entretiens. En matière d'assistance judiciaire, l'appui de partenaires internationaux est très souvent forfaitaire (au dossier) et s'apparente à une forme de « sous-traitance ». Cette approche génère des variations significatives dans l'activité et les modalités d'accompagnement des justiciables, et notamment la prise en charge des frais (« dès que nombre de cas est atteint (ex : nombre fixé par le bailleur), nous sommes coincés avec les moyens du bord » rapporte une association). Elle s'avère peu propice à un développement stratégique autonome, en dehors des priorités thématiques qui tendent, en réalité, à être en premier lieu celles des bailleurs.

Beaucoup d'associations présentent ainsi une fragilité évidente, et multiplient des partenariats de court terme avec différents bailleurs. Certaines ont dû mettre un terme à leurs activités d'assistance judiciaire, au moins temporairement, suite à des ruptures d'appuis financiers externes (ex. CODE, VSV). Plusieurs associations font également état de difficultés dans l'accès aux financements, de par les exigences posées par les bailleurs (contraintes administratives, demande de financements propres).

APPUI DU PARJ

Plusieurs associations bénéficient actuellement d'un appui financier dans le cadre du plan d'action pluriannuel du PARJ. Cet appui se matérialise par des formations et un appui financier à l'aide légale, particulièrement dans le domaine des droits des femmes et droits de l'enfant. Les associations retenues bénéficient ainsi de rétribution forfaitaire, en lien avec des objectifs fixés avec le PARJ. Contrairement à ce qui était prévu, il n'existe actuellement pas de partenariat avec les barreaux et les syndicats des défenseurs. Les partenariats avec les Barreaux de Kinshasa/Gombe et Matete, de Kananga et de Matadi est en cours de concrétisation (cf. également 5.1, encadré « Appui du PARJ »)

✓ Observations et propositions

- Les propositions formulées visent, pour le Gouvernement et les partenaires internationaux, à encourager et appuyer l'engagement d'ONG :
 - actives dans le secteur de l'aide légale en matière de droits économiques, sociaux et culturels ;
 - souhaitant développer des services d'aide légale réellement généralistes ;
 - souhaitant développer une couverture significative des territoires (avec un réseau d'organisations de la société civile) et des services de proximité;
 - proactives en matière de plaidoyer concernant notamment le fonctionnement des institutions judiciaires et de l'administration pénitentiaire (monitoring de procès, courriers à l'attention des Procureurs, actions en recours visant des abus au sein même des institutions judiciaires)²⁵³. Plusieurs acteurs associatifs soulignent les limites des logiques d'appui forfaitaire pour une assistance judiciaire non-suivie d'un plaidoyer plus large (« Nous aurons aidé 30 personnes, mais quel impact sur ceux qui gèrent le système ? » note un responsable associatif à Kinshasa).



Consultation juridique, permanence de l'Association des Femmes avocates de la RDC, octobre 2013

²⁵³ « Le respect du droit est un jeu de pouvoir et de contre-pouvoirs et ne saurait être uniquement assuré par le renforcement des institutions congolaises » (Convention de financement UE-RDC, 2007, p.5, cité dans PARJ, p. 8).

5.5 ONG et organismes internationaux

L'étude n'a que marginalement couvert le travail des associations et organismes internationaux actifs en matière d'aide légale en RDC. Les observations qui suivent sont donc indicatives.

Données structurelles

Le nombre d'acteurs internationaux mobilisés dans le secteur de l'aide légale est a priori limité. L'American Bar Association (ABA) et Avocats Sans Frontières (ASF) comptent parmi les associations les plus actives en RDC. D'autres organisations, comme OSISA et OMTC sont également actives sur des dossiers particuliers, au besoin en appui de structures associatives, pour des prises en charge en assistance judiciaire.

ILLUSTRATIONS

ASF a appuyé différentes boutiques de droit, en partenariat avec les Barreaux (depuis 2006, notamment à Kinshasa, Bukavu, et Mbandaka) et est également directement active dans l'assistance judiciaire, à travers différents programmes mobilisant des avocats congolais. Des pools spécialisés ont été mis en place (ex. justice pénale internationale, avec 30 avocats, dont 22 sont basés à l'Est) et sont en cours de consolidation (pool accès à la justice). L'association met également en œuvre le Programme d'Appui au Renforcement de la Justice à l'Est (PARJE), conjointement avec RCN. Ses activités incluent l'appui au BCG de Bukavu, Bunia et de Goma. S'agissant de l'assistance judiciaire directe, ASF réserve son appui à des domaines spécifiques (torture, défenseurs des droits humains, justice pénale internationale, détention préventive et violences basées sur le genre). ASF déploie ses activités essentiellement à l'Est, avec un bureau à Bukavu (Sud-Kivu), Goma (Nord-Kivu) et Bunia (Ituri). Un projet sur la détention préventive irrégulière (DPI) devrait démarrer à Kinshasa en 2014 et couvrir le Bas-Congo et l'Equateur.

ABA est présent dans certains territoires avec le déploiement de cliniques juridiques (19) dans les provinces du Maniema, de Province Orientale, des Nord et Sud-Kivus et du Kasai oriental associant des avocats et défenseurs judiciaires (mobilisant +/- 30 avocats). L'association développe également des actions de formation et sensibilisation (loi de 2006 sur les violences sexuelles, loi de 2009 portant protection de l'enfance, droit international (convention CEDAW en particulier)). Elle subventionne également des parajuristes formés à la gestion de projet²⁵⁴.

D'autres associations encore ont axé un travail sur la médiation comme Norwegian Refugee Council (NRC), avec un programme auprès de communautés rurales à l'Est appuyant des comités locaux de médiation (Information Counselling and Legal Assistance (ICLA))²⁵⁵.

Plusieurs agences, fonds et programmes des Nations unies sont également actifs (PNUD, BCNUDH, UNICEF). Le PNUD apporte notamment un appui structurel aux Barreaux (Programme « Renforcement de l'accès des femmes à la justice: sécurisation et autonomisation des populations dans les Kivus et en Ituri »). Certains appuis visent un renforcement de capacités (ex. UNICEF, avec des formations en matière de justice des mineurs, notamment à Kinshasa/Matete) où l'appui à prise en charge de dossiers d'assistance judiciaire (PNUD, UNICEF). Plusieurs bureaux du BCNUDH (Matadi, Kananga) semblent également être ponctuellement actifs en matière d'assistance judiciaire (ex. assistance judiciaire en matière de violences sexuelles), y compris parfois indirectement, avec notamment la prise en charge de déplacements d'avocats sur certaines procédures. UN-HABITAT et UNHRC ont également développé des programmes de médiation en matière foncière, en partenariat avec l'UE²⁵⁶.

Du point de vue thématique, des déséquilibres peuvent être identifiés. Plusieurs acteurs internationaux interviennent ainsi principalement sur la problématique des violences sexuelles ou des violences basées sur le genre ou sur l'accès des femmes à la justice (ABA,

²⁵⁴ www.americanbar.org/advocacy/rule_of_law/where_we_work/africa/democratic_republic_congo/programs.html

²⁵⁵ www.nrc.no/?did=9677879

²⁵⁶ www.un.org/en/land-natural-resources-conflict/country/drc.shtml ; voir également: Guide de médiation foncière basée sur l'expérience de l'est de la République démocratique du Congo, ONU-HABITAT, GLTN, (2013)

PNUD). Sur le plan géographique, il existe une concentration indéniable des activités à l'Est du pays. Celle-ci se vérifie en réalité pour l'ensemble des activités relevant du secteur judiciaire²⁵⁷. Certaines provinces (ex. Bandundu, Equateur, Kasai-Oriental), sont, d'après les professionnels interrogés, plus en retrait s'agissant de la présence d'acteurs internationaux pouvant appuyer des activités d'aide légale.

Accessibilité

L'accompagnement judiciaire développé par des associations internationales relève généralement du pro deo et fait intervenir un processus de sélection, suivant leurs thématiques de travail respectives. En pratique, il en découle une offre d'assistance judiciaire centrée, en matière pénale, sur l'assistance des victimes/parties civiles (victimes de crimes internationaux, torture, violences sexuelles). Les critères peuvent faire intervenir une appréciation du caractère emblématique du cas et de son impact potentiel en matière de jurisprudence notamment (cas pour ASF).

Plusieurs associations mobilisent des avocats dans des cas particulièrement sensibles (ex. affaire Chebaya) et peuvent également travailler conjointement sur des cas sensibles. Dans le cadre du projet Uhaki Safi à l'Est, ASF déploie des services d'information sur les droits et prévoit, en lien avec les BCG, une prise en charge pour une assistance judiciaire à des publics ciblés comme prioritaires: « victimes de crimes internationaux, de violations graves des droits humains, personnes en situation de détention préventive illégale, et victimes de violences basées sur le genre ». Les mineurs et femmes détenues bénéficieront d'une assistance judiciaire directe.

Qualité et impact

Les capacités des associations internationales leur assurent un volume d'activité généralement supérieur à celui des associations nationales, notamment en terme d'assistance judiciaire, même s'il reste quoi qu'il en soit limité au regard des besoins.

Les ONG internationales citées s'appuient sur des pools d'avocats congolais sélectionnés, dans le cadre d'appel à candidatures réguliers pouvant associer les Barreaux (à minima pour la diffusion des appels). ASF mobilise, sur la base de conventions, les avocats pour la prise en charge de dossiers dans un cadre pro deo. Les avocats sont retenus sur des critères de compétence, de disponibilité, et d'efficacité. ABA fonctionne avec un système d'abonnement mensuel, qui n'est pas sans poser question du point de vue déontologique (cf. 1.3 - encadré). Les avocats bénéficient aussi de formations thématiques régulières.

Plusieurs aspects positifs sont à relever dans l'approche de ces associations. Ils concernent notamment :

- l'information des justiciables accompagnés sur le plan judiciaire (enregistrement du consentement pour une prise en charge, information sur la possibilité de mettre un terme à l'action (qui continuera néanmoins à l'initiative du Ministère public) etc.).
- l'étendue de la prise en charge: ex. ASF, requiert désormais des avocats que des actes soient posés en matière d'exécution (ex. mise en demeure), plutôt que la prise en charge prenne fin avec la soumission des notes de plaidoirie.

²⁵⁷ Afrimap/OSISA (2013), p.145

✓ Observations

Différents points de tension particuliers ont été identifiés par les acteurs interrogés. Ils concernent :

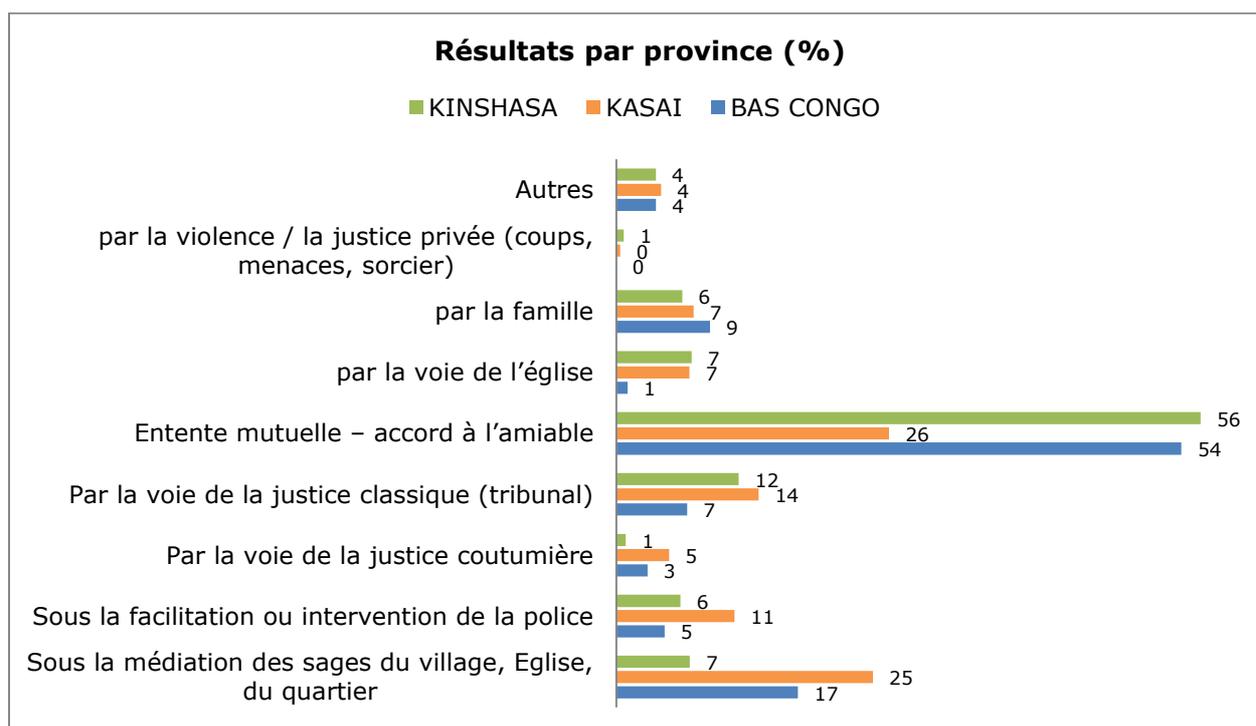
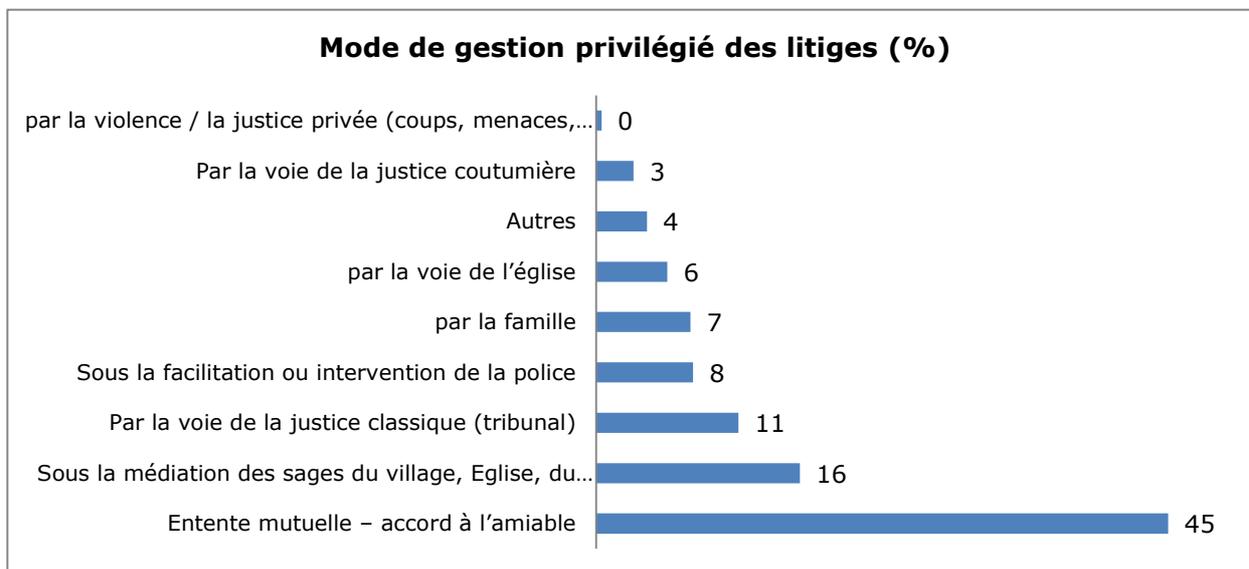
- la mobilisation pro deo d'avocats pour assister des victimes/parties civiles dans des procès où les prévenus sont défendus par des avocats stagiaires désignés parfois tardivement par les Barreaux, non rétribués ou faiblement en comparaison et n'ayant pas bénéficié des formations accessibles à ceux des pools associatifs. Plusieurs acteurs confirment ainsi des risques avérés de déséquilibres, notamment dans les contentieux relatifs à la justice pénale internationale et aux violences sexuelles où les prévenus sont également exposés à des manipulations et des erreurs judiciaires²⁵⁸. Ces déséquilibres viennent s'ajouter à d'autres (ex. entre avocats formés et magistrats non formés sur une nouvelle matière) et à des biais possibles liés à l'appui aux audiences foraines²⁵⁹, dans lesquels plusieurs de ces acteurs internationaux sont engagés (ABA, ASF, PNUD mais aussi UNHCR). Le différentiel de qualité dans l'assistance tend à remettre en question le caractère équitable du procès. Des efforts ad hoc de coordination ont été engagés entre partenaires internationaux pour y remédier, dans le cadre de dossiers particuliers de crimes internationaux jugés en audience foraine à l'Est.
- la coopération avec les Barreaux et Syndics : les désignations par le Barreau d'avocats faisant partie de pools spécialisés apparaissent exceptionnelles (1 cas identifié par ASF pour la défense de prévenus). Dans le cadre des audiences foraines il existe une nécessité de standardiser les modalités de sélection des conseils. Localement, des plaintes officielles ont pu être formulées par les Barreaux et Syndics à l'encontre d'acteurs internationaux multiples, accusés d'intervenir directement ou indirectement dans les désignations de conseils ;
- la coordination, s'agissant notamment du soutien aux Barreaux et aux BCG: différents programmes d'appui et actions tendent, de l'aveu même des acteurs qui les portent, à se superposer ou à s'imposer sans réelle volonté autonome ou appropriation stratégique par les acteurs locaux.

²⁵⁸ N.Douma/D. Hilhorst, (2012), p.65

²⁵⁹ Afrimap/OSISA (2013), p.146 ; N. Douma et D.Hilhorst, (2012), p.62

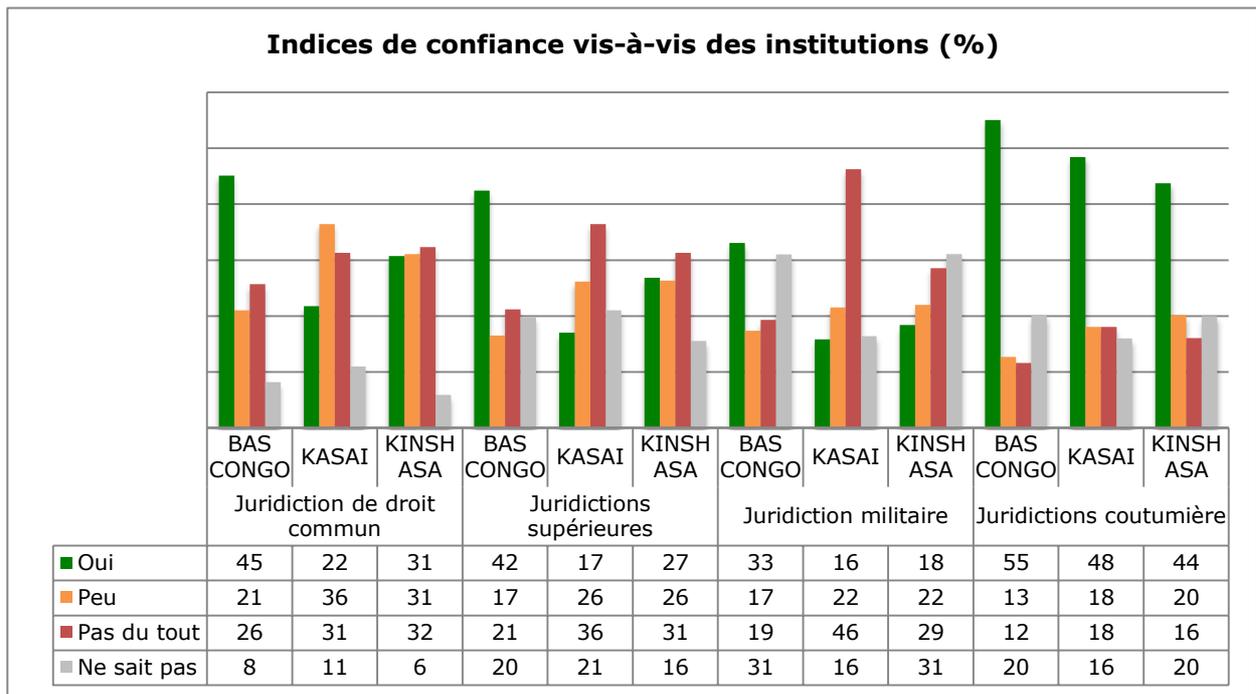
6. CONNAISSANCES, EXPERIENCES ET ATTENTES DES JUSTICIABLES

6.1 Rapport à l'institution judiciaire, perceptions du système et de ses opérateurs

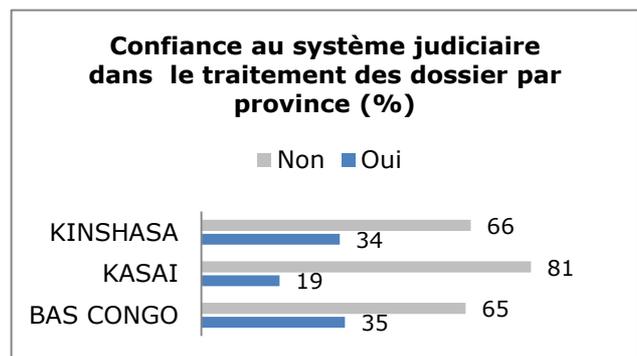
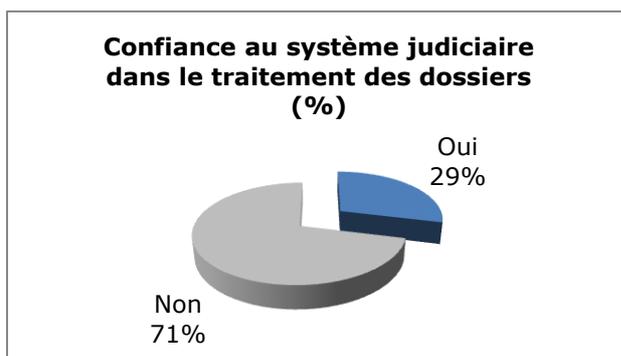


L'enquête auprès des justiciables suggère que le système judiciaire constitue une voie parmi d'autres, et pas nécessairement la voie prioritaire, pour régler les litiges (11% des personnes interrogées disent privilégier cette option). Le recours à la médiation communautaire (sages du village, église) vient avant au Bas-Congo (17%) et plus encore au Kasai-Occidental (25%). A l'Est, la conciliation des sages est une voie qui recueille la confiance d'une proportion importante des justiciables (plus de 3 sur 4).

58% des justiciables précisent que leur choix, s'agissant de la voie de recours à mobiliser, dépend aussi du type de litige et notamment de sa gravité. Parmi les motifs principaux de non recours au système judiciaire figurent le fait d'opter pour une solution/un règlement à l'amiable pour plus d'une personne sur 2 (51%) ; un défaut de confiance dans le système judiciaire (17,5%) et le manque de ressources pour engager un recours (10,3%).

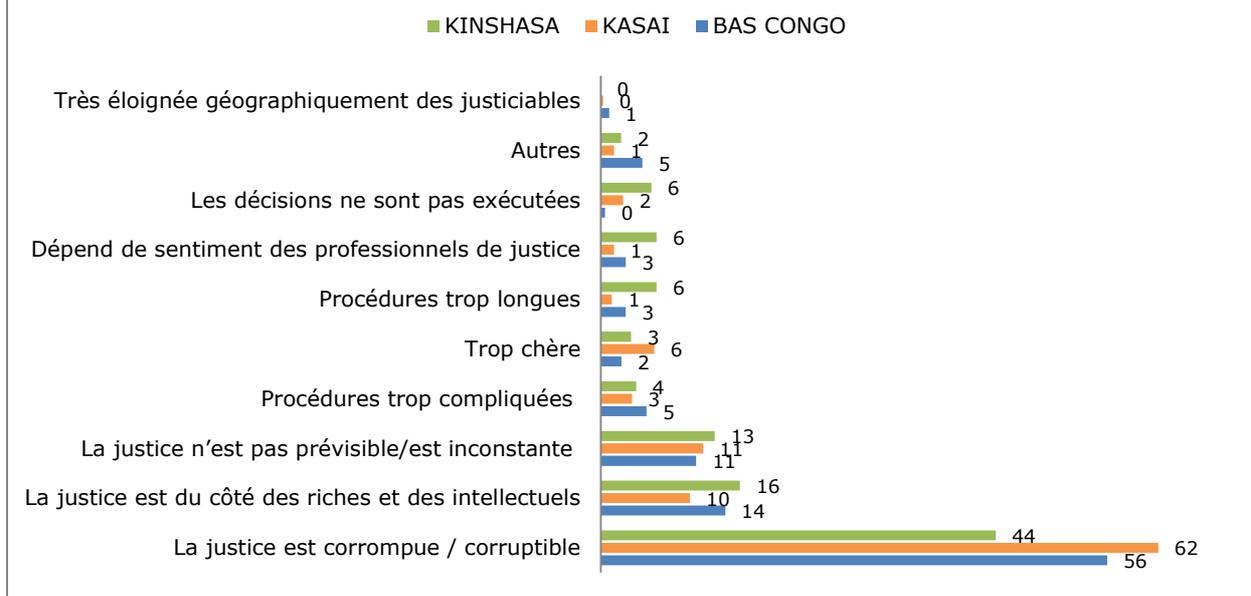


Les niveaux de confiance dans les juridictions de droit commun sont clairement inférieurs à ceux des juridictions coutumières, y compris à Kinshasa. L'écart est le plus important au Kasai-Occidental où 2 justiciables sur 3 ne font pas ou peu confiance aux juridictions de droit commun, là où près d'un sur 2 fait confiance aux juridictions coutumières. Les juridictions supérieures (Cours d'appel, Cour Suprême de Justice) ne sont globalement pas perçues comme plus fiables que les tribunaux de Paix ou TGI. La confiance accordée aux juridictions militaires est également plus faible que celle accordée aux juridictions de droit commun (avec un 46% d'opinion négative notable concernant le Kasai). A l'Est, les indices de confiance vis-à-vis des juridictions de droit commun sont de 41,1% au Sud Kivu, 51,4% au Nord Kivu, et 45,7% en Ituri (et respectivement de 37,2% ; 44,9% et 17,4% pour les juridictions supérieures).

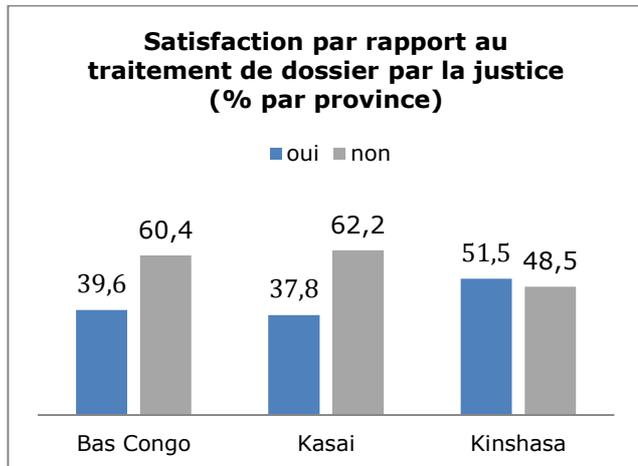


Le système judiciaire connaît un déficit de confiance important, puisqu'une large majorité des justiciables interrogés considèrent que celui-ci ne traite pas adéquatement les dossiers (71%). La proportion est plus haute encore au Kasai-Occidental avec plus de 4 personnes sur 5 étant de cet avis (81%). Les taux « d'insatisfaction » enregistrés à l'Est sont du même ordre: 79% pour le Sud Kivu, 69% pour le Nord Kivu et 61% pour l'Ituri. Dans l'ensemble des provinces, ils sont supérieurs aux taux qui concernent l'appréciation par les justiciables du traitement d'une affaire les concernant directement (cf. page suivante). On peut donc noter un écart entre perceptions générales et expériences du système judiciaire.

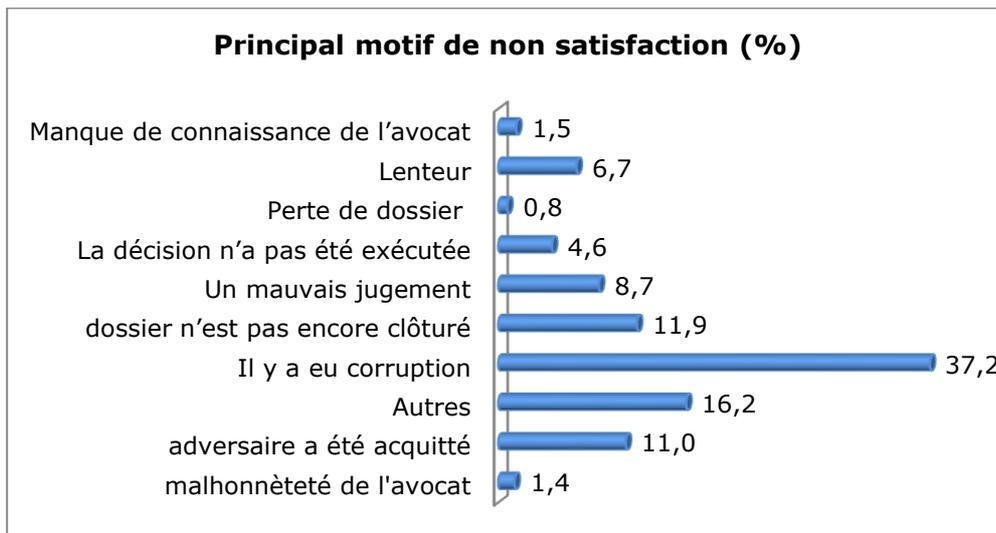
Motifs de défaut de confiance dans le système judiciaire par province (%)



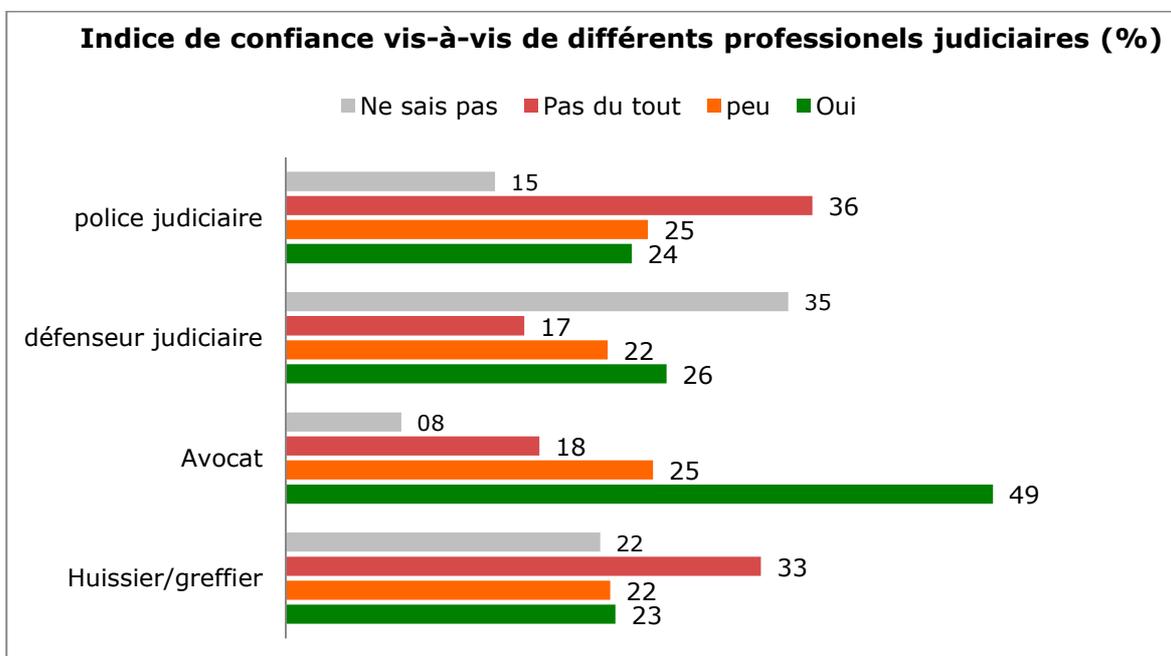
La corruption constitue, de loin, le premier motif à l'origine de ce défaut de confiance, et ce dans les 3 provinces. Viennent ensuite le sentiment que la justice est favorable aux riches et aux intellectuels, et reproduit donc les inégalités sociales ; et que la justice n'est pas suffisamment prévisible. Le problème de la corruption/partialité de l'autorité judiciaire n'est que marginalement identifié par les justiciables interrogés à l'Est (1% du panel).



Parmi les personnes dont le litige a connu des suites judiciaires, les personnes insatisfaites sont majoritaires (57%). La proportion est néanmoins inférieure à celle du panel global des justiciables (71%). L'on peut également noter des écarts significatifs entre les provinces du Bas-Congo et du Kasai-Occidental d'une part (respectivement 60,4 et 62,2% d'insatisfaction), et Kinshasa, où l'on constate un relatif équilibre (avec 48,5% de satisfaction). Parmi les principaux motifs de satisfaction rapportés: l'obtention d'une condamnation (63% et 48,6% comme motif secondaire), le fait que la loi « ait été appliquée » (14%) et l'obtention d'une forme de réparation (12%). Ces résultats sont très proches de ceux constatés à l'Est, puisque 56,4% des personnes interrogées (en Ituri, Sud-Kivu et Nord Kivu) étaient très satisfaites ou globalement satisfaites du traitement de leur dossier (1 personne sur 5 n'étant pas du tout satisfaite).

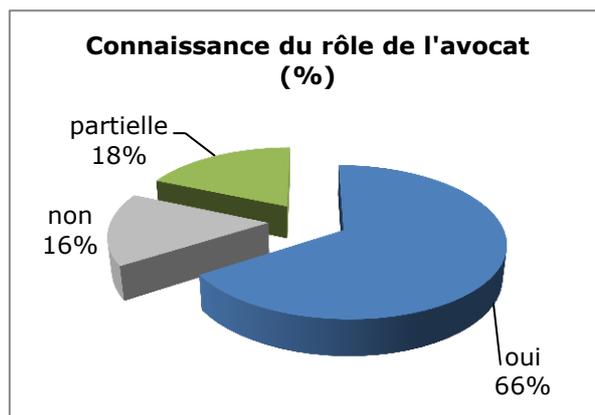
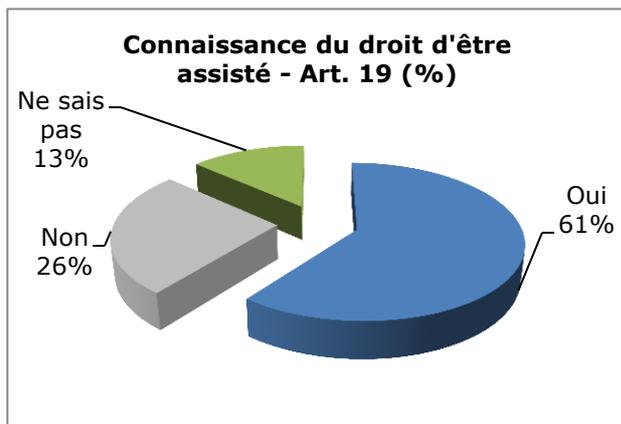


Le sentiment qu'il y a eu corruption reste le principal motif de non-satisfaction (avec des taux plus élevés au Bas-Congo (43%) et au Kasai-Occidental (38%) qu'à Kinshasa (33%)). Le conseil n'est que marginalement mis en cause pour malhonnêteté (1,4%) ou défaut de compétence (1,5%). L'absence de célérité dans la procédure semble aussi être l'un des motifs importants (si l'on combine les personnes mentionnant explicitement « la lenteur » de la procédure, et celles indiquant que leur dossier n'est pas encore clôturé). La « lenteur » de la justice figure en effet en tête des motifs complémentaires de non-satisfaction. Elle est citée par 28, 5% des justiciables interrogés à ce titre. Cette « lenteur » est également fréquemment soulevée par les justiciables interrogés à l'Est (29%), où les problématiques de classement sans suite (21% globalement, et 29% au Sud-Kivu) et le manque d'information sur les procédures (11%) sont également cités. Pour l'ensemble du panel, le coût de la justice n'est pas une source majeure de non-recours ou de d'insatisfaction. Seuls 5% des justiciables interrogés à l'Est y ont fait référence. Ils sont 3,5% dans les provinces de l'Ouest (Kinshasa, Bas-Congo, Kasai-Occidental).



Comparativement, les justiciables semblent faire davantage confiance aux avocats (près d'un sur deux) qu'aux autres professionnels judiciaires. L'indice de confiance est particulièrement faible pour les officiers de police judiciaires (36,5% de justiciables ne leur accordant aucune confiance) et les huissiers/greffiers (près d'un justiciable sur 3 ne leur accordant aucune confiance). Pour ces derniers, le résultat est sans doute pour beaucoup lié à la problématique des frais irréguliers évoquée dans l'étude.

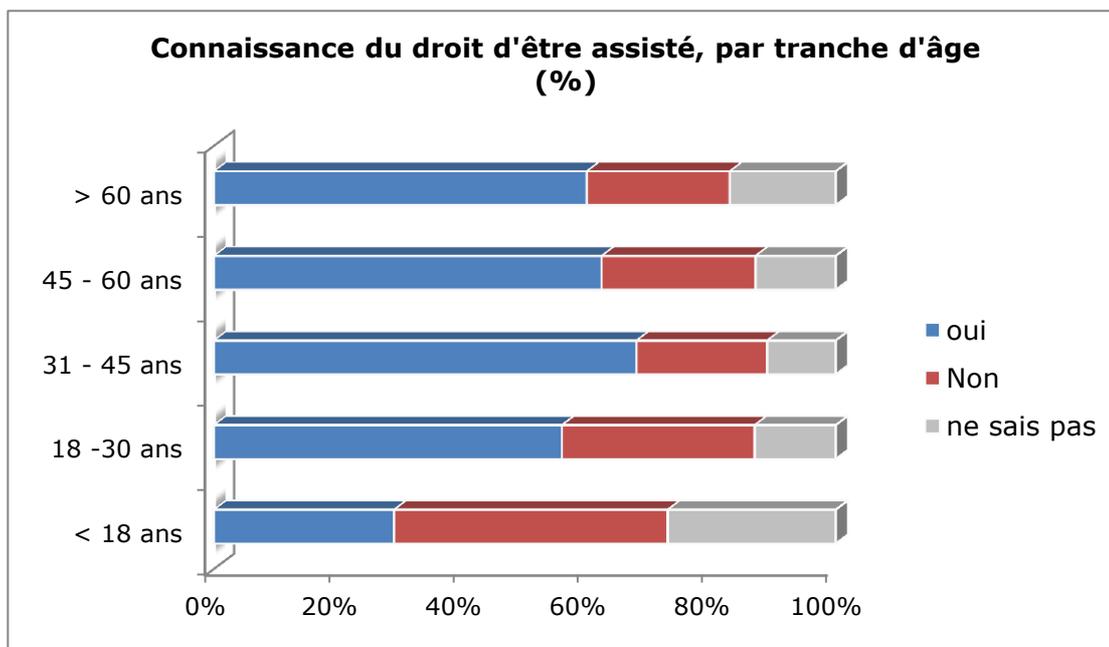
6.2 Connaissance des droits et dispositifs existants et orientation générale

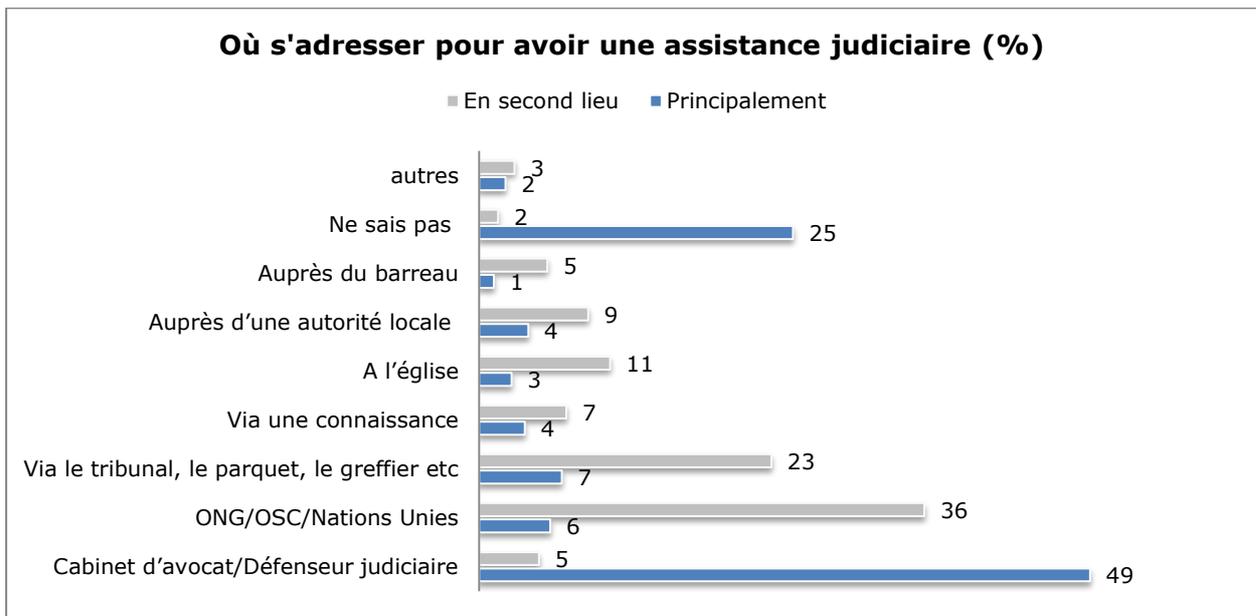


La connaissance du rôle de l'avocat apparaît relativement bonne, puisque 84% des personnes sondées ont une connaissance au moins partielle (18%) sinon bonne (66%) de celui-ci. Le constat est donc similaire à celui fait à l'Est (où 63% des personnes déclaraient savoir ce qu'est un avocat), où une majorité de personnes avait une connaissance au moins partielle du rôle de l'avocat. 59% des personnes interrogées n'ont pas connaissance du rôle du défenseur judiciaire. La confusion entre avocat et défenseur semble fréquente.

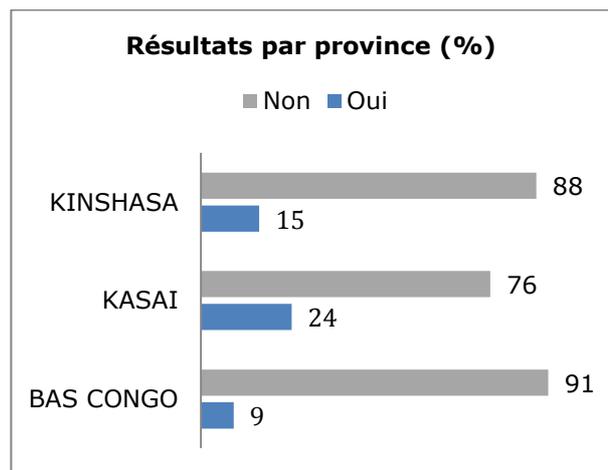
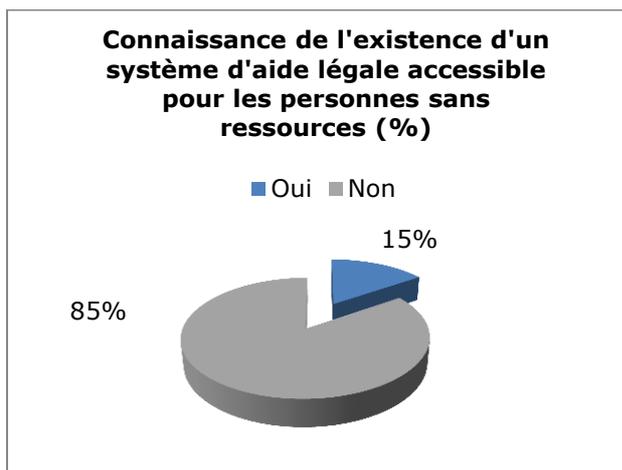
Les résultats sont moins encourageants concernant les personnes en détention : 45% ont une connaissance partielle du rôle de l'avocat, 26% en ont une connaissance plus complète. Plus d'un détenu sur 4 ne cerne donc pas le rôle d'un avocat. Le défaut d'information est encore plus important chez les mineurs : 39% ne connaissent pas le rôle de l'avocat.

S'agissant du droit d'être assisté à toutes les phases de la procédure pénale (garantie constitutionnelle), la proportion est plus faible. Plus d'une personne sur 4 est d'avis que ce droit n'existe pas, et 13% ne savent pas se prononcer. Les mineurs sont les moins informés sur cette question (44% sont d'avis que ce droit n'est pas garanti et 27% ne savent pas répondre).

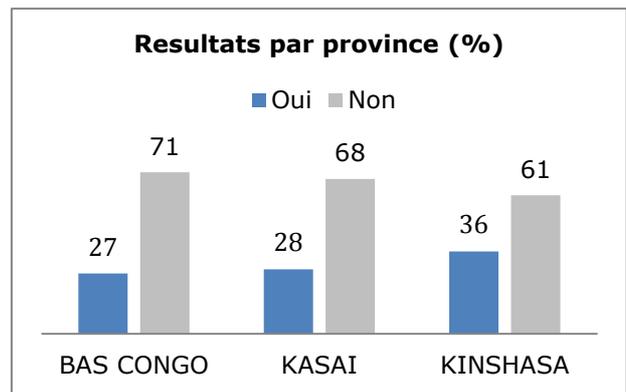
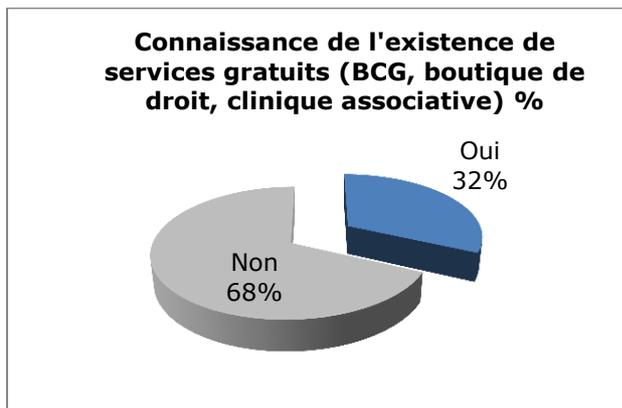




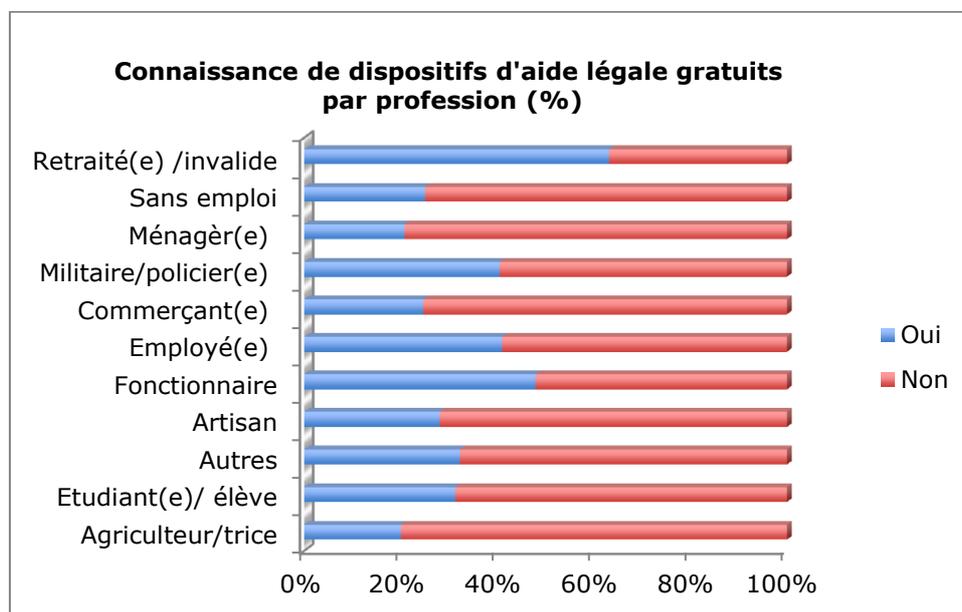
Une personne sur 4 déclare ne pas savoir où s'adresser pour bénéficier d'une assistance judiciaire. Pour ceux qui savent s'orienter, près d'une personne sur deux mentionne le cabinet d'avocat/de défenseurs judiciaires. Les structures associatives (ONG, organisation de la société civile) et les Nations unies viennent ensuite (6% en premier lieu, 36% à titre secondaire), de même que les juridictions (tribunal, parquet, greffier), qui restent donc identifiées aussi comme des lieux relais. Ces résultats confirment la confidentialité des services du type BCG mis en place par les Barreaux. Ces derniers ne sont en effet que peu cités par les justiciables, (1% à titre principal et 5% en second lieu). Le constat n'était pas foncièrement différent à l'Est où les Barreaux étaient cités par moins de 7% des justiciables. 20% des justiciables (1 sur 5) y indiquaient ne pas savoir comment accéder à l'assistance judiciaire. Les structures associatives ou organismes internationaux y sont citées plus fréquemment : ainsi pour plus d'un justiciable sur 2 interrogé à l'Est, l'assistance judiciaire peut être obtenue auprès d'une ONG, une organisation de la société civile ou un bureau des Nations Unies (UN). Ces structures y sont identifiées pour une aide légale par 1 justiciable sur 3 (33,3%).



La connaissance de l'existence d'un système d'aide légale accessible aux personnes sans ressources – en principe – est relativement marginale. 15% des personnes ont connaissance de cette possibilité.

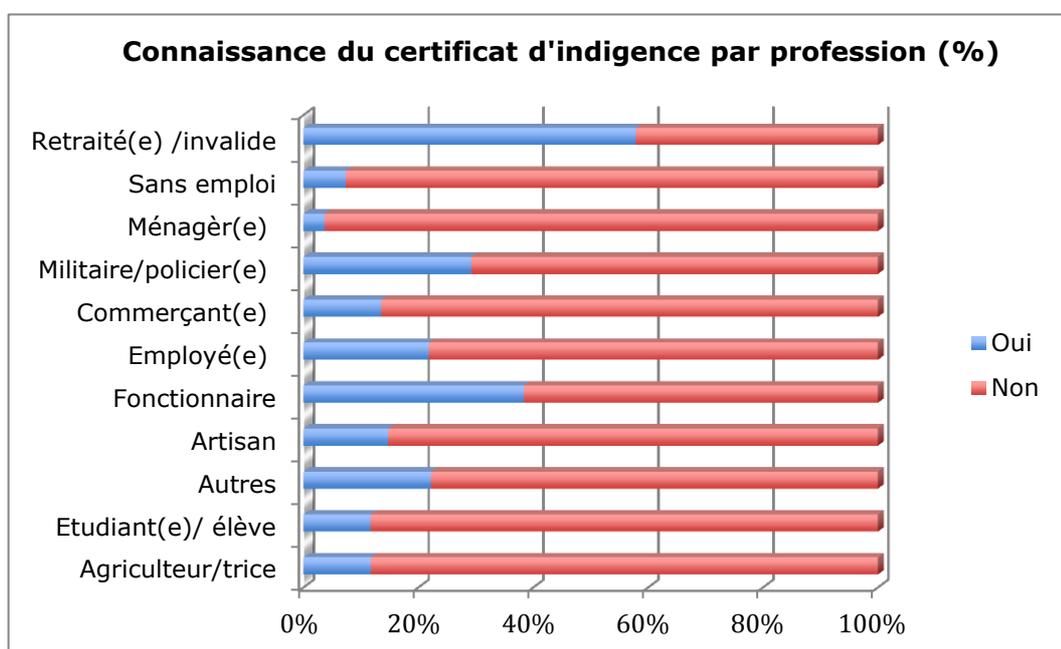
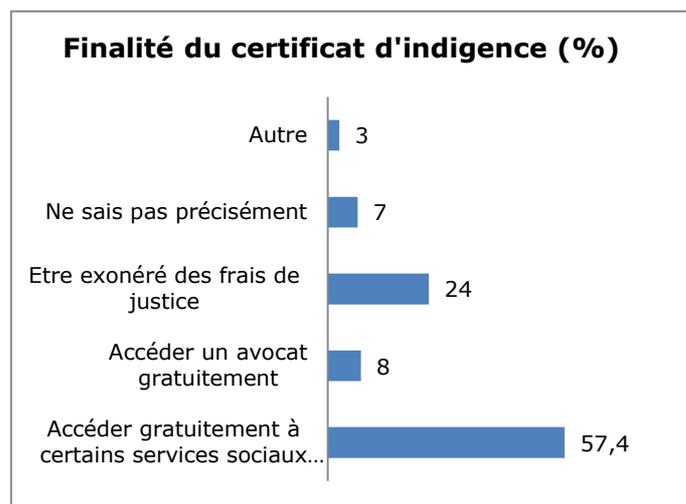
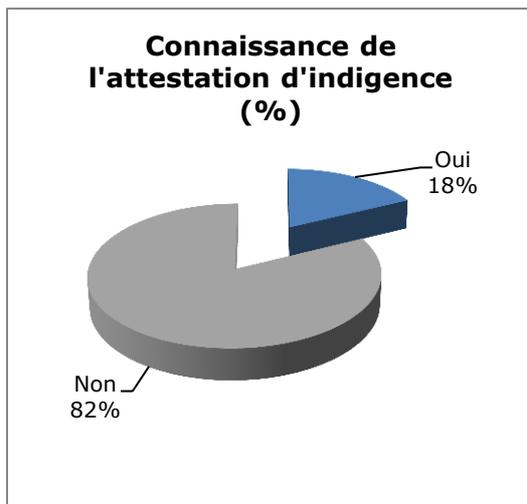


La connaissance plus concrète de l'existence de services gratuits quels qu'ils soient (BCG des Barreaux, Boutique de droit/clinique juridique associative) reste aussi limitée, puisque 68% des personnes interrogées n'identifient pas ce type de service (71% au Bas Congo). S'agissant du type de service, ce sont essentiellement des structures associatives qui sont citées (ex.: JURAC, AFEJUCO, CDJP dans le Bas-Congo; LIZADEEL, Boutique de droit REFEDEF, AJSOV, RIAC (Réseau Indépendant Anti-Corruption) dans le Kasai-Occidental; la boutique de droit de Matete (« Apocalypse 22 », « BCG Matete », « Boutique de droit de N'Djili ») le Centre Carter, La voix des sans voix (VSV), Les Amis de Nelson mandela, ASADHO, Armée du Salut, ASF, à Kinshasa). Les Barreaux/BCG sont plus exceptionnellement mentionnés. Dans les provinces de l'Est couvertes, 78,4% des personnes interrogées déclaraient ne pas savoir où trouver un bureau offrant des services d'aide légale. Ce même taux est de 91,3% en Ituri, 78,5% au Nord Kivu et 66,5% au Sud Kivu²⁶⁰.



La capacité à s'orienter vers les dispositifs gratuits d'aide légale est plus faible chez les agriculteurs et chez les personnes sans emploi, public pourtant cible de ce type de services. Les retraités, et dans une moindre mesure, les fonctionnaires, sont nettement plus informés.

²⁶⁰ Synthèse « Etat des lieux de l'accès à la justice à l'Est de la RDC », Baseline du projet « Uhaki Safi », 2013

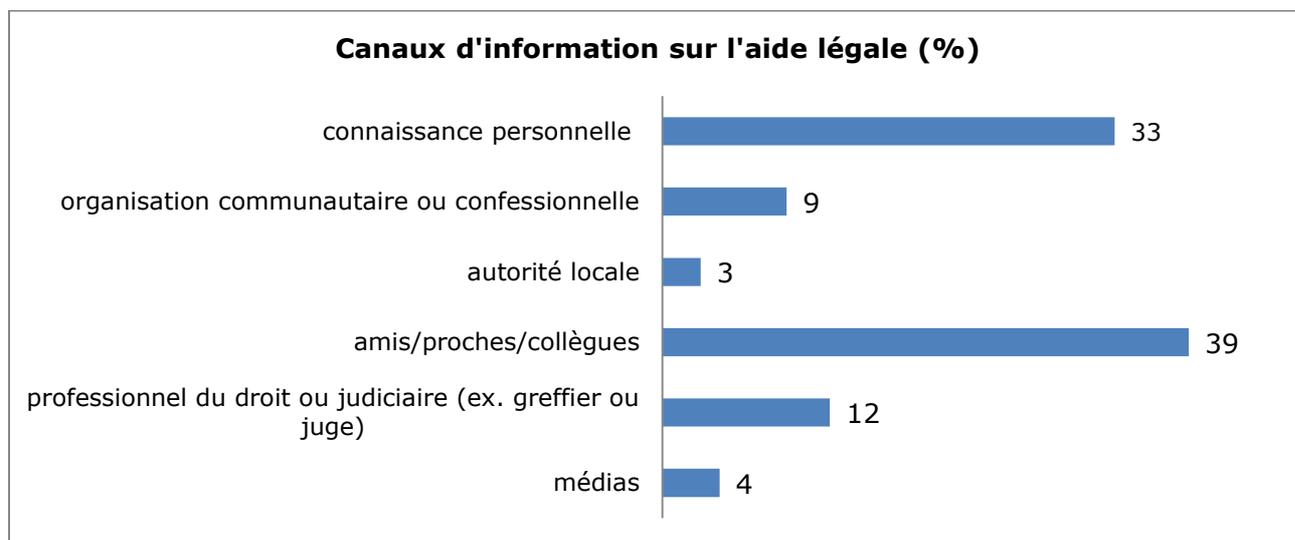


La connaissance de l'attestation d'indigence est donc limitée chez les justiciables interrogés (18%) et tout particulièrement chez le public cible : les personnes sans ressources (7%, soit moins d'une personne sur 10). Elle est en revanche relativement élevée s'agissant des personnes retraités/invalides, puisqu'une majorité en a connaissance (58%). A l'Est, le degré de connaissance du certificat d'indigence est comparable: 17% (23% au Sud-Kivu, 11,9% au Nord Kivu et seulement 9,4 % en Ituri).

Chez les personnes familières de ce document, son usage à des fins judiciaires est cité par près d'une personne sur trois à l'Ouest (32%), celui à des fins sociales autres restant globalement mieux connu (57,4% globalement à l'Ouest, 53% à Kinshasa, 78% au Kasai-Occidental ; 57,8% globalement à l'Est, 50% au Sud-Kivu, 64% au Nord-Kivu et 70% en Ituri). C'est seulement au Bas-Congo que l'usage judiciaire à des fins d'exonération des frais de justice (46%) est plus fréquemment cité que l'usage à des fins sociales autres (30%).

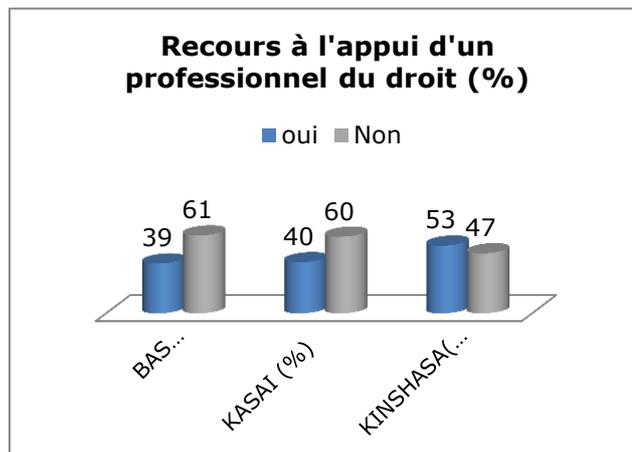
Seulement 8% des justiciables connaissant le document font état de la possibilité d'user de cette attestation pour accéder à un avocat gratuitement. Ces résultats confirment les informations recueillies auprès des services sociaux compétents : les justiciables, au titre des avantages judiciaires, y ont davantage recours pour obtenir une exonération des frais (24%),

et notamment des droits proportionnels. S'agissant de l'accès à l'avocat gratuit, le constat est commun aux trois provinces: seuls 8% à Kinshasa, 9% au Kasai-Occidental, et 5% au Bas-Congo y font référence. La situation est différente à l'Est: 23,9% des justiciables ayant connaissance du certificat font référence à l'accès à un avocat contre seulement 8,3% à la possibilité de dispense de frais de justice.



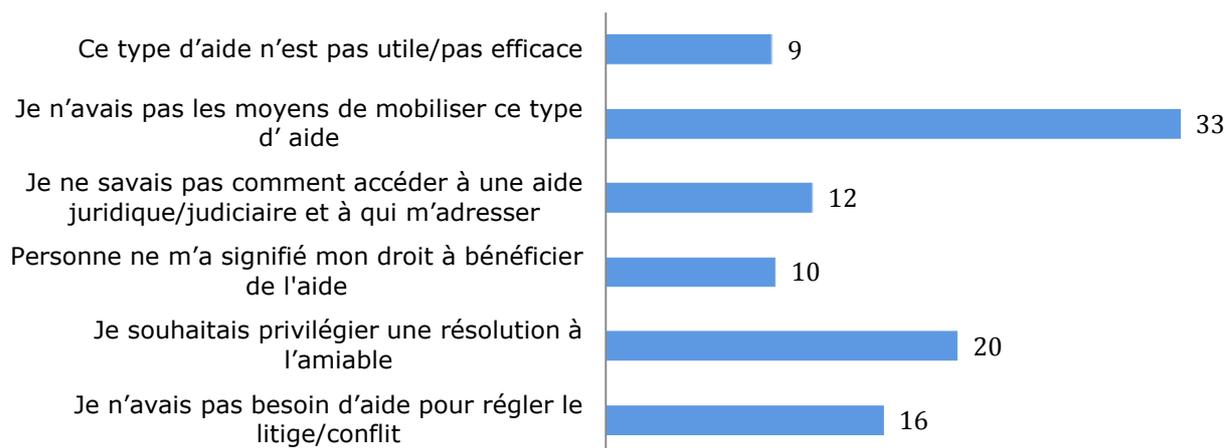
Les personnes ayant eu recours à un professionnel d'aide légale (payant ou dont la prestation est gratuite) s'en sont principalement remises à leur connaissance personnelle (33%) ou à des amis/proches ou collègues (39%). Les professionnels judiciaires (12%) et les autorités locales dans une moindre mesure encore (4%) sont des sources d'orientations plus marginales. Aucune variation notable n'est identifiée suivant les provinces.

6.3 Recours et non recours à l'aide légale, évaluation des prestations



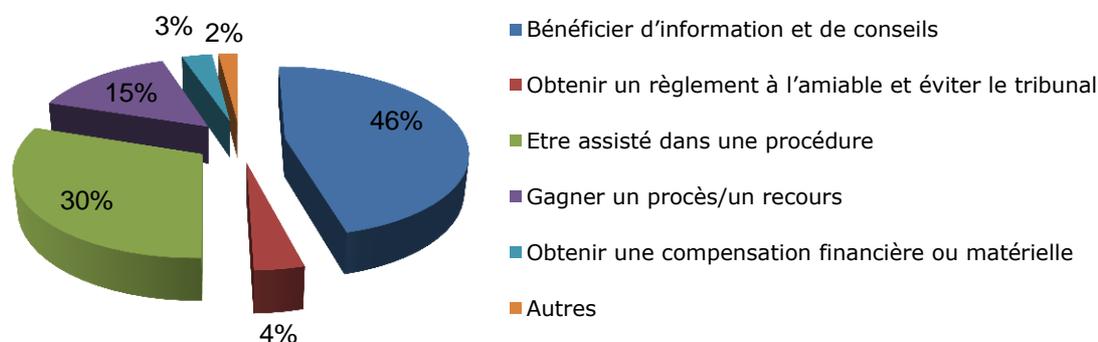
Plus d'une personne sur deux confrontée à un problème de droit n'a pas eu recours à un professionnel pour la conseiller ou l'assister. Ces personnes sont proportionnellement plus nombreuses au Bas Congo (61%) et au Kasai-Occidental (60%) qu'à Kinshasa (47%). Parmi les justiciables « étant ou ayant été confrontées à la justice, elle-même ou via un proche ». à l'Est, 52% déclaraient avoir bénéficié d'un service d'aide légale (69% au Nord Kivu, 57% pour le district de l'Ituri et seulement 40% pour le Sud Kivu.)

Motif de non recours à un professionnel du droit (%)

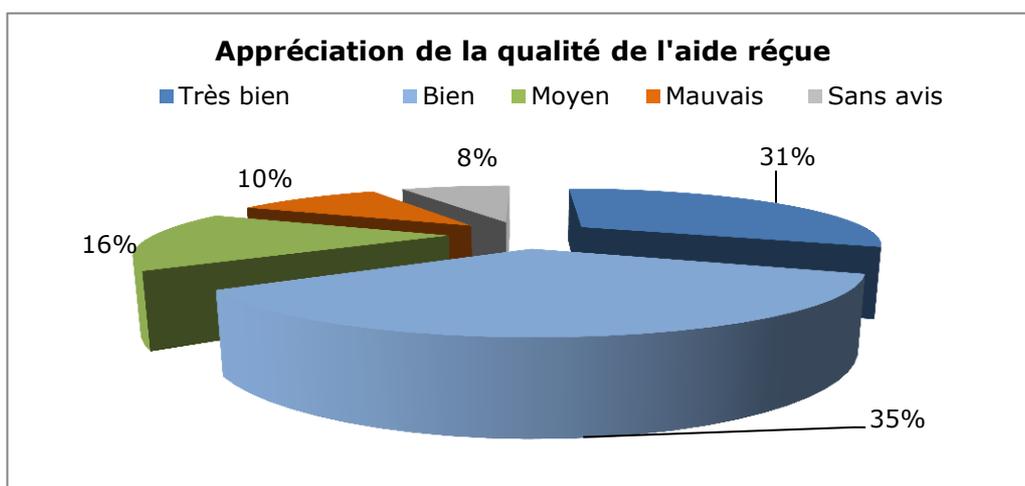


Le principal motif de non recours est l'absence de ressources (33%). Les difficultés pour s'orienter (12%) et l'absence de connaissance du droit à bénéficier d'une aide légale (10%) sont des facteurs également importants. La grande majorité des personnes qui ont sollicité un professionnel du droit se sont adressés à un avocat (85,4% sur l'ensemble du panel), suivi pour 5,8% de défenseurs judiciaires et 3,9% de juriste/avocats membre d'une association. Il faut préciser que les avocats intervenant dans un cadre associatif n'ont pas nécessairement toujours été identifiés comme tels par les personnes interrogées. Par ailleurs la distinction entre avocat et défenseur judiciaire n'est pas toujours évidente pour les justiciables.

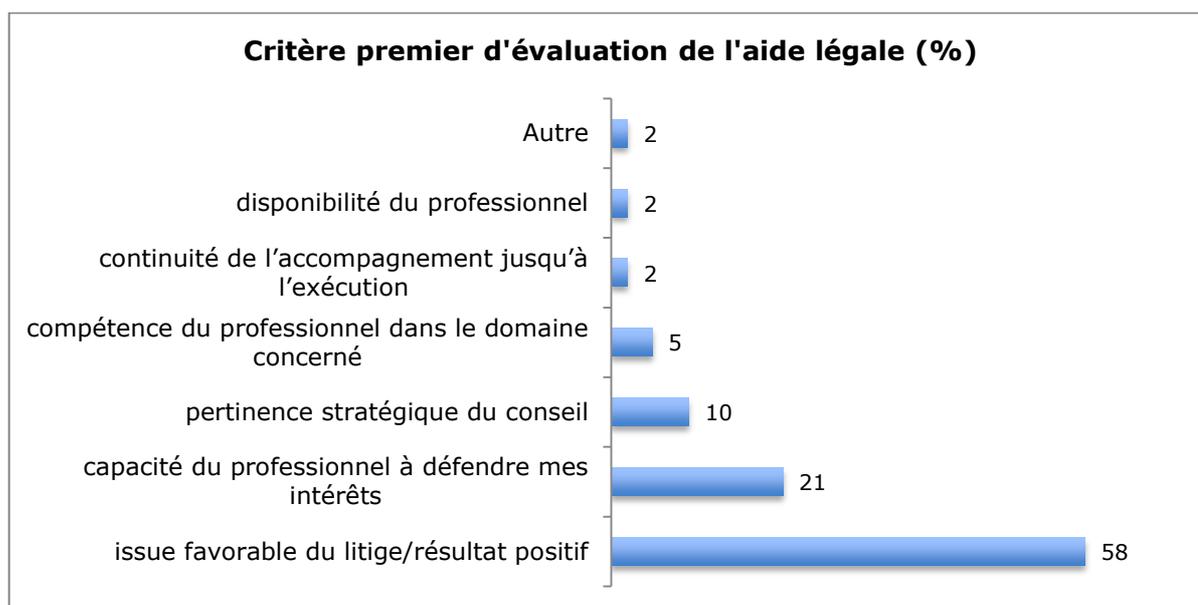
Objectif à l'origine du recours à un professionnel d droit (%)



L'on constate que le besoin d'aide juridique, c'est-à-dire d'information et de conseil est important chez les justiciables ayant fait appel à un avocat ou autre conseil (46%). Aucune variation notable n'est identifiée suivant les provinces. Les résultats à l'Est sont sensiblement comparables : 45% des personnes ayant bénéficié d'une aide ont obtenu conseil et orientation, 26% l'assistance judiciaire d'un avocat (26%), 10% une aide sous forme de médiation/rédaction de courriers administratif.



L'évaluation globale de la qualité de l'aide légale est relativement positive, puisque près de 2 personnes sur 3 se sont dites satisfaites (66% dont 31% de « très bien » et 35% de « bien »). Les personnes non satisfaites ont pu citer les motifs suivants : l'avocat désigné ne s'est jamais présenté ou a demandé de l'argent ; l'avocat a disparu une fois qu'il a été payé ; l'avocat assistant ne disposait pas de l'expérience requise ou était incompetent ; l'avocat a été malhonnête. Ces témoignages font écho aux entretiens menés avec les professionnels, suggérant les problèmes d'encadrement des pratiques en matière d'honoraires ou encore de désistements de conseils (dans le cadre de commissions d'office).

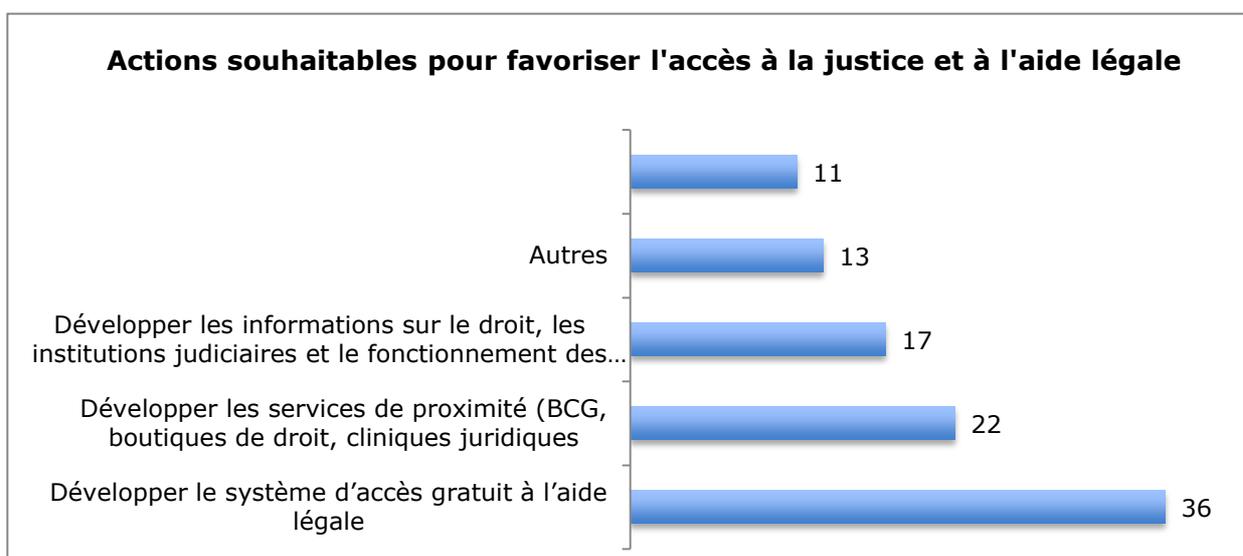


Pour les justiciables interrogés, l'issue du litige (obtention d'un jugement favorable, de son exécution) reste le principal critère d'évaluation de l'aide légale dont ils ont pu ou pourraient bénéficier. Suivent les capacités du professionnel à défendre ses intérêts, et la pertinence stratégique du conseil.

6.4 Points de vue et attentes en matière d'action publique



Une large majorité de justiciables est d'avis que certaines personnes devraient pouvoir bénéficier d'un accès facilité à l'aide légale (71%). 6% considèrent que c'est en réalité toute personne confrontée à la justice qui devrait pouvoir bénéficier d'une aide légale. Les catégories de personnes les plus citées spontanément sont les personnes sans ressources (66%), les femmes (7%, 9% si l'on inclue les veuves) et les mineurs (7%). Parmi les autres catégories citées par les justiciables : les personnes marginalisées/discriminées telles que les albinos ou les pygmées ; les fonctionnaires de l'Etat, militaires et policiers ; les personnes poursuivies pour des « infractions politiques » et les personnes en détention.



Les justiciables expriment spontanément des attentes fortes s'agissant du développement du système d'accès gratuit à l'aide légale (36%), de même que du développement des services d'aide légale de proximité (22%) et d'information sur le droit, les institutions judiciaires et le fonctionnement des procédures (17%). Les attentes sont particulièrement fortes au Kasaï-Occidental s'agissant de l'accès au système d'aide légale (44%) et aux services de proximité (30%) alors que l'offre correspondante est actuellement très peu développée. Parmi les autres actions citées spontanément (« autres ») figurent la lutte effective contre la corruption et le favoritisme dans le secteur de la justice ; l'inspection rigoureuse des institutions judiciaires ; ou encore l'amélioration des conditions de travail des différents acteurs du système judiciaire.

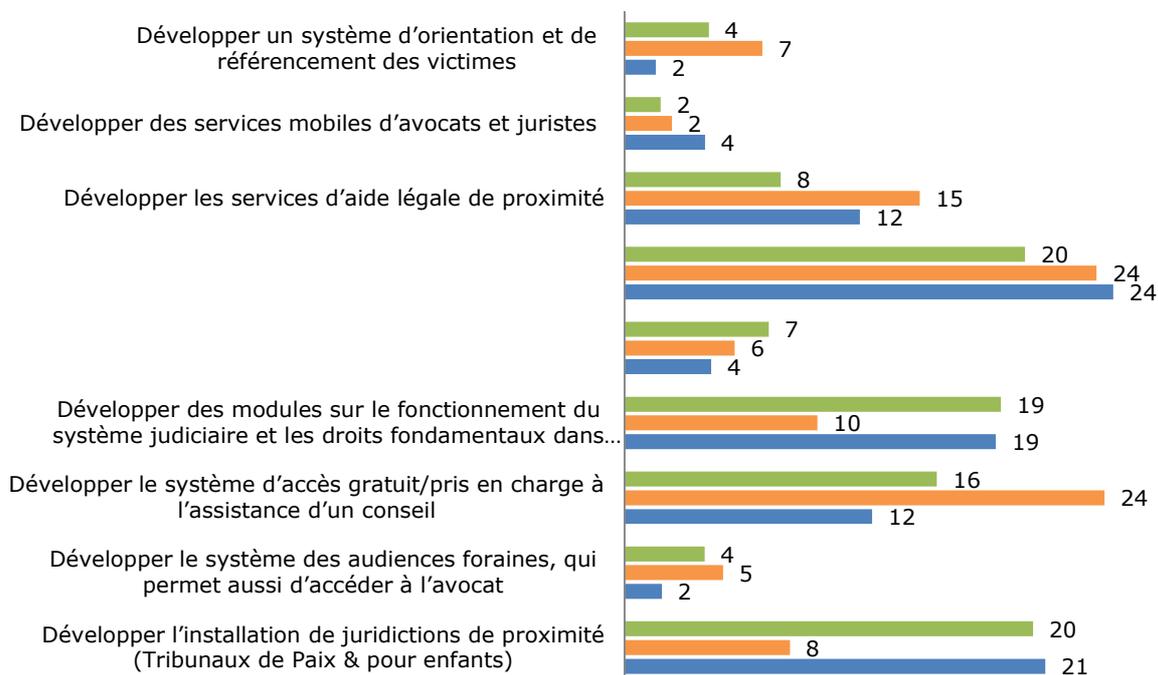
Actions prioritaires à engager (%)



Les propositions reprises dans le tableau ci-dessus ont été soumises aux justiciables pour avis. Toutes recueillent des taux d'approbation supérieurs à 75% et pouvant aller jusqu'à 90%. Appelés à identifier une proposition prioritaire, les justiciables ont choisi de mettre en avant la nécessité de développer l'information publique sur les conditions légales d'accès à la justice et à l'aide légale (22%), de développer le système d'accès gratuit/prié en charge à l'assistance d'un conseil (18%) et les services d'aide légale de proximité (11%); de développer l'installation des juridictions de proximité (16%). L'intégration de modules relatifs au fonctionnement du système judiciaire et aux droits fondamentaux dans les cursus scolaires est également jugée opportune (15%), même si cette proposition n'avait que peu été évoquée spontanément par les justiciables.

Type d'action prioritaire à développer pour améliorer l'accès à l'aide légale par province (%)

■ KINSHASA ■ KASAI ■ BAS CONGO



Au Kasai-Occidental, il est confirmé que les attentes sont particulièrement fortes en matière de développement du système d'accès à l'aide légale prise en charge (24%) et des services de proximité (15%), de même que s'agissant d'une campagne publique d'information (24%). Au Bas-Congo et à Kinshasa, les 3 priorités citées le plus fréquemment sont le développement de campagnes publiques d'information (respectivement 24% et 20%), le développement des juridictions de proximité (21% et 20%), et le développement de modules relatifs au fonctionnement du système judiciaire et aux droits fondamentaux (19% dans chacune des deux provinces).

7. PERSPECTIVES POUR L'AIDE LEGALE EN RDC

Les propositions reprises en conclusion de ce rapport sont pour l'essentiel issues des entretiens menés avec des professionnels du secteur, de l'enquête quantitative auprès des justiciables, et des constats qui s'en dégagent. Sans nécessairement toujours refléter un consensus, elles s'appuient donc sur une large consultation, et sur différents textes internationaux et régionaux de référence. Certaines ont pu déjà être formulées, d'autres font l'objet d'engagements qui demandent à être concrétisés. Plusieurs pourraient être traduites en acte rapidement, sur base des actuels avant-projet de loi relatifs à la réforme du système d'aide légale d'une part et proposition de loi concernant la réforme des Barreaux (et autres corps) d'autre part. Ces propositions ont vocation, tout comme l'étude à contribuer à la réflexion et aux actions de l'ensemble des acteurs concernés par l'aide légale et l'accès à la justice en RDC.

7.1 Agir sur l'environnement de déploiement de l'aide légale

L'amélioration de l'accès à l'aide légale est indissociable de l'amélioration plus globale des conditions d'accès à la justice et d'intervention des conseils, auxiliaires indispensables de l'administration de la justice. Il est possible d'agir sur différents obstacles et contraintes parfois rédhibitoires pour les justiciables les plus vulnérables et leurs éventuels conseils, et qui limitent l'impact de l'assistance judiciaire apportée. Les propositions qui suivent s'adressent essentiellement au législateur et aux pouvoirs publics.

Cadre juridique en matière d'assistance judiciaire

- Etendre au moins temporairement l'obligation légale d'assistance par un conseil au moins en matière de détention préventive. L'absence de conseil devrait être sanctionnée par la nullité de la procédure, avec pour conséquence la mise en liberté de la personne concernée.
- Expliciter les actes pouvant être posés par le conseil lors de la garde à vue (par voie législative ou autre), et délivrer des instructions précises à l'attention des Parquets et officiers de police judiciaire visant au respect effectif du principe constitutionnel et notamment au contrôle régulier des lieux de détention par les officiers du ministère public, conformément aux dispositions légales²⁶¹.
- Engager une réflexion sur l'information et l'éventuelle assistance judiciaire des témoins, dans le cadre du développement d'une stratégie plus large relative à la participation et à la protection des victimes et témoins²⁶².

Frais de justice (réguliers)

- Envisager une révision des frais de justice actuellement exigibles (en supprimant prioritairement les frais de constitution partie civile et les frais de levée copie) et en clarifiant dans le même temps, en cas de maintien, le taux applicable pour les frais proportionnels.
- Réviser la procédure d'exonération des frais en:
 - clarifiant les critères et degrés d'exonération (totale ou partielle), si la distinction doit être maintenue;
 - instaurant une exonération automatique pour les justiciables bénéficiant d'une assistance judiciaire prise en charge (en liant les deux procédures, dans le cadre de la réforme en cours);

²⁶¹ Cf. ordonnance n° 344 du 17 septembre 1965 ; Circulaire n°015/D.08/PGR/2013 du 14 juin 2013 relative aux arrestations, gardes à vue et modèle de registre de garde à vue.

²⁶² Cf. Principes et lignes directrices des Nations unies sur l'accès à l'assistance judiciaire dans le système pénal (2012), Principe 5. Assistance juridique aux témoins (§25)

- envisageant une compétence collégiale s'agissant de l'appréciation de l'éligibilité des justiciables (en lieu et place du pouvoir discrétionnaire actuellement laissé aux Présidents de juridiction);
- Rendre opérationnelles les dispositions relatives à l'exonération des frais liés à l'exécution des décisions de justice et les frais d'expertise et taxes de témoins appelant l'intervention du Trésor public et organiser la sensibilisation des professionnels concernés.

Frais de justice illégaux

- Supprimer les frais bancaires actuellement exigés au niveau de certaines juridictions, dépourvus de base légale.
- Veiller à une rémunération effective de l'ensemble des greffiers, secrétaires des parquets, huissiers et autres auxiliaires (en régularisant la situation des « nouvelles unités »).
- Organiser une généralisation de l'affichage effectif des frais légalement exigibles au sein des juridictions, à l'attention des professionnels concernés et des justiciables et incluant des informations pratiques pour exercer un recours en cas de pratique contraire aux dispositions en vigueur.
- Garantir l'indépendance et la formation du personnel des services d'inspections judiciaires, leur déploiement effectif au niveau des différents ressorts judiciaires, et une procédure de saisine directe et effectivement gratuite pour les justiciables²⁶³.
- Envisager l'élaboration d'un code de déontologie pour les personnels judiciaires en veillant à associer les premiers concernés à son élaboration et à sa diffusion²⁶⁴ sinon veiller à une diffusion effective du code de conduite des agents de l'Etat²⁶⁵ et à un suivi en matière de contrôle sur le terrain par les services d'inspections judiciaires.
- Asseoir la gratuité de la procédure devant l'inspection du travail et les conseils provinciaux de l'agriculture, en l'inscrivant explicitement dans les textes (suivi d'instructions) afin de prévenir les abus constatés.
- Assurer une sanction effective des conseils (avocats ou défenseurs) se rendant complices de membres de l'autorité judiciaire et/ou d'auxiliaires de la justice dans l'exigence et le recouvrement de frais illégaux.

Aspects procéduraux connexes

- Réformer le code judiciaire militaire (en particulier l'article 209) afin de permettre un contrôle juridictionnel sur la détention préventive et la possibilité pour les conseils d'en contester la régularité, au bénéfice des justiciables concernés²⁶⁶.
- Prévoir des sanctions disciplinaires à l'endroit des magistrats qui, par négligence, oubli ou à dessein, ne régularisent pas la détention des personnes inculpées, afin de favoriser l'effectivité de ce contrôle juridictionnel²⁶⁷.
- Instaurer une procédure d'exécution des décisions judiciaires pour lesquelles l'Etat est déclaré civilement responsable²⁶⁸.

²⁶³ Cf. PARJ (2012) p.56/57 ; « Au cours de leur mission, les membres de l'inspection générale s'assurent notamment par l'examen des dossiers, des registres et des copies de jugement, de la bonne administration de la justice et de l'expédition normale des affaires ; ils contrôlent et vérifient les écritures comptables et l'exécution des budgets des recettes et des dépenses des services du conseil judiciaire » Ordonnance 87-215 du 23 juin 1987.

²⁶⁴ Envisagé dans le cadre du PARJ

²⁶⁵ Recommandation reprise au cours du 1^{er} Cadre de concertation sur le renforcement de la justice au Nord-Kivu (Uhaki Safi), (2013) Atelier sur l'aide légale. Décret-loi 017-2002 du 3 octobre 2002 portant code de conduite de l'agent public de l'Etat.

²⁶⁶ Cf. OSISA (2010), pp-10-11

²⁶⁷ Voir aussi Déclaration de Lilongwe (2004) (point relatif aux prisons)

²⁶⁸ Voir aussi Concertations nationales (2013), point 4.3

- Mettre effectivement en place un fonds d'indemnisation des victimes d'infractions pénales (et non seulement à l'égard des victimes d'infractions sexuelles)²⁶⁹ ainsi qu'une procédure d'aide au recouvrement des dommages-intérêts qui soit mobilisable en cas d'insolvabilité de l'auteur²⁷⁰.
- Mettre un terme à la pratique d'audiences foraines des juridictions en détention (y compris pour les mineurs), eu égard aux conditions actuelles. Celles-ci limitent la publicité des débats; la réalité du huis-clos lorsque requis (audiences en chambre du conseil); l'accès des prévenus/détenus à leurs conseil. Elles sont inadéquates pour la participation effective des témoins et parties civiles à l'administration de la justice. Cette évolution impose de doter l'administration pénitentiaire des moyens propres à assurer les déplacements des personnes incarcérées vers et depuis les juridictions.
- Former/sensibiliser les inspecteurs du travail à la possibilité de représentation et d'assistance pour les travailleurs, et à celle de les référer au Barreau ou au BCG pour que cette assistance puisse être éventuellement prise en charge. Cette sensibilisation devrait s'appliquer également aux nouvelles unités dont la formation et le déploiement ont été annoncés par le Ministère du Travail²⁷¹.

7.2 Un double impératif : légiférer et financer

La situation actuelle, en matière d'aide juridique et d'assistance judiciaire, pose un double impératif, lié à l'obligation générale pour l'Etat de garantir un accès effectif à la justice, et donc à l'aide légale:

- celui d'organiser une politique globale en la matière, posant le cadre d'un système cohérent, organisé, accessible et efficace²⁷² et d'une politique plus large d'accès au droit et à la justice;
- celui de financer les dispositifs qui pourront être mis en place ou réorganisés à ce titre, condition de leur crédibilité et de leur effet utile. On rappellera que ce financement du système d'aide légale doit être en réalité envisagé comme un investissement, susceptible de contribuer à l'amélioration générale de l'administration de la justice et de la lutte contre la pauvreté²⁷³. Les propositions qui suivent s'adressent essentiellement au législateur et aux pouvoirs publics. Certaines propositions trouvent d'ores et déjà un écho dans les projets de texte relatifs à l'assistance judiciaire (avant-projet de loi) et à la réforme des Barreaux (proposition de loi) (cf. 2.3).

Orientations générales

- Adopter une loi-cadre organisant un système national d'aide légale (aide juridique et assistance judiciaire prise en charge), qui soit issue d'une large consultation des acteurs concernés et intéressés au premier titre desquels les Barreaux - condition de son appropriation - et en s'assurant de sa cohérence avec les dispositions du texte réformant parallèlement l'organisation des barreaux et autres corps.
- Développer une politique générale d'accès au droit et à la justice, financée et engageant les structures publiques, autorités judiciaires, auxiliaires (avocats et défenseurs) et structures associatives dans la sensibilisation des justiciables, notamment au niveau des territoires où l'implantation de tribunaux de paix est récente ou anticipée. Un volet éducatif pourrait viser l'intégration, dans les cursus

²⁶⁹ Cf. Panel à la Haut Commissaire aux Droits de l'Homme sur les moyens de recours et de réparation pour les victimes de violences sexuelles en République démocratique du Congo (2011) p. 64 ; Ministère du Genre, de la Famille et de l'enfant (2009), p.26 ; Concertations nationales (2013), point 4.7 ;

²⁷⁰ Le budget 2013 fait figurer 46 540 830 FC de crédits destinés à un « Fonds d'indemnisation des victimes » (ligne 35050), non décaissés au 30 novembre 2013. Source : Ministère du Budget (2013)

²⁷¹ www.mintravail.gov.cd/dossier.php?num=136&style=bleu

²⁷² Cf. Principes et lignes directrices des Nations unies sur l'accès à l'assistance judiciaire dans le système pénal (2012), §15. Déclaration de Lilongwe (2004) (Préambule et point 2)

²⁷³ Idem, § 3&4 : UNODC (2011), p. 11.

scolaires, de modules relatifs à la justice et au fonctionnement de l'institution judiciaire (souhait exprimé par de nombreux justiciables).

- Fixer des objectifs clairs en matière de renforcement des services d'aide légale dans le cadre du prochain programme de réforme de la justice (2014-2018) et dans les futurs plans sectoriels (ex. justice des mineurs, lutte contre les violences basées sur le genre, lutte contre la pauvreté et l'exclusion, droit du travail)
- Assurer un engagement significatif des ministères concernés dans la réflexion stratégique et l'appui (y compris financier) aux structures associatives actives dans le secteur (ex. Ministère du Travail, Ministère du Genre, de la Famille et de l'Enfant, Ministère des Affaires sociales, Ministère de l'Education).
- Assurer, conformément aux engagements nationaux et internationaux pris en la matière, un financement conséquent de la « justice pro deo » (les crédits prévus jusqu'ici étant largement insuffisants au regard des besoins); assurer un décaissement effectif de ces crédits, avec un circuit permettant d'en garantir la disponibilité au niveau de l'ensemble des ressorts des instances judiciaires, d'en contrôler et d'en évaluer l'utilisation. S'agissant des sources de financement, et s'il doit être possible de mobiliser des sources annexes (ex. appuis internationaux), une budgétisation publique semble incontournable. Elle est d'ailleurs prévue par l'actuel avant-projet de loi. Des mécanismes complémentaires sont aussi envisageables, comme le produit des amendes ou saisines (ce qui supposerait une exécution effective des décisions de justice) ou la taxation de certains actes juridiques²⁷⁴.
- Envisager le développement d'une institution ou d'un conseil national de pilotage stratégique en matière d'aide légale et d'accès au droit et à la justice, associant l'ensemble des acteurs concernés (ministères compétents, Barreaux, Syndics, représentants des associations et défenseurs militaires, etc.).

ETAPES POSSIBLES DANS LA MISE EN PLACE D'UN SYSTEME D'AIDE LEGALE

1^{er} semestre 2014 : Réouverture des débats publics concernant les textes, engageant :

- la mise en place d'un Forum sur l'aide légale
- des contributions écrites des Barreaux, Syndics des défenseurs judiciaires
- des auditions dans le cadre du processus parlementaire
- des avis/contributions des différents ministères concernés (affaires sociales notamment) et des pourvoyeurs actuels d'aide légale

Les débats et réflexions devront également porter sur les dispositions susceptibles d'être fixées par décret.

Une phase pilote de déploiement du système d'aide légale prise en charge par l'Etat pourrait être envisagée au second semestre 2014, avant généralisation du système (2015). Celle-ci pourrait concerner Kinshasa et deux autres provinces et inclure une phase d'évaluation (accessibilité du dispositif, fonctionnement de la procédure d'octroi, de désignation du conseil, et de rétribution du conseil).

²⁷⁴ Cf annexe 4, Lignes directrices des Nations unies sur l'accès à l'assistance judiciaire dans le système de justice pénale (2012) § 60 à 62

Pluralisme et synergies

Face à l'ampleur des besoins, il semble nécessaire de retenir et d'organiser un système ouvert et pluraliste²⁷⁵ d'aide légale, qui encourage des synergies propres à garantir la gratuité, l'accessibilité et la qualité de l'aide légale pour les justiciables en situation de vulnérabilité.

- Envisager l'adoption de mécanismes incitatifs à l'installation et/ou au maintien de conseils habilités (avocats/défenseurs) au sein de territoires isolés où les justiciables y ont plus difficilement accès actuellement²⁷⁶, sinon envisager la mise en place de dispositifs limités de défenseurs publics.
- Maintenir l'existence du corps des défenseurs judiciaires ad minima en dehors des zones urbaines, tout en modifiant son organisation et en supprimant la tutelle des Président de Grande Instance; en dotant les Syndics et chambres de surveillance de véritables pouvoirs disciplinaires (standardisation des règlements intérieurs)²⁷⁷ et en limitant désormais l'accès au corps aux seuls détenteurs d'un diplôme de licence en droit (critère qui pourrait être également retenu pour les officiers sollicitant l'agrément près les juridictions militaires (« défenseurs militaires »)).
- Procéder, dans le cadre des réformes législatives en cours, à une extension explicite de la faculté/responsabilité d'organiser des consultations gratuites (de type BCG) aux associations ainsi qu'aux défenseurs judiciaires (via les Syndics) et militaires, en autorisant, en fonction des contextes locaux, des principes de complémentarité ou de subsidiarité avec les Barreaux dans l'organisation de tels services.
- Permettre, dans le cadre de la révision de l'organisation de l'aide légale, l'existence de différentes modalités de collaboration/synergie entre Barreaux et associations, de manière à aussi renforcer le contrôle effectif des prestations (ex. information du Barreau lorsque des conseils sont directement désignés dans un cadre associatif pour accompagner un justiciable ; mobilisation du Barreau (BCG) par une association afin qu'il soit procédé à la désignation d'un conseil, dès lors qu'une assistance judiciaire s'avère nécessaire, etc.).
- Définir le cadre d'intervention des juristes, parajuristes et étudiants en droit et encourager le développement de programmes de formation dédiés aux services d'aide légale notamment dans le cadre universitaire²⁷⁸ (potentiel en matière d'offre d'information et de médiation dans les zones rurales notamment)²⁷⁹.
- Anticiper et faciliter l'implication future d'autres institutions, au titre desquelles :
 - la Commission Nationale des Droits de l'Homme (CNDH) dont le mandat vise également l'orientation des plaignants et victimes et leur aide pour ester en justice s'agissant de toutes les violations avérées des droits de l'Homme²⁸⁰, à travers les bureaux de représentation provinciale (chef-lieu) et locale (ville/ chef-lieu de territoire), dont l'établissement est prévu par la loi²⁸¹ ;
 - les universités (facultés de droit pour des actions d'aide juridique supervisées en s'inspirant des expériences d'autres pays africains (Afrique du Sud, Ethiopie, Nigeria, Ouganda)²⁸².

²⁷⁵ Idem § 39 ; cf. aussi Déclaration de Lilongwe (2004) (point 2) ; UNODC (2011h), p. 38.

²⁷⁶ Cf Annexe 4, Plan d'action de Lilongwe ; UNODC (2011h), p.57

²⁷⁷ Cf. Collectif de syndics près les tribunaux de grande instance de la République : 1^{ère} conférence nationale (2012)

²⁷⁸ Cf. exemple sud-africain, in UNODC (2011), p.16

²⁷⁹ UNODC (2011), pp.25-26 ; UNODC (2011h), p.39

²⁸⁰ Article 6, loi organique n°13/011 du 21 mars 2013 portant institution, organisation et fonctionnement de la commission nationale consultative des droits de l'homme.

²⁸¹ Article 8, loi organique n°13/011 du 21 mars 2013 portant institution, organisation et fonctionnement de la commission nationale consultative des droits de l'homme.

²⁸² UNODC (2011), p.ix , 16, 43 ; UNODC (2011h), pp.29-31

- Encourager le développement de plateformes provinciales (sous l'autorité conjointe du Président de la Cour d'Appel, du Bâtonnier et du Ministre Provincial de la Justice) et locales (axées sur les juridictions – Tribunal de Grande Instance et Tribunal de Paix) de concertation et de pilotage des politiques locales en matière d'aide légale. Ces plateformes devront œuvrer à l'identification de priorités en matière d'information, d'orientation et de conseil ainsi que d'assistance judiciaire des justiciables, et au développement de coordination et synergies entre acteurs (Barreaux, Syndics, associations, y compris de parajuristes)²⁸³.

7.3 Dispositifs/procédures spécifiques (BCG, commissions et désignations d'office)

Bureaux de Consultation Gratuites (BCG)

Les consultations gratuites au bénéfice des justiciables en situation de vulnérabilité doivent être accessibles et de qualité. Les recommandations suivantes s'adressent essentiellement aux Barreaux et autres professionnels de l'aide légale.

- Développer systématiquement des antennes au niveau des districts et territoires²⁸⁴. A défaut de possibilité de doter ces différentes antennes de locaux propres, veiller à désignation de vice-présidents/représentants locaux compétents localement pour donner suite aux demandes de désignation.
- Envisager la possibilité de généraliser un système de première consultation gratuite (unique) qui soit sans condition, au niveau des permanences physiques des bureaux de consultations gratuites (BCG).
- Mettre en place un système de roulement régulier d'avocats volontaires pour assurer des permanences au niveau des sièges des juridictions et parquets²⁸⁵, pour informer, conseiller, orienter et éventuellement assister les justiciables.
- Développer les initiatives de consultations itinérantes régulières dans le cadre des BCG, notamment auprès des personnes privées de liberté.
- Généraliser l'obligation pour les avocats stagiaires de prendre en charge un nombre donné de dossiers en pro deo avant de pouvoir compléter leur période de stage et ainsi renouveler leur serment; retenir un principe de double désignation dès lors qu'un avocat stagiaire est désigné pour une assistance judiciaire dans un cas présentant une complexité particulière; procéder à un encadrement plus stricte des patrons de stages.
- Développer une information proactive auprès des personnes susceptibles de bénéficier des dispositifs tels que les BCG, en organisant des interventions publiques (dans les écoles ou les lieux de culte, ou encore sur les marchés).
- Développer les liens avec les services administratifs (communes, mairies, services du cadastre etc.) et les sensibilisations au niveau des bureaux communaux et administrations publiques quant à l'existence de services type BCG, afin de favoriser les orientations.

²⁸³ Université de Lubumbashi (2011), p.19 aide juridique

²⁸⁴ Cf. PARJ p.47

²⁸⁵ Cf. initiative en Angola (à Luanda) et au Nigéria UNODC (2011h), p.51-52

Commissions/désignations d'office

Le système de commission/désignation d'office est perfectible. Les propositions suivantes s'adressent au législateur et aux pouvoirs publics, aux professionnels de l'aide légale et à la magistrature.

- Clarifier les dispositions applicables par voie législative, et/ou réglementaire (règlement intérieur des Barreaux) ou d'instruction, afin de: consolider ad minima la faculté du magistrat de commettre d'office, à titre subsidiaire, et dans un cadre civil comme pénal, un conseil pour un justiciable et, parallèlement celle pour le justiciable de refuser cette assistance ; de poser pour les magistrats un impératif clair d'information des Barreaux le cas échéant (communication de l'identité de l'avocat désigné, référence du dossier) ; de poser l'applicabilité de ces dispositions aux défenseurs judiciaires et syndics ; de clarifier les motifs légitimes pouvant autoriser un conseil à ne pas donner suite à une commission d'office.
- Clarifier, au besoin par voie législative, et dans un souci de lisibilité et de prévisibilité pour les justiciables: la politique applicable en matière d'honoraires pour l'ensemble des professionnels habilités à les représenter et les assister en cas de commission d'office par l'autorité judiciaire, et notamment pour ceux éligibles à une aide légale prise en charge; l'applicabilité du barème des avocats aux défenseurs judiciaires et aux officiers agréés près les juridictions militaires.
- Engager une réflexion/sensibilisation localement sur les modalités d'organisation des désignations et commission d'office (anticipation, désignation, contrôle des prestations, communication générale entre Parquets, juges du siège et Barreaux). Les commissions internes aux Barreaux (notamment sur « le bon fonctionnement de la justice) pourraient certainement porter ce travail.
- Clarifier, au niveau des Barreaux, Syndics, le point de contact pour l'autorité judiciaire (Bâtonnier ou Président du BCG) et mettre en place un fonctionnement collégial, s'agissant du contrôle des prestations d'assistance judiciaire apportées dans le cadre d'une désignation/commission d'office aux bénéficiaires des justiciables²⁸⁶.
- Soumettre toute désignation par le Barreau d'un avocat à une requête sinon au consentement expresse et préalable de la partie concernée afin d'éviter la multiplication du nombre d'avocats, notamment dans les affaires connaissant un retentissement public.
- Veiller à intégrer, dans le cadre de l'éventuel développement d'une stratégie nationale relative aux audiences foraines²⁸⁷, et dans les outils méthodologiques liés, un aspect relatif à la désignation de conseils pour assister les justiciables les plus vulnérables (anticipation des désignations et des déplacements des conseils²⁸⁸, modalité d'enregistrement du consentement des justiciables, critères de désignation, garanties nécessaires au caractère équitable du procès et suivi de la qualité des prestations).
- Introduire un module spécifique relatif à l'aide légale, et la commission d'office dans la formation initiale et continue des magistrats (futurs plans nationaux) du Parquet et du siège incluant les standards internationaux et régionaux en la matière²⁸⁹

²⁸⁶ L'appui prévu par le PARJ pour le renforcement du contrôle des prestations apparaît comme une orientation nécessaire

²⁸⁷ PARJ, p.44

²⁸⁸ Cf. concernant les procédures au niveau de la Cour Pénale Internationale, ASF (2013), pp.31-32

²⁸⁹ PARJ (2012), pp. 26-30

DES ORIENTATIONS A REACTUALISER (A KINSHASA ET AU-DELA)

Un protocole d'accord pilote avait été signé en 2010 par les barreaux de Kinshasa, l'Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles (OFABB), ASF et le Ministère de la Justice. Il notait que « *la structure et les moyens financiers mis à disposition des bureaux de consultations gratuites organisés par l'article 43 de l'ordonnance loi du 28 septembre 1979 ne permettent pas de mettre en œuvre un service public de l'aide judiciaire qui corresponde aux standards souhaités par les parties* »²⁹⁰ Il prévoyait notamment un effort collectif pour « dégager les moyens financiers d'origine congolaise, européenne, belge, ou de toute autre source publique, propre à permettre la mise en œuvre d'un système d'aide judiciaire pour les Barreaux de Kinshasa Gombe et Kinshasa Matete ».

Etaient prévus la mise en place de permanences d'avocats volontaires ; la définition de critères d'éligibilité pour l'aide judiciaire; la mise en place, au sein de chaque BCG, d'une commission de contrôle de qualité, composée d'avocats nommés par le Conseil de l'Ordre chargée de « vérifier l'effectivité et la qualité des prestations effectuées » dans ce cadre. S'agissant des permanences, l'annexe au protocole visait les matières suivantes : droit familial, droit pénal, droit de la jeunesse, violences sexuelles, droit successoral, droit des baux, droit du travail, droit pénal militaire.

Le protocole posait en fait le principe d'une désignation d'avocats volontaires et spécialisés ayant, par le biais d'un examen, fait démonstration d'une compétence élevée dans l'une ou plusieurs des matières précitées ; ainsi qu'un principe de rapport en fin de mission et un système de barème par points pour la rétribution des avocats. Ce dispositif (qui devait disposer d'un comité de gestion financière et opérationnelle) ne s'est visiblement pas matérialisé. Il comporte néanmoins sur le papier un certain nombre d'orientations qui semblent souhaitables (principe de financement, spécialisation, contrôle collectif et effectif des prestations etc.).

7.4 Critères et modalités d'accès à l'aide légale

Les constats opérés dans le cadre de l'étude invitent à remettre à plat un système marqué par l'éclatement des textes et un défaut d'instruction, dans un souci d'harmonisation, et sur la base des textes internationaux et régionaux de référence. Les propositions suivantes s'attachent à la procédure d'accès, au champ que cette aide pourrait couvrir, et aux critères d'éligibilité. Elles s'adressent prioritairement au législateur.

S'agissant de la procédure

Envisager une procédure :

- unique pour l'exonération des frais de justice et l'accès à l'aide légale ;
- qui prévoit une possibilité d'admission provisoire, notamment en cas de situation urgente (ex. situation d'expulsion, flagrance etc.) et une possibilité d'appel en cas de décision négative²⁹¹ ;
- qui soit explicitement gratuite ;
- qui préserve la liberté de choix du conseil, en permettant au requérant de retenir un avocat qu'il/elle aura lui-même identifié comme étant disponible pour intervenir aux conditions de l'aide légale (ex. avocat ou défenseur intervenant dans un cadre associatif), la désignation d'un conseil par le Barreau intervenant à titre subsidiaire ;
- qui, en cas d'introduction d'une demande, suspende les délais de recours tant ordinaires, qu'extraordinaires (opposition, appel, pourvoi en cassation), lorsque le recours envisagé est payant ou que son effectivité requiert une habilitation particulière de l'avocat (cas de matière de cassation) ;
- qui fixe un niveau de rétribution suffisant pour les conseils intervenant à ce titre, soit fonction des actes posés et intègre les frais de déplacements.

²⁹⁰ Protocole d'accord relatif à l'aide judiciaire à Kinshasa, signé le 16 décembre 2010 à Kinshasa,

²⁹¹ Principes et lignes directrices des Nations unies sur l'accès à l'assistance judiciaire dans le système pénal (2012), § 41 c et d

S'agissant du champ d'application

- Définir un système permettant l'accès à l'assistance d'un conseil en amont et à toutes les phases d'une procédure judiciaire, y compris en vue d'obtenir l'exécution d'une décision.
- Garantir un accès à l'aide légale en matière non-contentieuse (ex. recours gracieux, transaction), en lien avec des modes alternatifs de règlements des différends (médiation, conciliation, arbitrage)²⁹² et notamment devant l'inspection du travail.

S'agissant des critères d'éligibilité

- Maintenir l'accès sur base d'un critère de ressources et tenant compte de la nature du contentieux et de la situation familiale si le revenu familial doit être utilisé comme base de référence dans l'évaluation de l'éligibilité²⁹³.
- Prévoir une éligibilité d'office ad minima pour les personnes privées de liberté (en garde-à-vue, détention préventive, ou détenues) et les mineurs (en conflit avec la loi ou en situation difficile).
- Prévoir explicitement l'accessibilité de la procédure pour les ressortissants étrangers, sans restriction relative à leur nationalité ou résidence, et une évaluation de leurs requêtes sur la base des critères généraux d'éligibilité qui seront posés.
- Développer l'information de terrain, via des campagnes publiques (médias, journées d'information autour des écoles, marchés, lieux de cultes etc.) sur le système d'aide légale, les critères d'éligibilité et les modalités d'accès. L'enquête quantitative confirme qu'une telle politique d'information est attendue par les justiciables.

Gestion du système

L'étude ne préconise pas d'organisation précise, mais retient un certain nombre d'orientations favorables à un fonctionnement adéquat :

- Introduire et garantir, autant que possible, une forme de collégialité dans la prise de décision afin de prévenir les abus constatés actuellement dans la procédure d'accès au conseil via les « attestations/certificats d'indigence ». Le pilotage du système pourrait associer l'autorité judiciaire, les Barreaux/Syndics ainsi que l'autorité administrative actuellement compétente (affaires sociales/communes), éventuellement au sein d'une structure rattachée aux juridictions. La possibilité de configurations variables d'un ressort à l'autre, dès lors que celles-ci permette de répondre à un impératif d'accessibilité pour les justiciables, devrait être préservée.
- Si le système des attestations/certificats délivrés par l' « autorité administrative compétente » devrait être conservé, prévoir une compétence partagée entre différentes autorités administratives pour l'enregistrement des demandes, l'instruction et la délivrance dudit document (bourgmestre, chef de division des affaires sociales, antennes de la division, administrateur de territoire), afin d'assurer l'accessibilité du service et une relative célérité dans la délivrance des attestations/certificats.
- Assurer une diffusion effective et régulièrement renouvelée des critères et modalités d'accès applicables, à l'attention des services concernés et procéder à des évaluations régulières du traitement des dossiers.

²⁹² Cf. exemple en Gambie (loi de 2008)

²⁹³ Principes et lignes directrices des Nations-unies sur l'accès à l'assistance judiciaire dans le système pénal (2012), §41 f)

- Veiller à la formation et au financement effectif des services chargés de diligenter d'éventuelles enquêtes sociales devant permettre de cerner avec précision la situation sociale du requérant, conditions incontournables pour prévenir les abus et garantir la fiabilité de la procédure.
- Anticiper l'adoption d'une loi et veiller à la formation adéquate de ceux qui demain, devront gérer les fonds alloués au financement des dispositifs et à la rétribution des conseils.

7.5 Recommandations complémentaires

A l'attention des Barreaux

- Concevoir, adopter et mettre en œuvre des plans stratégiques autonomes en matière d'accès à la justice et de prestations d'aide légale pro deo, susceptibles d'être régulièrement évalués.
- Initier, sur le plan national et local, une concertation avec les Parquets sur l'assistance judiciaire et l'accès concret au conseil durant la phase d'enquête, en développant parallèlement des outils à destinations des conseils (ex. vade-mecum)²⁹⁴.
- Engager une réflexion sur une possible ouverture des conditions (notamment financières) d'intégration au sein du corps des avocats des défenseurs judiciaires titulaires d'une licence en droit et pouvant faire état de 5 ans d'expérience.
- Mettre en place des journées portes ouvertes dans les Barreaux, pour établir le contact avec la population, et s'enquérir aussi des difficultés et des doléances – préalable indispensable pour être en mesure d'adapter et d'améliorer les prestations d'aide légale, notamment au niveau des BCG.
- Réinterroger le barème des honoraires en vigueur (depuis 1990), dans le cadre d'une réflexion plus large sur le rôle social des avocats, en tant qu'auxiliaire du système judiciaire. Une réflexion ouverte pourrait aussi sonder l'opportunité (ou non) de barèmes différenciés suivant les différents contextes provinciaux²⁹⁵.
- Engager une réflexion sur les incompatibilités professionnelles, s'agissant par exemple de l'exercice parallèle de fonctions politiques ou de conseil dans des administrations publiques pour des conseils actifs (et décisionnaires en matière d'aide légale pro deo).
- Mener des actions concrètes s'agissant des frais illégaux régulièrement exigés des justiciables ou de leurs conseils (ex. instructions catégoriques des autorités ordinales (CNO de l'ONARDC, Conseils de l'ordre des différents Barreaux), dénonciations systématiques des pratiques non conformes aux services d'inspection, veille quant aux politiques d'affichage des frais au sein des juridictions, campagnes d'informations auprès des justiciables, etc.).
- Evoluer vers un véritable programme de formation des avocats (école du Barreau).

²⁹⁴ Ce travail pourrait s'inspirer de celui développé par ASF concernant la détention préventive (cf. ASF (2009) et d'exemples étrangers sur ce terrain : http://cnb.avocat.fr/Role-de-l-avocat-intervenant-pendant-la-garde-a-vue-premiere-definition-en-forme-de-vade-mecum-a-l-usage-de-la_a1102.html)

²⁹⁵ La révision du barème était déjà à l'ordre du jour de la 8^{ème} conférence des Bâtonniers en mars 2013²⁹⁵.

A l'attention des acteurs internationaux

- Appuyer des initiatives pouvant permettre à la profession et tout particulièrement aux Barreaux de se saisir de l'enjeu de l'aide légale, en lien avec leur rôle social et en tant qu'auxiliaire de l'administration de la justice (jumelage, séminaires régionaux et internationaux etc.)²⁹⁶.
- Faciliter la mise en place systématique de synergies/rerelations travail avec les barreaux pour les acteurs associatifs locaux, plutôt que la perpétuation de fonctionnements en vase clos, source de tensions liées à des logiques de captation de financements²⁹⁷.
- Faciliter la mise en place de services de proximité (antennes des BCG) pouvant notamment mettre en jeu une coopération ou une complémentarité entre Barreaux et Syndics.
- Veiller à associer régulièrement les avocats et défenseurs judiciaires à des actions de formation (ateliers mixtes) visant des professionnels de la chaîne pénale, et notamment les OPJ (notamment dans le cadre des programmes en cours PARJ/PARJE et Redevabilité du Secteur de la Sécurité et Réforme de la Police du (SSAPR)).
- Veiller, pour les associations ou institutions internationales actives en matière d'accès à la justice, à informer systématiquement les Barreaux/Syndics des conseils ayant bénéficié de formations thématiques, en vue de favoriser l'établissement de listes d'avocats/défenseurs spécialisées au sein de ces derniers.
- Envisager d'élargir les possibilités d'appui/renforcement de capacités des Syndics de défenseurs judiciaires ainsi qu'à la corporation des défenseurs militaires (CODEMIL), notamment en matière de formation.
- Réserver, dans la sélection des ONG partenaires, une attention particulière à celles intégrant des services d'accompagnement juridique et judiciaire ou travaillant en réseau avec d'autres ONG pouvant assurer une prise en charge individuelle des justiciables reçus.
- Apporter un appui à l'ouverture des ONG déjà actives en matière d'aide légale aux matières relatives aux droits économiques, sociaux et culturels; à celles souhaitant développer des services d'aide légale généralistes ; une couverture significative des territoires (avec un réseau d'organisations de la société civile) ; et des actions de plaidoyer concernant notamment le fonctionnement des institutions de la justice et l'administration pénitentiaire (monitoring de procès, courriers à l'attention des Procureurs, actions en recours visant des abus au sein même des institutions judiciaires).
- Appuyer les démarches d'évaluation des besoins des justiciables localement permettant de dégager des thématiques prioritaires en termes de sensibilisation, d'information, d'orientation, et d'aide juridique et judiciaire, pour assurer que les services développés et financés soient effectivement adaptés.
- Encadrer les appuis forfaitaires à l'assistance judiciaire (contrats de services) en excluant la couverture de frais de justice non légaux (y compris d'expertise) et le recours à des objectifs de résultats d'ordre quantitatif et qualitatifs.
- Appuyer l'organisation de concertations locales sur l'appui financier et technique aux associations, engageant bailleurs, ONG internationales et nationales, associations et organisations actives en matière d'assistance judiciaire et parajuristes (OSC). Ces

²⁹⁶ Cf. voyage d'étude prévu dans le cadre du PARJ (2012) § 175 -176), pp.45-46. Il conviendrait d'y associer également un ou plusieurs représentants des syndics.

²⁹⁷ PARJ (2012), p. 48 « Les ONG bénéficiaires du soutien du PARJ devront travailler en partenariat avec les Barreaux et les syndics des défenseurs judiciaires qui se chargeront d'organiser l'assistance judiciaire des personnes vulnérables et indigentes ».

concertations devraient permettre de dégager une réflexion commune sur les conditions et moyens d'une plus grande autonomie financière et stratégique pour ces organisations et d'une plus grande durabilité de leurs activités en matière d'aide légale.

- Engager des concertations entre bailleurs et responsables d'exécution de programmes s'agissant de l'appui structurel aux Barreaux pour en garantir la cohérence et l'efficacité (ex. PNUD, PARJE) et prévenir les superpositions de projets.

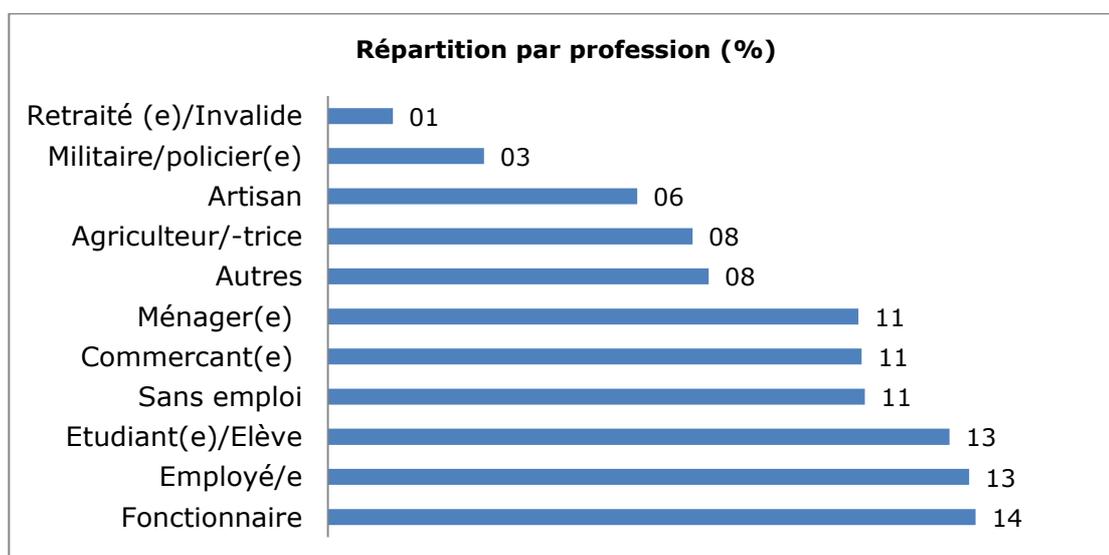
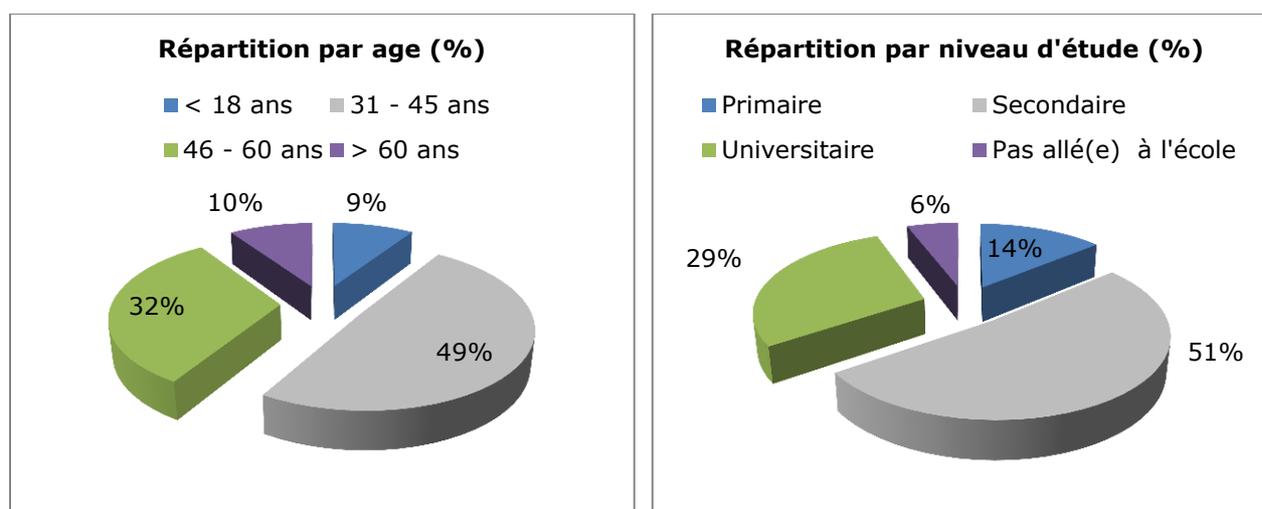
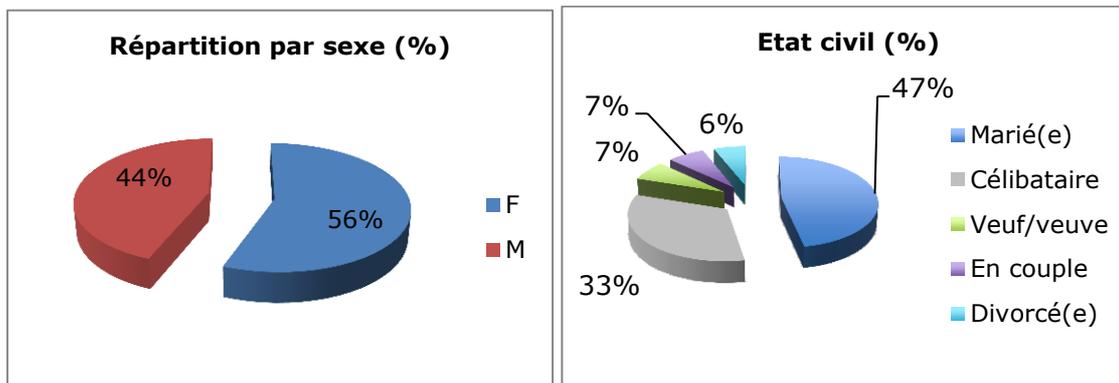


Future Maison de l'Avocat à Kananga, Kasai-Occidental, novembre 2013

ANNEXE 1 - PRESENTATION SYNTHETIQUE DU PANEL DES JUSTICIABLES

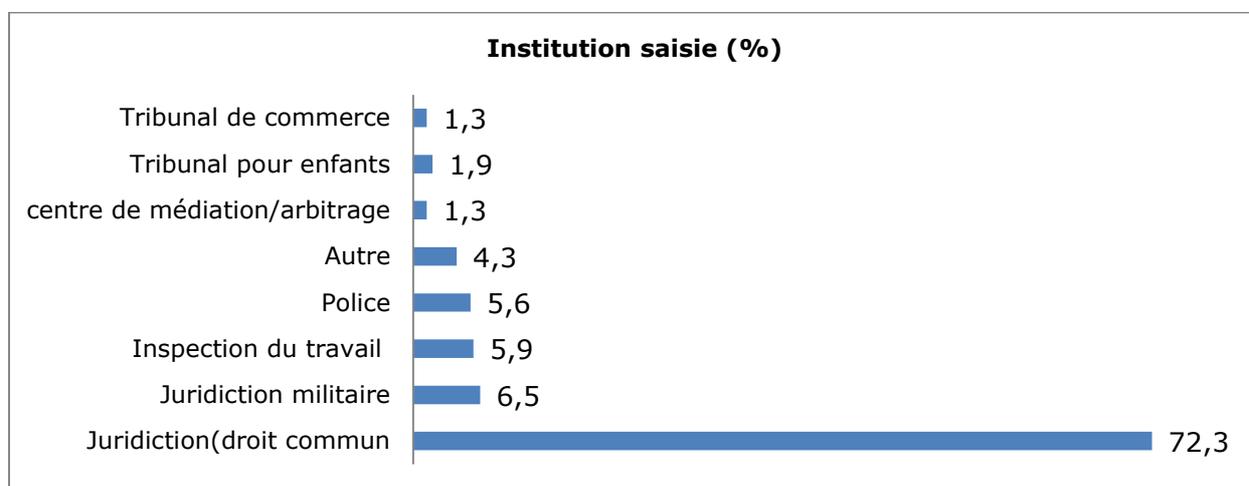
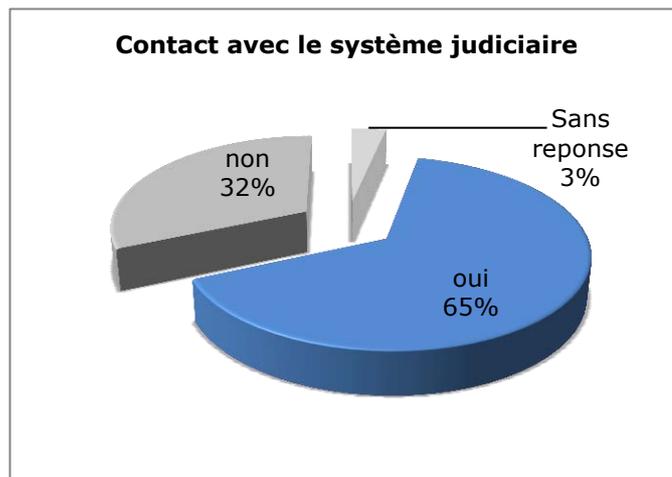
L'étude réexploite les résultats de 786 entretiens menés auprès de justiciables dans 3 provinces de l'Est de la RDC (Sud-Kivu, Nord-Kivu, Province Orientale (Ituri)). 1571 personnes (dont 110 en détention) ont été nouvellement interrogées dans les provinces du Bas-Congo (Matadi, Boma, Tshela), de Kinshasa (communes de la Gombe, Matete et N'Djili) et du Kasai-Occidental (Kananga et Tshikapa).

PROFIL DES JUSTICIABLES

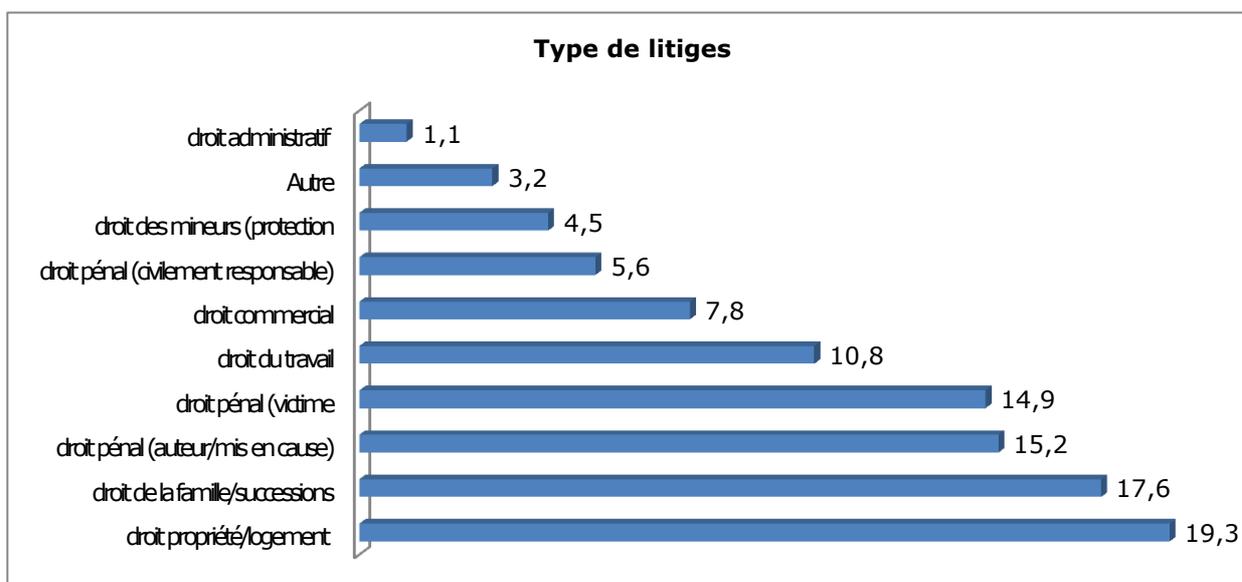


Plus de 99,5% des personnes interrogées sont des ressortissants congolais.

EXPERIENCES DES JUSTICIABLES



Autre: chefs des cités, des avenues ou des communes, conseils familiaux, cliniques juridiques, avocats, services administratifs (cadastre)



Province de Kinshasa

Bureau des consultations gratuites (BCG), Barreau de Kinshasa/Gombe
Me Mulenda, Vice-Doyen et Président du Bureau des Consultations Gratuites
Me Buashi, avocat stagiaire au barreau de Kinshasa/Gombe
Me Matadi Makengele, avocat stagiaire au barreau de Kinshasa/Gombe

Tribunal de paix de Kinshasa/Pont Kasa-vubu
M. Simplicie, président de la juridiction
M. Nvemba Umba, greffier titulaire
Responsable du greffe civil
Responsable du greffe comptable
Responsable du greffe d'exécution

Auditorat militaire supérieur de Kinshasa/Matete :
M. Mubenga, Auditeur militaire supérieur
M. Masiala, Inspecteur judiciaire militaire

Division urbaine des affaires sociales et solidarité nationale :
M. Ndonga, chef de bureau
Mlle Mutomosi, assistante sociale

Nouvelle Dynamique de la Jeunesse Féminine (ONG)
Me Kaniekete, avocat chargé des cliniques juridiques
Me Pidika, avocat membre de NDJF
Me Kalaki, avocat membre de NDJF

Inspection urbaine du travail
M. Luzitu, inspecteur du travail
M. Bongembe, inspecteur du travail

Brigade criminelle de Kinshasa/Matete
M. Kondo, inspecteur judiciaire

Barreau de Kinshasa/Matete
Me Kazadi, Bâtonnier
Me Nayaba, président du bureau des consultations gratuites

Centre National d'arbitrage et de médiation des conflits commerciaux (CENACOM)
M. Thaddée Losengo, Secrétaire permanent

Ordre national des avocats
Me Mbuyi-Mbiye, Bâtonnier national et Président du centre d'arbitrage du Congo (CAC)

Corps des défenseurs judiciaires de Kinshasa/Matete
M. Jonathan, Syndic

BCG/Boutique de droit de Kinshasa/Matete
Me Nayaba, Président du BCG
Mme Musuamba, Coordinatrice de la boutique de droit

Tribunal pour enfant de Kinshasa/Ndjili
M. Alex, juge pour enfant,
M. Yimbi Gaël, juge pour enfant
M. Ngalulan juge pour enfant
Mme Muaka, assistante sociale
Mme Mundi, assistante sociale
M. Babeki, greffier

Sous commissariat de Masina/Petrocongo
M. Ndju, Commissaire (Officier de police judiciaire) et commandant second

Corporation des défenseurs militaires (CODEMIL)
M. Mungu, Coordinateur national, Défenseur militaire

M. Bokolomba, Coordinateur national adjoint, Défenseur militaire
Commissariat de Ngaliema
M. Mufankolo, officier de police judiciaire, chef de pool

Bureau des Consultations Gratuites de la Gombe (BCG)
Mme Manzambi, avocate stagiaire

Toges Noires (ONG)
Me Muila, Secrétaire Général

Bureau Conjoint des Nations Unies pour les droits de l'Homme (BCNUDH)
Mme, Ndeye Yande Kane, coordinatrice (Nationwide Sexual Violence Access to Justice Programme (NSVAJP))
Mme Talbi, Experte senior, protection judiciaire
Mme André, Officier droits de l'Homme, Unité Justice transitionnelle
Coalition des ONG des Droits de l'Enfant (CODE)
Me Muleka, Directrice
Me Kabanga, Coordinateur

Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD)
Mme Bipendu, Conseillère au Programme Appui à la Réforme de la Sécurité et de la Justice
Ligue des Electeurs (LE)
Me Lumu Mbaya

Association Congolaise pour l'Accès à la Justice (ACAJ)
Me Bakiemba, Président
Me Kalemba, Responsable des services de protection

Association des Femmes Avocats du Congo (AFEAC)
Me Diulu, Présidente
Me Sukulati, Avocate

RCN Justice et Démocratie (RCN)
Mme Vandeputte, Coordinatrice projets

Ministère de la Justice
Mme Liwerant, Conseillère

La Voix des Sans Voix (VSV)
M. Ifebo, Directeur exécutif
M. Ntumba, coordinateur des activités

Avocats Sans Frontières (ASF)
Me Dominique Kamuandu, Coordinateur Justice Pénale Internationale

Province Orientale

Tribunal pour enfant de Kisangani
M. Modeste Baokabule, greffier
M. Molo, Huissier
Mme Omba, assistante sociale
M. Selemani, assistant social

Centre des Abandonnés et Réintégration des Enfants Orphelins (CAREO), ONG
M. Misingi, avocat et coordonateur

Bureau de l'action sociale et de la solidarité nationale
Mme Nyengo, Assistante sociale
M. Likunde, Chef de cellule et assistant social

Parquet de grande instance de Kisangani
M. Ngoy, Procureur de la république a.i.
M. Kalala, Substitut du procureur de la république

Clinique juridique/Nouvelle Dynamique de la jeunesse Féminine (NDJF)

Mme Odjombo, avocate et responsable de la clinique juridique
Tribunal de paix de Kisangani/Makiso
M. Makolo, président
M. Ugencan, greffier
M. Mpalume, greffier

Groupe Lotus

M. Banwitiya, avocat membre de la commission juridique
Mme Lumaliza, avocate membre de la commission juridique
M. Mukonkole, membre de la commission juridique
Mme Goretty Matete, membre de la commission femme et enfant
M. Leka, chargé des finances

Barreau de Kisangani
Me Alauwa, Bâtonnier
Me Borikana, secrétaire de l'ordre.

Kasai-Occidental

Barreau de Kananga
Me. Kamukuny, Bâtonnier
Me Kambala Kongolo, Président du Bureau des consultations gratuites

Parquet du Tribunal de Grande Instance de Kananga
M. Munda Tshingambo, Procureur de la République

Cour d'Appel de Kananga
M. Lubanda Shabani, Premier président de la Cour d'Appel

Association Congolaise pour l'Accès à la Justice (ACAJ)
Me Iloba, défenseur des droits de l'Homme

Ligue de la Zone Afrique pour les Défense des Droits des Enfants, Etudiants et Elèves (LIZADEEL)
Me Lungala, coordinateur des projets
Me Tambue, Défenseur judiciaire, membre de l'association
M. Boulوبا, responsable administratif et financier

Association Congolaise pour les Droits de l'Homme (ACDHO)
M. Padinganyi, directeur

Reseau pour la protection des droits des femmes et des enfants (REFEDEF)
Me Katshunga, avocat
Me Musau, avocat
Me John, avocat
Tribunal pour enfants de Kananga
M. Fukuanzo, Présidente du Tribunal (et directrice de REFEDEF)
Me Mbelu Wampoïy, Assistante sociale

Association pour la Justice et le Soutien aux vulnérables et opprimés (AJSVO)
Me Kalombo, directeur et défenseur judiciaire

Avocats Droits de l'Homme (ADH ONG)
Me Kateta

Division des Affaires Sociales, Province
M. Kanubakufua, Chef du bureau Intérieur
M. Bakatushipa, Chef du bureau de l'action civile
M. Mbanza, Chef du bureau des services généraux
M. Mulamba, encadrement des personnes du 3ème âge.

Bureau Conjoint des Nations Unies pour les Droits de l'Homme (BCNUDH)
Me Banyingela

Bas-Congo

Me Nguama, avocat à Tshela
Me Phonoï, avocat à Tshela
Me Bueya, avocat à Tshela
Me Phambu Phambu, avocat à Tshela
Me Ngoma Matonao, avocat à Tshela
Me Nzau-Nzita, Défenseur judiciaire et Syndic

Col Bruno, Commissaire Supérieur de la Police Nationale Congolaise
M. Mboyo Mundaïka, Président du Tribunal de Paix, Tshela
M. Ramazani Lutula, Président du Tribunal de Grande Instance, Tshela
M. Tshilenge Tshizubu, Procureur de la République près le Tribunal de Grande Instance, Tshela

Me Khasa Nsasi, Bureau des Consultations Gratuites (BCG), Boma

M. Bokambandja, Premier Président, Cour d'Appel, Matadi
Mme Winu, Présidente du Tribunal pour Enfants, Matadi
M. José, Conseiller du Président de la Cour Militaire, Auditorat Matadi
M. Ndangi Makidesa, Chef de Division des Affaires Sociales, Province, Matadi
M. Mardochée Mokoduya, Chef du Bureau des Affaires Sociales
M. Masumulemba, Responsable du bureau protection de l'enfance

Barreau de Matadi
Me Zakayi Mbumba, Bâtonnier
Me Bunga Zola, Président du Bureau des Consultations gratuites (BCG), Matadi

Me Khadi, Syndic de Matete

Me Kitembo Biluta, Défenseur près la Cour Militaire, Matadi

Commission Justice et Paix (CJP)
Me Benasala Nkebasani, Coordinateur et avocat

Association des Femmes Juristes au Congo (AFEJUCO)
Me Luzayisu, Présidente,
Me Saolie Diakiese, Coordinatrice

Réseau Femmes et Développement (REFED)
Mme Mbadu, Secrétaire permanente

Juristes en action (JURAC)
Me Kuwa Malonda, coordinateur
Me Twanzingila, Avocat

Sud-Kivu

Me Mamboleo Mughuba, Doyen, Barreau de Bukavu
Me Mayutho Kagoro, Trésorier
Me Bisimwa Yabe, Membre du Conseil de l'Ordre

Me Ntondo, Avocat

Avocats sans Frontières (ASF)
Mme Trachez, Chef de Mission
M. Cigolo, Programme Accès à la Justice
Mme Ungaobe Bumbu, Assistante, Programme Accès à la Justice
M. Songa Kilauri, Assistant Justice Internationale

M. Bahirwe, SOS-IJM

M. Eric Wynants, Chef d'Antenne, RCN

Bureau de la Législation Sociale, Commune d'Ibanda, Bukavu
M Madamu, Chef de Bureau
Mme Kamana, Enquêtrice Sociale

American Bar Association (ABA)
Me Fatouma, coordinatrice du projet Cliniques juridiques

Héritiers de la Justice
Me Roleryaka, avocat
M. Riziki Raguma, chargé de programme PAPR (Aide légale, Protection, Recherche)

M. Muka, Président de la Cour Militaire, Bukavu

Nord-Kivu

M Parfait, Juge au Tribunal de Grande Instance de Goma

Cap. Faizi, Juge au Tribunal Militaire de Garnison
Cap. Bilela Mulaji, Président du Tribunal Militaire de Garnison

M. Kiunda, Secrétaire du Syndic de Goma

Mme Katusele-Vasima, Cheffe du Bureau des Affaires Sociales, Mairie de Goma

Me Kafharire, Secrétaire du Conseil de l'Ordre du Barreau de Goma

Synergie pour l'Assistance Judiciaire (SAJ)
Me Lurhondere Buzake, coordinateur
Me Balume, membre du Conseil d'Administration

Observations

Audience foraine des Tribunaux de Grande Instance de Kinshasa Gombe et Kaluma, Prison Makala
Audience du Tribunal de Paix de Kananga, Prison centrale de Kananga
Audience du Tribunal pour enfants de Kananga, Prison centrale de Kananga
Audience de la Cour Militaire de Matadi

ANNEXE 3 - REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Législation

- Constitution de la République démocratique du Congo du 18 février 2006
- Code de justice militaire
- Code de procédure pénale
- Code de procédure civile
- Code du travail

- Loi organique n°13/011 du 21 mars 2013 portant institution, organisation et fonctionnement de la commission nationale consultative des droits de l'homme
- Loi n°11/022 du 24 décembre 2011 portant principes fondamentaux relatifs à l'agriculture
- Loi n° 09/001 du 10 janvier 2009 portant protection de l'enfance
- Loi n° 016-2002 du 16 octobre 2002 portant création, organisation et fonctionnement des tribunaux du travail
- Proposition de loi modifiant et complétant l'ordonnance loi n°79 du 28 septembre 1979 portant organisation du Barreau, du corps des défenseurs judiciaires et du corps des mandataires de l'Etat, actuellement à l'Assemblée Nationale (septembre 2012).
- Avant projet de loi sur l'assistance judiciaire, mai 2012

- Ordonnance loi n° 79-028 portant organisation du barreau, du corps des défenseurs judiciaires et du corps des mandataires de l'Etat).
- Ordonnance n°08/040 du 30 avril 2008, portant fixation du salaire minimum interprofessionnel garanti, des allocations familiales minimales de la contre-valeur du logement
- Ordonnance 82-017 du 31 mars 1982 relative à la procédure devant la Cour suprême de justice
- Ordonnance n° 78/289 du 03 juillet 1978 relative à l'exercice des attributions d'officiers des polices judiciaires près les juridictions de droit commun

- Arrêté interministériel n°002/CAB/MIN/J&DH/2013 du 15/04/2013 et n°785CAB/MIN/FIANCES/2013 du 15/04/2013 portant fixation des taux des droits, taxes et redevances à percevoir à l'initiative du Ministère de la Justice et Droits Humains.
- Arrêté interministériel n°490/CAB/MIN/J&DH/2010 et n°011 CAB/MIN.GEFAE du 29 dec. 2010 portant composition, organisation et fonctionnement du comité de médiation en matière de justice pour les mineurs.
- Arrêté ministériel n°243/CAB/MIN/J&DH/2010 et n°43/CAB/MIN/FINANCES/10 du 4 mai 2010 portant fixation des taux des droits, taxes, redevances à percevoir à l'initiative du Ministère de la justice et des droits humains, Journal Officiel de la République du Congo, 51^{ème} année, numéro spécial, 29 mai 2010.
- Arrêté d'organisation judiciaire 299/79 du 20 août 1979 portant règlement intérieur des Cours, tribunaux et parquets
- Arrêté n° 88-010 du 1^{er} mars 1988 portant tarification des frais de postulation et des actes de procédure applicable à tous les membres des barreaux et ceux des corps des défenseurs judiciaires devant toutes les juridictions en République démocratique du Congo

- Circulaire n°001/CAB/MIN/RI.J&GS/96 du 15/2/96 relative à l'appréciation de l'indigence devant les cours et tribunaux (Secrétaire Général du Ministère de la Justice)
- Circulaire du Parquet général de la République n°015/D.08/PGR/2013 du 14 juin 2013 relative aux arrestations, gardes à vue et modèle de registre de garde à vue

- Décret loi 017-2002 du 3 octobre 2002 portant code de conduite de l'agent public de l'État

- Décision n° CNO/6 BIS/88 du 11 juillet 1988 portant barème des honoraires applicables par tous les avocats exerçant au Congo ; décision n° CNO/8/87 du 19 août 1987 portant règlement intérieur cadre des Barreaux de la République démocratique du Congo

Textes internationaux

- Principes et lignes directrices des Nations unies sur l'accès à l'assistance judiciaire dans le système pénal (2012)
- Déclaration de Kiev sur le droit à l'aide légale (2007)
- Déclaration et plan d'action de Lilongwe sur l'accès à l'assistance judiciaire dans le système de justice pénale (2004)
- Principes de base relatifs au rôle des Barreaux (1990)

- Résolution 40/34 du 11 décembre 1985 de l'Assemblée Générale des Nations Unies, portant Déclaration des principes fondamentaux de justice relatifs aux victimes de la criminalité et aux victimes d'abus de pouvoir
- Comité des droits économiques, sociaux et culturels (1999), Le droit à l'éducation, Observation générale n° 13

Documents opérationnels/projets

- Ministère de la Justice et des Droits Humains (2012), Feuille de route
- Ministère de la Justice et des Droits Humains (2011), Plan de mise en œuvre des recommandations (EPU)
- Ministère de la Justice (2007), Plan d'actions pour la réforme de la justice (2007-2011)
- Ministère de la Justice, Direction de la Protection Judiciaire de l'Enfant (2009)
- Ministère du Genre, de la Famille et de l'enfant (2009), Stratégie Nationale de lutte contre les violences basées sur le genre (SNVBG).
- Ministère du Plan (2011), Document de la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté, DSCR2 (2011-2015)
- Ministère du Budget (2013), ESB de dépenses par administration et chapitre : exécution au 20/11/2013 (situation provisoire)
- Conseil Supérieur de la Magistrature (2011), Plan de modernisation judiciaire et feuille de route du pouvoir judiciaire (2011-2016)
- Programme d'Appui à la Réforme de la Justice (PARJ) en République démocratique du Congo (2012), No. FED/2011/270-32 financé au travers du FED de l'UE Plan stratégique et plan opérationnel 2013-2015 pour les Barreaux (y compris chronogramme, cadre logique, matrice de suivi des indicateurs et budgets).
- Programme d'Appui à la Réforme de la Justice (PARJ) en République démocratique du Congo (2012), No. FED/2011/270-32 financé au travers du FED de l'UE
- Collectif de syndicats près les tribunaux de grande instance de la république; 1^{ère} conférence nationales, du 28 septembre au 2 octobre 2012 (2012); Projet de « Proposition de loi n°.... du....2012 portant modification de l'ordonnance-loi n° 79-028 du 28 septembre 1979 organisant le Barreau, le corps des défenseurs judiciaires et des mandataires de l'Etat »
- Barreaux de Kinshasa, Ordre français des avocats du barreau de Bruxelles (OFABB), Avocats Sans Frontières, Ministère de la Justice, Protocole d'accord relatif à l'aide judiciaire à Kinshasa, signé le 16 décembre 2010 à Kinshasa (2010)
- Corps des défenseurs judiciaires près le tribunal de grande instance de Matadi (2009), Règlement d'ordre intérieur.

Rapports et études

- Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté (2012), Rapport sur l'accès à la justice
- Rapport du Panel à la Haut Commissaire aux Droits de l'Homme sur les moyens de recours et de réparation pour les victimes de violences sexuelles en République démocratique du Congo (2011)
- Rapport du Rapporteur spécial sur l'indépendance des juges et des avocats, L. Despouy (2008) Rapport - Additif, Mission en République démocratique du Congo.
- Comité des droits économiques, sociaux et culturels (2009), Observation finales du Comité concernant la République démocratique du Congo.
- Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (2011) Examen des rapports soumis par les États parties ; Rapport unique d'États parties valant sixième et septième rapports périodiques, République démocratique du Congo CEDAW/C/COD/6-7, 24 juin 2011);
- Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (2012) Examen des rapports soumis par les États parties; liste de questions (CEDAW/C/COD/6-7CEDAW/C/COD/6-7, 24 juin 2011).
- UNODC (2011h), Handbook on approving access to legal aid in Africa
- UNODC (2011), Access to legal aid in Criminal Justice Systems in Africa
- PNUD (2005), A Practitioner's Guide to a Human Rights-Based Approach to Access to Justice (chapter 1: Introduction to access to justice)

- Avocats Sans Frontières (2013), Modes of Participation and Legal Representation
- Avocats Sans Frontières (2013), Synthèse « Etat des lieux de l'accès à la justice à l'Est de la RDC », Baseline du projet « Uhaki Safi » (2013)
- Avocats Sans Frontières/Julien Moriceau (2011), Etude de base sur l'aide légale au Burundi
- Avocats Sans Frontières (2009), Vade-mecum pour l'avocat en matière de détention préventive
- Avocats Sans Frontières (2008), Etat des lieux de la détention provisoire en République démocratique du Congo, juillet 2006 -avril 2008.
- Avocats Sans Frontières (2008), Rapport d'évaluation externe des projets « soutien aux audiences foraines et boutiques de droit dans les provinces de l'Equateur et du Maniema en République démocratique du Congo.

- FIDH, RDC: les victimes de crimes sexuels obtiennent rarement justice et jamais réparation, changer la donne pour combattre l'impunité (2013)
- AfriMAP/Open Society Initiative for Southern Africa (2013), République démocratique du Congo: le secteur de la justice et l'Etat de droit
- International Center for Transitional Justice (2013), Déni de justice : les victimes de crimes graves ne reçoivent pas les réparations ordonnées par la Cour de justice en République démocratique du Congo
- Association Congolaise pour l'Accès à la Justice (ACAJ) (2013), la Justice est privatisée en RDC, Rapport annuel 2012
- D.Douma et D. Hilhorst (2012), Fond de commerce ? Sexual Violence Assistance in the Democratic Republic of Congo, Disaster Studies Research Brief, Wageningen University (The Netherlands).
- Amnesty International (2011), « Il est temps que justice soit rendue, la RDC a besoin d'une nouvelle stratégie en matière de justice »
- Université de Lubumbashi, Ecole de Criminologie (2011), Audit sur l'aide juridictionnelle en République démocratique du Congo.
- AfriMAP/ Open Society Initiative for Southern Africa, Marcel Wetsch'okonda Koso (2010), La justice militaire et le respect des droits de l'homme – l'urgence du parachèvement de la réforme
- Consortium International pour la Coopération Juridique, International Bar Association's Human Rights Institute, (2009), Reconstruire les tribunaux et rétablir la confiance: une évaluation des besoins du système judiciaire en République démocratique du Congo
- RCN Justice et Démocratie (2009), La justice de proximité au Bas-Congo, Ville de Matadi et des Cataractes
- International Human Rights Law Group (2001), Access to justice for the poor of Kinshasa

ANNEXE 4 - EXTRAITS DE TEXTES DE REFERENCES

DIRECTIVES ET PRINCIPES RELATIFS AU DROIT A UN PROCES EQUITABLE ET A L'ASSISTANCE JURIDIQUE EN AFRIQUE (2001)

EXTRAITS

Point D d) : « Les frais que le public encourt pour obtenir copie des procédures ou décisions judiciaires sont réduits au minimum et ne peuvent pas être élevés au point de constituer un déni d'accès ».

H. AIDE ET ASSISTANCE JUDICIAIRE

- a. L'accusé ou la partie à une affaire civile a le droit, chaque fois que l'intérêt de la justice l'exige, de se voir attribué d'office un défenseur sans frais, s'il n'a pas les moyens de le rémunérer.
- b. Pour déterminer les intérêts de la justice, il faudra tenir compte :
 1. dans les affaires pénales :
 - i) de la gravité de l'infraction ;
 - ii) de la rigueur de la peine encourue.
 2. dans les affaires civiles :
 - i) de la complexité de l'affaire et de l'aptitude de la partie concernée à se faire représenter de manière efficace ;
 - ii) des droits lésés ;
 - iii) de l'impact probable des résultats de l'affaire sur la communauté en général.
- c. Les intérêts de la justice exigent toujours que tout accusé passible de la peine de mort soit représenté par un avocat, notamment pour déposer un recours en appel ou une demande de clémence, de commutation de peine, d'amnistie ou de grâce.
- d. Tout accusé ou une partie à une affaire civile a le droit à une défense ou une représentation efficace à toutes les phases de la procédure. Il peut contester le choix d'un avocat commis d'office.
- e. Lorsqu'un avocat est commis d'office, il doit :
 1. être qualifié pour représenter et défendre l'accusé ou la partie à une affaire civile ;
 2. avoir une formation et une expérience correspondant à la nature et à la gravité de l'infraction en cause ;
 3. être libre d'exercer son jugement professionnel de manière indépendante, à l'abri de toute influence de l'État ou de l'instance juridictionnelle ;
 4. pouvoir plaider effectivement en faveur de l'accusé ou de la partie à une affaire civile ;
 5. être correctement rémunéré afin d'être incité à représenter l'accusé ou la partie à une affaire civile de manière adéquate et efficace.
- f. Les associations professionnelles d'avocats doivent collaborer à l'organisation et à la fourniture des services, moyens et ressources pertinents et veiller à ce que :
 1. L'avocat commis d'office ait une expérience et des compétences suffisantes au vu de la nature de l'infraction ;
 2. Un accusé ou une partie à une affaire civile puisse bénéficier gratuitement, dans les affaires relatives à de graves violations de droits humains pour lesquelles une assistance judiciaire n'est pas prévue, des services d'un avocat ;
- g. Compte tenu du fait que, dans de nombreux Etats, le nombre d'avocats qualifiés est faible, les Etats reconnaissent le rôle que les parajuristes peuvent jouer en matière de fourniture d'une assistance judiciaire et mettent en place le cadre juridique susceptible de leur permettre de fournir une assistance juridique de base.
- h. Les Etats définissent, en collaboration avec les professions juridiques et les organisations non gouvernementales, la formation, les procédures de qualification et les règles régissant les activités et ainsi que la conduite des parajuristes. Les Etats adoptent une législation pour offrir aux parajuristes la reconnaissance appropriée.
- i. Les parajuristes fournissent une importante assistance judiciaire aux personnes les plus démunies, notamment dans les communautés rurales, et ils servent de lien avec les membres des professions juridiques.
- j. Les organisations non gouvernementales sont encouragées à établir des programmes d'assistance judiciaire et à former les parajuristes.
- k. Les Etats qui reconnaissent le rôle des parajuristes veillent à ce qu'ils jouissent des mêmes droits et facilités que les avocats, dans la mesure nécessaire pour leur permettre d'exercer leurs fonctions en toute indépendance.

LIGNES DIRECTRICES DES NATIONS UNIES SUR L'ACCES A L'ASSISTANCE JUDICIAIRE DANS LE SYSTEME DE JUSTICE PENALE (2012)

EXTRAITS

(...) A. Introduction

1. L'assistance juridique est une composante essentielle de toute justice pénale équitable, humaine, efficace fondée sur la légalité. Elle est le fondement de la jouissance d'autres droits, notamment le droit à un procès équitable, tel qu'il est défini au paragraphe 1 de l'article 11 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, le préalable à l'exercice de ces droits et une importante garantie de l'équité fondamentale et de la confiance du public dans la justice pénale.

2. En outre, aux termes de l'alinéa d du paragraphe 3 de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, toute personne a droit, notamment, "à 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, 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".

3. Un système d'assistance juridique qui fonctionne efficacement dans un système de justice pénale efficace peut réduire non seulement la durée de la garde à vue ou de la détention des suspects dans les postes de police et les centres de détention, mais également la population et la surpopulation carcérales, les condamnations par suite d'une erreur judiciaire, l'engorgement des tribunaux, ainsi que le récidivisme et la revictimisation. Il permettrait également de protéger et de préserver les droits des victimes et des témoins devant la justice pénale. L'assistance juridique peut concourir à la prévention de la criminalité en faisant mieux connaître le droit.

4. L'assistance juridique contribue dans une mesure importante à faciliter la déjudiciarisation et le recours à des sanctions et mesures d'intérêt général,

(...)9. Aux fins des Principes et lignes directrices, la personne qui fournit l'assistance juridique est dénommée « prestataire d'assistance juridique » et les organisations qui fournissent ce type d'assistance sont dénommées « pourvoyeurs de services d'assistance juridique ». Les premiers pourvoyeurs d'assistance juridique sont les avocats, mais les Principes et lignes directrices indiquent également que les États font intervenir un grand nombre d'acteurs en tant que pourvoyeurs de services d'assistance juridique comme les organisations non gouvernementales, les organisations locales, les organisations caritatives religieuses et non religieuses, les organismes et associations professionnels et les universités. En ce qui concerne les ressortissants étrangers, l'assistance juridique doit leur être fournie en conformité avec les exigences de la Convention de Vienne sur les relations consulaires⁸ et les autres traités bilatéraux applicables.

10. Il faut noter que les États utilisent différents modèles pour assurer l'assistance juridique. Ils peuvent faire appel aux avocats commis d'office, aux avocats privés et aux avocats contractuels, aux programmes d'assistance bénévole, aux barreaux, aux parajuristes et à d'autres intervenants. Les Principes et lignes directrices n'approuvent aucun modèle en particulier, mais encouragent les États à garantir le droit fondamental à l'assistance juridique des personnes détenues, arrêtées⁹ ou emprisonnées, soupçonnées¹⁰, prévenues ou accusées d'une infraction pénale, tout en l'élargissant afin d'inclure les autres personnes qui entrent en contact avec le système de justice pénale et en diversifiant les régimes de prestation.

(...) 25. Les États doivent, s'il y a lieu, fournir une assistance juridique aux témoins d'infractions d'une manière qui ne soit ni préjudiciable ni contraire aux droits du prévenu.

(...) 39. Les États doivent reconnaître et encourager la contribution des associations d'avocats, des universités, de la société civile et d'autres groupes et institutions à la prestation de l'assistance juridique. Cf. Principes et lignes directrices des Nations unies sur l'accès à l'assistance judiciaire dans le système pénal

C. Lignes directrices

Ligne directrice 1. Prestation d'assistance juridique

41. Lorsque les États soumettent la prestation d'assistance juridique à des conditions de ressources, ils doivent veiller à ce que:

- a) Le justiciable dont les ressources dépassent les plafonds fixés, mais qui n'a pas les moyens de rémunérer un avocat ou n'a pas accès à un avocat dans des cas où une assistance juridique aurait normalement été fournie et où la prestation de cette assistance sert l'intérêt de la justice, ne soit pas privé de cette assistance;
- b) Les conditions de ressources appliquées fassent l'objet d'une large publicité;
- c) Le justiciable nécessitant une assistance juridique d'urgence dans les postes de police, les centres de détention ou les tribunaux bénéficie d'une assistance juridique provisoire en attendant que son admissibilité soit déterminée. Les enfants ne sont jamais soumis aux conditions de ressources;

- d) Le justiciable qui se voit refuser l'assistance juridique au motif qu'il ne remplit pas les conditions de ressources ait le droit de faire appel de cette décision;
- e) Un tribunal puisse, eu égard à la situation particulière d'une personne et après avoir examiné les raisons qui ont conduit à lui refuser l'assistance juridique, ordonner que cette personne bénéficie de l'assistance juridique, avec ou sans sa contribution, lorsque l'intérêt de la justice l'exige;
- f) Si les conditions de ressources sont calculées sur la base du revenu familial, mais que les membres de la famille sont en conflit ou ne jouissent pas d'un accès égal au revenu familial, seul le revenu de la personne sollicitant une assistance juridique soit retenu pour évaluer les ressources.

(...) 60. Étant donné que les services d'assistance juridique produisent des effets bénéfiques notamment sous la forme d'avantages financiers et d'économies tout au long du processus de justice pénale, les États doivent, le cas échéant, allouer un budget spécifique et adéquat aux services d'assistance juridique qui soit à la mesure de leurs besoins, et prévoir notamment des mécanismes spéciaux et durables pour financer le système national d'assistance juridique.

61. À cette fin, les États pourraient prendre des mesures :

- a) Pour créer un fonds permettant de financer les programmes d'assistance juridique, notamment les systèmes d'avocats commis d'office, afin d'encourager les barreaux ou les associations de juristes à fournir une assistance juridique; soutenir les cliniques juridiques dans les facultés de droit et parrainer les organisations non gouvernementales et autres, y compris les organisations parajuridiques, afin qu'elles fournissent des services d'assistance juridique dans tout le pays, en particulier dans les zones rurales et les régions économiquement et socialement défavorisées;
- b) Pour définir des mécanismes budgétaires permettant de canaliser les fonds vers l'assistance juridique, par exemple :
 - i) En affectant un pourcentage du budget de la justice pénale de l'État à des services d'assistance juridique qui répondent aux besoins en matière de prestation d'une assistance juridique efficace;
 - ii) En utilisant le produit d'activités délictueuses recouvré au moyen d'amendes ou de saisies pour financer l'assistance juridique aux victimes;
- c) En définissant et en mettant en place des mécanismes incitant les avocats à travailler dans les zones rurales ou économiquement et socialement défavorisées (par exemple, réduction ou exemption de taxes, réduction du remboursement des prêts étudiants);
- d) En garantissant une répartition juste et proportionnelle des fonds entre les services de poursuite et les organismes d'assistance juridique.

62. Le budget de l'assistance juridique doit couvrir l'intégralité des services fournis aux personnes détenues, arrêtées ou emprisonnées, soupçonnées, prévenues ou accusées d'une infraction pénale et aux victimes. Un financement spécial adéquat doit être consacré aux dépenses liées à la défense, comme les dépenses liées à la copie des dossiers et des documents pertinents et à la collecte des preuves, aux dépenses liées aux témoins experts, aux experts en criminalistique et aux travailleurs sociaux, et aux frais de voyage. Les paiements seront effectués rapidement.

EXTRAITS

(...)10. La présence ou l'absence d'un défenseur est souvent déterminante en ce qui concerne la possibilité pour une personne d'avoir accès à la procédure judiciaire appropriée ou d'y participer véritablement. Alors que l'article 14 garantit explicitement à l'alinéa *d* du paragraphe 3 le droit de se faire assister d'un défenseur aux personnes accusées d'une infraction pénale, les États sont encouragés, dans les autres cas, à accorder une aide juridictionnelle gratuite à des personnes n'ayant pas les moyens de rémunérer elles-mêmes un défenseur, et ils y sont même parfois tenus. Par exemple, si une personne condamnée à mort souhaite faire procéder au contrôle constitutionnel, à supposer qu'il existe, des irrégularités constatées au cours d'un procès pénal mais ne dispose pas de moyens suffisants pour rémunérer un défenseur à cet effet, l'État est tenu de lui en attribuer un, conformément au paragraphe 1 de l'article 14, à la lumière du droit de disposer d'un recours utile énoncé au paragraphe 3 de l'article 2 du Pacte.

11. De la même manière, l'imposition aux parties à une procédure judiciaire d'une charge financière telle qu'elles ne puissent de fait avoir accès aux tribunaux pourrait soulever des questions relevant du paragraphe 1 de l'article 14. En particulier, l'obligation stricte faite par la loi d'accorder le remboursement des frais de l'instance à la partie gagnante, sans prendre en considération les incidences de cette obligation ou sans accorder d'aide judiciaire, peut décourager des personnes d'exercer les actions judiciaires qui leur sont ouvertes pour faire respecter les droits reconnus par le Pacte.

(...) 24. L'article 14 est également pertinent quand l'État, dans son ordre juridique, reconnaît les tribunaux de droit coutumier ou les tribunaux religieux et leur confie des fonctions judiciaires. Il faut veiller à ce que ces tribunaux ne puissent rendre de jugements exécutoires reconnus par l'État, à moins qu'il soit satisfait aux prescriptions suivantes: les procédures de ces tribunaux sont limitées à des questions de caractère civil et à des affaires pénales d'importance mineure, elles sont conformes aux prescriptions fondamentales d'un procès équitable et aux autres garanties pertinentes du Pacte, les jugements de ces tribunaux sont validés par des tribunaux d'État à la lumière des garanties énoncées dans le Pacte et peuvent être attaqués par les parties intéressées selon une procédure répondant aux exigences de l'article 14 du Pacte. Ces principes sont sans préjudice de l'obligation générale de l'État de protéger les droits, consacrés par le Pacte, de toute personne touchée par le fonctionnement de tribunaux de droit coutumier et de tribunaux religieux.

(...)32. L'alinéa *b* du paragraphe 3 stipule que l'accusé doit disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense, et communiquer avec le conseil de son choix. Cette disposition est un élément important de la garantie d'un procès équitable et une application du principe de l'égalité des armes. Lorsque le défendeur est sans ressources, la communication avec le conseil pourrait nécessiter que les services d'un interprète soient fournis gratuitement avant et pendant le procès. Le «temps nécessaire» dépend des cas d'espèce. Si le conseil estime raisonnablement que le temps accordé pour la préparation de la défense est insuffisant, il lui appartient de demander le renvoi du procès. L'État partie ne peut pas être tenu pour responsable de la conduite de l'avocat chargé de la défense, sauf s'il est apparu, ou aurait dû apparaître, manifestement au juge que le comportement de l'avocat était incompatible avec les intérêts de la justice. Les demandes de renvoi raisonnables doivent obligatoirement être accordées, en particulier quand l'accusé est inculpé d'une infraction pénale grave et a besoin d'un délai supplémentaire pour préparer sa défense.

33. Les «facilités nécessaires» doivent comprendre l'accès aux documents et autres éléments de preuve, à tous les éléments à charge que l'accusation compte produire à l'audience, ou à décharge. On entend par éléments à décharge non seulement ceux qui établissent l'innocence, mais aussi d'autres éléments de preuve pouvant renforcer la thèse de la défense (par exemple, des indices donnant à penser que des aveux n'étaient pas spontanés). Si l'accusé fait valoir que les éléments de preuve ont été obtenus en violation de l'article 7 du Pacte, il faut que des informations sur les conditions dans lesquelles ces éléments ont été recueillis soient disponibles pour permettre d'apprécier cette allégation. Lorsque l'accusé ne parle pas la langue employée à l'audience, mais qu'il est représenté par un conseil qui connaît la langue concernée, il peut suffire que les documents pertinents figurant dans le dossier soient mis à la disposition de son conseil.

34. Le droit de l'accusé de communiquer avec son conseil exige que l'accusé ait accès à un conseil dans le plus court délai. En outre, le conseil doit pouvoir rencontrer l'accusé en privé et communiquer avec lui dans des conditions qui respectent intégralement le caractère confidentiel de leurs communications⁷¹. De plus, les avocats doivent être à même de conseiller et de représenter les personnes accusées d'un crime conformément à la déontologie établie, sans être l'objet de restrictions, d'influences, de pressions ou d'interventions injustifiées de la part de qui que ce soit.

COMITE DES DROITS DE L'ENFANT : LES DROITS DE L'ENFANT DANS LE SYSTEME DE JUSTICE POUR MINEURS, OBSERVATION GENERALE N° 10 (2007)

EXTRAITS

Droit de bénéficiaire d'une assistance juridique ou de toute autre assistance appropriée (art. 40 2 b) ii)

49. L'enfant doit bénéficier d'une assistance juridique ou de toute autre assistance appropriée pour la préparation et la présentation de sa défense. La Convention exige que l'enfant bénéficie d'une assistance qui, si elle n'est pas forcément juridique, doit être appropriée. Les modalités de fourniture de l'assistance sont laissées à l'appréciation des Etats parties mais, en tout Etat de cause, l'assistance doit être gratuite. Le Comité recommande aux Etats parties de fournir autant que possible une assistance juridique adaptée, notamment par l'intermédiaire d'avocats ou d'auxiliaires juridiques dûment formés. Une assistance appropriée peut aussi être apportée par d'autres personnes (par exemple un travailleur social) mais ces personnes doivent alors avoir une connaissance et une compréhension suffisantes des différents aspects juridiques du processus de justice pour mineurs et être formées pour travailler avec des enfants en conflit avec la loi.

50. Conformément au paragraphe 3 b) de l'article 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, l'enfant et la personne chargée de l'aider doivent disposer du temps et des facilités nécessaires à la préparation de sa défense. La confidentialité des communications entre l'enfant et cette personne, qu'elles soient écrites ou orales, doit être pleinement respectée, conformément aux garanties prévues au paragraphe 2 b) vii) de l'article 40 de la Convention, et au droit de l'enfant à être protégé contre toute immixtion dans sa vie privée et sa correspondance (art. 16 de la Convention). Un certain nombre d'Etats parties ont formulé des réserves à l'égard des dispositions du paragraphe 2 b) ii) de l'article 40 de la Convention, estimant apparemment qu'elles entraînaient l'obligation exclusive de fournir une assistance juridique et, partant, les services d'un avocat. Tel n'est pas le cas et ces réserves peuvent et doivent être levées.

DECLARATION ET PLAN D'ACTION DE LILONGWE SUR L'ACCES A L'ASSISTANCE JURIDIQUE DANS LE SYSTEME PENAL EN AFRIQUE (2004)

EXTRAITS DE LA DECLARATION

6. Diversifier les systèmes d'assistance juridique

Lorsqu'il convient de choisir un système d'assistance juridique, chaque pays doit considérer ses propres ressources et besoins. Plusieurs options d'assistance juridique peuvent être examinées, la responsabilité des instances officielles étant de garantir un accès équitable à la justice pour les populations pauvres et vulnérables. On peut entre autres citer les bureaux de défense financés par le gouvernement, les programmes d'aide juridictionnelle, les maisons du droit, les permanences des facultés de droit ainsi que les partenariats avec la société civile et les organisations religieuses. Quelles que soient les options choisies, elles devraient être adéquatement structurées et financées, de façon à pouvoir préserver leur indépendance et garantir leur engagement aux côtés des populations les plus défavorisées. Des mécanismes de coordination appropriés devraient être établis.

7. Diversifier les pourvoyeurs de services d'assistance judiciaire

Il a été observé plus que souvent qu'il n'y a pas suffisamment d'avocats dans les pays africains pour fournir les services d'assistance juridique dont ont besoin les centaines de milliers de personnes aux prises avec l'administration de la justice pénale. Il est de plus largement reconnu que le seul moyen faisable de prodiguer une assistance juridique efficace à un maximum de personnes est de s'appuyer sur des non-avocats, y compris les étudiants en droit, les assistants juridiques et les para-juristes. Ces derniers (assistants juridiques et para-juristes) peuvent faciliter aux personnes qui en ont besoin l'accès au système judiciaire, assister les prévenus et délivrer connaissance et formation à tous ceux aux prises avec la justice pénale, afin qu'ils fassent valoir leurs droits. Pour être efficace, un système d'assistance juridique devrait faire appel aux services complémentaires des assistants juridiques et des para-juristes.

9. Garantir la durabilité de l'assistance juridique

Les services d'assistance juridique dans nombre de pays africains sont financés par des bailleurs de fonds et peuvent donc s'arrêter à tout moment. C'est la raison pour laquelle leur pérennité doit être garantie. Ceci inclut les financements, le caractère professionnel des services offerts, l'établissement d'infrastructures adaptées et la capacité à répondre sur le long terme aux besoins des communautés

concernées. Afin d'assurer la pérennité de l'assistance juridique fournie dans chaque pays, des financements adéquats, d'origine étatique, privée ou autre, devraient être trouvés ainsi que des mécanismes d'appropriation communautaire.

EXTRAITS DU PLAN D'ACTION (2004)

Cadre de l'assistance juridique

Cadre Institutionnel

Les gouvernements devraient introduire des mesures pour :

- Diversifier les pourvoyeurs de services d'assistance juridique, en adoptant une approche inclusive, et en passant des accords avec les Barreaux, les permanences juridiques des facultés de droit, les organisations non- gouvernementales (ONG), les organisations communautaires et les groupes religieux qui fournissent des services d'assistance juridique.

Législation

Les gouvernements devraient promulguer un ensemble de législation destinée à :

- promouvoir le droit de chacun à des conseils, assistance et éducation juridiques de base, en particulier pour les victimes de crime et les groupes vulnérables. (...)
- assurer des prestations d'assistance juridique à toutes les étapes de la chaîne de procédure pénale.
- reconnaître le rôle des non-avocats et des parajuristes et clarifiant leurs devoirs (...)

Pérennisation

Les gouvernements devraient introduire des mesures visant à : (...)

- mettre sur pied des mécanismes d'incitation pour les avocats travaillant en zone rurale (tels que des exemptions ou des réductions)

(...)

L'assistance juridique en action

Dans les commissariats de police et les postes de gendarmerie

Les gouvernements devraient prendre des mesures pour :

- assurer qu'une assistance juridique et/ou parajuridique soit disponible dans les commissariats de police et les postes de gendarmerie, en consultation avec les services de police et de gendarmerie, le Barreau, les permanences juridiques des universités et les ONG. (...)

Au tribunal

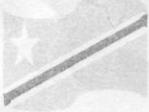
Les gouvernements devraient prendre des mesures afin de :

- mettre au point, en collaboration avec l'Ordre des avocats, des rotations de service afin qu'il y ait toujours une permanence gratuite d'avocats dans les tribunaux encourager le système judiciaire à être plus pro-actif pour s'assurer que les personnes qui comparaissent devant les tribunaux bénéficient d'une assistance juridique ou soient au moins effectivement capables de se défendre si elles comparaissent sans avocat.

(...)

En prison

Les gouvernements devraient prendre des mesures afin d'assurer que les magistrats et les juges reprennent régulièrement les dossiers en instance afin de s'assurer que les personnes dont ils traitent les dossiers sont détenues légalement, que leurs affaires sont traitées avec diligence, et que leur emprisonnement est justifié. (...)

 REPUBLIQUE DEMOCRATIQUE DU CONGO
PROVINCE DU BAS - CONGO
DIVISION DES AFFAIRES SOCIALES
ET SOLIDARITE NATIONALE

.....

Matadi, le / /2013

N° 03/DVAS/AS/ /2013.

**ATTESTATION D'INDIGENCE AFFERENTE
AUX AVANTAGES JUDICIAIRES**

Je soussigné, [REDACTED], Chef de Division Provinciale des Affaires Sociales et Solidarité Nationale du Bas-Congo à Matadi, atteste par la présente que Monsieur (Monsieur)....., né(e) à le .../.../19...., Fils (Fille) de et de Village d'origine Secteur d'origine Territoire d'origine District d'origine Province d'origine République Démocratique du Congo, résidant à sur l'Avenue (Village) Quartier (District) Commune (Territoire) est une personne nécessiteuse (Cfr. Rapport d'enquête sociale établi à l'endroit du sujet en annexe)

A cet état de cause, vu le résultat probant de l'enquête sociale menée à l'endroit de l'**intéressé** (e) et conformément à l'ordonnance n° 80-212 du 27 Août 1980 créant Département des Affaires Sociales, spécialement en ses articles 2 et 3 ;

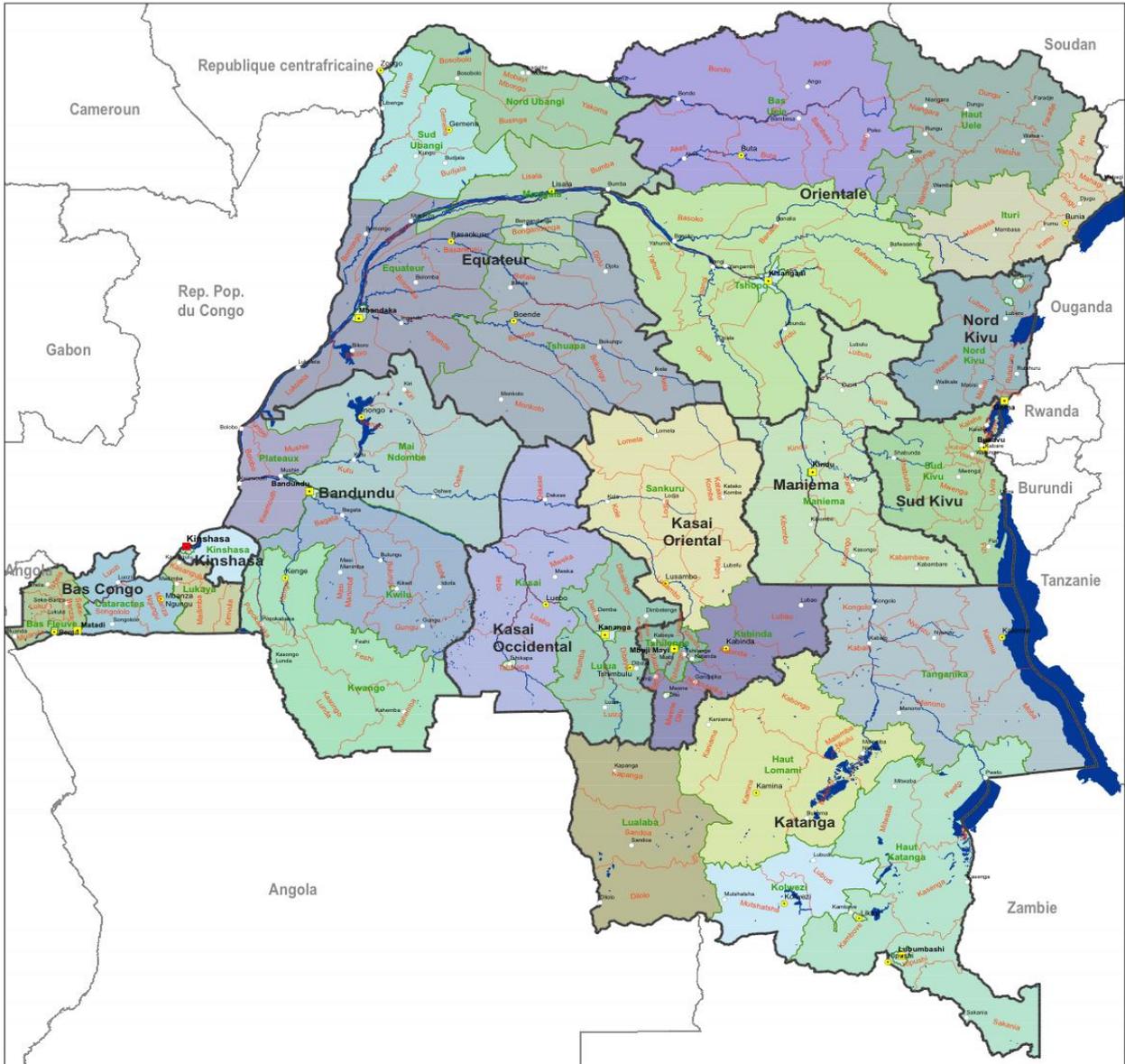
Monsieur (Madame), porteur (se) de la présente est **indigent** (e). La présente attestation lui délivrée est afférente aux **avantages judiciaires**, conformément à la note circulaire Ministérielle n° 002/CAB/MIN/AFF.SOC/96 du 31/07/1996.

Les Autorités tant Civiles, Judiciaires et Militaires sont priées d'apporter toute assistance nécessaire au (à la) porteur (se) de la présente.

LE CHEF DE DIVISION PROVINCIALE
DES AFFAIRES SOCIALES

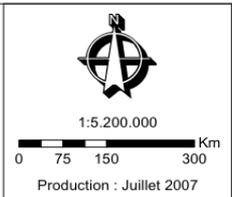
[REDACTED]

Découpage administratif de la République Démocratique du Congo



- Légende**
- Frontière
 - Province
 - District
 - Territoire
 - Capitale Nationale
 - Chef lieu de province
 - Chef lieu de district
 - Chef lieu de territoire

Projection Mercator - Système de coordonnées WGS84
 Source de données : Référentiel Géographique Commun, Informations pour la Communauté Humanitaire en RDC (<http://www.rdc-humanitaire.net/fr/>)
 Mise en carte : Unité Post Conflit PNUD, RDC



Photographies © A. Meyer



L'Union européenne est un partenariat économique et politique unique entre 27 pays européens. En 1957, la signature des traités de Rome marque la volonté des six Etats fondateurs de créer un espace économique commun. Depuis lors, la Communauté, puis l'Union européenne, n'ont cessé de s'élargir à de nouveaux pays. L'Union s'est progressivement transformée en un grand marché unique avec l'euro comme monnaie commune. Ce qui, au départ, était une union purement économique a évolué pour devenir une organisation étendant ses compétences dans de nombreux domaines allant du développement à la politique environnementale. Grâce à l'abolition des frontières entre pays européens, il est aujourd'hui possible pour les citoyens de l'UE de circuler librement dans la plupart des pays d'Europe. Il est aussi devenu plus facile de vivre et de travailler dans un autre pays de l'UE. Les cinq grandes institutions de l'Union européenne sont le Parlement européen, le Conseil des ministres, la Commission européenne, la Cour de justice et la Cour des comptes. L'Union européenne est un acteur majeur de la coopération internationale et du développement. Elle est aussi le premier bailleur de fonds de l'aide humanitaire. L'objectif premier de la politique européenne pour le développement est l'éradication de la pauvreté dans le monde.

Janvier 2014

Conformément aux dispositions du code de la propriété intellectuelle, seules sont autorisées, d'une part, les reproductions strictement réservées à l'usage privé du copiste et non destinées à une utilisation collective, et, d'autre part, les citations justifiées par le caractère scientifique ou d'information de l'article dans lequel elles sont incorporées.

Copyright 2013 ASF

Editeur responsable :
Francesca Boniotti, rue de Namur 72, 1000 Bruxelles, Belgique

Ce projet est financé par:



Une étude réalisée par:

Avocats **Sans Frontières**



Le contenu de la présente publication relève de la seule responsabilité d'Avocats Sans Frontières et ne peut en aucun cas être considéré comme reflétant l'avis de l'Union européenne.