

Résoudre des conflits sans pouvoir

Les pratiques
de facilitation
d'accès à la justice
des organisations
de la société civile
centrafricaine

www.asf.be

février 2018



Union européenne

Itinéraires d'accès à la justice en République centrafricaine : analyse des perceptions et des pratiques entre 2016 et 2018



Dans l'ombre de l'Etat, une justice en pleine effervescence. Etude sur les dispositifs de règlement des différends en République centrafricaine (Bambari, Bangassou, Berberati, Bria & Ndélé) - Décembre 2016



D'une justice à une autre : les perceptions et les usages des mécanismes judiciaires par la population en République centrafricaine - Février 2018



Résoudre des conflits sans pouvoir : les pratiques de facilitation d'accès à la justice des organisations de la société civile centrafricaine - Février 2018



Où sont les avocats ? Perspectives de développement de la profession d'avocat en République centrafricaine
A venir (printemps 2018)



Sur l'évolution des pratiques de facilitation d'accès à la justice des organisations de la société civile centrafricaine
A venir (automne 2018)

Cette étude a été réalisée par Liliane Umubyeyi pour Avocats Sans Frontières, dans le cadre du projet «Contribuer à l'effectivité des droits fondamentaux des personnes en situation de vulnérabilité en République centrafricaine» financé par l'Union européenne. Le contenu de cette étude n'engage qu'Avocats Sans Frontières et ne reflète pas nécessairement le point de vue du bailleur de fonds. © ASF, février 2018

Avocats Sans Frontières (ASF) est une organisation non gouvernementale internationale spécialisée dans la défense des droits humains et le soutien à la justice dans les pays fragiles. Elle promeut l'état de droit par l'amélioration de l'accès à la justice pour les groupes les plus vulnérables et marginalisés de la société.



ASF met les justiciables au centre de son travail, renforçant ainsi leurs capacités à connaître et à revendiquer leurs droits, tout en consolidant les aptitudes des acteurs légaux chargés de les défendre.

Acronymes et abréviations

ASF	Avocats Sans Frontières
AFJC	Association des Femmes Juristes de Centrafrique
CEJP	Commission Épiscopale Justice et Paix
CPS	Cour pénale spéciale
MINUSCA	Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine
OSC	Organisation de la société civile
RCA	République centrafricaine
TGI	Tribunal de Grande Instance

Table des matières

Résumé exécutif	5
Introduction	6
1. Devoir choisir pour faciliter l'accès à la justice : stratégies de sélection des organisations de la société civile	7
A. Capter le plus grand nombre avec des ressources limitées : les pratiques de sensibilisation en RCA	7
B. La sélection directe et indirecte dans la prise en charge des dossiers des plaignants	9
2. Rendre justice sans pouvoir de coercition	12
A. Faire peur à défaut de contraindre : la pratique de médiation	12
B. Le double rôle du chef de quartier : concurrent et ressource des organisations de la société civile	14
C. Les autorités judiciaires : une ressource qui compense l'absence de pouvoir de coercition	15
Conclusion	16
Recommandations	18



Résumé exécutif

Cette étude sur les pratiques de justice s’inscrit dans le prolongement d’un rapport réalisé à l’automne 2016, visant à identifier les différents dispositifs de résolution des conflits auxquels les citoyens centrafricains peuvent recourir pour soumettre leur litige.¹ Ce rapport avait établi l’existence de plusieurs organisations de la société civile parmi les principaux acteurs pourvoyeurs de justice. En se concentrant sur le travail accompli par ces organisations, nous avons cherché, dans cette étude, à comprendre de façon plus détaillée leur manière de répondre aux besoins de la population en matière de justice. Plus précisément, la question au fondement de cette analyse est : *par quelles activités et opérations les acteurs associatifs essaient-ils de répondre aux injustices et violences de la population centrafricaine ?*

Pour répondre à cette question, nous avons conduit une enquête par observation participante dans plusieurs espaces où ces acteurs associatifs conduisent leurs activités. Dans les centres d’écoute, nous avons assisté aux séances d’accueil des plaignants et des personnes mises en cause. Nous avons également pris part à l’écoute et aux médiations des parties ainsi qu’aux activités de sensibilisation de porte à porte ou de masse. Nous avons été aussi présente dans les salles d’attente et dans les espaces où les dossiers des plaignants étaient pris en charge. En outre, à côté de l’observation, nous avons eu, dans ces différents lieux, des discussions informelles avec le personnel des organisations.

Cette étude montre, dans un premier temps, que le travail de facilitation d’accès à la justice est, avant tout, structuré par des stratégies de sélection. Ces stratégies interviennent dans les activités de sensibilisation et d’identification des dossiers susceptibles d’être pris en charge. Ce travail de sélection, qui résulte de la faible disponibilité des ressources, s’accompagne également de techniques pour faire entendre le message de l’organisation au plus grand nombre de personnes. Ces techniques impliquent en effet de susciter l’intérêt de potentiels bénéficiaires des services de l’organisation en passant par des activités de divertissement ou de distribution des biens de consommation.

En ce sens, le déploiement de ces stratégies permet de montrer la manière dont les organisations de la société civile font face aux nombreuses contraintes de facilitation d’accès à la justice dans un contexte politique et social comme celui de la République centrafricaine (RCA), marqué par la rareté des ressources et par une présence importante de personnes démunies.

Dans un deuxième temps, cette étude met en lumière la façon dont l’absence de pouvoir de coercition des organisations de la société civile influe non seulement sur la manière dont elles mobilisent les normes juridiques mais également sur les relations qu’elles entretiennent avec les autres acteurs de la justice. En effet, résoudre des conflits sans pouvoir de coercition conduit à insister sur les risques juridiques encourus par les parties et à devoir se reposer sur les autorités judiciaires. Toutefois, rendre justice sans pouvoir de coercition place également les organisations de la société civile dans une situation inconfortable. Les organisations sont en concurrence avec les chefs de quartier, mais elles doivent également s’appuyer sur leur travail qui rend possible l’arrivée de dossiers vers elles. Ces chefs constituent ainsi une ressource et une contrainte dans le travail de facilitation d’accès à la justice des organisations.

1. Rapport d’Avocats Sans Frontières, *Dans l’ombre de l’Etat, une justice en pleine effervescence. Étude sur les mécanismes de résolution des conflits en République centrafricaine*, 2016.



Introduction

Depuis son accession à l'indépendance en 1960, la République centrafricaine est marquée par une instabilité politique chronique et des crises institutionnelles découlant des changements de régimes fréquents et violents. Le pays a en effet connu une succession de conflits entre forces gouvernementales et groupes armés, et entre groupes armés rivaux, lesquels ont entraîné d'importantes violations des droits de l'homme ainsi que des déplacements forcés des populations.² La prise de pouvoir par la coalition Seleka en mars 2013 et les affrontements qui en ont résulté avec les groupes anti-Balaka, ont plongé de nouveau le pays dans une crise politique, sécuritaire et humanitaire qui perdure jusqu'à présent sur une grande partie du territoire centrafricain.

Dans ce contexte, Avocats sans Frontières (ASF) a entrepris, depuis le début de son intervention en RCA en 2015, d'améliorer l'accès à la justice des personnes en situation de vulnérabilité. Divers projets ont ainsi vu le jour avec pour but d'appuyer les organisations de la société civile (OSC) dans la mise en place des mécanismes d'assistance judiciaire et dans la sensibilisation des leaders communautaires et des populations sur leurs droits. Le projet « Contribuer à l'effectivité des droits fondamentaux des personnes en situation de vulnérabilité en République centrafricaine », commencé au début de l'année 2017 et dans lequel s'intègre la présente étude, s'inscrit dans cette ligne d'action.

Ce projet a notamment pour objectif de renforcer le pouvoir d'agir des personnes en situation de vulnérabilité par un engagement de proximité avec les acteurs de la société civile. Dans ses activités, il a été prévu une recherche-action, conformément à l'approche développée par ASF en la matière qui vise non seulement à promouvoir des changements sociaux mais à produire en même temps des connaissances sur ces mêmes changements. De ce fait, parallèlement aux activités mises en œuvre dans le cadre de ce projet, une analyse a été réalisée afin de saisir la manière dont les OSC s'engagent dans le processus de facilitation d'accès à la justice des communautés.

Dans ce contexte d'articulation de la recherche avec la mise en œuvre du projet, le choix a été fait de centrer d'une part l'enquête de terrain sur les activités des organisations partenaires d'ASF, l'Association des Femmes Juristes de Centrafrique (AFJC) et la Commission Épiscopale Justice et Paix (CEJP) lesquels disposent d'un appui technique et financier.

La logique au fondement de cette démarche est que l'évaluation des accomplissements des projets d'ASF nécessite d'observer les acteurs associatifs qui ont été les cibles de son intervention. Ce faisant, comprendre les pratiques des OSC partenaires en matière de facilitation d'accès à la justice et appréhender les perceptions et les attentes de leurs usagers permet de fortifier les projets d'ASF et de les ajuster éventuellement tout au long de leur mise en œuvre. L'étude *Résoudre des conflits sans pouvoir : les pratiques de facilitation d'accès à la justice des organisations de la société civile centrafricaine* conduite de mai à juillet 2017, est donc le résultat de cette recherche-action.



1. Devoir choisir pour faciliter l'accès à la justice : stratégies de sélection des organisations de la société civile

Les pratiques de facilitation d'accès à la justice font apparaître des stratégies de sélection. Celles-ci ont été développées par les organisations dans les activités de sensibilisation et dans le processus de prise en charge des dossiers afin de faire face aux contraintes matérielles et financières mais également dans le but de leur permettre de rester dans leur champ d'intervention. Si ces stratégies sont essentielles au fonctionnement des organisations, elles comportent cependant certaines limites qui peuvent rendre difficile l'accès à la justice.

A. Capter le plus grand nombre avec des ressources limitées : les pratiques de sensibilisation en RCA

La soumission de litiges à une organisation de la société civile nécessite un processus d'information et de sollicitation de la population sans lequel celle-ci ne serait pas considérée comme une véritable voie de recours. Cette étape est indispensable car si les citoyens savent généralement que les chefs de quartier, la gendarmerie ou la police et les tribunaux peuvent résoudre leurs conflits, ils ignorent souvent la possibilité de recourir aux associations. Il importe, dès lors, de les informer de l'existence des structures associatives et des problèmes qui y sont traités.

Cette sensibilisation de porte à porte ou de masse n'est pas un processus aléatoire mais elle suit des stratégies de sélection déployées pour atteindre le plus grand nombre de personnes en utilisant le moins de ressources possibles. Dans les activités de porte à porte, cette approche consiste à cibler tout en espérant une diffusion de l'information. Dans les rassemblements de masse, en revanche, elle repose sur l'utilisation de moyens de divertissement pour susciter l'intérêt du plus grand nombre.

Toutefois, certaines de ces stratégies, résultant des contraintes matérielles de l'organisation, peuvent avoir pour effet de rendre difficile l'accès de certaines personnes, et donc de certains litiges, aux structures de l'organisation. L'une des voies par lesquelles les litiges arrivent à une organisation est la sensibilisation réalisée par les agents de terrain qui sillonnent les quartiers. Parfois appelés parajuristes, ces agents quittent généralement le bureau à 8 heures du matin pour se rendre chaque jour dans une nouvelle zone d'intervention choisie en fonction des conditions sécuritaires. Ils commencent par se rendre chez le chef de quartier pour l'informer de leur présence. Cette pratique n'est pas spécifique aux organisations facilitant l'accès à la justice : la très grande majorité des associations se présente chez cette autorité, avant l'organisation de toute activité dans son espace d'administration, car il est le premier représentant de l'Etat au niveau local.

Les agents de terrain, généralement par groupe de deux personnes, commencent ensuite le travail de sensibilisation en allant de foyer en foyer. Dans certaines organisations, il est procédé à la sélection des foyers à visiter selon une méthode dite « du serpent » par laquelle sur dix maisons situées sur une ligne droite, les deux foyers aux deux extrémités et celui du milieu vont être visités. Autrement dit, les agents de terrain vont faire de la sensibilisation dans trois foyers sur dix, avec l'idée que l'information va se diffuser sur les sept restants. Cette méthode ne peut toutefois faire sens que si les quartiers sont urbanisés et si les foyers sont situés sur une ligne droite. Or, dans le cas des quartiers visités à Bangui où les emplacements des maisons sont irréguliers et discontinus,

2. Rapport du projet mapping documentant les violations graves du droit international des droits de l'Homme et du droit international humanitaire commises sur le territoire de la République centrafricaine de janvier 2003 à décembre 2015, publié par MINUSCA, PNUD, Bureau de la représentante spéciale du Secrétaire Général chargée de la question des violences sexuelles en conflit, Bureau du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, en mai 2017, pp 9, pp.122-125.

ce procédé de sélection est difficilement réalisable. En conséquence, la diffusion de l'information devient incertaine.

Lorsqu'ils arrivent dans la cour d'une maison, les agents s'adressent directement aux personnes présentes à cet endroit. L'un note leur nombre et l'autre agent expose le travail de l'organisation ainsi que la possibilité de venir au centre d'écoute. Ensuite, il est brièvement demandé aux personnes présentes si elles rencontrent des problèmes relatifs aux affaires traitées par l'association. La question ne concerne donc pas les problèmes auxquels le foyer fait face d'une manière générale mais plutôt le type de difficulté qui entre dans le cadre d'action de l'organisation. Cette façon de procéder permet de faire le tri entre les problèmes vis-à-vis desquels une intervention est possible et qui relèvent de la compétence de l'organisation et ceux en dehors de son champ d'action. Toutefois, cette méthode comporte le risque de passer à côté de certains cas. En effet, les personnes dans le foyer qui ne sont pas en mesure d'appréhender et de formuler leur problème dans les mêmes termes que les agents de terrain, tels que « problèmes conjugaux ou droits de la femme », risquent d'être laissées à l'écart.

Après cette courte discussion, des indications concernant le lieu et les heures d'ouverture des centres d'écoute sont données aux personnes. Dans la grande majorité des sensibilisations auxquelles nous avons assisté, seuls les femmes et les enfants étaient présents car cette activité était réalisée les jours de semaine et très tôt le matin. Ici aussi, l'absence de variation dans les horaires d'organisation des sensibilisations engendre comme risque soit la récurrence du même type de problème, soit la non prise en compte de certaines catégories de travailleurs, comme les agriculteurs qui se rendent aux champs le matin.

Les agents de terrain finissent en général en demandant aux personnes de faire circuler cette information. Si une activité de plus grande ampleur est prévue, ils en informent également les individus présents lors de la visite. Chaque visite dure entre cinq et dix minutes et le temps de réalisation de la sensibilisation est d'environ deux heures. Elles visitent donc en moyenne 17 foyers par jour.

En plus de ce travail de porte à porte, les organisations de la société civile facilitant l'accès à la justice font des sensibilisations de masse. Celles-ci peuvent être organisées chez le chef de quartier ou sur une place publique en fonction du nombre de personnes attendues. La tenue de cette activité est généralement précédée de réunions préparatoires visant à déterminer le quartier de sensibilisation cible, le message à mettre sur la banderole et les autorités qu'il est nécessaire d'informer.

Dans ce type de sensibilisation, le message donné sur les droits des personnes est beaucoup plus substantiel que dans les visites à domicile. Le discours des animateurs commence par une présentation de l'organisation et du centre d'écoute. Le travail de ces structures est présenté de façon détaillée. Ensuite, une discussion s'engage avec l'assemblée sous forme de questions- réponses. Cette méthode permet de rendre l'activité plus interactive et plus animée. Les organisations soulignent à cet égard que cette dimension interactive est très importante car un simple exposé concernant les droits des personnes n'est pas attrayant pour convaincre la population de venir au rassemblement. Il faut en effet des activités de divertissement, donner éventuellement des cadeaux pour s'assurer de l'assistance de la population. Un des membres d'une organisation explique cette stratégie :

« À chaque meeting, des groupes folkloriques sont invités. Ils dansent avant, à des intervalles réguliers pendant le meeting. Des jeux sont également organisés avec des gains à la fin : savon, t-shirts, casquettes, jus et sans ces activités les gens ne viennent pas. Ils se lassent d'écouter pendant plusieurs heures un discours. »³

Le déploiement de ces activités de divertissement ainsi que la distribution des biens de consommation fait apparaître une autre facette du travail de facilitation d'accès à la justice dans le contexte de la RCA. En effet, ce travail ne nécessite pas seulement des pratiques de sélection, il exige également de s'inscrire dans le champ d'intérêts du public qu'on cherche à instruire sur ses droits. Or ce public est souvent démuné matériellement et peu instruit. Les stratégies de divertissement et de distribution des biens permettent de ce fait de s'ajuster à ce champ d'intérêts.

B. La sélection directe et indirecte dans la prise en charge des dossiers des plaignants

Bien plus que les activités de sensibilisation, la prise en charge d'une affaire par une organisation de la société civile repose sur un processus de sélection. Celui-ci est d'abord guidé par l'impératif de traiter uniquement les dossiers qui relèvent de la compétence de l'organisation. Cette prise en charge peut être également façonnée par des stratégies mises en place par l'organisation pour empêcher l'arrivée de dossiers falsifiés. Autrement dit, la facilitation d'accès à la justice implique d'identifier les cas pouvant rentrer dans la sphère d'action de l'organisation.

Lorsqu'une personne présente un cas à une association, cette dernière procède d'abord à un examen permettant de déterminer si le cas peut être pris en charge. Dans les centres d'écoute qui disposent d'un service psycho-social, la personne plaignante est d'abord reçue à l'accueil. S'il s'agit de sa première fois, elle est dirigée vers la cellule psycho-sociale. Dans le cas contraire, elle est directement envoyée au secrétariat. Au service psycho-sociale, un agent la reçoit et vérifie si l'affaire relève de la compétence de l'organisation. Deux fiches à signer sont proposées : une fiche d'admission ou une fiche de confidentialité.

Il est demandé au plaignant de signer cette dernière lorsque l'organisation renvoie le dossier vers une autre structure qui semble plus compétente. La signature de ce document implique que la personne accepte que ses informations soient divulguées à l'acteur pertinent.

Lorsqu'une affaire relève de la compétence de l'association, la personne est envoyée vers le secrétariat où on lui propose une écoute avec la possibilité de s'engager après dans une médiation. Le secrétariat, avec parfois l'aide d'un employé, choisit l'agent qui va prendre en charge l'écoute ou conduire une médiation.

Dans les affaires relatives aux conflits de 2013-2015, les agents enquêteurs accueillent, trois jours par semaine, les plaignants qui souhaitent déposer leur plainte. Ces agents écoutent dans un premier temps la personne qui sollicite l'aide de l'organisation et c'est ensuite l'agent juriste, qui établit si le dossier peut être pris en charge. Si l'affaire est prise en charge, l'agent enquêteur demande à la personne de rédiger une plainte en lui donnant des indications.

Ce processus de constitution d'un dossier de plainte, fortement contraint par les ressources limitées des organisations, n'est pas toujours réalisable pour l'ensemble des victimes. En effet, il leur est demandé d'apporter un ensemble de documents attestant de leur situation de victime, à savoir : une copie de la carte d'identité ainsi que celle des témoins, un certificat de résidence, une photo de la victime, même si elle est décédée. Il leur est également demandé d'apporter un certificat médical. Or trouver ce certificat n'est pas toujours facile dans la mesure où les victimes n'ont pas nécessairement eu la présence d'esprit de se rendre chez un médecin au moment des conflits. C'est le cas notamment d'une dame rencontrée à un centre d'écoute qui avait été violée pendant la crise de 2013 et qui n'était pas en mesure de fournir ce certificat pour constituer son dossier.

De la même manière, il est demandé aux plaignants de respecter un modèle de rédaction de la plainte qui nécessite d'avoir un certain niveau d'aisance dans l'écriture. Or les personnes rencontrées dans certains centres d'écoute n'en disposent que rarement. D'ailleurs, la plupart des bénéficiaires des services des organisations de la société civile que nous avons rencontrées, avaient fait rédiger leur plainte par un membre de la famille, un voisin ou une connaissance.

Après que les différents éléments du dossier ont été réunis, l'agent enquêteur rédige un procès-verbal dans lequel il reprend de façon manuscrite les faits qui sont énoncés dans la plainte. Ce procès-verbal ne constitue pas un résumé des faits juridiques qui procéderait à une qualification des actes. Il se limite juste à reprendre le contenu récapitulé de la plainte. Un dossier est ensuite constitué sur lequel apparaît un numéro. Celui-ci est donné à la personne plaignante ainsi qu'à la Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la stabilisation en République centrafricaine (MINUSCA), laquelle collabore avec certaines organisations de la société civile. La présentation de ce numéro est censée permettre de retrouver facilement le dossier. Or, en l'occurrence, les dossiers sont classés par arrondissement, rendant de ce fait l'intérêt de ce numéro peu utile. Un classement électronique des dossiers a commencé mais le processus n'est encore qu'à ses débuts.

3. Entretien avec un membre d'une organisation de la société civile, Bangui, mai 2017.

Par ailleurs, il importe de préciser que les plaintes résultant des conflits de 2013-2015 doivent être adressées au responsable de l'organisation mais également au Procureur de la Cour pénale spéciale (CPS). Cette dernière indication résulte de la collaboration entre les organisations de la société civile, la MINUSCA et les agents de la CPS qui récoltent les plaintes afin de préparer les futurs procès contre les auteurs des crimes de 2013-2015. Ces acteurs internationaux ont d'ailleurs conseillé aux victimes déposant leur dossier dans les associations d'indiquer un montant des réparations qu'elles souhaiteraient obtenir. Ce conseil fait suite au jugement de l'affaire Bemba devant la Cour Pénale Internationale où, semble-t-il, certaines victimes n'ont pas pu obtenir réparation parce qu'elles avaient omis d'en faire la demande dans leur plainte.

Ce conseil a entraîné d'importants changements dans le processus d'enregistrement des dossiers des victimes dans la mesure où il a fallu rappeler toutes les personnes qui avaient déposé une plainte pour qu'elles puissent faire les rectifications nécessaires.

Si cette précaution est sans doute utile pour les victimes, on peut toutefois se demander dans quelle mesure elle ne les incite pas à penser que la réparation de leurs injustices doit prendre une forme financière. Dans un pays comme la Centrafrique où le taux de pauvreté est extrêmement élevé, cette incitation à demander des réparations financières risque de créer un phénomène d'intéressement du statut de victime.

D'ailleurs, durant cette phase d'accueil, certaines organisations ont progressivement mis en place des critères de sélection des dossiers en raison de faux renseignements donnés par les plaignants. Dans une des associations où l'enquête a été réalisée, un agent juriste et un agent enquêteur nous ont en effet expliqué que seuls les dossiers de viol, assassinat, violences physiques, incendies étaient acceptés. La constitution de plaintes de pillages ou de vol était refusée et il est conseillé aux plaignants d'aller devant le Tribunal de Grande Instance (TGI) de Bangui. Dans le cas de pillage, le nombre de faux dossiers pouvaient atteindre 15% des cas présentés à cette organisation :

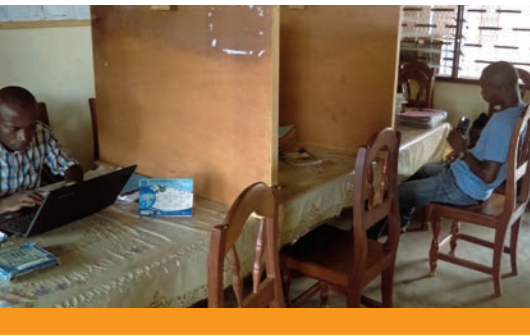
« L'une des raisons pour lesquelles nous avons arrêté de prendre des affaires de vol et de pillage est qu'il y avait trop de faux dossiers. Lorsqu'on posait des questions aux gens concernant les plaintes, on se rendait compte qu'ils avaient fabriqué des histoires. Par exemple, une personne porte plainte ; quelques mois plus tard, on lui pose quelques questions sur le dossier et on s'aperçoit que les récits sont différents. De la même manière, il y a des gens qui venaient avec des photos qui avaient déjà été utilisées dans d'autres dossiers. »⁴

La nécessité de procéder à cette sélection de dossiers ne peut se comprendre qu'au regard du contexte dans lequel les organisations de la société civile sont devenues, surtout depuis la crise de 2013-2015, une instance de recours à laquelle adresser une plainte et revendiquer son statut de victime. Certaines étaient entourées par des camps de déplacés et recevaient une quantité innombrable de dossiers. C'est ainsi qu'au fil du temps, il a fallu réajuster la pratique et procéder à un tri.

L'ensemble de ce processus de prise en charge des dossiers fait ainsi apparaître des modes d'action qui permettent de contrôler le type de dossiers. Certains modes d'action visent explicitement à trier pour limiter l'organisation dans son champ de compétence ou à freiner des dossiers falsifiés. D'autres, en revanche, conduisent à une sélection indirecte des dossiers parce que la prise en charge exige des ressources et des compétences que l'ensemble de la population centrafricaine ne dispose pas. Il en est par exemple ainsi de la capacité à rédiger une plainte pour les victimes des crises de 2013-2015 ou à produire un certificat médical.



4. Entretien avec un membre d'une organisation de la société civile, juin 2017.



2. Rendre justice sans pouvoir de coercition

Bien qu'elles constituent des instances de résolution des conflits, les organisations de la société civile sont dépourvues du pouvoir d'imposer une décision aux parties et de celui de les sanctionner. L'absence de ce pouvoir de coercition structure leur manière de répondre aux injustices vécues par les plaignants qui sollicitent leurs services.

Premièrement, dans le travail de conciliation, le bon sens et la morale guident le processus dans lequel les agents juristes font entendre raison aux parties et attribuent les responsabilités. Les normes juridiques ne sont principalement utilisées que pour mettre en relief les éventuelles conséquences d'un refus de conciliation. Autrement dit, la résolution des conflits fait ici appel au droit mais sans pouvoir contraindre. Deuxièmement, dans ce travail de facilitation d'accès à la justice, l'absence de pouvoir de coercition place les OSC dans une position inconfortable vis-à-vis des chefs de quartier. En effet, elles doivent s'appuyer sur leur travail alors même qu'ils sont en concurrence. Troisièmement, l'absence de pouvoir de coercition amène les organisations de la société civile à se reposer sur les autorités judiciaires. Ces dernières constituent en quelque sorte une ressource dans leur travail dans la mesure où la possibilité de leur transférer un dossier peut influencer sur son sort.

A. Faire peur à défaut de contraindre : la pratique de médiation

Dans les organisations utilisant la médiation, un ou deux agents juristes sont désignés pour écouter la partie plaignante et amorcer le processus de médiation. Dans l'une des organisations, l'écoute et la médiation sont réalisées dans une cour intérieure où des petits groupes de deux à trois personnes sont éparpillés pour permettre de mener des discussions en toute confidentialité.

La confidentialité est considérée comme un principe fondamental. Les espaces d'écoute et de règlement des litiges sont aménagés de manière à permettre une intimité aux parties. De même, la transmission des affaires et des informations à des acteurs extérieurs est également organisée en tenant compte de ce principe. Celui-ci connaît toutefois de nombreuses entorses. C'est notamment le cas lorsque des affaires sont discutées entre employés dans les salles d'attente ou encore lorsque les dispositifs d'accueil des personnes mis en place dans les organisations permettent d'entendre tout ce que les plaignants donnent comme information.

L'écoute a d'abord lieu avec la partie plaignante où l'agent évalue les possibilités d'organiser une médiation. Une convocation est ensuite adressée à la partie mise en cause. On lui laisse généralement deux à trois jours pour se présenter. La convocation est renouvelée deux fois. En cas de refus de sa part, une plainte adressée au TGI ou à la gendarmerie peut être rédigée si le plaignant le souhaite.

Lorsque les parties acceptent de se soumettre à une médiation, l'agent commence par présenter brièvement les principes de l'organisation et son fonctionnement. Dans le cas des affaires conjugales, il est demandé aux parties de spécifier la durée de vie commune et si des enfants sont nés de cette union. Il leur est également demandé si elles travaillent pour la fonction publique. Cette question a toute son importance dans le cadre d'affaires relatives à la pension alimentaire. En effet, en prévenant l'administration, le prélèvement de cette pension peut être directement effectué sur le salaire du débiteur.

La parole est ensuite donnée à la partie plaignante. L'agent prend généralement des notes pendant cette prise de parole qui peut durer 10 à 15 minutes. La personne n'est pas interrompue. La deuxième partie mise en cause est ensuite invitée à présenter sa position. Celle-ci n'est pas non plus interrompue. L'agent essaie ensuite de concilier les parties.

Ce processus de conciliation mobilise très peu de normes juridiques. Il s'agit plutôt de conseils donnés aux parties, en se basant tantôt sur le bon sens, tantôt sur des convictions et préceptes religieux. Par exemple, dans un cas où un jeune homme s'était présenté dans le but de demander comment il pouvait quitter sa femme enceinte de 3 mois, l'agent lui avait donné les conseils suivants :

« S'il y a une grossesse, c'est l'œuvre de Dieu et tu devrais le remercier. Il faut que tu sois à ses côtés, au moins jusqu'à ce que l'enfant naisse et ait 3 mois. Il faut aller doucement avec elle, sinon elle risque de craquer. C'est aussi la santé de l'enfant d'abord. »⁵

Dans les affaires concernant les pensions alimentaires, un montant est généralement imposé à la fin de la médiation au débiteur. Il n'existe pas de critères explicites établis par l'organisation pour déterminer le montant de la pension. Plusieurs aspects semblent toutefois entrer en considération tels que les revenus du débiteur, le montant exigé par la partie qui en fait la demande et le montant qui est généralement exigé au tribunal, à savoir 15.000 CFA par enfant. La détermination de cette somme peut parfois être utilisée comme moyen pour convaincre les personnes récalcitrantes. Dans le règlement d'un cas auquel nous avons assisté, un agent juriste nous a indiqué :

« Je détermine le montant en fonction de la profession de la personne. Si c'est quelqu'un qui travaille par exemple dans une ONG, le montant va être beaucoup plus important. Par exemple, le jeune homme qu'on vient de voir, je vais lui demander 100.000 FRS pour lui faire peur. Avec mon expérience de médiation, je reconnais des hommes comme lui qui veulent faire des enfants à gauche et à droite, sans s'engager. »

L'une des stratégies régulièrement déployées dans la médiation est d'indiquer aux parties les risques qu'elles encourent si elles ne s'accordent pas sur les solutions qui leur sont proposées. Elles ne sont donc pas obligées de suivre la décision mais la sanction juridique ou une importante somme d'argent en guise de sanction est brandie pour susciter la crainte et inviter les personnes à régler leur différend sur place. Un autre exemple peut permettre de mettre en lumière ce recours au droit comme arme de dissuasion. Dans le cas d'un monsieur qui voulait abandonner sa femme enceinte, le conseil suivant avait été donné :

« J'ai surtout donné des conseils et je leur ai dit de revenir dans quelques mois quand la femme aura accouché. Je leur ai parlé de la convention des droits de l'enfant, en leur disant que quand l'enfant va être grand, il va les 'plaindre'. »⁶

Le recours à cette stratégie ne peut toutefois se comprendre qu'au regard de l'absence de pouvoir de coercition des organisations de la société civile obligées d'attiser la crainte des personnes auxquelles elles pourvoient des conseils.

5. Entretien avec un agent juriste, Bangui, mai 2017.

6. Entretien avec un membre d'une organisation de la société civile, Bangui, juin 2017.

B. Le double rôle du chef de quartier : concurrent et ressource des organisations de la société civile

A l’instar des organisations de la société civile, les chefs de quartier interviennent dans la résolution de nombreux conflits mais en étant dépourvus de tout pouvoir de coercition. Dans le contexte de la RCA où il n’y a pas de délimitation de compétence entre la justice des chefs et celle des organisations de la société civile, ces deux acteurs se retrouvent ainsi dans une situation de concurrence. Or, le chef de quartier constitue une ressource pour les OSC dans la mesure où il joue un rôle important en leur transmettant des cas.

Le chef de quartier constitue un acteur clé dans le travail de facilitation d’accès à la justice que réalisent les organisations de la société civile. Il participe, tout d’abord, à la mise en place des sensibilisations à petite échelle et de grande ampleur. Comme indiqué plus haut, les agents de terrain le rencontrent avant d’entamer une tournée dans les différents foyers. À cette occasion, il peut fournir quelques données sur l’état du quartier, comme par exemple, le nombre d’administrés ou encore le type de problème récurrent. De la même manière, le chef de quartier contribue à la mobilisation de la population en cas de sensibilisation de masse, car il prend en charge l’appel des citoyens invités aux rassemblements.

Au-delà de ce rôle joué dans les activités de sensibilisation, le chef de quartier prend part au processus de traitement d’un dossier. Il est chargé d’aller remettre des convocations ou alors de fournir des attestations de résidence ou de décès nécessaires à la constitution d’un dossier de plainte. Autrement dit, en tant qu’autorité administrative, il participe à la constitution d’éléments de preuve indispensables aux plaignants. Par ailleurs, en plus de cette contribution, il peut fournir des renseignements aux organisations afin d’évaluer leurs activités. C’est ainsi, par exemple, qu’une association qui avait organisé une sensibilisation dans le 7^e arrondissement de Bangui s’était par la suite rendue chez différents chefs de quartier pour identifier l’impact de l’activité.

En dépit de cette implication, les relations entre les organisations facilitant l’accès à la justice et les chefs de quartier peuvent être perçues comme une coopération à sens unique. Les premiers, détenteurs d’information, orientent les affaires vers les seconds. Cette situation crée à bien des égards des « frustrations » car les chefs comprennent qu’en transférant des affaires qu’ils auraient pu traiter, ils perdent une source de pouvoir et de revenus. Certains n’hésitent donc pas à s’opposer à ce transfert, à faire de la rétention d’information ou alors à la monnayer. C’est ce qu’indique un employé d’une des associations :

« Les chefs de quartier sont des acteurs importants pour les sensibilisations parce qu’on s’appuie sur eux pour faire venir les gens. Mais certains sont récalcitrants. Ils ne veulent pas faire remonter l’information ou ils demandent à avoir de l’argent en retour. Ils refusent de donner des infos ou alors ils ne donnent que des informations à moitié. »⁷

La résistance à la coopération avec les organisations de la société civile peut également se manifester par des pratiques de détournement des fonds. En effet, nous avons assisté à des situations où le chef de quartier s’était approprié l’argent qui lui avait été donné pour préparer des rafraîchissements prévus lors des rassemblements. Autrement dit, même si la collaboration apparaît, à première vue, à sens unique, les chefs se créent une marge de manœuvre qui empêche, pour reprendre les termes de l’un d’entre eux « que les organisations leur coupent l’herbe sous les pieds. »⁸

La difficulté de positionnement des organisations par rapport aux chefs de quartier apparaît toutefois de façon plus éclairante dans les sensibilisations de masse. En effet, nous avons observé dans l’un des rassemblements où nous étions présents que les agents de terrain de l’organisation invitaient les membres de l’assistance à venir vers eux si un problème relevant de leur compétence se présentait. Cependant, dès que quelqu’un exposait un litige en demandant s’il fallait aller vers le chef de quartier ou vers l’organisation, le discours des agents de terrain rétablissait le rôle du chef de quartier en soulignant qu’il fallait d’abord aller le voir puis aller ensuite voir l’organisation. Le message de sensibilisation paraissait ainsi ambigu puisque les voies de recours n’étaient pas suffisamment explicitées.

Il importe cependant de tenir compte de la position délicate de ces organisations qui cherchent à la fois à défendre les droits des citoyens sur des bases juridiques et la difficulté pour elles de discréditer le chef de quartier qui demeure une autorité dans son espace d’administration. C’est ce tiraillement entre la volonté de faire respecter les droits des individus et celle de ne pas saper le pouvoir des structures existantes, aussi imparfaites soient elles, qui conduit l’organisation à délivrer un message chargé d’ambiguïté.



Fin d’une sensibilisation de masse chez un chef de quartier.

C. Les autorités judiciaires : une ressource qui compense l’absence de pouvoir de coercition

Bien que les organisations facilitant l’accès à la justice soient démunies de tout pouvoir de coercition, elles peuvent néanmoins transférer un dossier devant les instances judiciaires ou aux forces de l’ordre. Nous avons déjà évoqué cette collaboration étroite dans le cadre du traitement des affaires relatives aux violences perpétrées lors de la dernière crise de 2013-2015, qui sont acheminés vers la CPS. Ce transfert présente toutefois un caractère particulier dans la mesure où il ne s’agit pas d’un renvoi qui comble l’impossibilité de parvenir à une décision devant l’organisation. Il s’agit plutôt d’une récolte de cas de violations qui seront présentés à la Cour.

Il existe cependant une autre forme de renvoi vers les institutions judiciaires ou policières qui vise à pallier à l’incapacité de concilier les parties dans un litige ou lorsqu’une personne refuse de se présenter à une convocation. Dans certaines organisations, l’agent rédige lui-même soigneusement la plainte à la main. Dans le cas d’un renvoi vers le TGI ou le procureur, l’agent réunit les différentes pièces d’un dossier, comme par exemple, dans le certificat médical, les photos et la plainte rédigée. C’est généralement un employé de l’organisation qui se charge d’aller déposer le dossier au tribunal. Celui-ci émet ensuite un numéro de dossier qui va permettre au plaignant, au bout d’une semaine, d’aller chercher la convocation qu’il devra remettre au chef de quartier de la partie mise en cause.

Les organisations de la société civile savent que pour qu’une affaire soit prise en charge rapidement, il faut saisir la gendarmerie ou la police afin qu’elle exerce une pression sur la partie récalcitrante. Dans ce cas de figure, la plainte est rédigée par l’agent et le plaignant doit aller la déposer au commissariat.

Le cas d’une jeune fille rencontrée dans un centre d’écoute permet de saisir concrètement ces situations d’urgence auxquelles les agents des organisations de la société civile sont confrontés. Une fille de quinze ans, qui paraissait beaucoup plus jeune s’est présentée un mardi matin au centre d’écoute car elle était enceinte de 8 mois et était sur le point d’accoucher. Elle vivait avec un homme, conducteur de taxi moto depuis un an et il venait d’abandonner leur foyer. La jeune fille s’était ainsi présentée au centre d’écoute avec ses parents, avec pour objectif qu’on oblige son compagnon à participer aux frais qu’engendrerait un accouchement et la prise en charge de l’enfant. Voyant l’urgence de la situation, l’agent juriste a tout de suite rédigé une plainte que les parents sont allés déposer au commissariat afin qu’il soit arrêté et que des pressions soient exercées pour qu’il prenne en charge ses responsabilités.



Attente d’une jeune fille pour que son dossier soit pris en charge

7. Entretien avec un responsable d’une organisation de la société civile, Bangui, mai 2017.
8. Entretien avec un chef de quartier, Bangui, juin, 2017.



Conclusion

Tout au long de cette étude, nous avons examiné les pratiques de facilitation d'accès à la justice des organisations de la société civile centrafricaine. Nous avons en effet cherché à comprendre comment et dans quelles conditions elles répondent aux besoins de justice des citoyens qui leur soumettent des litiges.

Dans un premier temps, cette étude met en lumière la manière dont les stratégies de sélection des organisations influent sur leur travail de facilitation d'accès à la justice. Ces stratégies interviennent en effet dans les activités de sensibilisation, de porte à porte ou de masse. Si elles permettent de déterminer les affaires qui rentrent dans le domaine d'intervention des organisations, elles rendent aussi possibles une large diffusion des informations sur les droits des personnes dans un contexte où les ressources matérielles sont limitées. Les stratégies de sélection permettent par ailleurs de trier parmi les dossiers des victimes de la crise de 2013- 2015, ceux qui résultent des pratiques frauduleuses.

Ces stratégies jouent donc un rôle important dans la mesure où elles permettent aux organisations de faire face aux contraintes matérielles et financières et celles inhérentes au fait de rendre justice dans un contexte où il y a une grande population en situation de vulnérabilité. Toutefois, nous avons montré dans cette étude que si ces techniques de sélection sont essentielles au fonctionnement des organisations, elles comportent des limites qui rendent difficile l'accès à la justice.

Dans un deuxième temps, cette étude a montré la façon dont le pouvoir de coercition des organisations de la société civile influe sur le travail de facilitation d'accès à la justice. Tout d'abord, en l'absence d'un tel pouvoir, ces organisations ne peuvent utiliser le droit que comme un instrument de dissuasion. Les agents de conciliation s'en remettent dès lors aux normes morales et religieuses et au bon sens pour convaincre les parties. En d'autres termes, sans pouvoir de coercition, le recours au droit ne permet que de susciter la crainte aux parties pour faire prendre conscience des risques éventuels.

Ensuite, l'absence de ce pouvoir de coercition influe sur les relations des organisations de la société civile avec les chefs de quartier. Ces derniers interviennent dans le processus de résolution des conflits tout en étant dépourvus de ce même pouvoir d'exercer la contrainte. Dans le contexte judiciaire de la RCA, ils sont concurrents aux OSC. Mais en même temps, ils jouent un rôle important dans le processus de facilitation d'accès à la justice car ils peuvent permettre le transfert des affaires vers les associations. Les chefs de quartier sont de ce fait une ressource et une contrainte pour les organisations, qui interfère sur le déroulement du processus d'accès à la justice.

À côté des chefs de quartier, les organisations disposent d'une autre ressource importante qui est l'ensemble des autorités judiciaires étatiques vers lesquelles elles peuvent transférer des cas qui n'ont pas abouti. En fonction des besoins et de l'urgence de la situation, le TGI, le procureur, la police et la gendarmerie peuvent être saisis par les associations. La mobilisation de ces acteurs permet ainsi de compenser l'absence de pouvoir de coercition inhérent à leur travail.





Recommandations

En partant des résultats présentés dans cette étude, les recommandations suivantes peuvent être formulées pour améliorer le travail de facilitation d'accès à la justice des organisations de la société civile.

A. Renforcement des activités de sensibilisation de porte à porte et de masse à l'endroit des agents de terrain

Résultat escompté : les populations ont une meilleure connaissance de leurs droits et des dispositifs associatifs existants.

- Réviser la stratégie de circulation des informations par les agents de terrain pour permettre une meilleure diffusion.
- Renforcer les techniques de transmission d'informations des agents de terrain dans les sensibilisations de porte à porte et celles de masse.
- Varier les plages horaires dans lesquelles les sensibilisations sont organisées pour toucher un public varié.

B. Renforcement des capacités des agents dans la prise en charge des dossiers

- Renforcer les stratégies de sélection qui permettent d'entraver les cas frauduleux.
- Établir des critères de répartition des compétences de commun accord avec les chefs de quartier pour permettre une meilleure collaboration.
- Améliorer la prise en compte du principe de confidentialité, en particulier dans les dossiers des victimes de la crise de 2013-2015.
- Développer des techniques d'archivage des dossiers.

Crédits photographiques © ASF/L. Umubyeyi - © IRIN/Philip Kleinfeld

Editeur responsable : Chantal van Cutsem, avenue de la Chasse 140, 1040 Bruxelles, Belgique
Mise en page : Marina Colleoni



Avocats Sans Frontières, 2018

© par Avocats Sans Frontières (ASF). *Résoudre des conflits sans pouvoir : les pratiques de facilitation d'accès à la justice des organisations de la société civile centrafricaine.*

ASF autorise l'utilisation de l'œuvre originale à des fins non commerciales, à condition de l'attribuer à son auteur en citant son nom, mais n'autorise pas la création d'œuvres dérivées.
Ce guide est mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution – Pas d'utilisation commerciale – Pas de modification - 4.0 International :
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.



Coordonnées de contact au siège

Avenue de la Chasse 140, 1040 Bruxelles - Belgique
communication@asf.be

Mission permanente en République centrafricaine

Rue de la Victoire 427, 1^{er} arrondissement - Bangui
anifasha@asf.be

***Contribuez à un monde plus équitable
en soutenant la justice et
la défense des droits humains.***

Financé par l'Union européenne

