

POLICY BRIEF

Clés pour l'accès à la justice en République centrafricaine

Ce que disent quatre années d'actions et d'analyses

Juin 2019

RÉSUMÉ

L'accès à la justice représente un défi majeur en République centrafricaine (RCA). Les années de conflits, exacerbés par la crise intercommunautaire de 2013, ont mis à mal l'ensemble des institutions du pays, notamment judiciaires, qui font aujourd'hui face à une multitude de défis. Bien que de nombreux services et administrations déconcentrés tentent timidement de reprendre leurs activités, un climat d'insécurité sociale, politique et économique est toujours présent sur une majeure partie du territoire centrafricain.

Les projets et études mis en œuvre par Avocats Sans Frontières (ASF) en RCA entre 2016 et 2019 ont mis en exergue l'existence d'une pluralité d'acteurs institutionnels et communautaires participant à la réalisation des droits des populations. En effet, face à l'absence d'institutions judiciaires étatiques dans une majeure partie du pays, à leurs nombreux dysfonctionnements et aux difficultés d'accès à l'avocat, les citoyens centrafricains ont délaissé la justice étatique au profit d'une justice de proximité, dite alternative. A l'heure actuelle en RCA, la justice est ainsi très largement aux mains

des autorités locales, des leaders religieux et des organisations de la société civile (OSC).

Si les mécanismes mis en place par ces acteurs sont fragiles et non-exempts de critiques (discrimination, corruption, abus de pouvoirs, etc.), ils sont davantage exploités par les personnes en quête de leurs droits qui les considèrent légitimes, étant plus proches, peu coûteux et présents sans discontinuité.

Dès lors, **toute action visant à structurer l'aide légale et à favoriser l'accès à la justice ne peut ignorer ces pratiques de résolution de conflit au niveau communautaire. Tenir compte de cette pluralité d'acteurs et de pratiques est une condition préalable** au développement d'un système institutionnel d'accompagnement des justiciables.

Il est **nécessaire d'inscrire et de structurer un dialogue continu entre ces différents acteurs, notamment au travers de cadres de concertation, et, dans un deuxième temps, de mettre en place une dynamique de référencement des cas litigieux** en fonction des actions à entreprendre (conseil juridique, conciliation, médiation ou assistance judiciaire).



UNE JUSTICE ÉTATIQUE DÉFAILLANTE

Le système de justice étatique centrafricain, qui connaissait déjà de nombreuses déficiences avant la crise de 2013, a connu un effondrement important à la suite de cette crise. Pillages, destructions matérielles et fuite généralisée des magistrats vers la capitale ont mis à mal les institutions judiciaires.

Six ans après la crise, la justice centrafricaine peine toujours à se relever. L'accès au prétoire de justice reste gravement compromis.

Dans leurs parcours vers la réalisation de leurs droits, les Centrafricains font régulièrement face à la prédation des forces de sécurité intérieure qui abusent encore régulièrement de leurs prérogatives et s'érigent, sans compétences légales, en instance de justice. Au-delà des fonctions habituellement reconnues à ces acteurs, comme le maintien de l'ordre public, l'enregistrement des plaintes et le référencement vers les tribunaux, ceux-ci ont largement tendance à traiter en interne les conflits qui leur sont rapportés. De telles pratiques, presque institutionnalisées, sont foncièrement problématiques : corruptions, humiliations, intimidations, extorsions, détentions arbitraires et discriminations sont très largement dénoncées par les acteurs de terrain.



Par ailleurs, l'insécurité persistante, ainsi que le faible déploiement des institutions d'Etat au-delà de Bangui, rendent la justice étatique matériellement inaccessible à une large majorité des citoyens centrafricains. De plus, lorsque les litiges sont portés à la connaissance des cours et tribunaux, cela ne signifie pas pour autant que les principes de l'état de droit sont respectés, tant le système de justice formelle reste fragile, faisant face à la lenteur excessive de l'appareil judiciaire et, parfois, à l'incompétence des magistrats et aux pratiques d'extorsion et de corruption.

De cela découle un sentiment généralisé de défiance et de suspicion à l'encontre des acteurs institutionnels.

DES AVOCATS PEU ACCESSIBLES

L'étude menée par ASF sur les avocats centrafricains¹ met très clairement en évidence le fait que l'accès à un avocat demeure peu réaliste pour une vaste majorité des citoyens centrafricains. Cela est dû au manque criant d'effectif (un avocat pour quelques 40.000 citoyens), à une présence géographique limitée quasi exclusivement à Bangui, à des honoraires peu abordables, ainsi qu'à la nature des dossiers traités (principalement les dossiers lucratifs en droit économique).

Pourtant, les avocats jouissent d'une certaine confiance de la part des personnes qui cherchent à réaliser leurs droits. Nombreux sont les justiciables prêts à confier leurs litiges à des professionnels du droit, notamment en matières familiale et patrimoniale, à condition que les honoraires soient réalistes par rapport à leur situation économique.

¹ B. Langhendries, « Où sont les avocats ? Etude sur les perspectives de déploiement de la profession d'avocat sur le territoire centrafricain », ASF, Septembre 2018.

EN MARGE DE L'ÉTAT, UNE JUSTICE ALTERNATIVE

Poser l'unique constat de la défaillance du système de justice étatique ne permet pas de conclure à l'absence de toute forme de justice en RCA. Il ressort en effet des études² menées que, malgré les dysfonctionnements de la justice étatique, les populations cherchent souvent à faire valoir leurs droits et mobilisent ainsi des forums de proximité pour résoudre leurs conflits.

Des représentants des autorités locales (chefs de quartiers, de villages, etc.) aux organisations de la société civile (OSC), en passant par les relais communautaires (leaders religieux, groupes de femmes, etc.) et les groupes armés, il existe une gamme assez hétéroclite d'acteurs qui est sollicitée pour compenser les lacunes du système judiciaire étatique.

Chacun de ces acteurs suit ses propres objectifs et définit son propre mode de fonctionnement. Les normes mobilisées (religieuses, juridiques, morales, ou encore coutumières), les mécanismes de résolution de conflits utilisés (médiation, concertation, etc.), le type de sanctions appliquées, ainsi que les relations entretenues avec les autres acteurs de justice - tant formelle qu'alternative - diffèrent fortement d'un acteur à un autre.

La confiance accordée par la population aux différents acteurs de justice dépend d'ailleurs de nombreux facteurs tels que la gratuité des services, le type de services, les moyens d'actions, la réputation, etc. Il ressort néanmoins très clairement des études d'ASF que les acteurs de justice alternative ont généralement bien meilleure presse aux yeux des citoyens que les acteurs institutionnels (seulement 21% des

personnes interrogées déclarent avoir confiance dans la justice formelle, contre 45% dans les systèmes de justice alternative)³. Sur une échelle de confiance, il convient de placer à l'extrémité inférieure les forces de sécurité intérieure, envers qui les citoyens sont particulièrement défiants ; au centre, les chefs de quartiers qui, malgré leur perte d'influence, sont toujours considérés par beaucoup de justiciables comme la principale porte d'entrée vers la justice et à l'extrémité supérieure, les organisations de la société civile, considérées de manière générale comme les plus dignes de confiance et les plus accessibles.



En sa forme actuelle, la justice alternative n'est évidemment pas exempte de toute critique. D'une part, les forums de justice alternative semblent être des lieux de reproduction des inégalités sociales. Des cas de discrimination, d'abus et de détournement de pouvoir y sont observés. D'autre part, en l'absence de supervision, de formalisation et de coopération de l'ensemble des acteurs, des défaillances en matière de sécurité juridique sont également observables (concurrence anarchique laissant la possibilité de toujours remettre en question les décisions prises, conflits de

² L. Umubyeyi, « 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) », ASF, Décembre 2016 ; L. Umubyeyi, « Résoudre des conflits sans pouvoir : Les pratiques de facilitation d'accès à la justice des organisations de la société civile centrafricaine », ASF, Février 2018 ; L. Umubyeyi,

« D'une justice à une autre : Les perceptions et les usages des mécanismes judiciaires par la population centrafricaine », ASF, Février 2018.

³ P. Vinck, PN Pham, M. Balthazard, AS Magbe, « Sondages Paix, Justice et Sécurité », Rapport 2, Harvard Humanitarian Initiative, PNUD, MINUSCA, Mars 2018.

compétences entre les acteurs de justice formelle et alternative et entre les acteurs de justice alternative, confusions pour les citoyens entre les différentes structures, issues des mécanismes incertaines et inégales, absence de pouvoir de coercition, etc.).

Si ces derniers constats peuvent de prime abord sembler alarmants, les dernières études menées par ASF permettent d'en relativiser la portée⁴. D'une part, l'accompagnement de proximité des justiciables par une tierce personne ayant des connaissances de base quant aux procédures légales et administratives applicables permet facilement de réduire les risques d'être confronté à des abus d'autorité. D'autre part, avec les temps, les différents acteurs développent des relations de collaboration et de référencement. À cet égard, la mise en place de cadres de concertation – c'est-à-dire d'espaces réunissant les différents acteurs de justice – s'avère tout particulièrement propice à la construction d'un dialogue pérenne. Le cas échéant, la démultiplication des acteurs de justice peut aussi permettre d'outrepasser ou de contourner les autorités qui s'érigent comme obstacle à l'accès à la justice (corruption, abus de pouvoir, etc.).

DES STRATÉGIES DE RENFORCEMENT D'ACCÈS À LA JUSTICE INADÉQUATES

Les crises survenues en RCA ont amené la communauté internationale à financer de nombreux projets visant à améliorer le système de justice centrafricain.

Là où certains acteurs internationaux mettent sur pied des stratégies de réhabilitation progressive des tribunaux et des établissements pénitentiaires à travers le pays, d'autres, dont ASF, collaborent avec les avocats et le Barreau centrafricain à la mise en œuvre d'un programme national d'aide légale au profit des personnes en

situation de vulnérabilité. ASF constate ainsi qu'à l'heure actuelle en RCA, les priorités stratégiques sont principalement fixées au niveau de la justice étatique, c'est-à-dire au niveau des tribunaux de l'ordre judiciaire et du Barreau.

Or, comme explicité ci-dessus, les études de terrain menées par ASF ont mis en évidence le délaissement du système de justice étatique et les difficultés d'accès à l'avocat. Ainsi, aussi imparfaite soit-elle, la justice alternative demeure la forme prépondérante de justice en RCA.

Bien que saluant les initiatives internationales et s'accordant sur la nécessité d'appuyer la RCA dans son processus d'amélioration de l'accès à la justice, ASF s'interroge sur les stratégies mises en place. En effet, toute stratégie de promotion de l'accès à la justice ignorant ce contexte comportant aussi bien des acteurs étatiques qu'alternatifs, ne correspond pas aux besoins et moyens d'actions pouvant concourir à l'amélioration de l'accès à la justice en RCA. Elle est dès lors d'avance vouée à l'échec. Il est indispensable de tenir compte des réalités de terrain et d'envisager l'amélioration de l'état de droit en RCA non seulement au travers des projets au niveau étatique, mais aussi - et surtout - au niveau de la justice alternative.

ASF s'inquiète également de l'allocation des ressources, tant humaines que financières, entre la justice étatique et la justice alternative. Il apparaît en effet clairement que les financements sont très largement décernés au niveau de la justice étatique, au détriment de la justice alternative, de sorte qu'il existe un réel déséquilibre entre les réalités de terrain et les ressources allouées.

⁴ L. Umubyeyi, « D'une justice à une autre : Les perceptions et les usages des mécanismes judiciaires par la population centrafricaine », ASF, Février 2018 ;

C. Benoist, « Etude sur les interactions entre les acteurs de l'accès à la justice en République centrafricaine », ASF, En voie de publication.

RECOMMANDATIONS – LA NÉCESSITÉ D’ENVISAGER LE SYSTÈME DE JUSTICE CENTRAFRICAIN DE MANIÈRE HOLISTIQUE

Au vu des conclusions tirées lors de ses recherches de terrain, ASF attire l’attention de l’ensemble des acteurs œuvrant à la réalisation d’un état de droit en RCA sur la nécessité d’envisager l’accès à la justice en RCA par une approche holistique prenant en considération la pluralité des acteurs de justice.

Pour ASF, il est indispensable de ne pas uniquement collaborer avec les acteurs de justice étatique et le Barreau mais aussi d’agir de concert avec les organisations de

terrain et de promouvoir la collaboration entre les différents acteurs étatiques et non étatiques intervenant dans le secteur de la justice. Compte tenu du rôle prépondérant joué par les organisations de la société civile, perçues par les citoyens centrafricains comme étant les acteurs de justice les plus accessibles et les plus dignes de confiance, coopérer avec ces dernières semble primordial.

Dans ce sens, ASF préconise une stratégie d’aide et de développement axée d’une part sur la mise en œuvre effective du système d’aide légale, en collaboration avec le Barreau et, d’autre part, sur la structuration des organisations de la société civile et la pérennisation de leurs activités.

ASF SOUTIENT L’ACCÈS À LA JUSTICE

Avocats Sans Frontières est une organisation non gouvernementale internationale spécialisée dans la défense des droits humains et le soutien de 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.

Engagée en RCA depuis 2015, ASF y mène divers projets, financés par le Fonds Bêkou, l’Union européenne et le Ministère français des Affaires Etrangères, visant à renforcer l’état de droit, promouvoir l’accès à la justice et la lutte contre les violations des droits humains. Ces actions ont donné lieu à des études visant à identifier les besoins et les moyens d’actions pouvant concourir à l’amélioration de l’accès à la justice en RCA. Le présent document capitalise les leçons apprises en quatre années de travail RCA :



Dans l’ombre de l’Etat, une justice en pleine effervescence : Etude sur les dispositifs de règlement des différends en République centrafricaine (décembre 2016).



D’une justice à une autre : Les perceptions et les usages des mécanismes judiciaires par la population 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 ? Etude sur les perspectives de déploiement de la profession d’avocat sur le territoire centrafricain (septembre 2018).



Etude sur les interactions entre les acteurs de l’accès à la justice en République centrafricaine (en voie de publication).