POLICY BRIEF

Promouvoir le Legal Empowerment

Quatre pistes de réflexion issues du terrain

Mai 2019

RÉSUMÉ

L'accès à la justice est un droit primordial dont deux tiers de la population mondiale est effectivement privée.

Pour Avocats Sans Frontières (ASF), les nombreuses initiatives prises à travers le monde pour tenter de renforcer l'accès à la justice répondent encore trop souvent à une logique de Rule of Law. Elles misent encore prioritairement –et parfois exclusivement– sur les réformes institutionnelles et les acteurs étatiques comme acteurs de changement. De telles approches **ne tiennent bien souvent pas compte des réalités de terrain et n'atteignent pas les résultats attendus dans les contextes particulièrement fragiles.**

L'expérience et l'analyse empirique mettent en évidence quatre constats, lesquels sont partagés dans plusieurs des contextes dans lesquels ASF intervient :

1. Il n'y a pas d'identification et de prise en considération suffisante des **besoins et des attentes des justiciables**, point de départ pourtant indispensable à tout projet efficace ;

2. Les **acteurs de proximité** actifs au sein des communautés, ou dans leur périphérie immédiate, ne sont pas suffisamment intégrés et pris en compte. Or, les différents projets et études de terrain menés par ASF ont mis en exergue la propension des populations locales à mobiliser les forums de proximité pour résoudre leurs conflits et les bienfaits d'un accompagnement de proximité des justiciables par des acteurs comme les parajuristes, les relais communautaires, etc. ;

3. Les actions étant trop concentrées sur des résultats quantitatifs à court terme - mesurés uniquement au travers d'activités circonscrites - et cadencées par la logique de redevabilité des bailleurs, elles ne rendent pas compte du **processus multidimensionnel** qu'est le changement. Pour ASF, le changement s'opère dans le temps long et souvent entre les lignes. La prise en compte de cette réalité est un préalable indispensable à toute conceptualisation de l'action. Pour qu'un véritable renforcement de l'accès à la justice soit rendu possible, il est nécessaire d'exploiter différents points d'entrée et de combiner différentes approches (Legal Empowerment, référencements, etc.) ;

4. L'accès à la justice ne doit pas être pensé qu'au travers du prisme du droit. Pour ASF, la marginalisation des personnes en situation de vulnérabilité peut être à la fois une cause et une conséquence de l'absence de solutions de justice. Il est dès lors primordial d'envisager le changement dans une **approche systémique**, tenant compte de la constellation des pratiques et des acteurs et mobilisant d'autres disciplines que le droit, comme la sociologie, l'économie, etc.

LEGAL EMPOWERMENT VS. RULE OF LAW ORTHODOXY

À travers le monde, 5.1 milliards de personnes, plus de deux tiers de la population mondiale, n'ont pas effectivement accès à la justice[1].

Pour ASF, l'accès à la justice est pourtant le droit humain le plus élémentaire, garantissant la réalisation de tous les autres droits – civils, culturels, économiques, politiques et sociaux.

Reconnaissant le caractère fondamental du droit d'accès à la justice, les membres de l'Organisation des Nations Unies ont adopté en 2015 les Objectifs de Développement Durable, dont le seizième, intitulé « *Paix, justice et institutions efficaces* », vise précisément à « *promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous* »[2].

Pour atteindre un tel objectif, deux approches, souvent présentées comme opposées, sont mises en œuvre : l'approche dite de « Rule of Law Orthodoxy» [3] – en français « l'orthodoxie de l'état de droit » – et l'approche dite de « Legal Empowerment » - en français « l'autonomisation par le droit ».

Selon l'approche de « Rule of Law », dont l'impact positif reste à démontrer[4], l'accès à la justice se réalise par la mise en place d'institutions étatiques efficientes, indépendantes et impartiales. L'amélioration de l'accès à la justice est dès lors envisagée au travers de réformes institutionnelles, mises en place au niveau des acteurs institutionnels, à l'instar des cours, des tribunaux, des juges, des magistrats, etc. Les justiciables ne sont ainsi concernés que de façon secondaire.

Selon l'approche de « Legal Empowerment », l'amélioration de l'accès à la justice se réalise au travers de l'acquisition par les personnes vulnérables et marginalisées de la capacité de poser des choix et de prendre des actions, en utilisant le droit, les mécanismes et services juridiques. Ici, la place des justiciables est donc centrale.

LES BESOINS ET LES ATTENTES DES JUSTICIABLES COMME POINT DE DÉPART

Selon ASF, pour être vraiment efficace, tout projet visant à améliorer l'accès à la justice doit nécessairement être fondé sur les besoins et les attentes des justiciables. Si cette affirmation n'est en théorie plus guère contestée, elle ne trouve encore que peu de résonnance en pratique. Les orientations stratégiques des bailleurs institutionnels, encore excessivement centrées sur « l'orthodoxie de l'état de droit » et sur des résultats quantitatifs à court terme, plutôt que sur l'impact social à long terme, font obstacle à l'identification rigoureuse des besoins et à leur intégration dans les

[1] Task Force on Justice, "*Justice for All – The report of the Task Force on Justice"*, conference version, New York, Center on International Cooperation, April 2019, p. 12.
[2] Organisation des Nations Unies, « Objectif de développement durable 16 Paix, Justice et Institutions Efficaces », disponible sur https://www.un.org/sustainabledevelopment/fr/peace-justice/, dernière consultation le 28 mai 2019.
[3] Le concept de "Rule of Law Orthodoxy" a été théorisé par Stephen Golub en 2003 et est défini comme "a state-centered approach that emphasizes law reform and government institutions, particularly judiciaries, to establish business-friendly legal systems that presumably spur poverty alleviation ». Dans un article intitulé "Beyond The Rule of Law Orthodoxy : The Legal Empowerment Alternative", Golub démontre en quoi cette approche ne démontre pas véritablement son efficacité. ASF, à travers son expérience de terrain, partage cette analyse.
[4] J. Moriceau et B. Langhendries, "*Legal Aid Services Providers and Community They serve in Myanmar*", IDLO-UNDP-ASF, 2018.

politiques de renforcement de l'accès à la justice.

D'une part, la temporalité courte du passage à l'action et la nécessité de respecter les délais dans le développement et la mise en œuvre des projets amènent régulièrement les ONG, les organisations internationales ou les bureaux de consultance à limiter l'analyse des besoins, voire dans certains cas, à s'en dispenser. Ce mode de fonctionnement amène souvent les acteurs à dupliquer des « vieilles recettes » supposées avoir fait leurs preuves dans d'autres cadres et à ne pas tenir compte des enjeux locaux et des dynamiques spécifiques. Une telle approche est foncièrement problématique en ce qu'elle génère des décalages entre les actions mises en œuvre et les besoins du terrain.

D'autre part, une analyse approfondie et pertinente des besoins et des attentes des justiciables implique la coopération des différentes organisations actives sur le terrain. On constate encore des difficultés à instaurer un dialogue et des échanges continus entre associations nationales ou internationales. Une logique encore trop souvent circonscrite à la mise en œuvre d'activités limite le partage d'informations et de leçons apprises, au détriment de la coopération nécessaire pour répondre aux besoins des justiciables.

De surcroît, il apparait que même lorsqu'une analyse approfondie des pratiques et des besoins a pu être réalisée, le faible écho de la part des acteurs politiques, préférant largement une approche verticale (ou « top-down »), ne permet pas une prise en compte suffisante des analyses de besoins dans les activités.

L'ACCOMPAGNEMENT DE PROXIMITÉ DES JUSTICIABLES

Des projets et études menés par ASF, il ressort que l'absence ou la faible présence des autorités de justice (avocat, magistrat, greffe, etc.), notamment dans les zones rurales éloignées des grandes villes et des principales institutions, n'implique pas le gel des démarches des personnes en quête de leurs droits. Au contraire, celles-ci sont en mouvement et mobilisent les ressources de proximité pour résoudre leurs conflits (administrations locales, organisations de la société civile, autorités religieuses, forces armées, etc.)[5].

Les justiciables ont même tendance à naviguer d'un service à un autre et à multiplier leurs requêtes[6]. Si ce constat met en évidence une certaine attitude dynamique, trop souvent ignorée, de la part des populations, il témoigne également de l'insécurité à laquelle elles sont confrontées : face au manque de reconnaissance mutuelle entre les mécanismes de justice concurrents, une forme de concurrence anarchique, où les justiciables cherchent inlassablement à obtenir gain de cause devant différents forums, est observable. Sur ce point, la question de la reconnaissance et, donc, de l'opposabilité de certains modes alternatifs de résolution de conflits par les autorités judiciaires est régulièrement posée.

Les études menées par ASF ont également mis en exergue que, là où le respect de l'état de droit reste fragilisé, les personnes en quête de leurs droits risquent moins de faire face aux abus des autorités (détentions arbitraires, menaces, extorsions, discriminations, etc.) lorsqu'elles sont

[5] L. Umubyeyi, *"Dans l'ombre de l'Etat, une justice en pleine effervescence"*, ASF, 2016.

[6] L. Umubyeyi, *Idem.*

accompagnées par un tiers qui connaît les bases des procédures légales et administratives[7].

Partant, pour favoriser un meilleur accès aux acteurs et procédures juridiques, il est essentiel de travailler de concert avec les acteurs de proximité - appelés selon les régions « relais communautaires », « parajuristes » ou encore « facilitateurs communautaires ». En tant que membres de la communauté, ces acteurs partagent les mêmes codes et modes de vie que les populations locales et jouissent ainsi plus facilement de leur confiance.

Lorsqu'ils ont une vision claire de leur rôle et sont suffisamment formés aux bases du droit et des procédures locales en vigueur, ces acteurs de proximité peuvent, entre autres, renforcer le dialogue entre les acteurs communautaires, les membres de la société civile et les institutions étatiques ; assurer le lien entre les justiciables et les institutions de justice peu accessibles ; mieux identifier et prendre en compte les besoins et les attentes des populations, notamment celles victimes de graves violations des droits humains ; promouvoir la cohésion sociale et la sécurité juridique en diffusant et en vulgarisant le droit applicable aux enjeux qui fragilisent la communauté ; et, afin favoriser la réalisation effective des droits humains, accompagner les justiciables dans la durée, c'est-à-dire au-delà de leur parcours devant les juridictions.

La reconnaissance officielle de ces acteurs peut favoriser la légitimation de leur travail et sa qualité.

LE LEGAL EMPOWERMENT, UN PROCESSUS MULTIDIMENSIONNEL

Pour ASF, le Legal Empowerment ne doit pas se mesurer qu'à travers l'organisation d'activités circonscrites. Certes, des sensibilisations communautaires, des émissions radio ou des permanences juridiques sont autant d'actions qui peuvent, lorsqu'elles sont spécifiquement adaptées au public cible et combinées les unes aux autres, concourir au renforcement du pouvoir d'agir des populations. ASF a toutefois pu apprécier que le changement s'opère souvent entre les lignes et sur le long terme, dans le cadre d'échanges informels et d'activités continues menées par des personnes ancrées dans les réalités locales et communautaires.

Pour ASF, le Legal Empowerment ne doit pas non plus être considéré comme autosuffisant, mais au contraire comme un élément s'inscrivant dans des stratégies d'accès à la justice plus globales. Pour qu'un véritable Empowerment soit possible, il faut non seulement que les personnes sensibilisées prennent conscience de leurs droits, mais aussi qu'elles soient effectivement en mesure de les revendiquer. Or, pour ce faire, des institutions fonctionnelles - qu'elles soient formelles ou alternatives – sont indispensables, de sorte qu'il est nécessaire d'exploiter différents points d'entrée et de combiner les approches globales et locales.

[7] L. Umubyeyi, "*D'une justice à une autre: Les perceptions et les usages des mécanismes judiciaires par la population en République centrafricaine*", ASF, 2018.

LE LEGAL EMPOWERMENT, UN OUTIL SYSTÉMIQUE DE CHANGEMENT

Suivant les « Principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme », ASF considère la marginalisation des personnes en situation de vulnérabilité comme étant multifactorielle et constituant à la fois la cause et la conséquence de leur manque d'accès à la justice[8].

Pour ASF, il est dès lors primordial d'envisager le Legal Empowerment dans une approche systémique, et donc non-linéaire, tenant compte de la constellation des pratiques et des acteurs, au détriment d'une pensée limitée à la mise en œuvre d'activités.

Cela implique de se détacher du paradigme « ne penser la justice qu'à travers le droit ».

À côté de l'expertise juridique, les disciplines issues des sciences sociales (sociologie, criminologie, anthropologie, psychologie, etc.), mais aussi l'histoire et l'économie sont essentielles pour tenir compte des multiples enjeux observés au niveau local.

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.

Contact: Bruno Langhendries
Learning and Knowledge Manager
blanghendries@asf.be

[8] Assemblée Générale des Nations Unies, Conseil des droits de l'homme, « *Version finale du projet de principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, présentée par la Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Magdalena Sepúlveda Carmona* », 18 juillet 2012, Préambule, paragraphe 4.