



L'action par le droit dans les Etats fragiles : récit d'expériences d'Avocats Sans Frontières

*Julien Moriceau, Shira Stanton**

Photo : ASF/Florence Schinkus
Tribunal mobile encadré par ASF à Bakara (RDC)

Pour Avocats Sans Frontières (ASF), l'Approche Basée sur les Droits (ABD) permet de mieux prendre en compte des thématiques nouvelles telles que les droits économiques et sociaux et d'utiliser le droit afin de contester les sources de l'injustice, et non plus seulement ses manifestations...

L'ONG met en œuvre des programmes d'accès à la justice dans des Etats fragiles. Si son action consiste à défendre et à promouvoir des droits humains, elle vise à favoriser l'accès à la justice des populations grâce à des activités qui s'inscrivent dans le cadre légal existant menées par des avocats ou défenseurs des droits issus des pays d'intervention.

Ainsi, par exemple, si une personne est placée en détention préventive illégale, ASF sollicite et suit un avocat qui, en se basant sur le Code Pénal, utilisera les moyens légaux existants pour la faire libérer. ASF entend ainsi contribuer au bon fonctionnement de l'Etat de droit et à la

réduction de la pauvreté. Tout en conservant cette spécificité, l'approche mise en œuvre par ASF a substantiellement évolué, accordant une place toujours plus importante au bénéficiaire détenteur de droits.

Quelle réponse efficace à apporter dans un système « inefficace » ?

Quand ASF commence son action il y a une vingtaine d'années dans la Région des Grands Lacs en Afrique centrale, les besoins sont énormes : une poignée d'avocats concentrés dans les capitales assistent surtout des entreprises et une clientèle aisées. Les personnes en situation de vulnérabilité face à la justice connaissent peu ou mal les institutions judiciaires et ne disposent pas de soutien pouvant les guider dans ce monde étrange qu'est la justice. Elles comparaissent seules, sans avocat, devant des juges qui ont quelquefois leur vie entre les mains.

L'enjeu est pourtant crucial : le Burundi, le

Rwanda et la République Démocratique du Congo connaissent ou ont traversé des périodes de grande violence : les bourreaux côtoient les victimes, les institutions sont exsangues et l'impunité règne partout. Dans cette période de sortie de crise, ASF délivre des services juridiques de base à la population : sensibilisation, conseil et, surtout, représentation légale devant les tribunaux par un avocat, le plus souvent national, lequel est renforcé dans ses capacités par ASF. Avec la lente reconstruction de l'Etat de droit, les services d'ASF se sont diversifiés sur le plan des thématiques ou celui des modalités d'intervention. Ainsi, ASF entend « amener » la justice auprès des habitants des zones reculées de le RDC en organisant depuis 2004 des « audiences foraines » par lesquelles les avocats, mais aussi le tribunal, se rendent dans les villages du nord et du sud Kivu. Autre exemple : au Burundi, ASF commence à assister des justiciables dans le domaine foncier, qui cristallise une très large part des conflits juridiques et sociaux du pays.

Les effets de ces actions sur la construction de l'Etat de droit sont indéniables : le droit inaliénable à être défendu, même pour un auteur de crime grave, est aujourd'hui très largement reconnu et respecté ; ce qui était impensable au milieu des années 1990. L'offre de justice rendue par les tribunaux auprès de la population s'est considérablement améliorée au contact de l'action des avocats soutenus par ASF et d'autres acteurs.

Le droit comme moteur du changement social

Par son action, ASF met l'accent sur le rôle social de l'avocat et l'utilisation du droit comme moteur du changement social. Dans les Etats fragiles, le respect de l'Etat de droit semble compromis. Comment garantir l'application et la soumission à une règle de droit égalitaire des individus et des institutions dans un contexte de conflit armé ou de corruption généralisée ? La persistance des injustices apparaît inévitable. Les actions de développement s'attaquent pour la plupart aux manifestations -visibles ou non- de ces inégali-

tés : la construction d'une école, la vaccination des enfants, une campagne de plaidoyer pour la libération des prisonniers politiques. ASF entend s'attaquer aux sources de l'injustice, en visant en particulier ceux qui ont le moins de pouvoir et de contrôle sur leur existence.

Les actions utilisant l'instrument juridique, complémentaire d'autres instruments politiques ou sociaux, constituent le répertoire d'action collective¹ privilégié de l'organisation. Aux côtés des avocats et juristes, ASF se sert du droit comme d'un moyen afin de promouvoir la paix, réduire la pauvreté et permettre aux justiciables d'être acteurs de leur « développement ».

En cela, ASF utilise l'approche basée sur les droits humains (ABD) afin de combattre l'idée selon laquelle l'injustice est inévitable.

Avec l'expérience, il apparaît que la réponse judiciaire aux conflits entre justiciables ne permet pas toujours la réalisation des droits : certains procès durent plus de 10 ans, engorgeant les tribunaux ou créant une situation d'insécurité pour les parties en conflit². Un nombre important de décisions judiciaires ne sont pas exécutées. La réalisation du changement social espéré à travers l'action par le droit peut être enrayée, sa réussite étant conditionnée au bon fonctionnement d'un système souvent défaillant et à l'appropriation des mécanismes juridiques par les acteurs eux-mêmes, qu'ils soient justiciables ou institutionnels.

A la fin des années 2000, ASF élargit donc son approche vers une implication beaucoup plus forte des justiciables et des acteurs de la justice. Au Burundi, par exemple, ASF soutient et impulse la coordination de l'ensemble des acteurs (Ministère de la Justice, Barreau, Société civile, Bailleurs de fonds) pour la définition, et la mise en

1. Sur la notion de répertoire d'action collective, voir notamment, Tilly Charles, « La France conteste de 1600 à nos jours », Fayard, Paris, 1986.

2. Sur les limites du recours à la voie judiciaire pour le règlement des problèmes fonciers dans les Grands Lacs, voir notamment CCFD, ACCORD & GRET, « Etude sur la problématique foncière au Burundi », Paris, 2009.

œuvre collective d'une politique de l'aide légale permettant la réalisation de l'accès à la justice de l'ensemble de la population. C'est alors l'un des seuls acteurs à maintenir une action de renforcement de l'accès à la justice en intervenant principalement sur les instances nationales.

En 2011, ASF lance également des initiatives portant sur les droits économiques et sociaux ayant pour objectif de permettre à la population de prendre en charge elle-même la revendication de ses droits.

S'attaquer aux sources des inégalités

Les violations des droits économiques et sociaux sont généralement le résultat d'un manque de volonté politique, de négligence et/ou discrimination. La réalisation de ces droits est étroitement liée au niveau de pouvoir dont une personne ou une communauté dispose au sein d'une société. ASF a développé des initiatives depuis 2011 afin de combattre de manière plus large les sources des injustices. L'idée est de favoriser l'émancipation des personnes sans se contenter de leur proposer un service juridique.

Prenons l'exemple des violences basées sur le genre ; comment convaincre une femme victime de violences conjugales de faire appel à un service d'aide légale, dans la mesure où le placement de son mari en prison la priverait des moyens nécessaires à la subsistance de son fils ? Même si le mari est condamné à des compensations financières, il est plus que probable que cet argent soit un manque à gagner pour le budget du ménage. Partant, il apparaît nécessaire d'offrir plus que des séances de sensibilisation sur l'illégalité des violences domestiques ou une assistance légale aux femmes qui auraient le courage de la solliciter. Une approche globale capable de mettre en question l'ordre politique et économique qui a permis la perpétuation de cet abus nécessite de s'attaquer aux raisons pour lesquelles cette femme n'engagera vraisemblablement pas une action pour changer sa situation. Un accès limité à la propriété et à l'héritage, des compétences en écriture et lecture limitées, le manque de structures sociales ou psy-

chologiques de soutien sont autant de raisons - non exhaustives - montrant la dépendance et le faible niveau de contrôle d'une femme victime de violences et qui peuvent expliquer son inaction. L'utilisation du cadre des droits économiques et sociaux permet de s'attaquer aux causes des injustices.

L'ABD et les initiatives de droits économiques et sociaux

ASF utilise et promeut l'ABD comme une méthode de résolution des conflits. Cette méthode implique :

- une première phase au cours de laquelle les détenteurs de droits identifient leurs problèmes et les formulent en tant que violation d'un droit ;
- une seconde phase amène ensuite à définir où se situe le problème au travers du prisme des droits humains : discrimination, etc. (Quel droit a été violé ?) ;
- il est ensuite nécessaire d'identifier un responsable et de choisir une voie d'action, ou plusieurs, afin de mettre fin à la violation : action en justice, plaidoyer politique, méthode alternative de résolution des conflits, etc. ;
- enfin, il convient de s'assurer que la « fin » de la violation (décision judiciaire, politique, etc.) soit effective.

Dans cette optique, les avocats permettent à la population de mieux connaître leurs droits et à savoir comment les revendiquer. Les projets sont mis en œuvre avec l'objectif d'utiliser le cadre légal pour permettre de répondre aux demandes de changement des détenteurs de droits. Lorsqu'une action de conciliation des parties à un conflit est infructueuse, ASF utilise alors le recours en justice, en l'associant à des mesures de plaidoyer ciblé, afin de s'assurer que l'Etat de droit soit respecté.

La part du plaidoyer

ASF intervient auprès de communautés locales de la province de l'Equateur en RDC depuis

plusieurs années. Il y a quatre ans ASF et l'une d'entre elles entreprennent une action légale devant des instances nationales afin de contraindre une grande société d'exploitation forestière de s'acquitter de son obligation de contribuer au développement local. ASF organise cette assistance légale puis met un terme à son action sur demande du chef de groupement, tout en continuant le travail de sensibilisation. En 2011, une partie des membres de la communauté reprennent la lutte et séquestrent du matériel d'exploitation pour faire pression sur la compagnie. La réponse est brutale : en pleine nuit des hommes en uniforme attaquent le groupement, violent et pillent les habitants. Afin de s'assurer l'impunité, la compagnie propose des chaises en plastique et des bidons en échange d'une absence de plaintes. Certaines victimes refusent de signer l'accord de compensation. ASF soutient l'initiative qui met en avant la reconnaissance d'un droit plutôt qu'une compensation dérisoire. Un certain nombre d'organisations internationales interviennent. Depuis quelques mois, ASF fournit une équipe d'avocats pour porter l'affaire devant les juridictions congolaises et organise la protection des victimes, soumises à des menaces. D'autres ONG tentent de porter l'affaire devant des juridictions du Nord. L'enjeu, au-delà de la réparation des dommages subis par les victimes, est évidemment de faire valoir les droits de l'ensemble des communautés locales qui font face au non-respect de leur droits par les sociétés d'exploitation forestière, minière ou agricoles et de mettre fin à l'impunité.

L'initiative vient des détenteurs de droit eux-même, et ils sont soutenus par plusieurs acteurs internationaux. Emerge alors un questionnement : n'existe-t-il pas un risque de « concurrence » entre les différents soutiens proposés par des acteurs externes ? Dans l'exemple énoncé, l'émancipation de la communauté semble en bonne voie au regard des prises initiatives d'initiatives observées. Mais ne serait-elle pas menacée par une instrumentalisation pouvant émerger du nouveau rapport ainsi créé entre elles et ses partenaires internationaux, voir entre ses partenaires internationaux entre eux, ceux-ci

ne « disposant plus de l'initiative » ?

Quand une affaire en justice est utilisée comme moyen de plaider, deux objectifs sont poursuivis : la reconnaissance des droits des victimes et l'avancement de la cause sociale que l'affaire soulève. Pour ASF, Il est primordial que l'intérêt des victimes ne soit pas sacrifié au nom de la cause défendue. Si la stratégie juridique de l'avocat doit s'inscrire dans les objectifs de l'organisation, elle est également au service de la demande et des aspirations des victimes, qui ne s'alignent pas systématiquement sur les objectifs de plaider. Dans cette tension entre deux objectifs, les efforts de protection des victimes sont une priorité. Surtout quand sont remis en cause les intérêts d'organismes très puissants économiquement mais aussi politiquement dans des contextes de faiblesse institutionnelle.

On peut conclure sur un phénomène récent : des grandes compagnies privées, attaquées en justice par des associations représentant des victimes, commencent à attaquer en diffamation ces structures, ou même les victimes elles-mêmes. Leur poids économique ainsi que les moyens important en terme de service juridique qu'elles peuvent mobiliser laissent à penser qu'elles ont les moyens de faire condamner des organisations au paiement de telles sommes que leur existence serait menacée. Le droit peut également être manié et instrumentalisé avec beaucoup d'efficacité et au service d'intérêts économiques et particuliers.

Face à cette menace bien réelle, le renforcement des cadres légaux permettant l'engagement de la responsabilité des entreprises, le soutien apporté à des mobilisations sociales et politiques et l'engagement coordonné de la société civile internationale sont des conditions nécessaires pour la réussite des actions utilisant le droit pour permettre le changement économique et social.

*Respectivement expert Quality & Learning et experte Droits sociaux et économiques (Avocats Sans Frontières)