

ILAC Rapport d'évaluation de l'état de droit:

République Centrafricaine 2017



**International Legal
Assistance Consortium**



ILAC Rapport d'évaluation de l'état de droit:

République Centrafricaine 2017

L'International Legal Assistance Consortium (ILAC) a conduit une évaluation du système judiciaire de la République Centrafricaine en octobre 2016. Ce rapport présente l'analyse et les recommandations de l'équipe.

Résumé analytique

L'*International Legal Assistance Consortium* (ILAC) a été créé en 2002 en tant que mécanisme de coordination des travaux des acteurs internationaux et régionaux impliqués dans la reconstruction des systèmes judiciaires et dans la mise en place de l'Etat de droit dans des pays ayant vécu un conflit.

ILAC comprend plus de 50 organisations membres à travers le monde qui représentent plus de 3 millions de juges, procureurs, avocats et académiques. ILAC a conduit des missions d'évaluation et/ou initié des programmes de réforme légale dans 14 pays.

En rendant ses rapports d'évaluation publics, ILAC cherche à contribuer au soutien international mieux coordonné et plus effectif à la reconstruction post conflit de l'Etat de droit. ILAC reconnaît également le rôle de premier plan des acteurs nationaux de l'Etat de droit et les aide à identifier à la fois les obstacles et les opportunités de réforme.

En 2015 et 2016, ILAC a conduit deux missions de pré-évaluation en République Centrafricaine (RCA) avec le soutien des Nations unies (MINUSCA) et en coopération avec l'*American Bar Association*, une organisation membre présente dans le pays depuis 2015 à travers un programme d'assistance technique.

Ces missions de pré-évaluation ont permis de constater que, bien qu'un certain nombre de projets de réforme du secteur de la justice soutenus par les Nations unies et par d'autres organisations internationales était mené en RCA, l'on pouvait faire plus pour organiser et développer l'assistance en matière de justice criminelle, en particulier dans les régions.

Soutenu par le Ministère de la Justice, ILAC a organisé et conduit cette évaluation du secteur de la justice avec cinq experts de ses organisations membres du 18 au 30 octobre 2016. Ils se sont surtout concentrés sur les institutions et les acteurs de la chaîne pénale.

La Cour pénale spéciale n'a pas fait l'objet d'une attention particulière, mais son mandat et sa préparation sont pris en compte dans les recommandations du présent rapport.

Les principales constatations de ce rapport sont que:

- Après des années de conflit et de faiblesse des institutions gouvernementales, le système judiciaire de la RCA est très faible et manque même des infrastructures et des capacités administratives les plus élémentaires. Sa zone géographique d'action se limite en réalité à la capitale Bangui et à quelques centres administratifs, alors que la plus grande partie du territoire de la RCA est, à divers degrés, sous le contrôle des rebelles.
- Les femmes et les enfants sont victimes d'un degré alarmant de crimes sexuels violents, alors que ceux qui les perpétuent demeurent largement impunis. Afin de renverser cette situation, différentes mesures doivent être prises, en ce compris l'introduction d'un programme de protection des témoins qui serait également utile dans le cadre de la Cour pénale spéciale.
- Tous les acteurs du système ont besoin d'une formation professionnelle approfondie incluant les standards internationaux de respect des procédures, de procès équitable, ainsi que d'égalité des genres en matière de justice.

Table

I.	Objectifs de la mission et méthodologie	9
II.	Le contexte	15
III.	Le système judiciaire centrafricain	19
	A. Le droit en vigueur en République centrafricaine	19
	B. L'indépendance du pouvoir judiciaire	20
	C. Les ressources de la justice	21
	1. Le budget de la justice	21
	2. Les ressources humaines	22
	3. Les infrastructures	23
	D. Le fonctionnement du système pénal	24
	Les sessions criminelles	24
IV.	Les acteurs du système judiciaire	27
	A. La police et la gendarmerie	27
	1. Les infrastructures et le matériel	28
	2. Les ressources humaines	28
	3. La formation	30
	4. Recommandations	30
	B. Les juges et les procureurs	31
	1. Répartition des responsabilités	31
	2. La formation et la supervision	32
	3. L'environnement de travail et l'administration de la justice	32
	4. Recommandations	33
	C. Le système pénitentiaire	34
	1. Les infrastructures	34
	2. Les acteurs du système pénitentiaire	35
	3. Recommandations	36

D. Le Barreau et les avocats	37
1. Le Barreau	37
2. Les avocats	37
3. La formation des avocats	37
4. Les conditions de travail	38
5. L'assistance légale	39
a) Commission d'office	39
b) Assistance légale gratuite	39
6. Recommandations	40
E. Les lieux de formation : La Faculté des Sciences juridiques et politiques de l'Université de Bangui et l'Ecole nationale d'Administration et de la Magistrature	41
1. La Faculté des Sciences juridiques et politiques	41
Recommandations	42
2. L'Ecole nationale d'Administration et de la Magistrature	43
F. Les victimes et les témoins	44
Recommandations	45
<hr/>	
V. La Cour pénale spéciale	47
A. Les compétences de la Cour pénale spéciale	47
B. La structure de la Cour Pénale Spéciale	48
C. Les Ressources humaines	48
D. Défis et opportunités	49
E. Recommandations	50
<hr/>	
VI Considérations pratiques pour la programmation dans le secteur de la justice en République centrafricaine	53
<hr/>	
VII. Recommandations générales	59
Bibliographie	65

I. Objectifs de la mission et methodology

Une pré-mission exploratoire d'ILAC envoyée en République centrafricaine (RCA) en juillet 2016 a permis de confirmer l'intérêt de mener une mission plus approfondie axée sur le système pénal et d'identifier au sein de l'appareil judiciaire centrafricain les personnes ressources.

Le présent rapport expose les résultats de la mission conduite par ILAC en République centrafricaine du 18 au 28 octobre 2016, avec le soutien du Ministère de la Justice de la RCA et de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en Centrafrique (MINUSCA).

La mission d'ILAC en RCA comportait deux volets :

- Un diagnostic du système judiciaire centrafricain, plus précisément l'examen de la chaîne pénale et de l'accès à la justice,
- L'identification des mesures à prendre pour améliorer le fonctionnement de la chaîne pénale et pour faciliter l'accès à la justice dans tout le pays.

Ce rapport se base essentiellement sur les informations et documents recueillis par la délégation au cours de visites, d'entretiens et de discussions effectués pendant la mission ainsi que sur l'analyse de rapports du Ministère de la Justice de la RCA, d'organisations consœurs et de la MINUSCA. La délégation a également collecté des textes légaux en RCA lorsque cela était possible et a basé ses analyses sur leur contenu.

Des questionnaires visant différents acteurs du système judiciaire, rédigés par ILAC dans le cadre de missions antérieures dans d'autres régions du monde, ont été préalablement transmis aux membres de la délégation. Chaque questionnaire a été discuté et adapté pour la RCA avant les rencontres avec les acteurs concernés. Les questions posées lors des rencontres étaient ouvertes et formulées de manière à minimiser tout biais dans les réponses des personnes interviewées et en intégrant les perspectives de genre. Les entretiens ont été « semi-structurés » au sens où les questions étaient déterminées avant les entretiens mais étaient posées suivant le parcours naturel des échanges, et parfois suivies de demandes de précisions lorsque cela était nécessaire. Chaque interviewé a été informé du but de la mission d'ILAC et une copie du rapport final lui a été promise.

Les membres de la délégation ont mené les entretiens soit ensemble, soit par petits groupes de composition variable en fonction des domaines d'expertise requis. Les rapports de différents groupes étaient ensuite rédigés en leur sein puis communiqués à l'ensemble de la délégation. Les informations recueillies ont été vérifiées par le croisement des sources, lors de plusieurs entretiens, par la consultation des textes légaux et d'autres sources documentaires, autant que possible.

Les personnes interviewées étaient des représentants :

- du Ministère de la Justice,
- de l'Assemblée nationale,
- de l'Ecole Nationale d'Administration et de la Magistrature (ENAM),
- de la Faculté des Sciences juridiques et politiques de l'Université de Bangui,
- de la Police,
- de la Gendarmerie nationale,
- des magistrats,
- du système pénitentiaire,
- du Barreau des avocats de Bangui,
- de la société civile et des médias,
- de la MINUSCA,
- de l'Union européenne,
- d'Organisations Non Gouvernementales internationales.

La délégation a rencontré certains obstacles durant le séjour qui ont influé sur les choix méthodologiques. Il s'agit essentiellement de :

- La situation sécuritaire
 - La délégation avait originellement planifié de se rendre à Bouar, Bambari et Bria. Malheureusement, la situation sécuritaire du pays ne lui a pas permis de se rendre en dehors de Bangui et de Bimbo. Le contrôle de l'Etat ne s'exerçant plus réellement dans le reste du pays, les groupes armés continuent de déstabiliser certaines régions et les ex-Forces armées centrafricaines ainsi que la police ne disposent pas d'armes¹ en raison de l'embargo des Nations unies en cours depuis 2013.

¹ Insécurité et état des infrastructures sont explicitées dans l'introduction sur l'état actuel du pays.

-
- A Bangui même, les rendez-vous du lundi 24 octobre ont dû être reprogrammés en raison d'un préavis de « ville morte » et de manifestations réclamant le retrait de la MINUSCA. Ces manifestations ont été violentes et auraient fait plusieurs morts parmi les manifestants².
 - L'état des infrastructures
 - Les infrastructures et les voies de communication sont en très mauvais état et ont rendu la communication et la télécommunication difficiles.
 - L'état des archives de lois et des autres documents officiels de la justice
 - Etant donné le parcours politique de la RCA depuis le coup d'Etat de 2013, les archives papier des lois et des autres documents officiels, y compris les statistiques centralisées sur le traitement des dossiers judiciaires, étaient difficilement disponibles. Dans ces conditions, l'équipe a d'une part tenté de trouver des copies digitales des lois et des codes nécessaires et d'autre part récolté des statistiques spécifiques au cours de ses entretiens avec les personnes - ressource.

Par conséquent, pour élargir l'analyse à l'ensemble du pays, des personnes-clés travaillant régulièrement dans d'autres régions du pays mais vivant à Bangui, ont été interviewées. Au cours des entretiens menés, la délégation a appris que de nombreux fonctionnaires judiciaires assignés dans d'autres régions ne pouvaient y demeurer déployés en raison de l'insécurité et que beaucoup d'entre eux essayaient de faire leur travail depuis Bangui. Les zones concernées par ce type d'interviews incluent Bambari, Kaga-Bandoro et Ndélé.

Il est à souligner que la délégation d'ILAC a bénéficié, tout au long de la mission, de la coopération de toutes les personnalités rencontrées. Les échanges ont été à la fois professionnels et très fructueux.

A la fin du séjour, la délégation s'est réunie pour discuter de la structure du rapport, des analyses, du diagnostic et des recommandations qui en découlent.

La délégation était composée des experts suivants :

Christian Ahlund (chef de délégation) a été le premier directeur exécutif d'ILAC.

Il est Suédois, avocat et expert en Etat de droit et en droits de l'homme. Il a été l'artisan des modèles d'évaluation du secteur de la Justice d'ILAC dans de nombreux pays et possède une solide expertise de consultant en réhabilitation du secteur de la justice en Afrique.

De 2003 à 2006, Christian Ahlund a présidé le Comité des Droits humains du CCBE (*Conseil consultatif des barreaux européens*). Depuis 2005, il représente la Suède au sein de la Commission contre le racisme et l'intolérance du Conseil de l'Europe, dont il est le président depuis 2013. Il a reçu la "Rule of Law Award" de l'Association internationale du Barreau et a publié de nombreux articles dans les presses suédoise et internationale sur les droits de l'homme et le droit international.

Marianne de Rooij est Hollandaise. Elle est juge au Tribunal de Grande Instance d'Amsterdam. Elle a une expérience de plus de quarante ans dans le domaine des droits humains, d'abord en tant qu'avocate spécialisée puis en tant que juge. Jusqu'en mai 2016, elle était vice-présidente de l'*International Association of Women Judges* (IAWJ) et membre du Comité de direction. Marianne de Rooij a également participé à la mission d'évaluation d'ILAC en Libye en 2013. A la perspective judiciaire et à celle des droits de l'homme, elle ajoute spécifiquement celle du genre dans cette mission en RCA.

Marie-Claude Jean-Baptiste est originaire d'Haïti. Elle est américaine et avocate au Barreau de New-York. Elle fait partie du Centre Cyrus R. Vance pour la Justice Internationale de l'Association du Barreau de New York où elle est Directrice de Programmes et chargée du programme Droits Humains et Accès à la Justice. Elle est experte en droits de l'homme et Etat de droit et a rédigé plusieurs publications sur ces sujets ainsi que sur la responsabilité internationale. Elle a dirigé des projets de recherches et de plaidoyers sur ces questions en Amérique Latine et en Afrique, notamment en Afrique du Sud, au Kenya, en Erythrée, en République démocratique du Congo et en République centrafricaine. Elle est co-présidente du groupe de travail sur la justice transitionnelle et l'Etat de droit de la Société Américaine de Droit International. Elle mène actuellement une recherche sur le travail de la Cour Pénale Internationale (CPI) en RCA.

Catherine Lena Kelly est Américaine. Elle est docteur en sciences politiques de l'Université de Harvard, avec des spécialisations en politique comparée, politique africaine, démocratisation, bonne gouvernance et Etat de droit. En tant que *Mellon / American Council of Learned Societies Public Fellow* à l'Initiative de l'Etat de Droit de l'Association du Barreau Américain (ABA ROLI), le Dr. Kelly est analyste de programmes dans la Division de Recherche, Evaluation et Apprentissage. Son expertise est basée sur plusieurs années de recherche dans des pays africains. Elle a publié ses recherches dans le *Washington Post*, *Journal of Democracy*, *Electoral Studies* et le *Journal of Religious and Political Practice*, ainsi que sur les blogs du Council on Foreign Relations et le Social Science Research Council. Par le passé, Catherine a donné le cours sur l'Afrique de l'Ouest pour le Foreign Service Institute du Département d'Etat américain.

Richard K. Malengule est originaire de la République démocratique du Congo (RDC). Il est avocat avec une spécialisation sur les questions des droits humains et Etat de droit; il travaille actuellement pour l'Initiative de l'Etat de Droit de l'Association du Barreau Américain (ABA ROLI). Il a dirigé le programme de développement du secteur de la Justice en RDC avant de devenir en 2015 le Directeur Pays pour le Programme Initiative de l'Etat de Droit de ABA ROLI en République Centrafricaine. Richard K. Malengule a une grande expérience dans le développement des programmes de renforcement du secteur de la justice dans les pays de l'Afrique sub-saharienne.

Valérie Peclow (rapporteur de la mission) est Belge, philologue et politologue. Elle a été chercheuse au Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité à Bruxelles (GRIP) de 1999 à 2004 avant d'intégrer l'Université libre de Bruxelles (ULB) comme coordinatrice du Pôle Bernheim - centre de recherche transdisciplinaire sur les questions de paix et de citoyenneté. En 2006, elle a déjà participé en tant que rapporteur aux missions d'ILAC d'évaluation des structures judiciaires compétentes en matière de lutte contre le terrorisme en Algérie et au Maroc. Depuis 2013, elle administre et appuie le développement de la recherche en Faculté d'Architecture de l'ULB.

II. Le contexte

Il existe bon nombre d'obstacles pour saisir la justice en RCA. En particulier, la population vit dans un environnement permanent d'insécurité et de violences³ ; elle est largement analphabète et méconnaît ses droits fondamentaux. L'histoire du pays a été fortement marquée par une impunité récurrente qui nourrit chez les citoyens le sentiment d'une corruption communément répandue, y compris les acteurs de la justice⁴. L'accès à la justice est rendu difficile par l'éloignement géographique de la police, de la gendarmerie et des tribunaux (non déploiement des acteurs de la justice, tribunaux et postes de police détruits). La justice est chère au regard du peu de ressources de la majorité de la population centrafricaine.

Bien que cette évaluation concerne spécifiquement le secteur de la justice, celui-ci ne peut être envisagé sans tenir compte de l'influence fondamentale qu'ont eue sur son fonctionnement la faiblesse de l'Etat et l'instabilité politique de la RCA depuis son indépendance en 1960. L'histoire post-indépendance de la RCA a été marquée par une succession de régimes autoritaires⁵ mis en place à la suite de coups d'état ou d'élections contestables et associés à des crimes de masse et à de graves violations des droits de l'homme qui sont malheureusement restées impunies⁶: l'Empereur Jean-Bedel Bokassa de 1965 à 1979, le Président David Dacko de 1979 à 1981, le Général André Kolingba de 1981 à 1993, le Président Ange-Felix Patassé de 1993 à 2003, le Général François Bozizé de 2003 à 2012.

Plus récemment, sous la présidence de François Bozizé, le pays connaît une brève période de stabilité relative. Des groupes de rebelles anti-Bozizé opèrent toujours dans plusieurs régions du pays et des violations graves aux droits de l'homme et au droit humanitaire continuent d'être enregistrées. En 2012, le Président Bozizé est renversé par Michel Djotodia qui, à la tête des rebelles « Séléka » prend le pouvoir dès mars 2013. Les hommes armés de la Séléka (qui signifie alliance en sango, la langue nationale) rassemblent différents groupes rebelles du Nord majoritairement musulmans auxquels se joignent des combattants du Tchad et du Darfour et des mercenaires. L'armée nationale (FACA) se dissout et les soldats se dispersent à travers le pays.

3 Selon un sondage représentatif de 2812 habitants de Bangui fait par *Harvard Humanitarian Initiative* (HHI) et financé par ABA ROLI en octobre 2016, 47 % pensent qu'ils mourront d'une manière ou d'une autre à cause du conflit.

4 Selon le même sondage HHI-ABA, 72% des personnes interrogées à Bangui estiment que pour améliorer la justice, il faut lutter contre la corruption, et 64% des personnes interrogées estiment qu'il faut former les juges.

5 Voir à ce propos le livre de Tatiana Carayannis et Louisa Lombard (Ed.), « *Making Sense of the Central African Republic* », Zed Books, London, 2015.

6 « L'impunité a une longue et tragique histoire », Nations unies, *Report of the International Commission of Inquiry on CAR*, transmis par le SGNU le 19 décembre 2014.

Cherchant à asseoir leur pouvoir, les Séléka installent un climat de terreur sans précédent dans le pays. Des crimes atroces, meurtres, exécutions extrajudiciaires, disparitions forcées, viols et autres violences sexuelles, torture, recrutement d'enfants soldats, pillage et extorsions, destructions de sites religieux sont enregistrés à travers le pays.⁷ Ayant perdu tout contrôle des rebelles Séléka, Djotodia annonce la dissolution du groupe en Septembre 2013. Les « ex- Séléka » portent alors le conflit dans les campagnes où les agriculteurs, en majorité chrétiens, et les éleveurs et nomades, en majorité musulmans, s'affronteront.

En 2013, face à l'ampleur des crimes commis par les Séléka et étant donné le démantèlement des forces armées, de la police et autres forces de sécurité dans le pays, vers mai-juin 2013, des groupes d'autodéfense et les supporters du Président Bozizé se mobilisent et forment les « anti-Balaka » pour s'opposer aux attaques des Séléka. Certains membres de FACA les rejoignent. Les anti-Balaka s'avèrent tout aussi violents que les Séléka et s'attaquent systématiquement aux civils suspectés de faire partie de la Séléka ou de collaborer avec les rebelles et finalement aux musulmans en général. L'escalade des violences conduit en décembre 2013 la France à déployer un millier de soldats à Bangui via l'Opération Sangaris.

Sous la pression de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique Centrale (CEEAC) en janvier 2014, le Président Djotodia démissionne et laisse la place à un gouvernement de transition rassemblé autour de la Présidente Catherine Samba-Panza. Le 10 avril 2014, le Conseil de sécurité de l'ONU autorise le déploiement d'une Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation en Centrafrique (la MINUSCA qui compte 12.000 hommes)⁸ dès septembre 2014, et prévoit la tenue des élections avant février 2015. En mai 2015, le forum de Bangui réunit les principaux acteurs du conflit dans un premier effort de réconciliation. Sont dégagées des recommandations concernant la démobilisation, le désarmement et la réintégration des groupes armés et en matière de justice transitionnelle. Les élections, prévues pour février 2015, n'auront lieu qu'en 2016 et porteront Faustin-Archange Touadéra à la Présidence de la République le 30 mars 2016.

Malgré le retour à l'ordre constitutionnel, l'impact du conflit est dramatique : des milliers de victimes, plus d'un million de personnes déplacées internes et de réfugiés (1/4 de la population), l'effondrement du système économique du pays, de graves violations des droits de l'homme : utilisation de la torture, des violences sexuelles comme arme de guerre, l'exploitation des femmes et des jeunes filles, des pillages et des destructions à large échelle⁹.

7 FIDH, LCDH, Central African Republic: "They must all leave or die". Investigative report. Answering war crimes with crimes against humanity, June 2014.

8 La MINUSCA remplace la MISCA et intègre la BINUCA. Elle est le dernier maillon en date d'une série d'interventions internationales - Nations unies, Union africaine, - et sous régionales en RCA.

9 FIDH, LCDH, Central African Republic: "They must all leave or die". Investigative report. Answering war crimes with crimes against humanity, June 2014.

La situation sécuritaire du pays demeure également complexe. Les ex-Séléka ont le contrôle d'une bonne partie du territoire, surtout au Nord et au Nord-Est. Les anti-Balaka sont toujours actifs dans le sud du pays. Des violences sporadiques sont enregistrées à travers le pays et la population civile continue d'être la cible d'attaques par les Séléka et les anti-Balaka.

L'opération Sangaris s'est quant à elle terminée à la fin du mois d'octobre 2016.

Par conséquent, il existe quelques barrières notables pour que la justice soit rendue en RCA. Ce qui contribue à la faiblesse du système judiciaire formel inclut: la sécurité, les financements, les infrastructures, les capacités locales, le contexte historique et, dans certains cas, la volonté politique.

III. Le système judiciaire centrafricain

A. Le droit en vigueur en République centrafricaine

Le droit en vigueur en République centrafricaine est calqué sur le droit français. Il repose donc sur la tradition romano-germanique et le Code Napoléon. Les textes légaux sont rédigés en français : le Code de la Famille, le Code pénal et le Code de procédure pénal¹⁰.

A l'heure actuelle, les différents codes font l'objet de réformes. L'Assemblée nationale s'est notamment saisi des questions relatives aux droits de l'homme et à la parité homme/femme à travers la Commission 8, la Commission Population, Genre et Développement, Droits de l'Homme et Droit International Humanitaire.

Il existe deux ordres juridictionnels en RCA: l'Ordre judiciaire et l'Ordre administratif. La délégation a recueilli bon nombre d'informations sur l'Ordre administratif au cours du séjour, mais le présent rapport se concentre uniquement sur l'Ordre judiciaire suivant les objectifs premiers de la mission.

L'Ordre judiciaire a à sa tête la Cour de Cassation composée d'une chambre civile et commerciale, d'une chambre criminelle et d'une chambre sociale. Les cours d'appel, les tribunaux et le Tribunal Militaire Permanent constituent l'Ordre judiciaire. Parmi les juridictions pénales, la Cour Pénale Spéciale (CPS), qui est en train d'être établie, fera l'objet d'une section à part entière dans ce rapport.

La RCA a souscrit aux obligations relatives au Droit international et en matière de respect des Droits humains¹¹ directement transposables dans son droit national. Signalons que parmi les divers protocoles internationaux qu'elle a ratifiés figure le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966.

Il est à préciser que si la peine de mort est toujours inscrite dans les textes, elle n'est plus appliquée. La dernière exécution capitale a eu lieu en 1981. Par contre, la réforme du Code pénal n'a pas supprimé le crime de charlatanisme et de sorcellerie qui est l'un des plus poursuivis en RCA et pour lequel les accusations visent le plus souvent des femmes et des personnes âgées.

¹⁰ Les langues utilisées dans le pays sont le sango et le français. La langue du droit est le français. Si les plaidoiries sont en sango, le greffier les traduit en français. « Loi No. 97. 013 portant Code de la Famille, » « Loi No. 10.001 du 6 janvier 2010 portant Code pénal centrafricain, » Journal Officiel de la République centrafricaine ; « Loi No. 10.002 portant code de procédure pénale centrafricain, » Journal Officiel de la République centrafricaine, 15 janvier 2010.

¹¹ Voir le statut des ratifications des instruments des Nations unies sur les Droits de l'Homme : http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=33&Lang=FR.

B. L'indépendance du pouvoir judiciaire

Malgré le fait que le pouvoir judiciaire est déclaré indépendant des pouvoirs exécutif et législatif par la Constitution, le pouvoir exécutif est en réalité le pouvoir prépondérant en RCA. Le Président de la République est élu au suffrage universel direct et en tant que chef de l'exécutif, c'est lui qui nomme par décret le Premier ministre et chef du Gouvernement.

Dans ce système semi-présidentiel, le Président est chargé de promulguer des lois.¹² Et le président de la République et les députés de l'Assemblée nationale ont le droit à l'initiative des lois. L'article 107 de la Constitution indique que « la Justice constitue un pouvoir indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif » et l'article 108 dit que « les juges sont indépendants » et « ne sont soumis, dans l'exercice de leurs fonctions, qu'à l'autorité de la loi ». Cependant, l'article 109 précise que « le président de la République est le garant de l'indépendance du pouvoir judiciaire » avec l'aide des institutions comme le Conseil supérieur de la Magistrature, qui est l'organe de gestion de carrières des magistrats ainsi que l'organisation disciplinaire de la justice.¹³

Néanmoins, selon plusieurs analystes et praticiens, il n'y a pas réellement en RCA de séparation des pouvoirs exécutif et judiciaire car :

- Le Président de la République est constitutionnellement chargé de présider le Conseil supérieur de la Magistrature;
- Le Ministre de la Justice, nommé par le Président, est le vice-Président du Conseil supérieur de la Magistrature ;
- Le Procureur général et les magistrats de l'Ordre judiciaire sont nommés par décret présidentiel après consultation du Conseil supérieur de la Magistrature ;
- Le Ministère de la Justice s'occupe des assignations de manière discrétionnaire, et le processus de nomination reste contrôlé par le pouvoir exécutif ;
- Les Magistrats sont formés à l'Ecole Nationale d'Administration et de la Magistrature (ENAM). L'ENAM est sous la responsabilité non pas du Ministère de la Justice, mais bien directement du Président de la République, et elle n'est pas toujours dirigée par des magistrats.

¹² Constitution de la RCA, Articles 33 & 34

¹³ La Constitution de la République Centrafricaine, avec son article 109, crée deux institutions additionnelles aidant le Président de la République à assurer l'indépendance de la justice : la Commission consultative du Conseil d'Etat et la Conférence des Présidents et du Procureur général de la Cour des Comptes.

Cette fusion des responsabilités ne permet pas une réelle indépendance de la justice, les préoccupations politiques pouvant avoir une influence sur le choix des cas jugés¹⁴ ; elle place également les magistrats dans une situation inconfortable dans l'exercice de leur fonction entre pression possible du pouvoir politique et éthique de leur profession. Cette situation contribue à une vision populaire d'une justice au service des plus puissants.

C. Les ressources de la justice

Plus que dans n'importe quel autre pays ayant été précédemment évalué par ILAC, le secteur de la justice de la RCA présente la plus grande nécessité de niveaux accrus en personnels, en matériels et en connaissances professionnelles. Ces besoins se combinent avec le manque de sécurité général pour les fonctionnaires du secteur de la justice qui tentent de faire leur travail.

Néanmoins, les évaluateurs ont été encouragés lors des interviews des intervenants locaux par le fait que ceux-ci reconnaissent les faiblesses du système et expriment une volonté claire de les résoudre.

1. Le budget de la Justice

Le Ministre des Finances est en charge de l'établissement des budgets de l'Etat. En 2016, moins de 2 % du budget national¹⁵ ont été dédiés à la Justice, soit 3.533.907.000 francs CFA (approximativement 5.7 million USD)¹⁶. De plus, les problèmes de liquidités du trésor public ont pour conséquence un taux d'absorption du budget annuel souvent faible.

Notre évaluation contient des recommandations concernant la formation et le renforcement des capacités du personnel du secteur de la justice. Il est important lors du soutien de ce type d'activités et de formations de s'assurer que le budget de l'Etat leur prévoit effectivement des financements.

¹⁴ Ce n'est qu'en matière de discipline que les Président et vice-Président du Conseil supérieur de la Magistrature sont écartés des instances de décision.

¹⁵ Selon Reuters Africa, le budget national total de la RCA était de 160 milliards de francs CFA.

¹⁶ Présidence de la République Centrafricaine, Loi n° 16.002 portant modification de la loi n° 15.006 du 31 décembre 2015 arrêtant le budget de la République Centrafricaine pour l'année 2016.

2. Les ressources humaines

Le personnel est insuffisant à tous les niveaux du système judiciaire. Il manque d'agents et d'officiers de police judiciaire, de magistrats, de greffiers et de secrétaires, de gardiens de prison et d'avocats. Les femmes sont rares dans toutes les fonctions. Sur les 182 magistrats que compte le pays, il n'y a qu'une dizaine de femmes. Une vingtaine de magistrats ayant été recrutés récemment par des organisations internationales, seuls 162 magistrats sont réellement actifs dans le secteur de la justice. Sur les 19 magistrats qui seront bientôt nommés, il n'y aura que 4 femmes. Sur les 130 avocats centrafricains, il y a seulement 6 femmes. Le pays dispose de moins de 3000 gendarmes et de 2000 policiers.

Plusieurs types d'acteurs sont quasi ou totalement absents de la scène judiciaire : les médecins légistes (il n'y a qu'un seul médecin légiste pour tout le pays), les gardiens et gardiennes de prison (ce sont essentiellement des militaires des forces armées centrafricaines -les FACA- qui surveillent les prisons pour le moment), et il n'y a aucune femme directrice d'établissements pénitentiaires.

En outre, le système judiciaire en RCA se caractérise par l'instabilité du personnel judiciaire. En fonction des conditions de sécurité et d'accueil, les procureurs, les avocats généraux et les juges d'instruction sont contraints de se déplacer irrégulièrement dans les juridictions où ils sont affectés. Non seulement leur sécurité dans les provinces n'est pas assurée, mais les infrastructures minimales nécessaires à leur logement, à leur travail, à la tenue des audiences et à la détention des prévenus sont souvent inexistantes et impraticables. Pour pouvoir continuer son travail, le personnel judiciaire affecté aux provinces doit souvent requérir le dessaisissement de ses dossiers en instruction et des plaintes de sa juridiction provinciale pour les transférer aux juridictions de Bangui; or il ne dispose pas de bureaux officiels hors de sa juridiction assignée. Sur les 182 magistrats que comprend le corps judiciaire centrafricain, 150 juges seraient localisés à Bangui à l'heure actuelle.

Enfin, pour pouvoir remplir l'ensemble des tâches et relever les défis auxquels il est confronté, le personnel de la justice fait, et ceci à tous les niveaux, face à des besoins en formation très importants.

3. Les infrastructures

Actuellement, 18 Tribunaux de Grande Instance (TGI) sont opérationnels sur les 24 que compte la RCA et on constate du fonctionnement judiciaire à Berberati, Boda, Nola, Bouar et Bangui.

Il y a 64 maisons d'arrêt en RCA dont 15 sont réhabilitées ou en cours de réhabilitation par la MINUSCA¹⁷. Mais ces établissements pénitentiaires, ainsi d'ailleurs que les commissariats de police et les locaux de gendarmerie, ne sont pas forcément fonctionnels en même temps que le TGI de la juridiction concernée. L'absence d'infrastructures ou leur délabrement conduisent les tribunaux à s'établir dans les bâtiments d'autres administrations ou au lieu de résidence de magistrats. L'absence de mobiliers, de fournitures, de matériel informatique hypothèquent l'accomplissement du travail des acteurs de la justice. De plus, les bâtiments de la Justice ne sont pas sécurisés.

17 « Etat des lieux des prisons par juridiction de Cour d'Appel de la RCA » MINUSCA, non daté.

D. Le fonctionnement du système pénal

Les officiers de police judiciaire (OPJ) et gendarmerie sont les points d'entrée de la chaîne pénale. Les victimes peuvent se rendre auprès de la police pour porter plainte, et c'est l'OPJ qui constate les crimes. Les OPJ en informent le Procureur. Ils se chargent également des investigations techniques et des interpellations sous sa direction.

Le Parquet coordonne les travaux de la police en matière criminelle et saisit le cabinet d'instruction. Le juge d'instruction est chargé d'instruire le dossier tant en matière criminelle que correctionnelle. Une fois l'instruction terminée, le juge d'instruction transmet le dossier au Procureur qui qualifie le délit ou le crime. L'ordonnance du Juge d'instruction peut soit confirmer soit infirmer l'avis du Procureur. Si les charges sont insuffisantes, le dossier est classé sans suite. Si les charges sont suffisantes, le cas est renvoyé soit devant le tribunal correctionnel soit devant la chambre criminelle.

Les sessions criminelles

La loi contraint le gouvernement à tenir au moins deux sessions criminelles par an afin d'assurer un accès à la justice dans un délai raisonnable aux personnes accusées de crimes. Ces sessions criminelles doivent, en principe, être financées par le gouvernement.¹⁸ Cependant, les représentants du gouvernement rencontrés ont fait part de l'impossibilité d'organiser plus de deux sessions criminelles par an par manque de moyens financiers. Certaines années, l'Etat n'est même pas capable d'organiser le minimum de deux sessions prévu par la loi. Deux sessions criminelles ont été tenues en 2010, aucune entre 2011 et 2014 et une seule en 2015 pendant laquelle 63 dossiers ont été traités. Toutes les personnes rencontrées par ILAC au cours de la mission sont d'avis que le nombre de sessions criminelles que l'Etat centrafricain est en mesure d'organiser n'est pas suffisant pour lutter contre l'impunité et restaurer l'Etat de Droit.

La loi centrafricaine ne permet pas la détention provisoire en matière criminelle au-delà de douze mois¹⁹, ce qui, étant donné le nombre insuffisant de sessions criminelles, pose de graves problèmes logistiques. Les jugements ne peuvent pas toujours être rendus dans le délai légal. Les tribunaux sont dépassés par le nombre et la lenteur du traitement des dossiers surtout en matière criminelle. Il arrive souvent que la détention préventive aille au-delà du délai légal de douze mois sans qu'un jugement n'ait été rendu.

18 Loi n° 10.002 du 6 janvier 2010, Code de Procédure Pénale centrafricain, Journal Officiel de la République Centrafricaine, 15 janvier 2012, Art. 220. <http://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/SERIAL/88120/100660/F498635820/CAF-88120.pdf>.

19 Art.37 du Code pénal, mais seulement en matière criminelle ; le juge d'instruction peut prolonger d'une durée maximale de 4 mois.

Le coût élevé des sessions criminelles exacerbe le problème de la détention préventive prolongée. Au cours d'une session criminelle, l'Etat est censé prendre en charge notamment le logement, l'alimentation et le déplacement des assesseurs et cinquante ou soixante jurés, dont environ trente seront choisis par session. Une session criminelle dure environ un mois, à raison de deux chambres composées de 15 jurés qui traitent chacune environ quatre dossiers par jour, l'objectif étant d'épuiser le rôle.

Les sessions criminelles se tiennent au sein des cours d'appel qui sont les premières instances pour les crimes. Ces cours d'appel sont au nombre de trois en RCA et sont localisées à Bangui, Bouar et Bambari. A l'heure actuelle, seules les cours d'appel de Bangui et de Bouar sont réellement fonctionnelles.

A noter que tout crime doit obligatoirement faire l'objet d'une enquête par un juge d'instruction. Etant donné que les juges d'instruction travaillent en sous-effectif, cette situation contribue à la lenteur dans le déroulement des enquêtes. Dans ce contexte, certains crimes sont « correctionnalisés » afin de pouvoir être traités plus rapidement. C'est le cas par exemple des viols sur mineurs.

La cour d'appel de Bangui compte quinze magistrats mais aucune femme-juge. Elle comporte quatre chambres :

1. La chambre civile et commerciale,
2. La chambre sociale,
3. La chambre correctionnelle qui est compétente pour l'appel de toutes les condamnations du Tribunal de Grande Instance.
4. La chambre d'accusation qui traite les appels des actes posés par le Juge d'instruction.

Elle couvre douze juridictions dont celle de Bangui, Bimbo, Boda, Sibut, Kaga-Bandoro, Ndélé, Mbaïki, Bossembélé.

Entre avril 2015 et janvier 2016, la Cour d'appel de Bangui avait en charge pour toutes ses chambres 608 cas dont 461 cas pour la chambre civile et commerciale, 105 cas pour la chambre sociale, 32 cas pour la chambre correctionnelle et 10 cas pour la chambre d'accusation. Le temps moyen de traitement d'un dossier entre l'inscription au rôle et le jugement est estimé à quatre ou cinq mois.

IV. Les acteurs du système judiciaire

Le rapport envisage le système judiciaire au travers des intervenants de la chaîne pénale et des acteurs-clés qui ont des interactions politiques et techniques avec eux :

- la police et la gendarmerie,
- les juges, les procureurs et l'administration de la justice (greffiers, secrétaires du parquet),
- le Barreau et les avocats,
- le système pénitentiaire,
- la Faculté des Sciences juridiques et politiques de l'Université de Bangui et l'Ecole Nationale d'Administration et de la Magistrature (ENAM),
- les victimes et les témoins

Pour chacun d'entre eux, le rapport examine la formation reçue, l'environnement de travail, les difficultés auxquelles les acteurs sont confrontés, pour énoncer ensuite des recommandations spécifiques.

A. La police et la gendarmerie

La police et la gendarmerie sont les portes d'entrée de la chaîne pénale au travers du travail des agents (APJ) et des officiers de police judiciaire (OPJ). La police travaille dans les villes, tandis que la juridiction de la gendarmerie s'étend dans les zones rurales et fluviales.

Dans la phase actuelle où la RCA met en place des stratégies pour renforcer et améliorer son système judiciaire, il est attendu que la population fera appel de plus en plus à la police pour résoudre les conflits et se sentir protégée par elle, la considérant comme une alternative efficace et durable à l'auto armement et à l'autodéfense.

Dans le nouveau contexte politique de la RCA qui se met en place suivant sa nouvelle constitution et ses premières élections multipartites pacifiques, il est essentiel pour la société civile de poursuivre ses campagnes « connaissez vos droits ».

En même temps que ces efforts, des formations plus approfondies pour la police, suivant les principes du Pacte International relatif aux droits civils et politiques et couvrant les droits garantis par la Constitution centrafricaine, sont essentielles pour renforcer leur connaissance de leur propre rôle sur la ligne de front du secteur de la justice. Le succès de ce projet dépendra également d'aspects plus techniques du travail policier et notamment l'apport de formation et de matériels pour mener les investigations.

1. Les infrastructures et le matériel

Les infrastructures de police et de gendarmerie ont été largement détruites lors du conflit. En particulier, celles du centre et du Nord Est du pays ont été anéanties.

Selon la MINUSCA, il y a 15 maisons d'arrêt en RCA qui sont réhabilitées ou en cours de réhabilitation par elle sur la période de 2016-2017. Cependant, les établissements pénitentiaires ne sont pas forcément fonctionnels en même temps que les autres infrastructures essentielles de la justice que sont les Tribunaux de Grande Instance ou les locaux de police ou de gendarmerie de la juridiction concernée.

La police et la gendarmerie font face par conséquent à un déficit important en équipements : véhicules, matériel nécessaire au maintien de l'ordre, matériel d'identification, mallettes judiciaires pour les premiers constats d'enquête, caméra; ainsi qu'au niveau de la protection des données, de la numérisation des empreintes, de l'informatisation des fichiers sur les criminels. La RCA ne dispose pour ainsi dire pas de programme de médecine légale puisqu'il n'y a qu'un seul médecin légiste dans tout le pays. En outre, il n'y a pas assez d'espace dans les locaux de gendarmerie ou dans les postes de police pour recevoir les victimes et les témoins et permettant que ces entretiens se fassent dans la confidentialité requise.

Les armes des policiers et des gendarmes ont été confisquées lors de la prise du pouvoir par la Séléka ou volées par les milices dans les casernes et les postes de police pillés lors du conflit. La plupart de policiers et de gendarmes ne sont plus armés et ne sont plus en mesure d'assurer leur propre sécurité ou celle des citoyens dans un contexte post conflit où la détention et la circulation des armes dans les populations sont monnaie courante.

2. Les ressources humaines

Les ressources humaines manquent dans le secteur: il y a actuellement moins de 3000 gendarmes et de 2000 policiers. Le personnel de police et de gendarmerie est de plus vieillissant. La police est très peu déployée. Un comité stratégique travaille pour élaborer un plan quinquennal de développement et de renforcement des capacités opérationnelles des forces de sécurité. Ce plan devait être présenté au Chef de l'Etat au début du mois de novembre 2016. Il reprenait 5 axes : ressources humaines, budget et logistique, formation et opération, conduite et discipline, cadre règlementaire et il visait notamment à former annuellement 500 gendarmes et 500 policiers.

Outre la responsabilité du rétablissement et du maintien de l'ordre, la police et la gendarmerie mènent des enquêtes judiciaires sous l'autorité du Procureur de la République.

Lorsqu'il est question d'intervention armée de la gendarmerie, c'est le commandement militaire qui a l'autorité. Les OPJ informent le procureur avant de poser les premiers actes et pendant toute la procédure d'enquête. Ils recueillent les plaintes, font les constats, rassemblent les preuves et les mettent à la disposition du Parquet. Selon nos interlocuteurs, des relations entre la police et la gendarmerie sont bonnes et la collaboration avec le Parquet est étroite et se passe bien.

Pour la gendarmerie, le Service d'Investigation et de Recherche (SRI) intervient au niveau national tandis que pour la police, la Direction Spéciale de la Police Judiciaire (DSPJ) intervient dans la ville de Bangui avec une cinquantaine d'OPJ. Selon différentes sources, étant donné les moyens limités dont disposent les OPJ, le délai maximal de 48 heures de garde à vue n'est pas toujours respecté. Cela prendrait en moyenne de huit à neuf jours avant de pouvoir évacuer les gardés à vue. Les gendarmes, comme les policiers, sont chargés de conduire les prévenus à la maison d'arrêt.

Une unité spécialisée dans les crimes sexuels contre les femmes et les enfants appelée « Unité mixte d'intervention rapide et de répression des violences sexuelles- UMIRR » a été créée en 2015, sous la Présidence de la transition, mais elle n'est pas opérationnelle à ce jour.²⁰ Trente-quatre OPJ et APJ affectés à l'UMIRR ont suivi une formation en novembre 2016 avec l'appui financier du PNUD. Un voyage d'étude à Goma (RDC) et à Kigali (Rwanda) a été organisé, avec l'appui conjoint de l'ABA ROLI et du PNUD, en faveur de 14 membres de cette équipe.

Comme le terme « mixte » l'indique, l'unité sera constituée d'hommes et de femmes, mais également de policiers et de gendarmes sous l'autorité du Ministère de la Sécurité et du Ministère de la Défense, de personnels du Ministère de la santé, du Ministère des Affaires sociales et du Ministère de la Justice. En tout, une cinquantaine de personnes travailleront dans cette unité spécialisée dont la mission principale sera la prévention, la répression et la prise en charge des victimes de crimes sexuels. Elle constituera un centre holistique et sera implantée dans un lieu spécifiquement dédié à sa mission. Elle comportera un service d'enquête, un service d'appui juridique et judiciaire, un service d'appui psychologique et social, un service d'appui socio-économique.

Il faut mentionner qu'il existe également par ailleurs des initiatives pour tenter de remédier à certains problèmes comme la création de points focaux pour l'accueil particulier des victimes de violences sexuelles ou basées sur le genre au sein de postes de police ou de tribunaux, et la mise en place par des organisations non gouvernementales de cliniques juridiques pour informer ou aider les victimes à rédiger leur plainte, ainsi que l'organisation d'audiences foraines pour rapprocher la justice du citoyen.

20 Les conditions devraient cependant bientôt être réunies pour la rendre opérationnelle. Les arrêtés de nomination seraient en cours de signature.

3. La formation

Les gendarmes et les policiers ne reçoivent pas la même formation et leurs écoles sont différentes. Pour devenir gendarme, il faut présenter un diplôme des trois premières années de l'enseignement secondaire et réussir l'examen d'entrée de l'Ecole de la Gendarmerie. La formation dure ensuite neuf mois : trois mois de formation militaire et six mois de formation professionnelle en police judiciaire (qualification des crimes, enquêtes). Il y a en moyenne 200 à 300 personnes dans l'Ecole de la Gendarmerie.

Le recrutement des policiers est accessible à tous les citoyens, hommes et femmes de 18 à 34 ans qui réussissent le concours d'entrée à l'Ecole de police. Le personnel est affecté par le Ministère de l'Intérieur après la formation de police de neuf mois car tous les officiers sont susceptibles de travailler dans n'importe quel service. Les personnes qui ont le niveau d'inspecteurs et au-delà peuvent directement accéder à la formation d'OPJ. Les personnes recrutées suivent alors une formation spécifique pour la police judiciaire. Dans les deux cas, pour la police comme pour la gendarmerie, les formations continues restent à organiser régulièrement.

4. Recommandations

ILAC recommande de :

- Rencontrer les besoins de la police et de la gendarmerie en infrastructures et équipements techniques tels que des lieux adéquats pour accueillir des victimes et des témoins, des laboratoires scientifiques pour effectuer les analyses des preuves médico-légales, la distribution de mallettes scientifiques pour les investigations sur le terrain ;
- Introduire les droits de l'homme et les libertés individuelles dans les formations initiales et continues à l'endroit des policiers et des gendarmes ;
- Appuyer la police et la gendarmerie dans leur lutte contre les crimes basés sur le genre, en soutenant la mise en œuvre de l'UMIRR.

B. Les juges et les procureurs

1. Répartition des responsabilités

Le parquet est un corps hiérarchisé. Les procureurs de la République sont rattachés aux tribunaux ; il y a au moins un procureur par tribunal. Les procureurs de la République sont soumis aux instructions et directives du Procureur général. Le Procureur général est secondé par trois avocats généraux. L'ensemble des membres du parquet est placé sous l'autorité du garde des sceaux, Ministre de la justice. Bien qu'ils soient soumis à leur hiérarchie, la parole des procureurs pendant l'audience est libre.

Les procureurs de la République sont obligatoirement informés des délits et des crimes et dirigent les enquêtes préliminaires via les agents et officiers de police judiciaire. Ils contrôlent les mesures de garde à vue et leur prolongation éventuelle. En matière criminelle, le procureur doit obligatoirement ouvrir une information judiciaire en saisissant le juge d'instruction. Lorsque l'enquête se termine et permet de renvoyer l'auteur présumé devant la juridiction de jugement, le procureur de la République représente le ministère public et présente les réquisitions.

Le juge reçoit la même formation que le procureur. Il peut être généraliste ou spécialiste. Il peut être juge d'instruction ou juge d'application des peines par exemple. Le juge dit le droit et tranche les litiges opposant des parties. Quant au juge pénal saisi dans le cas d'infractions relevant du droit pénal, il déclare la culpabilité éventuelle et décide d'une peine ou d'une dispense. Les juges de la cour d'appel sont appelés conseillers et siègent dans des chambres présidées par des présidents de chambre. La cour d'appel dispose elle-même d'un président. Il y a peu de femmes juges dans le secteur – une dizaine selon nos sources - mais il existe une Association des Femmes juristes très active – dont 6 à 7 femmes juges font partie.

2. La formation et la supervision

Pour accéder à la magistrature, il faut préalablement obtenir la Maîtrise en droit à l'Université et réussir l'examen de la magistrature à l'École Nationale d'Administration et de la Magistrature (ENAM).

Avant 2008, les futurs magistrats suivaient une formation de trois ans à l'ENAM dont deux années de théorie et une année de pratique. Depuis 2008, ils doivent accomplir un stage pratique de six mois et disposent de cinq mois pour rédiger un mémoire. A la fin de la formation, les magistrats passent devant un jury d'aptitude qui détermine lesquels iront vers le parquet et lesquels iront vers le siège.

Il nous a été confirmé à plusieurs reprises que la formation et l'expérience des juges et des personnels judiciaires ne les préparaient pas à traiter les dossiers de crimes relevant du droit international pénal.

En général, il semble qu'il y a un grand besoin de formation continue des juges et aussi la nécessité de prendre des mesures afin d'éviter que les conditions de travail des tribunaux ne les poussent à quitter leur profession de magistrat.

3. L'environnement de travail et l'Administration de la justice

La situation conflictuelle du pays déjà décrite par ailleurs, pose directement de graves problèmes de sécurité aux magistrats : un juge qui condamne un criminel appartenant à un groupe armé se met en danger.

Les problèmes de sécurité empêchent le déploiement des magistrats dans les juridictions qui leur sont attribuées. La plupart des magistrats restent à Bangui.²¹ Et de fait, ils ne disposent généralement pas de lieu de travail dans leur juridiction puisque les tribunaux ont été détruits, ainsi que les logements de fonction.

Le manque d'effectifs est également flagrant au niveau de la magistrature. Il n'y a que 182 magistrats pour tout le pays et une vingtaine d'entre eux ont été recrutés par des institutions internationales. Sur les 162 magistrats restant à la disposition de la justice, il n'y a que 10 femmes. Dix-neuf magistrats seront bientôt intégrés dont quatre femmes mais l'objectif serait plutôt de parvenir à former 40 magistrats par an.

21 Dans certaines régions, il n'y a plus de tribunal ni de juge depuis quatre ans.

Malgré tous ces obstacles, des procureurs et des juges parviennent à trouver des solutions originales pour être en mesure de poursuivre leur travail. Il s'agit, par exemple, de déposer auprès du Procureur général une requête de dessaisissement de la juridiction du lieu du crime au profit de la juridiction de Bangui afin de pouvoir y traiter le dossier, ou de l'envoi de commissions rogatoires pour que les procès-verbaux soient dressés sur place et renvoyés au procureur en charge. Mais ce ne sont pas là des solutions durables qui favorisent un fonctionnement optimal de la justice.

Les magistrats bénéficieraient de l'opportunité de discuter les défis auxquels ils doivent faire face en remplissant leur devoir en RCA. De tels échanges peuvent potentiellement renforcer l'esprit de corps des procureurs et des juges de RCA. Ils pourraient prendre la forme d'un projet de parrainage auquel participeraient des juges régionaux et/ou internationaux. De plus, les magistrats centrafricains profiteraient de la construction d'un réseau d'échanges professionnels au niveau de la région ; ce réseau leur offrirait des perspectives comparatives sur des défis pratiques pouvant influencer leurs propres stratégies de résolution des problèmes. Les magistrats hommes et femmes bénéficieraient d'un programme centré sur les normes et jurisprudence internationales en matière d'égalité des genres et qui développe les compétences pour les cas avec une dimension sensible de genre.

4. Recommandations

ILAC énonce les recommandations suivantes :

- La mise en place d'une formation axée sur les droits humains repris dans le pacte international relatif aux droits civils et politiques, les principes du procès équitable, l'indépendance du pouvoir judiciaire, la déontologie et l'éthique de la profession de magistrat ;
- L'organisation de rencontres avec d'autres magistrats de la sous-région pour des échanges d'expériences ;
- L'organisation d'une formation continue pour les juges d'instruction ;
- L'organisation d'une formation en jurisprudence d'égalité des hommes et des femmes²²;
- L'organisation de formations pour les magistrats des points focaux dédiés aux violences sexuelles et aux violences basées sur le genre.

22 Cette formation pourrait se baser sur le rapport d'ILAC « Le rôle du système judiciaire dans la promotion de l'égalité des sexes en matière de justice en Afrique », 2008, <http://www.ilacnet.org/publications/>.

C. Le système pénitentiaire

Les prisons sont rattachées au Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme et dépendent de la Direction de l'Administration Pénitentiaire (DAP), et c'est le Ministère de la Justice qui gère la ligne budgétaire des prisons.

Le manque de moyens se fait également sentir dans le secteur pénitentiaire, tant au niveau des infrastructures que du personnel. De plus, il n'existe actuellement pas en RCA de juges d'application des peines et les procédures de remise en liberté ne sont pas réellement fonctionnelles ce qui conduit souvent au dépassement des délais légaux de détention.

1. Les infrastructures

Les infrastructures et la sécurité des prisons sont très problématiques en République centrafricaine. De nombreuses prisons ont été détruites lors des conflits ou sont fortement dégradées. Les budgets attribués au système pénitentiaire sont réduits. Cette situation conduit à une surpopulation carcérale et à des conditions de détention très difficiles : manque de nourriture, infirmeries peu équipées, peu ou pas d'activités prévues pour les détenus, les condamnés se retrouvent ensemble quels que soient les types de délits ou de crimes commis et leur gravité. Les grèves et les évasions sont fréquentes. La délégation a entendu dire qu'il arrivait que des personnes sortent temporairement de la prison grâce à la corruption ou pour des raisons de pénurie alimentaire.

Dans certaines prisons, il existe des quartiers pour mineurs, mais le placement des mineurs dans les quartiers qui leur sont en principe réservés n'est pas systématique, il dépend de l'avis du juge.

La délégation a visité la prison des femmes de Bimbo et a remarqué la présence de femmes enceintes ainsi que de femmes accompagnées de leurs enfants en bas âge.

Depuis août 2015, le nombre de prisons opérationnelles en RCA est passé de quatre à six; mais les maisons d'arrêt de Sibut, de Kaga Bandoro, Bossangoa, Batangafo, Ndélé, et Boda ne fonctionnent pas. Ainsi, même lorsqu'ils sont déployés dans les juridictions qui leur sont attribuées, les juges d'instruction et les procureurs doivent revenir à Bangui pour y extraire les détenus. Cette situation induit des problèmes logistiques et financiers qui conduisent au non-respect récurrent des délais légaux prévus par le code de procédure pénale.

2. Les acteurs du système pénitentiaire

Selon l'importance de la prison, la personne en charge est soit un régisseur, soit un directeur. Les régisseurs et les directeurs dépendent de la Direction de l'Administration Pénitentiaire et coordonnent trois à quatre services au sein de leur prison : le service de santé, le service social, le greffe. C'est le greffe qui informe notamment les détenus de leurs droits au moment de leur arrivée, en présence de la personne en charge des affaires sociales.

Comme la plupart des acteurs du système judiciaire, les régisseurs et les directeurs de prison ainsi que les gardiens sont formés à l'École nationale d'Administration et de Magistrature. La formation des gardiens de prison dure deux ans et une quarantaine de gardiens est en train d'être formée. Un corps de gardiens femmes pour les prisons de femmes est en train de se constituer et parmi les 24 personnes recrutées récemment en tant que personnel pénitentiaire, il y a une dizaine de femmes.

Ce sont actuellement les forces armées (FACA) qui surveillent les prisons en équipes alternées et sous l'autorité du Ministère de l'intérieur et de la Sécurité. Ceci pose plusieurs problèmes. En effet, les soldats ne sont pas formés au métier de gardiens de prison; de plus certains membres des FACA ont pris part aux récents conflits et peuvent se retrouver en présence de prisonniers du camp ennemi, ou au contraire avoir des sympathies pour certains détenus ; enfin, ce sont essentiellement des hommes, y compris dans les prisons pour femmes.

A terme, les forces armées devraient être remplacées par des gardiens de prison civils et formés.

A l'heure actuelle, il n'existe pas de juge d'application des peines, ni de juge de détention. Ce sont les directeurs de l'administration pénitentiaire, procureurs et directeurs des Affaires pénales et des Grâces au Ministère de la Justice, qui se chargent de ces questions en leur absence.

Le Procureur a également un rôle au sein des prisons : c'est lui qui, lors de ses visites d'inspection, contrôle les prévenus et programme leurs audiences. Lorsqu'il y a une évasion, ou si l'état de santé d'un prévenu le nécessite, ou encore si le délai d'incarcération est dépassé, le directeur ou le régisseur de la prison saisit le Procureur.

La loi prévoit un maximum d'une année de détention provisoire, mais ce délai est souvent dépassé car la mise en liberté n'est pas automatique. La requête de mise en liberté doit être soumise par écrit au juge d'instruction. Or la majorité des prisonniers est analphabète. Dans ce cas, le greffier doit les aider. En réalité, ce système ne fonctionne pas et l'implication de l'avocat de la défense dans le suivi des détentions préventives pourrait être une solution temporaire aux dépassements du délai légal. Les détentions illégales et la longueur des détentions en attente de jugement sont deux problèmes sur lesquels il est important d'agir rapidement.

3. Recommandations

ILAC recommande:

Que les avocats de la défense fassent le suivi des détentions provisoires, comme solution transitoire en attendant la formation et le déploiement des juges d'application des peines.

De former des juges d'application des peines (fonction inexistante à l'heure actuelle) dès que possible.

Qu'en attendant l'opportunité de former et de mettre en fonction ces juges spéciaux, l'on forme et l'on équipe les organisations de la société civile pour offrir aux prisonniers et à leurs proches une assistance juridique afin qu'ils soient informés de leurs droits dès l'entrée en détention et qu'ils puissent dénoncer d'éventuelles violations de leurs droits durant toute la durée de celle-ci.

D. Le Barreau et les avocats

Il n'existe qu'un seul Barreau centrafricain et celui-ci manque fondamentalement de ressources. Il n'est pas en mesure d'offrir aux avocats les compléments de formation, les sources ou outils juridiques dont ils ont besoin pour faire face aux défis qu'ils rencontrent dans leur pratique.

1. Le Barreau

Le Barreau centrafricain est construit sur le modèle français et bien qu'une loi promulguée en 1991 prévoit la création de plusieurs Barreaux attachés aux trois cours d'appel du pays, le seul Barreau existant jusqu'à présent est celui de Bangui. Actuellement, il n'y a pas d'avocats présents dans les autres régions de RCA qui pourraient constituer le Barreau dans ces juridictions.

Le Barreau de Bangui fonctionne avec très peu de moyens ; les cotisations des membres ne sont pas régulières et le Barreau ne possède pas son propre bureau. Un document de diagnostic du Barreau a été élaboré, en collaboration avec le PNUD, et reprend l'ensemble des besoins de cette institution.

2. Les avocats

La République centrafricaine compte approximativement 130 avocats qui, pour la plupart, se trouvent à Bangui. Les avocats se déplacent ponctuellement dans les autres juridictions pour des cas précis mais sont installés à temps plein à Bangui. Il y a très peu de femmes parmi eux : il n'y a que six avocates en RCA. Même parmi les étudiants en droit on ne compte que peu de femmes.

3. La formation des avocats

Il n'y a que deux facultés de droit pour toute la RCA, la Faculté des Sciences juridiques et politiques de l'Université de Bangui et une institution privée. La Faculté des Sciences juridiques et politiques de l'Université de Bangui fait face à un problème criant de manque d'enseignants. Bien que le nombre d'étudiants en droit continue d'augmenter, une grande partie des enseignants ont quitté le pays à la suite du récent conflit. La Faculté manque aussi de moyens pour pouvoir engager de nouveaux enseignants.

Il n'existe pas de code de déontologie pour la profession d'avocat en RCA et aucune formation en déontologie n'est offerte à la Faculté des Sciences Juridiques.

La création d'un centre de recherche en Droits Humains et Gouvernance Démocratique au sein de la Faculté des Sciences Juridiques est un effort louable qui devrait être soutenu.

Après les études universitaires, il n'existe pas de centre de formation spécifique pour les avocats et le Barreau centrafricain n'est pas en mesure de créer un lieu de formation qui leur serait réservé. Il n'existe pas non plus de bibliothèque, pas d'outils de recherche ni d'autre journal que le Journal officiel informant régulièrement sur des points de droits. Les avocats manquent aussi de formation technique et informatique.

Les avocats qui vont plaider à la Cour pénale spéciale seront choisis par un organe paritaire et formeront un corps spécial. Or les avocats centrafricains manquent des connaissances nécessaires en droit pénal international pour pouvoir travailler dans ce cadre. Aucune formation n'est encore envisagée pour les avocats.

Etant donné les sérieuses lacunes en formation continue des avocats, il serait également important que la formation envisagée dans le cadre de la CPS puisse avoir un rayonnement plus large sur le reste du Barreau.

4. Les conditions de travail

Comme cela a déjà été souligné à plusieurs reprises pour les autres acteurs de la justice en RCA, la sécurité est aussi un enjeu majeur pour le travail des avocats. Les conditions de sécurité ne sont pas suffisantes à travers le pays pour que les avocats puissent retourner s'installer et exercer leur profession dans les régions après leurs études de droit à Bangui. De fait, un seul avocat exerce en dehors de Bangui, plus exactement à Berberati. Les avocats font également face à des défis sécuritaires quand il s'agit des dossiers concernant des crimes commis pendant le conflit car, dans la plupart des cas, les accusés sont toujours armés. Ils sont même menacés quand ils portent plainte contre des membres de groupes armés.

De plus, la population de la RCA connaît peu le rôle des avocats jusqu'à parfois les considérer comme des fonctionnaires de justice. Une alphabétisation légale s'avère très utile à ce niveau.

5. L'assistance légale

a) La commission d'office

En République centrafricaine, c'est le Président du tribunal qui commet d'office un avocat pour la défense des intérêts d'une partie non assistée dans une procédure. A l'heure actuelle, des négociations sont en cours avec le Ministère de la Justice sur les conditions financières du travail des avocats commis d'office.

En effet, les avocats considèrent que l'indemnité de 5000 francs CFA (environ 8 dollars US) octroyée à un avocat commis d'office pour sa participation à une session criminelle, par exemple, est largement insuffisante, même pour couvrir l'ensemble des frais. Ils réclament de pouvoir toucher des honoraires pour leurs prestations dans ce cadre et des discussions sont en cours entre le Barreau et le Ministère de la Justice sur ce sujet.

En ce qui concerne la CPS, la commission d'office se fera dans le cadre de la loi sur l'assistance légale qui est en cours de rédaction et devra être votée et promulguée avant l'entrée en fonction de cette Cour.

b) L'assistance légale gratuite

Une assistance légale gratuite existe pour les affaires civiles, mais elle est laborieuse à mettre à exécution car elle nécessite notamment les avis d'un inspecteur des impôts, d'un avocat et d'un procureur. L'assistance légale gratuite pour les affaires pénales est envisagée mais n'est pas encore effective. L'Etat devrait prendre en charge les coûts de la défense de l'accusé mais le budget ne prévoit pas encore cette dépense.

Des organisations de la société civile centrafricaines et étrangères offrent également une assistance légale bien que réduite et seulement dans des dossiers spécifiques. C'est le cas par exemple de l'Association du Barreau Américain Initiative de l'Etat de Droit qui a mis en place un réseau de cliniques juridiques dans plusieurs villes du pays qui offrent une assistance légale gratuite dans des cas de violences basées sur le genre. Il en est de même pour l'Association des Femmes Juristes qui offre une assistance légale gratuite dans des cas de violences basées sur le genre.

6. Recommandations

ILAC recommande:

- Que le Barreau centrafricain développe des partenariats avec d'autres Barreaux et mette en place un programme de formation reprenant notamment le code de conduite professionnelle, mais aussi des questions logistiques et organisationnelles ;
- Que le Barreau centrafricain envisage d'adhérer à l'Union Internationale des Avocats (UIA) et de collaborer avec le Centre international de formation des avocats africains francophones (Bénin) ;
- Sous réserve de l'évaluation préalable des connaissances spécifiques du corps d'avocats choisis pour la CPS, une formation en droit pénal international.

E. Les lieux de formation : la Faculté des Sciences juridiques et politiques de l'Université de Bangui et l'école nationale d'administration et de la magistrature

1. La Faculté des sciences juridiques et politiques de l'Université de Bangui

La République centrafricaine ne compte qu'une seule université publique, située à Bangui. L'université fait face à de nombreux défis. Les infrastructures de l'Université ne correspondent plus aux dimensions de la population étudiante. Construite en 1969 pour quatre cents étudiants, elle en accueille actuellement vingt mille. Si les étudiantes ne sont pas nombreuses à l'Université, elles sont actives et ont créé un réseau pour sensibiliser les filles à prendre le chemin de l'école.

Le financement de l'Université doit être assuré par l'Etat auprès du Rectorat qui redistribue ensuite les fonds vers les différents établissements. Le manque de ressources de l'Etat a pour conséquence que l'Université ne reçoit pas l'argent dont elle a besoin pour faire face à ses dépenses. Le minerval annuel est de 6500 francs CFA soit 11 USD. Il n'y a pas d'attribution de bourses et la majorité des étudiants doit travailler parallèlement aux études.

Les sciences politiques et juridiques sont reprises dans une même faculté qui compte à elle seule environ 5000 étudiants. Les études de droit comportent trois années de Licence, deux années de Master (essentiellement des recherches approfondissant les matières vues en licence), ainsi qu'une école doctorale. Le doctorat prend généralement trois à quatre années. Les débouchés des diplômés sont essentiellement la fonction publique et les organisations non gouvernementales.

Un projet de loi avait été adopté visant à la création d'un certificat d'aptitude à la profession d'avocat (CAPA) au sein de la Faculté de droit. L'Université s'y est opposée car pour garantir la qualité de la formation, les enseignements doivent être déterminés par un Conseil scientifique, ce que cette loi ne permettait pas.

Les enseignants sont trop peu nombreux au sein de la faculté. Une fois diplômés, les docteurs ne restent pas dans la Faculté ou y demeurent liés en donnant quelques cours comme activité professionnelle complémentaire.

La Faculté est favorable au développement de partenariats avec des Universités étrangères. Par le passé, elle a coopéré avec des universités françaises comme l'Université d'Orléans, l'Université de Bourgogne et l'Université de Lille. Des accords de partenariat existent à l'heure actuelle avec l'Université de Douala et l'Université de Yaoundé II du Cameroun.

Il existe dans la Faculté un centre de recherche en droits de l'homme, le Centre de Recherches en Droits Humains et Gouvernance Démocratique, qui propose des Masters en droits humains et gouvernance démocratique, ainsi qu'en gestion, prévention et règlement des conflits. Une attention particulière est également portée sur le rôle des femmes dans le règlement des conflits. Le Centre a bénéficié de l'appui de l'Ambassade des Etats-Unis et de la Faculté de Droit de l'Université de Columbia notamment par des dons de livres.

Le Doyen de la Faculté de Droit aimerait développer ce centre en un centre de documentation et d'information pour les victimes en impliquant par exemple les jeunes avocats pour les aspects d'aide juridique. Cet accueil pourrait aider à documenter les témoignages des victimes de violences ou d'impunité. Les ONG de défense des droits de l'homme seraient invitées à participer aux activités du centre qui pourrait devenir un relais pour les recommandations auprès du gouvernement. La formation continue des gendarmes et des policiers sanctionnée par un certificat serait également envisagée.

Recommandations

ILAC recommande de :

- Soutenir le développement du Centre de Recherches en Droits Humains et Gouvernance Démocratique en centre de ressources pour la formation des assistants parlementaires, la formation continue des gendarmes et des policiers, pour l'accès à des renseignements sur l'aide légale.
- Soutenir le projet du Doyen de la Faculté de Droit de développer également ce centre en un site pour la documentation des témoignages des victimes de violences ou d'impunité. Ce qui pourrait être en même temps une opportunité de former des étudiants en matière de collecte de preuves.

2. L'Ecole Nationale d'Administration et de la Magistrature

Le concours est la seule voie d'entrée à l'Ecole Nationale d'Administration et de la Magistrature (ENAM) et le moyen de recrutement des cadres du gouvernement. L'ENAM est sous l'autorité du Chef de l'Etat et mise, par délégation, sous la tutelle du ministère chargé du secrétariat général du gouvernement.

Elle forme des cadres dans les quatre sections prévues par son décret de création: administration, judiciaire, finance et pénitentiaire. Elle comporte de plus une section diplomatie. C'est le conseil d'administration de l'ENAM qui décide du quota de cadres à former chaque année. Entre quarante et cinquante juges devraient être formés annuellement mais en 2016, les financements des bailleurs de fonds n'ont permis que la promotion de vingt juges dont trois femmes. En dehors des étudiants destinés à la magistrature, soixante-cinq étudiants sont en cours de formation à l'ENAM.

Il y a un besoin crucial de former plus de cadres en RCA, surtout des juges, pour asseoir l'Etat de droit. Ce constat a été confirmé par le diagnostic organisationnel et fonctionnel de l'ENAM qui a été récemment mené par la MINUSCA. Le pôle « formation et renforcement des capacités des acteurs juridiques » a fait l'objet d'une attention particulière et parmi les recommandations figurait la création d'un institut d'études judiciaires, le but étant aussi de créer un institut pour la formation des magistrats indépendant de l'Administration²³.

Cet institut est toujours au stade de projet. Des discussions sont en cours autour de son ancrage soit dans l'ENAM, soit dans la Faculté de droit de l'Université de Bangui, de sa mise ou non sous tutelle du Ministère de la Justice. Quoi qu'il en soit, la création de l'Institut d'Etudes judiciaires devra être entérinée par une loi.

Comme les autres infrastructures de l'Etat centrafricain, l'ENAM a été pillée et détruite lors du conflit. L'Union européenne et le PNUD ont financé la reconstruction des salles de classe et l'établissement est à nouveau en mesure de loger les élèves durant leur formation.

Il demeure cependant de nombreux défis auxquels l'Ecole devrait pouvoir faire face et qui nécessitent les apports de plus de partenaires financiers. L'ENAM veut être un acteur du dialogue permanent entre les avocats, les juristes et les juges. Elle considère l'importance de la formation continue à destination des magistrats mais aussi des avocats ainsi que l'actualité de la formation des juges qui travailleront avec la CPS. Le développement d'échanges avec des institutions similaires en Afrique et l'organisation de conférences sur des thèmes pertinents en RCA tels que la justice transitionnelle ou la CPS enrichiraient la préparation des cadres à leur réalité professionnelle.

23 Pour plus d'informations sur ce sujet, voir le rapport de la MINUSCA+ références

F. Les victimes et les témoins

Les victimes sont à plus d'un titre particulièrement vulnérables dans le contexte centrafricain. Ce sont parfois les mêmes personnes qui sont à la fois victimes et bourreaux, certaines ayant été enrôlées de force dans des groupes armés.

Pour ceux qui surmontent les multiples difficultés pour demander justice en tant que victimes ou participer au processus en tant que témoins, il n'existe pas à l'heure actuelle de loi prenant en compte la nécessité de mesures de protection ou de budget pour les mettre en œuvre.

Les discussions en cours sur ce sujet, notamment au sein de la MINUSCA et du PNUD dans le cadre de la mise en place de la CPS sont une opportunité. En effet, la CPS doit veiller « à prendre des mesures pour protéger les victimes et les témoins et adopter des mesures de procédure spéciales, dont les audiences à huis-clos et la protection de l'identité des victimes et des témoins »²⁴.

Les réflexions menées sont pleinement encouragées par ILAC. Néanmoins, les enjeux sont plus globaux et nécessitent une réponse holistique. Ajoutons que le facteur temps est un paramètre important pour ce qui se joue actuellement en RCA.

Il y a peu d'exemples d'Etats africains ayant mis en place des programmes de protection des témoins. Les défis auxquels ils font face sont nombreux tels que l'absence de cadre institutionnel approprié, le manque de moyens financiers et humains, les interférences politiques²⁵.

Par contre, des programmes de protection des témoins ont déjà été expérimentés que ce soit dans le cadre de la Cour pénale internationale, du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie ou le Tribunal pénal international pour le Rwanda.

24 Article 3 de la Loi organique n°15-003 du 22 mai 2015: création, organisation et fonctionnement de la CPS

25 Voir à ce propos Chris Mahomey, « The justice sector afterthought : Witness protection in Africa », ISS, 6 Mai 2010.

Recommandations

ILAC recommande de

- Mener une étude comparative sur les expériences existantes de programmes de protection des témoins et des victimes au niveau national et international (TPI, CPI) et d'envisager les réalisations, les bonnes pratiques et les possibilités de développement. La RCA pourrait constituer l'étude de cas permettant d'identifier les problèmes les plus importants dans le domaine de protection des témoins et victimes, ainsi que leurs possibles solutions ;
- Mettre en place le plus tôt possible en RCA un programme de protection des victimes et des témoins sur la base d'une étude scientifique identifiant les programmes susceptibles de réussir dans le contexte centrafricain.

V. La cour penale speciale

Objet de beaucoup d'enthousiasme et de soutien de plusieurs bailleurs internationaux, la Cour Pénale Spéciale (CPS)²⁶ est un tribunal national²⁷ spécial dont le projet a été lancé en 2015 et qui intègre la participation d'acteurs internationaux. Une fois active, la durée d'existence de la CPS sera de cinq ans renouvelables.

ILAC soutient l'idée de la CPS si le programme qui la concerne est fortement et directement connecté à la reconstruction des capacités du système judiciaire national. En particulier, ILAC applaudit les efforts déployés par la MINUSCA et le PNUD dans la planification et la mise en place d'un programme de protection des témoins spécifique à la CPS. Toutefois, ILAC recommande de construire un programme de protection des témoins orienté vers le national et qui, par extension, s'appliquerait également à la CPS²⁸.

A. Les compétences de la Cour pénale spéciale

Comme la Cour Pénale Internationale également présente en République centrafricaine²⁹, la CPS pourra poursuivre à la fois les crimes de génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité. Les compétences de la CPS sont cependant plus larges. En effet, elle pourra en outre poursuivre la torture comme crime à part entière et remonter plus loin dans le temps que la CPI.

Soulignons ici que la coopération sera étroite entre les CPS et CPI. La position du gouvernement centrafricain envers la CPI est positive et va à contre-courant du mouvement actuel de désolidarisation de plusieurs Etats africains.

Le 26 août 2016, un accord a été conclu avec la MINUSCA pour le financement international des quatorze premiers mois d'activités de la CPS soit sept millions de dollars. C'est un budget de 45 millions de dollars qui est envisagé pour la CPS pour cinq ans.

26 Loi organique n°15-003 du 22 mai 2015: création, organisation et fonctionnement de la CPS.

27 Le Code pénal de la RCA - articles 152 à 161 – introduit le génocide, les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité dans le cadre juridique national.

28 Voir la recommandation section IV.F.5.

29 La Cour pénale internationale a été saisie à deux reprises en RCA : en 2004 par le Président Bozizé et en 2014 par la Présidente Samba-Panza.

B. La structure de la Cour pénale spéciale

La Cour pénale spéciale comprend :

- Une Chambre d'Instruction composée de trois cabinets avec, dans chacun, un juge centrafricain et un juge international ; les instructions étant basées sur le droit centrafricain.
- Une Chambre d'Accusation spéciale comptant trois juges soient un juge centrafricain et deux juges internationaux.
- Une Chambre d'Assises avec neuf juges, soient six juges centrafricains et trois juges internationaux.
- Une Chambre d'Appel comptant trois juges dont un juge de la RCA et deux juges internationaux.
- Le Bureau du Procureur spécial qui est international et secondé par un Procureur spécial adjoint centrafricain.
- Des avocats de la défense qui seront centrafricains. Les salaires des avocats - qu'ils travaillent à la défense des accusés ou des victimes - seront couverts par le budget global de la CPS.
- Le greffe.
- Douze magistrats nationaux et onze magistrats internationaux qui travailleront ensemble.
- Toutes les présidences des cours sont dévolues aux juges nationaux.

C. Les ressources humaines

Les juges internationaux sont proposés par leur pays. Le Comité de sélection compte des représentants de la partie nationale, des représentants des donateurs et de représentants de la MINUSCA.

Les douze magistrats centrafricains de la CPS seront sélectionnés parmi les 162 magistrats nationaux et seront « détachés ». Aucun avancement de carrière ne sera possible pour eux mais il est prévu une prime de 3000 US dollars par mois.

D. Défis et opportunités

Il n'existe pas en RCA d'expérience en matière de jugement de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité. Un programme de formation ambitieux est d'ores et déjà prévu pour les juges et les procureurs centrafricains recrutés pour la CPS. Par contre, aucun plan de formation n'est, à notre connaissance, encore prévu pour les avocats³⁰. La MINUSCA s'est néanmoins montrée consciente de cette nécessité.

La protection des témoins et les droits des victimes sont des préoccupations cruciales qui ne sont pas spécifiées par la loi et qui nécessitent la mise en place d'un programme efficace. L'attraction exercée par la CPS au détriment de la justice locale représente le risque d'une justice à deux vitesses. C'est en tout cas ce que peut faire craindre le fossé plus que conséquent entre le budget national annuel de la justice en RCA - soit 200 millions de francs CFA - et le budget de 7 millions de dollars – soit 4,3 milliards de francs CFA - consacrés à la seule CPS pour la période 2016-2019.

Néanmoins, c'est aussi une opportunité de développer le système judiciaire national en élargissant les formations prévues dans le cadre de la CPS à tous les corps impliqués dans la justice en RCA. Il est impossible que la CPI et la CPS puissent juger tous les auteurs des crimes qu'a connus la RCA ces dernières années. Les tribunaux ordinaires devront être en mesure de prendre le relais³¹. C'est pourquoi ILAC, tout en encourageant le processus de la CPS, souligne la nécessité de retombées positives pour l'ensemble du système judiciaire de la RCA, ainsi qu'une préparation et une information de la population afin qu'elle ait des attentes réalistes quant à l'action et aux résultats de la CPS.

ILAC souligne l'intérêt du rayonnement de l'expérience de la CPS sur l'ensemble du personnel judiciaire au niveau national par la médiatisation et par la formation.

30 La Loi organique n°15-003 portant création, organisation et fonctionnement de la CPS ne prévoit pas de Bureau de la défense.

31 A noter que l'article 62 du Code Pénal centrafricain exclut l'amnistie pour les crimes contre l'Humanité et les crimes de guerre.

E. Recommandations

ILAC recommande:

La formation des avocats en droit pénal international pour la CPS ;

La mise en place d'un programme de protection des victimes et des témoins non seulement pour la CPS mais aussi pour l'ensemble du système judiciaire ;

L'élargissement du bénéfice des formations prévues initialement pour les acteurs impliqués dans la CPS aux autres acteurs de la justice centrafricaine ;

L'information de la population sur la CPS et la CPI avec l'objectif d'une meilleure compréhension par le citoyen de l'utilisation du système judiciaire national et des mécanismes internationaux ;

La formation des médias locaux aux concepts et langage de la CPS afin que le public ait accès à une information de qualité sur ce qui se passe durant le processus.

VI. Considérations pratiques pour la programmation dans le secteur de la justice En République Centrafricaine

Au départ des informations rassemblées lors de la mission d'évaluation d'ILAC, l'équipe a également tiré des conclusions pouvant servir de guide pratique à des organisations mettant en œuvre des programmes dans le secteur de la justice en RCA.

Le problème le plus immédiat auquel le secteur de la justice de la RCA doit faire face est la faiblesse de l'Etat - et parfois même son absence – dans les zones extérieures à Bangui. Dans le contexte post-conflit, l'Etat ne sera pas en mesure de déployer effectivement le personnel judiciaire dans les provinces jusqu'à ce que les infrastructures soient restaurées et que les tribunaux, les prisons et les unités de police et de gendarmerie récupèrent leur fonctionnalité. Les programmes d'assistance bien conçus de reconstruction des fondamentaux de l'Etat ont le potentiel de renforcer durablement d'autres programmes qui concernent le secteur de l'Etat de droit et de la justice.

- Dans certaines provinces du Nord, les rebelles de l'ex-Séléka ont mis en place leurs propres structures proto étatiques, collaborant avec les élus locaux, les fonctionnaires et les chefs communautaires pour collecter leurs propres taxes et administrer un système de justice alternatif. Ces acteurs peuvent avoir des intérêts politiques et économiques à résister à la destruction de ces structures proto étatiques et à la réintroduction d'institutions étatiques formalisées. Ces intérêts sont importants à prendre en compte lorsque l'on conçoit des programmes dont l'objectif est de renforcer la justice à l'extérieur de Bangui.
- Dans certaines provinces proches de Bangui, l'Etat centrafricain semble s'être reconstruit de lui-même, au moins dans le domaine des institutions du secteur de la justice. Pour promouvoir l'administration étatique de la justice de manière durable, les programmes du secteur de la justice se concentreront sur le renforcement des institutions de l'Etat de droit non seulement à Bangui, mais également dans d'autres parties de la RCA où il y a déjà un certain degré de structure et de support procédural pour redémarrer le système judiciaire formel.

Les acteurs de la justice centrafricaine consultés lors de l'évaluation d'ILAC ont insisté sur le fait que les partenaires internationaux devraient délibérément introduire dans leur programmes les composantes et les mécanismes nécessaires pour optimiser le transfert de connaissances et de capacités aux acteurs de la justice locale. Les interlocuteurs d'ILAC ont exprimé le désir que l'aide de ces organisations se fasse au travers de

programmes qui contribuent au renforcement sur le long terme du système judiciaire comme un tout et de la société civile comprise au sens large (incluant les organisations de la société civile locale, les leaders civiques, les leaders religieux et les autorités traditionnelles).

Les interviews menées par ILAC suggèrent qu'il n'existe aucune rencontre de coordination incluant tous les intervenants locaux et internationaux travaillant sur l'Etat de droit en RCA. Dans le futur, la mise en place et l'usage d'un mécanisme de coordination pourrait aider ces intervenants à communiquer des plans concrets de manière à ce que l'objectif global qu'ils visent dans le secteur de la justice en RCA soit atteint. En s'appuyant sur les mécanismes qui existent dans une plus petite mesure en RCA, comme les rencontres qu'ABA ROLI organise avec les acteurs-clef gouvernementaux, un mécanisme de coordination pourrait également aider les organisations internationales qui travaillent dans le secteur de l'Etat de droit et de la justice à transférer le capital administratif aux organisations locales qui seraient ainsi en mesure de poursuivre la réforme vers un Etat de droit de manière durable après le départ des acteurs internationaux.

Des opportunités existent pour les acteurs internationaux de construire sur les initiatives locales qui s'occupent de l'accès à la justice. Par exemple, les évaluateurs d'ILAC ont constaté que:

- L'Observatoire centrafricain des Droits de l'Homme envoyait des citoyens centrafricains dans différentes parties de la RCA pour faire des présentations en sango aux populations marginalisées sur la manière d'accéder à la justice.
- Le Réseau des Journalistes des Droits de l'Homme est également impliqué dans le développement de la sensibilisation légale.
- L'Association des Femmes juristes est active dans la promotion des droits des femmes
- Il existe différents centres d'écoute pour les victimes survivantes de violences sexuelles ou basées sur le genre à l'intérieur et à l'extérieur de Bangui. Un membre de l'Assemblée nationale est elle-même impliquée dans la gestion et le financement de ce genre de centre. Le Doyen de la Faculté de Droit de l'Université de Bangui a exprimé son intérêt pour l'utilisation du Centre des Droits humains et de la Gouvernance démocratique situé au sein de sa faculté pour assister les victimes d'abus en documentant leurs témoignages.

Les acteurs de la mise en œuvre de programmes dans le secteur de la justice en RCA peuvent également garder à l'esprit quelques-unes des réalités locales lorsqu'ils conçoivent et font le suivi et l'évaluation de leur travail :

- Les pratiques de charlatanisme et de sorcellerie sont criminalisées en RCA. Nos sources indiquent que ce sont les personnes âgées et les femmes qui sont le plus souvent accusées de ces pratiques. Les personnes accusées risquent d'être enterrées vivantes par les membres de la communauté cherchant à rendre justice localement. Les organisations qui fournissent de l'aide légale ou l'accès à la justice en RCA devraient rester conscients de ces pratiques courantes, tout en gardant à l'esprit que, suivant les déclarations des experts locaux, la décriminalisation des pratiques de charlatanisme et de sorcellerie diminuerait la capacité du gouvernement à réguler les réponses populaires à ces accusations.
- Une loi de parité hommes/femmes était le point suivant sur l'agenda de la session plénière de l'Assemblée nationale au moment de l'évaluation d'ILAC et est effectivement passée au vote après la fin de la mission. Les députés de la Commission Population, Genre, Développement, Droits humains et Loi internationale humanitaire de l'Assemblée nationale voient la promotion des droits de la femme comme une réponse à la violence sexuelle et basée sur le genre, et les droits humains - en ce compris les questions de loi paritaire dans les services publics – comme des problématiques transversales qui vont de pair avec le développement, y compris le renforcement du système judiciaire et la promotion de l'Etat de droit.

Les données de l'opinion publique à propos de la justice et de la sécurité à Bangui peuvent servir de base à la conception de programmes attentifs au contexte. Par exemple, durant l'automne 2016, l'American Bar Association Initiative pour l'Etat de Droit a mandaté la Harvard Humanitarian Initiative (HHI) pour mener une enquête sur les questions de justice et de sécurité à Bangui auprès d'un échantillon représentatif de 2812 résidents³². Les résultats complets de l'enquête ne sont pas encore disponibles mais quelques résultats préliminaires suggèrent que :

- Les trois principales manières de définir la justice des habitants de Bangui sont : application de la loi, établissement de la vérité et punition des personnes coupables.
- 65% des personnes ayant répondu à l'enquête indiquent que le système de justice nationale s'est amélioré ou fort amélioré durant la dernière année. 22% considèrent qu'il n'y a pas de progrès et 16% déclarent que le système s'est détérioré ou fort détérioré.
- La plupart des conflits rapportés à Bangui sont des vols et des disputes domestiques, et les acteurs de la résolution de ces conflits sont le plus souvent les familles des parties impliquées, des chefs coutumiers et la police. Le système national de la justice apparaît à la quatrième place comme mode de résolution des conflits en général. Seulement 29% déclarent qu'ils ont très ou extrêmement confiance en les juges et en le système de la justice et 15% n'ont aucune confiance.
- Les habitants de Bangui croient que pour améliorer la justice à Bangui, il est nécessaire de combattre la corruption (72% des personnes interrogées) et de former le personnel judiciaire (64% des personnes interrogées). D'autres solutions possibles sont également soutenues.
- 90% des personnes interrogées croient la paix possible en RCA et seulement 2% déclarent qu'ils sont prêts à utiliser la violence si nécessaire pour améliorer la situation en RCA. 65% des personnes interrogées rapportent avoir dû fuir leur maison/quartier/ village durant les récents conflits. 47% des personnes interrogées pensent qu'ils mourront d'une manière ou d'une autre à cause des conflits.

32 ABA ROLI and Patrick Vinck (Harvard Humanitarian Initiative), Justice and Security Diagnostic – Bangui, Central African Republic ; Rapport à paraître basé sur une enquête conduit en octobre et novembre 2016.

VII. Recommandations générales

En ce qui concerne la police et la gendarmerie

ILAC recommande de :

- Rencontrer les besoins de la police et de la gendarmerie en infrastructures et équipements techniques tels que des lieux adéquats pour accueillir des victimes et des témoins, des laboratoires scientifiques pour effectuer les analyses des preuves médico-légales, la distribution de mallettes scientifiques pour les investigations sur le terrain ;
- Introduire les droits de l'homme et les libertés individuelles dans les formations initiales et continues à l'endroit des policiers et des gendarmes ;
- Appuyer la police et la gendarmerie dans leur lutte contre les crimes basés sur le genre, en soutenant la mise en œuvre de l'UMIRR.

En ce qui concerne les juges et les procureurs

ILAC recommande :

- La mise en place d'une formation axée sur les droits humains repris dans le pacte international relatif aux droits civils et politiques, les principes du procès équitable, l'indépendance du pouvoir judiciaire, la déontologie et l'éthique de la profession de magistrat ;
- L'organisation de rencontres avec d'autres magistrats de la sous-région pour des échanges d'expériences ;
- L'organisation d'une formation continue pour les juges d'instruction ;
- L'organisation d'une formation en jurisprudence d'égalité des hommes et des femmes³³;
- L'organisation de formations pour les magistrats des points focaux dédiés aux violences sexuelles et aux violences basées sur le genre.

33 Cette formation pourrait se baser sur le rapport d'ILAC « Le rôle du système judiciaire dans la promotion de l'égalité des sexes en matière de justice en Afrique », 2008, <http://www.ilacnet.org/publications/>.

En ce qui concerne le système pénitentiaire

ILAC recommande:

- Que les avocats de la défense fassent le suivi des détentions provisoires, comme solution transitoire en attendant la formation et le déploiement des juges d'application des peines ;
- De former des juges d'application des peines (fonction inexistante à l'heure actuelle) dès que possible ;
- Qu'en attendant l'opportunité de former et de mettre en fonction ces juges spéciaux, l'on forme et l'on équipe les organisations de la société civile pour offrir aux prisonniers et à leurs proches une assistance juridique afin qu'ils soient informés de leurs droits dès l'entrée en détention et qu'ils puissent dénoncer d'éventuelles violations de leurs droits durant toute la durée de celle-ci.

En ce qui concerne le Barreau et les avocats

ILAC recommande:

- Que le Barreau centrafricain développe des partenariats avec d'autres Barreaux et mette en place un programme de formation reprenant notamment le code de conduite professionnelle, mais aussi des questions logistiques et organisationnelles;
- Que le Barreau centrafricain envisage d'adhérer à l'Union Internationale des Avocats (UIA) et de collaborer avec le Centre international de formation des avocats africains francophones (Bénin);
- Sous réserve de l'évaluation préalable des connaissances spécifiques du corps d'avocats choisis pour la CPS, une formation en droit pénal international.

En ce qui concerne la Faculté des sciences juridiques et politiques de l'Université de Bangui

ILAC recommande de :

- Soutenir le développement du Centre de Recherches en Droits Humains et Gouvernance Démocratique en centre de ressources pour la formation des assistants parlementaires, la formation continue des gendarmes et des policiers, pour l'accès à des renseignements sur l'aide légale ;
- Soutenir le projet du Doyen de la Faculté de Droit de développer également ce centre en un site pour la documentation des témoignages des victimes de violences ou d'impunité. Ce qui pourrait être en même temps une opportunité de former des étudiants en matière de collecte de preuves.

En ce qui concerne les témoins et les victimes :

ILAC recommande de :

- Mener une étude comparative sur les expériences existantes de programmes de protection des témoins et des victimes au niveau national et international (TPI, CPI) et d'envisager les réalisations, les bonnes pratiques et les possibilités de développement. La RCA pourrait constituer l'étude de cas permettant d'identifier les problèmes les plus importants dans le domaine de protection des témoins et victimes, ainsi que leurs possibles solutions ;
- Mettre en place le plus tôt possible en RCA un programme de protection des victimes et des témoins sur la base d'une étude scientifique identifiant les programmes susceptibles de réussir dans le contexte centrafricain.

En ce qui concerne la Cour Pénale Spéciale

ILAC recommande:

- La formation des avocats en droit pénal international pour la CPS;
- La mise en place d'un programme de protection des victimes et des témoins non seulement pour la CPS mais aussi pour l'ensemble du système judiciaire ;
- L'élargissement du bénéfice des formations prévues initialement pour les acteurs impliqués dans la CPS aux autres acteurs de la justice centrafricaine;
- L'information de la population sur la CPS et la CPI avec l'objectif d'une meilleure compréhension par le citoyen de l'utilisation du système judiciaire national et des mécanismes internationaux;
- La formation des médias locaux aux concepts et langage de la CPS afin que le public ait accès à une information de qualité sur ce qui se passe durant le processus.

Bibliographie

1. Association du Barreau Américain et Patrick Vinck (Harvard Humanitarian Initiative), Justice and Security Diagnostic – Bangui, Central African Republic ; Rapport à paraître basé sur une enquête conduit en octobre et novembre 2016.
2. M. Bastick, Gender Self-Assessment Guide for the Police, Armed Forces and Justice Sector, Geneva, DCAF, 2011.
3. T. Carayannis, L. Lombard, Making Sense of the Central African Republic, Zed Books, UK, 2015.
4. FIDH, LCDH, Central African Republic: “They must all leave or die”. Investigative report. Answering war crimes with crimes against humanity, June 2014.
5. Journal Officiel de la République Centrafricaine, Spécial Loi N° 06.32 du 27 décembre 2006 portant protection de la femme contre la violence en République Centrafricaine, 2007.
6. Ministère de la Justice et des droits de l'homme, Direction de Cabinet, Direction Générale des Services Pénitentiaires, Direction de l'Administration Pénitentiaire, Décision Portant Approbation du règlement intérieur de la maison d'arrêt de Bimbo, Bangui, 5 aout 2016.
7. Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement supérieur et de la recherche scientifique, Arrêté portant organisation et fonctionnement du centre de recherche en droits humains et gouvernance démocratique.
8. Ministère de la Justice République Centrafricaine, Etats généraux de le justice. Rapport général de synthèse des travaux. Bangui du 16 au 20 octobre 2007.
9. Ministère de le Justice et des droits de l'Homme, Inspection Générale des services judiciaires, Rapport d'activités au titre du 1er semestre 2016.
10. Ministère de la Justice République Centrafricaine, Programme Décanal de Réforme de la Justice en République Centrafricaine.
11. MINUSCA, Section Justice et Affaires Pénitentiaires / Unité des Affaires Pénitentiaires, Etat d'avancement des projets de réhabilitation des établissements pénitentiaires centrafricains
12. MINUSCA, Etat des lieux des prisons par juridiction de Cour d'Appel de la RCA.
13. MINUSCA, PNUD, ONUFEMMES, Evaluation et plan stratégique du barreau de la République Centrafricaine, juillet 2016.
14. G. M. Musila, Etude Spécifique N° 2, La Cour pénale spéciale et autres options de responsabilité en République Centrafricaine: recommandations politiques et juridiques, International Nuremberg Principles Academy.
15. Présidence Gouvernement République Centrafricaine, Ordonnance N° 66-26, Relative à la promotion de la jeune fille, Bangui, 31 mars 1966.
16. Présidence de la République Centrafricaine, Loi Organique n° 15 -003, Portant Création, Organisation et Fonctionnement de la cour Pénale Spéciale. Bangui, 3 juin 2015.
17. Présidence de la République Centrafricaine, Loi n° 16.002 Portant Modification de la loi n° 15.006 du 31 décembre 2015 arrétant le budget de la République Centrafricaine pour L'année 2016.
18. Présidence de la République Centrafricaine, décret n° 160207, Portant création du centre de recherches en droits humains et gouvernance démocratique à l'Université de Bangui, Bangui, 2016.
19. United States Institute of Peace, Quarterly Report IMPACT – CAR, April 1 – June 31, 2016, Washington DC, 2016.

ILAC is a worldwide consortium providing technical legal assistance to post-conflict countries.

Today, ILAC has 50 member organisations representing judges, prosecutors, lawyers and academics worldwide.

ILAC Head Office

Signalistgatan 9, SE-169 72 Solna
Sweden

Phone: +46 8 545 714 20

Fax: +46 8 517 110 77

info@ilac.se

www.ilacnet.org