



VERS UN ACCÈS À LA JUSTICE AU MALI ?

AVANCÉES ET DÉFIS



© ASFC, 2020.

Tous droits réservés pour tous pays.

Publié en janvier 2020 à Bamako.

Ceci est un document institutionnel, qui n'est pas destiné à des fins commerciales ni à la vente. Avocats sans frontières Canada, en tant que détentrice exclusive des droits d'auteur rattachés au présent document, permet la citation et la reproduction d'extraits, à la condition qu'ils soient correctement référencés. Toute autre utilisation, reproduction, diffusion, publication ou retransmission partielle ou intégrale de son contenu, sous quelque forme et par un procédé quelconque, est strictement interdite sans l'autorisation préalable et écrite d'Avocats sans frontières Canada. Afin d'obtenir des autorisations ou informations complémentaires, merci de contacter info@asfcanada.ca.

Veillez citer ce document comme suit :

Avocats sans frontières Canada, « Vers un accès à la justice au Mali? Avancées et défis », Bamako, 2020.

Avocats sans frontières Canada
825 Saint-Joseph Est, bureau 230
Québec (Québec) G1K 3C8, Canada
www.asfcanada.ca

Avocats sans frontières Canada (ASFC) est une organisation non gouvernementale de coopération internationale, dont la mission est de contribuer à la mise en œuvre des droits humains des personnes en situation de vulnérabilité, par le renforcement de l'accès à la justice et à la représentation juridique.

Le projet « Justice, prévention et réconciliation » (JUPREC) est mis en œuvre par un consortium formé par ASFC, le Centre d'étude et de coopération internationale (CECI) et l'École nationale d'administration publique (ENAP). Il est réalisé grâce à l'appui financier du gouvernement du Canada accordé par l'entremise d'Affaires mondiales Canada (AMC).

ASFC remercie toutes les personnes qui ont participé à la rédaction et à la révision du présent rapport, dont : Oumou Bolly Diallo, Claudia Goncalves, Élise Cabanac, Andrée-Anne Laurin et Philippe Tremblay. ASFC tient également à remercier les acteurs et actrices de la justice (AAJ) qui ont contribué à ce document, notamment l'Association des juristes maliennes (AJM), l'Association pour le progrès et la défense des femmes maliennes (APDF), l'Observatoire des droits de l'enfant et de la femme (ODEF), le Groupe de recherche, d'étude, de formation femme-action (GREFFA), Women in Law and Development-Mali (WILDAF), les avocat.e.s partenaires du projet, l'Association malienne des droits de l'Homme (AMDH), Avocats sans frontières Mali (ASF Mali), la Coordination nationale des associations de victimes (CNAV), la Commission nationale des droits de l'Homme (CNDH), la Cellule de planification et statistiques du Ministère de la Justice (CPS), la Direction nationale de l'administration de la justice (DNAJ), la Direction nationale des affaires judiciaires et du sceau (DNAJS), la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), le Fonds des Nations unies pour la population (UNFPA), le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), l'Institut national de formation judiciaire (INFJ), le One-Stop Center de Bamako, la Tribune des jeunes pour le droit au Mali (TRIJEUD) et la Police civile des Nations Unies (UNPOL).

Canada 

TABLE DES MATIÈRES

LISTE D'ABRÉVIATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	9
LES DIFFÉRENTS FACTEURS FRAGILISANT L'ACCÈS À LA JUSTICE AU MALI	10
La dégradation du contexte sécuritaire au nord et au centre du pays	10
La corruption au sein du système de justice malien.....	12
<i>Des organes de contrôle inefficaces</i>	<i>13</i>
L'inaccessibilité de la justice pour les justiciables	14
<i>Le besoin d'avocat.e.s à l'extérieur de Bamako</i>	<i>14</i>
<i>Le coût de la justice</i>	<i>15</i>
<i>La distance entre les justiciables et les juridictions.....</i>	<i>15</i>
<i>La méconnaissance du fonctionnement de la justice et les barrières linguistiques.....</i>	<i>16</i>
<i>L'accès à la justice difficile pour les femmes et les filles.....</i>	<i>16</i>
Les dysfonctionnements du système de justice malien.....	17
<i>Les faibles ressources allouées au secteur de la justice.....</i>	<i>17</i>
<i>La formation insuffisante des acteurs et actrices de la justice.....</i>	<i>18</i>
<i>L'insécurité juridique liée aux difficultés d'obtention du jugement écrit.....</i>	<i>19</i>
<i>Le non-respect des procédures : conditions de détention inadéquates et détentions arbitraires.....</i>	<i>20</i>
Un cadre normatif ne garantissant pas l'accès à la justice	20
<i>L'absence de loi sur les violences basées sur le genre criminalisant les pratiques néfastes</i>	<i>20</i>
<i>L'absence de loi pour la protection des victimes et témoins.....</i>	<i>21</i>
<i>Une Loi d'entente nationale qui nuit aux efforts de lutte contre l'impunité.....</i>	<i>22</i>

LES PRINCIPALES AVANCÉES EN MATIÈRE D'ACCÈS À LA JUSTICE AU MALI	23
L'accès à la justice par le biais de recours régionaux et sous régionaux.....	23
Deux affaires concernant des violations commises au Mali devant la Cour pénale internationale.....	24
<i>L'affaire Al Mahdi</i>	25
<i>L'affaire Al Hassan</i>	25
Les diverses réformes favorisant l'accès à la justice au Mali	26
<i>L'élargissement des compétences du Pôle judiciaire spécialisé</i>	26
<i>Le renouvellement du mandat de la Commission Vérité Justice Réconciliation et la création d'antennes régionales</i>	26
<i>La refondation de la Commission nationale des droits de l'Homme</i>	27
LES PERSPECTIVES DE RENFORCEMENT DE L'ACCÈS À LA JUSTICE AU MALI	29
Les efforts de lutte contre la corruption.....	29
Le rôle joué par la société civile malienne	30
<i>Les services offerts par la société civile et le rôle des parajuristes au Mali</i>	30
<i>Les actions de plaidoyer en faveur de réformes législatives</i>	30
La médiation	31
Le renforcement des capacités des acteurs et actrices de la justice	31
Les initiatives visant à renforcer l'accompagnement des victimes de VBG.....	32
<i>La ligne téléphonique verte</i>	32
<i>Les One Stop Centers</i>	32
<i>Les points focaux « genre »</i>	32
<i>Le développement d'outils de référencement</i>	33
CONCLUSION	33
RECOMMANDATIONS.....	34

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AAJ	Acteurs et actrices de la justice
AJAJ	Aide juridique et assistance judiciaire
AMDH	Association malienne des droits de l'Homme
APDF	Association pour le progrès et la défense des femmes maliennes
ASFC	Avocats sans frontières Canada
ASFM	Avocats sans frontières Mali
BAJ	Bureau d'assistance judiciaire
BVG	Bureau du Vérificateur général
CA	Cour d'appel
CADHP	Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples
CECI	Centre d'étude et de coopération internationale
CJCEDEAO	Cour de justice de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CNAV	Coordination nationale des associations de victimes
CNDH	Commission nationale des droits de l'Homme
CPI	Cour pénale internationale
CPS	Cellule de planification et statistiques du ministère de la Justice
CSM	Conseil supérieur de la magistrature
CVJR	Commission Vérité Justice Réconciliation
DNAJ	Direction nationale de l'administration de la justice
DNAJS	Direction nationale des affaires judiciaires et du sceau
ENAP	École nationale d'administration publique

GREFFA	Groupe de recherche, d'étude, de formation femme-action
IHRDA	Institute for Human Rights and Development in Africa
INFJ	Institut national de formation judiciaire
ISJ	Inspection des services judiciaires
JUPREC	Justice, prévention et réconciliation pour les femmes, mineurs et autres personnes affectées par la crise au Mali
LEN	Loi d'entente nationale
MGF	Mutilations génitales féminines
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali
OCLEI	Office contre l'enrichissement illicite
ODEF	Observatoire des droits de l'enfant et de la femme
ONU Femmes	Entité des Nations unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes
OSC	Organisation de la société civile
PJS	Pôle judiciaire spécialisé
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
PTF	Partenaire technique et financier
TPI	Tribunal de première instance
TRIJEUD	Tribune des jeunes pour le droit au Mali
UNPOL	Police civile des Nations unies
VBG	Violences basées sur le genre
WILDAF	Women in Law and Development Mali

INTRODUCTION

Depuis 2012, le Mali fait face à une dégradation du contexte sécuritaire, une situation qui s'est exacerbée à partir de 2018. Sur le plan de l'accès à la justice, le clivage entre la capitale, Bamako, et les régions périphériques, lequel est antérieur au conflit, s'est inévitablement accru du fait de ce dernier, notamment au nord et au centre du pays. Cette insécurité grandissante constitue la toile de fond de l'accès à la justice au Mali.

En 2016, Avocats sans frontières Canada (ASFC) a réalisé un premier état des lieux portant sur l'accès à la justice au Mali dans le cadre du projet Justice, prévention et réconciliation pour les femmes, mineurs et autres personnes affectées par la crise au Mali (JUPREC)¹. Certains défis identifiés en 2016 subsistent en 2019, à savoir le dysfonctionnement du système de justice, la mise en œuvre difficile de la *Loi relative à l'assistance judiciaire*, ainsi que le manque de coordination des acteurs impliqués dans l'accès à la justice.

Le présent état des lieux sur l'accès à la justice vise à mettre en lumière les défis et les opportunités concernant l'accès à la justice au Mali et à émettre des recommandations afin que les personnes en situation de vulnérabilité, notamment les femmes et les enfants, puissent accéder de manière effective au système de justice. En premier lieu, une revue de la littérature a été effectuée afin de comprendre les développements récents en matière d'accès à la justice au Mali. ASFC a ensuite rencontré vingt acteurs et actrices de la justice², dont six membres d'organisations de la société civile malienne, cinq personnes travaillant dans des organisations internationales et six représentants de l'administration publique malienne œuvrant dans le secteur de la justice. Finalement, les données relatives aux services d'aide juridique et d'assistance judiciaire offerts par les partenaires du projet JUPREC ont été analysées³.

L'accès à la justice peut être défini comme le « droit à un recours effectif devant les juridictions nationales compétentes contre les actes violant les droits fondamentaux qui [...] sont reconnus par la constitution ou par la loi »⁴, ou encore comme la « [p]ossibilité de porter une affaire devant une juridiction pour faire valoir ses droits ou demander réparation lorsque ces derniers ont été bafoués »⁵. L'accès à la justice est donc envisagé sous le prisme de la justice formelle, c'est-à-dire de l'accès aux tribunaux civils, pénaux et administratifs. La justice informelle, qui inclut notamment la justice traditionnelle ainsi que les modes alternatifs de règlements des conflits (MARC)⁶, sera également abordée puisqu'elle constitue une alternative et un complément à la justice formelle de l'État.

Dans un premier temps, les différents facteurs fragilisant l'accès à la justice au Mali seront abordés. Dans un deuxième temps, les avancées des dernières années seront mentionnées et les perspectives d'avenir permettant de rapprocher la justice des justiciables seront explorées. Finalement, des recommandations seront émises afin de rendre effectif le droit à l'accès à la justice pour la population malienne.

1 ASFC, « Accès à la justice au Mali : une réalité à bâtir » (2016), en ligne (pdf) : ASFC < www.asfc.ca/uploads/publications/uploaded_asf-acces-justic-realite-batir-web-pdf-125.pdf > [Accès à la justice 2016].

2 Entrevues menées à Bamako par ASFC du 23 septembre 2019 au 3 octobre 2019.

3 La base de données comptabilise des informations concernant les services offerts à Gao, Tombouctou, Mopti, Ségou et Koulikoro depuis 2015, les types de problèmes juridiques à résoudre, ainsi que la personne bénéficiaire. Elle permet d'appréhender les besoins des bénéficiaires dans les différentes régions, ainsi que l'issue des procédures entamées.

4 *Déclaration universelle des droits de l'Homme*, Rés AG 217A (III), Doc off AG NU, 3^e sess, supp n° 13, DOC NU A/810 (1948) 71 art 8.

5 Union européenne, « Exposé sur l'accès à la justice au Niger » à la p 1, en ligne (pdf) : *Union européenne Action extérieure* <eeas.europa.eu/archives/delegations/niger/documents/press_corner/expose_sur_acces_justice_niger.pdf>.

6 Nous reprenons ici la définition utilisée par le Programme de développement des Nations Unies (PNUD). *Droits de l'homme et systèmes de justice traditionnelle en Afrique*, HR/PUB/16/2, en ligne : https://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR_PUB_16_2_HR_and_Traditional_Justice_Systems_in_Africa_FR.pdf

LES DIFFÉRENTS FACTEURS FRAGILISANT L'ACCÈS À LA JUSTICE AU MALI

Plusieurs facteurs fragilisent l'accès à la justice des Malien.ne.s, que l'on pense à l'insécurité qui règne au nord et au centre du pays, au manque de confiance de la population envers le système de justice du fait de la corruption du système judiciaire, à l'inaccessibilité des services de justice, aux dysfonctionnements du système de justice, ainsi qu'à l'absence d'un cadre juridique favorisant l'accès à la justice.

LA DÉGRADATION DU CONTEXTE SÉCURITAIRE AU NORD ET AU CENTRE DU PAYS

Malgré le déploiement des forces armées de plusieurs pays sur le territoire malien⁷, l'Expert indépendant des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme au Mali, M. Alioune Tine, a constaté, lors d'une visite en décembre 2019, une « [d]égradation continue de la situation générale en matière de sécurité, qui a maintenant atteint un seuil critique »⁸.

Au cours des dernières années, l'insécurité qui règne au nord du Mali depuis la crise de 2012 s'est étendue au centre et aux zones frontalières avec le Niger et le Burkina Faso, où l'on a constaté une augmentation des attaques, particulièrement en 2018 et 2019⁹. Depuis le début de l'année 2019, les massacres au centre du Mali s'enchaînent, faisant de nombreuses victimes. Au total, plus de 900 personnes civiles ont été tuées entre janvier et octobre 2019¹⁰. Le massacre d'Ogossagou en mars 2019 a notamment fait à lui seul plus de 160 victimes civiles¹¹.

La détérioration de la sécurité a entraîné une augmentation du nombre de déplacé.e.s internes et de réfugié.e.s fuyant ces régions¹². En octobre 2019, le nombre de déplacé.e.s internes au Mali s'élevait à plus de 187 000¹³. Les populations provenant des régions de Mopti, Ségou, Tombouctou, Gao et Ménaka ainsi que de la frontière entre le Mali et le Burkina Faso fuient les violences qui y sévissent et se déplacent vers des localités considérées plus stables¹⁴. En 2019, 1 384 021 Malien.ne.s ont quitté le Mali pour ses pays frontaliers selon le Haut-Commissariat

7 Stockholm International Peace Research Institute, « Livre blanc de la société civile pour la paix et la sécurité au Mali » (2019), en ligne (pdf) : SIPRI <reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/livre_blanc_mali_2019.pdf>.

8 ONU Info, « La situation sécuritaire au Mali a atteint un seuil critique, avertit un expert de l'ONU » (2 décembre 2019), en ligne (pdf) : Onu Info <news.un.org/fr/story/2019/12/1057271>.

9 Alain Antil, « Sahel : soubassements d'un désastre » (2019) 3 Politique étrangère 89 aux pp 89- 90 (Cairn).

10 Cette donnée a pu être dégagée suite à la compilation des informations recueillies dans les rapports suivants : Rapport du Secrétaire général, Situation au Mali, Doc off CS NU, mars 2019, Doc NU S/2019/262, à la p 8, au para 45 ; Rapport Secrétaire général, Situation au Mali, Doc off CS NU, mai 2019, Doc NU S/2019/454, à la p 5, au para 29 ; Rapport Secrétaire général, La situation au Mali, Doc off CS NU, octobre 2019, Doc NU S/2019/782, aux pp 10-11, au para 61.

11 Antil, *supra* note 9 à la p 90.

12 *Ibid* à la p 90.

13 Commission Mouvement de Populations, « Rapport sur les mouvements de population » (17 octobre 2019) à la p 1, en ligne (pdf) : CMP <reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/rapport_cmp_octobre_2019.pdf>.

14 *Ibid* à la p 2.

des Nations unies pour les réfugiés (HCR)¹⁵. Les femmes déplacées ont par ailleurs été confrontées à davantage de discrimination et de violence, dont des violences sexuelles, du fait de la crise¹⁶.

La principale conséquence de l'insécurité en matière d'accès à la justice est la présence très limitée du pouvoir judiciaire dans les régions affectées par le conflit. Au nord du Mali, le pouvoir judiciaire « reste dans l'ensemble absent ou peu fonctionnel en dehors des villes principales »¹⁷. À Gao par exemple, depuis 2016, les 37 dossiers judiciairisés par l'ONG GREFFA devant les tribunaux de cette ville n'ont donné lieu qu'à une seule décision judiciaire sur le fond. Malgré les relances de l'avocat chargé de ces dossiers, les 36 autres dossiers pendants ne connaissent pas d'avancées¹⁸. Selon un avocat consulté sur la question, les magistrat.e.s craignent pour leur sécurité en exerçant leurs fonctions dans ces régions¹⁹. Lorsqu'ils ne sont pas tout simplement absents des tribunaux, paralysant ainsi l'administration de la justice dans les zones où le contexte sécuritaire est critique²⁰, les magistrat.e.s qui osent demeurer présent.e.s renoncent à assumer sérieusement leurs fonctions, ce qui impliquerait de mener des enquêtes et de poursuivre des éléments de groupes armés présumés avoir commis des violations des droits humains²¹.

Dans ces conditions, dans les zones touchées par l'insécurité, la justice est assurée de plus en plus par les autorités traditionnelles ou religieuses²², les premières appliquant la justice coutumière, inspirée des pratiques locales et des traditions, et les secondes s'appuyant sur le droit islamique. Le recours aux systèmes de justice traditionnelle ou religieuse s'explique notamment parce qu'ils sont gratuits, accessibles et souvent perçus comme étant plus efficaces que la justice formelle²³. Les autorités traditionnelles et religieuses tranchent des litiges et interviennent également comme médiateurs²⁴.

Les autorités religieuses (ex. cadis, imams, marabouts) sont les principales actrices de la justice dans les régions du nord du Mali, où elles sont considérées comme garantes de la cohésion sociale en l'absence de l'État²⁵. Une évolution des responsabilités que prennent ces autorités a pu être constatée dans les dernières années. En effet, certaines ont commencé à rendre des jugements en matière pénale pour pallier l'absence de l'État dans certaines zones au nord du pays, comme à Kidal par exemple²⁶. En fait, dans le nord du pays, certains cadis choisissent d'ignorer l'autorité de l'État et s'appuient plutôt sur un dispositif sécuritaire qui leur est propre pour exécuter les décisions qu'ils prononcent, parfois avec l'usage de la force²⁷.

Ces personnes pourraient nuire aux efforts de revalorisation des autorités traditionnelles dans l'administration de la justice, bien qu'il fasse l'objet d'une recommandation précise de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger de 2015²⁸. On peut imaginer le gouvernement réticent à cautionner pareils abus

15 UNCHR Government, « Statistics related to Malian refugees refer to those in three main asylum countries: Burkina Faso, Mauritania and Niger » (30 septembre 2019), en ligne: *Operational Portal – Refugee Situations* <data.unhcr.org/SahelSituation/country.php?id=501>.

16 Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, « Observations finales concernant les sixième et septième rapports périodiques du Mali » (2016) au para 7, en ligne (pdf) : *OHCHR* <docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPRICAqhKb7yhsgOTxO5cLIZOCwAvhyns%2BylIMW961AXlfrnUI%2BDsoqr7twcDli4VA3lFyBfScmbN-jE2N9dpAzzKdlK7Q60etqOpKvJs%2FL%2B5ijZKUoMUdeTRfqa> [CEDAW 2016].

17 The Carter Center, « Rapport de l'observateur indépendant: observation sur la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger » (2019) à la p 11, en ligne (pdf) : *Carter Center* <www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/conflict_resolution/mali-independent-observer-4e-rapport-fr-051319.pdf>.

18 Données recueillies via l'outil de collecte de données d'ASFC permettant le suivi des dossiers judiciairisés, « outil 7 », recherche réalisée le 7 octobre 2019.

19 Entrevue avec un avocat (22 juillet 2019).

20 Entrevue avec un avocat (22 juillet 2019).

21 Organisation des Nations Unies, Droits de l'Homme, Haut-Commissariat, MINUSMA, *Droits de l'Homme et processus de paix au Mali 2016-2017*, à la p 5, en ligne : <minusma.unmissions.org/malgr%C3%A9-la-mise-en-%C5%93uvre-de-l%E2%80%99accord-pour-la-paix-la-situation-des-droits-de-l%E2%80%99homme-demeure>.

22 Entrevue avec la MINUSMA (27 septembre 2019).

23 *Droits de l'Homme et processus de paix au Mali 2016-2017*, supra note 21 à la p 12.

24 *Ibid.*, à la p 15.

25 Clingendael, « Sous le microscope: les systèmes de justice coutumiers dans le nord du Mali » (2017) à la p 16, en ligne (pdf) : *Clingendael* <www.clingendael.org/sites/default/files/2017-10/sous_le_microscope_syst%C3%A8mes_justice_coutumiers_nord_mali.pdf>.

26 Entrevue avec la MINUSMA (27 septembre 2019), à Bamako.

27 *Ibid.*

28 Les Parties conviennent de promouvoir une véritable réconciliation nationale fondée sur les éléments ci-après :

[...] 1. engagement à mettre en œuvre une réforme profonde de la justice pour la rapprocher du justiciable, améliorer ses performances, mettre fin à l'impunité et intégrer les dispositifs traditionnels et coutumiers sans préjudice du droit régalien de l'État en la matière ;

[...] 2. promotion d'une formation de qualité à tous les acteurs et auxiliaires de la justice, y compris les Cadis²⁸ ;

3. revalorisation du rôle des Cadis dans l'administration de la justice, notamment en ce qui concerne la médiation civile de manière à tenir compte des spécificités culturelles, religieuses et coutumières;

4. valorisation du statut des autorités traditionnelles à travers leur prise en charge et la prise en compte dans les règles de protocole et de préséance

Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du Processus d'Alger, signé les 15 mai et 20 juin 2015, art 46.

de pouvoir en ouvrant la porte à une décentralisation de l'administration de la justice laissant plus de place à ces autorités traditionnelles²⁹. Dans tous les cas, pour le moment,

[l]e système de droit moderne (tribunaux, cabinets d'avocats..) s'efface à mesure que l'on s'éloigne des espaces urbains, au profit des droits coutumiers. Loin de se compléter harmonieusement, ces différents référentiels juridiques se parasitent, ce qui, conjugué à la corruption de ce secteur rend la justice illisible pour les populations³⁰.

Un avant-projet de loi portant valorisation du rôle et du statut des cadis et des autorités traditionnelles

Un avant-projet de loi portant valorisation du rôle et du statut des cadis et des autorités traditionnelles dans la distribution de la justice au Mali est actuellement en discussion à la Commission permanente des lois³¹. L'adoption de cette loi ainsi que sa mise en œuvre vise à créer un pont entre les systèmes de justice formelle et informelle et garantir leur complémentarité. L'avant-projet prévoit notamment la possibilité d'homologuer les décisions rendues par les autorités traditionnelles, qui se verraient conférer la force de la chose jugée, ce qui permettrait aux parties de faire exécuter les décisions rendues par des autorités traditionnelles³².

LA CORRUPTION AU SEIN DU SYSTÈME DE JUSTICE MALIEN

Le secteur de la justice est l'un des plus affectés par le phénomène de la corruption au Mali³³. En effet, la corruption est généralisée et se retrouve à tous les niveaux, de la police jusqu'au juge³⁴. Selon plusieurs acteurs et actrices de la justice³⁵, la corruption du secteur de la justice est le premier défi à relever afin de garantir l'accès à la justice équitable pour toutes et tous au Mali.

La corruption du secteur de la justice est un facteur clé contribuant au manque de confiance des citoyens envers les autorités judiciaires³⁶. La justice est perçue par la population comme étant au service des riches et du pouvoir³⁷, ce qui explique pourquoi la majorité des Maliens (60%) ne fait pas confiance à la justice formelle³⁸. En fait, la police et les tribunaux sont les institutions maliennes qui bénéficient du plus faible taux de confiance au sein de la population (52%), ce qui est en contraste frappant avec la confiance que cette dernière accorde aux chefs religieux et traditionnels (86% et 85% respectivement)³⁹.

La méconnaissance du fonctionnement du système de justice chez les justiciables favorise les tentatives de corruption à leur encontre, que ce soit à travers la demande de frais injustifiés ou d'autres types d'arnaques⁴⁰. Par exemple, l'une des pratiques communes au sein du corps policier est de demander à un.e Malien.ne qui porte

29 *Ibid.*

30 Antil, *supra* note 9 p 96.

31 Il n'y a pas encore de document officiel. Le texte n'a pas encore été soumis au Conseil des ministres. Entrevue avec la DNAJS (26 septembre 2019) à Bamako.

32 Entrevue avec la DNAJS (26 septembre 2019) à Bamako.

33 École nationale d'administration publique (ENAP), *La corruption du système judiciaire au Mali : une enquête sur les perceptions des acteurs et des usagers du système*, Bamako, 2018 à la p 8 [La corruption du système judiciaire].

34 Entrevue avec une policière (24 septembre 2019).

35 Entrevues avec un groupe d'avocat.e.s (20 septembre) et avec la TRIJEUD (17 septembre 2019).

36 Anti Corruption Resource Centre, « Mali : Overview of Corruption and Anti-corruption » (2017) à la p 9, en ligne (pdf) U4 : <www.u4.no/publications/mali-overview-of-corruption-and-anti-corruption.pdf>.

37 *La corruption du système judiciaire*, *supra* note 33 à la p 14.

38 Friedrich Ebert Stiftung, « Mali-Mètre, Enquête d'opinion, qu'en pensent les Maliens ? » (2018) à la p 13, en ligne (pdf) : FES <www.fes-mali.org/images/FES_MM10.pdf> [Mali-mètre].

39 Pauline M. Wambua and Carolyn, « In Mali, citizens' access to justice compromised by perceived bias, corruption, complexity », (2017) à la p 2, en ligne (pdf): *Afrobarometer* <afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Dispatches/ab_r6_dispatchno166_access_to_justice_in_mali.pdf>.

40 Entrevue avec l'AJM (25 septembre 2019).

plainte de verser « le prix de l'essence » ou « le prix du déplacement »⁴¹. Ces frais, réclamés arbitrairement, ne sont justifiés par aucune loi ou règlement et font office de pots-de-vin camouflés.

L'appareil judiciaire n'est pas épargné par les malversations, qui peuvent prendre diverses formes (pots-de-vin, trafic d'influence, abus des procédures judiciaires à des fins privées, chantage, intimidation)⁴² et mener ultimement au prononcé de décisions injustes ou abusives⁴³.

Les principaux facteurs encourageant la corruption du secteur de la justice au Mali sont notamment les mauvaises conditions de travail et de rémunération des acteurs et actrices de la justice ainsi que l'impunité dont a toujours bénéficié le personnel qui s'adonne à la corruption⁴⁴.

Compte tenu de cette corruption généralisée au sein du système de justice, il n'est pas surprenant de constater que les justiciables éprouvent une réticence à porter plainte ou à intenter un recours devant les tribunaux. En effet, la corruption a pour effet de rompre le principe fondamental d'égalité de tous et toutes devant la justice puisque, à supposer qu'elles estiment inévitable de verser une somme d'argent à des professionnel.le.s du droit pour espérer gagner leur cause, les personnes plus démunies qui n'en ont pas les moyens ne pourront répondre à ces exigences illicites et verront les perspectives de victoire s'éloigner sensiblement⁴⁵. Pour cette raison, beaucoup parlent d'une « justice à deux vitesses », capable de donner satisfaction aux nantis, mais insensibles aux revendications des individus sans moyens financiers⁴⁶.

Alors que le cadre législatif national a été adapté au cours des dernières années en vue de le rendre conforme aux engagements internationaux pris par le Mali en matière de lutte contre la corruption⁴⁷, la mise en œuvre de ce dernier se fait tarder⁴⁸.

Des organes de contrôle inefficaces

L'indépendance des juges est une pierre angulaire du système judiciaire. Cependant, au Mali, peu de sanctions sont prises à l'encontre des acteurs et actrices de la justice (AAJ) dont les pratiques corrompues ont été révélées⁴⁹, et ce, malgré l'existence d'organes de contrôle disciplinaire. En théorie, le Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) et l'Inspection des services judiciaires (ISJ) pourraient représenter une opportunité de contrôle des mauvaises pratiques des magistrat.e.s, mais leur pouvoir d'action est limité pour diverses raisons.

Le CSM a pour rôle de garantir l'indépendance des magistrats par rapport au pouvoir exécutif et il agit comme conseil de discipline pour les magistrat.e.s⁵⁰. Le CSM peut ainsi être saisi en cas de faute disciplinaire commise par un.e magistrat.e, les sanctions pouvant aller de la réprimande à la destitution⁵¹. Cependant, l'indépendance de cette institution est remise en cause du fait qu'elle soit présidée par le président de la République⁵² et que tous ses membres soient nommé.e.s par le pouvoir exécutif⁵³, en parfaite contradiction avec le principe de la séparation des pouvoirs. Cette tare amoindrit la crédibilité et l'impartialité du pouvoir judiciaire et limite sa capacité

41 Entrevue avec la TRIJEUD (17 septembre 2019).

42 *Ibid.*

43 *La corruption du système judiciaire, supra note 33 à la p 23.*

44 *La corruption du système judiciaire, supra note 33.*

45 Entrevues avec la CNAV (25 septembre 2019) et avec la TRIJEUD (17 septembre 2019).

46 Entrevue avec ASF Mali (25 septembre 2019).

47 Le Mali a ratifié la *Convention des Nations Unies contre la corruption*, adoptée par la Résolution 58/4 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 31 octobre 2003 et la *Convention de l'Union africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption* adoptée par la 2^e session ordinaire de la Conférence de l'Union à Maputo, le 11 juillet 2003. Le Mali a également inscrit les infractions prévues par la *Convention des Nations Unies contre la corruption* à l'article 123 de la *Loi N°2016-039 du 7 juillet portant modification de la Loi N°01-079 du 20 août 2001 portant sur le Code pénal*, publiée au Journal officiel n° 32 du 5 août 2016.

48 Anti Corruption Resource Centre, « Mali : Overview of corruption and anti-corruption » (2017) à la p 17, en ligne (pdf) : U4 : <www.u4.no/publications/mali-overview-of-corruption-and-anti-corruption.pdf>.

49 *La corruption du système judiciaire, supra note 33 à la p 9.*

50 *Constitution*, art. 82.

51 USAID et République du Mali, « La justice expliquée aux Maliens : 100 fiches pratiques pour comprendre le droit », p. 28.

52 *Constitution*, art. 82.

53 *Décret n°2016-0451/P-RM du 28 juin 2016 fixant la liste des membres du Conseil Supérieur de la Magistrature*, 28 juin 2016, art. 1, en ligne (pdf) : <https://sgg-mali.ml/JO/2016/mali-jo-2016-29.pdf>.

d'action⁵⁴. Selon les AAJ rencontrés⁵⁵, sans une réforme du CSM visant une plus grande indépendance du pouvoir exécutif et un réel pouvoir de contrôle et de sanction, les magistrats corrompus qui jouissent d'une position favorable auprès de la présidence ne seront jamais sanctionnés et poursuivront leurs pratiques illicites⁵⁶.

L'ISJ veille au bon fonctionnement des services de justice, contribue au perfectionnement des méthodes de travail des magistrats et du personnel du service public de la justice et inspecte les services judiciaires en vue d'améliorer le fonctionnement des structures rencontrées⁵⁷. Chaque année, l'ISJ rédige un rapport portant sur ses activités, qui fait part des services inspectés, observations, erreurs et violations commises, mesures prises, améliorations souhaitées et réformes en vue d'un meilleur fonctionnement de la justice⁵⁸. Bien que l'ISJ serve à mettre en lumière les lacunes du système judiciaire, les rapports n'étant pas publiés en ligne, il est difficile de connaître son réel impact et de s'assurer du suivi à effectuer pour les manquements identifiés.

L'INACCESSIBILITÉ DE LA JUSTICE POUR LES JUSTICIABLES

L'accès à la justice peut s'avérer difficile, en particulier pour les personnes démunies, pour différentes raisons, telles que le manque de ressources financières, le manque de sensibilisation quant aux moyens d'accéder à la justice, la maîtrise insuffisante de la langue française, ainsi que les longues distances à parcourir pour atteindre les villes où sont situés les tribunaux⁵⁹. Ainsi, les services d'aide juridique dispensés gratuitement aux personnes en situation de vulnérabilité sont souvent le seul moyen leur permettant de surmonter ces obstacles⁶⁰.

Le besoin d'avocats à l'extérieur de Bamako

Le faible nombre d'avocats exerçant au Mali constitue un obstacle à la représentation légale des justiciables et ce problème est exacerbé à l'extérieur de la capitale. En effet, sur les 326 avocats inscrits au Barreau du Mali, seuls 11 – soit moins de 4% d'entre eux – exercent en dehors de Bamako⁶¹. Le faible nombre d'avocats disponibles pour plus de 19 millions de justiciables au Mali⁶² et leur concentration dans la seule capitale augmentent également les risques de conflit d'intérêts. On peut imaginer qu'un avocat agissant en représentation d'une partie dans un litige ait déjà représenté la partie adverse par le passé. Ce risque est évidemment décuplé lorsqu'un seul avocat exerce dans une région, comme à Ségou par exemple⁶³.

Alors que le nombre très limité d'avocats commande la prise de mesures visant à redresser la situation, on constate que l'accès à la profession est bloqué aux générations montantes. En effet, depuis 2016, malgré les constats dressés, qui font ressortir le besoin d'injecter du sang neuf au sein de la profession, aucun concours d'entrée au Barreau n'a eu lieu.

54 Bertelsmann Stiftung « BTI 2018 Country Report : Mali » (2018) à la p 11, en ligne (pdf): [BTI <www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2018/pdf/BTI_2018_Mali.pdf>](http://www.bti-project.org/fileadmin/files/BTI/Downloads/Reports/2018/pdf/BTI_2018_Mali.pdf).

55 Entrevue avec un groupe d'avocats.e.s (20 septembre 2019) à Bamako.

56 *Ibid.*

57 Ordonnance N°00-057/P-RM du 28 septembre 2000 portant création de l'Inspection des Services Judiciaires, JO, 28 septembre 2000, 2000-32, art 2.

58 Décret N°01-073/P-RM du 12 février 2001, fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de l'Inspection des Services Judiciaire, JO, 12 février 2001, 2001-07, art 5.

59 United Nations Office on Drugs and Crime, « Global Study on Legal Aid Global Report » (2016) à la p 5, en ligne (pdf): [UNODC <www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/LegalAid/Global-Study-on-Legal-Aid_Report01.pdf>](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/LegalAid/Global-Study-on-Legal-Aid_Report01.pdf).

60 *Ibid.*

61 « Tableau de l'Ordre des Avocats du Mali 2016-2017 » (2016-2017) en ligne (pdf) : [Barreau de Luxembourg <www.barreau.lu/documents/20182/25072/TABLEAU+DES+AVOCATS+DU+MALI+2016-2017.pdf/e0226868-2c4b-46e0-96a8-ceb764a728b6>](http://www.barreau.lu/documents/20182/25072/TABLEAU+DES+AVOCATS+DU+MALI+2016-2017.pdf/e0226868-2c4b-46e0-96a8-ceb764a728b6) (Ces avocats.e.s sont basés à Kayes, Mopti, Ségou et Sikasso).

62 World Bank, « Country Profile : Mali » (2018), en ligne : [World Bank <https://databank.worldbank.org/views/reports/reportwidget.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tab=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=MLI>](https://databank.worldbank.org/views/reports/reportwidget.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tab=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=MLI).

63 Entrevue avec l'AJM (25 septembre 2019) à Bamako.

Le coût de la justice

Pour une grande majorité des Malien.ne.s, le coût de la justice formelle est trop élevé⁶⁴, et ce, malgré l'adoption d'une loi relative à l'assistance judiciaire⁶⁵, qui offre des services juridiques sans frais aux personnes indigentes. Les justiciables sont donc plus porté.e.s à se tourner vers la justice traditionnelle, qui est, pour sa part, gratuite⁶⁶.

87,9% des Malien.ne.s⁶⁷ sont d'avis que la justice est au service des riches et du pouvoir. À titre d'exemple, l'introduction d'une demande de divorce exige le paiement d'une somme de 10 000 FCFA⁶⁸ au greffe du Tribunal de Première Instance (TPI) comme frais de consignation, sous peine d'irrecevabilité⁶⁹. À cette somme, s'ajoutent les honoraires de l'avocat.e, toutes les dépenses connexes telles que les frais d'huissiers, ainsi que les sommes nécessaires à l'exécution du jugement. Les frais totaux pour un dossier de violences sexuelles peuvent atteindre 300 000 FCFA⁷⁰. Les Malien.ne.s ne peuvent donc supporter les coûts actuels de la justice auxquels se greffent souvent des pots-de-vin.

Bien que la Loi relative à l'assistance judiciaire⁷¹ ait été adoptée en 2001 afin de rendre la justice plus accessible aux personnes démunies, la lourdeur de la procédure, le faible budget alloué par l'État à l'assistance judiciaire dans son ensemble, l'ignorance de l'existence de cette loi par les justiciables⁷² et la faible rémunération des avocat.e.s prenant en charge ces dossiers constituent des obstacles à la mise en œuvre de cette loi⁷³. Par exemple, depuis la création de sa clinique judiciaire en 1993, l'Association des juristes maliennes a réussi à rendre admissible un seul dossier par un Bureau d'aide juridique (BAJ) afin de bénéficier d'assistance judiciaire gratuite⁷⁴.

Outre les difficultés circonstancielles qui entravent la bonne mise en œuvre de la loi, il existe également un problème majeur inhérent à celle-ci. En effet, la loi et son décret d'application ne définissent pas de manière précise ce qui est considéré comme des « ressources insuffisantes »⁷⁵. Or, l'éligibilité d'un.e justiciable à l'assistance judiciaire est déterminée en fonction de ce facteur. L'absence de barème clair sur lequel s'appuyer pour évaluer les ressources financières d'une personne requérante ouvre la porte à de potentiels abus ou refus arbitraires des BAJ responsables de statuer sur les demandes⁷⁶. Ceci décourage également les justiciables d'entamer la longue et complexe procédure d'admissibilité à l'assistance judiciaire, le résultat étant à leurs yeux trop imprévisible pour justifier d'investir des efforts significatifs.

La distance entre les justiciables et les juridictions

La distance entre les justiciables et les juridictions situées en dehors des grandes villes constitue une entrave sérieuse au droit à l'accès à la justice, dans la mesure où ces dernier.e.s ne disposent pas forcément des moyens financiers nécessaires pour se déplacer jusqu'aux tribunaux. Au Mali, certaines juridictions se trouvent à plus de mille kilomètres de certains des justiciables habitant sous leur juridiction⁷⁷. Par exemple, la Cour d'appel (CA) de Bamako couvre non seulement la capitale, mais également les régions de Koulikoro, Sikasso et Ségou⁷⁸. Les

64 Mali-mètre, *supra* note 38 à la p 14.

65 Loi N°01-082/Du 24 août 2001 relative à l'assistance judiciaire, JO, 31 octobre 2002, n°30, 1162 [Loi sur l'assistance judiciaire]; Décret N°06-426/P-RM du 6 octobre 2006 fixant les modalités d'application de la Loi N°01-082/Du 24 août 2001 relative à l'assistance judiciaire, 6 octobre 2006.

66 CRU Clingendael, *Report; Under the microscope: customary justice systems in northern Mali*, en ligne (pdf) : <https://www.clingendael.org/sites/default/files/pdfs/under_the_microscope_customary_justice_systems_in_northern_mali.pdf> à la p 12.

67 The World Bank; Afrobarometer, *In Mali, citizens' access to justice compromised by perceived bias, corruption, complexity*, en ligne (19 octobre 2017) (pdf) : <http://afrobarometer.org/sites/default/files/publications/Dispatches/ab_r6_dispatchno166_access_to_justice_in_mali.pdf>.

68 Au Mali, le salaire minimum interprofessionnel garanti est de 40 000 FCFA (environ 60 euros) par mois. Voir : Centre des liaisons européennes et internationales de sécurité sociale, « Les cotisations au Mali », en ligne : <<https://www.cleiss.fr/docs/cotisations/mali.html>>

69 Mamadou Bakaye Dembele, *Le procès équitable au Mali*, Études africaines, Série Droit, Paris, Édition L'Harmattan, 2019 à la p 73 [Le procès équitable].

70 Entrevue avec le FNUAP (3 octobre 2019).

71 Loi N°01-082/Du 24 août 2001 relative à l'assistance judiciaire, JO, 31 octobre 2002, n°30, 1162 [Loi sur l'assistance judiciaire]; Décret N°06-426/P-RM du 6 octobre 2006 fixant les modalités d'application de la Loi N°01-082/Du 24 août 2001 relative à l'assistance judiciaire, 6 octobre 2006.

72 Entrevue avec l'AJM (25 septembre 2019).

73 Dr Modibo Sacko, « Le système de l'aide légale Malien : enjeux et défis », Conférence sur l'aide juridique au Mali, présentée au Maeva Palace, 25 novembre 2019.

74 Entrevue avec l'AJM (25 septembre 2019).

75 Loi N°01-082/Du 24 août 2001 relative à l'assistance judiciaire, JO, 31 octobre 2002, n°30, 1162 [Loi sur l'assistance judiciaire]; Décret N°06-426/P-RM du 06 OCT 2006 fixant les modalités d'application de la Loi N°01-082/Du 24 août 2001 relative à l'assistance judiciaire, 6 octobre 2006.

76 *Ibid* arts 16-17.

77 *Le procès équitable*, *supra* note 69 à la p 218.

78 *Ibid* à la p 219.

habitant.e.s de ces régions doivent ainsi se rendre jusqu'à Bamako pour porter une décision en appel. Selon une enquête d'opinion réalisée en 2018⁷⁹, cet éloignement géographique de la justice est perçu par les populations consultées comme une barrière majeure à l'accès la justice, et en particulier par les populations de Ménaka, Kidal, Taoudénit, Mopti et Kayes.

Concrètement, l'éloignement des justiciables résidant en dehors des grandes villes peut entraîner un désistement des procédures judiciaires en cours au profit d'un autre mode de règlement⁸⁰. Pour certain.e.s justiciables, cela peut même aller jusqu'à la renonciation à l'exercice de leurs droits, lorsque les distances à parcourir et les frais impliqués s'avèrent d'emblée dissuasifs⁸¹.

L'un des objectifs de la Loi portant sur l'organisation judiciaire⁸² est de rapprocher la justice des justiciables. Celle-ci prévoit notamment la création de cours d'appel et de tribunaux de grande instance (TGI) en province et le remplacement des juges de paix à compétence étendue (juge unique) par des tribunaux d'instance composés de trois magistrat.e.s : un procureur de la République, un juge d'instruction et un juge au siège⁸³. Cependant, bien que la Loi ait été adoptée en 2011, on constate en 2019 une très faible décentralisation des cours et des tribunaux et, plus largement, que la mise en œuvre trop timide de la Loi, notamment en raison d'un manque de budget et de contraintes sécuritaires, n'a pas permis de résoudre le problème posé par la distance entre les justiciables et les tribunaux en dehors des grandes villes.

La méconnaissance du fonctionnement de la justice et les barrières linguistiques

Une grande majorité des Malien.ne.s ignore le fonctionnement de la justice⁸⁴ et des procédures judiciaires⁸⁵. À cela s'ajoute la maîtrise de la langue française. En effet, bien que le français soit la langue officielle au Mali⁸⁶, à peine 10% de la population le parle couramment⁸⁷.

Cette méconnaissance de la langue dans laquelle est administrée la justice représente un sérieux obstacle à l'accès à la justice puisqu'une grande partie de la population ne peut pas lire la loi ou suivre les débats qui se déroulent en salle d'audience, y compris ceux qui les concernent directement. Cette barrière linguistique contribue également à transmettre l'impression que la justice est réservée aux personnes instruites⁸⁸. La présence d'interprète lors des audiences ne permet pas toujours de pallier la situation puisque ces dernier.e.s n'ont pas toujours un niveau de compétence linguistique satisfaisant⁸⁹.

L'accès à la justice difficile pour les femmes et les filles

Il est important de souligner que l'accès à la justice est particulièrement difficile pour les femmes et les filles. Tout d'abord, parce que la pauvreté touche davantage les femmes que les hommes au Mali⁹⁰, les contraintes financières évoquées précédemment s'appliquent avec encore plus d'acuité dans leur cas. En effet, la plupart des femmes ne peuvent même pas payer le coût du dépôt d'une plainte⁹¹. Cet état de fait découle du partage des tâches traditionnel au sein du couple, qui est inégal et ne laisse aux femmes, à qui revient l'essentiel du travail

79 *Mali-mètre*, supra note 38 à la p 14.

80 *Le procès équitable*, supra note 69 à la p 217.

81 *Ibid* à la p 218.

82 *Loi n° 2011-037/ du 15 juillet 2011 portant organisation judiciaire*, JO n°35, 15 juillet 2011 à la p 1368.

83 *Ibid*. Voir aussi *Loi n°2011-038/ du 15 juillet 2011 portant création de juridictions*, JO n°35, 15 juillet 2011 à la p 1374.

84 *Mali-mètre*, supra note 38 à la p 13.

85 *Ibid* à la p 14.

86 Il existe au Mali 13 langues nationales, et plus de 70 langues parlées. Le bambara est la langue la plus parlée au Mali.

87 *Accès à la justice 2016*, supra note 1 à la p 40.

88 *Le procès équitable*, supra note 69 à la p 62.

89 Entretien d'employés du JUPREC (2019).

90 Friedrich Ebert Stiftung, « Gouvernance de la justice au Mali » (2007) à la p 92, en ligne (pdf) : [FES <library.fes.de/pdf-files/bueros/mali/05525.pdf>](https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mali/05525.pdf) [Gouvernance de la justice au Mali].

91 *CEDAW 2016*, supra note 16 para 13.

ménager et de l'entretien et l'éducation des enfants, que peu de temps pour du travail rémunéré susceptible de leur fournir les ressources dont elles ont besoin pour revendiquer le respect de leurs droits devant la justice⁹².

Pour ces mêmes raisons, l'analphabétisme est plus répandu chez les femmes que les hommes au Mali⁹³ : alors que le taux moyen d'alphabétisation au Mali est de 33%, il est de 22% pour les femmes maliennes⁹⁴. Cela représente un obstacle quant à leur capacité d'accéder à l'information concernant leurs droits ou la justice en général⁹⁵. Cela fait en sorte que le fonctionnement de la justice est particulièrement méconnu des femmes, surtout celles habitant en zone rurale⁹⁶.

Enfin, parce que les femmes qui décident de porter plainte courent le risque d'être stigmatisées par leurs proches ou leur communauté, une grande partie des Maliennes se refusent à dénoncer les violations qu'elles ont subies⁹⁷.

Dans sa recommandation générale n°33, le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW) indique qu'afin de garantir l'accès des femmes à la justice, il est nécessaire de prévoir une assistance judiciaire gratuite ou à prix réduit pour les plus démunies d'entre elles⁹⁸. Or, comme mentionnée précédemment, l'offre d'assistance judiciaire limitée au Mali ne peut répondre aux demandes des justiciables, particulièrement celles des femmes et des filles.

LES DYSFONCTIONNEMENTS DU SYSTÈME DE JUSTICE MALIEN

L'insuffisance de ressources humaines et financières allouées au secteur de la justice entraîne de nombreux dysfonctionnements au sein de ce dernier. Ces problèmes font en sorte qu'il est illusoire pour les justiciables désirant porter leur dossier devant les tribunaux d'espérer obtenir une décision bien fondée en droit dans un délai raisonnable.

Les faibles ressources allouées au secteur de la justice

En 2019, le ministère de la Justice dispose d'à peine 0,8% du budget total de l'État, ce qui explique le manque de personnel, d'équipements, et de moyens matériels et techniques mis à la disposition de l'appareil judiciaire⁹⁹. De plus, les bureaux des services de justice ainsi que les tribunaux sont en mauvais état¹⁰⁰. Il existe également un manque d'équipements informatiques, surtout hors de la capitale¹⁰¹.

Par ailleurs, parce qu'il dispose d'un très faible budget, le secteur de la justice dépend presque entièrement des financements des bailleurs de fonds internationaux pour la mise en œuvre de ses politiques, voire pour la rémunération de ses fonctionnaires¹⁰². C'est également avec l'appui des partenaires techniques et financiers (PTF) que le Mali a pu financer la construction de nouvelles infrastructures, telles que des maisons d'arrêt ou encore les *One Stop Centers*¹⁰³.

92 Entrevue avec l'ODEF (24 septembre 2019).

93 *Gouvernance de la justice au Mali*, supra note 90 à la p 92.

94 UNESCO, « Mali », (2018), en ligne UNESCO <fr.unesco.org/countries/mali>.

95 The Hague Institute for Innovation of Law, « Besoins et satisfaction en matière de justice au Mali : problèmes juridiques dans la vie quotidienne » (2018) à la p 129, en ligne (pdf) : [HIIL <www.hiil.org/wp-content/uploads/2018/07/HiiL-Mali-JNS-report-FR-web.pdf>](http://hiil.org/wp-content/uploads/2018/07/HiiL-Mali-JNS-report-FR-web.pdf).

96 Entrevue avec l'AJM (25 septembre 2019).

97 CEDAW 2016, supra note 16 para 13. (Cette stigmatisation est d'autant plus forte lorsqu'il s'agit de violence sexuelle liée aux conflits, de violence basée sur le genre et les pratiques néfastes, l'esclavage sexuel, le viol et la torture).

98 CEDAW, *General Recommendation 33 on Women's Access to Justice*, 3 August 2015 (CEDAW/GC/33), para 17 (a).

99 Entrevue avec la CPS/MJS (26 septembre 2019).

100 DNAJ, USAID, *Rapport de synthèse de l'enquête conjointe DNAJ/USAID sur l'état des juridictions du Mali*, Bamako, 2016 à la p 21 [État des juridictions du Mali].

101 *Ibid* à la p 34.

102 *Antil*, supra note 9 à la p 91.

103 Les victimes de violences basées sur le genre peuvent recevoir au One Stop Center un accompagnement holistique (psychosocial, juridique, médical, etc.) à un seul et même endroit.

Actuellement au Mali, l'appui apporté par la communauté internationale en vue du maintien et du renforcement de ses structures juridiques est très important. Plus d'une dizaine de projets et de programmes d'appui à la justice sont mis en œuvre grâce à l'appui financier des bailleurs de fonds internationaux¹⁰⁴. Cette dépendance du secteur de la justice envers les bailleurs internationaux place ce dernier dans une situation de vulnérabilité extrême, puisqu'en cas de retrait de l'aide financière, le budget alloué par le gouvernement malien à la justice ne permettrait pas d'assurer son fonctionnement.

Le maigre budget alloué au secteur de la justice explique aussi l'insuffisance de ressources humaines au sein des tribunaux. Actuellement, 595 magistrat.e.s exercent au Mali¹⁰⁵. Sachant que la population malienne s'élève à plus de 19 millions d'habitant.e.s¹⁰⁶, le ratio magistrat.e.s par habitant.e.s est d'un.e magistrat.e pour 32 000 personnes. Alors que la moyenne européenne est de 20,9 magistrat.e.s pour 100 000 habitant.e.s, au Mali¹⁰⁷, ce ratio est de 3,1 pour 100 000 habitant.e.s. La mise en œuvre de la nouvelle carte judiciaire¹⁰⁸ en est d'ailleurs grandement ralentie, notamment en région, où les tribunaux créés en 2016 manquent toujours de ressources¹⁰⁹.

Le manque de magistrat.e.s crée également un engorgement des tribunaux, ce qui explique au moins en partie la lenteur des procédures menées devant les juridictions maliennes¹¹⁰. Le délai de traitement des dossiers ne permet pas le respect du droit à l'accès à la justice dans un délai raisonnable, bien qu'un arrêt de la Cour de Justice de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ait précisément intimé à l'État malien de se conformer aux standards internationaux en la matière¹¹¹. Cette lenteur est particulièrement préjudiciable lorsque la survie des justiciables dépend du prononcé et de l'exécution d'une décision. À titre d'exemple, une personne qui vit de l'agriculture et qui a été dépossédée de ses terres ne peut se permettre d'attendre trois ans qu'une décision soit rendue pour récupérer celles-ci puisque sa subsistance, ainsi que celle de sa famille, en dépendent¹¹².

Les données obtenues au cours du projet JUPREC révèlent qu'au moins trente dossiers judiciairisés sont en cours d'instance depuis au moins deux ans devant les juridictions maliennes, et que certains le sont depuis 2015¹¹³. À titre d'exemple, le dossier d'une victime de viol collectif porté devant les tribunaux en 2017 ne présente aucun signe d'avancement à ce jour malgré les nombreuses relances de l'avocat. Il s'agit d'une réalité pour beaucoup de victimes, qui ont le courage de porter plainte et qui sont ensuite déçues par l'incapacité du système judiciaire de faire ce qui est attendu de lui.

La formation insuffisante des acteurs et actrices de la justice

Les magistrat.e.s maliens participent de manière ponctuelle à des formations portant sur différentes thématiques, lesquelles sont le plus souvent organisées par des PTF. Par contre, ces formations ne font pas partie d'un programme de formation continue obligatoire, commun à toutes et tous les magistrat.e.s¹¹⁴. À cet égard, ces derniers expriment régulièrement leur besoin de formation, en particulier en informatique¹¹⁵. Bien que la maîtrise de l'outil informatique soit nécessaire à la rédaction de factum (jugement écrit), ou encore les recherches juridiques en ligne¹¹⁶, on constate que la majorité des magistrat.e.s ne maîtrisent pas les logiciels les

104 Projets mis en place par : USAID, le Canada, le Danemark, la France, les Pays-Bas, l'Union européenne, le Comité international de la Croix-Rouge, la MINUSMA, le PNUD, l'UNODC.

105 Entretien avec la CPS (26 septembre 2019).

106 World Bank, « Country Profile : Mali » (2018), en ligne : World Bank < https://databank.worldbank.org/views/reports/reportwidget.aspx?Report_Name=CountryProfile&Id=b450fd57&tab=y&dd=y&inf=n&zm=n&country=MLI>.

107 La difficulté à trouver d'autres données sous régionales, régionales ou canadiennes explique la seule comparaison avec l'Europe. Union Syndicale des Magistrats « Quelques Chiffres » (2016) à la p 16, en ligne (pdf) : www.union-syndicale-magistrats.org/web2/themes/fr/userfiles/fichier/reserves/communiqués/2016/communiqué3juin2016_a2.pdf.

108 La nouvelle carte judiciaire prévoit notamment la création de plusieurs tribunaux au Mali. *Loi n°2011-038/ du 15 juillet 2011 portant création de juridictions*, JO n°35, 2 septembre 2011 à la p 1374.

109 Entrevues avec l'AMDH (24 septembre 2019) et ASF Mali (25 septembre 2019).

110 Entrevues avec un groupe d'avocat.e.s (20 septembre 2018), l'AJM (25 septembre 2019) et la TRIJEUD (17 septembre 2019).

111 *Aminata Diantou Diane c République du Mali* (2018), CEDEAO, n° ECW/CCJ/JUD/14/18 aux para 44,45.

112 Entretien avec la TRIJEUD (17 septembre 2019). Il s'agit d'un cas reçu par la TRIJEUD, au sein d'une de ses cliniques juridiques.

113 Analyse des données collectées via l'outil de collecte de données permettant de recenser les dossiers judiciairisés le 6 novembre 2019. Cette donnée exclut les dossiers de Gao et de Tombouctou, du fait de la situation particulière des tribunaux dans ces régions.

114 État des juridictions du Mali, *supra* note 100 à la p 62.

115 *Ibid.*

116 *Ibid* à la p 64.

plus courants. Il y a également un important besoin de formation en droit international des droits humains¹¹⁷ ou encore sur les violences basées sur le genre (VBG)¹¹⁸.

De la même manière, l'offre de formations visant à renforcer les capacités des autres corps professionnels intervenant dans le secteur de la justice est presque inexistante¹¹⁹. Ces derniers déplorent un manque de formation en matière de collecte de données, en informatique¹²⁰ ainsi qu'en droit international des droits humains. Ce dernier besoin est exprimé de manière particulière par les agents de l'administration pénitentiaire¹²¹. Par ailleurs, une mise à jour des acquis de toute la chaîne de justice est primordiale afin de garantir le bon fonctionnement des juridictions et s'assurer d'offrir un service de justice de qualité¹²².

L'insécurité juridique liée aux difficultés d'obtention du jugement écrit

En principe, un jugement doit être rendu dans un délai raisonnable, souvent prévu par la loi. Par exemple, au Mali, le *Code de procédure civile, commerciale et sociale* prévoit qu'un jugement soit rendu dans les quinze jours suivant son prononcé¹²³. En pratique, toutefois, de nombreux factums ne sont pas rédigés, ou sont rédigés de façon très tardive¹²⁴.

Une raison qui explique cette lenteur est que le juge exige souvent des « frais de diligence » avant d'entamer la rédaction. En d'autres mots, les juges attendent qu'une des parties vienne lui verser un pot-de-vin afin qu'il rende son factum¹²⁵. Or, cela pose donc un problème de taille pour l'accès à la justice des personnes à qui l'on a signifié une décision favorable, mais sans factum, car elles sont alors dans l'impossibilité de faire exécuter la décision¹²⁶.

De manière générale, la difficulté à faire exécuter les décisions de justice constitue un problème majeur au Mali¹²⁷, qui a été relevé par le Médiateur de la République¹²⁸. L'inexécution est presque devenue « la règle »¹²⁹, ce qui constitue un déni de justice pour les justiciables¹³⁰. Cet immobilisme est dû aux entraves répétées des procureur.e.s dans le travail des huissier.e.s chargé.e.s de l'exécution des décisions¹³¹, notamment en refusant de signer la réquisition permettant à l'huissier.e de se faire accompagner par les agent.e.s de la force publique¹³², ou encore, en demandant aux agent.e.s de se retirer ou à l'huissier.e de surseoir à l'exécution alors que le processus a débuté¹³³.

La corruption constitue également un frein à la bonne exécution des décisions de justice. Il arrive souvent qu'une partie propose à l'huissier.e, au procureur ou à la procureure des pots-de-vin afin que ces dernier.e.s sursoient à l'exécution d'une décision défavorable. Les frais arbitraires exigés pour l'exécution des décisions (pour couvrir le déploiement des agent.e.s par exemple) sont aussi un obstacle à l'exécution des jugements. En effet, la partie ayant eu gain de cause renonce parfois à l'exécution lorsque les frais demandés sont trop élevés¹³⁴.

117 *Ibid* à la p 62.

118 Entrevue avec le FNUAP (3 octobre 2019).

119 État des juridictions du Mali, *supra* note 100 à la p 63.

120 Entrevue avec la CPS (26 septembre 2019).

121 Entrevue avec la CNDH (25 septembre 2019).

122 Entrevues avec la CNDH (25 septembre 2019) et ASF Mali (25 septembre 2019).

123 *Code de procédure civile, commerciale et sociale, Décret n°99-254 du 15 septembre 1999, modifié par le décret n°09-220/P-RM du 11 mai 2009*, JO 2009-23, art 464 alinéa 3.

124 État des juridictions du Mali, *supra* note 100 à la p 94.

125 Entrevue avec un groupe d'avocat.e.s (20 septembre 2019).

126 *Ibid*.

127 Entrevue avec une avocate (24 septembre 2019).

128 « Rapport annuel du médiateur de la République » (2017) à la p 10, en ligne (pdf) : *Médiateur du Mali* <www.mediateurdumali.com/files/RAPPORT-MEDIATEUR-2017-web.pdf>.

129 *Le procès équitable*, *supra* note 69 à la p 183.

130 *Ibid* à la p 189.

131 Entrevue avec l'AMDH (24 septembre 2019).

132 *Le procès équitable*, *supra* note 69 à la p 191.

133 *Ibid*.

134 Entrevue avec un juriste malien (5 novembre 2019).

Le non-respect des procédures : conditions de détention inadéquates et détentions arbitraires

Les arrestations et détentions arbitraires sont fréquentes, bien que les engagements internationaux du Mali¹³⁵ et le cadre législatif national interdisent pourtant ce genre de pratiques.

Malgré le délai de quarante-huit heures fixé par le *Code de procédure pénale*¹³⁶, les personnes placées en garde à vue sont souvent maintenues en détention plusieurs jours¹³⁷. Le Code prévoit également que les personnes en détention provisoire doivent être jugées dans un délai allant d'un à six mois pour les délits¹³⁸ et d'un an pour les crimes¹³⁹. Cependant, de nombreux accusés sont placés en détention pendant plusieurs années avant que leur dossier ne soit jugé¹⁴⁰.

De plus, les personnes détenues sont soumises à de mauvaises conditions sanitaires et médicales¹⁴¹. La surpopulation des prisons maliennes est également problématique. En 2018, la maison centrale d'arrêt de Bamako comptait plus de 2000 personnes détenues, alors que l'infrastructure a une capacité de 400 détenus¹⁴².

La situation des femmes en détention est particulièrement difficile, car elles ne sont pas toujours séparées des détenus masculins en plus de subir des abus commis par la police et les autorités pénitentiaires¹⁴³. À cela s'ajoute le fait que les femmes enceintes ou accompagnées de leurs enfants ne bénéficient pas d'un traitement adapté à leur situation particulière¹⁴⁴.

UN CADRE NORMATIF NE GARANTISSANT PAS L'ACCÈS À LA JUSTICE

Le cadre normatif malien présente plusieurs lacunes qui peuvent constituer des obstacles à l'accès à la justice, particulièrement pour les personnes en situation de vulnérabilité. Tout d'abord, l'absence de loi criminalisant les violences basées sur le genre, ou prévoyant la protection des victimes et témoins impliqués dans des procédures judiciaires empêche de nombreuses personnes d'accéder à la justice par peur de représailles. Puis, la Loi d'entente nationale¹⁴⁵, récemment adoptée, constituera sans aucun doute un obstacle majeur à l'accès à la justice dès lors qu'elle sera mise en œuvre, puisqu'elle permet potentiellement l'amnistie de milliers d'auteurs.e.s présumé.e.s de violations des droits humains commises pendant la crise, et prive par conséquent les victimes de la possibilité de voir les responsables accusés et condamnés pour les actes commis.

L'absence de loi sur les violences basées sur le genre criminalisant les pratiques néfastes

De nombreuses traditions culturelles discriminatoires envers les femmes et les filles persistent au Mali, telles que les mariages d'enfants, les mariages forcés, les mutilations génitales féminines (MGF) ou encore le lévirat ou le sororat¹⁴⁶. Au Mali, 91 % des filles et femmes âgées de 15 à 49 ans et 69 % des filles de 0 à 14 ans ont subi une MGF¹⁴⁷. Le taux de prévalence de mariages précoces est également très élevé, plus de la moitié des filles

135 Voir par exemple le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* prévoit que « [n]ul ne peut faire l'objet d'une arrestation ou d'une détention arbitraire ». *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 19 décembre 1966, 999 RTNU 171 art 9 (entrée en vigueur : 23 mars 1976, accession du Mali le 16 juillet 1974).

136 *Loi n°92-020 du 23 septembre 1992 modifiée par la Loi n°2013-16 du 21 mai 2013*, art 76 [Code de procédure pénale].

137 « Mali » (2018), en ligne : *Freedom House* <freedomhouse.org/report/freedom-world/2018/mali>.

138 *Code de procédure pénale*, arts 125-127.

139 *Ibid.*, art 135.

140 « Country Reports on Human Rights Practices for 2018 » (2018) à la p 9, en ligne (pdf) : *United States Department of Justice* <www.justice.gov/eoir/page/file/1149551/download> [Country reports on human rights].

141 *Ibid.* à la p 5.

142 *Ibid.*

143 *CEDAW 2016, supra note 16 à la p 14*

144 *Ibid.*

145 *Loi 2019-042 du 24 juillet 2019 portant Loi d'entente nationale*, JO, 16 août 2019, no 26.

146 *CEDAW 2016, supra note 16 à la p 19*. Le lévirat est une pratique répandue au Mali selon laquelle une veuve doit épouser un frère de son mari défunt; le sororat est la pratique selon laquelle le veuf doit épouser une sœur de son épouse défunte.

147 Health Policy Plus, « Les raisons pour lesquelles nous avons besoin d'une loi contre les violences basées sur le genre au Mali » à la p 1, en ligne (pdf) : *Health Policy Plus* <www.healthpolicyplus.com/ns/pubs/10241-10441_MaliGenderViolenceMedialInfographicFR.pdf>.

maliennes étant mariées avant 18 ans¹⁴⁸. Enfin, près de quatre femmes sur dix (38%) âgées de plus de 15 ans ont subi des violences physiques, principalement exercées par leur conjoint¹⁴⁹.

Malgré cet état de fait, il n'existe pas de loi spécifique contre les VBG¹⁵⁰ au Mali, bien que l'État soit tenu de prendre des mesures législatives pour criminaliser certaines pratiques néfastes en vertu du Protocole de Maputo¹⁵¹. Les pratiques néfastes discriminatoires envers les femmes et les filles ne se retrouvent pas seulement dans la coutume, le Code des personnes et de la famille contenant également de nombreuses dispositions discriminatoires envers ces dernières, notamment celles fixant l'âge légal du mariage à 18 ans pour les garçons et 16 ans pour les filles, cet âge pouvant être diminué à 15 ans pour les filles avec le consentement de leurs parents¹⁵².

En 2016, le CEDAW a recommandé au Mali d'accélérer l'adoption et l'application d'une loi sur la lutte contre les VBG et d'ériger les différentes pratiques néfastes mentionnées ci-dessus en infractions pénales¹⁵³. Le CEDAW a également recommandé à l'État malien de finaliser un projet de loi visant à interdire les MGF et de faire en sorte que cette pratique soit sanctionnée par le Code de protection de l'enfant¹⁵⁴. Depuis 2016, ces recommandations n'ont toujours pas été mises en œuvre par l'État malien, malgré les campagnes de plaidoyer de la société civile malienne.

L'adoption d'une loi criminalisant les VBG pourrait contribuer à la mise en place d'un cadre législatif permettant de mettre un terme à l'impunité, en offrant aux victimes la possibilité de porter plainte tout en sachant que cette démarche ne restera pas lettre morte, mais entraînera la tenue d'une enquête et, le cas échéant, d'un procès.

L'absence de loi pour la protection des victimes et témoins

L'absence de lois, de politiques et de programmes relatifs à la protection des victimes et témoins au Mali constitue une limite importante à l'accès à la justice et à la lutte contre l'impunité, en particulier pour les victimes et les témoins de graves violations des droits humains, qui craignent souvent les représailles et, pour cette raison, renoncent à dénoncer les violations commises à leur encontre, surtout lorsque les présumé.e.s agresseur.e.s font partie de groupes armés toujours actifs. À titre d'exemple, le Pôle judiciaire spécialisé (PJS)¹⁵⁵ a récemment entamé des enquêtes à propos du massacre perpétré à Ogossagou en mars 2019 et qui a causé la mort de plus de 160 personnes. La milice présumée avoir commis ces violences s'est alors engagée dans un cycle de représailles et de violences dirigées contre les civils. Dans de telles circonstances, les victimes qui acceptent de collaborer avec le PJS risquent leur vie.

Au Mali, les cas de VBG sont rarement dénoncés « par crainte de représailles, ou encore parce que les victimes craignent d'être stigmatisées »¹⁵⁶. Des mesures de protection adéquates permettraient de garantir la protection des victimes et des témoins contre l'intimidation, les représailles, ainsi que d'éviter de nouveaux traumatismes au cours de l'enquête et tout au long de la procédure judiciaire¹⁵⁷.

148 *Ibid.*

149 *Ibid.*

150 La violence basée sur le genre (VBG) désigne tout acte nuisible ou préjudiciable perpétré contre le gré d'une personne, et qui est basé sur les différences socialement prescrites entre hommes et femmes (le genre), voir : IASC, « Directive pour l'intégration des interventions ciblant la violence basée sur le genre dans l'action humanitaire » (2015) à la p 5, en ligne (pdf) : [GBV Guidelines <gbv-guidelines.org/wp/wp-content/uploads/2016/03/2015-IASC-Directrices-VBG_version-francaise.pdf>](https://www.guidelines.org/wp/wp-content/uploads/2016/03/2015-IASC-Directrices-VBG_version-francaise.pdf).

151 *Protocole à la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples relatif aux droits des femmes*, Union africaine, 11 juillet 2003, (entrée en vigueur : 25 novembre 2005) art 2 b.

152 *Loi N°2011-087 du 30 décembre 2011 portant code des personnes et de la famille*, JO, 2 septembre 2012, art 281.

153 *CEDAW 2016*, *supra* note 16 au para 20.

154 *Ibid* au para 22.

155 Le pôle judiciaire spécialisé de lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée est responsable d'enquêter sur les matières relevant de sa compétence.

156 *Lettre datée du 8 août 2018, adressée à la Présidente du Conseil de sécurité par le Groupe d'experts créé en application de la résolution 2374 (2017) du Conseil de sécurité sur le Mali*, Doc NU S/2018/581, 9 août 2018, au para 170.

157 *Lignes directrices sur la lutte contre les violences sexuelles et leurs conséquences en Afrique*, ComADHP, 60^{ème} sess (2017), p.35; *Rapport du Secrétaire général sur les violences sexuelles liées aux conflits*, doc off S/2018/250, doc SG NU 2018, p.19.

Pour ce qui est des enfants victimes et témoins, leur intérêt supérieur doit être au cœur de l'enquête et du processus judiciaire¹⁵⁸. Ces dernier.e.s doivent être traité.e.s avec sensibilité et bienveillance, en prenant notamment en compte leur situation et leurs besoins¹⁵⁹.

Une Loi d'entente nationale qui nuit aux efforts de lutte contre l'impunité

La Loi d'entente nationale (LEN) adoptée en juin 2019¹⁶⁰ prévoit l'exonération de poursuites pénales pour de nombreuses personnes accusées ou soupçonnées d'avoir commis des crimes graves pendant la crise¹⁶¹. La LEN rend par conséquent le PJS « quasi inopérant » puisqu'il devient impossible pour celui-ci de poursuivre certain.e.s auteur.e.s présumé.e.s de crimes relevant de sa compétence en raison des amnisties¹⁶².

La mise en œuvre de cette loi nuit à l'effort de lutte contre l'impunité impulsé par le gouvernement malien ainsi que les organisations de la société civile et constitue un obstacle supplémentaire à l'accès à la justice des victimes de graves violations de droits humains commises depuis le début du conflit en 2012.

Ainsi donc, tout comme lors de l'élaboration de l'état des lieux en 2016, l'insécurité, la corruption du système judiciaire malien, l'inaccessibilité de la justice, les dysfonctionnements de la justice ainsi qu'un cadre normatif lacunaire demeurent en 2019 les principaux défis en matière d'accès à la justice au Mali. Malgré cela, on constate plusieurs changements positifs dans ce domaine, qui représentent autant de raisons d'espérer pour l'avenir.

158 *Lignes directrices en matière de justice dans les affaires impliquant les enfants victimes et témoins d'actes criminels*, Doc NU E/2005/INF/2/Add.1, 22 juillet 2005, art 8.

159 *Lignes directrices en matière de justice dans les affaires impliquant les enfants victimes et témoins d'actes criminels*, Doc NU E/2005/INF/2/Add.1, 22 juillet 2005, art. 8.

160 *Loi 2019-042 du 24 juillet 2019 portant Loi d'entente nationale*, JO, 16 août 2019, no 26.

161 ASFC, « La loi d'entente nationale : une menace pour la paix, la réconciliation et les droits des victimes au Mali » (2019) à la p 18, en ligne (pdf) : ASFC < www.asfcanada.ca/site/assets/files/7636/loi-entente-nationale-menace-paix-droits-victimes.pdf>.

162 *Ibid* à la p 21.

LES PRINCIPALES AVANCÉES EN MATIÈRE D'ACCÈS À LA JUSTICE AU MALI

Comme plusieurs ne parviennent pas à accéder à la justice au Mali en raison des obstacles mentionnés, les tribunaux régionaux de protection des droits humains (Cour de justice de la CEDEAO, Cour africaine des droits de l'Homme et des peuples) ainsi que la CPI représentent souvent les seuls fora vers lesquelles les victimes peuvent se tourner dans l'espoir d'obtenir justice. Par ailleurs, conscient de devoir assumer ses responsabilités sur le plan interne plutôt que de s'en remettre à des instances supranationales, l'État malien entend pallier les lacunes de son système de justice en engageant des processus de réforme destinés à favoriser l'accès à la justice.

L'ACCÈS À LA JUSTICE PAR LE BIAIS DE RECOURS RÉGIONAUX ET SOUS RÉGIONAUX

En 2018, deux affaires portées devant des instances régionales de protection des droits humains ont permis de mettre en lumière les lacunes du système de justice et de reconnaître que l'État malien a failli à sa responsabilité de protéger le droit de ses citoyens de demander et d'obtenir justice.

En mai 2018, la CJCEDEAO a rendu un arrêt dans l'affaire *Aminata Diantou Diane c République du Mali* concernant la violation du droit de la requérante à faire entendre sa cause équitablement dans un délai raisonnable. Dans cette décision, la Cour a souligné « [...] que la plupart des plaintes de la requérante ci-dessus évoquées, ont connu sur le plan procédural, des péripéties incompréhensibles qui frisent le déni de justice »¹⁶³.

La Cour a ainsi rappelé l'obligation du Mali d'aménager son système judiciaire de manière à répondre à l'exigence d'une justice prompte, sous peine d'engager sa responsabilité¹⁶⁴ et a conclu que le Mali a violé le droit de la requérante à faire entendre sa cause équitablement dans un délai raisonnable, du fait de la « défaillance du système judiciaire »¹⁶⁵.

Dans la décision *Association pour le progrès et la défense des droits des femmes maliennes (APDF) et Institute for Human Rights and Development in Africa (IHRDA) c Mali*¹⁶⁶, la Cour africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP) a statué en mai 2018 sur une affaire concernant les pratiques discriminatoires envers les femmes au Mali, plus particulièrement les mariages forcés de jeunes filles. Le Code des personnes et de la famille du Mali prévoit que les officiers d'état civil et les ministres du Culte sont compétents pour prononcer le mariage, mais sans pour autant prévoir d'obligation pour les ministres du Culte de vérifier le consentement des époux¹⁶⁷.

¹⁶³ *Aminata Diantou Diane c République du Mali* (2018), CEDEAO, n° ECW/CCJ/JUD/14/18, au para 43.

¹⁶⁴ *Ibid* au para 42.

¹⁶⁵ *Ibid* aux para 44, 45.

¹⁶⁶ *Association pour le progrès et la défense des droits des femmes maliennes (APDF) et Institute for Human Rights and Development in Africa (IHRDA) c Mali* (2018), Requête n° 046/2016 [Affaire APDF et IHRDA c Mali].

¹⁶⁷ *Loi n° 11 – 080/AN-RM portant code des personnes et de la famille*, 2 décembre 2011, art 281 et 300.

La partie défenderesse a fait valoir que les requérants n'avaient pas épuisé les voies de recours internes, une condition de recevabilité essentielle pour que la CADHP dispose de la requête¹⁶⁸. En l'espèce, le seul recours envisageable sur le plan interne pour la partie demanderesse était le recours en inconstitutionnalité de la loi¹⁶⁹. Toutefois, comme ce recours ne peut être exercé au Mali par les organisations non gouvernementales (ONG) de défense des droits humains, la partie demanderesse ne pouvait emprunter cette voie¹⁷⁰. La CADHP s'est ainsi jugée compétente pour entendre le recours¹⁷¹.

À ce sujet, il convient d'insister sur le fait qu'il n'existe pas de voie juridictionnelle au Mali pour que les personnes physiques ou morales puissent contester la constitutionnalité ou contrôler la conventionalité d'une loi. Une fois les lois publiées, cette possibilité n'est réservée qu'à quelques acteurs ou actrices officiels¹⁷². La privation de cette « arme judiciaire » au plus grand nombre à l'exception de quelques membres de l'élite constitue assurément un obstacle supplémentaire à l'accès à la justice au Mali.

Dans sa décision, la Cour a conclu que les lacunes du Mali sur le plan législatif constituent une violation de l'article 2(2) du Protocole de Maputo visant à mettre un terme aux pratiques traditionnelles néfastes à l'égard des femmes¹⁷³. La CADHP a ordonné au Mali de réviser le Code des personnes et de la famille afin d'honorer ses obligations internationales en la matière¹⁷⁴.

Depuis le prononcé de la décision, le gouvernement malien n'a pas donné suite à l'ordonnance de la CADHP, mais a néanmoins annoncé en juin 2018 que les ministres du Culte doivent désormais remplir un document devant contenir le consentement au mariage.

Par ailleurs, la CADHP ne s'est pas prononcée dans cette décision sur l'obligation du Mali d'offrir un recours effectif devant les juridictions ou autorités nationales aux personnes ayant subi des pratiques préjudiciables, afin que les violations subies fassent l'objet d'enquêtes « [r]apides, impartiales et indépendantes » tel que préconisé par le CEDAW¹⁷⁵.

DEUX AFFAIRES CONCERNANT DES VIOLATIONS COMMISES AU MALI DEVANT LA COUR PÉNALE INTERNATIONALE

La Cour pénale internationale (CPI) a été saisie récemment de deux situations concernant des violations graves des droits humains commises au Mali. La compétence de la CPI pour connaître des crimes internationaux commis au Mali est une opportunité, en ce qu'elle permet de créer une tribune pour que les victimes de ces crimes puissent faire valoir leurs droits, en l'absence de possibilités réelles d'obtenir justice dans leur pays.

¹⁶⁸ *Affaire APDF et IHRDA c Mali*, *supra* note 163 au para 36.

¹⁶⁹ *Ibid* au para 39-42.

¹⁷⁰ *Ibid* au para 39-42.

¹⁷¹ *Ibid* au para 43, 45.

¹⁷² « Les lois organiques sont soumises par le premier ministre à la Cour constitutionnelle avant leur promulgation.

Les autres catégories de lois, avant leur promulgation, peuvent être déférées à la Cour constitutionnelle soit par le président de la République, soit par le premier ministre, soit par le président de l'Assemblée nationale ou un dixième des députés, soit par le président du Haut Conseil des collectivités ou un dixième des conseillers nationaux, soit par le président de la Cour suprême. » République du Mali, Constitution, art 88.

¹⁷³ *Affaire APDF et IHRDA c Mali*, *supra* note 163 au para 125.

¹⁷⁴ IHRDA, « IHRDA, APDF obtiennent un jugement favorable contre le Mali dans le tout premier procès devant la Cour africaine reconnaissant les violations des dispositions du Protocole de Maputo » (11 mai 2018), en ligne : www.ihrda.org/fr/2018/05/communiqu%C3%A9-de-presse-ihrda-apdf-obtiennent-un-jugement-favorable-contre-le-mali-dans-le-tout-premier-proc%C3%A9s-devant-la-cour-africaine-reconnaissant-les-violations-des-dispositions-du-protocole-d/.

¹⁷⁵ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et Comité des droits de l'enfant, « Recommandation générale/observation générale conjointe N° 31 du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes et N°18 du Comité des droits de l'enfant sur les pratiques préjudiciables » (4 novembre 2014) à la p 5, en ligne : documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/627/79/PDF/N1462779.pdf?OpenElement.

L'affaire Al Mahdi

En septembre 2016, la CPI a condamné Al Mahdi à neuf ans d'emprisonnement pour avoir dirigé des attaques contre des mausolées et des monuments historiques à Tombouctou, dans le nord du Mali, en juin et juillet 2012¹⁷⁶. Huit victimes ont pris part à cette procédure¹⁷⁷.

En août 2017, les juges saisis de l'affaire ont prononcé une ordonnance prévoyant des réparations individuelles pour les personnes dont les sources de revenus dépendaient exclusivement des monuments protégés, ainsi que des réparations collectives pour la communauté de Tombouctou¹⁷⁸.

D'après les informations transmises par une délégation de la CPI lors de son passage à Bamako en octobre 2019, les réparations collectives devraient être effectives à partir du premier semestre de 2020 et viseront la réhabilitation, la sécurisation et l'entretien des sites des mausolées¹⁷⁹. Selon les représentant.e.s de la CPI, l'octroi des réparations individuelles prendra plus de temps, car il est nécessaire d'identifier préalablement les familles ayant un lien avec les lieux saints¹⁸⁰.

Si cette réparation au profit des victimes de la crise de 2012 est une avancée significative pour l'accès à la justice au Mali, il reste que les réparations proposées se limitent à la ville de Tombouctou et que les charges qui ont mené à la conviction de M. Al Mahdi portaient seulement sur des atteintes aux biens. Il est donc souhaitable que les efforts pour obtenir la réparation par voie judiciaire des crimes internationaux commis contre les personnes soient intensifiés au Mali, en application du principe de complémentarité positive. D'autre part, il est louable que la CPI poursuive des auteur.e.s de crimes autres que ceux retenus contre M. Al Mahdi, tels que M. Al Hassan pour des crimes perpétrés à l'encontre des habitants et surtout des habitantes de Tombouctou durant la crise de 2012.

L'affaire Al Hassan

Le 30 septembre 2019, la Chambre préliminaire a rendu une décision confirmant les charges de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité portées à l'encontre de M. Al Hassan et a renvoyé l'affaire à procès. L'accusé est soupçonné d'avoir participé à des crimes de guerre et crimes contre l'humanité commis pendant l'occupation de la ville de Tombouctou en 2012, par le mouvement terroriste islamiste Ansar Dine. Il aurait notamment participé à la politique de mariages forcés qui aurait donné lieu à des viols et à la réduction de femmes et jeunes filles à l'état d'esclaves sexuelles¹⁸¹.

Jusqu'à ce jour, aucun.e auteur.e des violences perpétrées entre 2012 et 2013 n'avait été jugé.e coupable de crimes internationaux devant les instances nationales maliennes. Il s'agit donc d'une importante percée en matière d'accès à la justice pour les 882 victimes ayant pris part à la procédure¹⁸².

La compétence de la CPI pour connaître de ces deux affaires constitue une opportunité d'accès à la justice pour de nombreuses victimes, notamment des femmes victimes de violences sexuelles. Parallèlement, des réformes ont eu lieu au niveau national visant à intensifier les efforts de lutte contre l'impunité, en application du principe de complémentarité.

176 *Le Procureur c. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, ICC-01/12-01/15, Jugement portant condamnation (27 septembre 2016) (Cour pénale internationale pour la République du Mali, Chambre de première instance VIII), en ligne : ICC-CPI <www.icc-cpi.int/Pages/record.aspx?docNo=ICC-01/12-01/15-171-tFRA&ln=fr>.

177 Amnistie internationale, « Mali, le jugement historique rendu par la CPI contre Al Mahdi doit ouvrir la voie à une justice plus globale pour le conflit au Mali » (27 septembre 2016), en ligne : *Amnistie internationale* <amnistie.ca/sinformer/communiqués/international/2016/mali/jugement-historique-rendu-par-cpi-contre-al-mahdi-doit>.

178 *Le Procureur c. Ahmad Al Faqi Al Mahdi*, ICC-01/12-01/15, Ordonnance de réparation (17 août 2017) au para 83 (Cour pénale internationale pour la République du Mali, Chambre de première instance VIII), en ligne : ICC-CPI <www.icc-cpi.int/CourtRecords/CR2017_05173.PDF>.

179 « Les victimes d'Ahmad Al Faqi Al Mahdi bientôt indemnisées » (17 octobre 2019), en ligne : *DW Made for minds* <www.dw.com/fr/les-victimes-dahmad-al-faqi-al-mahdi-bient%C3%B4t-indemnis%C3%A9es/a-50876840>.

180 *Ibid.*

181 CPI, « Fiche d'information sur l'affaire » (septembre 2019) à la p 1, en ligne (pdf) : ICC-CPI <www.icc-cpi.int/CaselInformationSheets/al-hassanFra.pdf>.

182 Avocats sans frontières Canada, « Al-Hassan devant la Cour pénale internationale : un moment décisif pour la lutte contre l'impunité au Mali » (26 septembre 2019), en ligne : ASFC <www.asfc.ca/site/assets/files/7254/2019-09-26-communique_al-hassan_vff_ml.pdf>.

LES DIVERSES RÉFORMES FAVORISANT L'ACCÈS À LA JUSTICE AU MALI

Au cours des dernières années, plusieurs réformes démontrant la volonté de l'État malien de renforcer l'accès à la justice au Mali ont vu le jour. On pense notamment à l'élargissement des compétences du Pôle judiciaire spécialisé, au renouvellement du mandat et à la création d'antennes régionales à la CVJR et à la refondation en 2016 de la Commission nationale des droits de l'Homme (CNDH).

L'élargissement des compétences du Pôle judiciaire spécialisé

Le PJS a été créé au départ pour agir en tant que cabinet d'instruction spécialisé en matière d'enquête et de poursuite des crimes de terrorisme et autres crimes liés à la criminalité transnationale organisée au sein du TGI de la Commune VI du district de Bamako¹⁸³. Depuis juillet 2019, le Pôle est devenu compétent pour juger des crimes contre l'humanité, des crimes de guerre, de génocide, de terrorisme, de financement du terrorisme et de blanchiment des capitaux¹⁸⁴. Il a donc compétence pour enquêter sur les violences perpétrées depuis 2012 au Mali et poursuivre les auteur.e.s présumé.e.s¹⁸⁵. L'élargissement des compétences du PJS permet désormais de remédier à l'absence d'instance judiciaire spécialisée compétente pour traiter ce type de dossiers¹⁸⁶.

Pour accomplir sa mission, le Pôle dispose de moyens d'enquête qui lui sont propres tels que la mise sur écoute téléphonique¹⁸⁷ et les perquisitions domiciliaires sous des conditions dérogatoires au droit commun¹⁸⁸. Il peut de plus garder à vue des présumés terroristes pour une durée supérieure à 48 heures¹⁸⁹. Pour accomplir son mandat, le procureur du PJS dispose d'une brigade d'investigation spécialisée qui procède à l'instruction et aux enquêtes¹⁹⁰. Néanmoins, des mesures destinées à outiller le Pôle afin qu'il puisse assumer ces responsabilités élargies sont nécessaires, notamment à travers la mise en place d'antennes régionales au centre et au nord du Mali. Il est également primordial de mobiliser les ressources humaines nécessaires afin que le PJS soit en mesure d'accomplir le mandat qui lui est confié¹⁹¹.

Le renouvellement du mandat de la Commission Vérité Justice Réconciliation et la création d'antennes régionales

La Commission Vérité Justice Réconciliation (CVJR), créée en 2014, a pour mission de contribuer à la restauration d'une paix durable à travers la recherche de la vérité, la réconciliation et la consolidation de l'unité nationale et des valeurs démocratiques¹⁹². Le mandat de la CVJR a été renouvelé jusqu'au 31 décembre 2021¹⁹³ et ses travaux couvrent désormais la période qui s'étend de 1960 à 2019¹⁹⁴.

183 *Loi n°2013-016 du 21 mai 2013 portant modification du code de procédure pénale*, art 610-1.

184 *Loi n°2019-050 du 24 juillet 2019 portant modification de la Loi n°01-0808 du 20 août 2001, modifiée, portant code de procédure pénale*, 24 juillet 2019, art 1.

185 *Ibid.*

186 Avocats sans frontières Canada, communiqué, « Élargissement des compétences du Pôle judiciaire spécialisé au Mali : ASFC salue le dépôt d'un projet de loi favorable à la lutte contre l'impunité et aux droits des victimes » (4 juin 2019), en ligne : ASFC <www.asfc.ca/site/assets/files/7254/20190604_polespecialise.pdf>.

187 *Loi n°2019-050 du 24 juillet 2019 portant modification de la Loi n°01-0808 du 20 août 2001, modifiée, portant code de procédure pénale*, supra note 184 art 71.

188 *Ibid.*

189 *Ibid.*, art 76.

190 *Décret n°2015-0723/P-RM du 9 novembre 2015*, art 3.

191 Entretien avec la MINUSMA (27 septembre 2019).

192 *Ordonnance N°2014-003/P-RM du 15 janvier 2014 portant création de la CVJR*, 15 janvier 2014, art 2.

193 *Ordonnance n°2019-023/P-RM du 27 septembre 2019 portant modification de l'ordonnance N°2014-003/P-RM du 15 janvier 2014 portant création de la CVJR*, JO, 30 octobre 2019, n° 36 à la p 1411, art 1 nouveau, en ligne (pdf) : Secrétariat général du Gouvernement <sgg-mali.ml/JO/2019/mali-jo-2019-36.pdf>.

194 *Ibid.*, art 3 nouveau. Initialement, la période était de 1960 à 2013.

Depuis 2015, en plus de l'antenne de Bamako, quatre antennes régionales de la CVJR ont été mises en place à Ségou, Gao, Mopti et Tombouctou afin de rapprocher la Commission des victimes¹⁹⁵. Ces antennes sont chargées de la prise de dépositions des victimes et témoins, d'enquêter sur les violations graves des droits humains et d'assister les commissaires pour l'organisation d'audiences publiques¹⁹⁶.

La justice offerte par la CVJR est réparatrice et vise à donner la parole aux victimes. Le travail de la CVJR est complémentaire au travail effectué par les acteurs et actrices de la justice dite « formelle » et représente un mode alternatif pour les victimes d'accéder à une forme de justice¹⁹⁷. Par conséquent, le renouvellement de ce mandat et la mise en place d'antennes régionales représentent une avancée relative à l'accès à la justice transitionnelle des victimes de graves violations des droits humains, notamment les femmes et les enfants.

La refondation de la Commission nationale des droits de l'Homme

La Commission nationale des droits de l'Homme (CNDH), refondée en 2016¹⁹⁸, a pour mission la protection et la promotion des droits humains, ainsi que la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants¹⁹⁹. L'Expert indépendant des Nations Unies sur la situation des droits de l'homme au Mali s'est d'ailleurs réjoui

que le Mali dispose maintenant d'une institution indépendante des droits de l'homme qui est conforme aux Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Principes de Paris). Il note que cette institution pourrait jouer un rôle capital dans la protection des droits économiques, sociaux et culturels en donnant des conseils et en formulant des recommandations à l'intention du Gouvernement pour lui rappeler ses obligations en droit international.²⁰⁰

La CNDH est chargée entre autres de recevoir des plaintes individuelles ou collectives à propos de toute allégation de violation des droits humains, d'offrir une assistance juridique aux plaignant.e.s, d'entreprendre des enquêtes et d'adresser aux autorités concernées des recommandations visant à renforcer le respect et la protection des droits humains²⁰¹.

Dans le cadre de son mandat, la CNDH peut, par exemple, visiter des lieux de privation de liberté de façon inopinée afin de s'assurer du respect des conditions de détention. La CNDH offre également des services d'assistance judiciaire à des personnes ayant subi des violations des droits humains. Au cours de l'année 2019, une vingtaine de personnes seulement ont bénéficié de l'assistance judiciaire offerte par la CNDH²⁰².

Le mandat de la CNDH est fondamental afin de garantir l'accès à la justice des personnes ayant subi des violations des droits humains, notamment les personnes détenues, qui n'ont pas accès à l'assistance judiciaire offerte par les OSC ou par les BAJ. Cependant, les actions de la CNDH sont limitées au budget qui lui est alloué par le ministère de la Justice, qui dispose lui-même d'un budget restreint.

195 Décret n°2015-0884/P-RM du 31 décembre 2015 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de la CVJR, 31 décembre 2015, art 4; MINUSMA et Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme, « Droits de l'homme et processus de paix au Mali (janvier 2016 – juin 2017) » (février 2018) à la p 45, en ligne (pdf) : Relief Web <reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/rapport_public_fevrier_2018.pdf>.

196 CVJR, « Stratégie d'intervention 2016-2018 » à la p 24, en ligne (pdf) : CVJR Mali <cvjrmali.com/data/documents/Strategie-CVJR-FINAL_1.pdf> [Stratégie d'intervention].

197 *Ibid* à la p 13.

198 Une institution du même nom avait été créée en 2009, pour être remplacée par l'institution actuelle en 2016. *Loi n° 2016-036/ du 7 juillet 2016 portant création de la Commission nationale des Droits de l'Homme*, JO, 7 juillet 2016, 1228, en ligne (pdf) : *Organisation internationale du Travail* <www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/103127/125062/F21441908/MLI-103127.pdf> [Loi n° 2016-036]; *Décret n° 2016-0853/P-RM du 8 novembre 2016 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de la Commission nationale des droits de l'Homme*, JO, 8 novembre 2016, 1930, en ligne (pdf) : *Organisation internationale du Travail* <www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/103430/125630/F1776565748/MLI-103430.pdf>.

199 *Loi n° 2016-036/ du 7 juillet 2016 portant création de la Commission nationale des Droits de l'Homme*, *supra* note 198, art 3.

200 Conseil des droits de l'homme, *Rapport de l'Expert indépendant sur la situation des droits de l'homme au Mali*, 10 février 2017, trente-quatrième session, (A/HRC/34/72).

201 *Loi n° 2016-036/ du 7 juillet 2016 portant création de la Commission nationale des Droits de l'Homme*, *supra* note 198, art 4.

202 Entretien avec la CNDH (24 septembre 2019).

Un projet de loi de programmation et d'orientation du secteur de la justice 2020-2024

Un projet de loi de programmation et d'orientation du secteur de la justice couvrant la période 2020 à 2024 a été adopté en Conseil des ministres le 16 octobre 2019 et doit être adopté ou refusé par l'Assemblée nationale prochainement²⁰³.

L'objectif de cette loi est de bâtir un système de justice accessible, efficace et performant de nature à restaurer la confiance des citoyens et des justiciables. Les objectifs spécifiques sont notamment d'améliorer la gouvernance des services judiciaires, de renforcer la lutte contre la corruption, de contribuer à la promotion du genre et à la lutte contre les VBG, d'améliorer l'accessibilité au droit, d'assurer la formation initiale et le perfectionnement des acteurs de la justice, ou encore d'améliorer les conditions de détention. Il s'agit de réponses aux défis identifiés au sein de cet état des lieux.

Les résultats souhaités sont notamment la mise en œuvre de la carte judiciaire, la revalorisation du rôle des autorités traditionnelles dans la distribution de la justice à travers une réforme législative, la formation des autorités traditionnelles, l'amélioration des conditions salariales du personnel judiciaire, la fourniture d'équipements matériels adéquats aux structures de la justice, le renforcement de l'accès à la justice, la poursuite de l'humanisation des conditions de détention dans les établissements pénitentiaires, le renforcement de l'État de droit à travers l'impartialité de la justice et le renforcement du PJS.

À première vue, ce projet de loi semble constituer une avancée substantielle pour l'accès à la justice. Il faut néanmoins que le gouvernement y accorde un financement conséquent afin de pouvoir atteindre les résultats prévus, sans le concours de partenaires financiers internationaux.

Les différentes réformes mentionnées reflètent une volonté politique de relever les défis auxquels est confronté le secteur de la justice afin d'améliorer l'accès à la justice des Maliens. En parallèle, de nouvelles perspectives de changements positifs en matière d'accès à la justice voient le jour, en particulier à l'initiative de la société civile malienne.

203 Il n'y a pas encore de document officiel. Le texte n'a pas encore été soumis au Conseil des ministres. Entrevue avec la DNAJS (26 septembre 2019) à Bamako. Voir Ministère de la Justice, « La salle de conférence du ministère de la Justice et des Droits de l'Homme a abrité les travaux de l'atelier de validation de l'avant-projet de la loi d'orientation et de programmation du secteur de la Justice le mardi 09 juillet dernier. », juillet 2019, en ligne : http://www.justice.gouv.ml/#/mjm/article/flashinfo_1 ; Maliactu, « Mali : Un projet de loi sur la programmation de la justice en vue ! », 9 octobre 2019, en ligne : <https://maliactu.net/mali-un-projet-de-loi-sur-la-programmation-de-la-justice-en-vue/> .

LES PERSPECTIVES DE RENFORCEMENT DE L'ACCÈS À LA JUSTICE AU MALI

Cette section vise à identifier les besoins, les différentes perspectives de changements positifs, les bonnes pratiques ainsi que les nouvelles tendances qui se dessinent en matière d'accès à la justice.

LES EFFORTS DE LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Il existe au Mali plusieurs organes chargés de lutter contre la corruption. Le Bureau du vérificateur général (BVG)²⁰⁴ a pour mission de contrôler l'administration et a permis par son action de montrer l'étendue de la corruption au sein des institutions étatiques. Il s'agit de « [I]la plus active des institutions anticorruption au Mali »²⁰⁵. Cependant, les réformes proposées par le BVG dans ces rapports ne sont pas systématiquement mises en œuvre par l'État²⁰⁶.

L'Office contre l'enrichissement illicite (OCLEI) a été mis en place en 2016²⁰⁷. Elle mène des enquêtes et reçoit des plaintes du public concernant des cas de corruption. Sur la base de ces informations, l'Office peut saisir le procureur du Pôle économique et financier (PEF) compétent pour entamer des poursuites judiciaires.

Le PEF est un organe spécialisé dans les enquêtes concernant des infractions économiques et financières, dont les cas de corruption²⁰⁸. Le bilan en matière de poursuite était faible jusqu'à récemment²⁰⁹. Cependant, au cours de l'année 2019, de nombreuses interpellations ont été réalisées par le PEF de Bamako, y compris à l'encontre du maire du district de Bamako, ou encore du président de l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture du Mali.

La société civile joue un rôle important dans la lutte contre la corruption en organisant des actions de sensibilisation, d'information et des formations visant le changement de comportement des Maliens relativement à la corruption, notamment chez les jeunes. Un regroupement d'acteurs et actrices a créé en 2016 une communauté de pratique de lutte contre la corruption et organise des actions de sensibilisation, à Bamako, Ségou, Mopti, Tombouctou et Gao à ce sujet.

204 Loi n° 2012-009 du 8 février 2012 abrogeant et remplaçant la Loi n°003-30 du 25 août 2003 instituant le vérificateur général.

205 Anti Corruption Resource Centre « Mali : Overview of corruption and anti-corruption » (2017) à la p 9, en ligne (pdf) U4 : <www.u4.no/publications/mali-overview-of-corruption-and-anti-corruption.pdf>.

206 Ibid.

207 Loi n°2014-015 du 27 mai 2014 portant prévention et répression de l'enrichissement illicite.

208 Décret n° 02-310/P-RM fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement du Pôle économique et financier créée par la loi n° 01-080 du 20 août 2001 portant sur le Code de procédure pénale (4 juin 2002), JO 20/2002, à la p767.

209 Anti Corruption Resource Centre « Mali : Overview of corruption and anti-corruption » (2017) à la p 10, en ligne (pdf) U4 : <www.u4.no/publications/mali-overview-of-corruption-and-anti-corruption.pdf>.

LE RÔLE JOUÉ PAR LA SOCIÉTÉ CIVILE MALIENNE

La société civile malienne joue un rôle primordial dans l'offre de services d'aide juridique par la mise à disposition de juristes et de parajuristes capables de dispenser des services de qualité et non onéreux pour les personnes démunies qui n'ont pas les moyens de s'offrir les services d'un.e avocat.e. La société civile malienne se mobilise également dans le cadre de campagnes de plaidoyer en faveur de réformes législatives nécessaires pour assurer un meilleur accès à la justice au Mali.

Les services offerts par la société civile et le rôle des parajuristes au Mali

Les OSC opèrent dans l'ensemble du Mali afin de renforcer l'accès à la justice de la population²¹⁰. Pour ce faire, elles ont recours à des juristes ou au parajurisme, qui connaît un essor important au Mali, afin de pallier le manque d'avocat.e.s disponibles et contourner le problème du coût élevé des honoraires demandés. Afin de faire face au nombre limité d'avocats dans certaines parties du monde, les *Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale* soulignent le rôle que peuvent jouer les parajuristes dans l'offre de services juridiques²¹¹ surtout dans les zones rurales et éloignées des grandes villes²¹², en complément des services offerts par les avocat.e.s²¹³.

Les parajuristes exercent des tâches qui demandent une certaine connaissance du droit et des procédures judiciaires sans pour autant exiger un diplôme en droit²¹⁴. Ils offrent des informations et conseils juridiques, accompagnent et orientent les bénéficiaires, mais ils ne peuvent toutefois représenter les victimes devant les tribunaux.

Puisque la *Loi relative à l'assistance judiciaire* présente plusieurs lacunes, les OSC maliennes proposent des services d'aide juridique et d'assistance judiciaire aux personnes démunies, dans la limite de leurs moyens, offerts par des juristes et parajuristes. D'emblée, il est possible de constater une expansion des cliniques juridiques au Mali au cours des dernières années²¹⁵. AJM, APDF, WILDAF, GREFFA, ODEF, AMDH, CNDH PROMODEF, DEMESO ont ouvert des cliniques juridiques et mis en place des points focaux à Bamako et dans différentes régions du pays. La TRIJEUD a développé un concept de cliniques juridiques mobiles qui sillonnent le pays, en plus de cliniques juridiques fixes.

Les actions de plaidoyer en faveur de réformes législatives

Le comité de plaidoyer « Espoir » est un rassemblement de près d'une vingtaine d'OSC maliennes mobilisées autour de quelques enjeux-clés, dont la lutte contre l'impunité. Il a été mis en place en 2018 et redynamisé en 2019 afin que ses objectifs soient plus « SMART »²¹⁶ et pour que ses actions soient pérennes. Ce comité plaide notamment pour l'adoption d'une loi sur la protection des victimes et des témoins, ainsi que pour l'adoption d'une loi contre les VBG.

Cet engagement de la société civile malienne dans la lutte contre l'impunité représente une opportunité pour l'avenir. Leurs efforts de plaidoyer pourraient mener à l'adoption de lois offrant un cadre législatif favorisant l'accès à la justice de tous et toutes les Malien.ne.s.

210 The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), *Cartographie du soutien de la communauté internationale en matière de sécurité et de justice 2017*, à la p 26, en ligne (pdf) : <<https://issat.dcaf.ch/download/114191/2075695/Cartographie%20Securite-Justice%20au%20Mali%20-%20Rapport%20final%20-%20Fev%202017.pdf>>

211 ONUDC, « Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale » (2013) ligne directrice 14, en ligne (pdf) ONUDC : www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Legal_aid_-_principles_and_guidelines-F-13-86717_ebook.pdf.

212 *Ibid*, à la p 49.

213 *Ibid*, à la p 3.

214 *Ibid*, à la p 49.

215 Entrevue avec la TRIJEUD (17 septembre 2019).

216 Spécifiques, Mesurables, Acceptables, Réalistes et Temporellement définis.

LA MÉDIATION

Lorsque le système de justice formelle n'est pas à même de garantir à la population l'accès à une justice équitable et rendue dans un délai raisonnable, des moyens alternatifs de résolution des conflits doivent être envisagés. Dans cette optique, la médiation peut s'avérer une formule de règlement pacifique des conflits particulièrement intéressant pour le Mali. En effet, la médiation peut être facilement adaptée au contexte communautaire malien puisque, contrairement au système de justice formelle, ce processus permet de consolider les relations des parties en conflit.

À l'heure actuelle, les autorités traditionnelles, souvent seules garantes de la cohésion sociale dans leur communauté, oscillent entre l'arbitrage et la médiation²¹⁷. On pourrait imaginer renforcer les capacités des autorités traditionnelles en la matière. Ce faisant, on pourrait ainsi garantir que le principe de neutralité qui est la base de la médiation soit connu et respecté. À cela doit s'ajouter un effort visant à encourager la participation des femmes comme personnes médiatrices.

Dans un contexte marqué par l'instabilité et l'insécurité, l'apprentissage et la propagation rapide au Mali de la médiation comme mode alternatif de résolution des conflits apparaissent intéressants pour la population qui a un besoin urgent d'apaiser les tensions sociales qui ne cessent d'augmenter dans les collectivités.

LE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DES ACTEURS ET ACTRICES DE LA JUSTICE

Les différentes lacunes que comporte la formation des AAJ – y compris sur le plan de la maîtrise des outils informatiques, de la connaissance des règles entourant la protection des droits humains ou encore à l'égard de la lutte aux VBG – ont été identifiées, et plusieurs initiatives sont mises en œuvre afin de pallier ces déficiences et ainsi faire en sorte que les AAJ puissent répondre de manière satisfaisante aux attentes des justiciables.

À titre d'exemple, des formations portant sur l'accompagnement des victimes de VBG et destinées à la police sont régulièrement organisées. La Direction nationale de la police initie des formations à destination de ses agent.e.s, en particulier de ceux et celles agissant en tant que points focaux « genre » dans les commissariats²¹⁸. Les organes des Nations unies, tels que la MINUSMA et le Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP) organisent également des sessions de formation pour les agent.e.s de police chargé.e.s de l'accueil, la gestion des cas, l'orientation et l'accompagnement des victimes de VBG²¹⁹.

D'autres initiatives de formation se mettent en place depuis peu telles que la Ligue des jeunes pour les droits humains. Il s'agit d'une formation en droit complémentaire gratuite, visant à renforcer les compétences, le savoir-faire et le savoir-être des étudiant.e.s en droit ou des diplômé.e.s, dans l'optique d'assurer l'émergence d'une relève de jeunes juristes capables de travailler dans le domaine des droits humains.

L'Institut national de formation judiciaire (INFJ) est l'organe chargé d'assurer la formation initiale des acteurs et actrices de la justice, ainsi que d'offrir une formation permanente aux magistrat.e.s visant leur perfectionnement²²⁰. L'INFJ a récemment décidé d'adopter une approche participative pour dispenser les formations de perfectionnement s'adressant aux magistrat.e.s, en s'assurant de les doter de simulations ainsi que de cas pratiques. Ce type de formation permet une plus grande implication des participant.e.s²²¹ et pourrait être également intégré au sein de la formation initiale des AAJ. Les formations de perfectionnement de l'INFJ portent sur différentes thématiques, telles que la coopération judiciaire, l'extradition ou encore le droit de l'environnement. Ce sont des formations de trois jours, non obligatoires, qui peuvent réunir jusqu'à 50 participant.e.s²²².

217 L'arbitre tranche un litige alors que la personne médiatrice amène les parties à trouver eux-mêmes une solution.

218 Entrevue avec le One Stop Center (24 septembre 2019) à Bamako.

219 Entrevue avec le FNUAP (3 octobre 2019). 32 policiers ont été formés en 2018 et 40 en 2019.

220 Ordonnance n°01-037/P-RM du 15 août 2001 portant création de l'institut national de formation judiciaire, JO septembre 2001 -25/2001, art 2.

221 Entrevue avec l'INFJ (26 septembre 2019).

222 *Ibid.*

Comme la vaste majorité des institutions publiques maliennes, l'INFJ doit composer avec un très faible budget qui lui est concédé par l'État, et qu'il cherche à compléter en se tournant sur des bailleurs de fonds internationaux tels que le Canada, la France, les États-Unis ou encore les Pays-Bas, sans le soutien desquels ses projets de formation sont compromis²²³. D'autre part, comme l'INFJ n'a pas l'autorité d'obliger les AAJ à se soumettre à ses formations, celles-ci sont strictement facultatives²²⁴. Or, précisément, le fait que la participation à ces formations soit volontaire ne permet pas d'inculquer à l'ensemble des AAJ le même niveau de connaissances et de compétences, et gêne la recherche d'une amélioration globale de la qualité des services de justice offerts.

LES INITIATIVES VISANT À RENFORCER L'ACCOMPAGNEMENT DES VICTIMES DE VBG

Plusieurs initiatives visant à renforcer et améliorer l'accompagnement des victimes de VBG ont vu le jour au Mali. Ces initiatives sont le fruit d'une meilleure coordination des différent.e.s acteurs et actrices grâce à la mise en place du « sous cluster VBG » à Bamako, qui réunit les organisations clés actives en matière d'accompagnement des victimes de VBG.

La ligne téléphonique verte

Afin d'accompagner les femmes et les filles ayant subi des violences, la Direction générale de la police et ONU Femmes ont lancé en 2014 une ligne téléphonique d'urgence, communément appelée « ligne verte » ou « ligne VBG », au numéro 80333. Il s'agit d'une ligne d'urgence pour signaler des cas de violences subies par les femmes et les filles. Ce service est complémentaire au rôle joué par les One Stop Centers²²⁵. Néanmoins, à l'heure actuelle, cette ligne ne couvre que la région de Bamako. Pour rendre ce service véritablement utile, il faudrait, d'une part, que la ligne verte ait une couverture nationale, et, d'autre part, améliorer la gestion de celle-ci, par exemple en faisant en sorte que les correspondant.e.s soient joignables en tout temps.

Les One Stop Centers

Il existe actuellement au Mali quatre « One Stop Centers », soit deux à Bamako (en communes IV et V), un à Mopti et un à Tombouctou²²⁶. Il s'agit de centres d'accompagnement holistique des victimes, qui leur offrent notamment une assistance judiciaire, psychosociale et médicale par des personnes spécialement formées sur les VBG. Les One Stop Centers offrent également aux victimes présent.e.s des formations portant sur les activités génératrices de revenus.

Alors que l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) et le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) recommandent la mise en place de ce type de centres où sont offerts à la fois des services juridiques et judiciaires ainsi qu'un accompagnement psychosocial et médical²²⁷, les One Stop Centers manquent de moyens humains et financiers suffisants pour être pleinement fonctionnels²²⁸. Ces centres souffrent également d'un manque de visibilité auprès de la population.

²²³ *Ibid.*

²²⁴ *Ibid.*

²²⁵ Entrevue avec le One Stop Center (24 septembre 2019).

²²⁶ *Ibid.*

²²⁷ United Nations Office on Drugs and Crime, « Global Study on Legal Aid Global Report » (2016) à la p 25, en ligne (pdf): [UNODC <www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/LegalAid/Global-Study-on-Legal-Aid_Report01.pdf>](http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/LegalAid/Global-Study-on-Legal-Aid_Report01.pdf).

²²⁸ Entrevue et visite du One Stop Center (24 septembre 2019).

Les points focaux « genre »

Des points focaux « genre » ont été nommés dans tous les commissariats de police de Bamako, ainsi qu'à Mopti, Tombouctou et Gao²²⁹. Ces agent.e.s de police sont formé.e.s pour accueillir des victimes de VBG, et donc capables d'adapter le processus d'enquête à leurs besoins²³⁰. Une synergie d'action existe entre les points focaux « genre », les One Stop Centers et les OSC en vue de l'accompagnement des victimes.

Le développement d'outils de référencement

En 2019, un système de référencement des acteurs et actrices clés de l'accompagnement des victimes de VBG, nommé « le bottin » a été conçu par ASFC avec l'appui des partenaires du projet JUPREC ainsi que des personnes clés présentes dans les différentes régions du Mali. Cet outil répertorie les coordonnées des ressources offrant des services aux victimes de VBG dans les régions de Tombouctou, Gao, Mopti, Ségou et Koulikoro. Le bottin permet ainsi de favoriser un accompagnement holistique et adapté des victimes de VBG ainsi que de créer des synergies entre les organisations.

De façon complémentaire, l'UNFPA a développé en 2018 un outil de référencement couvrant les régions suivantes : Bamako, Gao, Kayes, Kidal, Menaka, Mopti, Sikasso et Tombouctou.

Ces différentes perspectives de changement sont de nature à améliorer l'accès à la justice des Malien.ne.s. Néanmoins, les différentes initiatives exposées ci-dessus devront à terme être pérennes si l'on souhaite que des résultats concrets et significatifs puissent être observés au cours des prochaines années. De plus, l'insécurité qui ne cesse d'augmenter au Mali pourrait malheureusement continuer à menacer l'accès à la justice des Malien.ne.s, et pourrait nuire aux différents efforts de la société civile malienne.

229 *Ibid.*

230 *Ibid.*

CONCLUSION

L'état des lieux réalisé en 2016 contenait plusieurs recommandations, telles que l'amélioration de la coordination des efforts des différent.e.s AAJ au Mali, le développement de formations pour les AAJ, la décentralisation d'avocat.e.s dans les différentes régions du Mali ou encore la conduite d'un plaidoyer soutenu en faveur de la révision de la *Loi relative à l'assistance judiciaire*.

La présente mise à jour de l'état des lieux permet de constater que ces recommandations n'ont pas été mises en œuvre puisque les défis auxquels elles cherchaient à répondre sont toujours d'actualité au Mali. Qui plus est, la dégradation continue du contexte sécuritaire dans les régions du nord et du centre du Mali fragilise davantage les acquis et complique singulièrement la mise en place de correctifs.

RECOMMANDATIONS

Afin de faire face aux défis qui précarisent l'accès à la justice et consolider les mesures de réforme qui ont été amorcées, il convient que les parties prenantes concernées portent une attention soutenue à un certain nombre de facteurs et s'attaquent à différents chantiers qui restent en suspens ou ne connaissent pas de progrès significatifs.

La section qui suit propose quelques recommandations à destination de différent.e.s acteurs et actrices.

À l'Assemblée nationale du Mali :

- Réviser et adapter les textes de lois actuellement en vigueur afin de les rendre conformes au droit international des droits humains, notamment le Code des personnes et de la famille et le Code de procédure pénale;
- Réviser la Loi relative à l'assistance judiciaire et créer un fonds pour en assurer le fonctionnement;
- Restructurer et redynamiser les organes de contrôle du système de justice;
- Encourager un plus grand investissement dans le secteur de la justice, notamment en augmentant le budget accordé par l'État.

Au ministre de la Justice et des Droits de l'Homme :

- Encourager la décentralisation des AAJ, notamment les avocat.e.s et les magistrat.e.s, vers les régions;
- Encourager le recours aux modes alternatifs de règlement des conflits et favoriser la formation des AAJ en la matière;
- Inciter les AAJ à recevoir des formations sur le droit international des droits humains;
- Revaloriser la justice traditionnelle en s'assurant que les autorités traditionnelles soient formées afin de garantir le respect des droits humains, notamment les droits des femmes et les garanties judiciaires.

Aux organisations de la société civile malienne :

- Développer des campagnes d'information juridique à destination de la population, à travers les médias de proximité, traduites dans les langues nationales;
- Développer des stratégies de plaidoyer concertées pour l'adoption d'une loi contre les violences basées sur le genre et pour l'adoption d'une loi relative à la protection des victimes et des témoins.



ASF
Canada