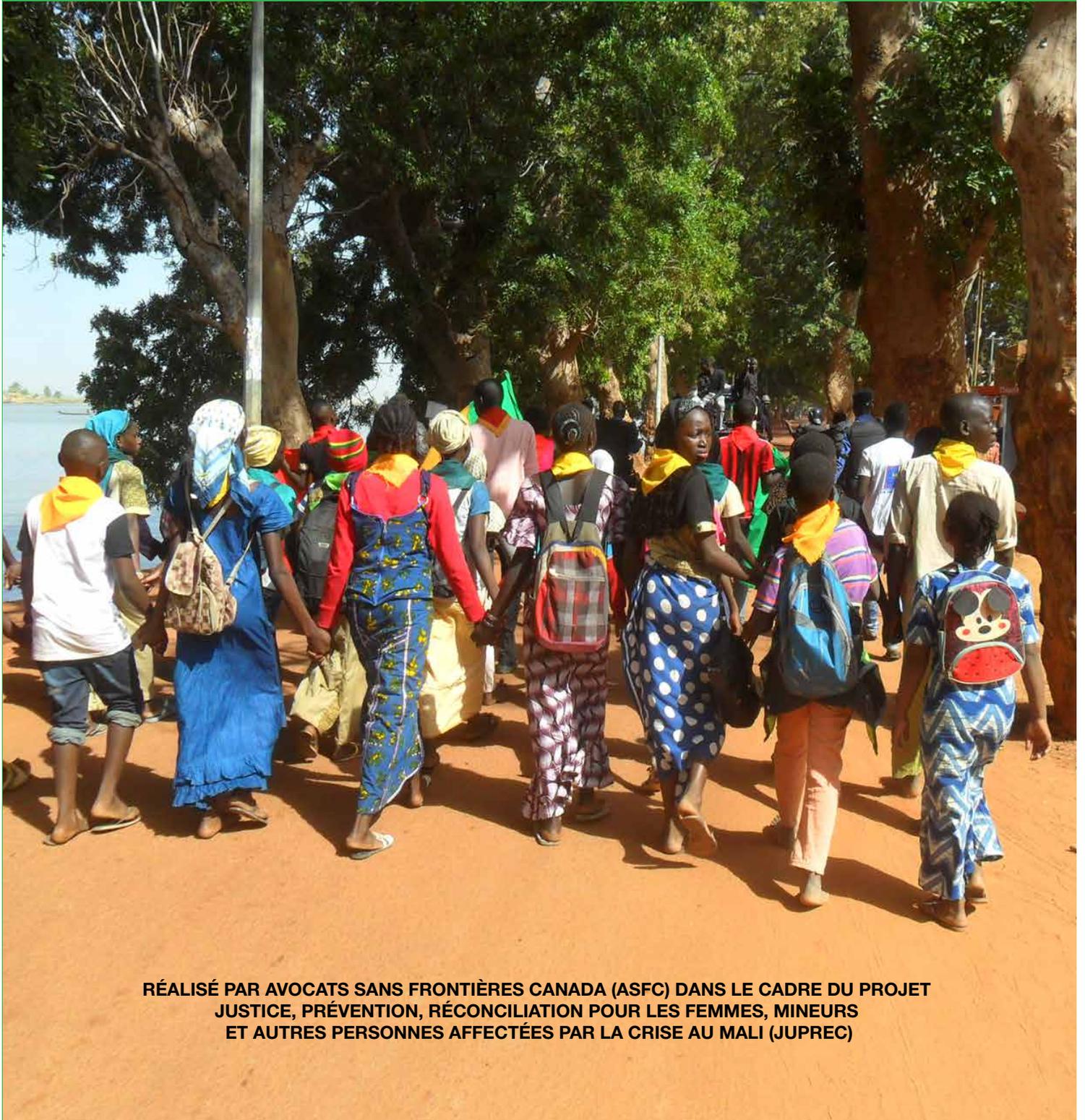




# JUPREC

JUSTICE, PRÉVENTION, RÉCONCILIATION

## ÉTAT DES LIEUX SUR LA JUSTICE TRANSITIONNELLE AU MALI



RÉALISÉ PAR AVOCATS SANS FRONTIÈRES CANADA (ASFC) DANS LE CADRE DU PROJET  
JUSTICE, PRÉVENTION, RÉCONCILIATION POUR LES FEMMES, MINEURS  
ET AUTRES PERSONNES AFFECTÉES PAR LA CRISE AU MALI (JUPREC)

## ASFC

### ÉTAT DES LIEUX SUR LA JUSTICE TRANSITIONNELLE AU MALI

QUÉBEC, BAMAKO, JANVIER 2016

#### Avocats sans frontières Canada

825, rue Saint-Joseph Est, bureau 230  
Québec (Québec),  
G1K 3C8  
Canada

info@asfcanada.ca

[www.asfcanada.ca](http://www.asfcanada.ca)

#### Photo de la couverture :

Marche citoyenne organisée dans les régions de Ségou, Mopti, Tombouctou et Gao en 2015 par le JUPREC, avec la collaboration du RENAJEM (Réseau de la jeunesse du Mali), dans le cadre de la campagne mondiale « 16 jours d'activisme contre les violences faites aux filles et aux femmes ».

#### Le présent rapport a été réalisé par

Avocats sans frontières Canada (ASFC) dans le cadre du projet *Justice, prévention, réconciliation pour les femmes, mineurs et autres personnes affectées par la crise au Mali*.

Ce projet est mis en œuvre par ASFC, le Centre d'étude et de coopération internationale (CECI) et l'École nationale d'administration publique (ENAP).

Le projet JUPREC est réalisé avec l'appui financier du gouvernement du Canada accordé par l'entremise d'Affaires mondiales Canada



Affaires mondiales  
Canada

Global Affairs  
Canada



LAWYERS WITHOUT BORDERS  
AVOCATS SANS FRONTIÈRES  
ABOGADOS SIN FRONTERAS  
Canada

École nationale  
d'administration publique



Avocats sans frontières Canada (ASFC) est une organisation non gouvernementale de coopération internationale dont la mission est de soutenir la défense des droits humains des groupes ou des personnes les plus vulnérables par le renforcement de l'accès à la justice et à la représentation juridique.

ASFC tient à remercier Avocats sans frontières Belgique de même que tous ses partenaires au Mali pour leur contribution à la préparation de ce rapport. ASFC remercie de manière particulière toutes les personnes qui ont participé à la rédaction et à la révision du présent rapport dont les suivantes : Emmanuel Guematcha, Jennifer Langlais, Laurence Brunet-Baldwin, Gaël Pétilion, Édouard Delaplace, Pascal Paradis, Maria Lopez, Gervais L'Heureux, Aboubacrine Mahamar Maïga, Jessica Bertrand et Jean-Philippe Kot.

# TABLE DES MATIÈRES

<b>LISTE DES ABRÉVIATIONS</b> .....	4
<b>PROLOGUE</b> .....	6
<b>RÉSUMÉ</b> .....	8
<b>INTRODUCTION</b> .....	10
<b>1. ÉLÉMENTS CONTEXTUELS</b> .....	12
<b>2. LES MÉCANISMES DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE AU MALI</b> .....	14
<b>A. LA CVJR</b> .....	14
1. La composition de la CVJR .....	16
2. L'organisation de la CVJR .....	21
3. Le mandat de la CVJR .....	23
4. Les modalités de fonctionnement de la CVJR .....	26
5. La position de la CVJR dans l'organigramme de l'État malien : « la tutelle » du ministère de la Réconciliation nationale .....	28
6. La CVJR et ses liens avec d'autres mécanismes prévus .....	29
<b>B. LES PROCÉDURES JUDICIAIRES INTERNATIONALES</b> .....	31
<b>C. LES PROCÉDURES JUDICIAIRES NATIONALES</b> .....	31
1. Les procédures devant les Tribunaux de première instance des Communes III et VI de Bamako .....	32
2. Les obstacles .....	33
<b>D. LES MÉCANISMES TRADITIONNELS DE RÈGLEMENT DES CONFLITS</b> .....	37
<b>E. LES RÉPARATIONS</b> .....	40
<b>F. LES GARANTIES DE NON-RÉPÉTITION ET LA RÉFORME DES INSTITUTIONS</b> .....	44
<b>CONCLUSION</b> .....	46
<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	47
<b>BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE</b> .....	50

# LISTE DES ABRÉVIATIONS

<b>AJM</b> .....	Association des juristes maliennes
<b>ABA-ROLI</b> .....	<i>American Bar Association Rule of Law Initiative</i>
<b>ASFB</b> .....	Avocats sans frontières Belgique
<b>ASFC</b> .....	Avocats sans frontières Canada
<b>AMDH</b> .....	Association malienne des droits de l'Homme
<b>CDR</b> .....	Commission dialogue et réconciliation
<b>CMA</b> .....	Coordination des mouvements de l'Azawad
<b>CECI</b> .....	Centre d'étude et de coopération internationale
<b>CEI</b> .....	Commission d'enquête internationale
<b>CERI</b> .....	Commission d'évaluation, de recensement et d'indemnisation
<b>CVJR</b> .....	Commission vérité, justice et réconciliation
<b>DESC</b> .....	Droits économiques, sociaux et culturels
<b>ENAP</b> .....	École nationale d'administration publique
<b>FAMA</b> .....	Forces armées maliennes
<b>FIDH</b> .....	Fédération internationale des droits de l'Homme
<b>GT-AJED</b> .....	Groupe de travail – Accès à la justice et État de droit
<b>HCDC</b> .....	Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme
<b>HCUA</b> .....	Haut Conseil pour l'Unité de l'Azawad
<b>HRW</b> .....	<i>Human Rights Watch</i>
<b>ICTJ</b> .....	<i>International Center on Transitional Justice</i> / Centre international pour la justice transitionnelle
<b>ITAC</b> .....	International Technical Advisory Committee / Comité international d'appui technique
<b>JUPREC</b> .....	Justice, Prévention et Réconciliation pour les femmes, mineurs et autres et autres personnes affectées par la crise au Mali
<b>MINUSMA</b> .....	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali
<b>MNLA</b> .....	Mouvement national de libération de l'Azawad
<b>ODHP</b> .....	Observatoire des droits humains et de la paix
<b>PRODEJ</b> .....	Programme décennal de développement de la justice
<b>PRPD</b> .....	<i>Peace, Recovery and Development Plan</i> / Plan de retour à la paix et développement
<b>REMHI</b> .....	<i>Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica</i> / Projet inter-diocèses sur la récupération de la mémoire historique
<b>WILDAF</b> .....	<i>Women in Law and Development in Africa</i> / Femmes en droit et développement en Afrique

# PROLOGUE

Avocats sans frontières Canada (ASFC), en collaboration avec le Centre d'étude et de coopération internationale (CECI) et l'École nationale d'administration publique (ENAP), a lancé en 2015 le projet *Justice, prévention et réconciliation pour les femmes, mineurs et autres personnes affectées par la crise au Mali* (JUPREC). À la suite de la conclusion de l'*Accord pour la paix et pour la réconciliation au Mali* le 20 juin dernier, l'État malien doit relever le défi de répondre aux besoins des victimes et de la société malienne quant à la recherche de la vérité, la justice, les réparations, les garanties de non-répétition et la réconciliation. La mise en place d'une Commission vérité, justice et réconciliation est un premier pas dans cette direction si elle est dotée des ressources et de l'indépendance nécessaires pour mener à bien son mandat.

Le projet vise notamment à accompagner des représentant(e)s de la société civile et de l'État en vue de développer et mettre en œuvre des modèles de justice transitionnelle adaptés au contexte national. Il ne cherche pas à déterminer les mécanismes les plus opportuns pour le Mali, mais plutôt à appuyer la société malienne qui est maître d'œuvre de toute démarche visant à déterminer la pertinence de recourir à des mécanismes de justice transitionnelle. La participation et la consultation de plusieurs composantes de la société malienne aux différentes étapes des processus de justice transitionnelle - avec une attention particulière à la prise en compte des besoins des victimes, des femmes et d'autres groupes en situation de vulnérabilité - est une priorité du projet. Le succès de toute démarche dépend de l'implication de ces dernières, car des modèles étant perçus comme imposés de l'extérieur ou par l'État sans consultation préalable, notamment de la société civile, sont susceptibles de manquer de légitimité et d'appropriation locale.

La réflexion d'ASFC en matière de justice et de droits humains dans un contexte de transition au Mali s'est articulée en 2012-2013 dans un rapport intitulé *De la crise à une paix durable – La justice et les droits humains dans un contexte de transition au Mali*<sup>1</sup> qui se voulait une contribution initiale à la discussion sur la sortie de crise, la justice, les mécanismes transitionnels et les droits humains au Mali. Le présent rapport s'inscrit en droite ligne avec cette approche, et constitue une réflexion plus approfondie quant à cette discussion.

La présente analyse se fonde sur le travail effectué au Mali depuis 2012 et sur des interactions soutenues avec un large éventail d'acteurs nationaux et internationaux, tant de la société civile que des autorités. Elle s'appuie plus spécifiquement sur une série d'entretiens réalisés lors de deux missions au Mali, qui ont eu lieu du 14 au 28 mars et du 19 au 30 avril 2015, dans le cadre du projet JUPREC et sur une analyse documentaire détaillée. Ces entretiens ont visé une grande diversité d'interlocuteurs, dont des représentants du gouvernement malien, des organisations de la société civile, des défenseurs des droits humains, des avocats et des organisations intergouvernementales. Ces rencontres ont permis de collecter des informations, de valider des thèses et opinions précédemment énoncées par d'autres, et de recueillir des témoignages et informations.

L'évaluation de l'environnement contextuel, institutionnel et juridique de la justice transitionnelle est le fruit d'un travail collaboratif entre les équipes d'ASFC à Québec et à Bamako. Elle a par ailleurs bénéficié d'une contribution d'ASF à Bruxelles.

Cette analyse n'a pas la prétention d'être exhaustive ni de refléter l'ensemble des opinions des acteurs intéressés par la question de la justice transitionnelle au Mali. Cependant, ASFC espère, par ce rapport, contribuer à la dynamique entourant la mise en place de mesures de justice transitionnelle conformes aux attentes des Maliennes et Maliens et au droit international.



**Pascal Paradis**  
Directeur général  
Avocats sans frontières

<sup>1</sup> ASFC, *De la crise à une paix durable – La justice et les droits humains dans un contexte de transition au Mali*, 2013 [en ligne] Avocats sans frontières Canada, [http://www.asfc.ca/uploads/publications/uploaded\\_asf-rapport-malie-v5-web-pdf-54.pdf](http://www.asfc.ca/uploads/publications/uploaded_asf-rapport-malie-v5-web-pdf-54.pdf)

# RÉSUMÉ

Le présent rapport vise à apporter une analyse des principaux enjeux, mécanismes et propositions de justice transitionnelle au Mali. Il représente une première contribution du consortium mené par ASFC, en collaboration avec le CECI et l'ENAP, dans le cadre du projet *Justice, Prévention et Réconciliation pour les femmes, mineurs et autres personnes affectées par de la crise au Mali* (JUPREC).

Le rapport aborde brièvement le contexte malien et les faits entourant la mise en place de mécanismes de justice transitionnelle depuis la crise de 2012. Ces mécanismes sont ensuite analysés de manière systématique, bien que ceux-ci doivent évidemment coexister et se coordonner dans la réalité. Ainsi, sont examinés de manière successive la Commission vérité, justice et réconciliation (CVJR), les poursuites pénales nationales et internationales, les mécanismes traditionnels de règlement des différends, les réparations et les garanties de non-répétition.

La CVJR a été créée par une ordonnance exécutive en janvier 2014 et est composée de quinze (15) membres. Le processus de sélection des membres devrait être soumis à une large consultation de la population afin d'en garantir la transparence et la crédibilité. Des critères de compétence, de représentativité de la diversité malienne et de genre devraient également guider la sélection des commissaires, en plus des critères de probité morale et de crédibilité. Ainsi, les personnes suspectées d'avoir commis des crimes internationaux ne devraient pas être sélectionnées à titre de commissaires. Le mandat de la CVJR s'articule autour d'impératifs de recherche de la vérité, de réconciliation et de consolidation de l'unité nationale et des valeurs démocratiques et est formulé en termes assez larges, notamment au plan temporel. Il est à souhaiter que la division du travail d'enquête de la CVJR en sept (7) sous-groupes soit l'objet d'une grande coordination afin que l'ensemble des violations commises puisse être traité sans que des victimes ne soient laissées de côté.

Le plan de travail de la Commission ainsi que la procédure exacte qui sera suivie lors des audiences de la CVJR doivent être adoptés. Il faudra que cette procédure soit notamment respectueuse de l'équité procédurale, tout en permettant aux victimes particulièrement vulnérables, comme par exemple les femmes victimes de violences sexuelles et les mineurs, de témoigner à huis clos. L'indépendance financière et opérationnelle de la CVJR devra également être garantie afin que la Commission maintienne sa crédibilité et, partant, reçoive l'adhésion et la confiance de la population. De même, les travaux de la CVJR devront être coordonnés avec ceux de la Commission d'enquête internationale (CEI) prévue par l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger et ses recommandations devront être liées au processus de réforme judiciaire et institutionnel promis

par cet Accord. Ainsi, il est nécessaire que ces différents éléments soient prévus par une politique nationale de justice transitionnelle.

Bien que la Cour pénale internationale (CPI) ait délivré un mandat d'arrêt à l'encontre d'une personne suspectée de crimes de guerre, en vertu du principe de complémentarité, les instances nationales auront un rôle prépondérant à jouer en ce qui concerne la poursuite de criminels présumés. Il sera nécessaire de clarifier le rôle des différentes instances judiciaires saisies des dossiers (tribunaux du nord, tribunal de première instance de la Commune III de Bamako, pôle spécialisé en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée) afin que les dossiers puissent être instruits sans retards injustifiés. Plusieurs défis devront également être relevés par le système judiciaire, dont les questions de lutte contre la corruption et de protection des témoins et victimes, ainsi que le manque de ressources de l'appareil judiciaire et l'éloignement des juridictions des lieux de commission des infractions et des populations touchées.

La teneur exacte des mécanismes traditionnels de règlement des différends devra être établie en raison de diversités régionales existantes. Le rôle des autorités religieuses, des autorités traditionnelles et des griots pour les cas de violations de droits humains demeure pour l'instant contesté et ne fait pas l'unanimité au sein de la population malienne. En cas de volonté d'aller de l'avant avec le recours à ces autorités, il est nécessaire de s'interroger sur les types de cas pouvant leur être référés et sur leurs interactions potentielles avec les autres mécanismes de justice transitionnelle.

Toute mesure de réparation se doit d'être accompagnée d'une reconnaissance de la responsabilité des auteurs des violations et d'être liée aux démarches fondées sur la recherche de la vérité, le rétablissement de la justice et l'adoption de mesures de non-répétition. Les victimes doivent être impliquées dans le processus de réparation, ce qui suppose la tenue d'un processus de consultation afin de déterminer les réparations appropriées. Selon le cas, la réparation peut donc prendre la forme de restitution, d'indemnisation, de réadaptation, de satisfaction et de garanties de non-répétition. La CVJR a le potentiel de jouer un rôle important en matière de recommandation à ce sujet, permettant de lier les réparations à la reconnaissance et l'établissement de la vérité sur les violations de droits humains.

Les garanties de non-répétition impliqueront forcément un certain nombre de réformes, notamment dans les secteurs de la justice, de la sécurité et de la gouvernance, de même que la mise en œuvre du programme de développement socioéconomique des régions du nord-Mali.

# INTRODUCTION

Le Mali a récemment subi un conflit armé non-international opposant plusieurs groupes armés et les forces armées maliennes dans les régions du nord du pays et un coup d'État à Bamako. L'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger contient une série d'actions et de mesures visant à bâtir une paix globale et durable et à favoriser la réconciliation nationale, notamment en mettant l'accent sur le besoin de justice des victimes.<sup>2</sup> L'Accord d'Alger prévoit donc la mise en place de mécanismes de justice transitionnelle, citant spécifiquement l'opérationnalisation de la CVJR.<sup>3</sup> Les ex-belligérants ont donc fait le choix conscient de recourir à la justice transitionnelle afin de faciliter la transition vers la paix, mais aussi afin de contribuer à la réconciliation nationale et de répondre aux attentes des victimes.

Se pose donc maintenant la question de la mise en œuvre de ces engagements des parties, une tâche complexifiée par la gravité des crimes commis et l'indignation nationale et internationale qu'elle suscite, mais aussi par des problèmes sociaux, des rapports de force entre des parties ennemies sur le terrain, et par les difficultés rencontrées par les structures judiciaires pour gérer un flux important de procédures pénales.

Ces contraintes multiples renforcent l'idée selon laquelle il est nécessaire dans le contexte actuel d'établir des liens entre les différents mécanismes de justice transitionnelle afin d'optimiser des ressources limitées, mécanismes qui sont complémentaires et se renforcent mutuellement. Ainsi, bien que les mesures actuellement envisagées par le Mali soient présentées de manière linéaire dans ce rapport, il demeure utile de rappeler que celles-ci

doivent être considérées de manière holistique et intégrée, bien qu'étant tous dotés de mandats individuels.<sup>4</sup> Effectivement, le succès de l'approche sur la justice transitionnelle au Mali sera mesuré à l'aune des résultats des mécanismes, ce qui dépend largement de la façon dont ceux-ci seront coordonnés entre eux. Cette coordination devrait faire partie d'une éventuelle politique nationale de justice transitionnelle adoptée par le gouvernement malien, que le JUPREC se propose d'appuyer dans l'immédiat par la tenue de consultations de l'État et la société civile en vue de l'élaboration de propositions à cet effet.

L'objectif de ce rapport est donc de faire un état des lieux du cheminement du Mali en matière de justice transitionnelle permettant de contribuer au dialogue national entourant cet enjeu. Il fait par ailleurs référence à des exemples de mécanismes développés dans d'autres contextes. Le rapport est basé sur des entretiens qualitatifs menés au Mali, ainsi que sur une analyse documentaire.<sup>5</sup>

Le rapport est divisé en trois (3) parties. La première expose brièvement l'évolution du contexte malien ces dernières années. La seconde partie présente et analyse les mécanismes et propositions de justice transitionnelle au Mali : la CVJR, les procédures judiciaires internationales, les procédures judiciaires nationales, les mécanismes traditionnels de règlement des conflits, les réparations, les réformes et les garanties de non-répétition. Enfin, le rapport se termine par une série de recommandations destinées à l'État malien, à la société civile et à la communauté internationale, ainsi que des recommandations portant spécifiquement sur la CVJR.



<sup>2</sup> Accord pour la paix et pour la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger, *Projet Accord d'Alger*, 15 mai, 2015, entré en vigueur 15 mai 2015, signature de la CMA le 20 juin 2015 à la suite des pressions de la communauté internationale.

<sup>3</sup> *Accord d'Alger*, article 46, *supra* note 2.

<sup>4</sup> Avocats sans frontières (Belgique), *Towards a comprehensive & holistic transitional justice policy for Uganda : Exploring linkages between transitional justice mechanisms*, 2013 [en ligne] Avocats sans frontières, [http://www.asf.be/wp-content/uploads/2014/05/ASF\\_UG\\_TJ-Linkages-Paper\\_201308.pdf](http://www.asf.be/wp-content/uploads/2014/05/ASF_UG_TJ-Linkages-Paper_201308.pdf)

<sup>5</sup> Conseillers juridiques volontaires d'ASFC, informations recueillies et analysées lors d'une mission au Mali; projet JUPREC basé à Bamako, du 19 au 30 avril 2015.

## 1. ÉLÉMENTS CONTEXTUELS

Depuis janvier 2012, la population malienne a été durement ébranlée par une crise politique et institutionnelle au Sud et par un conflit armé non-international au nord. Ces événements ont été causés par de multiples facteurs. La lenteur qui caractérise les efforts visant à réduire la pauvreté, améliorer l'accès à la justice et éradiquer la corruption au sein de l'appareil étatique, les disparités dans le processus de développement socioéconomique des régions ainsi que la gestion des crises précédentes ont contribué à l'émergence de la crise.

Les affrontements armés qui ont eu lieu à Kidal en mai 2014, les multiples violations du cessez-le-feu prévu dans l'Accord préliminaire d'Ouagadougou et la lenteur du redéploiement des autorités étatiques et des forces de sécurité au nord-Mali ont entraîné une recrudescence de violations de droits humains et des tensions intercommunautaires en 2014 et 2015.<sup>6</sup> Pendant cette période, des groupes armés auraient commis des atteintes au droit à la vie, des enlèvements, des traitements cruels, inhumains ou dégradants, des détentions illégales, des pillages et auraient enrôlé des enfants.<sup>7</sup> Les forces armées maliennes seraient également responsables d'atteintes au droit à la vie et à l'intégrité physique et de traitements cruels, inhumains ou dégradants.<sup>8</sup> Ces éléments contextuels ont été discutés davantage dans le rapport publié par ASFC en 2013 *De la crise à une paix durable – La justice et les droits humains dans un contexte de transition au Mali*. La présente partie constitue une actualisation de cette analyse précédente.<sup>9</sup>

Jusqu'à ce jour, très peu de victimes ont eu accès à la justice et celles qui ont porté plainte commencent à perdre espoir de voir leurs droits reconnus, ayant un contact limité avec les autorités judiciaires, et ce bien que l'État malien ait mis en place plusieurs mesures afin de répondre à leurs besoins et de favoriser la cohésion sociale entre les différentes communautés. À titre d'exemple, l'État malien a notamment créé la CVJR, adopté une loi d'indemnisation des victimes, organisé un colloque national sur la justice transitionnelle, tenu des ateliers et assises nationales portant sur la cohésion sociale, la réconciliation et la justice transitionnelle.

Au terme des négociations de paix, le gouvernement malien, la médiation internationale et la Plateforme, composée de groupes pro-gouvernementaux, ont paraphé l'Accord d'Alger le 1<sup>er</sup> mars 2015. À la veille de la signature par ces derniers de l'Accord, la Coordination des Mouvements de l'Azawad (CMA) appose son paraphe à condition que des négociations additionnelles entre les belligérants prennent place. L'Accord a été signé le 15 mai 2015 en l'absence des secrétaires généraux des quatre (4) principaux groupes qui forment la CMA (Mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA), le Haut Conseil pour l'Unité de l'Azawad (HCUA), le Mouvement arabe de l'Azawad-2 et la Coalition du peuple pour l'Azawad).<sup>10</sup> Près d'un mois plus tard, le 20 juin 2015, la CMA a apposé sa signature lors d'une cérémonie à Bamako.<sup>11</sup>

L'Accord d'Alger porte sur quatre (4) ensembles de thèmes, notamment les questions politiques et institutionnelles; la défense et la sécurité; le développement socioéconomique et culturel; et la réconciliation, la justice et les questions humanitaires. La mise en œuvre de l'Accord et le rétablissement de la paix sur le terrain demeurent à ce jour des défis difficiles à relever.

En effet, les événements ayant mené à la signature de l'Accord d'Alger constituent une illustration de certaines problématiques qui lui sont inhérentes, dont la libération de plusieurs détenus appartenant aux groupes armés rebelles en 2013 et 2014.<sup>12</sup> Ces libérations sont considérées comme des mesures de confiance au regard de l'Accord de Ouagadougou. De même, des mandats d'arrêt contre des dirigeants des groupes armés rebelles<sup>13</sup> ont été levés deux (2) jours avant la signature de l'Accord d'Alger afin d'inciter ces groupes à participer à ce pro-

cessus. Par ailleurs, l'impunité des crimes graves commis pendant le conflit demeure en effet un problème sérieux et les efforts pour enquêter sur ces crimes sont lents ou insuffisants.<sup>14</sup>

D'autres défis à la mise en œuvre de l'Accord d'Alger existent, dont la multiplication de structures et mécanismes de suivi qu'il prévoit, la détérioration des conditions sécuritaires au nord et dans l'ensemble du pays,<sup>15</sup> la présence de groupes extrémistes, de trafics divers<sup>16</sup> et de criminalité non-contrôlée au nord ayant des intérêts contraires à la stabilisation du nord-Mali,<sup>17</sup> la hausse des tensions intercommunautaires<sup>18</sup> et les enjeux liés à l'accès aux ressources naturelles et aux opportunités économiques limitées.<sup>19</sup> Les problèmes relatifs à l'instabilité politique et sécuritaire sont donc encore loin d'être résolus.

6 Conseil des droits de l'homme, *Rapport de l'Expert indépendant sur la situation des droits de l'homme au Mali, présenté par Sulman Baldo*, 28<sup>ème</sup> session, A/HRC/28/83, 2015, pp. 5-8 et 11-14; Human Rights Watch, *Mali : La fragilité de l'État de droit et les abus mettent en péril la population. Le gouvernement devrait agir pour rétablir la sécurité et le système judiciaire*, 2015 [en ligne] Human Rights Watch, <http://www.hrw.org/fr/news/2015/04/14/mali-la-fragilite-de-l-etat-de-droit-et-les-abus-mettent-en-peril-la-population>

7 Conseil des droits de l'homme, *Rapport de l'Expert indépendant sur la situation des droits de l'homme au Mali, présenté par Sulman Baldo*, 28<sup>ème</sup> session, A/HRC/28/83, 2015, pp. 12-14.

8 *Idem*, p.11-12.

9 *De la crise à une paix durable*, supra note 1 aux pages 10-18.

10 RFI, *Mali : Signature de l'accord de paix, sans les principaux groupes rebelles*, 2015 [en ligne] RFI, <http://www.rfi.fr/afrique/20150515-mali-signature-accord-paix-principaux-groupes-rebelles/>

11 RFI, *L'accord de paix pour le nord du Mali officiellement ratifié*, 2015 [en ligne] RFI, <http://www.rfi.fr/afrique/2min/20150620-mali-signature-accord-paix-bamako-cma-azawad/>

12 Mali : *Rapport de l'Expert indépendant sur la situation des droits de l'homme au Mali*, supra note 7 aux pages 9-10.

13 Fédération internationale des droits de l'Homme (FIDH), *Mali : La levée des mandats d'arrêts consacrerait l'impunité*, 2013 [en ligne], FIDH, <https://www.fidh.org/La-Federation-internationale-des-ligues-des-droits-de-l-homme/afrique/mali/14164-mali-la-levée-des-mandats-d-arrets-consacrerait-l-impunité>; MaliJet, *Le Mali lève les mandats d'arrêt contre des dirigeants de la rébellion*, 2015 [en ligne], MaliJet, <http://malijet.com/actualite/dans-les-regions-du-mali/rebellion-au-nord-du-mali/131471-le-mali-%C3%A8ve-les-mandats-d-%E2%80%99arr%C3%AAt-contre-des-dirigeants-de-la-%C3%A9b.html>

14 Mali : *Rapport de l'Expert indépendant sur la situation des droits de l'homme au Mali*, supra note 7 aux pages 8-11; Human Rights Watch, *World Report 2015 Mali : Events of 2014*, 2015, [en ligne], HRW, <http://www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/132202?page=2>

15 Mali : *Rapport de l'Expert indépendant sur la situation des droits de l'homme au Mali*, supra note 7 aux pages 7-8.

16 Maliactu, *Rebelles touareg et narcotraffiquants : casse-tête pour les juges au Mali*, 2013 [en ligne], Maliactu, <http://maliactu.net/rebelles-touareg-et-narcotraffiquants-casse-tete-pour-les-juges-au-mali/>

17 Human Rights Watch, *Mali : La fragilité de l'État de droit et les abus mettent en péril la population. Le gouvernement devrait agir pour rétablir la sécurité et le système judiciaire*, 2015 [en ligne] Human Rights Watch, <http://www.hrw.org/fr/news/2015/04/14/mali-la-fragilite-de-l-etat-de-droit-et-les-abus-mettent-en-peril-la-population>

18 Mali : *Rapport de l'Expert indépendant sur la situation des droits de l'homme au Mali*, supra note 7 aux pages 14-15.

19 Interpeace, *Extrait de l'Autoportrait du Mali sur les obstacles à la paix*, 2015, [en ligne] Interpeace, <https://www.interpeace.org/resource/extrait-de-l-autoportrait-du-mali-sur-les-obstacles-a-la-paix/>

## 2. LES MÉCANISMES DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE AU MALI

### 2.A LA CVJR

La CVJR a été créée en 2014 à la suite des difficultés rencontrées par la Commission dialogue et réconciliation (CDR) créée en 2013. La CDR avait fait l'objet de critiques relatives à son indépendance et son efficacité, et sa crédibilité avait été remise en question par certains observateurs.<sup>20</sup> C'est sans doute pour cette raison que dès décembre 2013, le gouvernement malien envisage la création d'une nouvelle commission.<sup>21</sup> Les autorités maliennes décident de la mise en place d'une nouvelle commission en 2014 et adoptent deux (2) textes principaux à cet égard. L'ordonnance du 15 janvier 2014 porte création de la CVJR.<sup>22</sup> Un décret de la même date porte organisation et modalités de fonctionnement de la Commission.<sup>23</sup>

Les discussions portant sur la CVJR se poursuivent ensuite dans le cadre des négociations de paix d'Alger. Le projet d'Accord d'Alger, dans sa version de novembre 2014, aborde la question de la CVJR et prévoit la nécessité de préciser le mandat et l'organisation de la [CVJR] mise en place par le gouvernement, d'assurer son autonomie financière et son indépendance, ainsi que de garantir la participation de la société civile. Les dispositions à prendre à cet effet seront convenues au plus tard deux (2) mois après la signature du présent Accord.<sup>24</sup> Le projet d'Accord d'Alger, dans sa version de février 2015,

insiste sur la « mise en place de mécanismes de justice transitionnelle notamment par l'opérationnalisation de la Commission Vérité, Justice et Réconciliation ». <sup>25</sup> En date de la rédaction de ce rapport, l'engagement d'opérationnaliser la CVJR, notamment par le biais de précisions quant au mandat, à l'indépendance financière et à l'organisation de la CVJR se fait toujours attendre.<sup>26</sup>

Un regard croisé des modes de création de différentes commissions vérité et réconciliation à travers le monde nous permet d'affirmer que la plupart d'entre elles ont été établies par une loi ou un décret présidentiel au cours de périodes de transitions politiques après la chute d'un régime autoritaire ou la fin d'un conflit armé.<sup>27</sup> La décision de mettre en place une commission est souvent contenue dans des accords de paix, mais il ne s'agit que d'un principe qui doit ensuite déboucher sur un texte précisant la nature, le mandat et la procédure de cette instance. C'est en ce sens par exemple, que le Burundi a dû transformer l'engagement de principe pris lors des accords de paix d'Arusha en 2000 en réelle action législative par la rédaction et la promulgation de la Loi du 15 mai 2014 portant création de la Commission vérité et réconciliation, et ce, après l'avortement d'une première initiative prise en 2004.

Le choix entre une initiative législative ou exécutive dépend du contexte politique et institutionnel du pays concerné. De manière générale, une loi aura plus de légitimité qu'un décret car elle aura été votée par les représentants élus par la population et supposera un plus large soutien politique. Néanmoins, des décrets peuvent également être perçus comme légitimes et auront l'avantage de bénéficier d'une procédure plus rapide que l'adoption d'une loi. Bien que ces hypothèses soient généralisables à la quasi-totalité des États ayant mis en place une commission de vérité, certains pays font exception. C'est le cas du Canada, dont la Commission de vérité et de réconciliation a été créée par voie judiciaire en 2008. Au Guatemala, une commission non officielle a été établie sur l'initiative de la société civile : le REMHI (Projet inter-diocèses sur la récupération de la mémoire historique). Le rapport issu de cette commission a largement influencé la mise en place de la Commission officielle de 1999, la Commission pour la clarification historique, malgré les intimidations dont les représentants du REMHI furent l'objet et l'assassinat de son initiateur. Ces exemples illustrent l'absence de méthode universelle de mise en place d'une commission et soulignent surtout l'importance de procéder de la façon qui confèrera à la Commission la plus grande légitimité possible.

Si la création de la CVJR apparaît comme un élément important de l'Accord d'Alger en matière de justice et de réconciliation au Mali, ce sont les deux (2) textes maliens précités qui permettent pour le moment de saisir les contours de la CVJR en l'absence de dispositions précisant davantage son mandat et son organisation, soit l'ordonnance et le décret du 15 janvier 2014. L'ordonnance crée la CVJR. Son chapitre 1 fixe la durée de fonctionnement de la CVJR et définit son mandat sur les plans matériel et temporel. Le chapitre 2, quant à lui, contient des dispositions particulières et finales, et aborde notamment la question de la composition de la CVJR, son financement et le statut de ses membres. Le décret, ayant par ailleurs vocation à être remplacé par un décret d'application,<sup>28</sup> apporte plutôt des précisions sur l'organisation et les modalités de fonctionnement de la

CVJR. Son chapitre 1 traite de l'organisation de la CVJR en la situant dans l'organigramme de l'État malien et en donnant des détails sur sa composition et ses organes. Le chapitre 2 du décret fixe les modalités de fonctionnement de la CVJR en établissant son siège, en précisant le rôle du ministère de la Réconciliation nationale dans ses travaux et le sort réservé aux rapports qu'elle produira. Le chapitre 3 du décret comporte des dispositions finales et prévoit notamment l'adoption future d'un décret relatif aux avantages accordés à la CVJR, à ses membres et à son secrétariat.

À l'heure actuelle, le secrétariat de la CVJR, dont le secrétaire général le lieutenant-colonel Abdoulaye Macalou a été nommé, fonctionne. Les membres de la Commission ont été désignés en octobre 2015, mais l'opérationnalisation de la CVJR n'est pas achevée. Cependant, une analyse des deux (2) textes demeure possible.

Le segment du rapport qui suit s'appuie principalement sur les dispositions de ces deux (2) textes. Il examine la CVJR, les dispositions des textes qui la créent, les différents défis qu'ils soulèvent et propose quelques pistes de solutions. Les développements sont regroupés en plusieurs thèmes : la composition de la CVJR, son organisation, son mandat, ses modalités de fonctionnement, sa position dans l'organigramme de l'État malien et ses liens avec les autres mécanismes prévus au Mali.

Il est important de noter que des éléments de la présente partie ont été élaborés avant la nomination des commissaires de la CVJR en octobre 2015. Comme elle comprend une analyse détaillée du cadre juridique mettant en place la CVJR et elle met en lumière des leçons apprises dans d'autres pays ainsi que les normes internationales concernant les critères et le processus de nomination de commissaires, il apparaît pertinent de partager cette analyse aux fins des réflexions en cours au Mali et ailleurs.

20 Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), *Rapport sur la situation des droits de l'homme au Mali du 1er novembre 2013 au 31 mai 2014*, 2015, [en ligne], MINUSMA, [https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/rapport\\_hrd.pdf](https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/rapport_hrd.pdf); American Bar Association Rule of Law Initiative, *Stratégie de justice transitionnelle au Mali : Analyses découlant des observations et réflexions des structures communautaires et de la société civile*, 2015, [en ligne], ABA-ROLI, [http://www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/roll/mali/mali-transitional-justice-strategy-0215-fr\\_authcheckdam.pdf](http://www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/roll/mali/mali-transitional-justice-strategy-0215-fr_authcheckdam.pdf)

21 American Bar Association, *Stratégie de justice transitionnelle au Mali*, 2015 [en ligne] ABA-ROLI, [http://www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/roll/mali/mali-transitional-justice-strategy-0215-fr\\_authcheckdam.pdf](http://www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/roll/mali/mali-transitional-justice-strategy-0215-fr_authcheckdam.pdf)

22 Mali, *Ordonnance no 2014-003/P-RM*, 15 janvier 2014, concernant la création de la Commission Vérité, Justice et Réconciliation; Ministère de la Justice, *Document de projet de réforme de la justice, de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée au Mali*, 2014, p. 79.

23 Mali, *Décret no 2014-0013/P-RM*, 15 janvier 2014, concernant l'organisation et les modalités de fonctionnement de la Commission Vérité, Justice et Réconciliation.

24 *Accord d'Alger*, article 52 (c), *supra* note 2.

25 *Accord d'Alger*, article 46, *supra* note 2.

26 Il convient de noter que bien que la nomination des commissaires ait été mentionnée plus haut, la rédaction du présent rapport a eu lieu à l'été 2015, soit avant cette nomination. Cette information doit être gardée à l'esprit lors de la lecture de l'analyse qui suit, notamment en ce qui touche les critères de nomination des commissaires.

27 Les commissions de vérité de la Sierra Leone, du Guatemala, de Tunisie, de la République Démocratique du Congo, d'Afrique du Sud, d'Argentine, du Ghana, de Madagascar et du Rwanda ont été créées par une loi. Les commissions de vérité d'Haïti, de Bolivie, du Chili, du Mali, du Maroc, du Togo et de Côte d'Ivoire ont quant à elles été établies par décret présidentiel, royal (pour le Maroc) ou suprême (pour le Chili et la Bolivie); Avocats sans frontières (Burundi), *Recherche sur l'intégration des standards internationaux des droits de la personne humaine dans les mécanismes de justice de transition au Burundi*, 2014, [en ligne], Crossroads project, <http://www.roadtojustice.eu/wp-content/uploads/2014/05/R3%20A9sum%20C3%A9-ex%20C3%A9cutif-Etude-m%20C3%A9canismes-UT.pdf>

28 MINUSMA, *Rapport sur la situation des droits de l'homme au Mali du 1er novembre 2013 au 31 mai 2014*, 2014 [en ligne] Mission Multidimensionnelle Intégrée des Nations Unies pour la Stabilisation au Mali (MINUSMA), [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Rapport\\_Mali1Nov2013\\_31mai2014.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Rapport_Mali1Nov2013_31mai2014.pdf)

## 2.A.1 La composition de la CVJR

### a. Processus de sélection des commissaires

La Commission est composée de quinze (15) membres<sup>29</sup> dont un (1) président et deux (2) vice-présidents.<sup>30</sup> L'ordonnance et le décret du 15 janvier 2014 prévoient que les membres de la CVJR sont nommés par un décret pris en Conseil des ministres<sup>31</sup> sur proposition du ministre de la Réconciliation nationale et du Développement des régions du nord.<sup>32</sup> La même procédure s'applique à la désignation du président et des deux (2) vice-présidents de la CVJR.<sup>33</sup> Pendant les entretiens, des interlocuteurs ont indiqué que les nominations ont été suspendues à la signature de l'Accord d'Alger par les groupes armés.<sup>34</sup> Suivant cette opinion, la cérémonie de signature de l'Accord d'Alger organisée le 15 mai 2015 et la signature de l'Accord le 20 juin 2015 par la CMA auraient normalement ouvert la voie à l'opérationnalisation complète de la CVJR.

L'opérationnalisation de la CVJR s'est graduellement faite, notamment via la nomination du secrétaire général de la CVJR par décret du premier ministre le 9 juin 2014.<sup>35</sup> Le président de la CVJR a ensuite été nommé plus d'un an plus tard, le 3 août 2015.<sup>36</sup> La nomination des quatorze (14) autres commissaires a, quant à elle, eu lieu le 14 octobre 2015.<sup>37</sup> Cependant, une certaine incertitude persiste quant à l'adoption d'un décret d'application ayant vocation à opérationnaliser la CVJR.

Bien que l'ordonnance et le décret du 15 janvier 2014 prévoient la nomination par décret pris en Conseil des ministres, cette procédure ne devait pas soustraire l'exécutif malien à la consultation de la société malienne en général et de la société civile en particulier. L'adoption d'un

processus de sélection consultatif accroît la crédibilité et la légitimité d'une commission vérité et renforce l'adhésion, le soutien et la participation des groupes consultés à ses travaux. À cet égard, il convient de garder à l'esprit que la nomination peu transparente des membres de la CDR a nui à ses travaux.

Afin d'établir un processus de nomination transparent garantissant la légitimité des commissaires, dans d'autres pays comme la Sierra Leone<sup>38</sup>, le Timor-Leste<sup>39</sup> et le Kenya<sup>40</sup>, un comité de sélection a été créé ayant comme mandat de recevoir des candidatures du public, de sélectionner un nombre prédéterminé de candidatures et de proposer une liste de commissaires potentiels à l'autorité nominative qui procède au choix final.<sup>41</sup> Selon les contextes, ce comité pouvait être formé par des représentants de la société civile, d'organisations de femmes et de victimes, de l'État, d'autorités traditionnelles et religieuses, d'instances internationales, etc. Un tel comité reflète généralement les différentes composantes ethniques et géographiques de la société, y compris des régions les plus touchées par les violations de droits humains.

Il n'est pas exclu que des représentants de groupes armés ou de partis politiques participent au comité de sélection afin d'accroître leur confiance envers une commission ayant comme mandat d'enquêter sur les violations des droits humains commises par toutes les parties au conflit. Certaines commissions ont en effet vu la participation de groupes armés ou de factions de résistance au processus de sélection des commissaires. Cependant, toute personne suspectée d'avoir participé, à titre d'auteur matériel ou intellectuel, à la commission de violations de droits humains doit être exclue d'emblée du processus de sélection.

Enfin, soulignons que la légitimité d'une commission est également fortement liée aux conditions de sa création. La Commission sud-africaine a par exemple vu le jour après un processus de consultation extensif par le Parlement ayant pour but de discuter le projet de loi portant sa création. Ces consultations peuvent prendre diverses formes telles que des réunions auprès des communautés sous la supervision d'associations de la société civile, des conférences, des rencontres individuelles avec des personnes ressources, etc. Cela démontre l'utilité d'adopter un processus de sélection transparent fondé sur des critères de sélection objectifs afin de garantir l'indépendance et la légitimité d'une commission.

L'Argentine est un des premiers pays à s'être doté d'une commission de vérité et a utilisé le processus de nomination directe par les autorités législatives et exécutives. La *Commission Nationale sur la disparition forcée de personnes en Argentine* a été créée par le gouvernement argentin en 1983 avec l'objectif de faire la lumière sur les cas de disparitions forcées ayant eu lieu durant la dictature militaire. Le décret 187/83<sup>42</sup> relatif à la formation et à la composition de la Commission nationale a édicté que celle-ci serait intégrée par seize (16) membres, dix (10) d'entre eux étant nommés directement par le président et six (6) étant nommés par les deux (2) chambres du congrès. Cette nomination a permis aux branches exécutives et législatives de participer à la nomination des commissaires. Les commissaires nommés par le président étaient des personnalités reconnues et respectées dans la société, par exemple des journalistes, médecins, professeurs, etc. et n'étaient pas reliées à l'environnement politique.

Il apparaît que l'État malien ait opté pour un processus de nomination directe. La consultation de la société civile à ce sujet semble avoir été absente non seulement des textes, mais aussi sur le terrain, et ce, malgré la référence explicite contenue dans une version de l'Accord d'Alger à ce sujet.<sup>43</sup> Plusieurs représentants d'OSC ont affirmé qu'ils n'avaient pas été consultés à propos de la procédure de nomination des commissaires.

Cette procédure de nomination directe n'empêche pas en soi la CVJR d'atteindre des résultats positifs, mais il est certain qu'un effort futur de communication et de transparence sera requis afin de s'assurer de l'adhésion de la société civile à ses travaux.

### b. Indépendance des commissaires et de la CVJR

L'ordonnance prévoit des règles en matière d'incompatibilité entre les activités de commissaires et « toute autre activité de nature à influencer sur »<sup>44</sup> l'indépendance de ceux-ci. Un commissaire ne peut ainsi exercer ses fonctions s'il exerce une autre activité incompatible avec celle de la CVJR. Dans le même ordre d'idées, la CVJR n'est soumise dans l'exercice de ses fonctions à aucune autorité, qu'elle soit politique, communautaire ou sociale.<sup>45</sup> Un projet de décret fixant la rémunération des commissaires aurait été adopté par le Conseil des ministres le 20 mars 2015.<sup>46</sup>

### c. Critères de sélection des commissaires

#### i. Réputation et probité

L'ordonnance dispose que les commissaires « sont choisis parmi les personnes de nationalité malienne jouissant de leurs droits civiques et reconnues pour leur probité morale et leur attachement aux valeurs de tolérance, de paix et de justice ».<sup>47</sup> Les commissaires doivent jouir d'une réputation sans tache, caractérisée par une grande intégrité morale, leur impartialité et leur sens du professionnalisme. La réputation sans faille et la neutralité des commissaires sont nécessaires pour garantir la crédibilité et l'indépendance d'une commission. Ils doivent être en mesure d'inspirer confiance et respect à une diversité de groupes de la société malienne. Une personne soupçonnée d'avoir participé à la commission de violations de droits humains ainsi qu'à des activités criminelles ou en lien avec la corruption ne doit en aucune circonstance siéger en tant que commissaire.

29 Décret no 2014-0013/P-RM, article 2, supra note 23.

30 Décret no 2014-0013/P-RM, article 3, supra note 23.

31 Décret no 2014-0013/P-RM, article 2, supra note 23; Ordonnance no 2014-003/P-RM, article 4, supra note 21.

32 Décret no 2014-0013/P-RM, article 2, supra note 23.

33 Décret no 2014-0013/P-RM, article 3, supra note 23.

34 Réunion avec une organisation de la société civile malienne (21/04/2015), Mali.

35 Mali, Décret no 2014-0412/PM-RM, 9 juin 2014, concernant la nomination du secrétaire général de la Commission vérité, justice et réconciliation.

36 Malijet, Communiqué du Conseil des Ministres du lundi 3 août 2015, 2015 [en ligne], Malijet, [http://malijet.com/actualite-politique-au-mali/conseil\\_des\\_ministres\\_du\\_mali/133915-communication-du-conseil-des-ministres-du-lundi-03-août-2015.html](http://malijet.com/actualite-politique-au-mali/conseil_des_ministres_du_mali/133915-communication-du-conseil-des-ministres-du-lundi-03-août-2015.html)

37 Info Mali Portail d'informations sur l'Afrique, Mali : Communiqué du Conseil des Ministres du mercredi 14 octobre 2015, 2015 [en ligne] Info Mali Portail d'informations sur l'Afrique, <http://www.info-mali.com/mali-communication-du-conseil-des-ministres-du-mercredi-14-octobre-2015/>

38 Sierra Leone, *Truth and Reconciliation Commission Act, concerning the procedure for the Selection of Nominees for Appointment to the Commission*, 2000, Schedule (Subsection (1) of section 3).

39 Nations Unies : Administration transitoire des Nations Unies au Timor Oriental, *Regulation No 2001/10*, ONU UNTAET/REG/2001/10, section 4 : composition of the commission and selection procedure.

40 Kenya, *The Truth, Justice and Reconciliation Commission Act*, concerning the selection panel, 2008, Part II Section 9.

41 Conseil des droits de l'homme, *Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-réurrence*, présenté par Pablo de Greiff, 24<sup>ème</sup> session, A/HRC/24/42, 2012, p. 17.

42 Sociedad Anonima, *Anales de legislación Argentina*, Tomo XLIV-A, 1984 [en ligne] United State Institute of Peace, [http://www.usip.org/sites/default/files/file\\_research/collections/commissions/Argentina-Charter.pdf](http://www.usip.org/sites/default/files/file_research/collections/commissions/Argentina-Charter.pdf)

43 Rapport sur la situation des droits de l'homme au Mali du 1er novembre 2013 au 31 mai 2014, supra note 28.

44 Ordonnance no 2014-003/P-RM, article 5, supra note 22.

45 Ordonnance no 2014-003/P-RM, article 6, supra note 22.

46 Réunion avec une organisation de la société civile malienne (21/04/2015), Mali.

47 Ordonnance no 2014-003/P-RM, article 4, supra note 22.

À titre d'exemple comparatif, selon les termes de la loi créant la Commission vérité et réconciliation au Burundi, « la Commission est composée de personnalités reconnues pour leur probité, leur intégrité, leurs compétences techniques et leur capacité à transcender les clivages de toute nature [Notre soulignement] ».48 La nécessité des critères de probité et d'intégrité s'est également illustrée au Kenya, alors qu'un des commissaires de la Commission vérité, justice et réconciliation de 2008 fut remercié en cours de mandat après qu'une affaire d'acquisition illégale de terres ait été révélée. La crédibilité de la Commission en fut particulièrement touchée.49

### ii. Critères de compétence et d'expertise

Même si le texte créateur de la CVJR ne fait pas référence aux compétences professionnelles des commissaires, ces derniers doivent être évalués en fonction de leurs compétences et de leurs capacités à accomplir le mandat qui leur est confié. Par exemple, il est arrivé que les actes créateurs de plusieurs commissions vérité posent explicitement la nécessité de prendre en compte des critères de compétence dans la sélection des commissaires. Tout en notant que les contextes de création de ces commissions sont différents de celui de la CVJR, il est possible de s'inspirer à ce sujet des actes créateurs des commissions sierra léonaise50 et timoraise.51

Cependant, plusieurs textes créateurs de commissions vérité ne prévoient pas de dispositions relatives aux compétences professionnelles des commissaires. Ce fut, par exemple, le cas au Guatemala, où l'Accord d'Oslo est silencieux sur la question.52 Cela n'a pas empêché que la Commission de vérité et de réconciliation guatémaltèque soit composée de trois (3) personnes très compétentes (un professeur de droit international d'origine allemande, un grand juriste guatémaltèque et une grande défenseuse des droits des populations *mayas*). L'implication des Nations Unies dans le processus de paix au Guatemala et la consultation de la société civile semblent avoir joué un rôle important dans ce résultat.

De même, on retrouve dans la plupart des commissions vérité des consultants et des experts. Généralement, ceux-ci font partie de l'équipe de travail des commissions vérité et accomplissent un travail important dans l'ombre. Dans certains cas, une structure distincte d'experts est créée. Au Liberia, par exemple, en plus des commissaires, une structure spécifique dénommée *International Technical Advisory Committee* (ITAC) a été créée.53 Dans le même ordre d'idées, les actes constitutifs de certaines commissions vérité, comme celui de la Commission de vérité, de justice et de réconciliation kenyane, prévoient la possibilité de faire appel à des experts.54 La même solution a été retenue au Burundi, où la loi prévoit la possibilité pour la Commission de « recruter » des experts nationaux ou internationaux, permanents ou *ad hoc*, qui « jouissent d'une expérience avérée dans le domaine de

leur intervention ».55 Cette loi prévoit aussi que la Commission « recrute des experts pluridisciplinaires qui contribuent à la connaissance de la vérité, à une bonne préparation des audiences et à la réécriture de l'Histoire pendant la période couverte par le mandat ».56 Selon les termes de la loi, il semble que ces experts ne jouissent pas de la qualité de « témoins », et donc que leurs rapports éventuels ne font pas partie intégrante de la preuve. Ils apparaissent plutôt comme des conseillers spécialisés des commissaires aux fins de leur fournir un appui technique dans l'accomplissement de leur mandat.

En donnant la possibilité à la CVJR d'entendre des experts, le décret du 15 janvier 2014 s'inscrit dans cette dernière tendance.57 Cette possibilité pourrait contribuer à appuyer, si nécessaire, les commissaires sur des questions particulières. Cependant, le cas malien requiert une attention et une vigilance spécifiques. En élargissant les compétences requises des commissaires en vue de leur nomination au profit d'une référence aux qualités morales, le texte pourrait laisser implicitement entendre que ces derniers suffisent, et pourrait pousser les autorités à faire fi des compétences techniques objectives des commissaires sélectionnés. La CVJR a quinze (15) membres; il n'est pas impératif que toutes les personnes désignées aient des compétences pointues. Toutefois, il est important que des commissaires experts spécialistes des violations des droits humains soient choisis. De plus, l'expertise des futurs commissaires devrait être comprise de manière large et s'étendre à des champs aussi divers que l'histoire, le droit, l'économie, le journalisme, la médecine, la psychologie, l'anthropologie, entre autres.58

### iii. Diversité et représentativité

La question de la représentativité régionale n'est pas abordée dans les textes maliens. Il est pourtant évident que la CVJR pourra difficilement réaliser sa mission réconciliatrice sans une autorité morale acceptée, particulièrement dans les régions du nord. Afin de bénéficier d'un degré de légitimité élevé auprès des différents groupes de la société malienne, la CVJR doit être en mesure de refléter la diversité ethnique, géographique, culturelle et religieuse du pays. Par ailleurs, une repré-

sentation équitable de perspectives différentes est susceptible d'accroître la qualité et l'exhaustivité du rapport final de la CVJR. Ce critère de représentativité ne doit cependant pas primer les exigences de compétence et d'expertise des commissaires.

Le souci de représentativité de la société peut s'entendre selon des perspectives très différentes. Par exemple, la plupart des commissions sud-américaines ont choisi leurs commissaires sur des critères de compétences personnelles, de prestige et de moralité, recherchant ainsi le plus large consensus populaire possible. Ce fut le cas de l'écrivain argentin Ernesto Sabato, élu président de la Commission nationale sur la disparition forcée de personnes en Argentine. À l'inverse, la plupart des autres commissions, hors Amérique du Sud, ont privilégié des représentants issus de groupes minoritaires ou en situation de vulnérabilité, telles que les femmes et des groupes ethniques, religieux ou raciaux particuliers. Il s'agissait d'une forme de lutte contre les discriminations et la marginalisation. La Commission de la vérité et de la réconciliation sud-africaine, qui comptait dix-sept (17) commissaires et avait pour président l'archevêque Desmond Tutu, était animée par un souci de représentativité. Elle se composait de sept (7) Noirs, six (6) Blancs, deux (2) Métis et deux (2) Indiens, et parmi lesquels figuraient six (6) femmes.

Le critère de représentativité ne concerne cependant pas la représentation des différents groupes armés et parties au conflit au sein de la Commission, mais plutôt la représentation de différentes composantes de la société malienne. Selon le Haut-commissariat des Nations Unies aux droits de l'Homme, « il convient de s'opposer résolument à toute propension à y faire siéger des responsables politiques ou des représentants des partis, des factions ou d'anciens groupes armés ».59 À titre d'exemple, en République Démocratique du Congo, la présence de représentants de groupes belligérants, dont certains avaient commis des exactions de droits humains, au sein de la Commission ainsi que le manque de participation publique au processus sont des facteurs qui ont miné dès le départ sa crédibilité et ses efforts60.

48 Burundi, *Loi n°1/18 article 12*, 15 mai 2014, concernant la création, le mandat, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Commission Vérité et Réconciliation.

49 Avocats sans frontières (Burundi), *Recherche sur l'intégration des standards internationaux des droits de la personne humaine dans les mécanismes de justice de transition au Burundi*, 2014, [en ligne], Crossroads project, <http://www.roadtojustice.eu/wp-content/uploads/2014/05/F%3C%49sum%3C%A9-ex%3C%A9cutif-Etude-m%3C%A9canismes-JT.pdf>

50 *Truth and Reconciliation Commission Act section 3 (2)*, supra note 38:

- 2. The members of the Commission shall be

a. persons of integrity and credibility who would be impartial in the performance of their functions under this Act and who would enjoy the confidence generally of the people of Sierra Leone; and

b. persons with high standing or competence as lawyers, social scientists, religious leaders, psychologists and in other professions or disciplines relevant to the functions of the Commission.-

51 *Regulation No 2001/10*, article 4 (1), supra note 38:

- The Commission shall be composed of five to seven National Commissioners. National Commissioners shall be persons of high moral character, impartiality, and integrity who are competent to deal with the issues under the present Regulation and shall not have a high political profile, and have a demonstrated commitment to human rights principles. No National Commissioner may be the spouse or blood relative in the first degree of any other National Commissioner. At least thirty per cent (30%) of the National Commissioners shall be women -.

52 Accord relatif à l'établissement de la Commission chargée de faire la lumière sur les violations des droits de l'homme et les actes de violence qui ont causé des souffrances à la population guatémaltèque Annexe II, ONU, A/48/954, S/1994/751, 23 juin 1994.

53 Liberia, *TRC Act of Liberia*, 12 May 2005, Section 10: « An International Technical Advisory Committee (ITAC) of three persons shall be constituted to work directly with the Commissioners in the fulfillment of their mandate. These advisors shall have full disclosure rights in all matters regarding the Commission's activities and likewise be responsible as Commissioners for maintaining confidentiality according to Article IV, Section 25. Members of the International Technical Advisory Committee shall attend all meetings and forums of the Commission, provide advisory opinions on any and all issues considered by commission members, shall be entitled to full rights and privileges as commissioners, except that advisors shall not vote during such meetings. Members of this Committee shall be selected as follows: ECOWAS shall nominate two individuals for membership in the Committee and the United Nations High Commissioner for Human Rights shall nominate one individual for membership in the Committee. All advisors shall be individuals of international distinction and repute. The Head of State shall formally appoint the individuals so nominated to the TRC in the capacities so described herein -.

54 *Kenyan Truth, Justice and Reconciliation Act Section 30(6)*: « The Commission may engage experts or consultants to assist the Commission as appropriate under this Act. » supra note 40.

55 Loi n°1/18 article 36, supra note 48.

56 Loi n°1/18 article 36, supra note 48.

57 Décret no 2014-0013/P-RM article 14, supra note 23.

58 Eduardo González, Howard Varney, *Truth Seeking: Elements of Creating an Effective Truth Commission*, Brésil, Amnesty Commission of the Ministry of Justice of Brazil, 2013, Chapitre 8, pp. 16 et ss; Katharine Hodgkin Susannah Radstone, *Contested Past: the Politics of Memory*, London Taylor & Francis Ltd, 2014; Abigail Gyimah, (2009), *Gender and Transitional Justice in West Africa: The Cases of Ghana and Sierra Leone*, Research Report no. 4, Londre, Anglettere: King's college London, p. 41.

59 Haut-Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme, *Les instruments de l'État de droit dans les sociétés sortants d'un conflit Les commissions de vérité*, HR/PUB/06/1, (2006), p.14.

60 Mali : *Rapport de l'Expert indépendant sur la situation des droits de l'homme au Mali*, supra note 7; Davis, Laura, 2013. Power Shared and Justice Shelved: The Democratic Republic of Congo. *The International Journal of Human Rights* 17 (2) p. 289-306.

En ce qui concerne le contexte malien, rappelons que la CVJR est notamment mandatée pour enquêter et faire la lumière sur les exactions de droits humains commises par les différentes parties au conflit armé. Il sera difficile pour la Commission de réaliser son mandat si des représentants de groupes armés tentent d'obstruer ses travaux afin de défendre leurs intérêts et d'éviter que des responsabilités institutionnelles soient attribuées à leurs groupes respectifs au terme du processus. Par ailleurs, plus de deux cents (200) représentant-e-s de la société malienne avaient exprimé leur volonté en ce qui concerne les critères de nomination des commissaires de la CVJR dans la *Feuille de route consensuelle pour le processus de vérité, de justice et de réconciliation du Mali* :

[...] les participants ont souligné la nécessité d'avoir des personnalités choisies pour leurs compétences, indépendance, impartialité et équité. Ils excluent la participation de membres de l'armée et des services de sécurité, de groupes armés, et de responsables politiques. S'il est fréquemment évoqué une CVJR « à l'image du Mali », les experts et participants ont rappelé les principaux critères de nomination des membres de la Commission : la compétence et l'indépendance [Notre soulignement]. Les participants souhaitent également que la CVJR soit composée à parité d'hommes et de femmes et qu'une sous-commission dédiée au genre soit mise en place, notamment compte tenu de la prévalence des crimes sexuels dans les conflits. Les participants soulignent enfin la nécessaire indépendance de la CVJR à l'égard du pouvoir exécutif, comme garantie de son impartialité ainsi que celle de ses membres et permettant aux victimes de venir à eux sans défiance<sup>61</sup>.

#### *iv. Représentation et prise en compte des femmes et autres groupes ayant des besoins particuliers*

On retrouve aussi dans les actes constitutifs de certaines commissions vérité des critères de représentation liés au genre. Ce fut par exemple le cas au Liberia.<sup>62</sup> Certes, la présence de femmes dans la composition des commissions vérité ne garantit pas automatiquement la prise en compte des violences subies par les femmes. Cependant, eu égard au contexte malien,<sup>63</sup> aux violences notamment sexuelles subies par les femmes pendant le conflit armé et à la condition des droits des Maliennes au-delà du conflit, il est important que celles-ci soient représentées au sein de la CVJR.<sup>64</sup>

L'équitable ou l'adéquate représentation des femmes ou de tout autre membre d'un groupe ou d'une communauté particulièrement touché par les violences s'inscrit également dans l'évolution du droit international en général qui témoigne d'un souci toujours plus grand en pratique pour le respect des droits des femmes et des peuples autochtones notamment, et des personnes en situation de vulnérabilité de façon plus globale<sup>65</sup>. Ainsi par exemple, la loi burundaise prévoit sur ce point que la Commission est une institution indépendante de tout pouvoir national, neutre dans son fonctionnement et crédible aux yeux de la population, représentative et inclusive, et que sa composition doit tenir compte des équilibres constitutionnels. La loi précise que sur les onze (11) commissaires choisis, au moins quatre (4) seront des femmes et un sera issu de la communauté Batwa.<sup>66</sup>

Il convient toutefois de préciser que de telles précautions ne suffisent pas pour garantir une participation et une représentation équitables des femmes ou d'autres groupes en situation de vulnérabilité au sein de l'instance et tout au long de ses activités. Cette représentativité formelle devrait notamment être complétée par l'élaboration de

programmes de sensibilisation spécifiquement destinées à ces groupes, les informant sur leur droit à témoigner devant la CVJR, sur la procédure à suivre s'agissant des dépositions et sur l'opportunité de cette participation afin que soient prises en compte leurs souffrances et la spécificité des violences commises à leur encontre. Des séances thématiques pourraient par exemple être organisées et un ou plusieurs commissaires pourraient être en charge de ces questions.<sup>67</sup> Dans certains pays, dont la Sierra Leone, la recherche expresse de suggestions et de support de la part d'organisations de femmes et d'autres groupes militant en faveur de l'égalité des genres a été favorablement considérée.<sup>68</sup> La Commission de la Sierra Leone a d'ailleurs tenu une séance thématique spéciale sur les femmes et a reçu des contributions de la part d'un large pan de la société ayant des connaissances à ce sujet.<sup>69</sup>

En somme, au Mali, il règne un flou concernant les critères utilisés pour la nomination des commissaires. Des mesures pourraient donc être envisagées, dont certaines sont présentées dans le présent rapport, afin de les clarifier et de remédier à cette situation. Par ailleurs, il faut éviter que la nomination de représentants de groupes armés au sein de la CVJR ne nuise à son indépendance, à la réalisation de son mandat de recherche de la vérité et au déroulement de ses travaux.

## 2.A.2 L'organisation de la CVJR

Le décret du 15 janvier 2014 prévoit que la CVJR est composée de quatre (4) organes :

- L'Assemblée plénière : Elle regroupe tous les membres de la CVJR et « constitue l'organe d'orientation et de décision ».<sup>70</sup>
- Le Comité exécutif : Il est composé du président de la Commission, de ses deux (2) vice-présidents, du secrétaire général et des membres de la Commission responsables des groupes de travail.<sup>71</sup> Ce comité « exécute les décisions de l'Assemblée plénière et veille au bon fonctionnement de la Commission ».<sup>72</sup>

• Le Secrétariat général : Il s'agit d'un organe dont le chef, le secrétaire général, n'est pas membre « commissaire », de la CVJR. Le Secrétariat général joue un rôle d'assistance du président en matière administrative et financière.<sup>73</sup> Si le secrétaire général est nommé par le premier ministre sur proposition du ministre chargé de la Réconciliation Nationale et du Développement du nord, la composition, l'organisation et le fonctionnement du Secrétariat sont, quant à eux, fixés par arrêté de ce ministre.<sup>74</sup> Depuis sa nomination, le Secrétariat de la CVJR prépare notamment le terrain pour le travail futur de la Commission, reçoit les « documentations » de violations qui lui sont transmises, participe à des formations et des retraites de réflexion.<sup>75</sup>

• Les groupes de travail : Il s'agit de groupes ayant pour fonction de travailler sur des thématiques spécifiques et dont la composition, l'organisation et les modalités de fonctionnement sont, sur proposition du président de la CVJR, fixées par arrêté du ministre de la Réconciliation nationale.<sup>76</sup> Le décret en crée sept (7) :

- (1) Le groupe de travail chargé des investigations sur les violations graves, individuelles et collectives des droits de l'Homme;
- (2) Le groupe de travail chargé de la réconciliation, de l'établissement de la confiance intra et intercommunautaire et entre l'État et les populations;
- (3) Le groupe de travail chargé de la réparation des préjudices corporels, moraux et matériels, et notamment ceux commis sur le patrimonial culturel;
- (4) Le groupe de travail chargé spécialement de la recherche de la vérité, des investigations sur les violations graves, individuelles et collectives des droits de l'Homme;
- (5) Le groupe de travail chargé du retour et de la réinsertion sociale des personnes réfugiées et déplacées;

61 Fédération internationale des droits de l'Homme (FIDH), *La feuille de route consensuelle pour le processus de vérité, de justice et de réconciliation au Mali*, 2014, [en ligne], FIDH, <https://www.fidh.org/La-Federation-internationale-des-ligues-des-droits-de-l-homme/afrique/mali/16468-la-feuille-de-route-consensuelle-pour-le-processus-de-verite-de-justice-et>

62 TRC Act of Liberia Section 9 : « The TRC shall comprise nine (9) commissioners, with not less than four (4) women making up its entire composition » supra note 53.

63 Réunions avec des organisations de la société civile malienne (28/04/2015) (30/04/2015), Mali.

64 Loi n°1/18 article 10, supra note 48; Comité technique de la République du Burundi, *Rapport du Comité Technique chargé de la Préparation de la mise en place des mécanismes de Justice Transitionnelle*, 2011, [en ligne], Ministère Paix et Réconciliation sous la Croix, <https://miparec.files.wordpress.com/2014/03/burundi-cv-j-commission-technique-rapport-final.pdf>; Assemblée Nationale de la République du Burundi : Commission de la Justice et des droits de la personne humaine, *Rapport de la Commission de la Justice et des droits de la personne humaine sur l'analyse du projet de loi portant Création, Mandat, Composition, Organisation et Fonctionnement de la Commission Vérité et Réconciliation*, 2014.

65 La Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes date de 1979 mais la prise en compte des questions de genre est devenue une préoccupation constante des droits humains et se retrouve dans le domaine de la justice transitionnelle, notamment à travers l'adoption d'une perspective sexospécifique; Conseil des droits de l'homme, *Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence*, presented by Pablo de Greiff, 21<sup>ème</sup> session, A/HRC/21/46, 2012 : La déclaration sur les droits de peuples autochtones de 2007 confirme la tendance du droit international des droits de l'homme à prendre en considération les communautés vulnérables et à protéger leurs droits.

66 Loi n°1/18 article 10, supra note 48.

67 Eduardo González, Howard Varney, *Truth Seeking: Elements of Creating an Effective Truth Commission*, Brésil, Amnesty Commission of the Ministry of Justice of Brazil, 2013, p. 47 et ss.

68 *Towards a comprehensive & holistic transitional justice policy for Uganda*, supra note 4 aux pages 26 et ss; Abigail Gyimah, (2009), *Gender and Transitional Justice in West Africa: The Cases of Ghana and Sierra Leone*, Research Report no. 4, Londre, Angleterre: King's college London, p. 41.

69 *Ibid*.

70 Décret no 2014-0013/P-RM article 4 et 5, supra note 23.

71 Décret no 2014-0013/P-RM article 4 et 6, supra note 23.

72 Décret no 2014-0013/P-RM article 6, supra note 23.

73 Décret no 2014-0013/P-RM article 8, supra note 23.

74 Décret no 2014-0013/P-RM article 8, supra note 23.

75 Réunions avec des organisations de la société civile malienne (21/04/2015) (23/04/2015), Mali.

76 Décret no 2014-0013/P-RM article 9 et 10, supra note 23.

- (6) Le groupe de travail chargé des études et de la documentation;
- (7) Le groupe de travail chargé de la préservation de la mémoire et de la réparation de préjudices causés au patrimoine culturel.

Si les trois (3) premiers organes prévus ne semblent pas susciter de commentaires pour le moment, il n'en n'est pas de même pour les groupes de travail. Premièrement, la division des tâches prévue par le décret peut soulever à priori des questions. Sans donner de détails, le rapport de la MINUSMA fait déjà référence à la présence de « doublons » dans les groupes de travail.<sup>77</sup> À l'analyse du décret, ce constat semble être fondé. Les tâches des groupes de travail 1 et 4 sont similaires. Le groupe de travail 1 est chargé des investigations sur les violations graves, individuelles et collectives des droits de l'Homme. Le groupe 4 est chargé « spécialement de la recherche de la vérité » sur les mêmes violations. La question qui vient immédiatement à l'esprit est celle de savoir si le groupe 1 chargé des investigations sur les violations graves ne recherchera pas « spécialement la vérité » sur celles-ci, puisque cette tâche est assignée au groupe de travail 4. Les investigations sur les violations graves et la recherche de la vérité sur celles-ci sont intrinsèquement liées. Il serait préférable que les deux (2) groupes soient fusionnés pour éviter des duplications. À tout le moins, nous croyons utile d'insister sur la coordination nécessaire dans l'attribution des tâches aux deux (2) groupes et sur l'importance d'une vision commune claire des deux (2) groupes, ce qui pourrait être facilement accompli en cas de composition identique des deux (2) groupes.

Les tâches des groupes de travail 3 et 7 semblent poser, dans une certaine mesure, des défis similaires. Le groupe de travail 3 est chargé de la réparation des préjudices corporels, moraux et matériels, et notamment ceux causés au patrimoine culturel. Le groupe 7 est quant à lui chargé de la préservation de la mémoire et de la réparation de préjudices causés au patrimoine culturel. Sur la question de la réparation des préjudices causés au patri-

moine, les deux (2) groupes de travail se voient assigner la même tâche. De même, la préservation de la mémoire fait partie des mesures de satisfaction, mesures de réparation symbolique. En clair, les mêmes tâches sont assignées à deux (2) groupes différents. L'arrêt du ministre de la Réconciliation nationale organisant les groupes de travail apportera-t-il des précisions sur le contenu des thématiques qu'ils aborderont ? Aucun élément ne permet de répondre à cette question pour le moment. En cas d'absence de précisions additionnelles à cet égard par l'exécutif malien, il est à souhaiter que le plan de travail de la CVJR aborde cette question.

Deuxièmement, l'absence de groupes de travail sur la question des femmes et des enfants, déjà relevée par le rapport de la MINUSMA, est aussi problématique.<sup>78</sup> Ces questions sont pourtant essentielles dans le contexte malien,<sup>79</sup> ce qui est par ailleurs reflété dans l'Accord d'Alger, qui prévoit expressément la non-amnistie, entre autres, pour les auteurs de crimes envers les femmes, les filles et les mineurs.<sup>80</sup> Il semble y avoir un fossé entre, d'une part, l'ordonnance qui place clairement ces deux (2) catégories de personnes touchées par la crise au cœur du mandat de la CVJR<sup>81</sup> et, d'autre part, le décret qui dilue complètement le travail de la CVJR sur ces questions en les subsumant dans la catégorie générique des violations graves. En revanche, la question de la réinsertion des réfugiés et des personnes déplacées prévue dans l'ordonnance revient sous la forme d'une thématique spécifique dédiée à un groupe de travail. Il est légitime de se demander pourquoi le même raisonnement ne s'applique pas à des questions aussi primordiales que celles des droits des femmes et des enfants. Le problème pourrait être éliminé si l'organisation des groupes de travail était revue, ou si la CVJR choisissait d'insister sur ces catégories dont la victimisation apparaît spécifique dans le contexte malien, par exemple, en organisant des séances thématiques spéciales traitant de ces questions.

## 2.A.3 Le mandat de la CVJR

La CVJR a pour mission de « contribuer à l'instauration d'une paix durable à travers la recherche de la vérité, la réconciliation et la consolidation de l'unité nationale et des valeurs démocratiques ». <sup>82</sup> Afin d'accomplir cette mission, la CVJR est chargée de :

- 1) « enquêter sur les cas de violations graves des droits de l'Homme individuelles et/ou collectives commises dans le pays et, spécifiquement celles commises à l'égard des femmes et des enfants;
- 2) mener des enquêtes sur les cas d'atteinte à la mémoire individuelle et/ou collective et au patrimoine culturel;
- 3) établir la vérité sur les violations graves des droits de l'Homme et les atteintes aux biens culturels ci-dessus cités, en situer les responsabilités et proposer des mesures de réparation ou de restauration;
- 4) favoriser le dialogue intra et intercommunautaire, la coexistence pacifique entre les populations et le dialogue entre l'État et les populations;
- 5) promouvoir auprès des communautés le respect de l'État de droit, des valeurs républicaines, démocratiques, socioculturelles et du droit à la différence;
- 6) faire des recommandations dans le domaine de la prévention des conflits. »<sup>83</sup>

La CVJR examine également « l'ensemble des causes des conflits ayant affecté le nord du pays ». <sup>84</sup> La CVJR a donc un rôle d'enquête, de dialogue, de promotion de la réconciliation et de la paix, et de recommandations. Ce rôle, doublé de la mission et des objectifs de la CVJR, nous permet de saisir l'ampleur du mandat conféré à la CVJR. Le plan d'action du ministère de la Réconciliation nationale laisse d'ailleurs entendre que le rôle de la CVJR en matière de consolidation de la paix et de réconciliation nationale sera important.<sup>85</sup>

Il est intéressant de noter au plan sémantique l'appellation de la CVJR (vérité, justice et réconciliation) qui se distingue de la plupart des commissions de par le monde ayant retenu que les aspects de vérité et de réconciliation

dans leur titre. L'inclusion du terme « justice » pourrait tendre à démontrer que celle-ci participe, de manière complémentaire aux poursuites pénales, aux efforts de reddition de comptes et de lutte contre l'impunité, particulièrement dans une perspective d'attribution de responsabilité notamment d'ordre institutionnel et non judiciaire.

La CVJR devrait contribuer à la recherche de la vérité et à l'établissement des faits et des responsabilités, pour autant que les commissaires de la CVJR sont en mesure de s'attarder sur l'ensemble des causes sous-jacentes au conflit et sur l'ensemble des violations commises sur tout le territoire. Le rôle de la CVJR en matière de dialogue social et de coexistence ne devra pas être négligé au profit de résultats purement quantitatifs; il demeure nécessaire d'accorder une place au dialogue afin de consolider une paix durable. Cette intention se dénote notamment par la création d'un groupe de travail dont les travaux portent spécifiquement sur la réconciliation et l'établissement de la confiance entre les populations ainsi qu'entre l'État et le peuple malien.

Le mandat de la CVJR est clair. Cependant, quelques commentaires peuvent être faits à propos de l'expression « violations graves » et du champ de compétence temporelle de la CVJR.

### a. Interprétation du type d'exactions comprises dans le mandat de la CVJR

S'il est évident que la CVJR ne pourra enquêter sur toutes les violations commises, aucune commission vérité n'ayant d'ailleurs jamais pu le faire, il convient de laisser ouverte la porte à une prise en compte d'une diversité de violations, qui sont parfois inter reliées. Ces liens sont particulièrement forts dans les cas de violations massives du droit international des droits humains et du droit international humanitaire.

Par ailleurs, la formulation actuelle du mandat accorde une marge d'interprétation aux commissaires qui voudraient inclure des violences non spécifiquement identifiées. Les termes « majeurs » et « graves » peuvent tout simplement indiquer qu'une priorité soit donnée à certaines violations considérées comme étant d'une importance particulière ou représentatives des exactions les plus emblématiques. La liberté d'interprétation reste à la

<sup>77</sup> Rapport sur la situation des droits de l'homme au Mali du 1er novembre 2013 au 31 mai 2014, supra note 28 à la page 30 para. 103.

<sup>78</sup> Rapport sur la situation des droits de l'homme au Mali du 1er novembre 2013 au 31 mai 2014, supra note 28 à la page 30 para. 103.

<sup>79</sup> Réunions avec des organisations de la société civile malienne (28/04/2015) (29/04/2015) (30/04/2015) Mali.

<sup>80</sup> Accord d'Alger, article 46 al.6, supra note 2.

<sup>81</sup> Voir la section sur le mandat de la CVJR.

<sup>82</sup> Ordonnance no 2014-003/P-RM article 2, supra note 22.

<sup>83</sup> Ordonnance no 2014-003/P-RM, article 2, supra note 22.

<sup>84</sup> Ordonnance no 2014-003/P-RM, article 3, supra note 22.

<sup>85</sup> Stratégie et plan d'actions triennal de la Réconciliation Nationale, ministère de la Réconciliation nationale, Septembre 2014, p. 5.

discrétion des commissaires. Au regard du contexte malien, il serait notamment opportun de prioriser les violences basées sur le genre, compte tenu de l'ampleur et de la gravité du phénomène, du nombre de victimes qu'elles provoquent et de l'étendue des souffrances et séquelles qu'elles engendrent.

Ainsi, certaines commissions ont pu donner une priorité à des violations déterminées telles que le génocide et autres violations graves du droit international des droits humains et du droit international humanitaire, ou encore les tortures et autres blessures graves. À titre d'exemple, la Commission péruvienne a utilisé cette approche et a inclus dans ses recherches les violences sexuelles. Certaines commissions sud-américaines se sont plutôt concentrées sur les disparitions forcées commises par les agents de l'État. La Commission du Libéria a enquêté sur les violations graves du droit international des droits humains et du droit international humanitaire ainsi que sur tout autre abus incluant les violences sexuelles, les crimes économiques, les massacres et exécutions extrajudiciaires.

Une certaine tendance à englober toutes violations ayant eu un impact sur la société semble se dessiner au regard des mandats des commissions les plus récentes. De nombreux instruments internationaux ont également contribué à une meilleure compréhension du caractère « grave » des violations.<sup>86</sup>

L'ampleur des destructions de bâtiments consacrés à la religion et de monuments historiques au Mali devrait encourager la CVJR à examiner avec attention les violations des droits économiques, sociaux et culturels

(DESC). Il est vrai que l'ordonnance et le décret du 15 janvier 2014 font une part belle à la question de la destruction du patrimoine culturel et des biens culturels. Par ailleurs, cette destruction est constitutive de crimes de guerre tels que prévus dans le Statut de Rome de la CPI.<sup>87</sup>

Une prise en compte de l'ensemble des violations des DESC allant au-delà des dispositions du Statut de la CPI serait opportune au vu des faits. En effet, comme l'a affirmé la Commission sierra léonaise pour justifier la prise en compte des violations des DESC dans ses enquêtes, les violations des droits humains ont souvent des dimensions à la fois civiles, politiques, économiques, sociales et culturelles.<sup>88</sup>

À ce sujet, le Mali ne constitue pas une exception. Pendant les entretiens, un observateur de la situation malienne a remarqué que la question de l'éducation était au cœur des problèmes rencontrés dans la société malienne.<sup>89</sup> On ne peut comprendre, par exemple, la question des violences sexuelles si on ne comprend pas celle de la place des femmes dans la société et l'éducation véhiculée dans la société malienne sur les questions de genre. Par ailleurs, on ne peut comprendre les causes du conflit sans prendre en compte l'impact de la corruption sur les droits économiques, sociaux et culturels des citoyens maliens. Il est aussi difficile de comprendre les questions liées à la transhumance et au droit foncier<sup>90</sup> sans une compréhension du droit de propriété.<sup>91</sup> Les exemples peuvent être multipliés. Les questions économiques, sociales et culturelles sont au cœur des conflits armés que le Mali a connus depuis de nombreuses années. La CVJR ne saurait ignorer ces questions si elle veut avoir

une compréhension pertinente de la situation malienne, enquêter efficacement et faire des recommandations de nature à garantir la non-répétition des violations.

Les exemples des commissions vérité en Tunisie et au Kenya démontrent la possibilité de prendre en compte les DESC. En Tunisie, l'objectif de la *Loi organique relative à l'instauration de la justice transitionnelle et à son organisation*<sup>92</sup> était de réparer des injustices persistantes qui ont affecté et/ou affectent la cohésion sociale et créent des injustices (ou des sentiments d'injustice), en vue de contribuer à la réconciliation nationale en s'attaquant aux facteurs de marginalisation et d'exclusion.<sup>93</sup> Ces facteurs peuvent se comprendre comme une forme de distinction, de discrimination ou de désavantage aigu et persistant qui compromet les chances du groupe dans la vie et qui découle de processus sociaux, économiques ou politiques.

#### **b. Interprétation de la compétence temporelle de la Commission**

À première vue, la période couverte par la CVJR est longue et pertinente eu égard aux nombreux conflits connus par le Mali : 1960-2013.<sup>94</sup> Cependant, la CVJR devra rester flexible sur la question de son champ de compétence temporelle. Un rappel des faits historiques antérieurs à 1960 pourrait servir à mieux comprendre les événements plus récents. De même, la limitation de la période couverte à 2013 prive la CVJR de l'examen des

violations liées au conflit armé commises après 2013. Pour ne citer qu'un seul exemple, faudrait-il par exemple que la CVJR ignore les événements qui se sont déroulés à Kidal en 2014 et à propos desquels la MINUSMA rapporte que de nombreux crimes ont été commis ?<sup>95</sup> La CVJR pourrait suivre le choix opéré par la Commission vérité et réconciliation sierra léonaise, qui n'a pas hésité à aller au-delà du cadre temporel fixé par son mandat, afin de couvrir autant que possible toutes les violations commises. La Commission vérité et réconciliation sierra léonaise devait enquêter sur la période de 1991 à la signature de l'Accord de paix de Lomé<sup>96</sup> qui avait eu lieu en 1999. Mais dans son rapport, elle s'est libérée d'une manière ingénieuse de cette contrainte temporelle imposée par la loi qui la crée.<sup>97</sup> La CVJR pourrait par exemple estimer que la mention des causes du conflit à l'article 3 du décret du 15 janvier 2014 l'autorise à examiner rapidement le contexte antérieur à 1960, car il est vrai qu'une délimitation trop hermétique des épisodes de violences peut susciter des conflits d'interprétation historique. Les commissaires pourraient également considérer que la mention à l'article 2 de l'ordonnance du 15 janvier 2014 de la contribution de la CVJR « à l'instauration d'une paix durable à travers la recherche de la vérité » la conduit à prendre en compte des événements qui, bien que postérieurs à 2013, sont des prolongements des événements antérieurs. Il convient aussi de noter que les commissions portant sur des périodes continues impliquent des enquêtes plus complexes.

86 Assemblée générale des Nations Unies, *Principes fondamentaux et directives concernant le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire*, 60-147, 16 décembre 2005; Comité International de la Croix-Rouge Genève, *Convention (I) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les forces armées en campagne*, 12 août 1949, 21 octobre 1950, article 49; Comité International de la Croix-Rouge Genève, *Convention (II) de Genève pour l'amélioration du sort des blessés, des malades et des naufragés des forces armées sur mer*, 12 août 1949, 21 octobre 1950, article 50; Comité International de la Croix-Rouge Genève, *Convention (III) de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre*, 12 août 1949, 21 octobre 1950, article 129; Comité International de la Croix-Rouge Genève, *Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre*, 12 août 1949, 21 octobre 1950, article 146; Comité International de la Croix-Rouge Genève, *Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, 9 décembre 1948, 12 janvier 1951, articles 4 et 5; Organisation des Nations Unies, *Convention sur l'élimination et la répression du crime d'apartheid*, 30 novembre 1978, 15 juillet 1978, article 3; Haut-Commissariat des Nations Unies des droits de l'homme, *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, 10 décembre 1984, 26 juin 1987, article 4; Theo VAN BOVEN, « Victims' Rights to a Remedy and Reparation: The New United Nations Principles and Guidelines », *Reparation for victims of genocide, war crimes and crimes against humanity*, Carla FERSTMAN, Mariana GOETZ et Alan STEPHENS (dir), Martinus Nijhoff Publishers, 2009, pp. 19 et ss.; Avocats sans frontières (Burundi), *Recherche sur l'intégration des standards internationaux des droits de la personne humaine dans les mécanismes de justice de transition au Burundi*, 2014, [en ligne], Crossroads project, <http://www.roadtojustice.eu/wp-content/uploads/2014/05/R3/C3%29A9sum%29A9-ex%29A9cutif-Etude-m%29A9canismes-VJ.pdf>

87 Statut de Rome de la Cour pénale internationale, A/CONF. 183/9, 17 juillet 1998, 1<sup>er</sup> juillet 2002, article 8 para. 2 c) (v).

88 Truth and Reconciliation Commission, *Witness to truth: Report of the Truth and Reconciliation Commission*, volume 1, Graphic Packaging Ltd., 2004, p.37; Louise ARBOUR, « Economic and Social Justice for Societies in Transition », *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 40, 2007, pp. 1-27.

89 Réunion avec une organisation de la société civile malienne (21/04/2015), Mali.

90 Réunion avec une organisation de la société civile malienne (22/04/2015), Mali.

91 Diarra, M., Dembele, B., Dembele, D., Thera, B., Traore, D., *Documentation et Monitoring des violations des droits humains : Violations commises entre janvier 2012 et décembre 2014*, 2014, [en ligne], EPU Mali, <http://epu-mali.org/wp-content/uploads/2015/06/RDDH-RapportDocumentationJuillet2014.pdf>; qui rapporte, dans un contexte différent, des violations du droit de propriété au Mali.

92 Tunisie, *Loi organique relative à l'instauration de la justice transitionnelle et à son organisation*, 24 décembre 2013, article 10 : « Le terme «victime» désigne quiconque a subi un tort suite à une violation telle que stipulée par la présente loi, qu'il s'agisse d'individus, de groupe d'individus ou d'une personne morale. Sont considérées comme victimes, les membres de la famille ayant subi un préjudice du fait de leurs liens de parenté avec la victime, au sens des règles du droit public, ainsi que toute personne ayant subi un préjudice lors de son intervention visant à aider à la victime ou à empêcher son agression. Cette définition englobe toute région qui a été marginalisée ou exclue méthodiquement. »

93 Définition des notions de marginalisation et exclusion : UNESCO, *Reaching the Marginalized*, 2010, [en ligne], UNESCO, <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001875/187513E.pdf>; G. S. Gurung et M. Kollmar, *Marginality: Concepts and their Limitations*; 2005, [en ligne], The Pakistan Research Group, [http://www.ncsr-pakistan.org/publications\\_pdf/General/Marginality.pdf](http://www.ncsr-pakistan.org/publications_pdf/General/Marginality.pdf); *The Truth, Justice and Reconciliation Commission Act*, vol. 2B, para. 42 and 44 : « Marginalization: a process that denies the chances and results to those who 'live at the margins', and strengthens the chances and results of those who live 'in the center', supra note 40; Pour l'application de ces notions: Voir Forum Tunisien des Droits Economiques et Sociaux, ASFB, Demande Relative à l'établissement du Statut de «région victime» de Kasserine (Art. 10, al. 3 de la Loi organique 2013-53) déposé devant l'instance Vérité et Dignité le 17 juin 2014.

94 Ordonnance no 2014-003/P-PM, article 3, supra note 22.

95 Rapport sur la situation des droits de l'homme au Mali du 1er novembre 2013 au 31 mai 2014, supra note 28 aux pages 19-20.

96 Truth and Reconciliation Commission Act Section 6 (1), supra note 38.

97 Truth and Reconciliation Commission, *Witness to truth: Report of the Truth and Reconciliation Commission*, volume 1, Graphic Packaging Ltd., 2004, chap. 2, à la p. 43, para. 69-71:

« 69. According to section 6(1) of the Act, the Commission is to provide an historical record 'from the beginning of the Conflict in 1991 to the signing of the Lomé Peace Agreement'. With specific reference to the historical record, the Commission is instructed to examine the antecedents of the conflict (s. 6(2) (a)).

70. This reference to the time frame of the conflict applies to the first element of the object in section 6(1), and not to the second. In other words, although the 'historical record' of the Commission is time-limited, there is nothing in section 6(1) to prevent the Commission from looking back prior to 1991 and forward beyond the Lomé Agreement in terms of the responsibility to address impunity, to respond to the needs of the victims, to promote healing and reconciliation and to prevent a repetition of the violations and abuses suffered. Aside from being justifiable on a literal reading of section 6(1), this interpretation is reasonable and helpful. Indeed, it would be futile for the Commission to attempt 'to address impunity, to respond to the needs of the victims, to promote healing and reconciliation and to prevent a repetition of the violations and abuses suffered' while remaining blind or indifferent to events since the Lomé Peace Agreement. In this sense, the Commission does not have any temporal jurisdiction, in contrast, for example, with the Special Court for Sierra Leone.

71. For all of these reasons, the Commission has not felt itself to be particularly constrained by the time frame set out in section 6(1). The reference to the outbreak of the conflict in 1991 and to the Lomé Agreement serves to define the 'conflict', and the Commission's mandate is to consider the 'conflict'. It could not do this in an accurate and faithful manner if it were to begin mechanically with 23 March 1991 and to conclude in an equally mechanical manner with 7 July 1999. »

De nombreuses commissions ont été créées à la suite d'un événement précis (des violences électorales au Kenya ou en Côte d'Ivoire, l'assassinat d'un membre de la société civile au Burkina Faso, la chute d'un régime autoritaire au Chili, en Argentine ou en Bolivie) mais leur mandat a souvent couvert une période plus longue dépassant ledit événement qui s'avère être l'occasion d'examiner un passé trouble d'une nation.<sup>98</sup> Inversement, en choisissant d'étudier les violations infligées au peuple ghanéen par les détenteurs de fonctions officielles et les institutions publiques du 24 février 1969 au 21 août 1969, du 13 janvier 1972 au 23 septembre 1979 et du 31 décembre 1981 au 6 janvier 1993, la Commission de réconciliation nationale du Ghana portait sur plusieurs périodes précises.<sup>99</sup> Ce fractionnement des périodes soumises aux enquêtes peut présenter des inconvénients, notamment le risque d'omettre des crimes et d'aboutir à ce que des victimes se sentent lésées ou oubliées. Il convient donc de veiller à ne pas oublier une exaction de nature ou d'ampleur équivalente à celles prises en compte dans le mandat de la Commission.

Il est intéressant de noter que la période de cinquante-cinq (55) ans couverte par le mandat de la CVJR est l'une des plus longues périodes examinées par une commission vérité. Du côté des pays ayant retenus de longues périodes continues, on compte le Burundi (1<sup>er</sup> juillet 1962 au 4 décembre 2008, soit quarante-six (46) ans), la Commission vérité, justice et réconciliation du Togo (de 1958 à 2005, soit quarante-sept (47) ans) et l'Instance vérité et dignité tunisienne (1960 à 2013, soit cinquante-trois (53) ans).<sup>100</sup> Il est évident que ce choix ouvre la voie à d'éventuels risques d'engorgement et de dispersion d'une commission, et même compromettre son objectif principal et la qualité de ses travaux. L'exemple du Kenya peut être considéré ici. En effet, la Commission kényane avait un mandat couvrant quarante-cinq (45) années et incluant de nombreux thèmes d'enquêtes, dont la question des crimes économiques. La tâche fut si

grande qu'elle fut presque impossible à accomplir;<sup>101</sup> et le mandat temporel fut restreint à six (6) périodes spécifiques de violences par la Commission elle-même, ce qui s'avéra salubre pour les travaux.<sup>102</sup> Eu égard à la durée de trois (3) ans prévue du mandat de la CVJR, une augmentation des ressources humaines et financières pourra s'avérer nécessaire afin de couvrir des faits s'étendant sur cinquante-trois (53) années, voire éventuellement une prolongation de mandat.

## 2.A.4 Les modalités de fonctionnement de la CVJR

Le siège de la CVJR est à Bamako. Elle y tient ses réunions mais peut, en cas de nécessité, les tenir en d'autres lieux sur le territoire malien.<sup>103</sup> Le financement aux termes de l'ordonnance du 15 janvier 2014 doit être inscrit au budget national.<sup>104</sup> La CVJR a une durée de fonctionnement de trois (3) ans depuis sa création en 2014.<sup>105</sup> Elle rédige des rapports d'étapes périodiques et un rapport final à la fin de ses travaux.<sup>106</sup>

La CVJR aura vraisemblablement pour activité principale l'organisation d'audiences publiques. Il serait utile de s'assurer que ces dernières puissent être diffusées le plus largement possible par le biais de différents canaux (radios, télévision, presse). Le huis clos est toutefois requis pour les enfants au regard de leur intérêt supérieur et pour les cas de violences sexuelles. Dans ce dernier cas, cette possibilité doit faire l'objet d'une information auprès des personnes concernées afin qu'elles puissent choisir de divulguer ou non leur récit. Dans la même veine, les témoignages souvent douloureux livrés devant la CVJR impliqueront un accompagnement, ou du moins un suivi psychologique des victimes. En outre, dans d'autres contextes, des critères de sélection sont souvent établis pour éviter un engorgement et un

ralentissement du travail des commissions. Qu'ils soient basés sur une volonté de représentativité ou qu'ils se concentrent sur une ou plusieurs communautés de victimes particulières, ils doivent être rendus publics pour éviter l'incompréhension d'autres victimes.<sup>107</sup>

Par ailleurs, il semble utile de souligner que bien que la procédure de la CVJR doit encore être déterminée, la CVJR se devra de respecter l'équité procédurale. Les règles procédurales à respecter pendant les audiences tiennent en trois (3) points généraux : le droit d'être entendu, le droit de ne pas s'auto-incriminer et le droit à une représentation juridique.<sup>108</sup>

De même, en disposant que « [l]es autorités administratives et judiciaires ainsi que les personnes physiques et morales sont tenues de prêter leurs concours à la Commission vérité, justice et réconciliation dans l'exercice de ses missions. Le secret professionnel ne peut être opposé à la Commission »,<sup>109</sup> l'ordonnance du 15 janvier 2014 octroie des pouvoirs importants à la Commission. Il convient d'interpréter ces pouvoirs avec une certaine prudence afin d'éviter de nuire au bon fonctionnement de la CVJR, et à l'administration de procédures judiciaires qui se développeraient parallèlement aux audiences. Les avocats pourraient refuser d'assister des individus pour ne pas être confrontés à de telles difficultés. L'opposition du secret professionnel pourrait rendre les accusés ou les accusés potentiels réticents à solliciter une assistance juridique, sachant qu'il est possible que leur avocat soit contraint de révéler sa connaissance des affaires de son client.

Bien que la CVJR ne soit pas un tribunal et ne doive pas s'y substituer, le décret du 15 janvier 2014 lui confère un certain pouvoir de coercition afin de mener à bien ses objectifs d'enquête et d'établissement des vérités. En effet, la CVJR « peut procéder à toute mesure d'instruction, notamment entendre tout expert et se faire communiquer tout document conformément aux textes en vigueur ». <sup>110</sup> La CVJR pourra donc solliciter les pouvoirs publics pour faire exécuter ses requêtes et décisions, ce qui lui confère donc des pouvoirs quasi-judiciaires. Elle pourrait ainsi délivrer des mandats de perquisition, de saisie ou des citations à comparaître. Il convient de souligner que les commissions de vérité peuvent traditionnellement recourir à la force publique afin de procéder

à des comparutions, avoir accès à tous lieux nécessaires aux enquêtes ou obtenir des documents pertinents. Certaines ont également eu la possibilité de requérir le concours de la justice afin de protéger une personne menacée et qui est visée ou concernée par les enquêtes ou encore pour éviter la disparition de preuves.<sup>111</sup>

Pour l'instant, il semble que l'exercice de ces pouvoirs ne soit assorti d'aucune garantie visant au respect des droits des témoins et des personnes faisant l'objet de procédures judiciaires, ce qui devrait normalement être remédié lors de l'adoption du règlement intérieur de la CVJR. Ainsi, la question de l'intérêt ou de la volonté des auteurs de crimes à participer aux procédures devrait être étudiée. Cette volonté est souvent illusoire lorsque sont convoqués des auteurs « probables » n'ayant reçu aucune garantie contre l'utilisation de témoignages auto-incriminants dans le cadre de procédures judiciaires subséquentes. Cette limite suppose que les relations entre commissions et tribunaux nationaux ou internationaux soient claires, établies et complémentaires. Un tel sujet pourrait également être couvert par une éventuelle politique nationale de justice transitionnelle.

Le financement de la CVJR appelle quelques commentaires. Le financement d'une commission vérité est souvent problématique. Si l'inscription du financement au budget national est nécessaire, il convient aussi de laisser la latitude et la possibilité à la CVJR de rechercher les fonds nécessaires à la réalisation de son mandat. Il faudrait éviter le risque que les autorités maliennes utilisent l'arme financière pour paralyser la CVJR, notamment au cas où elles décideraient de s'opposer à la volonté de celle-ci d'établir toute la vérité sur les violations commises, notamment par les Forces armées maliennes (FAMA). L'autonomie financière apparaît également comme un garant essentiel de l'indépendance de la CVJR; celle-ci devrait donc être inscrite au budget national le plus rapidement possible afin que les travaux puissent commencer sans retard. Il serait également possible pour les autorités de rechercher l'appui de la communauté internationale à cet égard.

98 Karua, M., *The Truth, Justice and Reconciliation Commission Bill*, 2008 [en ligne], United States Institute of Peace, <http://www.usip.org/sites/default/files/files/resources/collections/commissions/kenya-Charter.pdf>, Côte d'Ivoire, *Ordonnance no 2011-167*, 13 juillet 2011, concernant la création, l'attribution et le fonctionnement de la Commission Dialogue Vérité et Réconciliation; Chili, *Décret suprême no 355*, 25 avril 1990, concernant la nomination du secrétaire général de la Commission vérité, justice et réconciliation; Argentine, *Décret 187*, 15 décembre 1983, concernant la création de la Commission nationale sur la disparition de personnes; Bolivie, *Décret suprême no 19241*, 28 octobre 1982, concernant la création de la National Commission for Investigation for Forced Disappearances.

99 Ghana, *National Reconciliation Act no 611*, 9 janvier 2002, concerning the National Reconciliation Commission.

100 *Loi n°11/18 article 12*, supra note 48; *Loi organique relative à l'instauration de la justice transitionnelle et à son organisation*, supra note 92; Togo, *Décret no 2009-046/PR*, 25 février 2009, concernant la création de la Commission Vérité Justice et Réconciliation.

101 ICTJ & Kofi Anna Foundation, *Challenging the Conventional: Can Truth Commissions Strengthen Peace Processes?*, 2014 [en ligne], ICTJ, <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Report-KAF-TruthCommPeace-2014.pdf>

102 *Ibid.*, p.4

103 *Décret no 2014-0013/P-RM*, article 12, supra note 23.

104 *Ordonnance no 2014-003/P-RM*, article 10, supra note 22.

105 *Ordonnance no 2014-003/P-RM*, article 1, supra note 22.

106 *Décret no 2014-0013/P-RM*, article 15, supra note 23.

107 ICTJ, *The Accountability Gap on Sexual Violence in Kenya: Reforms and Initiatives Since the Post-Election Crisis*, 2014 [en ligne], ICTJ, <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Briefing-Kenya-SGBVAccountability-2014.pdf>

108 Marc FREEMAN, *Truth Commissions and Procedural Fairness*, Cambridge University Press, 2006, pp.209 et ss.

109 *Ordonnance no 2014-003/P-RM*, article 8, supra note 22.

110 *Décret no 2014-0013/P-RM*, article 14, supra note 23.

111 Freeman, *Truth Commissions and Procedural Fairness*, supra note 108 aux pages 209 et ss.

## 2.A.5 La position de la CVJR dans l'organigramme de l'État malien : « la tutelle » du ministère de la Réconciliation nationale

Si l'ordonnance ne fait pas référence à la place de la CVJR au sein de l'appareil étatique malien, le décret place la Commission sous la tutelle *de facto* du ministère de la Réconciliation nationale. Plusieurs dispositions du décret du 15 janvier 2014 traitent de cette relation hiérarchique.

D'abord, l'article 1 du décret prévoit que la CVJR est « placée auprès du ministre chargé de la Réconciliation Nationale ». En ce qui concerne les procédures de nomination, le ministre de la Réconciliation propose les commissaires, le président et les deux (2) vice-présidents de la CVJR qui sont nommés par décret pris en Conseil des ministres.<sup>112</sup> Il propose également le titulaire du poste de secrétaire général qui est nommé par décret du premier ministre.<sup>113</sup>

L'indépendance des commissaires tout au long des travaux de la CVJR doit faire l'objet de garanties. Les commissaires devraient par exemple observer un code de conduite ou des normes d'éthique dans le cadre de leurs fonctions. Leur indépendance doit également être assurée par un système d'immobilité pendant la durée de leur mandat auquel il ne sera dérogé qu'en raison de comportements incompatibles avec leur travail. Ces commissaires doivent aussi bénéficier d'immunités et de privilèges afin d'assurer leur protection, et être protégés contre les menaces et actes de représailles.

En ce qui concerne le fonctionnement de la CVJR, le ministre de la Réconciliation nationale fixe par arrêté la composition, l'organisation et le fonctionnement du Secrétariat général.<sup>114</sup> Il agit de même en ce qui concerne la composition, l'organisation et les modalités de fonctionnement des groupes de travail, sur proposition du président de la CVJR<sup>115</sup>. Il doit approuver le règlement

intérieur et le programme d'activités que lui propose la CVJR.<sup>116</sup> Il reçoit les rapports d'étapes périodiques établis et transmis par la CVJR.<sup>117</sup> L'indépendance opérationnelle de la CVJR suppose que les commissaires puissent interpréter leur mandat, établir des priorités et des méthodes pour les enquêtes et gérer librement leur personnel. Les questions d'indépendance et d'autonomie n'étant pas ponctuelles, elles devront donc animer la CVJR tout au long de son existence. Ainsi, il serait préférable que le règlement intérieur et le programme d'activités de la CVJR ne soient pas soumis pour approbation au ministre de la Réconciliation nationale afin de préserver l'indépendance opérationnelle de la Commission.<sup>118</sup> Au-delà de l'indépendance de la CVJR, se pose donc également ici la question de son efficacité. L'organisation interne du travail de la CVJR, notamment en ce qui concerne le contenu des thématiques réservées aux groupes de travail, devrait être laissée à la CVJR.

Cette tutelle apparente du ministre de la réconciliation nationale constitue un obstacle à l'indépendance de la CVJR, et a été soulevée dans d'autres rapports<sup>119</sup> et pendant les entretiens.<sup>120</sup> Il est à souhaiter que le décret d'application opérationnalisant la CVJR minimise cet état de fait, car la légitimité d'une commission peut être fragilisée par un manque d'indépendance politique. La CVJR et ses commissaires doivent être en mesure de réaligner leur mandat sans pressions, menaces, interférences ou immixtions de la part de personnes ou d'institutions.

Toutefois, les commissions ont besoin du soutien des agences de l'État et, un travail de collaboration doit être encouragé, notamment en ce qui concerne l'accès aux documents ou aux lieux pertinents pour la recherche de la vérité.<sup>121</sup>

Enfin, comme mentionné précédemment, l'indépendance financière de la CVJR doit être assurée. L'indépendance financière renvoie au budget de la Commission, qui doit être suffisant et dont la gestion doit être autonome. La CVJR doit pouvoir affecter ses fonds aux opérations qu'elle aura priorisées et déterminées. Les

prévisions budgétaires doivent tenir compte de considérations sécuritaires et de l'efficacité des travaux. Le personnel doit être spécialement formé et l'instance doit pouvoir disposer d'équipements et d'installations adéquats. La publication des informations financières peut notamment rassurer la population sur le sérieux du travail effectué, tout en participant à l'implication et l'information du public.<sup>122</sup>

## 2.A.6 La CVJR et ses liens avec d'autres mécanismes prévus

### a. Les liens entre la CVJR et la Commission d'enquête internationale

La perspective de la création d'une Commission d'enquête internationale (CEI) au Mali pourrait poser problème. Cette CEI aurait été proposée en 2013 dans le cadre des négociations d'Ouagadougou de 2013<sup>123</sup> et est donc prévue dans l'Accord de Ouagadougou<sup>124</sup> qui ne prévoyait d'ailleurs pas la création d'une commission vérité. À l'époque, la CDR fonctionnait déjà et suscitait beaucoup de méfiance de la part des populations des régions du nord.<sup>125</sup> Selon certains observateurs, la CEI aurait peut-être été proposée pour contrecarrer cette situation. Les versions de l'Accord d'Alger (novembre 2014 et février 2015) prévoient à la fois la création d'une CEI et traitent de la CVJR.<sup>126</sup>

La détermination des liens entre les deux (2) institutions et leurs compétences respectives ne sont pas abordées par l'Accord d'Alger de 2015. Le risque que les deux (2) institutions se recourent est patent. La CEI devra enquêter sur plusieurs crimes (les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, les crimes de génocide, les crimes sexuels) et sur « les autres violations graves du droit international, du droit international des droits de l'Homme et du droit international humanitaire sur tout

le territoire du Mali ». <sup>127</sup> Comme mentionné, <sup>128</sup> la CVJR enquêtera notamment sur des « violations graves ». Les deux (2) commissions enquêteront fort probablement sur les mêmes faits, les crimes assujettis à la compétence de la CEI constituant certainement des violations graves. Cependant, le mandat d'une commission vérité est généralement plus large que celui d'une commission d'enquête internationale. Les commissions d'enquête internationale ont en général une tâche ciblée, circonscrite exclusivement à un rôle d'enquête (et de recommandations suivant les cas) lié à des événements particuliers tandis que les commissions vérité ont généralement un mandat plus large allant bien au-delà d'une simple enquête, couvrant suivant les cas des domaines aussi complexes que ceux de la guérison des victimes, du dialogue entre les auteurs et les victimes, et de la contribution à la paix et/ou à la réconciliation.

Malgré la différence de nature des deux (2) commissions, il reste à déterminer comment leurs mandats et travaux seront complémentaires. Il faudra donc veiller à pallier à une compréhension divergente des événements de la part des deux (2) commissions, notamment pour les victimes qui, beaucoup l'ont rappelé lors des entretiens même si cela a été une fois contredit, <sup>129</sup> éprouvent une certaine lassitude à répéter leurs histoires et les violences qu'elles ont subies. <sup>130</sup> Par ailleurs, leurs travaux entraîneront certainement la réception de plusieurs centaines, voire plusieurs milliers de témoignages. <sup>131</sup> Une piste de solution permettant de juguler le flot de témoignages tout en assurant un travail harmonieux entre la CVJR et la CEI pourrait être d'établir des stratégies d'audiences complémentaires. Le rapport d'ABA-ROLI propose à juste titre une réflexion sur un échelonnement dans le temps des deux (2) institutions. <sup>132</sup> Que les travaux des commissions se suivent ou aient lieu en même temps, il est possible qu'une confusion règne quant à leurs mandats respectifs s'ils ne sont pas clairement délimités. À l'heure actuelle, ces risques ne peuvent être jugulés que

112 Décret no 2014-0013/P-RM, article 2 et 3, supra note 23.

113 Décret no 2014-0013/P-RM, article 8, supra note 23.

114 Décret no 2014-0013/P-RM, article 8, supra note 23.

115 Décret no 2014-0013/P-RM, article 10, supra note 23.

116 Décret no 2014-0013/P-RM, article 13, supra note 23.

117 Décret no 2014-0013/P-RM, article 15, supra note 23.

118 Les instruments de l'État de droit dans les sociétés sortants d'un conflit, supra note 59 à la page 6.

119 Stratégie de justice transitionnelle au Mali, supra note 21 à la page 20; Rapport sur la situation des droits de l'homme au Mali du 1er novembre 2013 au 31 mai 2014, supra note 28 aux pages 29-30 para. 101-102.

120 Réunion avec une organisation de la société civile malienne (21/04/2015), Mali.

121 Truth Seeking: Elements of Creating an Effective Truth Commission, supra note 67 aux pages 16 et ss.

122 Truth Seeking: Elements of Creating an Effective Truth Commission, supra note 67 aux pages 16 et ss.

123 Réunions avec une organisation de la société civile malienne (27/04/2015), Mali.

124 Accord préliminaire à l'élection présidentielle et aux pourparlers inclusifs de paix au Mali, Accord d'Ouagadougou, 18 juin 2013, entrée en vigueur 18 juin 2013, art. 17.

125 Réunion avec une organisation de la société civile malienne (22/04/2015), Mali.

126 Accord d'Alger, article 46, supra note 2.

127 Accord préliminaire à l'élection présidentielle et aux pourparlers inclusifs de paix au Mali, juin 2013, article 17, supra note 124; Accord d'Alger, article 46, supra note 2.

128 Voir la section sur la présentation du mandat de la CVJR.

129 Réunion avec une organisation de la société civile malienne (21/04/2015), Mali.

130 Réunions avec des organisations de la société civile malienne (20/04/2015) (23/04/2015) (28/04/2015), Mali.

131 À titre d'exemple, la commission vérité justice sud-africaine a par exemple recueilli le témoignage d'environ 20 000 personnes, la commission chilienne a entendu 4000 récits, la Sierra Leone 1370, le Tchad 1700, la Timor Leste 7760, le Libéria a rassemblé 22 000 témoignages écrits, le Maroc a instruit 16 800 cas et l'Argentine a enquêté sur 8960 cas de disparitions forcées.

132 Stratégie de justice transitionnelle au Mali, supra note 21 à la page 22.

dans le cadre de l'élaboration d'une politique nationale de justice transitionnelle. Dans cette veine, on pourrait citer l'exemple de l'Ouganda, qui s'est récemment doté d'une version préliminaire d'une politique nationale de justice transitionnelle<sup>133</sup> établissant une approche complémentaire et holistique face aux mesures de justice transitionnelle adoptées.

#### **b. La CVJR et la justice pénale nationale et internationale**

La présence du mot 'Justice' dans la dénomination de la CVJR suggère qu'elle peut être considérée comme une institution ayant un lien avec les poursuites judiciaires. Contrairement aux actes créateurs de certaines commissions vérité qui indiquent clairement que celles-ci ne peuvent avoir un rôle juridictionnel,<sup>134</sup> les textes de la CVJR ne font pas une telle référence. Cependant, l'éventuel lien de complémentarité entre la CVJR et la justice pénale n'est pas clairement établi dans les textes qui mettent en place la CVJR. Ce silence ne peut être interprété comme de nature à réfuter tout lien avec des poursuites pénales futures. L'Accord de paix d'Alger rejette explicitement toute amnistie pour les crimes internationaux les plus graves.<sup>135</sup> Dans le cas malien, les travaux de la CVJR et la publication de ceux-ci ne pourront être considérés comme des alternatives aux poursuites pénales qui devront être engagées.

#### **c. La CVJR, la réforme des institutions et les garanties de non répétition**

Les travaux de la CVJR et leur publication pourront constituer, intrinsèquement, si ses travaux connaissent un succès, une garantie de non répétition. La CVJR pourra également jouer un rôle dans la réforme des institutions en faisant des propositions et des recommandations.

On note également une volonté d'imbriquer la CVJR et des éléments faisant partie du projet de réforme de la justice au Mali. Dans son rapport de novembre 2014, le Comité de réforme propose une réorientation de certains projets prévus dans le domaine de la justice vers la justice transitionnelle et cite à ce titre la CVJR. Selon ce comité, « [l]e projet de création de 17 centres d'écoute mobiles dans les régions touchées par le conflit mériterait d'être réorienté comme organe de mise en œuvre de la justice transitionnelle. Ainsi, devront être relus l'ordonnance n° 2014-003/PRM du 15 janvier 2014 portant création de la Commission vérité, justice et réconciliation ratifiée par la loi n° 2014-001 du 7 avril 2014 et le décret d'application n° 2014-0013 PRM du 15 janvier 2014 ».<sup>136</sup>

L'Accord d'Alger laisse place à de nombreux engagements en matière de justice, notamment en ce qui a trait à la justice de proximité et aux mécanismes traditionnels et coutumiers de résolution des différends.<sup>137</sup> Il serait donc opportun de coordonner ces réformes prévues avec les travaux de la CVJR, dans le cadre notamment d'une éventuelle politique nationale de justice transitionnelle.

#### **d. La CVJR et les mécanismes traditionnels de règlement des conflits**

Les structures traditionnelles, à condition qu'elles soient bien connues et identifiées, peuvent jouer un rôle important dans le cadre des procédures de la future CVJR. Il est possible de leur reconnaître un rôle en matière de prise de contacts avec les populations. Dans le cadre des activités de la CVJR, elles peuvent accompagner le processus de réconciliation et de paix au Mali. De même, les mesures de réparation accordées dans le cadre des « juridictions » traditionnelles peuvent servir de guide à la CVJR qui devra en proposer.

## **2.2 LES PROCÉDURES JUDICIAIRES INTERNATIONALES**

En termes de procédures pénales internationales en cours, il convient de rappeler que la CPI a été saisie par le Mali en 2012.<sup>138</sup> Le 16 janvier 2013, le Bureau du Procureur de la CPI a rendu un rapport dans lequel il décide d'ouvrir une enquête sur la situation au Mali.<sup>139</sup> En janvier 2014, une conférence de mise en état a eu lieu dans le cadre d'une audience à huis clos.<sup>140</sup> Le 16 mars 2015, la Présidence de la CPI a assigné la situation au Mali à la Chambre Préliminaire I.<sup>141</sup> Selon les informations recueillies lors des entretiens, la CPI mène des enquêtes et travaille discrètement au Mali.<sup>142</sup> Le 18 septembre 2015, elle a émis un mandat d'arrêt contre Ahmad Al Faqi Al Mahdi<sup>143</sup> pour sa participation aux attaques contre des bâtiments consacrés à la religion et des monuments historiques à Tombouctou entre le 30 juin 2012 et le 10 juillet 2012<sup>144</sup>, et a fixé provisoirement l'ouverture de l'audience de confirmation des charges au 18 janvier 2016.

Un groupe composé par la FIDH, l'AMDH et de seize (16) autres organisations maliennes de défense des droits humains ont salué les procédures en cours relatives à l'affaire contre Ahmad Al Faqi Al Mahdi. Cependant, ces organisations considèrent à juste titre que les charges portées contre lui devraient être élargies aux crimes internationaux commis à l'encontre des civils, spécialement aux crimes sexuels (viols, esclavages sexuels, mariages forcés)<sup>145</sup>.

Même si la CPI décide de poursuivre plusieurs individus, elle ne pourra pas le faire pour toutes les personnes accusées d'avoir commis des crimes relevant de sa compétence.<sup>146</sup> La justice malienne devra donc elle aussi poursuivre et juger, et ce, en vertu du principe de complémentarité.

## **2.3 LES PROCÉDURES JUDICIAIRES NATIONALES**

Sous la pression de la société civile malienne et de la communauté internationale, les parties au conflit se sont expressément engagées à traduire devant la justice les auteurs des crimes de guerre et violations graves des droits humains commis durant la crise, ce qui est conforme à l'idée selon laquelle les poursuites pénales constituent un mécanisme prépondérant de justice transitionnelle.<sup>147</sup> Au titre des mesures de réconciliation nationale, l'Accord d'Alger rejette en effet toute amnistie « pour les auteurs des crimes de guerre et crimes contre l'Humanité et violations graves des droits de l'Homme, y compris des violences sur les femmes, les filles et les enfants ».<sup>148</sup> Cet engagement des parties semble refléter le souhait des Maliens. Un récent sondage cofinancé par la coopération néerlandaise et l'Union européenne démontre en effet que la grande majorité des Maliens estiment qu'il est très important que les auteurs des crimes commis pendant la crise soient jugés et punis. L'importance accordée à la poursuite des auteurs des crimes vient tout juste après celle accordée à la recherche de la vérité.<sup>149</sup> Comme mentionné ci-haut, la mise en œuvre du principe de complémentarité entre la CPI et les tribunaux maliens

133 À ce jour, il semble que la politique n'ait pas encore été mise en œuvre; ICTJ, *On the Path to Vindicate Victims' Rights in Uganda : Reflections on the Transitional Justice Process Since Juba*, 2015, [en ligne], ICTJ, [https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Briefing-Uganda-TJ-Process-2015\\_0.pdf](https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Briefing-Uganda-TJ-Process-2015_0.pdf)

134 Voir, par exemple, les cas des commissions vérité d'Amérique latine (Guatemala, El Salvador, Pérou, Chili).

135 *Accord d'Alger*, article 46, *supra* note 2.

136 Ministère de la justice, *Document de projet de réforme de la justice, de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée au Mali*, 2014, p. 79.

137 *Accord d'Alger*, article 46, *supra* note 2.

138 Ministre de la justice du Mali, Lettre destinée à madame La Procureure près la CPI; Document No. 0076/MJ-SG, 2012, [en ligne] Cour pénale internationale, <https://www.icc-cpi.int/NR/rdonlyres/A245A47E-BFD1-45B6-891C-3BCB5B173F57/0/ReferralLetterMali130712.pdf>

139 CPI; Bureau du Procureur, Deuxième situation en République centrafricaine : Rapport établi au titre de l'article 53-1 du Statut, 2014, [en ligne], Cour pénale internationale, [https://www.icc-cpi.int/en\\_menus/icc/structure%20of%20the%20court/office%20of%20the%20prosecutor/reports%20and%20statements/statement/Documents/Art\\_53\\_1\\_Report\\_CAR\\_II\\_24Sept14\\_FRA.pdf](https://www.icc-cpi.int/en_menus/icc/structure%20of%20the%20court/office%20of%20the%20prosecutor/reports%20and%20statements/statement/Documents/Art_53_1_Report_CAR_II_24Sept14_FRA.pdf)

140 CPI, Conférence de mise en état (Audience à huis clos); document ICC-01/12-T-1-Red-FRA WT 21-01-2014 1-1 SZ PT, 2014, [en ligne] Cour pénale internationale, <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1803865.pdf>

141 CPI, *Decision on the constitution of Pre-Trial Chambers and on the Assignment of the Mali Situation*; document no ICC-Pres-02-15, 2014, [en ligne], Cour pénale internationale, <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1943973.pdf>

142 Réunions avec des organisations de la société civile malienne (20/04/2015) (23/04/2015) (27/04/2015) (28/04/2015), Mali.

143 *Le Procureur c. Ahmad Al Faqi Al Mahdi* (28 septembre 2015) Version publique expurgée du mandat d'arrêt, chambre préliminaire I, en ligne : <http://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc2068383.pdf>

144 Statut de Rome de la Cour pénale internationale, *supra* note 87.

145 Fédération internationale des droits de l'Homme, *Mali : la comparution d'Abou Tourab devant la CPI est une victoire, mais les charges à son encontre doivent être élargies*, 2015 [en ligne], FIDH, <https://www.fidh.org/fr/themes/justice-internationale/cour-penale-internationale-cpi/mali-la-comparution-d-abou-tourab-devant-la-cpi-est-une-victoire-mais>

146 Réunions avec des organisations de la société civile malienne (22/04/2015) (29/04/2015), Mali.

147 Elizabeth M. Evenson, *Truth and Justice in Sierra Leone: Coordination Between Commission and Court*, volume 130, Columbia Law Review Association inc., 2004, p. 731.

148 *Accord d'Alger*, article 46, *supra* note 2.

149 Hill Innovating Justice, *Les besoins des Maliens en matière de justice : vers plus d'équité*, 2014, [en ligne], Hill Innovating Justice, [http://www.hill.org/data/sitemanagement/media/Hill\\_Mali\\_Report\\_lores.pdf](http://www.hill.org/data/sitemanagement/media/Hill_Mali_Report_lores.pdf); Michael Bratton, Massa Coulibaly et Boniface Dulani, *Les Maliens veulent un pays uni et que justice soit faite au lendemain du conflit*, Document de politique générale de l'Afrobareomètre no 13, 2014, [en ligne] : [http://www.afrobareometer.org/files/documents/policy\\_brief/ab\\_r5\\_5\\_policypaper13\\_fr.pdf](http://www.afrobareometer.org/files/documents/policy_brief/ab_r5_5_policypaper13_fr.pdf)

entraînera pour ces derniers l'énorme défi de poursuivre un très grand nombre d'auteurs présumés de crimes liés à la crise. De même, l'importance d'établir des liens entre la CVJR et les poursuites pénales ne doit pas être sous-estimée; bien que ces deux (2) mécanismes visent des objectifs différents, leurs rôles demeurent complémentaires et la coordination entre eux est essentielle.<sup>150</sup>

### 2.C.1 Les procédures devant les Tribunaux de première instance des Communes III et VI de Bamako

En janvier 2013, la Cour suprême a ordonné le dessaisissement des juridictions situées dans les zones occupées et a confié au Tribunal de première instance de la Commune III de Bamako la tâche de juger les auteurs des crimes commis pendant l'occupation du nord.<sup>151</sup> Depuis, l'État malien a également mis sur pied un pôle spécialisé en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée. Situé dans les locaux du Tribunal de première instance de la Commune VI du District de Bamako, le pôle spécialisé a pour responsabilité de juger les auteurs présumés des crimes suivants : actes de terrorisme à caractère international, blanchiment d'argent, détournement ou actes de violence dirigés vers des véhicules, trafic d'armes, trafic de drogues et traite de personnes. Dans le cas de personnes accusées de crimes relevant de la compétence des deux (2) juridictions, voire même de la compétence des tribunaux militaires, plusieurs questions restent en suspens.<sup>152</sup> Comme ces questions ont fait l'objet d'une autre mission d'enquête du JUPREC en mars 2015, elles ne seront pas abordées dans le présent rapport.

Au début de l'année 2015, ABA-ROLI rapportait qu'il y avait environ deux cents (200) dossiers dits du nord devant le Tribunal de première instance de la Commune III de Bamako.<sup>153</sup> Selon les informations recueillies, la plupart des enquêtes judiciaires ouvertes dans ces dossiers progressent très lentement, les juges d'instruction

pouvaient difficilement se déplacer dans les régions du nord.<sup>154</sup> Toutefois, les procédures dans les deux (2) dossiers dits du Sud concernant les crimes perpétrés par la junte avancent plus rapidement. L'instruction est bouclée dans le dossier dit des bérêts rouges disparus, qui met en cause le général Amadou Haya Sanogo et ses compagnons d'armes pour leur responsabilité présumée dans l'arrestation et la disparition forcée d'une vingtaine de bérêts rouges le 2 mai 2012. Lors de la mission qui s'est tenue au mois d'avril 2015, la date du procès devait être fixée bientôt. Le second dossier, relatif à la mutinerie du 30 septembre 2013, est quant à lui toujours en cours d'instruction. Il met également en cause le général Sanogo et deux (2) autres militaires de la junte pour leur responsabilité présumée dans la disparition forcée et l'exécution sommaire d'une vingtaine de bérêts verts.<sup>155</sup>

Du côté de la société civile, deux (2) bassins d'avocats ont été créés pour représenter les victimes. Le premier bassin est le Groupe d'action judiciaire (GAJ) de la FIDH et de l'association malienne des droits de l'Homme (AMDH) qui s'est déjà constitué partie civile aux côtés des victimes notamment dans les affaires suivantes : 1) l'affaire dite des bérêts rouges disparus; 2) l'affaire de la mutinerie du 30 septembre 2013. Le second bassin a été formé par un collectif de six (6) organisations de la société civile (FIDH, AMDH, Women in Law and development in Africa (WILDAF), DEMESO, Cri du Cœur, association des Juristes Maliennes (AJM)) pour représenter spécifiquement quatre-vingts (80) victimes de violences sexuelles.<sup>156</sup> Les avocats de ce bassin représentent aussi trente-trois (33) victimes de Tombouctou mettant en cause quinze (15) auteurs présumés de crimes contre l'humanité et crimes de guerre (actes de tortures, viols et violences sexuelles, privations de liberté) commis durant l'occupation.<sup>157</sup>

Au cours des entretiens, quelques organisations de la société civile ont manifesté leur intention de faciliter l'accès des victimes à la justice. Par exemple, certaines d'entre elles soutiennent avoir déjà documenté mille (1000) cas de violations des droits humains dans les régions de Bamako, Kati, Ségou, Mopti, Tombouctou et Kidal.<sup>158</sup> Une organisation de la société civile procède quant à elle à la mise en place d'une trentaine de bureaux d'assistance juridique et judiciaire (BAJJ) dans les tribunaux du pays. Ces bureaux devraient offrir une aide juridique gratuite à toutes les victimes qui s'y présenteront.<sup>159</sup> D'autres organisations travaillent à renforcer la protection des victimes et des témoins qui, dans l'actuel climat d'insécurité, hésitent toujours à livrer leur témoignage.<sup>160</sup> Ces initiatives, fort encourageantes, devraient inciter un plus grand nombre de victimes à déposer plainte devant les tribunaux. Toutefois, elles ne garantissent en rien l'aboutissement des procédures judiciaires. De nombreux obstacles semblent en effet miner la capacité du système judiciaire malien à gérer les dossiers liés à la crise.

### 2.C.2 Les obstacles

Les intervenants rencontrés au cours de la mission ont identifié plusieurs obstacles qui soulèvent des doutes sur la capacité de système judiciaire malien à prendre en charge l'afflux de causes liées à la crise. Ces obstacles, de même que les initiatives prises pour les surmonter, sont décrits dans la section qui suit.

#### a. L'éloignement des juridictions

L'éloignement entre les juridictions en charge des dossiers du nord, qui étaient basées à Bamako, et les victimes et les lieux où ont été commis les crimes représentent un obstacle majeur pour la justice malienne. Environ quatre-vingt-huit pour cent (88%) de magistrats seraient retournés en poste au nord, mais les conditions de sécurité limitent leur retour permanent ainsi que la participation des victimes aux procédures judiciaires<sup>161</sup>. Les difficultés rencontrées par les juges d'instruction de se rendre sur les lieux des crimes et d'interroger les victimes et témoins sans mettre leur vie en danger ont pour conséquence directe que de nombreux dossiers ne peuvent être constitués. Pour pallier à ces difficultés, le ministère de la Justice a proposé de mettre en place dix-sept (17) centres d'écoute mobiles dans les régions de Mopti (3), Tombouctou (4), Gao (4), Kidal (4) et de Ségou (2) ayant pour fonction d'aller à la rencontre des victimes et de recueillir leur témoignage. Le projet de loi serait actuellement devant la Primature.<sup>162</sup> Il importe de noter que l'opérationnalisation de ces centres d'écoute mobiles, proposés à l'origine par l'expert indépendant des Nations Unies sur la situation des droits de l'Homme au Mali, dépend en grande partie des conditions de sécurité dans la partie nord du pays. Il se pourrait donc que ces centres d'écoute mobiles ne puissent pas opérer à la grandeur du pays. Par ailleurs, selon un acteur de la société civile, l'implication des futurs centres d'écoute mobiles dans le processus judiciaire n'est pas nécessaire ni même souhaitable. Ils risquent de miner le bon déroulement des enquêtes pénales en créant de la confusion quant à la répartition des tâches.<sup>163</sup>

<sup>150</sup> *Truth and Justice in Sierra Leone*, supra note 147 à la page 733.

<sup>151</sup> Relèvent de sa compétence les crimes suivants : « assassinats, meurtres, coups et blessures volontaires, amputations, flagellations, viols individuels, viols collectifs, esclavage sexuel, tortures, traitements inhumains, désertion, rébellion, crimes d'atteinte à la sûreté intérieure de l'État, prises d'otages, séquestration, vols qualifiés, extorsions de fonds, destruction d'édifices et de biens publics, de monuments publics et de lieux de culte, profanation de tombes, détention illégale d'armes à feu et de guerre, détention et consommation de drogues »; Fédération internationale des droits de l'Homme (FIDH), *Mali : la justice en marche*, 2014 [en ligne], FIDH, [https://www.fidh.org/IMG/pdf/rapport\\_mali\\_2014.pdf](https://www.fidh.org/IMG/pdf/rapport_mali_2014.pdf).

<sup>152</sup> Isabelle Solon Heal, *Rapport de mission au Mali : 24 novembre au 4 décembre 2014*, aux pp. 4-5.

<sup>153</sup> *Stratégie de justice transitionnelle au Mali*, supra note 21 à la page 25.

<sup>154</sup> *Stratégie de justice transitionnelle au Mali*, supra note 21 à la page 25; Réunion entre les organisations de la société civile malienne (20/03/2015).

<sup>155</sup> Malliaw, *Bientôt le procès de Haya et compagnons : seuls les bérêts verts croupissent en prison*, 2015, [en ligne], Malliaw, <http://www.malliaw.net/actualites/13-presse-locale/2148-bientot-le-proces-de-haya-et-compagnons-seuls-les-berets-verts-croupissent-en-prison>

<sup>156</sup> Réunion avec une organisation de la société civile malienne (20/03/2015), Mali.

<sup>157</sup> Réunion avec une organisation de la société civile malienne (20/03/2015), Mali.

<sup>158</sup> *Documentation et Monitoring des violations des droits humains : Violations commises entre janvier 2012 et décembre 2014*, supra note 91; Selon la MINUSMA, il existerait cependant plusieurs « doublons » parmi les cas recensés.

<sup>159</sup> Réunion avec une organisation de la société civile malienne (28/04/2015), Mali.

<sup>160</sup> Réunion avec une organisation de la société civile malienne (27/04/2015), Mali.

<sup>161</sup> Nations Unies; Conseil de sécurité, *Rapport du Secrétaire général sur la situation au Mali*, 2015, [en ligne], Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali, [https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/150928\\_sq\\_report\\_sept\\_2015\\_fr2.pdf](https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/150928_sq_report_sept_2015_fr2.pdf)

<sup>162</sup> Réunion avec une organisation de la société civile malienne (27/04/2015), Mali.

<sup>163</sup> *Stratégie de justice transitionnelle au Mali*, supra note 21 à la page 26.

## b. Le manque de ressources et de compétences techniques

Le manque de ressources du système judiciaire (infrastructures déficientes ou délabrées, manque de véhicules pour transporter les détenus, salaires très bas, etc.) a été souligné à quelques reprises par les intervenants.<sup>164</sup> Cependant, une étude sur la chaîne pénale financée par l'Ambassade des Pays-Bas au Mali attribue une part toute relative de l'inefficacité du système judiciaire au manque de ressources. Selon cette étude, le manque de formation et de coordination des acteurs de la chaîne pénale, la faiblesse des organes de contrôle, l'absence quasi-totale de mesures disciplinaires contre les auteurs d'actes répréhensibles, les mauvaises pratiques en matière de recrutement et la gestion non professionnelle des archives et des pièces à conviction sont les principales causes de l'inefficacité du système de justice pénale.<sup>165</sup> En raison des contraintes de temps, les conclusions de l'étude n'ont pu être validées auprès des différents acteurs du système judiciaire. Toutefois, les opinions émises par les acteurs rencontrés sur la probité des magistrats tendent à confirmer, du moins partiellement, ces conclusions.<sup>166</sup>

Pour redresser la situation et assurer un traitement diligent des causes liées à la crise, le *Center for International Legal Cooperation*, à la demande du ministère de la Justice, a étudié la possibilité de mettre en place des « cellules d'appui aux poursuites judiciaires ». Ces cellules ont pour mission d'assister de façon réactive ou proactive les différents acteurs de la chaîne pénale à des moments stratégiques de l'enquête, de l'instruction, du jugement et de l'exécution du jugement à l'égard des crimes commis pendant la crise. Malgré l'enthousiasme initial du ministère de la Justice pour ces cellules, aucune n'a encore été mise en place pour le moment. Les raisons de leur absence demeurent inconnues. Selon un expert malien ayant participé à l'étude, les experts internationaux auraient recommandé des cellules d'appui judiciaires ne tenant pas compte des réalités du Mali.<sup>167</sup>

## c. La corruption

Plusieurs acteurs de la société civile ont dit craindre que les problèmes de corruption fassent ombrage aux efforts déployés pour que les auteurs des crimes soient jugés et punis. Certains ont parlé d'un mal institutionnalisé difficile à éradiquer.<sup>168</sup> D'autres ont souligné la facilité avec laquelle un détenu peut monnayer sa libération.<sup>169</sup> Selon les avocats consultés, il existe un risque réel que les auteurs des crimes commis durant la crise cherchent à acheter les juges chargés de les juger. Ces auteurs de crimes étant affiliés de loin ou de près aux groupes armés et/ou narcotrafiants, ils ont des ressources à leur disposition pour faire dérailler illégalement les procédures intentées contre eux.<sup>170</sup> Pour pallier à cette éventualité, un avocat consulté a proposé de mettre en place des tribunaux mixtes composés de juges nationaux et internationaux.<sup>171</sup> Il ne semble pas que cette proposition soit pour le moment étudiée par le gouvernement.

## d. La volonté de poursuivre sans discrimination tous les auteurs des crimes

Mis à part les problèmes liés à la corruption, certains acteurs du système judiciaire ont reconnu le risque d'une justice à sens unique. Malgré les annonces de sanctions disciplinaires, d'enquêtes et d'ouverture d'instructions judiciaires par le parquet militaire, il semble qu'aucune poursuite n'ait été engagée contre les membres des FAMA ayant commis des crimes au nord pendant la crise.<sup>172</sup> Une organisation de la société civile dit avoir documenté quelques cas de violations commises par des membres des FAMA, mais ne pas avoir reçu le mandat de représenter les victimes devant les tribunaux.<sup>173</sup> Du côté du ministère de la Justice, on dit ne pas craindre que les autorités compétentes poursuivent et jugent de façon impartiale tous les auteurs des crimes commis pendant la crise.<sup>174</sup> Cet avis n'est toutefois pas partagé. Le Groupe de travail « Accès à la justice et état de droit » (GT-AJED) de la MINUSMA a recensé quelques cas

emblématiques impliquant des membres des FAMA qui ne font toujours pas l'objet d'une enquête ou d'une instruction judiciaire.<sup>175</sup>

Alors que des avancées judiciaires ont été observées par rapport aux affaires contre d'anciens membres de la junte, les instructions en cours relatives aux cas du nord progressent lentement et font face à plusieurs obstacles. Les négociations de paix se sont notamment traduites par des libérations extrajudiciaires d'auteurs présumés de crimes internationaux, libérations étant considérées comme des mesures de confiance au regard de l'Accord de Ouagadougou<sup>176</sup>. En effet, deux (2) jours avant la date prévue de la signature de l'Accord d'Alger par les groupes armés, quinze (15) mandats d'arrêt contre des dirigeants de la CMA ont été levés. ASFC a exprimé sa préoccupation à l'égard de cette décision qui représente un obstacle à la lutte contre l'impunité et la restauration d'une paix durable et qui n'est pas conforme au droit international.<sup>177</sup> Elle est même contradictoire avec l'engagement pris par les parties prenantes à l'Accord d'Alger d'exclure toute amnistie « pour les auteurs des crimes de guerre et crimes contre l'Humanité et violations graves des droits de l'Homme, y compris des violences sur les femmes, les filles et les enfants ». Ces mesures politiques, ne mettant pas fin en théorie aux procédures judiciaires, peuvent être contrecarrées par la détermination de parties civiles à les poursuivre. La CPI n'est d'ailleurs pas liée par ce type d'amnistie *de facto*. D'ailleurs, tel que mentionné précédemment, la CPI a obtenu l'exécution d'un mandat d'arrêt contre Ahmad Al Faqi Al Mahdi, ce qui permettra de mettre le principe de complémentarité à l'épreuve des faits émanant du contexte malien, ce qui pourrait éventuellement mener à des mandats d'arrêt supplémentaires à l'encontre de personnes récemment libérées par l'État.

## e. La protection des victimes et des témoins

Plusieurs acteurs de la société civile ont reconnu le danger auquel s'exposent les victimes, les témoins et leurs proches en acceptant de témoigner contre les auteurs des crimes commis pendant la crise. Les risques encourus sont exacerbés par le fait que plusieurs détenus ont été libérés par le gouvernement malien comme expliqué ci-haut. Selon les informations recueillies, certains détenus et anciens combattants ont réintégré leurs communautés et côtoient leurs victimes au quotidien. Bien que le besoin de protection soit largement reconnu, peu d'acteurs de la société civile ont formulé des propositions concrètes concernant la protection des victimes et des témoins. Certains avocats du bassin constitué pour représenter les quatre-vingts (80) victimes de violences sexuelles ont fait remarquer que la présence d'unité d'enquêtes dans les villages pouvait éveiller des soupçons et exposer les victimes et leurs proches à des actes de représailles. Ils ont proposé qu'un appui soit offert pour couvrir les frais de déplacement des victimes, en reconnaissant toutefois que des absences inhabituelles ou des voyages vers la capitale pouvaient également éveiller des soupçons.<sup>178</sup>

Quelques organisations de la société civile s'activent en ce moment à renforcer la protection des victimes et des témoins. La Coalition malienne des défenseurs des droits humains (COMADDH) travaille, entre autres, sur deux (2) projets de loi; un premier sur la protection des victimes et le second sur la protection des témoins.<sup>179</sup> À la demande du bassin d'avocats, la MINUSMA a également mis en place un fonds d'affectation pour faciliter les déplacements des victimes vers des lieux sûrs et favoriser leur accès à la justice. Ce fonds est actuellement constitué d'une somme de trente mille dollars (30 000\$). La MINUSMA espère que des partenaires contribueront au fonds. C'est l'organisation WILDAF qui a été mandatée pour administrer le fonds sous la supervision d'un comité de pilotage composé des responsables de six (6) ONG,

164 Jan DE VRIES, Louise OTIS et Servaas FEIERTAG, *Synthèse des études sur le renforcement de la chaîne pénale au Mali*, 2014, [en ligne], Center for International Legal Cooperation, <http://www.cilc.nl/cms/wp-content/uploads/2015/04/Synthese-des-etudes.pdf>. Cette étude a été réalisée à la demande du ministère de la Justice, dans le cadre du Programme conjoint des Nations Unies d'appui à la promotion des droits de l'homme (PDH).

165 *Synthèse des études sur le renforcement de la chaîne pénale au Mali*, supra note 164.

166 Voir la section sur la corruption.

167 Réunions avec une organisation de la société civile malienne (29/04/2015), Mali.

168 Réunions avec des organisations de la société civile malienne (16/03/2015) (24/03/2015) (27/03/2015) (24/04/2015) (29/04/2015) (30/04/2015), Mali.

169 Réunions avec des organisations de la société civile malienne (16/03/2015) (30/04/2015), Mali.

170 Réunion avec une organisation de la société civile malienne (29/04/2015), Mali.

171 Réunion avec une organisation de la société civile malienne (29/04/2015), Mali.

172 Fédération internationale des droits de l'Homme (FIDH), *Mali : la justice en marche*, 2014 [en ligne], FIDH, [https://www.fidh.org/IMG/pdf/rapport\\_mali\\_2014.pdf](https://www.fidh.org/IMG/pdf/rapport_mali_2014.pdf).

173 Réunion avec une organisation de la société civile malienne (30/04/2015), Mali.

174 Réunion avec une organisation de la société civile malienne (22/04/2015), Mali.

175 Plaidoyer du Groupe de travail « Accès à la justice et État de droit » pour la protection des victimes de la crise du Nord en termes d'accès à la justice au Mali, 30 mars 2015.

176 *Accord d'Ouagadougou*, article 18 (3), supra note 124; le gouvernement a procédé le 15 juillet dernier à la libération et l'échange de 42 éléments des groupes armés présumés auteurs de violations des droits humains et inculpés par la justice malienne, contre 45 éléments des forces armées et de sécurité capturés par les groupes armés. Le 15 août 2014, le gouvernement a également libéré Ag Alloussyini Houka Houka, ancien juge islamiste de Tombouctou inculpé pour avoir ordonné des sentences extrajudiciaires incluant des amputations, lapidations, flagellations et arrestations arbitraires durant la crise. Ces « mesures de confiance » ont fait suite à la levée de six mandats d'arrêt et la libération de 23 éléments du MNLA et du HCUA en octobre 2013; Fédération internationale des droits de l'Homme (FIDH), *Manifeste des organisations de défense des droits humains pour un accord de paix respectueux des droits des victimes*, 2014 [en ligne], FIDH, <https://www.fidh.org/La-Federation-internationale-des-organisations-de-defense-des-droits-de-l-homme/afrique/mali/15944-mali-manifeste-des-organisations-de-defense-des-droits-humains-pour-un>; En décembre dernier, les autorités maliennes ont également libéré Mohamed Aly Ag Wadoussène, Habba Ag Acheif, présumés terroristes, ainsi que Oussama Ben Gouzzi et Habib Ould Mahoulou, auteurs présumés de graves violations de droits humains, en échange de l'otage français Serge Lazarevic; Fédération internationale des droits de l'Homme (FIDH), *Libération de Mohamed Aly Ag Wadoussène: La paix et la réconciliation ne peuvent pas passer par la promotion de l'impunité*, 2014, [en ligne], FIDH, <https://www.fidh.org/La-Federation-internationale-des-organisations-de-droits-de-l-homme/afrique/mali/16621-liberation-de-mohamed-aly-ag-wadoussene-la-paix-et-la-reconciliation-ne>.

177 ASFC est préoccupée par la levée de mandats d'arrêt lancés contre les responsables de groupes armés au Mali, 19 juin 2015.

178 Réunion avec une organisation de la société civile malienne (27/03/2015), Mali.

179 Réunion avec une organisation de la société civile malienne (20/04/2015), Mali.

du coordinateur du bassin d'avocats et des membres de la section de la protection des femmes de la MINUSMA.<sup>180</sup>

La question de la protection des victimes et témoins dépend aussi de la coordination des acteurs. Des bonnes pratiques ont notamment été dégagées au niveau des juridictions pénales internationales.<sup>181</sup> Cependant, il est essentiel que tout mécanisme de protection soit effectivement adapté au contexte dans lequel il s'inscrit. Une analyse du contexte local, y compris des risques, des menaces et des systèmes existants, est un préalable indispensable à la mise en œuvre d'un mécanisme de protection.

L'expérience démontre la nécessité d'assurer non seulement la sécurité des témoins et des victimes et de leur famille, mais aussi éventuellement de tiers qui sont liés à la procédure et qui seraient mis en danger, par exemple, les intermédiaires, les enquêteurs éventuels, des personnes fournissant des informations, etc. De plus, il est également nécessaire d'entendre la protection des témoins au sens de protection de la sécurité, mais aussi au sens du bien-être et du respect de la vie privée des témoins, des victimes et des tiers (et donc, le cas échéant, la nécessité d'assurer un soutien psychologique adapté aux personnes concernées). Par ailleurs, l'ensemble des mesures de protection doivent se situer à toutes les étapes de la procédure : avant, pendant et après le procès.

Il importe tout autant de situer la protection dans une approche basée sur les droits. En clair, la protection est un droit en soi dont la mise en œuvre est nécessaire à la réalisation d'autres droits. Cela implique donc potentiellement des voies de recours efficaces pour remédier aux violations de ce droit. Ainsi, les initiatives sur la mise en place des mécanismes devront être appuyées par un cadre législatif en matière de protection. La responsabilité première en matière de protection incombe à l'État. Des mécanismes de protection strictement institutionnels, n'impliquant que les institutions et acteurs étatiques, ne fonctionneront que pour autant que la population ait confiance en ces institutions et que la menace

némane pas de ces institutions mêmes. Si ces mesures de protection s'avèrent insuffisantes, nous recommandons un système mixte où un rôle est joué par la société civile, ce qui sous-entend par ailleurs un effort de renforcement des capacités des OSC à cet égard. Ces dernières devraient également être formées sur les mesures d'auto-protection. Enfin, la remontée constante d'informations fiables permettant une analyse des risques encourus fondée sur des critères précis constitue l'élément névralgique d'un système de protection. L'établissement d'un contact continu entre les OSC et les victimes est indispensable à un système de réaction rapide grâce auquel des mesures de protection peuvent être mises en place en cas de besoin.

#### **f) Le manque de légitimité du système de justice**

Les tribunaux ne jouissent pas d'une très grande légitimité au sein de la population malienne. Ils sont largement perçus comme des institutions importées de l'Occident dont les rouages sont étrangers aux usages et coutumes locales. Ce manque de légitimité est exacerbé par les nombreuses failles du système judiciaire qui ont pour effet de tenir le justiciable malien ordinaire très loin des tribunaux.<sup>182</sup> Dans les faits, il est très mal vu de recourir aux tribunaux au Mali. Cette solution extrême, susceptible de rompre le lien social entre les familles ou les communautés, n'est admise qu'en tout dernier recours.<sup>183</sup> Pour cette raison, la très grande majorité des conflits interpersonnels et intercommunautaires au Mali sont dénoués à travers les mécanismes traditionnels de règlement des conflits.<sup>184</sup>

La popularité de ces mécanismes traditionnels n'est toutefois pas le seul fait de leur ancrage dans la tradition. Elle est directement liée aux problèmes d'accès à la justice notée maintes fois par les acteurs de la société civile. Selon un intervenant, la « justice de l'État malien » ne saurait être comparée à un service public. Elle ne bénéficierait pas de manière équitable à tous les justiciables, mais serait plus avantageuse pour les personnes plus for-

tunées. Bien que ce phénomène s'observe à divers degrés dans la plupart des pays, il est particulièrement prononcé au Mali en raison de la pauvreté extrême,<sup>185</sup> de l'analphabétisme qui affecte près de soixante-dix pour cent (70%) de la population,<sup>186</sup> de l'absence d'un système opérationnel d'aide juridique et judiciaire,<sup>187</sup> du caractère coutumier des titres fonciers, de l'incapacité des justiciables à obtenir des documents essentiels (titres fonciers, pièces d'identité, décisions judiciaires, etc.) et de l'utilisation de la langue française (langue de l'élite) durant les procédures judiciaires.<sup>188</sup>

## **2.D LES MÉCANISMES TRADITIONNELS DE RÈGLEMENT DES CONFLITS**

Devant les obstacles qui minent la capacité du système judiciaire malien à juger les crimes commis pendant la crise, plusieurs acteurs de la société civile ont proposé de recourir aux mécanismes traditionnels de règlement des conflits. Le recours à ces mécanismes permettrait d'éviter à terme une « judiciarisation » excessive de la société malienne en plus de soulager en partie les tribunaux d'une tâche très lourde. Selon un expert, la justice rendue dans le cadre de ces mécanismes traditionnels peut souvent garantir durablement la paix car elle se fonde « sur une connaissance intime de la genèse des intérêts en présence. » Les décisions prises par les autorités traditionnelles sont aussi souvent plus respectées que certains jugements rendus par les tribunaux en raison de leur sensibilité aux réalités socioculturelles locales.<sup>189</sup>

Bien qu'il existe un engouement certain pour les mécanismes traditionnels de règlement des conflits parmi les acteurs de la société civile, il semble régner une confusion générale quant à leur identité et leurs fonctions. Les informations recueillies auprès des intervenants sur ces mécanismes traditionnels sont pour la plupart vagues et contradictoires. De façon générale, il est possible de distinguer trois (3) catégories d'acteurs dans ce domaine : les autorités religieuses, qui incluent les imams et les cadis, les autorités traditionnelles et coutumières et finalement les griots ou forgerons. Les autorités religieuses

interviennent surtout dans le partage des successions et tranchent les litiges sur la base du Coran. Les autorités traditionnelles ou coutumières, qui désignent en fait les chefs de village, gèrent principalement les conflits fonciers. Il peut arriver que les chefs de village consultent les imams ou les prêtres avant de rendre une décision. Il peut également arriver que des chefs de village soient également imams. Dans ce cas, leur autorité est double. Enfin, les griots sont des émissaires très respectés chargés d'agir comme médiateurs dans les conflits entre familles ou communautés.

Il convient de noter que les mécanismes traditionnels utilisés pour le règlement des conflits varient selon les grandes aires culturelles du pays. D'autres acteurs, tels que les « chefs de quartier » et les « marabouts », pourraient également être impliqués dans le règlement à l'amiable des conflits. Des disparités régionales pourraient expliquer la confusion qui semble exister autour de l'identité, du rôle et de la prévalence des mécanismes. Dans l'espoir d'y voir plus clair, l'Observatoire des droits humains et de la paix (ODHP) va entreprendre deux (2) études sur le sujet. La première porte sur les cadis dans trois (3) régions du nord (Kidal, Gao et Tombouctou). La seconde a pour but de dresser un inventaire des mécanismes traditionnels de règlement des conflits. Elle est réalisée par un consortium d'organisations grâce à l'appui de Diakonia. Le ministère de la Réconciliation nationale assure le portage politique du projet.<sup>190</sup>

Bien que les acteurs de la société civile semblent s'accorder sur l'importance d'impliquer les autorités traditionnelles et religieuses dans le processus de justice transitionnelle, plusieurs experts ont souligné les limites inhérentes à l'utilisation des mécanismes traditionnels de règlement des conflits. De par leur nature, ces mécanismes sont peu susceptibles d'apporter des solutions appropriées aux violations les plus graves des droits humains commises durant la crise. Ces mécanismes ne cherchent pas à situer les responsabilités individuelles mais visent plutôt la réconciliation politique. Par conséquent, ces mécanismes peuvent difficilement satisfaire aux légitimes demandes de réparations des préjudices causés aux nombreuses victimes des exactions.<sup>191</sup> À cet égard, il est intéressant de noter que seulement deux

180 Réunion avec une organisation de la société civile malienne (27/04/2015), Mali.

181 À titre d'exemple, les mesures suivantes pourraient être envisagées: mesures prises pour ne pas divulguer l'identité des victimes et des témoins lors des procédures judiciaires ou non judiciaires (retrait du nom et d'autres éléments permettant de les identifier dans les documents judiciaires publics ou utilisation d'un pseudonyme, tenues de séances à huis clos, etc.); mesures sécuritaires et accompagnement psycho-social en lien avec leur participation à des procédures judiciaires et non judiciaires; réparation des enquêteurs et accompagnateurs de victimes pour diminuer l'exposition des victimes et des témoins aux risques; évacuation ou réinstallation de la victime et des témoins en cas de menaces imminentes ou persistantes; rencontres entre les victimes et les témoins avec leurs avocat-e-s ou les juges d'instruction dans des villes voisines ou des lieux sûrs (par exemple, des hôpitaux) afin d'éviter d'éveiller les soupçons de leurs bourreaux, dont certains sont retournés dans leurs communautés notamment pour protéger leur identité et faciliter leur déplacement tout en évitant d'éveiller des soupçons de leur entourage et d'éventuels actes de représailles.

182 Dr. Doulaye Konate, « Les mécanismes traditionnels de règlement des conflits face aux enjeux de la justice et de la paix dans le Mali de l'après crise » Colloque national sur la justice transitionnelle au Mali : Quelle justice transitionnelle pour le Mali ? 2014, p. 94.

183 Réunions avec des organisations de la société civile malienne (30/03/2015) (22/04/2015) (27/04/2015), Mali.

184 Les mécanismes traditionnels de règlement des conflits face aux enjeux de la justice et de la paix dans le Mali de l'après crise, supra, note 182 à la page 95.

185 Le Mali se classe au 179<sup>e</sup> rang sur 188 pays selon l'Indice du développement humain de 2015 du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). On estime que 60 pour cent de la population vit sous le seuil de la pauvreté.

186 Le pays affichait un taux d'analphabétisme d'environ 69 pour cent chez les adultes en 2011.

187 Mali, *Lai no 01-082*, 24 août 2001, relative à l'assistance judiciaire; Toutefois, dans les faits, cette assistance n'est pas disponible faute de moyens; Isabelle Solon Helal, *Rapport de mission au Mali : 24 novembre au 4 décembre 2014*, p. 2.

188 Réunion avec une organisation de la société civile malienne (21/04/2015), Mali.

189 Les mécanismes traditionnels de règlement des conflits face aux enjeux de la justice et de la paix dans le Mali de l'après crise, supra, note 182 à la page 95.

190 Réunion avec une organisation de la société civile malienne (22/04/2015), Mali.

191 Réunion avec une organisation de la société civile malienne (30/04/2015), Mali.

pour cent (2%) des Maliens croient que les mécanismes traditionnels devraient arbitrer des affaires impliquant des atteintes aux droits humains.<sup>192</sup>

Par ailleurs, quelques organisations de la société civile ont mis en garde contre l'idéalisation des mécanismes traditionnels de règlement des conflits. Bien que les Maliens semblent leur conférer une grande légitimité, les autorités traditionnelles et religieuses ne seraient pas toujours neutres. Certains chefs de village défendraient les intérêts des grandes familles et des nobles. Ramener la justice à leur niveau pourrait avoir pour effet de favoriser une partie au conflit. Ainsi, leur autorité serait de plus en plus contestée. Ces allégations font écho aux propos d'un expert qui soutient que l'ensemble des valeurs qui sous-tendent la force des mécanismes traditionnels dans la partie nord du pays est menacé par la place prise par l'argent dans une société traditionnellement agropastorale et par le développement de différents trafics dont celui de la drogue.<sup>193</sup>

Il convient finalement de mentionner qu'une organisation de femmes a exprimé de sérieuses réserves quant à l'idée de faire appel aux autorités religieuses (imams et cadis) pour arbitrer des conflits issus de la crise. Même s'ils étaient sensibilisés aux questions de genre, il serait peu probable que les imams et cadis du Mali prennent en considération les droits et les intérêts des femmes dans le règlement des litiges. Des femmes de cette organisation ont cité les récentes oppositions au projet de réforme du Code de la famille et aux propositions avancées pour accroître la participation des femmes à la vie politique. Selon quelques anciennes députées et ministres, l'actuelle faiblesse de l'État malien pourrait faire le jeu des Islamistes et le renforcement des pouvoirs des imams et cadis pourrait bien se faire au détriment des droits des femmes.<sup>194</sup> Malgré leur méfiance, les femmes de l'organisation consultée ont néanmoins reconnu l'importance d'instaurer un dialogue. Elles croient également que les autorités religieuses et traditionnelles doivent être impliquées dans le processus de justice transitionnelle, particulièrement dans le travail de la CVJR.<sup>195</sup> Cet avis est partagé par plusieurs acteurs qui croient que la CVJR ne réussira pas à établir sa légitimité dans plusieurs ré-

gions du Mali sans faire appel aux autorités religieuses et traditionnelles.

Bien que ce soit des contextes très différents, les exemples de l'Ouganda et du Rwanda peuvent servir à illustrer comment des mécanismes traditionnels de règlement des différends ont été utilisés dans le cadre d'une politique de justice transitionnelle. Ces illustrations, exposant à la fois les avantages et les défis d'y recourir, peuvent contribuer à alimenter la réflexion sur leur pertinence et leur rôle éventuels, avec les adaptations nécessaires, aux fins d'un processus de justice de transition.

Le projet de politique de justice transitionnelle en Ouganda reconnaît les mécanismes de justice traditionnelle comme outils de résolution de conflit. Ainsi, le projet propose de contribuer à cette résolution de conflit par le biais du développement de lois qui prévoient la compétence des mécanismes de justice traditionnelle, l'établissement de balances et contrepois lors de leur mise en œuvre, la sensibilisation aux rôles de ces mécanismes dans la communauté et leur utilisation comme premier point de contact pour des préoccupations spécifiques.<sup>196</sup> Le projet de politique de justice transitionnelle prévoit également l'autonomisation et le renforcement des capacités des autorités et institutions traditionnelles en matière de principes fondamentaux (par exemple en matière de droits humains) et d'enjeux transversaux (comme par exemple les questions de genre).<sup>197</sup> Ainsi, le projet de politique reconnaît que des défis se manifesteront spécifiquement lors de la détermination de qui, entre les juridictions formelles et les mécanismes traditionnels, devra avoir compétence pour entendre des cas. Cet aspect se doit d'être résolu afin d'éviter le cas de figure d'un délinquant puni tant par le système de justice formelle que par le système de justice traditionnelle, ainsi que pour déterminer les sanctions appropriées à prendre dans le cadre de ces deux (2) systèmes respectifs.<sup>198</sup> Il y a par ailleurs des inquiétudes quant à certaines limites posées par des instruments internationaux et nationaux de droits humains quant au rôle et à la portée des mécanismes de justice traditionnelle afin de garantir le droit fondamental à un procès équitable.<sup>199</sup>

Le Rwanda a mis en place les tribunaux Gacaca en 2001.<sup>200</sup> Les tribunaux Gacaca étaient historiquement administrés par des chefs locaux respectés, typiquement des aînés, et tranchaient des litiges en matière de droit de propriété, y compris des questions relatives à la terre et aux troupeaux, de droit familial, de succession, de prêt et de petits larcins.<sup>201</sup> Lorsque les Gacaca se penchaient sur des affaires criminelles d'importance moindre, celles-ci n'étaient pas résolues par une peine de prison mais par l'attribution d'une indemnisation par le responsable à la victime, prenant souvent la forme de bétail.<sup>202</sup> Ces amendes n'étaient pas imposées à l'auteur de manière individuelle, mais à sa famille entière.<sup>203</sup> Les tribunaux Gacaca ont perdu une grande partie de leur caractère traditionnel afin de pouvoir statuer sur des infractions massives aux droits humains.<sup>204</sup> Par ailleurs, certains ont critiqué ces juridictions pour les motifs suivants : le non-respect des règles d'un procès juste et équitable; des violences additionnelles infligées aux survivants du génocide témoignant devant les tribunaux sans protection adéquate contre d'éventuelles représailles;<sup>205</sup> et un déclin dans la participation du public au processus.<sup>206</sup>

La relation entre les Gacaca et les poursuites judiciaires a été déterminée lors de la définition de la juridiction des Gacaca, qui était fondée sur la nature et le degré de gravité des crimes commis par les suspects.<sup>207</sup> Le ministère public des poursuites pouvait continuer à recevoir des dénonciations, mais il devait s'assurer que les tribunaux Gacaca n'avaient pas déjà commencé l'instruction de la même affaire afin d'éviter les duplications.<sup>208</sup>

Cependant, certains crimes n'étaient pas du ressort de la juridiction des Gacaca. L'article 2 de la *Loi organique relative à l'instauration de la justice transitionnelle et à son organisation* catégorisait les suspects en fonction de leurs modes de participation.<sup>209</sup> Les suspects de catégorie 1 incluaient ceux ayant planifié, organisé ou fomenté le crime de génocide ou des crimes contre l'humanité, incluant ceux ayant commis des actes de torture sexuelle.<sup>210</sup> Ces personnes ne tombaient pas sous la compétence de la juridiction des Gacaca qui exerçaient plutôt leur juridiction quant aux crimes de catégories 2, 3 et 4; soit des crimes de moindre gravité commis contre les biens.<sup>211</sup> Cependant, il convient de noter que les enquêtes et la catégorisation de l'ensemble des cas relevaient de la responsabilité des Gacaca.<sup>212</sup> Lorsque des faits suffisants et la preuve étaient établis, l'assemblée générale des Gacaca devait déterminer la catégorie dont relevait l'infraction et transférer le dossier aux tribunaux pour le procès.<sup>213</sup> Cela signifiait par ailleurs que les victimes et témoins de violences sexuelles, d'actes de tortures et autres crimes de catégorie 1 devaient d'abord témoigner au niveau des Gacaca afin de s'assurer que leurs allégations fassent l'objet d'une enquête et d'une catégorisation avant leur transfert aux tribunaux de droit commun.<sup>214</sup>

Cependant, une nouvelle *Loi organique No 10/2007* a modifié la catégorisation des accusés pour pallier à la lenteur des tribunaux nationaux.<sup>215</sup> Certains accusés devant normalement être jugés par les tribunaux de droit commun et dont les cas n'y avaient pas encore été référés devaient maintenant être jugés par les tribunaux

192 *Les besoins des Maliens en matière de justice : vers plus d'équité*, supra note 149 aux pages 2 et 13.

193 *Les mécanismes traditionnels de règlement des conflits face aux enjeux de la justice et de la paix dans le Mali de l'après crise*, supra, note 182 aux pages 95-96.

194 Réunion avec une organisation de la société civile malienne (30/04/2015), Mali.

195 Réunion avec une organisation de la société civile malienne (30/04/2015), Mali.

196 *Towards a comprehensive & holistic transitional justice policy for Uganda*, supra note 4 à la page 25.

197 *Towards a comprehensive & holistic transitional justice policy for Uganda*, supra note 4 à la page 25.

198 Programme des Nations Unies pour le Développement, *Traditional Justice in Afghanistan*, [en ligne] UNDP, <http://www.undp.org.af/Projects/Justice/FactSheetTraditional%20Justice.pdf>

199 *Ibid.*; *De la crise à une paix durable*, supra note 1.

200 Amy Senier, *Traditional Justice as Transitional Justice: A Comparative Case Study of Rwanda and East Timor*, Praxis, 2008, [en ligne], The Fletcher School, Tufts University A Graduate School of International Affairs, <http://fletcher.tufts.edu/~fmedia/Fletcher/Microsites/praxis/xviii/PRAXIS-TraditionalJustice.pdf>

201 *Ibid.*

202 *Ibid.*

203 *Ibid.*

204 Sriram et al., *Transitional Justice and Peacebuilding on the Ground: Victims and ex-combatants*, Graphic Packaging Ltd., 2004, p.37 Routledge, Londres et New York, 2013, p. 166.

205 Christopher J. Le Mon, *Rwanda's Troubled Gacaca Courts*, (2007), [en ligne], American University; Washington College of Law, <https://www.wcl.american.edu/hrbrief/14/2/lemon.pdf>

206 *Ibid.* p.18.

207 Chiseche Mibenge, *Enforcing International Humanitarian Law at the National Level: The Gacaca Jurisdictions of Rwanda*, [en ligne], Centre for International & European Law, [http://www.asser.nl/default.aspx?site\\_id=9&level1=13337&level2=13363](http://www.asser.nl/default.aspx?site_id=9&level1=13337&level2=13363)

208 Rwanda, *Organic Law No 16/2004*, 19 June 2004, concerning the establishing of the organization, competence and unctioining of Gacaca Courts charged with prosecuting and Trying the perpetrators of the crime of genocide and other crimes against humanity, committed between October 1, 1990 and December 31, 1994.

209 *Ibid.*

210 *Ibid.*

211 Rwanda, *Rwanda Organic Law No 08/96*, 30 août 1996, concerning the organization of prosecutions for offences constituting the crime of genocide or crimes against humanity committed since October 1, 1990.

212 *Enforcing International Humanitarian Law at the National Level*, supra note 207.

213 *Ibid.*

214 *Ibid.*

215 Shannon E. Powers, *Rwanda's Gacaca Courts: Implications for International Criminal Law and Transitional Justice*, [en ligne], American Society of International Law, <http://www.asil.org/insights110623.cfm>

Gacaca.<sup>216</sup> Parmi ceux-ci figuraient des meurtriers bien connus, des personnes ayant commis des actes de torture et des auteurs d'actes outrageants envers des déportés, tous maintenant transférés devant les Gacaca.<sup>217</sup> La plupart des affaires de génocide ont été transférées au système des Gacaca en 2008, et les tribunaux de droit commun n'instruisirent que quelques cas, dont celui de la ministre de la Justice du gouvernement intérimaire, Agnes Ntamabyariro, condamnée à une sentence à vie en isolement cellulaire.<sup>218</sup>

Il est possible de tirer certaines conclusions sur la base de ces deux (2) expériences. D'abord, la participation aux mécanismes de justice traditionnelle doit être volontaire, car tous n'y adhèrent pas forcément. Ces mécanismes traditionnels peuvent jouer un rôle réparateur encourageant la réconciliation, la réhabilitation et la réintégration aux plans individuel et communautaire. Ainsi, les mécanismes de justice traditionnelle devraient compléter d'autres mécanismes, comme les poursuites judiciaires et les processus de recherche de la vérité. Dans le cas du Rwanda, il a été nécessaire d'adapter et de renforcer les systèmes de justice traditionnelle afin de remédier à des défis post-conflit sur l'ensemble du territoire. Il convient de noter que les audiences devant les Gacaca ressemblaient très peu aux traditionnelles assemblées communales. Enfin, et de manière primordiale, le mandat de chaque système (traditionnel et juridictionnel) doit être défini clairement, et ce pour l'ensemble des violations qui y seront référées. L'exemple du Rwanda et des interactions parfois complexes entre les tribunaux de droit commun et les Gacaca est éloquent à cet égard.<sup>219</sup> Il apparaît nécessaire de mieux cerner leur identité, leur rôle et leur fonctionnement, afin de bien déterminer leur pertinence et d'encadrer leur interaction éventuelle avec les autres mécanismes dans le cadre d'une politique de justice transitionnelle.

## 2.E LES RÉPARATIONS

Le droit à une réparation a été largement codifié en droit international.<sup>220</sup> Ainsi, en matière de réparations des victimes de violations de droits humains et de crimes internationaux, il est admis que l'État a la responsabilité d'assurer à la victime la réparation des actes ou omissions qui peuvent lui être imputés,<sup>221</sup> le tout en application de son obligation d'offrir un recours utile.<sup>222</sup> Cette réparation adéquate, effective et rapide promet la justice en remédiant aux violations subies<sup>223</sup> dans une perspective de réconciliation,<sup>224</sup> tout en étant proportionnée et en lien avec la violation des droits humains et le préjudice subis.<sup>225</sup> Il demeure également important qu'une mesure de réparation soit accompagnée d'une reconnaissance de la responsabilité des auteurs des violations et soit liée aux démarches fondées sur la recherche de la vérité, le rétablissement de la justice et l'adoption de mesures de non-répétition.<sup>226</sup> La victime doit, par ailleurs, être impliquée dans le processus de réparation et être placée au centre de ce processus, ce qui implique la tenue d'un processus de consultation.

Selon le cas, la réparation peut donc prendre la forme de restitution, d'indemnisation, de réadaptation, de satisfaction et de garanties de non-répétition.<sup>227</sup> Le choix de la réparation approprié doit se fonder sur une étude des impacts qu'elle aura au plan local, notamment afin d'éviter de créer, ou recréer, des stigmatisations, discriminations ou injustices.<sup>228</sup>

Bien que le concept des réparations englobe beaucoup plus que les indemnités financières, les débats sur les réparations au sein de la société civile malienne sont présentement focalisés sur la *Loi no 2012-025 du 12 juillet 2012 portant indemnisation des victimes de la rébellion du 17 janvier 2012 et du mouvement insurrectionnel du 22 mars 2012*. Adoptée en juillet 2012, cette loi rend éligible à une indemnisation les ayants droit des personnes décédées et toutes les personnes, civiles ou militaires, ayant subi des préjudices corporels ou matériels en raison de la rébellion et du coup d'État de 2012. Elle couvre également tous les « cas similaires qui se produiraient jusqu'à la reconquête de l'intégrité du territoire national et sa sécurisation ».<sup>229</sup> Pour traiter les demandes d'indemnisation, la loi institue une Commission d'évaluation, de recensement et d'indemnisation (CERI) sous l'autorité du premier ministre.<sup>230</sup> Le décret de mise en application de la loi vient tout juste d'être adopté par le Conseil des ministres.<sup>231</sup>

Il sera important d'éclaircir la question de la reconnaissance du statut de victime donnant droit à une indemnisation, qui risque d'affecter le processus de justice transitionnelle. Ce fut le cas par exemple en Tunisie, où un certain nombre de personnes ont bénéficié de réparations en leur qualité de martyrs de la révolution. Ces indemnités ayant été accordées sur la base de critères inconnus, beaucoup de personnes se sont vu reconnaître le statut de martyr, et donc de victime. Les bénéficiaires de ces mesures reconnus comme martyrs n'étant pas tous des victimes au sens de la *Loi sur la justice transitionnelle*,

les autorités n'ont pas eu d'autre choix que d'admettre la participation de ces « victimes » de manière à préserver une forme de cohérence entre les différents mécanismes. La répétition de cette erreur au Mali causerait un afflux de « fausses » victimes inondant la CVJR. Inversement, une acceptation trop restreinte du statut de victime ou du type de violation ouvrant droit à une réparation constitue un risque réel de laisser des dizaines, voire des centaines de personnes sans indemnisation, à l'instar des programmes uruguayen et espagnol.<sup>232</sup>

La grande majorité des intervenants rencontrés en avril 2015 croit néanmoins que toute la loi devrait être revue.<sup>233</sup> Premièrement, les limites temporelles de la loi portant indemnisation ne coïncident pas avec la période couverte par le mandat de la nouvelle CVJR (de 1960 à nos jours). La conséquence de cette dissonance est que certaines victimes identifiées par la CVJR ne pourront pas réclamer une indemnisation en vertu de la loi, une situation pouvant nourrir un profond sentiment d'injustice. Deuxièmement, la CERI devra se coordonner avec la CVJR. Contrairement à sa prédécesseur, la CDR, la CVJR a pour mandat d'enquêter sur les violations graves des droits humains (individuelles et collectives) et de « proposer des mesures de réparation et de restauration ».<sup>234</sup> Elle doit même être assistée dans son travail par un groupe d'experts sur la réparation des préjudices corporels, moraux et matériels.<sup>235</sup>

216 ASFB, *Monitoring of the Gacaca*, 2006-2007, [en ligne], Avocats sans frontières, [http://www.asfcanada.ca/uploads/publications/uploaded\\_asf-rapport-mali-v5-web-pdf-54.pdf](http://www.asfcanada.ca/uploads/publications/uploaded_asf-rapport-mali-v5-web-pdf-54.pdf)

217 *Ibid.*

218 Human Rights Watch, *World Report; Rwanda events of 2009*, 2009, [en ligne], Human Rights Watch, <http://www.hrw.org/world-report-2010/rwanda>

219 *Rwanda's Troubled Gacaca*, supra note 205.

220 Assemblée générale des Nations Unies, *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 16 décembre 1966, 23 mars 1976, article 2; Assemblée générale des Nations Unies, *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, 21 décembre 1965, 4 janvier 1969, article 6; Assemblée générale des Nations Unies, *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, 10 décembre 1984, 26 juin 1987, article 14; Assemblée générale des Nations Unies, *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, 2 septembre 1990, article 39; Comité international de la Croix-Rouge Genève, *Convention de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre*, 18 octobre 1907, 26 janvier 1910, article 3; Comité international de la Croix-Rouge Genève, *Protocole additionnel aux Conventions de Genève relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux*, 12 août 1949, 7 décembre 1978, article 91; *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*, articles 68 et 75, supra note 87.

221 *Principes fondamentaux et directives principe no 15(1)*, supra note B6.

222 Assemblée générale des Nations Unies, *Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence*, presented by Pablo de Greiff, 69<sup>ème</sup> session, A/69/518, 2014, para 16.

223 *Principes fondamentaux et directives principe no 15(1)*, supra note B6.

224 *Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence*, supra note 222 au para. 9.

225 *Principes fondamentaux et directives principe no 15(1)*, supra note B6.

226 *Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence*, supra note 222 au para. 11.

227 *Principes fondamentaux et directives principe no 18-23*, supra note 86.

228 Sur les principes généraux quant aux réparations : United Nations : Guidance Note of the Secretary-General, *United Nations Approach to Transitional Justice*, 2010, [en ligne], Helsinki Committee for Human Rights in Serbia, <http://www.helsinki.org.rs/doc/Guidance%20Note%20March%202010.pdf>; Commission pour la Réception, Vérité et Réconciliation au Timor-Leste, *Rapport final*, 2005, [en ligne] CAVR Timor-Leste, <http://www.cavr-timorleste.org/cheqa/Files/fin/RapportEng/11-Recommendations.pdf>; *The Prosecutor v Thomas Lubanga Dyilo* (14 décembre 2012), Decision on the admissibility of the appeals against Trial Chamber I's « Decision establishing the principles and procedures to be applied to reparations » and directions on the further conduct of proceedings, ICC-01/04-01/06-3129, en ligne : <https://www.icc-cpi.int/iccdocs/doc/doc1528678.pdf>

229 Mali, *Loi no 2012-025*, 12 juillet 2012, concernant l'indemnisation des victimes de la rébellion du 17 janvier 2012 et du mouvement insurrectionnel du 22 mars 2012, articles 1 et 2.

230 *Ibid.*, article 4.

231 Primature, Communiqué du Conseil des Ministres du 2 décembre 2015, 2015, [en ligne] Primature, [http://www.primature.gov.ml/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13256:communiqu%C3%A9-du-conseil-des-ministres-du-mercredi-02-d%C3%A9cembre-2015&catid=5&Itemid=100037](http://www.primature.gov.ml/index.php?option=com_content&view=article&id=13256:communiqu%C3%A9-du-conseil-des-ministres-du-mercredi-02-d%C3%A9cembre-2015&catid=5&Itemid=100037)

232 *Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence*, supra note 222 au para. 65.

233 Réunions avec des organisations de la société civile malienne (20/04/2015) (21/04/2015) (22/04/2015), Mali

234 *Ordonnance no 2014-003/P-RM*, article 2, supra note 22.

235 *Décret no 2014-0013/P-RM*, article 9 (3), supra note 23.

Certains interlocuteurs rencontrés en avril 2015 doutent de la volonté de l'État malien à véritablement opérationnaliser la CERL. Cependant, le gouvernement a récemment adopté le décret opérationnalisant la CERL. En attendant l'adoption d'une nouvelle loi et la mise en place de la CERL, un projet qui ne semble pas figurer parmi les priorités du gouvernement en ce moment, les victimes doivent malheureusement prendre leur mal en patience. Déjà, plusieurs victimes se sont adressées à la Primature pour obtenir l'indemnisation promise par la loi. Leurs demandes n'ont toutefois pas abouti.<sup>236</sup>

Tel que mentionné précédemment, personne ne sait pour le moment si le gouvernement a l'intention d'adopter une nouvelle loi ou de laisser à la CVJR l'entière responsabilité de proposer des mesures de réparation, incluant des indemnités individuelles. Si le gouvernement opte pour la seconde option, les victimes pourraient devoir patienter plusieurs années avant de recevoir une indemnisation pour les préjudices qu'ils ont subis. Le mandat de la CVJR est fixé à trois (3) ans. Devant l'ampleur de la tâche qui l'attend, il est fort possible que son travail ne soit pas terminé dans les délais prescrits. En revanche, il y a lieu de se demander si l'adoption d'une loi accordant une indemnisation à toutes les victimes des rébellions depuis 1960 est en soi très raisonnable. Une pareille loi risque de créer des attentes que le gouvernement malien ne pourra pas satisfaire sans injection d'une aide étrangère substantielle. Il est également possible qu'une telle loi, en réduisant les réparations aux seules compensations financières, ne réponde pas aux attentes des victimes. Comme le démontre le cas du Liberia, les victimes d'un conflit peuvent largement préférer des services de santé de qualité à des compensations financières individuelles.<sup>237</sup>

À l'heure actuelle, il existe très peu de données sur les attentes des victimes en matière de réparations. Selon une enquête menée par Afrobaromètre, une faible majorité de Maliens (55%) sont en faveur de paiements directs aux victimes. Une proportion plus faible (30%) opterait plutôt pour un dédommagement collectif sous la forme de programmes de développement dans les régions touchées. Fait intéressant, les personnes déplacées qui ont trouvé refuge au Sud (64%) voient d'un œil plus favorable le dédommagement direct. De plus, les habitants des zones anciennement occupées sont plus susceptibles

que celles vivant au Sud d'opter pour des projets de développement collectifs (35% contre 29%). Les Touaregs qui ont participé à l'enquête étaient spécialement enclins à opter pour des projets de développement dans le nord (47%). Il est important de noter que l'enquête a été menée auprès de deux mille quatre cents (2400) Maliens et non auprès des victimes elles-mêmes.<sup>238</sup>

Le fait de confier à la CVJR la responsabilité de formuler des recommandations en matière de réparations comporte un avantage certain. Comme elle a le pouvoir de rassembler de nombreux renseignements sur les victimes, elle pourra proposer des mesures de réparation adaptées à leurs besoins. D'ici-là, le gouvernement malien ainsi que les organisations de la société civile devraient procéder à des consultations populaires pour cerner les attentes et les besoins des victimes. Une organisation de la société civile a dit avoir déjà recueilli quelques informations sur la nature des réparations souhaitées par les victimes.<sup>239</sup> Son organisation partenaire est en train d'effectuer une cartographie des organisations de victimes dans le but de mener une enquête sur le type de réparations souhaitées. Elle compte soumettre les résultats de son enquête à la CVJR avant la fin de l'année. L'organisation fait également du lobbying auprès des agences d'aide internationale pour la mise en place d'un fonds d'indemnisation.<sup>240</sup>

Quelle que soit la stratégie que retiendra le gouvernement malien au chapitre des réparations, il importe que les mesures prises (indemnités individuelles, réparations collectives telles que des programmes sociaux, mesures symboliques telles que des monuments de commémoration ou la présentation d'excuses officielles, etc.) soient l'aboutissement d'un processus de consultation populaire. Des programmes de réparation élaborés sans la participation des victimes et des populations concernées peuvent s'avérer une source de tensions, voire même de frustration. Pour s'en convaincre, il suffit de mentionner le cas d'un monument construit dans la région du Kurdistan irakien en commémoration des victimes de la campagne Anfal que Saddam Hussein avait menée contre les Kurdes dans les années 1980. Le monument a été vandalisé par certains membres de la communauté locale qui s'indignaient que le gouvernement puisse dépenser de l'argent sur un monument, alors que la communauté n'avait toujours ni électricité ni eau potable.<sup>241</sup>

Pour éviter de telles dérives, le gouvernement malien devra s'assurer que les mesures de réparation choisies correspondent aux attentes des victimes.

À cet égard, il convient de rappeler que le gouvernement, la CVJR et la société civile devront porter une attention particulière à la participation des femmes au processus d'élaboration des programmes de réparation. Bien souvent, les efforts visant à inclure la dimension genre dans les programmes de réparation se limitent au simple ajout des crimes de violences sexuelles à la liste des infractions entraînant réparation.<sup>242</sup> Pour qu'ils ne reproduisent pas les inégalités entre les sexes, les programmes de réparation du gouvernement malien devront prendre en compte la situation particulière des femmes, et notamment celle des femmes défavorisées. Par exemple, si la majorité des Maliennes n'ont pas accès à un compte bancaire, ou si l'argent des ménages est généralement administré par les hommes, le versement d'une indemnité aux femmes victimes du conflit peut s'avérer contre-productif. Dans le contexte malien, il faudra également se questionner sur les façons de réparer les torts subis par les victimes de violences sexuelles sans révéler leur identité. Toute mesure de réparation brisant la confidentialité pourrait exposer les victimes à une stigmatisation supplémentaire.<sup>243</sup>

De plus, quelques commentaires s'invitent sur les réparations dites collectives qui pourraient tenter le gouvernement malien ou la CVJR. Bien qu'elles présentent de nombreux avantages pour les États en sortie de crise, les réparations collectives sous forme de programmes et projets de développement peuvent rencontrer une certaine résistance chez les victimes car elles ne reflètent pas toujours la nature intime et individuelle de leurs souffrances. Dans de nombreux cas, ces programmes finissent par bénéficier autant aux auteurs de crimes qu'à des personnes qui ne sont pas des victimes de violations, ce qui peut offenser les victimes. De plus, certains programmes ciblant des populations particulièrement affectées par le conflit peuvent constituer une source de divisions ou de tensions au sein de la société. Tous ces dangers appellent à une certaine prudence dans la conception des programmes de réparations collectives.

Ces réparations ne doivent pas être confondues avec l'aide humanitaire ou avec les projets de développement auxquelles les communautés ont droit de toute façon. Elles doivent être plutôt conçues comme une réponse aux violations et aux souffrances des victimes.<sup>244</sup>

Il est également indispensable que la détermination des mesures de réparation s'accompagne d'un calendrier. La réalisation effective de l'objectif de réconciliation se traduit également par l'adoption de mesures dans un délai raisonnable. Il sera également pertinent de déterminer la ou les autorités et autres acteurs responsables de la mise en œuvre des mesures envisagées. Ainsi, dans son rapport final, la Commission vérité, justice et réconciliation du Kenya a systématiquement indiqué les mesures envisagées, l'autorité responsable de la mise en œuvre et le délai dans lequel cette mise en œuvre devait être réalisée.<sup>245</sup>

Il devrait aussi y avoir un lien entre l'établissement de la vérité, qui est en soi une mesure de réparation, et les réparations. Par exemple, le rapport d'une commission vérité peut être disséminé et conservé dans un centre mémoriel particulier au titre d'un processus de réparations symboliques. En Argentine, un lien a été fait entre la Commission et le processus de réparations lorsque le président Nestor Kirchner a créé la Bibliothèque nationale pour la mémoire historique afin d'héberger les documents liés aux violations des droits humains, incluant les documents produits par la Commission et par les enquêtes ayant eu lieu à la fin du régime.<sup>246</sup>

L'attribution de réparations matérielles devrait préférentiellement suivre la conclusion d'une initiative d'établissement de la vérité plutôt que de n'être uniquement fondée sur une réparation administrative dans le cadre d'une loi sur les victimes. Les mécanismes de justice transitionnelle devraient pouvoir recommander des réparations qu'une entité spécifique est en mesure de mettre en œuvre de manière souple sans laisser de victimes de côté. Ils devraient aussi être en mesure d'offrir des réparations collectives, symboliques et individuelles afin d'indemniser les victimes.

236 Réunions entre les organisations de la société civile malienne (22/04/2015), Mali

237 ICTJ, *Rapport de la Conférence de Rabat : Le défi des réparations collectives*, 2009, [en ligne], ICTJ, <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Morocco-Reparations-Report-2009-French.pdf>

238 *Les besoins des Maliens en matière de justice : vers plus d'équité*, supra, note 150 à la page 14.

239 Réunion avec une organisation de la société civile malienne (27/04/2015), Mali.

240 Réunion avec une organisation de la société civile malienne (20/04/2015), Mali.

241 *Rapport de la Conférence de Rabat*, supra note 237; Réunion avec une organisation de la société civile malienne (20/04/2015).

242 ONU FEMMES : Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes, *Une fenêtre d'opportunité : Faire de la justice transitionnelle une réussite pour les femmes*, 2012, [en ligne] UN Women, <http://www.unwomen.org/-/media/Headquarters/Media/Publications/fr/WPSourcebook-06B-TransitionalJusticeWork4Women-fr%20pdf.pdf>

243 *Ibid.*

244 *Rapport de la Conférence de Rabat*, supra note 237 à la page 65; Réunion entre les organisations de la société civile malienne (20/04/2015).

245 Truth, Justice and Reconciliation Commission, *The Final Report of the Truth Justice and Reconciliation Commission of Kenya*, 2013, [en ligne], Seattle University School of Law, Digital Commons, <http://digitalcommons.law.seattleu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1006&context=tlrc>

246 Paloma AGUILAR, « The Timing and the Scope of Reparation, Truth and Justice Measures: A Comparison of the Spanish, Argentinian and Chilean Cases », *Building a Future on Peace and Justice: Studies on Transitional Justice, Peace and Development. The Nuremberg Declaration on Peace and Justice*, Kai AMBOS, Judith LARGE, Marieke WIERDA (éditeurs), Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2008, p. 511.

Il importe également de noter que toute politique de réparations qui n'est pas liée aux autres mécanismes de justice transitionnelle, dont la justice traditionnelle, les procédures judiciaires et les initiatives d'établissement de la vérité, pourra rencontrer certains défis, car les victimes pourraient avoir l'impression que justice n'a pas été faite.<sup>247</sup> Une politique de réparations entièrement déconnectée des violations commises ne serait pas concrètement perçue comme réparatrice. En l'absence de poursuites pénales, de réformes institutionnelles ou d'un processus d'établissement de la vérité, les programmes de réparations peuvent facilement être vus comme cherchant à acheter l'assentiment des victimes.<sup>248</sup> Par exemple, en Ouganda, les versements *ad hoc* de montants à l'association des demandeurs Acholi faits par le gouvernement au fil des années ont été faussement qualifiés de réparations. L'association représente des demandeurs Acholi ayant perdu des terres et du bétail au cours des deux (2) décennies de rébellion de la *Lord Resistance Army* dans le nord de l'Ouganda.<sup>249</sup> Les sommes versées à l'association ne constituent pas des réparations, car ces dernières n'impliquent pas de reconnaissance du tort causé aux victimes<sup>250</sup> en l'absence d'une procédure établissant l'éligibilité des bénéficiaires et les types de réparations possibles. Bien que les versements aux demandeurs Acholi aient été foncièrement utiles, une véritable politique de réparations aurait dû être mise en œuvre.

Au Timor Leste, les processus de réconciliation communautaire ont été conclus par l'élaboration de tentatives, contenant des dispositions concernant les réparations. Les victimes ont pu choisir entre le service communautaire, une réparation, des excuses publiques et/ou d'autres actes de contrition au titre de peines possibles.<sup>251</sup> Si le témoin acceptait la peine proposée, le panel préparait une entente de réconciliation communautaire envoyée au tribunal du district pertinent afin d'être consignée comme ordre du tribunal.<sup>252</sup>

Les victimes devraient bénéficier de réparations intérimaires avant même la mise en place d'un processus de recherche de la vérité afin d'encourager leur participation active et de soutenir leurs besoins de première nécessité. Plusieurs victimes pourraient par exemple avoir besoin de soins immédiats.

## 2.F LES GARANTIES DE NON-RÉPÉTITION ET LA RÉFORME DES INSTITUTIONS

Si plusieurs éléments peuvent être inclus dans ce segment (tous les mécanismes de la justice transitionnelle en cours au Mali peuvent être classés dans la catégorie des garanties de non-répétition), la réforme du secteur de la justice apparaît comme la condition *sine qua non* sans laquelle toutes les garanties de non-répétition sont illusoire. Dans la perspective d'une réforme de la justice, l'Ambassade des Pays-Bas et l'Union européenne ont récemment financé une enquête sur les besoins des Maliens en matière de justice.<sup>253</sup> De plus, en novembre 2014, des experts ont soumis un projet de réforme au ministère de la Justice.<sup>254</sup> Malgré ces initiatives et un engagement ferme à réformer le secteur de la justice dans l'Accord d'Alger,<sup>255</sup> certains acteurs de la société civile doutent que le gouvernement malien ait réellement la volonté de changer les choses. Ils citent à l'appui de leurs prévisions les défis rencontrés lors de la mise en œuvre du Programme décennal de développement de la justice (PRODEJ), un projet de réforme du secteur de la justice lancé en 2000.<sup>256</sup>

Outre la réforme du secteur de la justice, il convient de mentionner que le gouvernement malien s'est engagé au titre des mesures de réconciliation à mener un vaste programme de réformes touchant plusieurs autres domaines. L'Accord d'Alger prévoit en effet des mesures importantes de décentralisation, un système de pére-

quation pour assurer un développement équilibré des régions du pays, une réforme des secteurs de la défense et de la sécurité, de même qu'une stratégie destinée à hisser les régions du nord au même niveau que le reste du pays d'ici dix (10) à quinze (15) ans. Pour s'assurer de la mise en œuvre de toutes les dispositions de l'Accord, un Comité de suivi composé des parties à l'Accord et des pays et organisations membres de l'équipe de médiation (l'Algérie, le Burkina Faso, la Mauritanie, le Niger et le Tchad, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, les Nations Unies, l'Union Africaine, l'Union Européenne, et l'Organisation de la coopération islamique) est mis en place.<sup>257</sup>

Pour les victimes du conflit, l'aspect le plus intéressant de l'Accord d'Alger est sans doute l'ambitieux programme socio-économique qu'il contient et qui sera le gage d'une paix durable. Ce programme reconnaît implicitement que l'une des causes des rébellions est l'écart de développement entre les régions du nord et le reste du pays et s'y adresse, ce qui le pose donc en garantie de non-répétition. Sans que cette liste ne soit exhaustive, le programme prévoit à court terme la réhabilitation de points d'eau et la réalisation de forages, la distribution d'intrants agricoles, la mise en place d'activités génératrices de revenus pour les femmes et les enfants, la construction de centres de santé et d'assistance sociale à Kidal, Tombouctou et Gao, la réhabilitation des établissements scolaires et des formations sanitaires. À ces mesures dites d'urgence s'ajoutent des mesures à moyen et à long terme incluant la construction d'axes routiers, la lutte contre l'ensablement du fleuve Niger, la promotion des activités économiques de la région, le déploiement d'équipes médicales mobiles, la construction de nouvelles écoles et l'approvisionnement des populations vulnérables en eau potable.<sup>258</sup> La mise en œuvre de toutes ces mesures dépend de la volonté de l'État malien et de la capacité du Comité de suivi à le contraindre à tenir ses promesses.

À titre d'exemple, le *Plan de retour à la paix et développement* (PRPD) pour le nord de l'Ouganda, opérationnalisé en 2007, est un cadre de développement complet qui se focalise sur la reconstruction et la réhabilitation des communautés dans cette région.<sup>259</sup> Les quatre (4) objectifs stratégiques du PRPD sont la consolidation de l'autorité de l'État, la reconstruction et l'autonomisation des communautés, la revitalisation de l'économie et la consolidation de la paix et de la réconciliation.<sup>260</sup> Ce programme de développement est parfois erronément assimilé à un programme de réparations. Dans ces circonstances, le gouvernement de l'Ouganda n'a pas distingué entre son plan de stimulation de l'économie du nord, qui est historiquement désavantagé, et un programme complet de réparations ciblant les victimes de violations des droits humains qui ont eu lieu. Comme indiqué dans la partie précédente, si les programmes de développement sont certes importants, ils ne doivent cependant pas se substituer aux mesures de réparations mais plutôt les renforcer et aller de pair avec un programme gouvernemental complet de réparations accordant aux victimes un maximum de bénéfices. Les mesures de réparation ne doivent pas s'interpréter comme désengageant la responsabilité de l'État dans la mise en œuvre de ses obligations. Il doit demeurer évident que ce dernier a des obligations de mise en œuvre et de réalisation progressive de certains droits économiques, sociaux et culturels.

247 Sylvia Opinia, *Reparations, Not Handouts : Is the government setting a good legacy for a reparation process in Uganda?*, 2012, [en ligne], Justice and Reconciliation, <http://justiceandreconciliation.com/2012/09/reparations-not-handouts/>.

248 Report of the Special Rapporteur on the promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence, *supra* note 222 à la page 8.

249 Acholi Times, *Govt Releases Sh5 Billion to Acholi War Debt Claimants*, 2013, [en ligne], Acholi Times, <http://acholitimes.com/index.php/news/acholi-news/1186-govt-releases-sh5-billion-to-acholi-war-debt-claimants-association>.

250 ICTJ, *Reparations for Northern Uganda: addressing the needs of victims and affected communities*, 2012, [en ligne], ICTJ, <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Briefing-Paper-Reparations-Uganda-2012-English.pdf>.

251 Regulation No 2001/10, article 27.7., *supra* note 39.

252 Regulation No 2001/10, article 28.1., *supra* note 39.

253 *Les besoins des Maliens en matière de justice*, *supra* note 149; Il convient tout de même d'être prudent à propos de ce sondage. Il faudrait notamment évaluer la méthode utilisée, les groupes sondés et les langues utilisées.

254 Ministère de la Justice, *Document de projet de réforme de la justice, de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée au Mali*, 2014.

255 Accord d'Alger, article 46, *supra* note 2;

256 Réunions avec des organisations de la société civile malienne (24/04/2015) (29/04/2015), Mali; Ministère de la Justice, *Document de projet de réforme de la justice, de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée au Mali*, 2014, p. XIV.

257 Accord d'Alger, chapitre 19, *supra* note 2.

258 Accord d'Alger, annexe 3, *supra* note 2.

259 République de l'Ouganda, *Peace, Recovery and Development Plan for Northern Uganda*, 2007, [En ligne] Bookings, [http://www.bookings.edu/~media/Projects/ldp/laws-and-policies-added-after-2012/Uganda\\_PRDP-2007.pdf?la=en](http://www.bookings.edu/~media/Projects/ldp/laws-and-policies-added-after-2012/Uganda_PRDP-2007.pdf?la=en).

260 *Ibid.*

# CONCLUSION

En conclusion, il appert que le Mali a déjà pris des initiatives relatives à la sélection et la mise en œuvre de mécanismes de justice transitionnelle. Il demeure important de souligner que ces mécanismes n'en sont qu'à leurs balbutiements et devront donc être soutenus par l'ensemble des acteurs étatiques et non-étatiques concernés ainsi que par la communauté internationale. Plus particulièrement, il semble important de souligner la nécessité pour le gouvernement malien de développer une politique nationale de justice transitionnelle inclusive en consultation avec des représentants de la société civile, spécialement pour intégrer la perspective des victimes et de femmes, afin de garantir le succès de ces mécanismes. Cette politique devra notamment identifier :

- 1) les priorités en matière de justice transitionnelle dans une approche holistique et complémentaire;
  - 2) les liens et la coordination entre les différents mécanismes de la justice transitionnelle, y compris un séquençage éventuel;
  - 3) les rôles respectifs des différents ministères et institutions nationales;
  - 4) les meilleurs moyens d'assurer un dialogue et une collaboration continus entre le gouvernement et la société civile;
  - 5) les meilleurs moyens pour intégrer les points de vue des victimes et des femmes;
- et
- 6) les meilleurs moyens de coordonner les efforts.

ASFC se propose, de concert avec ses partenaires de la société civile malienne et de l'État, d'appuyer la tenue d'un dialogue inclusif et participatif sur cette question afin de dégager des conclusions et recommandations pouvant constituer la base d'une éventuelle politique nationale de justice transitionnelle.



# RECOMMANDATIONS

## Pour l'État malien :

- Développer une politique nationale de justice transitionnelle inclusive de concert avec des représentants de la société civile;
- Prendre des actions concrètes démontrant une volonté claire de promouvoir les droits des victimes à la vérité, la justice, la réparation et la non-répétition, dont la lutte contre l'impunité;
- Créer un mécanisme de coordination des interventions des acteurs nationaux et internationaux de la justice transitionnelle;
- Consulter les victimes, particulièrement les femmes, dans l'élaboration et la mise en œuvre de mécanismes de justice transitionnelle, notamment en créant des partenariats avec des organisations de la société civile veillant à la promotion et la défense des droits des victimes et plus particulièrement des droits des femmes;
- Établir un processus de sélection des futurs commissaires de la Commission vérité, justice et réconciliation (CVJR) transparent et fondé sur la consultation d'une diversité de représentants de la société malienne selon des critères prédéterminés (neutralité, réputation irréprochable et respect des droits humains; expertises et expériences diversifiées, spécialement en matière de droits humains, représentativité régionale, ethnique et de genre) et un échéancier précis;
- Créer un comité de sélection des commissaires de la CVJR formé par des représentants de différentes composantes de la société malienne, particulièrement d'organisations de la société civile et d'associations de victimes;
- Éviter la nomination au sein de la CVJR de représentants des parties prenantes au conflit armé et de tout auteur matériel ou intellectuel présumé de violations de droits humains et établir un processus de lustration permettant d'évaluer les dossiers de candidatures à cet égard;
- Assurer l'indépendance des commissaires et de la CVJR aux plans financier et opérationnel en inscrivant la CVJR au budget national, en évitant l'immixtion du pouvoir exécutif, notamment du ministère de la Réconciliation nationale, dans l'élaboration du programme d'activités et du règlement intérieur de la CVJR, et en adoptant un code d'éthique et des garanties d'inamovibilité, de privilèges et d'immunités pour les commissaires dans l'exercice de leurs fonctions;
- Clarifier les rôles respectifs de la CVJR et de la Commission d'évaluation, de recensement et d'indemnisation (CERI) en matière de réparations;
- Opérationnaliser la loi d'indemnisation des victimes de la crise multidimensionnelle;
- Impliquer les victimes et particulièrement les femmes dans la tenue d'un processus de consultation sur les réparations;
- Adopter un cadre législatif portant sur la protection des victimes, témoins et défenseurs des droits humains, sur la base des propositions émises par la société civile à ce sujet;
- Créer des mécanismes institutionnels de protection des victimes, témoins et tiers et favoriser l'émergence de mécanismes de protection fondés sur une collaboration avec la société civile;
- Encourager le dépôt de plaintes judiciaires par les victimes, assurer un traitement diligent des plaintes et doter les juridictions maliennes chargées de ces dossiers des ressources, moyens et de l'expertise nécessaires à l'accomplissement de leur mandat;
- S'assurer que les dix-sept (17) centres d'écoute mobiles promis par le ministère de la Justice dans les régions de Mopti, Tombouctou, Gao, Kidal et de Ségou permettent d'encourager les victimes, et particulièrement les femmes, à témoigner, préciser leur rôle et assurer leur coordination avec les autres mécanismes;

- Étudier la possibilité de mettre en place les cellules d'appui aux poursuites judiciaires ayant pour mission d'assister les différents acteurs de la chaîne pénale à des moments stratégiques de l'enquête, de l'instruction, du jugement et de l'exécution du jugement à l'égard des crimes commis pendant la crise;
- Promouvoir des stratégies de poursuite équitables visant tous les types d'auteurs de violations de droits humains sans distinction fondée sur l'appartenance à un groupe armé, y compris en facilitant les enquêtes sur les cas emblématiques impliquant des membres des FAMA qui ne font toujours pas l'objet d'une enquête ou d'une instruction judiciaire;

#### **Pour la CVJR :**

- Tenir des tables rondes sur le cadre normatif de la CVJR en collaboration avec les acteurs de la société civile et représentants du gouvernement afin de débattre de l'opportunité et de la façon de relire les textes créant la CVJR ainsi que ceux voués à son opérationnalisation complète;
- Se doter de l'expertise et des ressources nécessaires pour la réalisation de son mandat;
- Interpréter de manière stratégique son mandat pour, au besoin, inclure des violences non spécifiquement identifiées et considérées importantes ou emblématiques au regard du contexte malien;
- Préciser les périodes historiques ou prioriser certains événements devant faire l'objet d'enquêtes plus importantes afin d'éviter l'engorgement des travaux et assurer un effectif humain et financier proportionnel au mandat temporel de la CVJR;

#### **Pour la société civile :**

- Contribuer à l'émergence d'une politique nationale de justice transitionnelle qui soit conforme aux exigences du droit international et des droits des victimes à la vérité, la justice, la réparation et la non-répétition;
- Participer aux différents processus de consultations du gouvernement malien afin de relayer les opinions des victimes et de garantir des mesures obtenant une adhésion la plus large possible;
- Étudier l'opportunité de tenir des consultations de victimes au niveau local afin d'assurer un meilleur portage de leurs revendications au niveau national;

- Continuer de collaborer avec la CPI pour les crimes sous enquête tout en assurant la bonne application du principe de complémentarité;
- Sensibiliser les autorités traditionnelles et religieuses aux droits humains et aux questions de genre et solliciter leur participation à des projets de réconciliation. En collaboration avec la société civile, identifier les mécanismes traditionnels de règlement des conflits susceptibles d'agir comme leviers de la justice transitionnelle, déterminer la pertinence d'y avoir recours et délimiter leur rôle;
- Mettre en œuvre l'ensemble des réformes promises par l'Accord d'Alger sans délai.

- Coordonner les activités des différents groupes de travail au sein de la CVJR afin d'éviter les doublons et les lacunes dans la tenue d'enquêtes et la proposition de recommandations et réparations;
- Établir des règles de procédure pour les consultations et audiences publiques garantissant les principes de l'équité procédurale et prévoyant spécifiquement la question du témoignage à huis clos pour les victimes de violences sexuelles, les mineurs, et toute autre victime en situation de vulnérabilité;
- Clarifier les interactions entre les mandats et activités de la CVJR et de la Commission d'enquête internationale (CEI) afin d'éviter les doublons;
- Clarifier les liens de complémentarité entre la CVJR et les procédures pénales.

- Continuer de recourir aux mécanismes régionaux et internationaux de protection des droits humains pour faire valoir les droits des victimes dans une perspective complémentaire aux mécanismes nationaux;
- Favoriser la participation et l'adhésion de la communauté juridique au développement et à la mise en œuvre de mécanismes de justice transitionnelle favorables à la lutte contre l'impunité.

#### **Pour la communauté internationale :**

- Intervenir auprès des autorités maliennes pour assurer l'indépendance et le bon fonctionnement de la CVJR et le développement d'une politique nationale de justice transitionnelle conforme au droit international et prenant en considération les droits des victimes et plus particulièrement les droits des femmes;
- Étudier l'opportunité d'offrir un soutien financier et technique à la CVJR et à la mise en œuvre de ses recommandations;
- Étudier l'opportunité d'appuyer des mesures d'accompagnement des victimes, des mesures de réparation et d'autres mécanismes de justice transitionnelle.
- Évaluer les propositions de réformes du secteur de la justice à la lumière des enseignements du PRODEJ et de la crise.

# BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

## 1) Lois, ordonnances, décrets, et traités

---

Ordonnance no 2014-003 P-RM du 15 janvier 2014 portant création de la Commission vérité, justice et réconciliation.

Loi no 2014-001 du 7 avril 2014 portant ratification de l'Ordonnance no 2014-003 P-RM du 15 janvier 2014.

Décret no 2014-0013 P-RM du 15 janvier 2014 portant organisation et modalités de fonctionnement de la Commission vérité, justice et réconciliation.

Loi no. 2012-025 du 12 juillet 2012 portant indemnisation des victimes de la rébellion du 17 janvier 2012 et du mouvement insurrectionnel du 22 mars 2012.

## 2) Jurisprudence

---

*La Clinique Allama c. La commune de Kati, le Ministère de l'économie et des finances, l'État du Mali*, décision du Tribunal de première instance de Kati (4 novembre 2012).

Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger, Projet d'Accord, version du 25 février 2015.

Projet d'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, version du 27 novembre 2014 (Rev.1).

Accord préliminaire à l'élection présidentielle et aux pourparlers inclusifs de paix au Mali, juin 2013.

CPI, *Decision on the Constitution of Pre-Trial Chambers and on the Assignment of the Mali Situation*, No.: ICC-Pres-02-15, 16 March 2014.

## 3) Rapports et autres documents

---

ABA-ROLI, *Stratégies de justice transitionnelle au mali : Analyses découlant des observations et réflexions des structures communautaires et de la société civile*, 2015.

Abdoulaye Sall, *Le pari de la décentralisation au Mali*, Bamako, Sofidi, 1993.

*Actes du Colloque national sur la justice transitionnelle au Mali : Quelle justice transitionnelle pour le Mali ? Bamako*, novembre 2014.

Avocats sans frontières Belgique, *Towards a Comprehensive & Holistic Transitional Justice Policy for Uganda : Exploring Linkages Between Transitional Justice Mechanisms*, Août 2013 : [http://www.asf.be/wp-content/uploads/2014/05/ASF\\_UG\\_TJ\\_Linkages-Paper\\_201308.pdf](http://www.asf.be/wp-content/uploads/2014/05/ASF_UG_TJ_Linkages-Paper_201308.pdf)

Avocats sans frontières Belgique, *Recherche sur les standards internationaux des droits de la personne humaine dans les mécanismes de justice de transition au Burundi*, Décembre 2014, p. 75.

Avocats sans frontières Canada, *De la crise à une paix durable la justice et les droits humains dans un contexte de transition au Mali*, 2013 : [http://www.asfcanada.ca/uploads/publications/uploaded\\_asf-rapport-malie-v5-web-pdf-54.pdf](http://www.asfcanada.ca/uploads/publications/uploaded_asf-rapport-malie-v5-web-pdf-54.pdf)

Brahima Koné, *Combattre l'impunité*, Bamako, Jamana, 2014.

Coalition Malienne des défenseurs des droits humains, *Actes de l'atelier de portage de la justice transitionnelle par les organisations de la société civile du Mali*, Bamako, Trust Africa, 6-8 novembre 2013.

Conseil des droits de l'Homme, *Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, des réparations et des garanties de non-réurrence*, 24<sup>ème</sup> session, A/HRC/24/42.

Freedom House et ABA-ROLI, *Documentation & monitoring des violations des droits humains : Violations commises au Mali entre janvier 2012 et décembre 2014, Rapport synthétique (Phase 1 et 2)* (non daté).

Gaudence Nyirabikali, Aissé Diarra et Mariam Djibrilla Maiga, *Causes et manifestations des conflits au Mali : Une perspective de la société civile. Comprendre les conflits pour des stratégies d'interventions efficaces*, Rapport CONASCI PAL Mali et SIPRI, 2014.

ICTJ Briefing, *Possibilities and Challenges for Transitional Justice in Mali, Assessment Report*, septembre 2014.

ICTJ, *Rapport de la Conférence de Rabat, 12-14 février 2009 : Le défi des réparations collectives* : <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Morocco-Reparations-Report-2009-French.pdf>

IMRAP, *Autoportrait du Mali : Les obstacles à la paix*, Interpeace, mars 2015.

Jan de Vries, Louise Otis et Servaas Feiertag, *Synthèse des études sur le renforcement de la chaîne pénale au Mali*, mai 2014 : <http://www.cilc.nl/cms/wp-content/uploads/2015/04/Synthese-des-etudes.pdf>

Mali, Ministère de la Justice, *Document de Projet de réforme de la justice, de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée au Mali*, novembre 2014, 192 p.

Michael Bratton, Massa Coulibaly et Boniface Dulani, *Les Maliens veulent un pays uni et que justice soit faite au lendemain du conflit*, Document de politique générale de l'Afrobaromètre no 13, 2014 : [http://www.afrobarometer.org/files/documents/policy\\_brief/ab\\_r5\\_5\\_policypaperno13\\_fr.pdf](http://www.afrobarometer.org/files/documents/policy_brief/ab_r5_5_policypaperno13_fr.pdf)

MINUSMA, *Rapport sur la situation des droits de l'homme au Mali du 1er novembre 2013 au 31 mai 2014*, 20 mars 2015.

USAID, *Community Participation in Transitional Justice: A Role for Participatory Research*, 2014.

Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, Rapport à l'Assemblée générale des Nations Unies, A/69/518, 2014.





# JUPREC

JUSTICE, PRÉVENTION, RÉCONCILIATION

CE PROJET EST MIS EN ŒUVRE PAR LE CONSORTIUM FORMÉ PAR  
AVOCATS SANS FRONTIÈRES CANADA (**ASFC**),  
LE CENTRE D'ÉTUDE ET DE COOPÉRATION INTERNATIONALE (**CECI**)  
ET L'ÉCOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE (**ENAP**)

