

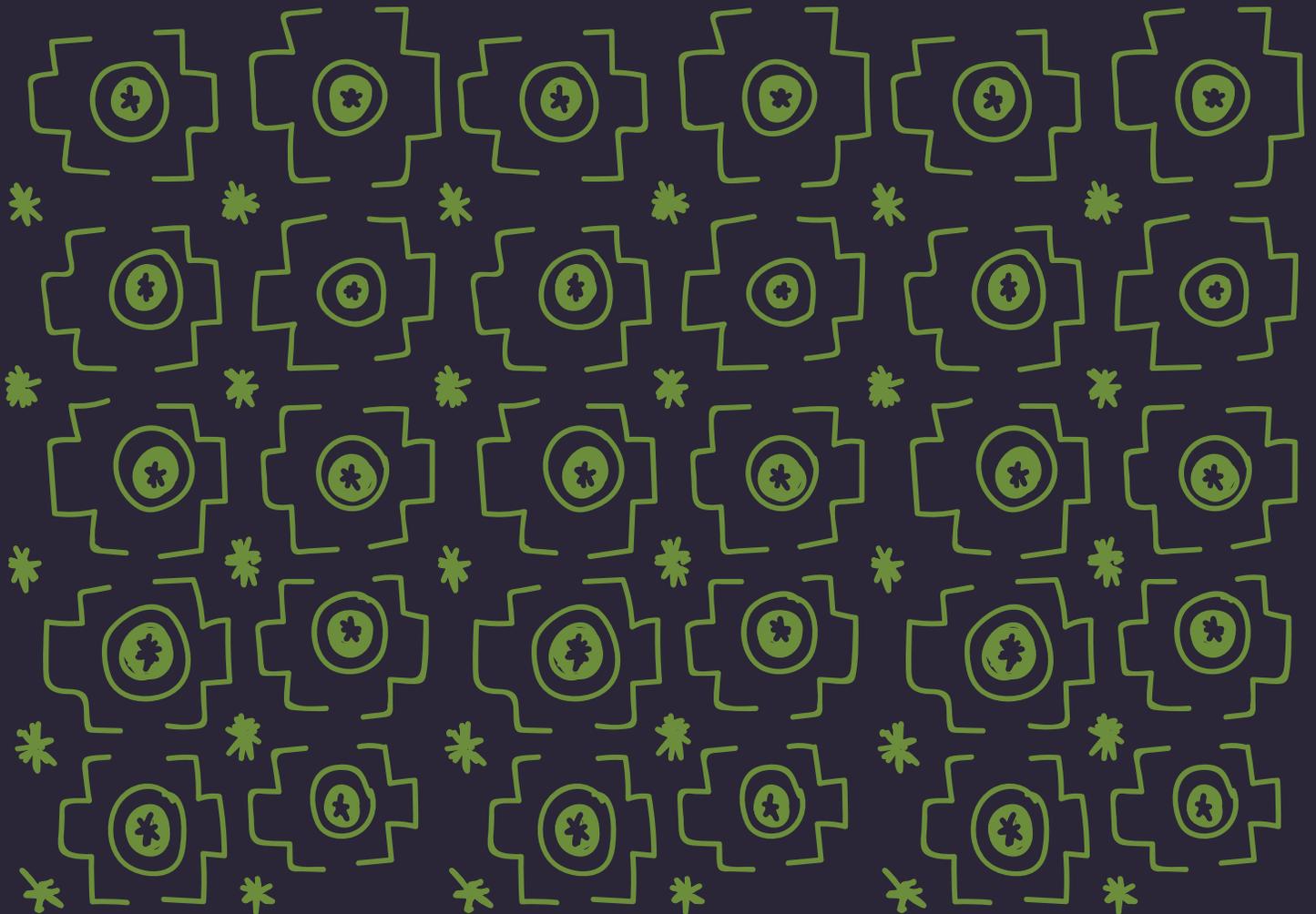


LAWYERS WITHOUT BORDERS
AVOCATS SANS FRONTIÈRES
ABOGADOS SIN FRONTERAS
Canada



JUPREC
JUSTICE, PRÉVENTION, RÉCONCILIATION

un projet du consortium
ENAP ASF Canada



LA LOI D'ENTENTE NATIONALE : UNE MENACE POUR LA PAIX, LA RÉCONCILIATION ET LES DROITS DES VICTIMES AU MALI



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

Cette analyse a été réalisée par ASFC dans le cadre du projet « Justice, prévention et réconciliation pour les femmes, mineurs et autres personnes affectées par la crise au Mali (JUPREC) ». JUPREC est mis en œuvre par un consortium formé par ASFC, le Centre d'étude et de coopération internationale (CECI) et l'École nationale d'administration publique (ENAP).

© ASFC, 2019.

Tous droits réservés pour tous pays.

Publié en septembre 2019 à Bamako/Québec.

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

Veuillez citer ce document comme suit :

Avocats sans frontières Canada, La Loi d'entente nationale : une menace pour la paix, la réconciliation et les droits des victimes au Mali. Bamako/Québec, 2019.

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

RÉSUMÉ EXÉCUTIF	7
ANALYSE.....	11
1) Introduction et résumé	11
a) Avocats sans frontières Canada: un acteur international qui contribue à la lutte contre l'impunité au Mali	11
b) Contexte et présentation de la Loi.....	12
c) Position d'Avocats sans frontières Canada	13
2) Un champ d'application problématique.....	13
a) Une portée matérielle imprécise.....	13
b) Les crimes formellement exclus du champ d'application de la Loi.....	15
c) Une compétence personnelle qui porte à confusion	16
3) Des procédures insuffisamment balisées.....	16
a) Des autorités compétentes hétéroclites.....	16
b) Des conditions minimales d'accès aux bénéfices de la Loi.....	17
c) Un processus de vérification des déclarations déficient.....	18
4) Des atteintes aux droits des victimes.....	18
a) La non-reconnaissance du droit à la vérité.....	18
b) Un pardon imposé aux victimes.....	19
5) Les dispositions sur la réparation vides d'effet.....	19
a) Un élargissement des formes de réparation prévues.....	19
b) L'importance d'assurer la cohérence avec les travaux et recommandations de la CVJR.....	19
c) Le risque d'une réintégration automatique des agents de l'État	20
6) Conclusion	21
ANNEXE : TEXTE INTÉGRAL DE LA LOI D'ENTENTE NATIONALE	23

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Contexte et contenu de la Loi

La Loi 2019-042 portant Loi d'entente nationale (« la Loi ») a été adoptée par l'Assemblée nationale le 27 juin 2019, puis promulguée par le Président de la République du Mali le 24 juillet 2019, soit près d'un an qu'une première mouture du projet de loi eût été élaborée et débattue en conseil des ministres. À l'époque, les organisations de la société civile (OSC) s'étaient mobilisées contre ce dernier, et cette opposition avait convaincu le gouvernement de retirer le projet de loi de l'agenda législatif en décembre 2018.

Pour atteindre son objectif affiché, qui est de favoriser la restauration de la paix et la réconciliation nationale, la Loi prévoit que les auteurs de certains crimes perpétrés pendant et dans le cadre de la crise de 2012 puissent faire l'objet d'une amnistie ou d'une grâce. Sont également prévues des mesures d'apaisement social, de réparation pour les victimes de ces crimes, ainsi que des mesures de réinsertion destinées aux ex-combattants, aux réfugiés et aux déplacés internes.

La version de la Loi récemment entrée en vigueur comporte des amendements qui vont dans le sens de certaines des recommandations formulées en 2018 par les OSC dans le cadre de leur plaidoyer. Sans être insignifiantes, ces modifications demeurent cependant mineures et ne sont pas suffisantes pour faire de la Loi un texte conforme au droit international et un outil permettant aux victimes et à leurs bourreaux de s'engager dans une authentique démarche de réconciliation.

Éléments d'analyse

De l'avis d'Avocats sans frontières Canada (ASFC), en raison de ses importantes faiblesses, la Loi risque de conduire dans les faits à l'amnistie d'auteurs de crimes considérés parmi les plus graves, et de ne pas assurer le plein respect des droits des victimes à la justice, la vérité et la réparation, en contravention des obligations internationales du Mali en la matière.

Un champ d'application imprécis

La Loi n'identifie pas les crimes spécifiques qui entrent dans son champ d'application, ouvrant ainsi la porte à des interprétations divergentes. Ainsi, bien qu'elle exclue formellement de son champ d'application « les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, les viols, les conventions internationales et africaines relatives aux Droits de l'Homme et au Droit international humanitaire et tout autre crime réputé imprescriptible » (art. 4), la Loi précise par ailleurs qu'elle s'applique aux crimes ou délits prévus et punis par les conventions internationales (art. 3). Il s'agit là d'une contradiction qui ne manquera pas d'être exploitée par d'éventuels bénéficiaires qui souhaiteront se mettre à l'abri de poursuites pénales, indépendamment de la gravité des gestes qu'ils ont posés.

La référence aux conventions relatives aux droits de l'Homme à l'article 4 représente une autre source de confusion, car s'il est possible d'exclure un crime du champ d'application d'une loi d'amnistie, il n'en est pas de même d'un traité qui énonce un ensemble de droits individuels ou collectifs et les obligations corrélatives de l'État. Qui plus est, il est regrettable que les « autres crimes réputés imprescriptibles » dont le génocide, la torture, et la disparition forcée – ne soient pas explicitement exclus du champ d'application.

Enfin, parce qu'elle prévoit que seuls les crimes ou délits liés à la crise et « qui ont gravement porté atteinte à l'unité nationale, à l'intégrité territoriale et la cohésion sociale » peuvent être amnistiés, la Loi semble rechercher l'effet inverse à celui qui est conforme au droit international : ce sont les crimes les moins graves qui peuvent être amnistiés, les crimes les plus graves ne pouvant l'être.

De manière générale, les formules imprécises que l'on retrouve dans la Loi sont de nature à rendre l'application du texte imprévisible, et ouvrir la porte à une mise en œuvre arbitraire de ses dispositions.

Des « autorités compétentes » nombreuses, et qui ne sont pas toutes indépendantes et qualifiées

Selon la Loi, une personne désirant l'extinction des procédures pénales engagées à son encontre doit se présenter aux autorités compétentes, faire une déclaration portant sur les faits pertinents et déposer ses armes. Les autorités en question doivent ensuite aviser le procureur général ayant juridiction, lequel dispose de trente (30) jours pour prononcer l'extinction des procédures pénales. Le libellé de l'article 23 n'indique d'ailleurs pas clairement s'il est possible que cet exercice se conclue par un rejet de la demande d'abandon des procédures.

La plupart des autorités investies de la responsabilité de recevoir les demandes d'amnistie (p. ex. commandants de brigade, préfets, maires, commissaires de police) ne sont aucunement indépendantes de l'exécutif, et pourraient ainsi être tentées d'agir sur la base de considérations politiques. Des conflits d'intérêts sont envisageables, d'autant plus que certaines d'entre elles pourraient avoir été personnellement impliquées dans la commission de crimes graves. De plus, on peut craindre que les autorités chargées de recevoir les demandes d'amnistie qui leur seront présentées ne soient pas adéquatement formées en droit, et pourraient donc permettre erronément l'abandon des enquêtes et procédures pénales contre les responsables d'atrocités.

Des procédures inadéquates

La Loi n'établit pas une base minimale d'informations requises pour qu'un demandeur puisse bénéficier d'une amnistie, ne prévoit pas la possibilité pour ce dernier de se voir condamné à des peines alternatives ou réduites, n'oblige pas le demandeur à contribuer à la réparation individuelle ou collective des victimes, et ne prévoit pas la mise en place d'un mécanisme de vérification des déclarations qui pourraient être incomplètes, voire complètement fausses. Compte tenu de la complexité des allégations pesant contre les demandeurs d'amnistie, et des conditions de sécurité qui prévalent dans les zones du pays où la plupart des crimes les plus graves ont été commis, les trente jours dont dispose le procureur général pour déterminer si les auteurs présumés de ces crimes peuvent être amnistiés ou pas ne lui permettront pas de déterminer la nature des faits reprochés ni de procéder à leur qualification juridique.

Par ailleurs, tout porte à croire que le processus d'examen des demandes d'amnistie envisagé par la Loi ne sera pas transparent, ni public, et qu'il ne reconnaîtra pas aux victimes la possibilité de faire valoir des arguments en faveur du rejet de celles-ci. Le processus ne prévoit pas non plus de mécanisme permettant aux auteurs de crimes de demander pardon aux victimes. Aucune garantie ne figure dans le texte quant à l'accès aux déclarations par les victimes et la population en général, ni quant à leur archivage.

De même, les dispositions de la Loi visant les agents de l'État ayant fait l'objet de mesures disciplinaires en relation aux crimes liés à la crise ne subordonnent leur réintégration à la fonction publique à aucune condition préalable. Or, les standards internationaux exigent une procédure de filtrage pour assainir l'administration et ainsi assurer le bon fonctionnement des institutions et la non-répétition d'une crise.

Les victimes laissées sur la touche

Hormis la réparation, la Loi prévoit l'institution d'un Jour du pardon national, d'une Semaine de la réconciliation nationale, ainsi que la rédaction de l'« Histoire générale inclusive du Mali ». Il serait plus approprié que de telles mesures découlent des travaux de la Commission vérité, justice et réconciliation (CVJR), qui est en contact avec les victimes et est appuyée par de nombreux experts en justice transitionnelle. Les recommandations qu'elle fera seront plus susceptibles d'être en adéquation avec les besoins et attentes des victimes et de véritablement contribuer à la réconciliation.

Enfin, il est révélateur que la Loi ait été élaborée sans une consultation substantielle et effective des victimes en amont, ce qui va à l'encontre de la pratique établie aujourd'hui en justice transitionnelle. Il est en effet largement reconnu que la pleine implication des victimes dans la création de normes et mécanismes censés apporter des réponses à leurs souffrances est incontournable pour en assoir la légitimité. Dans les faits, il est à craindre que loin d'assurer que les crimes ayant été commis pendant la crise de 2012 soient éclaircis, le processus opaque prévu par la Loi – auquel les victimes ne seront pas appelées à prendre part – ne ferme définitivement la porte à toute revendication de justice de la part de ces dernières.

ANALYSE

1) INTRODUCTION ET RÉSUMÉ

a) Avocats sans frontières Canada: un acteur international qui contribue à la lutte contre l'impunité au Mali

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

De concert avec ses partenaires, ASFC contribue depuis 2015 à la lutte contre l'impunité au Mali, et favorise la participation effective des victimes au processus de paix, notamment dans le cadre des travaux de la Commission vérité, justice et réconciliation (CVJR). À travers son action, ASFC a été en contact avec les individus et collectivités qui ont le plus souffert de la crise qui secoue le Mali depuis 2012 et a appuyé des partenaires maliens dans plusieurs initiatives de mise en œuvre des droits humains¹. C'est forte de cette expérience, et sur la base des normes de droit international applicables, qu'ASFC souhaite partager sa lecture de la Loi d'entente nationale avec l'ensemble des intervenants concernés.

¹ Voir Avocats sans frontières Canada, *La réparation des victimes de la crise malienne : une obligation et une nécessité*, Bamako, 2019, en ligne : <https://www.asfcanada.ca/site/assets/files/7636/14790_asf_01_rapport_reparations_web_vf.pdf> [Rapport sur la réparation ASFC]; Avocats sans frontières Canada, *Pour une justice transitionnelle efficace et inclusive : rapport de consultation sur les perceptions, attentes et besoins exprimés par les victimes du conflit armé au Mali*, Bamako, 2018, en ligne : <https://www.asfcanada.ca/site/assets/files/1114/rc_vic-times_mali_18-02_lr.pdf> [Rapport de consultation ASFC]; Avocats sans frontières Canada, *Accès à la justice au Mali: une réalité à bâtir*, Bamako, 2017, en ligne : <https://www.asfcanada.ca/uploads/publications/uploaded_asf-acces-justic-realite-batir-web-pdf-125.pdf>; Avocats sans frontières Canada, *Violences sexuelles : standards internationaux et bonnes pratiques pour l'accompagnement des victimes au Mali*, Bamako, 2017, en ligne : <https://www.asfcanada.ca/uploads/publications/uploaded_asf-violences-sexuelles-mali-web-pdf-126.pdf>; Avocats sans frontières Canada, *L'Affaire Al Mahdi : et maintenant, les enjeux de la lutte contre l'impunité au Mali*, Bamako, 2017, en ligne : <https://www.asfcanada.ca/uploads/publications/uploaded_asf-2017-enjeux-impunite-mali-web-pdf-120.pdf>; Avocats sans frontières Canada, *État des lieux sur la justice transitionnelle au Mali*, Bamako, 2016, en ligne : <https://www.asfcanada.ca/site/assets/files/7636/justice_transitionnelle_2016.pdf>. Voir généralement Avocats sans frontières Canada, « JUPREC », en ligne : <<https://www.asfcanada.ca/projet/projets-en-cours/mali/justice-prevention-et-reconciliation/>>.

b) Contexte et présentation de la Loi

Le présent document se penche sur la *Loi 2019-042 portant Loi d'entente nationale*² (ci-après « la Loi » ; texte intégral en annexe), qui a été adoptée par l'Assemblée nationale en session ordinaire du 27 juin 2019 et subséquemment promulguée par le Président de la République le 24 juillet 2019. Il s'agit en définitive d'une loi d'amnistie, qui prévoit l'exonération de poursuites pénales pour de nombreux individus trouvés coupables ou soupçonnés d'avoir commis des crimes graves pendant le conflit armé ayant éclaté en 2012. Elle est divisée en cinq parties :

- Le premier chapitre (articles 1 à 10) contient des dispositions générales, circonscrit son champ d'application (articles 3 et 4) et énonce des mesures symboliques ayant comme visée la réconciliation nationale (articles 7 à 10) ;
- Le deuxième chapitre (articles 11 à 25) définit notamment la portée de la Loi, en précisant quelles sont les personnes pouvant bénéficier d'une amnistie (articles 14 à 19), et la procédure d'extinction de l'action publique envers celles-ci (articles 21 à 24). Il précise également que les individus déjà condamnés pour des crimes qui entrent dans le champ d'application de la Loi seront graciés (article 25) ;
- Le troisième chapitre (articles 26 à 32) traite des modalités de réintégration des fonctionnaires à qui ont été imposées des sanctions disciplinaires en raison de leur implication démontrée ou présumée dans des crimes graves commis pendant la crise née en 2012, ainsi que des mesures de réparation pour les victimes de ces crimes ;
- Le quatrième chapitre (articles 33 à 36) porte sur les programmes de réinsertion destinés aux réfugiés, aux déplacés internes et aux ex-combattants ;
- Le cinquième chapitre complète le dispositif en rappelant les prérogatives du chef de l'État (art. 37), et annonce sa publication dans le Journal officiel (art. 38).

La Loi n'a été adoptée que plus d'un an après son introduction par le gouvernement. Le Conseil des ministres avait adopté le projet de loi le 31 mai 2018, lequel devait ensuite être présenté à l'Assemblée nationale. Cependant, face à la mobilisation de 51 organisations de la société civile (« OSC ») et d'associations de victimes contre la loi projetée, des journées de discussion ont été organisées entre les représentants de ces dernières et les députés en mars 2019. De nombreuses actions de plaidoyer ont également eu lieu entre temps, et ce dès que les OSC ont pris connaissance du projet de loi. C'est dans ce cadre qu'ASFC a rendu publique une analyse du projet de loi le 29 octobre 2018, dans laquelle elle recommandait qu'il ne soit pas adopté, en raison de ses limites et de ses imprécisions.

ASFC reconnaît les efforts consentis par le gouvernement du Mali pour prendre en compte les préoccupations des OSC et des victimes. Elle salue notamment les amendements qui ont été apportés aux dispositions sur les mesures de réparation qui seront accordées aux victimes, lesquels sont conformes avec certaines recommandations formulées par la société civile et contenues dans l'analyse initiale publiée par ASFC. Toutefois, ASFC demeure convaincue que la Loi risque de conduire à des violations du droit international et des droits des victimes.

Dans ce contexte, ASFC propose une analyse à jour de la Loi, telle qu'adoptée.

² Loi 2019-042 du 24 juillet 2019 portant Loi d'entente nationale, JO, 16 août 2019, no 26, en ligne : Secrétariat général du gouvernement <<https://sgg-mali.ml/JO/2019/mali-jo-2019-26.pdf>> [Loi].

c) Position d'Avocats sans frontières Canada

En rendant publique la présente analyse, laquelle repose sur les normes de droit national et de droit international applicables, ASFC souhaite contribuer au débat public en cours au Mali sur l'importance de la réconciliation nationale, tout en s'assurant que justice soit rendue aux victimes des crimes les plus graves commis dans le cadre du conflit armé qui secoue le Mali depuis 2012.

Pour les raisons qui seront exposées plus loin, ASFC est vivement préoccupée par cette Loi, qui porte selon elle un préjudice irréparable aux victimes, et mine les efforts jusqu'ici déployés par l'État et les acteurs de la société civile en faveur de la primauté du droit, de la lutte contre l'impunité, de l'atteinte d'une paix durable et de la réconciliation nationale.

ASFC rappelle qu'au Mali comme ailleurs, toute démarche entreprise par l'État en vue de favoriser la paix et la réconciliation doit être fondée sur le droit international des droits humains, respecter le rôle des institutions et être complète, précise et compatible avec les lois, mesures et mécanismes déjà existants en la matière. Enfin, elle doit, afin d'assurer sa légitimité, avoir été élaborée au terme d'un processus ayant permis aux OSC, (et en particulier aux représentants des victimes) de se prononcer sur son contenu et de voir leurs avis et préoccupations pris en compte. De telles initiatives doivent être conduites dans un cadre participatif et inclusif.

Les insuffisances identifiées par ASFC peuvent être synthétisées en quatre critiques principales, lesquelles sont sommairement exposées ci-dessous et expliquées plus longuement dans les sections subséquentes du présent document :

- Le champ d'application de la Loi est imprécis ;
- Les procédures prévues en vue de procéder à l'extinction de l'action publique et de la réintégration des agents de l'État ouvrent la porte à un recours abusif à l'amnistie, y compris de la part d'auteurs des crimes les plus graves, en contravention du droit international;
- Parce qu'elle porte gravement atteinte aux droits des victimes à la vérité et à la justice, la Loi nourrit leur cynisme et celui de la population en général, et ne contribuera pas à l'atteinte d'une authentique réconciliation nationale ;
- Il y a un risque que les dispositions sur le processus pour obtenir une réparation ne soient pas cohérentes avec les activités de la CVJR et ses recommandations éventuelles.

2) UN CHAMP D'APPLICATION PROBLÉMATIQUE

a) Une portée matérielle imprécise

L'article 3 est une disposition fondamentale de la Loi puisqu'il établit son champ d'application. Il est libellé comme suit :

Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux faits pouvant être qualifiés de crimes ou délits, prévus et punis par le Code pénal malien, les lois pénales spéciales et les conventions et textes internationaux ratifiés par le Mali en matière de protection et de promotion des droits de l'Homme, survenus dans le cadre des événements liés à la crise née en 2012 et qui ont gravement porté atteinte à l'unité nationale, à l'intégrité territoriale et la cohésion sociale.

Le libellé de l'article 3 manque de précision et n'est donc pas réconciliable avec les principes fondamentaux du droit pénal, et notamment ceux de sécurité juridique et de légalité³. Une Loi de cette nature devrait en effet mentionner précisément les infractions ou les dispositions du Code pénal auxquelles elle fait référence afin d'en assurer une mise en œuvre uniforme par les autorités.

L'application de la Loi est limitée aux crimes ou délits liés à la crise de 2012 et qui ont eu des impacts graves sur la société. Pourtant, la Loi n'identifie pas les facteurs qui pourraient aider à distinguer les crimes liés à la crise de ceux qui ne le sont pas, et n'explique pas les éléments de « gravité » des crimes ou délits. Ces imprécisions ouvrent la porte à une interprétation hautement subjective, susceptible de mener à une application qui ne soit pas uniforme et cohérente.

Par ailleurs, la Loi semble indiquer qu'une personne ayant commis un crime lié à la crise, mais ayant entraîné des conséquences moins sérieuses ne pourrait pas bénéficier de l'amnistie, contrairement aux auteurs de crimes graves. Il s'agit là d'une conséquence déraisonnable de l'application de l'article 3, qui est contraire à ce que professe le droit international, qui interdit catégoriquement toute mesure d'amnistie pour les crimes les plus graves, mais permet que les crimes les moins graves fassent l'objet d'une mesure de pardon à partir du moment où certaines conditions minimales sont satisfaites.

À sa face même, l'article 3 apparaît contraire à la responsabilité internationale de l'État en matière de protection des droits humains et, par ce fait, viole la Constitution malienne. En effet, l'article 116 de la Constitution prévoit la supériorité des traités internationaux régulièrement ratifiés par l'État malien sur les lois, ce qui a été confirmé par la Cour constitutionnelle et la Cour d'appel de Mopti⁴. Or, les conventions multilatérales relatives aux droits humains, telles que la *Convention des Nations Unies contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*⁵ et la *Convention des Nations Unies pour la prévention et la répression du crime de génocide*⁶, imposent aux États – dont le Mali qui les a ratifiées – l'obligation de poursuivre et de pénaliser les auteurs des crimes les plus sérieux au regard du droit international.

Il est inquiétant de constater que la Loi pourrait empêcher les autorités d'enquêter, de poursuivre et de juger dans les affaires liées à la criminalité transnationale organisée ayant eu cours à la faveur de la crise de 2012. Puisque les crimes transnationaux semblent être inclus dans son champ d'application, la Loi permettra aux criminels impliqués dans des groupes transnationaux de bénéficier de la grâce ou de l'extinction de l'action publique. Cela serait non conforme aux dispositions de la *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*⁷ et la *Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes*⁸, qui prévoient l'obligation d'enquêter, de poursuivre et de juger les individus impliqués dans des groupes criminels transnationaux organisés et dans le trafic de stupéfiants. Il semble également que cela rendrait quasi inopérant le Pôle judiciaire spécialisé de lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée⁹. À long terme, l'impunité pour les groupes criminels transnationaux ne sera pas favorable à l'amélioration de la situation sécuritaire au Mali et au Sahel et, partant, à la réconciliation nationale.

3 Voir F. Tulkens et M. van de Kerchove, « Introduction au droit pénal - Aspects juridiques et criminologiques », 6^e éd., Bruxelles, Kluwer, 2003 aux pp 193 à 214.

4 Cour Constitutionnelle, Arrêt n°2016-12/CC, 13 octobre 2016 à la p 7 ; Cour d'Assise de Mopti, Arrêt n°14, 25 avril 2016 à la p 3.

5 *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, 10 décembre 1984, 1465 RTNU 85 (entrée en vigueur : 26 juin 1987), arts 4 et 5 [Convention contre la torture].

6 *Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*, 9 décembre 1948, 78 RTNU 277 (entrée en vigueur : 12 janvier 1951) [Convention de génocide]

7 *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*, 15 novembre 2000, 2225 RTNU 209 (entrée en vigueur : 29 septembre 2003), art 3.1b. Elle a été ratifiée par le Mali le 12 avril 2002.

8 *Convention des Nations Unies contre le trafic illicite de stupéfiants et de substances psychotropes*, 20 décembre 1988, 1582 RTNU 95 (entrée en vigueur : 11 novembre 1990), art 3.6. Elle a été ratifiée par le Mali le 31 octobre 1995.

9 *Loi No 2013-016 du 21 mai 2013*, portant modification de la Loi No 01-080 du 20 août 2001 portant code de procédure pénale. La compétence du Pôle judiciaire spécialisé a été élargie par la *Loi No 2019-050 du 24 juillet 2019*.

b) Les crimes formellement exclus du champ d'application de la Loi

L'article 4 exclut du champ d'application de la Loi des crimes graves, à savoir :

les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, les viols, les conventions internationales et africaines relatives aux Droits de l'Homme et au Droit International Humanitaire et tout autre crime réputé imprescriptible.

Bien qu'on puisse regretter d'emblée que cette formulation ne précise pas clairement qu'on parle ici des crimes réputés imprescriptibles « au sens du droit international », il est bienvenu que les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité et les viols tombent hors du champ d'application de la Loi, car il est aujourd'hui universellement reconnu que de tels crimes ne peuvent rester impunis.

On peut inférer de l'introduction de l'expression « *tout autre crime réputé imprescriptible* » que les crimes de torture, de disparition forcée et de génocide sont également exclus du champ d'application de la Loi¹⁰, mais il est souhaitable que cela soit précisé de façon explicite dans le libellé de l'article 4 afin d'éviter de trop grandes disparités dans la mise en œuvre de la Loi.

L'article 4 a été modifié en raison des nombreuses critiques de la société civile. La version précédente ne comprenait aucune référence aux conventions internationales et africaines. Bien que l'inclusion de ces dernières témoigne de la bonne volonté gouvernementale, elle alimente la confusion entourant le champ d'application de la Loi.

Il est en effet difficile de comprendre comment les conventions relatives aux droits de l'Homme peuvent être exclues du champ d'application d'une loi d'amnistie. Si un crime peut être écarté de la liste des actes pouvant être amnistiés, il n'en est pas de même d'une Convention, qui énonce un ensemble de droits individuels ou collectifs et les obligations corrélatives de l'État. La formulation risque ainsi d'être soit inapplicable, soit interprétée de façon disparate. Il serait donc souhaitable que cet article identifie clairement les crimes devant échapper au champ d'application de la Loi, soit les crimes internationaux et les violations graves des droits humains garantis par les Conventions internationales et africaines relatives aux droits de l'Homme.

De surcroît, il convient d'observer que les articles 3 et 4 sont contradictoires dans la mesure où l'article 3 dispose que les « *conventions et textes internationaux ratifiés par le Mali en matière de protection et de promotion des droits de l'Homme* » entrent dans le champ d'application de la loi, mais l'article 4 prévoit que « *les conventions internationales et africaines relatives aux Droits de l'Homme et au Droit International Humanitaire* » en sont exclues.

Par ailleurs, alors que les violences sexuelles ont malheureusement été nombreuses et graves pendant le conflit¹¹, seuls les viols sont exclus des amnisties, et non les autres types de violence basée sur le genre, tels que les mariages forcés, les agressions sexuelles, ou la traite à des fins d'exploitation sexuelle. En ce sens, la Loi ne respecte pas pleinement l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali (« l'Accord ») qui prévoit que les parties conviennent de promouvoir une véritable réconciliation nationale fondée notamment sur la « *non 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, liés au conflit* »¹² [soulignement ajouté].

Enfin, comme nous le démontrons plus loin dans la présente analyse, quand bien même les crimes nommés à l'article 4 sont formellement exclus du champ de l'application de la Loi, il reste possible que l'autorité judiciaire puisse amnistier les auteurs de tels crimes du fait des insuffisances procédurales contenues dans la Loi.

¹⁰ Voir : *Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité*, 26 novembre 1968, RTNU 754 (entrée en vigueur : 11 novembre 1970), art 1; Doc off AG NU, Rés 3(1), 13 février 1946 ; Comité contre la torture, *Observations finales sur la Turquie*, Doc Off, 30^e sess, 27 mai 2003, NU CAT/C/CR/30/5, au para 7(c) ; Comité contre la torture, *Observations finales sur le Chili*, Doc off, 32^e sess, mai 2004, NU CAT/C/CR/32/5, 2004, au para 7(f); *Rapport du Groupe de travail sur les disparitions forcées*, Doc off, Conseil DH, 16^e sess, A/HRC/16/48, 26 janvier 2011 à la p 11 ; *Convention de génocide*, supra note 6; *Statut de Rome de la Cour pénale internationale*, 17 juillet 1998, 2187 RTNU 3 (entrée en vigueur : 1 juillet 2002), art 29 [*Statut de Rome*].

¹¹ Voir *Rapport de consultation ASFC*, supra note 1, pp 45 - 46.

¹² *Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du Processus d'Alger*, signé les 15 mai et 20 juin 2015, art 46.

c) Une compétence personnelle qui porte à confusion

Les individus pouvant bénéficier de la Loi sont évoqués à différents articles. L'article 14 précise que l'action publique est éteinte à l'égard de toute personne membre d'un des :

- groupes signataires de l'Accord et qui, dans ce cadre, a cessé ses actions depuis le 20 juin 2015 ;
- groupes armés non-signataires, mais ayant adhéré à l'Accord et qui, dans ce cadre, a cessé ses actions après l'adhésion¹³.

La Loi établit dans son article 15 qu'une « personne [...] autre que celles citées à l'article 3 » peut bénéficier d'une amnistie. La formulation de cette disposition, qui a été reprise sans modification de la première mouture du projet de loi, est problématique à plusieurs égards. Premièrement, l'article 3 se réfère exclusivement aux types de crimes ou délits (éléments matériels) entrant dans le champ d'application de la loi, et non pas aux « personnes », qui seraient les auteurs de ces derniers. Deuxièmement, l'article 15 dit viser les individus autres que ceux mentionnés à l'article 3, ce qui laisse entendre que les individus ayant commis les crimes graves visés à l'article 4 pourraient bénéficier d'une amnistie. En conséquence, l'article 15 entre en contradiction avec les articles 3 et 4, qui établissent respectivement les crimes inclus et exclus du champ d'application de la Loi, ainsi qu'avec l'article 11. L'article 11 reprend essentiellement les articles 3 et 4 sur le champ d'application de la Loi en précisant que celui-ci s'applique au chapitre sur l'exonération des poursuites pénales.

Les articles suivants visent les individus recherchés (art. 16), les personnes condamnées par défaut ou par contumace (art. 17), et les personnes détenues, non condamnées définitivement (art. 18), pour avoir commis des crimes visés par l'article 3. De même, l'article 25 permet de gracier « toute personne condamnée définitivement pour avoir été complice d'un ou plusieurs faits visés à l'article 3 ». Ces articles sont à notre avis viciés, car ils renvoient de manière explicite à l'article 3, dont le libellé est, comme nous l'avons exposé ci-dessus, imprécis et, de manière générale, contraire à l'obligation universellement reconnue en droit international, d'enquêter sur les violations graves des droits humains et d'en sanctionner les auteurs.

3) DES PROCÉDURES INSUFFISAMMENT BALISÉES

a) Des autorités compétentes hétéroclites

L'article 21 cite les diverses autorités habilitées à recevoir les demandes d'extinction de l'action publique formulées par les auteurs présumés ou reconnus de crimes pouvant faire l'objet d'une amnistie en vertu de la Loi :

- Ambassadeurs
- Consuls généraux
- Procureurs généraux
- Procureurs de la République
- Commandants de Brigade
- Commissaires de police
- Préfets
- Sous-préfets
- Maires

¹³ Il semble assez complexe de définir ce qu'il est entendu par « membres » au sens de l'article 14. La Loi ne pose aucun critère pour définir cette qualité ni le statut d'un non-membre ayant apporté une aide déterminante et nécessaire à la réalisation du crime, laissant le statut d'un nombre considérable de personne gravitant autour du groupe indéterminé.

Le premier risque que présente cette liste étendue est celui de la multiplication de pratiques éparses, prises sur la base de perceptions personnelles et très souvent en réponse à des impératifs d'ordre politique. Plus fondamentalement encore, il apparaît pour le moins inusité d'associer à une procédure d'amnistie, de nature quasi-judiciaire, des agents de l'État qui, loin de pouvoir prétendre à l'impartialité et l'indépendance, sont en fait des créatures du pouvoir exécutif, auxquelles elles doivent rendre des comptes. De plus, la plupart des acteurs dits compétents au sens de la Loi sont dénués de l'expertise juridique nécessaire pour distinguer les auteurs des crimes pouvant faire l'objet de mesures d'amnisties au sens de l'article 3 et ceux qui ne le peuvent pas suivant l'article 4. Ces crimes renvoient à des concepts juridiques complexes, et leur application à des situations concrètes ne relève aucunement de l'évidence. Pour ces raisons, ASFC estime avisé de retirer aux autorités politiques régionales et à celles en charge du maintien de l'ordre et des relations diplomatiques la faculté d'intervenir dans le processus d'examen des demandes d'amnistie.

Il est aussi important de relever le fait que des sources crédibles ont rapporté que l'armée malienne a activement participé aux exactions¹⁴. En autorisant les autorités maliennes, dont les commandants de Brigade, à décider de l'extinction de l'action publique envers des soldats de l'armée malienne, la Loi ouvre la porte à des conflits d'intérêts. À l'égard de pareil cas de figure, il n'est pas exagéré de parler d'une autoamnistie.

b) Des conditions minimales d'accès aux bénéfices de la Loi

En vertu de l'article 22, pour bénéficier de la Loi, une personne doit faire une simple déclaration sur les faits qu'on lui reproche ou qu'on pourrait lui reprocher, et sur les armes qu'elle possède et qui auraient pu servir à commettre ces méfaits. Elle doit également remettre les armes en question aux autorités compétentes¹⁵.

Une condition essentielle pour se prévaloir des bénéfices de la Loi est d'avoir mis un terme aux « actions »¹⁶, ou dans certains cas de figure de simplement déclarer avoir cessé ces activités¹⁷. Cependant, il faudrait que la Loi précise avec davantage de rigueur ce qui est entendu par la « cessation des actions ». L'étendue de l'obligation peut varier très largement selon l'interprétation qui lui est donnée. Par exemple, elle peut impliquer d'arrêter toute forme de soutien, sous quelque nature que ce soit, à un groupe armé, ou simplement d'exiger le retrait de l'individu de l'organisation à laquelle il appartient.

Les exigences de la Loi manquent de rigueur et de formalisme. Accorder une amnistie à une personne qui a commis un crime est un acte dont la gravité ne peut être sous-estimée. La procédure pour l'accorder ne peut donc pas être prise à la légère. Il serait judicieux et même indiqué de demander aux bénéficiaires, en contrepartie de l'exonération des poursuites, de fournir des informations claires, nettes et vérifiables sur les faits et circonstances, et de restituer les gains illicitement obtenus. En outre, ces personnes pourraient être obligées de contribuer aux réparations individuelles ou collectives pour les victimes des crimes (par ex. des réparations monétaires, des travaux communautaires, etc.).

Il est regrettable qu'en l'état, la Loi ne réserve aucun rôle aux victimes des crimes reprochés aux individus souhaitant bénéficier des mesures d'amnistie. Tout indique que les victimes ne seraient pas invitées, ou même autorisées, à témoigner à l'encontre des personnes qui veulent se faire amnistier, encore moins de s'opposer formellement aux amnisties. Or, l'implication des victimes dans ce processus pourrait permettre de confirmer ou d'infirmer les déclarations des auteurs des crimes, et donc assurer que les auteurs des crimes les plus graves ne soient pas amnistiés sur la base d'informations incomplètes, erronées ou mensongères. Qui plus est, pareille implication contribuerait à la réhabilitation des victimes, en leur donnant la possibilité de faire entendre leur voix.

14 Voir, par exemple, *Rapport de consultation ASFC, supra note 1*, pp 50 et 79 ; Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales concernant les sixième et septième rapports périodiques (présentés en un seul document) du Mali*, Doc off UN, 64^e sess, 25 juillet 2016, CEDAW/C/MLI/CO/6-7 au para 23; Conseil DH, *Rapport de l'Expert indépendant sur la situation des droits de l'homme au Mali*, Doc off NU, 25^e sess, 10 janvier 2014, A/HRC/25/72 aux para 41 et ss.

15 L'article 22 semble entrer en contradiction avec les articles 16, 17, et 18 de la Loi, lesquels semblent indiquer que pour l'individu recherché à l'intérieur ou à l'extérieur du territoire national (art 16), ou pour celui qui aurait fait l'objet d'une condamnation par défaut ou par contumace (art 17), il n'est pas imposé de déposer les armes, munitions, explosifs et autres engins. L'article 18 semble indiquer que l'action publique est éteinte à l'égard des personnes détenues, mais non condamnées, sans qu'elles ne soient obligées de faire de déclaration ou de remettre des armes. Ceci contraste avec l'article 15, dont exige les deux conditions.

16 Nous présumons que la Loi fait référence aux actions belliqueuses qui ont mené à la commission des crimes qui sont reprochés à la personne éligible à une mesure d'amnistie, même si cela n'est pas dit clairement dans art 14 et ss.

17 Alors que l'article 14 de la Loi mentionne de façon explicite que la personne éligible à l'amnistie doit avoir cessé ses actions, les articles 15, 16, 17 n'exigent de la personne concernée qu'une déclaration de cessation des actions, sans expliquer si et comment on s'assurerait de la véracité de cette déclaration.

c) Un processus de vérification des déclarations déficient

La Loi ne prévoit pas la mise en place d'un mécanisme adéquat de vérification de la véracité des déclarations. Suivant la Loi, une autorité doit aviser le procureur général compétent que la personne désireuse d'être amnistiée s'est présentée devant elle, et le procureur n'a, à partir de ce moment, que trente jours pour décider d'éteindre l'action publique¹⁸. D'une part, aucune procédure d'enquête n'est explicitement prévue, la disposition se contentant d'obliger le procureur à procéder ou faire procéder à cette extinction. D'autre part, et malgré une augmentation de 8 jours à 30 jours en réponse aux critiques de la part des OSC, le délai s'avère nettement insuffisant au regard de l'étendue du travail nécessaire pour déterminer quels sont les crimes ou délits ayant été commis par la personne concernée, et si ces crimes correspondent ou pas à ceux pouvant faire l'objet d'une amnistie. Il sera d'autant plus difficile à respecter si beaucoup d'ex-combattants et autres soutiens des groupes armés se présentent devant les autorités compétentes pour se faire amnistier. Qui plus est, malgré la plausibilité de ce cas de figure, la Loi ne précise pas ce qu'il adviendrait dans l'hypothèse où les trente jours s'écouleraient sans que la décision liée à l'extinction de l'action publique ne soit prononcée. De l'avis d'ASFC, l'ensemble de ces lacunes laisse clairement transparaître une volonté de voir la vaste majorité des demandes d'amnisties accueillies favorablement, indépendamment des gestes posés par les acteurs armés à l'origine de celles-ci.

4) DES ATTEINTES AUX DROITS DES VICTIMES

a) La non-reconnaissance du droit à la vérité

Les conditions du texte ne garantissent pas l'établissement de la vérité quant aux actes reprochés aux personnes souhaitant bénéficier d'une amnistie. Or, le droit à la vérité, norme du droit international universellement reconnue,¹⁹ est intimement lié au devoir et à l'obligation de l'État de protéger et de garantir les droits humains, de mener des enquêtes efficaces, et de garantir un recours utile et une réparation appropriée²⁰. Il protège :

[...] le droit des victimes, de leurs proches et du public en général de chercher et d'obtenir toutes les informations relatives à la commission de l'infraction alléguée, de connaître le sort de la victime et l'endroit où elle se trouve, et lorsqu'approprié, le processus par lequel la violation alléguée a été officiellement autorisée²¹.

En l'espèce, les conditions d'octroi du bénéfice de l'extinction de l'action publique ne garantissent pas le respect du droit à la vérité des victimes des violations concernées, dans la mesure où les auteurs n'ont qu'à faire une déclaration devant porter sur « *les faits commis ou dont elle a été complice ou reconnus comme tels* »²² et sur « *les armes, munitions ou explosifs ou tout autre engin qu'elle détient ayant eu une relation avec ces faits* »²³, les dispensant de l'obligation de dévoiler toute la vérité quant aux gestes qu'ils ont posés, contrevenant en cela au droit international. La Loi ne prévoit pas de mesures pour que les victimes puissent s'opposer à l'extinction de l'action publique par rapport à une personne particulière. Elle ne comporte non plus aucune garantie quant à l'accès par les victimes et la population en général aux déclarations ni quant à leur archivage, leur conservation et, de manière générale, la protection des données découlant des procédures d'examen des demandes d'extinction de l'action publique.

18 Loi, *supra* note 2, art 23.

19 Voir, par exemple, 1^{er} Protocole Additionnel de 1977 aux Conventions de Genève du 12 août 1949, 8 juin 1977, 1125 UNTS 3 (entrée en vigueur : 7 décembre 1978), art 32 ; 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, Rés, Doc off AG NU 60/147, 16 décembre 2005, aux principes 11, 22(b) et 24 [Principes fondamentaux]; Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées, 20 décembre 2006, RTNU 2716 (entrée en vigueur : 23 décembre 2010) ; AG NU, Rés, 16 décembre 2013, Doc off A/RES/68/165; Conseil DH, Rés, 24 sess, 24 septembre 2008, Doc off NU A/63/53/Add.1 à la p 31; Conseil DH, Rés, 30e séance, 1 octobre 2009, Doc off NU A/65/53 à la p 25 ; Conseil DH, Rapport du Conseil des droits de l'Homme, 67^e sess, 36^e séance, 27 septembre 2012, Doc off AG NU A/67/53/Add.1 à la p 26.

20 Pour une analyse des obligations du Mali en matière de réparation, voir *Rapport sur la réparation ASFC*, *supra* note 1 aux pp 13 – 20. Voir également HCDH NU, *Étude sur le droit à la vérité*, 8 février 2006, Doc off, E/CN.4/2006/91 aux paras 25 - 32.

21 Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition, *Rapport annuel*, 28 août 2013, Doc off NU A/HRC/24/42, au para 20 [traduit de l'anglais].

22 Loi, *supra* note 2, art 22.

23 *Ibid.*

Ces mesures risquent d'être perçues par les victimes comme irréconciliables avec leurs droits et contraires à leurs intérêts. Loin de contribuer à l'émergence d'une véritable réconciliation nationale, elles risquent d'augmenter le sentiment de méfiance des citoyens et citoyennes vis-à-vis de l'État, et s'avérer contre-productives.

b) Un pardon imposé aux victimes

Le texte de la Loi ne prévoit pas de mécanisme permettant aux auteurs des crimes de demander directement pardon aux victimes. En fait, elle semble plutôt privilégier l'imposition d'un pardon collectif adressé à l'ensemble des victimes. L'article 7 prévoit l'institution de la « *Journée du Pardon national* » et une « *Semaine de la Réconciliation nationale* ». Malgré le fait que les organisations de la société civile ont été consultées au sujet de la Loi en général, on peut s'interroger sur le sens à donner à l'article 7 et sur l'authenticité de la volonté d'apaiser les souffrances de ceux et celles qui ont été touché.e.s directement et indirectement par les actions criminelles posées par les groupes armés.

5) LES DISPOSITIONS SUR LA RÉPARATION VIDES D'EFFET

a) Un élargissement des formes de réparation prévues

Le projet de loi de 2018 était problématique parce qu'il ne prenait pas en compte les dommages psychologiques subis par les victimes au moment de déterminer si celles-ci étaient, ou non, éligibles aux mesures de réparation. De plus, les dispositions sur la réparation, notamment les articles 28 et 29, prévoyaient uniquement une « indemnisation » des victimes et des ayants droits des personnes disparues, ce qui semblait exclure des mesures non-pécuniaires de réparation.

Il est bienvenu que les articles 28 et 29 aient été amendés dans la Loi. L'article 28 prévoit maintenant que « [t]oute victime ayant subi des dommages corporels, psychologiques, matériels ou financiers résultant des faits visés à l'article 3 [...] bénéficie d'une réparation de l'État ». De même, l'article 29 prévoit une réparation en faveur des ayants droit des personnes disparues. Cela est conforme aux standards internationaux²⁴, qui imposent aux États l'obligation de fournir aux victimes une réparation adéquate, pleine et effective, ce qui suppose que hormis les mesures d'indemnisation, on s'intéresse à d'autres formes de réparation tout aussi importantes : restitution, réadaptation, satisfaction et garanties de non-répétition²⁵. La réparation doit être adaptée au contexte et répondre aux besoins des victimes. En effet, les victimes devraient avoir une place centrale dans la définition des priorités du programme de réparation, y compris la définition des bénéficiaires et des formes de réparation.

b) L'importance d'assurer la cohérence avec les travaux et recommandations de la CVJR

À part la création d'une journée de Pardon national et une semaine pour la Réconciliation nationale, la Loi prévoit, dans son article 9, la rédaction de « *l'Histoire générale inclusive du Mali* » dans le cadre d'un projet exécuté dans le cadre des universités nationales, par un Comité scientifique indépendant, avec le parrainage de l'UNESCO. Cette histoire serait « *la source principale des manuels d'enseignement et de formation en matière d'histoire*²⁶ » pour les écoles maliennes.

24 Voir notamment : PIDCP, *supra* note 3, art 2.3; *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*, 21 décembre 1965, 660 RTNU 195 (entrée en vigueur : 4 janvier 1969), art 6; *Convention contre la torture*, *supra* note 5, art 14 ; *Convention relative aux droits de l'enfant*, 20 novembre 1989, 1577 RTNU 3 (entrée en vigueur : 2 septembre 1990), art 39 ; *Protocole additionnel aux Conventions de Genève du 12 août 1949 relatif à la protection des victimes des conflits armés internationaux (Protocole I)*, 8 juin 1977, 1125 RTNU 609 (entrée en vigueur : 7 décembre 1978), art 91. Le régime de la Cour Pénale Internationale prévoit également que soit accordée une réparation aux victimes d'une personne condamnée. Voir : *Statut de Rome*, *supra* note 10, art 75.

25 *Principes fondamentaux*, *supra* note 20 au para 34.

26 La Loi, *supra* note 2, art 10.

Or, les travaux de la CVJR – dont la raison d’être est précisément de construire un nouveau récit national à partir de la mémoire diverse des victimes et des témoins – sont toujours en cours. La Commission est actuellement en train de récolter les témoignages des victimes à travers leurs dépositions, et a déjà à sa disposition plusieurs études et analyses permettant d’identifier les causes profondes du conflit et de clarifier l’histoire malienne. Des audiences publiques seront également tenues ultérieurement. La CVJR n’a pas encore remis son rapport final, qui inclura normalement plusieurs recommandations visant la promotion de la réconciliation. Dans l’application de la Loi, il faut assurer la prise en compte des conclusions de la CVJR pertinentes à la rédaction d’une histoire réellement inclusive.

De plus, en ce qui concerne la mise en œuvre d’un programme de réparation, les dispositions de la Loi qui établissent que les victimes désirant obtenir une réparation doivent se présenter à la CVJR ou à l’organe qui lui succède dans un délai d’un an risquent de compromettre le travail de la CVJR. D’une part, les dépositions continuent d’être recueillies par la CVJR, et ce travail se poursuivra en toute probabilité au-delà de l’année prévue par la Loi. D’autre part, la CVJR présentera une politique de réparation, qui sera éventuellement mise en œuvre. Le délai d’un an risque d’entrer en contradiction avec les recommandations de la CVJR en ce qui concerne le mandat de l’organe qui lui succèdera, notamment sa compétence pour continuer à recueillir les dépositions des victimes pour les fins de la réparation.

Bien qu’il soit heureux que les dispositions de la Loi portant sur la réparation soient conformes aux standards internationaux et que la Loi prévoie que la nature et les conditions des mesures de réparation seront déterminées par la CVJR ou l’organe qui lui succèdera²⁷, on peut s’interroger sur la pertinence de la section de la Loi sur la réparation. En soi, elle n’apporte rien de concret aux victimes et ne vise que celles qui entrent dans le champ d’application de la Loi.

Il est par ailleurs acquis qu’un programme national de réparation, dont les contours ont été esquissés par la CVJR, sera prochainement rendu public. Ce programme, avec une loi sur la réparation et un décret d’application qui seront normalement adoptés par la suite, dictera véritablement les conditions dans lesquelles les mesures de réparation seront accordées à toutes les victimes y compris les victimes prises en compte par la Loi et mettra sur pied les mécanismes qui permettront aux victimes d’accéder aux réparations.

c) Le risque d’une réintégration automatique des agents de l’État

L’article 26 de la Loi prévoit, le cas échéant, la normalisation de la situation, la réintégration dans l’Administration publique, et/ou une indemnisation de tout fonctionnaire ou agent de l’État ayant fait l’objet de mesures disciplinaires ou ayant été radié ou licencié « [...] *en liaison avec les faits visés à l’article 3* [...] »²⁸. Le texte est encore une fois ici très large puisqu’il n’existe aucun critère clair guidant cet exercice de normalisation. De plus, la portée matérielle de cet article demeure imprécise, en raison du renvoi à l’article 3 et sans renvoi à l’exclusion des crimes visés à l’article 4 contrairement à la pratique établie dans les autres chapitres de la Loi.

De l’avis des experts, l’assainissement de la fonction publique et l’introduction d’une procédure de contrôle destinée à réformer ce personnel représente une garantie de non-répétition du conflit importante dans les pays en transition²⁹. Ce travail consiste en une « *évaluation de l’intégrité des personnes afin de déterminer leur aptitude à travailler dans la fonction publique* »³⁰. Que les agents de l’État qui sont responsables de violations flagrantes des droits humains ou de crimes graves en vertu du droit international ne fassent pas preuve d’intégrité relève de l’évidence. Une absence de mesures de contrôle solides permettant d’éviter pareil cas de figure ne conduirait pas la population, et particulièrement les victimes de ces violations, à accorder leur confiance et à s’en remettre à des institutions dans les rangs desquelles figureraient des auteurs de crimes.

27 *Ibid*, art 30.

28 *Ibid*, art 26.

29 Voir notamment Commission des droits de l’homme, *Rapport de l’Experte indépendante chargée de mettre à jour l’Ensemble de principes pour la lutte contre l’impunité*, Diane Orentlicher, 8 février 2005, Doc off UN E/CN.4/2005/102, para 68 ; *Additif, Ensemble de principes actualisé pour la protection et la promotion des droits de l’homme par la lutte contre l’impunité*, E/CN.4/2005/102/Add.1 au principe 36.

30 Voir notamment HCDH NU, *Les instruments de l’État de droit dans les sociétés sortant d’un conflit, Assainissement : cadre opérationnel*, 2006, Doc off NU HR/PUB/06/5 à la p 4.

Or, les mesures prévues par la Loi en la matière ne sont clairement pas de nature à permettre une réconciliation de la population avec les institutions de l'État.

Il est toutefois vrai que l'article 26 dispose qu'un « décret en conseil des ministres fixe les modalités de la réintégration ou de l'indemnisation », et donc que les mesures de contrôle qui sont absentes de la Loi pourraient être comblées par voie de décret ou de règlement.

Par ailleurs, on remarque que si la Loi est adoptée en l'état, des fonctionnaires qui auront fait l'objet de mesures disciplinaires en raison de crimes auxquels ils auraient été associés dans le cadre du conflit armé pourraient, une fois réintégrés en vertu de l'article 26, devenir dès lors des « autorités compétentes » au sens de l'article 21, et donc recommander aux procureurs généraux que soit prononcée l'extinction de l'action publique à l'égard d'autres auteurs de crimes visés à l'article 3. Ainsi, l'application de l'article 26 peut également conduire à des autoamnisties.

CONCLUSION

Il ressort de cette analyse que malgré quelques modifications bienvenues, la Loi d'entente nationale demeure incompatible avec le droit national et international, et contraire aux obligations internationales du Mali.

ASFC est d'avis que si le gouvernement malien veut agir en pleine conformité avec les normes internationales pertinentes en la matière, il devra revoir de fond en comble le texte adopté en juillet 2019. Bien qu'un décret d'application puisse contribuer à bonifier la Loi, il n'en demeure pas moins que certaines de ses dispositions-clés, dont la mise en œuvre aura des effets contraires à l'objectif recherché, sont viciées de façon irrémédiable.

La mise en œuvre de la Loi ouvrirait la porte à l'impunité pour des milliers d'auteurs de violations graves des droits humains. La question est d'autant plus pertinente qu'à ce jour, le bilan des efforts pour sanctionner les graves crimes commis dans le contexte de la crise de 2012 est presque nul³¹, si l'on fait exception de l'intervention de la Cour pénale internationale³², qui demeure du reste une justice d'exception.

Il est vrai que l'annonce de la création d'un Pôle judiciaire spécialisé (PJS) en matière de lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée a généré de l'espoir. Si l'extension de la compétence du PJS aux crimes internationaux est aussi bienvenue, l'application de la Loi risque d'en annuler les effets escomptés : plusieurs des personnes qui devraient faire l'objet d'enquêtes, de poursuites et de jugements par le PJS pourraient en être prémunies par l'effet des amnisties. Dès lors, on peut se questionner sur la cohérence entre la Loi et le rôle qui était envisagé pour le PJS. En fait, la déclaration de l'Association des Procureurs et Poursuivants le 8 août 2019, déplorant la Loi et invitant les procureurs à ne pas l'appliquer³³, est de nature à générer beaucoup d'incertitude quant à l'application de la Loi. Elle met en relief les limites et le manque de clarté tels que relevés par les professionnels chargés de sa mise en œuvre.

En l'absence de dispositions claires expliquant comment les auteurs présumés de crimes internationaux devraient répondre de leurs actes devant les tribunaux, comme cela a été fait ailleurs dans le monde³⁴, et sans que des ressources conséquentes soient fournies à la justice pénale pour qu'elle puisse établir la responsabilité pénale de ces auteurs, la Loi renforcera une impunité déjà pratiquement totale, niera les droits des victimes et mettra en danger les objectifs fondamentaux de réconciliation et de paix durable.

31 L'ancien commissaire de la police islamique de Gao, Aliou Mahamane Touré, a été condamné, mais les charges portant sur les crimes de guerre et de crime contre l'humanité qui pesaient contre lui n'ont pas été retenues. De plus, il est rapporté par les médias maliens que M. Mahamane Touré a été libéré de prison, en contrepartie de la libération de deux otages aux mains des groupes djihadistes. Un autre procès contre l'ex président putschiste Amadou Haya Sanogo a été ouvert, mais reporté.

32 L'intervention de la CPI a mené à la condamnation d'une personne, Ahmed Al Faqi Al Mahdi, pour la destruction de bâtiments de caractère religieux et historique, et à l'arrestation d'une deuxième, Al Hassan Ag Abdoul Aziz Ag Mohamed Ag Mahmoud, notamment pour des crimes de nature sexuelle, des actes de torture, et la destruction de bâtiments religieux.

33 « Loi d'entente nationale: L'Association Malienne des Procureurs et Poursuivants s'inquiète... », *Mali24.info*, 10 août 2019, en ligne : Mali24.info « <http://mali24.info/loi-dentente-nationale-lassociation-malienne-des-procureurs-et-poursuivants-sinquiete/> ».

34 Par exemple, en Colombie, le processus de justice transitionnelle a mené à la création de la Juridiction spéciale pour la paix (JSP), à qui échoit la tâche de déterminer la responsabilité pénale des personnes soupçonnées d'être responsables de crimes graves. La JSP inclut un Tribunal pour la paix, une Unité d'enquête et d'accusation, et des Chambres spéciales. La nature et la durée des sanctions varient en fonction de l'aveu de responsabilité de la personne et de leur contribution à la recherche à la vérité. Par exemple, les personnes qui reconnaissent spontanément leur responsabilité dans la commission de crimes graves feront face à des peines réduites de 5 à 8 ans de privation de liberté alternative à la prison. Ceux qui ne le font pas font face à des peines de prison. Les amnisties ou pardons sont uniquement octroyées aux auteurs de délits de nature politique, et les personnes ayant infligé des morts au combat compatibles avec le droit international humanitaire. Voir à ce sujet Avocats sans frontières Canada, Le processus de paix en Colombie : les enjeux liés à la justice, fiche d'information n 4, 2016, https://www.asfcanada.ca/uploads/publications/uploaded_processus-de-paix-fr-fiche-4-pdf-105.pdf.

ANNEXE : TEXTE INTÉGRAL DE LA LOI D'ENTENTE NATIONALE

Loi No 2019-042 du 24 juillet 2019

PORTANT LOI D'ENTENTE NATIONALE

L'Assemblée nationale a délibéré et adopté en sa séance du 27 juin 2019,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

CHAPITRE I : DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article 1^{er} : *L'Accord pour la Paix et la Réconciliation, issu du processus d'Alger, signé à Bamako les 15 mai et 20 juin 2015 entre le Gouvernement du Mali et les Mouvements signataires, est le fondement et le cadre de la présente loi.*

Article 2 : *Visant à concrétiser la politique de la restauration de la paix et de la réconciliation nationale, socle de la stabilité et du développement de la Nation, la présente loi a pour objet :*

- *l'exonération des poursuites pénales engagées ou envisagées contre les personnes ayant commis ou ayant été complices des faits visés à l'article 3 ci-dessous;*
- *l'adoption de mesures de reconnaissance et de réparation en faveur des victimes des douloureux événements survenus dans le contexte visé à l'article 3 ci-dessous;*
- *l'adoption d'un programme de réinsertion des personnes qui ont été des victimes collatérales dans les événements visés à l'article 3 ci-dessous.*

Article 3 : *Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux faits pouvant être qualifiés de crimes ou délits, prévus et punis par le Code pénal malien, les lois pénales spéciales et les conventions et textes internationaux ratifiés par le Mali en matière de protection et de promotion des Droits de l'Homme, survenus dans le cadre des événements liés à la crise née en 2012 et qui ont gravement porté atteinte à l'unité nationale, à l'intégrité territoriale et la cohésion sociale.*

Article 4 : *Sont exclus du champ d'application de la présente loi, les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, les viols, les conventions internationales et africaines relatives aux Droits de l'Homme et au Droit International Humanitaire et tout autre crime réputé imprescriptible.*

Article 5 : *Toute démarche entreprise pour bénéficier des mesures envisagées dans le cadre du premier domaine visé à l'article 2 ci-dessus, est volontaire et individuelle.*

Article 6 : *Par devoir national, la présente loi offre, dans les conditions fixées aux chapitres II, III et IV ci-dessous :*

- *le bénéfice du Pardon national à toute personne ayant commis ou ayant été complice des faits visés par l'article 3 ci-dessus ;*
- *le bénéfice de mesures de reconnaissance, de solidarité et d'assistance nationales à toute personne ayant été victime des faits visés par l'article 3 ci-dessus ou, le cas échéant, à ses ayants-droits.*

Article 7 : *En vue de contribuer à conforter les bases de l'Entente nationale, la présente loi, institue l'organisation « d'une Journée du Pardon national », « Une Semaine de la Réconciliation nationale » et la rédaction de « l'Histoire générale inclusive du Mali ».*

Article 8 : *La « Journée du Pardon national » et « La Semaine de la Réconciliation nationale » sont dédiées à la mémoire de toutes les victimes, civiles et militaires de tous les conflits.*

Un décret du Président de la République fixe la date de la Journée du Pardon national.

Un arrêté du ministre chargé de la Réconciliation nationale détermine la date et les modalités d'organisation de la « Semaine de la Réconciliation nationale »

Article 9 : *Il est rédigé l'Histoire générale inclusive du Mali. A cet effet il est mis en place un projet exécuté dans le cadre des Universités nationales, par un Comité scientifique indépendant, avec le parrainage de l'UNESCO.*

La composition et le fonctionnement du Comité scientifique indépendant sont fixés par décret pris en Conseil des Ministres.

Article 10 : *L'Histoire générale inclusive du Mali est la source principale des manuels d'enseignement et de formation en matière d'histoire, notamment aux niveaux de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire, sur toute l'étendue du territoire national.*

CHAPITRE II : DE L'EXONERATION DES POURSUITES PENALES

Section 1 : Des dispositions communes

Article 11 : *Les dispositions du présent chapitre sont applicables aux personnes qui, lors des événements visés à l'article 3 ci-dessus, ont commis des faits ou ont été complices des faits prévus et punis par le Code pénal et les lois spéciales en vigueur en République du Mali.*

Elles ne s'appliquent aucunement aux personnes impliquées dans la commission des crimes visés à l'article 4 de la présente loi.

Article 12 : *Les mesures d'exonération s'appliquent aux personnes concernées individuellement.*

Article 13 : *La chambre d'accusation au niveau de chaque Cour d'Appel est compétente pour statuer sur les questions incidentes qui peuvent survenir au cours de l'application des dispositions du présent chapitre.*

Section 2 : De l'extinction de l'action publique

Article 14 : *L'action publique est éteinte à l'égard de :*

- *toute personne membre d'un des groupes signataires de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali et qui, dans ce cadre, a cessé ses actions depuis le 20 juin 2015;*
- *toute personne membre d'un des groupes armés non signataires mais ayant adhéré à l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali et qui, dans ce cadre, a cessé ses actions après l'adhésion.*

Article 15 : *L'action publique est éteinte à l'égard de toute personne concernée, autre que celles citées à l'article 3 ci-dessus qui, dans un délai maximum de six (6) mois, à compter de la publication de la présente loi au Journal officiel, se présente volontairement aux autorités compétentes et déclare cesser ses actions et remet les armes, munitions, explosifs et tout autre engin en sa possession.*

Article 16 : *L'action publique est éteinte à l'égard de toute personne, recherchée à l'intérieur et à l'extérieur du territoire national, pour avoir commis ou avoir été complice d'un ou de plusieurs faits visés par l'article 3 ci-dessus, qui, dans un délai maximum de six (6) mois à compter de la publication de la présente loi au Journal officiel, se présente volontairement aux autorités compétentes et déclare mettre fin à ses actions.*

Article 17 : *L'action publique est éteinte à l'égard de toute personne condamnée par défaut ou par contumace, pour avoir commis un ou plusieurs faits visés par l'article 3 ci-dessus, qui dans un délai maximum de six (6) mois à compter de la publication de la présente loi au journal officiel, se présente volontairement aux autorités compétentes et déclare mettre fin à ses actions.*

Article 18 : *L'action publique est éteinte à l'égard de toute personne détenue, non condamnée définitivement, pour avoir commis ou avoir été complice d'un ou plusieurs des faits visés par l'article 3 de la présente loi.*

Article 19 : *Les mesures prévues par les articles 14, 15, 16, 17 et 18 ci-dessus ne s'appliquent pas aux personnes qui ont commis ou ont été complices des crimes visés par l'article 4 de la présente loi.*

Article 20 : *Les bénéficiaires de l'extinction de l'action publique, objet des articles 14, 15, 16, 17 et 18, sont libres de leur mouvement, sitôt accomplies les formalités prévues par la présente loi.*

Section 3 : De la procédure applicable pour l'extinction de l'action publique

Article 21 : *Au sens de la présente loi, on entend par autorités compétentes, les autorités ci-après :*

- *les Ambassadeurs, les Consuls généraux ;*
- *les Procureurs généraux ;*
- *les Procureurs de la République ;*
- *les Commandants de Brigade ;*
- *les Commissaires de Police ;*
- *les Préfets ;*
- *les Sous-préfets ;*
- *les Maires.*

Article 22 : *Toute personne qui s'est présentée aux autorités compétentes, dans le cadre de l'application des dispositions des articles 14, 15, 16, 17 et 18 ci-dessus, est tenue de faire une déclaration qui doit porter sur :*

- *les faits commis ou dont elle a été complice ou reconnus comme tels ;*
- *les armes, munitions ou explosifs ou tout autre engin qu'elle détient ayant eu une relation avec ces faits ; dans ce cas, elle doit les remettre auxdites autorités ou indiquer à ces dernières le lieu où ils se trouvent.*

Article 23 : *Dès la présentation de la personne concernée devant les autorités compétentes, celles-ci avisent le procureur général territorialement compétent qui dispose d'un délai de trente (30) jours francs pour procéder ou faire procéder à sa diligence à l'extinction de l'action publique.*

Si la personne concernée se présente devant les ambassadeurs ou consuls maliens, ces derniers doivent porter ses déclarations à la connaissance du ministre chargé des Affaires étrangères qui les transmet sans délai au ministre chargé de la Justice, Garde des Sceaux qui prend toute mesure qu'il juge utile dans un délai de soixante (60) jours.

Article 24 : *Les cas d'extinction de l'action publique prévus aux articles 14, 15, 16, 17 et 18 ci-dessus sont soumis aux règles suivantes :*

- *si la procédure est en phase d'enquête préliminaire, le procureur de la République décide de l'exonération des poursuites judiciaires ;*
- *si les faits font l'objet d'une information judiciaire, la juridiction d'instruction doit rendre une ordonnance ou un arrêt prononçant l'extinction de l'action publique;*
- *si l'affaire est renvoyée devant une juridiction de jugement, celle-ci, à la diligence du procureur de la République ou du procureur général, déclare éteinte l'action publique.*

La règle 3 ci-dessus est applicable au pourvoi en cassation devant la Cour suprême ; en cas de pluralité de poursuites ou de décisions, le parquet compétent est celui du lieu où la personne concernée s'est présentée.

Section 4 : De la grâce

Article 25 : *Toute personne condamnée définitivement pour avoir commis ou avoir été complice d'un ou plusieurs des faits visés à l'article 3 de la présente loi, bénéficie de la grâce, conformément aux dispositions prévues par la Constitution.*

CHAPITRE III : MESURES D'APAISEMENT ET DE REPARATION

Section 1 : De la réintégration administrative

Article 26 : *Tout fonctionnaire ou tout agent de l'Etat ou des Collectivités territoriales ayant fait l'objet de mesures disciplinaires, en liaison avec les faits visés à l'article 3 de la présente loi, voit sa situation administrative normalisée.*

Dans le cas de radiation ou de licenciement, le fonctionnaire ou agent concerné a droit à une réintégration dans l'Administration publique ou, le cas échéant, à une indemnisation versée par l'Etat.

Un décret pris en Conseil des Ministres fixe les modalités de la réintégration ou de l'indemnisation.

Article 27 : *Tout fonctionnaire ou tout agent de l'Etat ou des Collectivités territoriales, déplacé interne ou réfugié hors du territoire national, qui a fui son lieu d'affectation en raison de l'insécurité causée par les événements de la crise de 2012, est autorisé à reprendre librement ses fonctions.*

Section 2 : De la réparation

Article 28 : *Toute victime ayant subi des dommages corporels, psychologiques, matériels ou financiers résultant des faits visés à l'article 3 de la présente loi, bénéficie d'une réparation de l'Etat.*

Article 29 : *Les ayants droits de toute personne déclarée par les autorités compétentes, « disparue » dans le contexte particulier visé à l'article 3 de la présente loi bénéficient d'une réparation de l'Etat.*

Article 30 : *La victime visée à l'article 28 ci-dessus et les ayants droits visés à l'article 29 ci-dessus doivent se présenter dans un délai d'un an à partir de la publication de la présente loi à une antenne régionale de la CVJR ou à l'organe qui lui succède, qui prend leurs dépositions sur un formulaire dûment établi à cet effet. Un récépissé est délivré à chacun.*

La Commission Vérité Justice et Réconciliation (CVJR) ou l'organe qui lui succède déterminera la nature et les conditions de la réparation.

Article 31 : *La réparation prévue aux articles 28 et 29 ci-dessus exclut toute autre réparation du fait de la responsabilité civile de l'Etat.*

Article 32 : *Tout enfant mineur dont les parents civils et non fonctionnaires ou Agents de l'Etat sont décédés ou portés disparus dans le contexte visé à l'article 3 de la présente loi, bénéficie de la qualité de « Pupille de la Nation » telle que prévue par la Loi n°2016-058 du 27 décembre 2016 instituant les Pupilles en République du Mali.*

CHAPITRE IV : DU PROGRAMME DE REINSERTION

Section 1 : Du rapatriement des réfugiés

Article 33 : *Un programme de rapatriement volontaire des Réfugiés est lancé dans les deux (2) mois qui suivent la publication au Journal officiel de la présente loi.*

Le programme de rapatriement volontaire dont la durée est de vingt et quatre (24) mois est mis en œuvre en coordination avec le pays hôte et le Haut-Commissariat des Nations Unies pour le Réfugiés (HCR).

Article 34 : *Les réfugiés et déplacés déjà retournés et les réfugiés rapatriés volontaires bénéficient d'une assistance de réinsertion dans le cadre d'un Fonds spécial créé à cet effet.*

Section 2 : Du retour des déplacés internes

Article 35 : *Toute personne civile ayant dû émigrer de son lieu de résidence habituelle vers une autre localité à l'intérieur du territoire national, en raison des événements visés à l'article 3 de la présente loi et qui, de ce fait, n'est plus en mesure de subvenir à ses besoins élémentaires, bénéficie de l'assistance de réinsertion prévue par la présente loi.*

Section 3 : Des Ex-Combattants

Article 36 : *Les Ex-Combattants, tels que visés dans l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, bénéficient des mécanismes d'intégration et de réinsertion prévus par ledit Accord. En cas de réinsertion, les éléments concernés bénéficient du Fonds spécial mentionné à l'article 34 de la présente loi.*

CHAPITRE V : DISPOSITIONS FINALES

Article 37 : *Dans le cadre de ses prérogatives constitutionnelles, le Président de la République peut, à tout moment, prendre toute autre mesure qu'il juge utile pour la mise en œuvre des dispositions de la Charte pour la paix, l'unité et la réconciliation nationale issue des conclusions de la Conférence d'entente nationale tenue à Bamako du 27 mars au 02 avril 2017.*

Article 38 : *La présente loi sera enregistrée et publiée au Journal officiel.*

Bamako, le 24 juillet 2019

Le Président de la République,

Ibrahim Boubacar KEITA



ASF
Canada