



ABA RULE OF LAW INITIATIVE

STRATEGIE DE JUSTICE TRANSITIONNELLE AU MALI

**Analyses découlant des observations et réflexions
des structures communautaires et de la société
civile**

Les déclarations et analyses contenues ci-après sont celles de l'Initiative de l'état de droit de l'American Bar Association. Les déclarations et analyses exprimées sont exclusivement celles de leurs auteurs et n'ont été approuvées ni par la Chambre des délégués ni par le Conseil des gouverneurs de l'American Bar Association et ne représentent en aucun cas le point de vue ou la politique de cette organisation. En outre, rien de ce qui est contenu dans le présent rapport ne doit être considéré comme une prestation de conseils juridiques se rapportant à des cas précis. Le présent rapport a été rendu possible grâce à l'appui généreux du Bureau de la Démocratie, des Droits de l'homme et du Travail du Département d'État des Etats-Unis. Son contenu relève de l'Initiative de l'état de droit de l'American Bar Association et ne reflète pas nécessairement les vues du Bureau de la Démocratie, des Droits de l'homme et du Travail ou du gouvernement des États-Unis.

TABLE DES MATIÈRES

RESUME ANALYTIQUE	i
<i>Recommandations</i>	v
ABREVIATIONS	ix
INTRODUCTION	1
I. Aperçu historique de la crise malienne	1
II. Ebauche de justice transitionnelle	3
III. Mode opératoire	6
QUESTIONS DE FOND	8
I. La compréhension du concept « justice transitionnelle »	8
II. Le contexte sociopolitique malien et ses implications	12
ELEMENTS D'UNE STRATEGIE DE JUSTICE TRANSITIONNELLE AU MALI	16
I. Cartographie de violations.....	16
II. Recherche de la vérité	18
A. <i>Commission Dialogue et Réconciliation (CDR)</i>	18
B. <i>Commission Vérité Justice et Réconciliation (CVJR)</i>	19
C. <i>Commission d'enquête internationale</i>	21
III. Responsabilité comme précurseur à la réconciliation nationale	23
A. <i>Responsabilité criminelle internationale et nationale</i>	24
B. <i>Responsabilités sociales et religieuses</i>	26
C. <i>Possibilité d'intégration des systèmes de responsabilité</i>	27
IV. Réparations	29

RESUME ANALYTIQUE

Introduction

La crise Malienne, déclenchée par une insurrection armée au Nord du pays (janvier 2012) et un coup d'état à Bamako (mars 2012), a infligé des souffrances considérables aux populations civiles, surtout dans les zones occupées par les mouvements armés. L'année 2013 a connu des événements importants signalant le début du retour de la paix au Mali : une action militaire internationale a permis la libération des territoires occupés ainsi que la restauration de l'ordre constitutionnel par le truchement des élections présidentielles et législatives. Un processus embryonnaire de gestion des violations des droits de l'homme commis durant le conflit a pu ainsi débiter, notamment la saisine de la Cour pénale internationale, l'institution d'une Commission dialogue et réconciliation, remplacée en janvier 2014 par la Commission vérité et réconciliation, et les procédures judiciaires nationales. Le Mali a également initié un processus de réconciliation nationale avec la tenue de dialogues communautaires et par la continuation des négociations de paix avec les mouvements armés. Autant d'éléments dont la sommation renseigne l'existence d'une justice transitionnelle.

L'Initiative Etat de Droit de l'Association du Barreau Américain (connu par son acronyme ABA ROLI) opère au Mali depuis janvier 2011. Depuis le déclenchement de la crise Malienne, ABA ROLI travaille avec ses partenaires maliens (gouvernement et société civile) pour renforcer leur capacité à mettre en œuvre un processus de justice transitionnelle effectif. Consciente que la justice transitionnelle se fonde sur la nécessité de prendre en considération les attentes des communautés affectées par la crise et les victimes des violations des droits de l'homme, ABA ROLI a focalisé ses efforts sur la formation des espaces de travail en synergie et dialogue – autant au niveau communautaire qu'au niveau national – qui puisse faciliter l'émergence d'une stratégie de justice transitionnelle qui s'occupe des communautés et victimes et contribue à mettre un terme au cycle des violations des droits de l'homme au Mali.

Le document présent, culmination des efforts d'ABA ROLI depuis 2013, compile des analyses et des pistes d'action constituant des faisceaux pour une stratégie de justice transitionnelle malienne. Il est la reconnaissance de l'existence d'un processus de justice transitionnelle qui doit être renforcé et orienté. Ce document présente les recommandations principales de la stratégie, qui sont incorporées au sein de ce résumé, ainsi qu'une analyse détaillée du processus de justice transitionnelle. Les recommandations présentées ont été formulées par des représentants des organisations de la société civile et des communautés, au cours d'un atelier d'octobre 2014. L'analyse qui suit, cependant, est le travail exclusif d'ABA ROLI, découlant des observations et réflexions émanant d'une série de consultations et dialogues organisés avec la société civile et avec les communautés du Nord du pays en 2014.

Nécessité d'une stratégie de justice transitionnelle au Mali soutenue par une volonté politique non équivoque

Les observations et analyses faites tout le long de ce document démontrent la nécessité d'une stratégie de justice transitionnelle. Malgré les cycles de conflits que le pays a connus depuis son indépendance, une approche basée sur les droits de l'homme a toujours manqué dans les efforts de consolidation de la cohésion sociale et le retour à la paix qui suivaient chaque crise. L'introduction de la justice transitionnelle dans la gestion de la crise de janvier 2012 est donc une nouveauté au Mali, et nécessite de faire l'objet d'une approche intégrant les éléments d'établissement des responsabilités pénales, de la recherche de la vérité, des programmes de réparation, des réformes institutionnelles, des politiques de mémoire et de réconciliation nationale. Cette approche doit être concertée, planifiée et soutenue par le gouvernement du Mali et ses partenaires internationaux.

A ce jour, la compréhension de la justice transitionnelle au Mali est minimale et restrictive, rendant ainsi difficile l'élaboration d'une stratégie à proprement parler et rendant ainsi difficile la mobilisation de la volonté politique du gouvernement et de ses partenaires internationaux. Cette absence de compréhension de la justice transitionnelle – comme étant une discipline multiforme nécessitant des acteurs pluriels – a pour conséquence le cloisonnement du fonctionnement des départements gouvernementaux, l'absence de vision convergente et complémentaire des acteurs étatiques et non étatiques (nationaux et internationaux) et l'affaiblissement des initiatives à l'endroit des communautés et victimes. Une meilleure compréhension de la justice transitionnelle au Mali est donc nécessaire pour assurer une réponse compréhensive et holistique aux besoins de victimes.

Fragilité sociopolitique et échelonnement des interventions de justice transitionnelle

Une analyse stricte du contexte sociopolitique au Mali met en doute la certitude que le pays soit sorti de la crise et qu'il est prêt pour la justice transitionnelle. Les récentes manifestations de la fragilité du processus de paix – notamment la capacité opérationnelle des mouvements armés dans le cercle de Tenenkou, la multiplication des attaques asymétriques contre les forces gouvernementales et internationales, les tensions entre certaines communautés du Nord et la MINUSMA, et le rythme lent des négociations de paix d'Alger – illustrent la fragilité du contexte sociopolitique malien au début de l'année 2015. Cette fragilité constitue une entrave au déroulement d'une politique de justice transitionnelle, en même temps qu'elle est l'expression du désarroi des communautés et des victimes pour qui les épreuves perdurent. Les communautés et les victimes non seulement ont des préoccupations sécuritaires et de survie mais aussi développent des appréhensions vis-à-vis des initiatives de justice transitionnelle existantes (par exemple la CVJR ou encore les procédures judiciaires nationales), les poussant à mettre en doute l'efficacité et la pertinence de ces initiatives. Ceci conduit à la nécessité d'établir un échelonnement fonctionnel des mécanismes de la justice transitionnelle et des autres initiatives à l'endroit des communautés et des victimes de sorte à refléter les notions de priorisation et de faisabilité des mécanismes de justice transitionnelle. Le dénominateur commun de toutes initiatives étant la protection des communautés et

des victimes et leur préservation à subir des nouvelles violations des droits de l'homme. Cet échelonnement des mécanismes de justice transitionnelle est autant une mesure de la réalité de l'incapacité de l'appareil étatique à déployer des recours judiciaires et non judiciaires dans les temps et circonstances qui prévalent. Cette incapacité découle autant des engagements de paix auxquels le gouvernement malien a souscrit, à l'absence des capacités fonctionnelles de ses institutions, aux résistances socioculturelles qu'à la prudence de ne pas lancer des initiatives impopulaires aux conséquences incalculables pour la restauration de l'autorité de l'Etat et pour la constance de l'état de droit.

Eléments d'une stratégie de justice transitionnelle au Mali

Recherche de la vérité

La substitution, en janvier 2014, de la Commission Dialogue et Réconciliation (CDR) par une Commission Vérité, Justice et Réconciliation (CVJR) était un développement positif pour le processus de justice transitionnelle au Mali. Vue sa composition pléthore, l'existence d'un mandat débordant de la sphère des commissions vérité (notamment l'implication dans les négociations de paix) et les conditions de sécurité hostiles (particulièrement dans la région de Kidal où l'insécurité continuait à prévaloir), la CDR a fini son existence sans poser un acte en faveur des communautés et des victimes. Par contre, la CVJR, créée par le gouvernement du Président Ibrahim Boubacar Keita, mais ensuite habilitée par l'Assemblée Nationale, ressemble plutôt à une commission de vérité classique. Composée de 15 commissaires, elle aura pour mission de contribuer à l'instauration de la paix durable à travers la recherche de la vérité, la réconciliation et la consolidation de l'unité nationale et des valeurs démocratiques. La commission, qui est créé pour une période de 3 ans, couvre une période allant de 1960 à 2013, et est investie de la mission de s'appesantir sur l'ensemble des causes des conflits ayant affectés le Mali, particulièrement le nord.

A ce jour, la CVJR est opérationnel à travers le secrétariat général et son personnel, mais les commissaires n'ont pas encore été désignés. Bien qu'il soit contre-productif de désigner les commissaires d'une institution dont le postulat est de se pencher sur un conflit qui n'est pas encore terminé, il est important que le processus de désignation des commissaires soit transparent. Les communautés et victimes du Nord veulent une commission composée des personnes impartiales, intègres et respectées, et qui connaissent les réalités de ces communautés. Il serait aussi souhaitable que la CVJR fonctionne de la manière la plus décentralisée possible de sorte qu'elle aille vers les spécificités des communautés et les victimes. Les négociations pour la paix et la réconciliation au Mali – en cours à Alger – offrent une opportunité de revisiter le cadre légal de la CVJR. Le projet d'accord de paix de Novembre 2014 prévoit cette éventualité deux mois après la signature de l'accord de paix et il nous semble évident que les aspects suivants de la CVJR seront revisités : la durée, la désignation des commissaires, et l'indépendance de la CVJR (actuellement elle est placée sous la tutelle du Ministre chargé de la réconciliation nationale). L'accord d'Alger devrait également clarifier les relations entre la CVJR et une commission d'enquête internationale potentielle, prévue par l'Accord de Ouagadougou du 18 février 2013 et l'Accord de cessez-le-feu du 23 mai 2014.

Elaboration des systèmes intégrés et intégrateurs d'établissement des responsabilités multiformes comme soubassement de la réconciliation nationale

Le besoin de rétribution, c'est-à-dire l'attribution des fautes et l'application des sanctions appropriées, est une constante revendication de toutes les communautés du Mali; dans plusieurs cas, ce besoin de rétribution est invoqué comme condition minimale de la réconciliation nationale. Cependant, malgré la présence d'une enquête active de la Cour pénale internationale (CPI), ainsi que les enquêtes menées par les juridictions locales, les poursuites contre les plus hauts responsables de violations de droits de l'homme restent bloquées. Le bureau du procureur de la CPI a ouvert une enquête sur la situation du Mali le 16 janvier 2013 ; mais du fait de son caractère subsidiaire/complémentaire, la CPI attend voir si les juridictions maliennes sont capables ou manquent de volonté de mener à bien ces dossiers, en même temps qu'elle cherche à finaliser un dossier.

Au niveau national, les procédures judiciaires comportent deux volets, à savoir ceux dirigées contre le Général Haya Sanogo et les autres membres de la junte (en particulier, le dossier lié à la disparition et puis assassinat de 21 bérets rouges) et ceux relatifs au conflit du nord, comprenant les violations présumées commises par les groupes armés ainsi que par l'armée malienne. Le juge d'instruction a fini de préparer les dossiers contre Sanogo et ses complices présumés et les dossiers n'attendent plus qu'à être envoyés en audiences pour jugement. Autour de 200 dossiers relatifs au Nord sont en instruction devant le Tribunal de première instance de la Commune III, suivant une décision de la Cour Suprême dessaisissant les juridictions du ressort duquel les crimes avaient été commis. Cependant, les magistrats instructeurs sont réticents à se déplacer au Nord et les communautés et les victimes ont peur de coopérer ou de faire des dénonciations. Par conséquent, les instructions se déroulent essentiellement à Bamako, loin des lieux du crime, rendant difficile la formulation d'actes d'instruction convaincant. La primauté des considérations relatives à la paix risque aussi de reléguer la justice à la réussite des négociations de paix.

Etant donné les défis qui se posent aux procédures judiciaires internationales et nationales, et comme soubassement à la politique de réconciliation, il est de bon aloi qu'un système intégré d'établissement des responsabilités soit envisagé au Mali, selon la forme et la gravité des incriminations. Ceci permettrait au gouvernement malien de procéder à une catégorisation des incriminations et à la détermination des systèmes de responsabilités devant lesquels les incriminations de portée et de degré différents trouveront des solutions. Ce qui permettrait au gouvernement de faire l'économie de ses moyens en orientant diverses incriminations soit vers les systèmes judiciaires (nationaux et internationaux), soit vers les systèmes non judiciaires, recourant aux coutumes et autres pratiques déterminant de la société. Une autre possibilité serait d'établir des ponts entre ces différents systèmes de responsabilité de sorte qu'aucun auteur présumé d'une incrimination ne puisse échapper à l'idée de rétribution. Il faudrait pour ce faire qu'une cartographie exhaustive des violations des droits de l'homme soit effectuée pour assurer que les systèmes de responsabilités envisagées ne puissent offenser les principes et standards internationaux en matière de lutte contre l'impunité et ne puissent limiter le droit des communautés et des victimes à rechercher des recours judiciaires et non judiciaires.

Approche plurielle aux programmes de réparation

En vue de faire face à la réalité que le gouvernement du Mali ne pourra pas être en mesure d'indemniser financièrement toutes les victimes et en considérant que certaines douleurs ne peuvent trouver satisfaction par l'octroi des seules compensations financières, il s'avère nécessaire qu'une approche plurielle soit envisagée dans la conception des programmes de réparations au Mali, en se basant sur une conception multiforme des réparations, comprenant la restitution, l'indemnisation, la réadaptation, la satisfaction et les garanties de non-répétition.

Recommandations

Placer les victimes au centre des préoccupations post-conflit.

1. Appuyer les victimes à s'organiser en associations pour une meilleure identification.
2. Renforcer les capacités des victimes pour mieux connaître leurs droits et les revendiquer.
3. Veiller à l'implication des victimes dans le processus de réconciliation nationale.
4. Organiser des funérailles publiques en la mémoire des morts pendant la crise, remettre les corps des personnes identifiées aux familles.
5. Mettre sur pied une commission d'identification des lieux de mémoire.
6. Plaidoyer pour que les négociations et les accords de paix ne mettent pas en péril les recours judiciaires et non judiciaires des victimes.

Consolider la cartographie des violations des droits de l'homme pendant le conflit pour une meilleure prise en charge des victimes.

1. Etendre la collecte des données sur les victimes des violations des droits de l'homme au niveau des organisations de la société civile malienne afin qu'aucune victime ne reste en marge du processus.
2. Plaidoyer pour que les organisations de la société civile malienne partagent entre-eux les informations sur les violations des droits de l'homme afin d'en constituer une base de données commune.
3. Documenter les nouveaux cas des violations des droits de l'homme, notamment par l'utilisation des moyens audiovisuels pour élever le standard des informations collectées.
4. Sensibiliser les communautés pour qu'elles participent à la cartographie des violations des droits de l'homme, notamment en les incitant à déclarer les cas de violations des droits de l'homme.
5. Mettre en place un cadre élargi pour la compilation et la coordination des données sur les violations des droits de l'homme commis pendant le conflit.

6. Coopérer avec les organes (judiciaires, médicaux ou autres) de prise en charge des victimes afin d'identifier des cas de violations des droits de l'homme et éventuellement protéger l'identité de la victime dont le consentement n'est pas exprimé/obtenu.
7. S'assurer que les victimes, les témoins et tous autres personnes participant aux procédures judiciaires devant les juridictions nationales et internationales soient protégés selon les standards internationaux y relatifs, notamment ceux contenus dans le statut de la CPI.

Opérationnaliser la commission vérité justice et réconciliation (CVJR).

1. Préserver l'indépendance de la CVJR, notamment vis-à-vis du pouvoir exécutif de sorte qu'elle soit à mesure de s'occuper efficacement des victimes et communautés affectées.
2. Assurer la transparence au sein de la CVJR pour préserver sa crédibilité, notamment en ce qui concerne le profil des commissaires et du personnel du bureau.
3. Accélérer le processus de la désignation des commissaires pour parfaire le processus de la création et de l'opérationnalisation de la CVJR.
4. Doter la CVJR de tous les moyens possibles pour lui permettre de rechercher et retrouver la vérité (budget).
5. Permettre à la CVJR d'identifier les vraies victimes ainsi que les auteurs présumés.
6. Faciliter l'accès des victimes à la CVJR, à divers niveaux de représentation, notamment en installant des bureaux décentralisés de la CVJR.
7. Assurer l'existence d'un cadre de collaboration entre la CVJR et la société civile.
8. Sensibiliser le public sur la mission ainsi que le mode opératoire de la CVJR.

Etablir divers degrés et formes de responsabilités comme prérequis à la réconciliation nationale.

1. Plaidoyer pour la catégorisation des violations des droits de l'homme pour permettre l'établissement de divers degrés de responsabilité criminelle ainsi que la désignation des degrés de juridiction conséquents, et éventuellement identifier les degrés des responsabilités pour lesquelles des procédures non judiciaires peuvent être adéquates et ceux pour lesquels l'amnistie ne peut être envisagée.
2. S'assurer que les poursuites judiciaires pour les crimes les plus graves devant les juridictions nationales soient effectives et se déroulent selon les standards internationaux, notamment en encourageant le dépôt des plaintes et en faisant un monitoring des procédures.

3. Plaidoyer pour la domestication du Statut de Rome créant la Cour pénale internationale (CPI) pour rendre effectif le principe de la complémentarité/subsidiarité, notamment en procédant au toilettage des textes répressifs maliens ou à l'incorporation des axes clés du système répressif de la CPI dans l'ordonnancement juridique malien, notamment ceux relatifs à la définition des crimes, à la coopération avec la CPI, aux privilèges et immunités de la CPI, à la protection des victimes et des témoins.
4. Plaidoyer pour que les procédures préliminaires devant la Cour pénale internationale aboutissent dans des délais raisonnables, notamment celles relatives à la recevabilité de la situation du Mali.

Considérer et incorporer les pratiques coutumières et religieuses dans la conception des politiques de justice transitionnelle.

1. Renforcer les capacités des chefs coutumiers et religieux au respect des droits de la personne.
2. Restaurer/revaloriser les mécanismes coutumiers de règlement des conflits.
3. Redynamiser les mécanismes d'alertes précoces pour une gestion anticipative des conflits de nature communautaire et religieuse.
4. Identifier les meilleures pratiques coutumières et religieuses promouvant la réconciliation nationale en s'occupant de la victime et de l'auteur présumé, notamment par le truchement de l'établissement des responsabilités, ainsi que l'octroi des réparations.
5. Impliquer les chefs coutumiers et religieux dans l'exécution des projets de réconciliation et de résilience.
6. Impliquer les chefs coutumiers et religieux dans l'identification des victimes des violations des droits de l'homme.
7. Initier des séances de sensibilisation sur la justice transitionnelle dans les lieux de culte.

Créer un cadre opérationnel des programmes des réparations.

1. Identifier les victimes et leurs besoins spécifiques en rapport avec les réparations.
2. Sensibiliser et informer les communautés et les victimes sur les différents types de réparations.
3. Mettre un accent particulier sur les réparations psychologiques et la reconnaissance des torts subis par les victimes.
4. Rechercher les moyens financiers pour mettre en place un fonds pour le programme de réparation.

5. Développer une approche d'accès des communautés et victimes au Fond au Profit des Victimes de la Cour pénale internationale.
6. Plaidoyer pour l'élaboration des critères d'accès aux programmes de réparations, et notamment l'établissement d'un mécanisme de criblage afin que les présumés auteurs des violations des droits de l'homme n'accèdent pas aux programmes de réparation.
7. Mettre sur pied un comité de coordination et de suivi des programmes de réparations, constitué des représentants des communautés, des victimes et autres représentants de la société civile.
8. La loi d'indemnisation devrait préciser son champ d'application de manière à ne pas la rattacher à des événements qui peuvent être sujets controversés ou diviser davantage les communautés et victimes. Un travail de sélection minutieuse des événements et violations des droits de l'homme devant faire l'objet des réparations devrait être opéré pour éviter la discrimination, l'opprobre et la déception dans les programmes de réparation au Mali.

ABREVIATIONS

ABA ROLI	Initiative Etat de Droit de l'Association du Barreau Américain
Accord d'Ouaga	Accord préliminaire à l'élection présidentielle et aux pourparlers inclusifs de paix au Mali
AFISMA	Force Multinationale Africaine
AI	Amnesty International - Mali
AQMI	Al-Qaeda dans le Maghreb Islamique
ATT	Amani Toumani Toure
BdP	Bureau du Procureur près la Cour pénale internationale
CEDEAO	Communauté Economique des Etats De l'Afrique de l'Ouest
CDR	Commission Dialogue et Réconciliation
CEI	Commission d'enquête internationale
CMA	Coordination des Mouvements de l'Azawad
CNDH	Commission Nationale des Droits de l'Homme
CN-DDRR	Commission nationale pour le désarmement, la démobilisation, la réintégration et la réinsertion
CNRDRE	Comité national pour le redressement de la démocratie et la restauration de l'État
CPA	Coordination des Peuples de l'Azawad
CPI	Cour pénale internationale
CS	Cour Suprême
CVJR	Commission Vérité Justice et Réconciliation
Deme-So	Clinique Juridique Deme-so
DPG	Discours de Politique General
FAMA	Forces Armées Maliennes
FH	Freedom House
FIDH	Fédération Internationale des Droits de l'Homme
GoM	Gouvernement du Mali
HCUA	Haut Conseil pour l'Unité de l'Azawad
IBK	Ibrahim Boubacar Keita
JRR	Justice Rapid Response
MAA	Mouvement Arabe de l'Azawad
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali
MJ	Ministère de la Justice, Garde des Sceaux et des Droits de l'Homme
MNLA	Mouvement National pour la Libération de l'Azawad
MRN	Ministère de la Réconciliation Nationale
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PAG	Programme d'Action du Gouvernement
PDH	Programme Conjoint des droits de l'Homme du Ministère de la Justice et du Système des Nations Unies
PTF	Partenaires techniques et Financiers
RPM	Rassemblement Pour le Mali
Synergie	Synergie des Acteurs de la Société Civile Malienne sur la Justice Transitionnelle
TPI	Tribunal de Première Instance de la Commune III de Bamako
USAID	Agence des Etats-Unis pour le Développement International
WILDAF	Women in Law and Development in Africa

INTRODUCTION

I. Aperçu historique de la crise malienne

Le Mali vit une crise multiforme déclenchée par les hostilités des groupes armés d'obédience touarègue, en occupant la ville de Ménaka le 17 janvier 2012. Une succession d'actions des groupes armés et alliés – notamment le massacre d'Aguelhok du 24 janvier 2012, l'occupation de la majorité des régions du Nord, la tentative de la sécession des régions du Nord Mali qu'ils ont dénommé l'Azawad, la radicalisation religieuse de certains groupes armés nationaux alliés à Al-Qaeda dans le Maghreb Islamique (AQMI) – a fragilisé le GoM dans sa forme républicaine et a infligé des souffrances considérables aux populations civiles, autant celles restées dans les régions occupées que celles qui se sont déplacées¹. En plus des victimes humaines, l'occupation du Nord par les groupes armés et alliés avait également résulté à la désacralisation des mausolées dans la ville de Tombouctou.

Le 22 mars 2012, un groupe des militaires de l'armée malienne, invoquant les frustrations et pertes subies par les troupes sur le terrain des hostilités au Nord face aux groupes armés, réussit un coup d'état en déposant Amani Toumani Toure (ATT), dont le mandat présidentiel prenait fin en avril 2012. Rapidement, les auteurs du coup d'état, réunis sous une institution dénommée « Comité national pour le redressement de la démocratie et la restauration de l'État » (CNRDRE), furent l'objet des résistances internes et externes. Au plan interne², le CNRDRE fit face à une tentative de reprise du pouvoir par une unité des Forces Armées Maliennes (FAMA) restée fidèle au président ATT, les bérets rouges. Le 30 avril 2012, la tentative des bérets rouges échoua et une rafle s'ensuit au bout de laquelle 21 membres de cette unité furent portés disparus. Au plan externe, les auteurs du coup d'état ne furent pas en mesure de se faire reconnaître par les pays voisins réunis au sein de la Communauté Economique des Etats De l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) qui offrait par ailleurs une double médiation pour mettre un terme à la crise constitutionnelle résultant du coup et pour négocier la paix entre le gouvernement intérimaire de Bamako et les groupes armés du Nord. Sur l'angle des négociations visant à restaurer l'ordre constitutionnel, la médiation de la CEDEAO et le CNRDRE conclurent – le 6 avril 2012 - un accord cadre, dénommé « Accord cadre de mise en œuvre de l'engagement solennel du 1^{er} avril 2012 », qui permit la désignation d'un Chef de l'Etat intérimaire, la nomination d'un premier ministre de transition et d'un gouvernement d'union nationale. L'accord déterminait également le statut du CNRDRE. Les négociations de paix avec les groupes armés n'avaient résulté en aucun règlement pacifique significatif, laissant ainsi la voie à une action militaire de la communauté internationale.

Craignant une avancée des groupes armés et alliés du Nord du Mali vers le Sud du pays et considérant les retards observés dans le déploiement de la Mission Internationale de Soutien au Mali (MISMA)³ – consentie par la CEDEAO et autorisée par la résolution 2085 (2012) du Conseil de sécurité des Nations Unies – les autorités de la transition politique malienne firent une demande à la France d'intervenir. Le 11 janvier 2013, la France lança ainsi l' « Opération Serval » qui stoppa l'avancée des groupes armés et

¹ Le Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés (UNHCR) dénombrait en janvier

² Un front politique du refus du coup d'état s'était aussi érigé contre le CNRDRE ; il se dénommait FDR.

³ La MISMA était censée devenir opérationnelle en Septembre 2013.

alliés qui avaient investi la collectivité de Konna, qui constituait une ligne de démarcation entre les positions des FAMA et des groupes armés et alliés. La bataille de Konna fit d'innombrables victimes civiles avant la reprise de la ville par les FAMA. Dans leur retraite sur les villes de Sevaré et Mopti, les FAMA auraient commis des atrocités sur des populations civiles assimilées aux groupes armés et alliés ou encore aux populations civiles considérées comme des soutiens des groupes armés et alliés.

Entre le 11 janvier et début février 2013, avec l'appui de l'Opération Serval et de la MISMA, les FAMA entreprirent la reconquête des régions du Nord, de Mopti à Tessalit. La campagne militaire dura près d'un mois au cours de laquelle les groupes armés et alliés abandonnaient les localités qu'ils occupaient dans les régions de Mopti, Tombouctou, Gao et Kidal. A Kidal, cependant, le Mouvement National pour la Libération de l'Azawad (MNLA) opposait une résistance à l'entrée des FAMA. La reconquête par les FAMA aurait fait place à des exactions contre des populations civiles notamment dans la ville de Tombouctou.

Le 18 juin 2013, la médiation de la CEDEAO – à travers son médiateur, le président du Burkina Faso – fit aboutir les négociations directes entre les représentants du gouvernement d'union nationale du Mali ainsi que les représentants du MNLA et du Haut Conseil pour l'Unité de l'Azawad (HCUA), par la signature d'un accord dénommé « accord préliminaire à l'élection présidentielle et aux pourparlers inclusifs de paix au Mali ». Quoique s'orientant essentiellement vers le retour de l'ordre constitutionnel au Mali, notamment par le truchement de l'organisation des élections présidentielles, l'accord préliminaire comporte des éléments de gestion des allégations des violations commises le long du conflit, y compris la mise en place d'une commission d'enquête internationale sur les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, les crimes de génocide, les crimes de violence sexuelle, le trafic de drogue et les autres violations graves du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire sur tout le territoire du Mali⁴ et l'engagement des parties à libérer les personnes détenues du fait du conflit armé (dès l'entrée en vigueur du cessez-le-feu)⁵.

Les Nations Unies créèrent – par la résolution 2100 (2013) du 25 avril 2013 - la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA). La résolution mentionnait et condamnait des atteintes aux droits de l'homme et des violations du droit international humanitaire, en l'occurrence « les exécutions extrajudiciaires, les arrestations et détentions arbitraires, et la violence sexuelle ou sexiste, les amputations punitives, ainsi que le meurtre, la mutilation, le recrutement et l'utilisation d'enfants, les attaques contre des écoles et des hôpitaux, les déplacements forcés, et la destruction du patrimoine culturel et historique »⁶. Elle énumérait également des actes de représailles d'ordre ethnique et celles perpétrées par les forces de défense et de sécurité maliennes⁷. La MINUSMA fut déployée au Mali, le 1^{er} juillet 2013.

Après l'organisation des élections présidentielles et législatives en juillet/août et novembre 2013, le paysage politique au Mali à l'horizon 2018 était constitué autour d'un

⁴ Accord préliminaire à l'élection présidentielle et aux pourparlers inclusifs de paix au Mali (18 juin 2013, Ouagadougou), article 18.

⁵ Idem.

⁶ Nations Unies, Conseil de sécurité, S/RES/2100 (2013), p. 2.

⁷ Idem, p. 2.

chef de l'Etat élu massivement, Ibrahim Boubacar Keita (IBK), et d'une majorité parlementaire obtenue par son parti, le Rassemblement Pour le Mali (RPM). Trois gouvernements successifs, dirigés respectivement par les premiers ministres Oumar Tatom Ly, Moussa Mara⁸ et Modibo Keita ont érigé la réconciliation nationale en priorité des actions gouvernementales, notamment par la création d'un portefeuille ministériel dédié exclusivement à la réconciliation nationale. Les négociations de paix avec les groupes armés ont connu cependant une stagnation qui s'est aggravée par la reprise des hostilités au courant du mois de mai 2014 dans la région de Kidal. En effet, les combats qui ont opposé les FAMA à la coalition des groupes armés⁹ – composée du Mouvement National pour la Libération de l'Azawad (MNL), le Haut Conseil pour l'Unité de l'Azawad (HCUA) et le Mouvement Arabe de l'Azawad (MAA) – ont ouvert la voie à une nouvelle vague de déploiement des groupes armés et alliés dans le Nord du Mali, réoccupant des positions stratégiques qu'ils avaient perdu lors de la reconquête de janvier à février 2013. Ces mouvements des groupes armés et alliés ont causé des nouvelles violations des droits de l'homme particulièrement dans la région de Kidal et ont porté un coup dur à la cohésion sociale entre les populations et communautés du Nord du Mali.

Les négociations de paix d'Alger ont débuté le 1^{er} août 2014 sous la médiation de l'Algérie en tant que chef de file et une équipe de médiation composée de la CEDEAO, de l'ONU/MINUSMA, de l'Union Africaine (UA), de l'Organisation de la Coopération Islamique (OCI), de l'Union Européenne (UE), du Burkina Faso, de la Mauritanie, du Niger et du Tchad¹⁰. Ces négociations directes entre le gouvernement du Mali et les mouvements signataires de la « Déclaration d'Alger » du 9 juin 2014 constituent une avancée notable dans le processus de la résolution de la crise prévalant au Nord du Mali ainsi que son lot des violations des droits de l'homme. La feuille de route des négociations prévoit un groupe de négociation thématique sur la réconciliation, la justice et les questions humanitaires¹¹.

II. Ebauche de justice transitionnelle

Le Mali s'est embarqué sur la voie de la recherche et de la mise en place des mesures destinées à répondre aux violations des droits de l'homme, soulager les souffrances des victimes et s'occuper des auteurs présumés des violations des droits de l'homme. L'accord cadre du 6 avril 2012, conclu entre la CEDEAO et le CNRDRE, prévoyait – sous la rubrique des mesures législatives d'accompagnement – une loi d'amnistie générale aux membres du CNRDRE et ses associés et une loi d'indemnisation pour les

⁸ Dans sa « Déclaration de politique générale » (DPG) devant l'Assemblée nationale le 29 avril 2014, le Premier ministre Moussa Mara invoque la complexité de la tâche de réconciliation nationale et mentionne que la justice transitionnelle jouera un rôle. Il n'en demeure pas moins que la compréhension et la synchronisation de la composante justice transitionnelle est au stade embryonnaire.

⁹ Cette coalition des groupes armés est formellement devenue la Coordination des Mouvements de l'Azawad, CMA en sigle, au début des négociations d'Alger, créant des structures communes et développant une stratégie d'actions communes dans la gestion des territoires sous leur contrôle. La CMA a aussi développé une position commune dans les négociations de paix (Alger) avec le gouvernement du Mali. La CMA inclut, en plus du MNL, HCUA et MAA, la Coordination des Mouvements et des Forces patriotiques de Résistance (CMFPR2) ainsi que la Coordination des Peuples de l'Azawad (CPA).

¹⁰ Feuille de route pour des négociations dans le cadre du processus d'Alger, 24 juillet 2014, p. 2.

¹¹ Idem, p. 4.

victimes de la guerre et du mouvement insurrectionnel du 22 mars 2012¹². Une loi d'indemnisation fut promulguée par le Président par intérim le 12 juillet 2012¹³. Elle prévoyait l'institution d'une « commission d'évaluation, de recensement et d'indemnisation des victimes » ainsi qu'un décret d'application déterminant les modalités pratiques de la loi. Aucun de deux ne vit le jour.

Le 13 juillet 2012, le Ministre de la justice du Mali écrivait au Procureur de la Cour pénale internationale¹⁴, lui demandant d'enquêter sur les crimes qui auraient été commis au Mali depuis le mois de janvier 2012. Dans sa lettre, le Ministre de la justice énumérait les actes suivants qu'il qualifiait des violations graves et massives des droits de l'homme et du droit international humanitaire : « les exécutions sommaires des soldats de l'armée malienne, les viols de jeunes femmes et filles, les massacres des populations civiles, l'enrôlement d'enfants soldats, les tortures, les pillages généralisés des biens appartenant aussi bien à l'Etat qu'aux particuliers, les disparitions forcées, la destruction des symboles de l'Etat, des édifices, des hôpitaux, des tribunaux, des mairies, des écoles, du siège d'ONG et d'organisme internationaux d'aide, la destruction des églises, des mausolées et des mosquées ».

L'appareil judiciaire malien tente d'organiser des poursuites judiciaires pour les crimes perpétrés au cours du conflit du Nord et pour les crimes perpétrés par la junte militaire. La Cour suprême (CS) du Mali a dessaisi les juridictions opérationnelles dans les zones occupées et a octroyé au tribunal de première instance (TPI) de la commune III de Bamako la compétence de poursuivre certains crimes commis au Nord du Mali¹⁵. Statuant dans deux affaires, à savoir l'affaire déclenchée par le rapport de la Commission Spéciale d'Enquête sur les crimes commis à Aguelhok et autres localités du Nord et l'affaire déclenchée par la requête du Procureur General près la Cour d'Appel de Mopti et les héritiers du chef de village de Hombori, la CS a doté le TPI/Commune III de Bamako d'une compétence en matière criminelle complexe, dans ce sens que le théâtre des atrocités n'est pas accessible. En ce qui concerne les crimes perpétrés par la junte, le juge d'instruction a fini de préparer les dossiers qui n'attendent plus qu'à être envoyé en audiences pour jugement.

Le Président par intérim du Mali créait également le 6 mars 2013 une Commission Dialogue et Réconciliation (CDR) qui avait pour mission de rechercher, par le dialogue, la réconciliation entre toutes les communautés maliennes. Créée pour une durée de deux ans, la CDR fut remplacée en janvier 2014 par la Commission Vérité Justice et Réconciliation (CVJR)¹⁶. Cette dernière 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 démocratiques¹⁷. Une année après sa création juridique, la CVJR n'est toujours pas opérationnelle.

¹² Accord cadre de mise en œuvre de l'engagement solennel du 1^{er} avril 2012, 6 avril 2012, p. 4.

¹³ 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.

¹⁴ Ministère de la justice et garde des Sceaux du Mali, lettre datée 13 juillet 2012, no. 0076/MJ-SG (objet : « renvoi de la situation au Mali »).

¹⁵ Arrêt no. 46 du 16 juillet 2012 et Arrêt no. 04 du 21 janvier 2013.

¹⁶ Ordonnance no. 2014-003/P-RM du 15 janvier 2014 et Décret no. 2014-0013/P-RM du 15 janvier 2014.

¹⁷ Ordonnance no. 2014-003/P-RM du 15 janvier, article 2.

Ces efforts étatiques (de réconciliation) hésitant semblent avoir peu de pertinence dans les communautés du Nord, où la question de retour des individus – soupçonnés d’avoir commis des crimes ou de s’être associés avec les groupes armés et alliés – se posent avec acuité. Dans certains cas, des individus soupçonnés sont retournés dans les communautés sans que la question de leur responsabilité ne soit formellement soulevée ; dans d’autres cas, les communautés semblent avoir tacitement pris des mesures et/ou de sanctions sociales à l’encontre de ces individus. Il y a également des cas où les communautés se sont opposées au retour de certains individus qu’elles accusent d’être activement associés aux groupes armés et alliés. Et dans ces situations, le climat d’insécurité contribue à renforcer le fossé social.

L’analyse croisée des faisceaux d’actions décrites ci-haut illustre que le Mali s’est lancée dans la voie de la recherche de solutions diversifiées et multiformes pour régler la question des violations des droits de l’homme commises lors du conflit, mais aussi pour faciliter la cohésion sociale. Le débat relatif à la justice et à la réconciliation ne peut être éludé au Mali, et nécessitera une réponse complexe comportant des axes d’intervention diversifiés en vue de consolider les acquis démocratiques, renforcer l’état de droit et promouvoir le développement.

La justice transitionnelle peut offrir un cadre d’ancrage de la cohésion sociale et de la réconciliation nationale. À travers son approche holistique – faisant intervenir autant des initiatives tendant à établir les responsabilités pénales pour les crimes les plus graves, à faire la lumière sur les crimes et faits sociaux poignants en vue d’établir diverses formes de responsabilité et élaborer des recommandations, à pourvoir des formes variées de réparations ainsi qu’en insufflant une orientation des réformes institutionnelles pouvant assurer la non répétition de la crise, tout en garantissant la confiance publique dans les institutions étatiques – la justice transitionnelle s’avère un ingrédient du retour à la paix et à la stabilité. Elle peut être utilisée comme une alternative à la vengeance et un faisceau d’élans favorisant la réconciliation nationale.

Il s’avère cependant que les institutions étatiques maliennes n’ont pas une approche réfléchie et coordonnée de la justice transitionnelle. Le Ministère de la justice du gouvernement d’union nationale avait organisé en juin 2013 un colloque national sur la justice transitionnelle au Mali, conjointement avec le Système des Nations Unies au Mali. Bien que le colloque ait été une opportunité pour l’élaboration d’une politique de justice transitionnelle, il n’en a pas été question. Le gouvernement, sous l’égide du MRN, a ensuite procédé à l’organisation du 1^{er} au 2 Novembre 2013 à Bamako des Assises Nationales du Nord – un dialogue inclusif sur les causes de la crise au Nord – ainsi que l’organisation des Assises similaires dans les régions de Gao et de Tombouctou (mars-avril 2014). Si ces assises démontrent la nécessité et la pertinence d’un travail de recherche de cohésion sociale et de réconciliation nationale, elles n’ont pas résulté en une stratégie compréhensive et réfléchie - sur la question de la justice transitionnelle et de réconciliation nationale - qui assure que les réponses aux violations des droits de l’homme soient concertées, coordonnées et mises en œuvre au profit des victimes et communautés affectées. En l’absence d’une telle stratégie, les initiatives de justice transitionnelles risquent d’être inadaptées aux besoins et attentes de la base, de ne pas atteindre les objectifs que le GoM s’est fixé lui-même¹⁸, et ainsi subir le même

¹⁸ Le PAG définit la réconciliation nationale comme étant un « élément structurant de la stratégie de sortie de crise et de création des conditions de paix et de prospérité durable, sans lesquelles aucun développement n’est possible » (p.11) ; il attribue également à la politique active deux

sort que les actions et initiatives prises par le GoM pour tenter d'apporter des solutions aux crises précédentes dans le Nord et le reste du pays.

Il n'y a l'ombre d'aucun doute que les autorités et institutions étatiques, avec l'appui des partenaires techniques financiers au Mali, considèrent la question des recours pour les violations des droits de l'homme commises pendant le conflit et la problématique de la réconciliation nationale comme une priorité. Cependant, il y a un besoin imminent d'une stratégie qui démontre la coordination et l'interconnexion des initiatives étatiques. Une stratégie de justice transitionnelle dont la conception et la mise en place reflètent une coordination et interconnexion des activités pourrait aider à mieux s'occuper des communautés affectées et des victimes, à déterminer le sort des auteurs présumés, à contribuer durablement à la réconciliation nationale et à mettre un terme au cycle des violations des droits de l'homme au Mali.

III. Mode opératoire

L'Initiative Etat de Droit de l'Association du Barreau Américain (ABA ROLI), conjointement avec Freedom House (FH), a conçu un projet destiné à établir les fondations de la justice transitionnelle au Mali. Ce projet a consisté au renforcement des capacités des acteurs maliens sur la justice transitionnelle et la formation des espaces de travail en synergie en vue de contribuer à l'élaboration d'une stratégie de justice transitionnelle se fondant sur les attentes des communautés affectées et des victimes. Les acquis du projet comprennent :

- La formation de plus d'une centaine d'acteurs maliens, provenant de la société civile et des institutions étatiques, aux fondements de la justice transitionnelle, y compris plus d'une cinquantaine de leaders administratifs, traditionnels et religieux du Nord de Mali.
- La facilitation de l'émergence d'une synergie d'organisations de la société civile – qui comprennent plus de 22 organisations – travaillant sur la justice transitionnelle.
- L'initiation d'un réseau des points focaux de justice transitionnelle dans les régions du Nord du Mali, capable d'être un relais entre leurs communautés, l'Etat et la société civile à Bamako.
- La création d'un réseau de Réseau des Défenseurs des Droits de l'Homme pour faire un monitoring de la situation de droits de l'homme au Mali.

L'émergence d'une société civile – autant au Nord du pays qu'à Bamako – informée sur la justice transitionnelle a permis à ABA ROLI et FH de collaborer avec ses partenaires nationaux dans la recherche d'une stratégie de justice transitionnelle. FH a coordonné le monitoring des violations des droits de l'homme commises depuis la crise de 2012, en collaboration avec le Réseau des Défenseurs des Droits Humains au Mali. Le rapport de monitoring publié en août 2014 a mis en exergue quelques 500 cas de violations des droits de l'homme, répertoriés dans les régions de Ségou, Mopti, Gao, Tombouctou, Kidal et le District de Bamako. ABA ROLI, s'inspirant d'une approche communautaire sur la justice transitionnelle – dénommée « *justice transitionnelle à partir du bas* », contenue notamment dans un guide pratique intitulé « *Participation communautaire aux*

objectifs à savoir : « reconstruire les fondations de la réconciliation nationale et apporter une solution définitive aux problèmes du Nord » (p.11).

processus de la justice transitionnelle : Un rôle pour la recherche participative »¹⁹ a organisé des dialogues communautaires sur la justice transitionnelle en vue de vulgariser la justice transitionnelle, recueillir les perceptions et attentes des membres des communautés et groupes des victimes, et formuler des recommandations en guise des points de stratégie de justice transitionnelle. Les dialogues communautaires ont été organisés à Bamako (au sein de la synergie et avec des représentants des communautés du Nord), dans la Région de Mopti (cercles de Mopti, Douentza, Koro, Tenenkou et Youwarou), dans la Région de Kidal (à Tessalit) et dans la Région de Tombouctou (le long des Assises de Tombouctou). Pour compléter les informations collectées par ces dialogues, ABA ROLI s'est aussi attelée à observer et analyser les développements relatifs à la justice transitionnelle au Mali à travers l'organisation des discussions thématiques sur la justice transitionnelle au sein de la Synergie, l'organisation des rencontres avec des leaders et des cadres des communautés du Nord du Mali, la participation à diverses rencontres nationales/internationales sur la justice transitionnelle et les droits de l'homme au Mali ainsi que l'analyse des divers documents/opinions ainsi que des positions de certaines organisations de la société civile publiés sur la justice transitionnelle ou sur d'autres thèmes plus large relatifs à la justice et aux droits de l'homme.²⁰

C'est sur cette base que ABA ROLI propose des éléments de stratégie de justice transitionnelle au Mali, qui se basent sur une analyse de la compréhension du concept de justice transitionnelle au Mali, sur le contexte socio-politique malien et sa prédisposition à un engagement sur la voie de la justice transitionnelle, et qui prend forme autour des contours de la cartographie des faits qui doivent faire l'objet de la justice transitionnelle, de la recherche et établissement de la vérité, de l'établissement des degrés et formes de responsabilité comme un précurseur à la réconciliation nationale et de la problématique des programmes de réparation.

Les recommandations générales de ce rapport ont été validé lors d'un atelier organisé en octobre 2014 pour permettre aux partenaires des différentes étapes du projet de valider les recommandations élaborées/exprimées lors des dialogues communautaires et après la collecte des éléments de monitoring, mais aussi de permettre aux partenaires d'envisager des recommandations d'ensemble.

L'analyse qui soutient ces recommandations est le travail exclusif d'ABA ROLI, principalement de Olivier Kambala wa Kambala, Directeur Pays, Mali et Conseiller en Justice Transitionnelle et de Jim Wormington, Analyste Juridique Senior.

¹⁹ Le guide a été conçu et publié par ABA ROLI pour le USAID; il décrit le rôle que les techniques de la recherche participative peuvent jouer dans la mobilisation de communautés dans le plaidoyer et pratique de la justice transitionnelle. Le guide est disponible, en anglais, ici : http://www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/roli/misc/community_participation_in_transitionnal_justice_2014.authcheckdam.pdf.

²⁰ Afro-baromètre, « Les Maliens veulent un pays uni et que justice soit faite au lendemain du conflit », Document de politique générale de l'Afro-baromètre no. 13, p. 2. » ; « Les besoins des Maliens en matière de justice: vers plus d'équité » : HILL (aout 2014), p. 20 ; Rapport préliminaire du colloque national sur la justice transitionnelle (juin 2013).

QUESTIONS DE FOND

I. La compréhension du concept « justice transitionnelle »

Le concept de justice transitionnelle est une nouveauté au Mali quoique la question du traitement des violations massives et cycliques des droits de l'homme se soit posée à maintes reprises au cours de l'histoire du pays. Des tentatives de donner aux victimes un recours judiciaire ainsi que des réparations et d'autres mesures correctives, mais aussi la question du sort à réserver aux membres des régimes faillis ou des combattants, ont été observées à la fin du régime de Modibo Keita en Novembre 1968²¹, à la suite de la révolte populaire contre Moussa Traoré en mars 1991²², et aux différentes vagues des rebellions du Nord du Mali²³. A chaque période des transformations sociopolitiques, les interventions et mesures prises ont certes été nécessaires pour la consolidation immédiate de la cohésion sociale et le retour à la paix ; mais elles ne semblent pas avoir été posées dans une orientation *droits-de-l'homme*, encore moins dans une approche holistique de la justice transitionnelle qui a pour ciment la non-réurrence. Une emphase particulière de ces interventions et mesures était la réconciliation nationale qui était entendue parfois comme une inclusion des représentants des mouvements rebelles dans les instances gouvernementales²⁴, en

²¹ Entre autres mesures prises, mentionnons: le démantèlement des champs collectifs ; l'organisation d'un referendum constitutionnel ; l'arrestation et la déportation de Modibo Keita ; la mise à la retraite d'une dizaine d'officiers supérieurs de l'ère Modibo Keita ; la création d'une cour de sûreté de l'Etat pour juger les 30 putschistes d'août 1969 conduits par le capitaine Diby Silas Diarra (les putschistes ont été condamnés à des travaux forcés) ; jugement et condamnation aux travaux forcés de Yoro Diakhité (dans les mines de sel de Taoudeni) ; libération des anciens collaborateurs de Modibo Keita (janvier 1975) ; condamnation à mort des partisans de Modibo Keita ; établissement d'une commission nationale d'enquête sur le putsch avorté du 28 février 1978 et procès de 43 officiers accusés de la conspiration de février 1978.

²² Arrestations, procès et condamnation de Moussa Traore et de ses proches ((1) procès devant la Cour d'assises de Bamako pour crimes de sang perpétrés contre environ 200 personnes entre janvier et mars 1991 ; condamnation à la peine de mort en février 1993 ; peine commuée en une peine de prison à perpétuité en 1997 ; (2) procès pour crimes économiques et condamnation à la peine de mort en janvier 1999 ; (3) grâce présidentielle le 29 mai 2002) ; l'organisation de la conférence nationale souveraine ; l'érection des monuments du souvenir (ex : « *Place Abdoul Karim Camara* ») ; la suppression de la cour de sûreté de l'Etat.

²³ Accord sur la cessation des hostilités entre le Gouvernement du Mali d'une part et le Mouvement Populaire de l'Azaouad et le Front Islamique Arabe d'autre part (dit accord de Tamanarasset du 6 janvier 1991) ; dispositions du pacte national du 11 avril 1992, conclu entre le gouvernement de la République du Mali et les mouvements et fronts unifiés de l'Azawad consacrant le statut particulier du Nord du Mali (Décret no. 92-121/P-CTSP portant promulgation du pacte national), y compris : (1) création d'un fonds d'assistance et d'indemnisation aux victimes civiles et militaires des deux Parties et à leurs ayants droit de toutes les conséquences du conflit armé ; (2) un fonds de développement et de réinsertion ; (3) institution d'une commission d'enquête indépendante ayant pour mission d'enquêter sur tous les événements qui ont eu lieu au Mali en relation avec les problèmes du Nord et faire l'évaluation des dommages subies par les victimes ; (4) l'intégration à titre spécial des cadres des mouvements et des populations du Nord du Mali dans les instances centrales de l'état-major de la défense nationale et des autres corps de sécurité ; une loi d'amnistie (Loi no. 1997-016 du 7 mars 1997 portant amnistie).

²⁴ Certains auteurs soutenaient à cet effet que « l'implication des mouvements dans la gestion des affaires de l'Etat représentait un geste de réconciliation d'une signification profonde, surtout de la part des militaires membres du CTSP ». Voir Institut des Nations Unies pour la recherche

dépit du fait que des actes de violations des droits de l'homme continuaient à être perpétrés²⁵, vraisemblablement par les éléments appartenant aux mouvements armés, par les membres des forces armées maliennes et par les mouvements d'autodéfense.

C'est pour ainsi dire que – s'il faut reconnaître que la tradition de régler les conflits est ancrée dans l'histoire et les traditions du Mali – la justice transitionnelle n'a pas été mise à contribution jusqu'à ce jour. C'est pour dire également que si des éléments de justice transitionnelle peuvent être discernés dans les mesures et interventions susmentionnées, il n'y avait pas la conscience, moins encore la reconnaissance, de s'engager dans la justice transitionnelle. Les cycles répétitifs de conflits, leurs lots des violations des droits de l'homme et les instances répétitives de la prise des mesures et interventions au sortir des crises au Mali démontrent à suffisance que les paramètres de la prévention (la non-répétition) des violations des droits de l'homme, qui sont un indicateur cardinal de la justice transitionnelle, n'ont pas été au centre des préoccupations. Le recours à la justice transitionnelle dans la gestion de la crise de janvier 2012 est donc une donne nouvelle au Mali, et la connaissance et la compréhension de la justice transitionnelle par les acteurs officiels et non officiels est d'une importance cruciale. Ce qui explique les tentatives d'introduction au concept de justice transitionnelle au Mali organisées depuis le début de l'année 2013 (par exemple, le Colloque national sur la justice transitionnelle organisée par le Programme conjoint du Ministère de la Justice et le Système des Nations Unies au Mali- PDH, ainsi que d'autres initiatives des organisations de la société civile).

Malgré ces efforts, la compréhension du concept de justice transitionnelle au Mali reste minimale, et est limitée aux mécanismes de sa mise en application, causant ainsi une insuffisance sinon une incapacité de concevoir la justice transitionnelle comme une stratégie ou encore une politique globalisante. Très peu d'attention est accordée à la compréhension du concept de justice transitionnelle au-delà de ses mécanismes « célèbres », comme les commissions vérité ; il est en effet courant que dans des débats et conversations sur la justice transitionnelle au Mali, la justice transitionnelle soit limitée aux commissions vérité. Toute autre intervention – même celles émanant des initiatives des autorités ou d'une volonté politique nationales, tendant à établir les responsabilités formelles/informelles des auteurs présumés des violations des droits de l'homme – est exclue du champ de la justice transitionnelle. A tout échelon de réflexion, très peu d'acteurs officiels et non officiels considèrent que les poursuites pénales par les instances nationales et/ou internationales, les programmes de réparation, les réformes institutionnelles sont des composantes de la justice transitionnelle.²⁶ Beaucoup

sur le désarmement (UNIDIR), « La paix de Tombouctou – Gestion démocratique, développement et construction africaine de la paix », Nations Unies (1999), p. 65.

²⁵ Idem, p. 66 : « Tout au long de cette période, la violence continuait au Nord ; elle s'exerçait sur les nomades aussi bien que sur les populations sédentaires, sur les Touaregs, les Songhoys, les Bozos et les Peuls gaberros. »

²⁶ Les acteurs internationaux ont quelques fois aussi formulé maladroitement leurs interventions sur la justice transitionnelle résultant en l'amenuisement de la portée et de l'incidence de la justice transitionnelle dans la compréhension des développements sociopolitiques au Mali. Par exemple, notons l'analyse - contenue dans une enquête réalisée par Afro-Baromètre en décembre 2013 - qui oppose la justice "rétributive" à la justice "réparatrice". Cette bipolarisation se reflète dans l'analyse d'ensemble de ce document et démontre que la formulation des questions de l'enquête ont dû présenter une option de choix entre la rétribution ou la réparation; en plus l'analyse découlant de l'enquête également confirme cette bipolarisation en présentant les faits dans ces termes: « dans l'ensemble, les Maliens abondent clairement dans le sens d'une

considèrent malheureusement que la justice transitionnelle relève du domaine des « arrangements » et ou des mécanismes informels uniquement. Cette compréhension erronée du concept de justice transitionnelle a contribué au sentiment des acteurs judiciaires que le fonctionnement de leurs institutions et donc l'exercice de leurs prérogatives seront mis en suspens au profit de la justice transitionnelle, et dès lors l'expression d'un antagonisme tacite vis-à-vis de la justice transitionnelle.²⁷ La mauvaise compréhension du concept de justice transitionnelle a aussi entraîné la singularisation des interventions de la justice transitionnelle, de la justice classique, et de la restructuration au sein des secteurs de la justice et de la sécurité, avec pour conséquence la dissociation de la justice transitionnelle des initiatives des réformes institutionnelles du secteur de la justice et de la sécurité. Pour illustration, parce que la justice transitionnelle – qui est considérée comme un pilier essentiel de la réconciliation nationale – tombe d'office sous la supervision du MRN²⁸, les autres départements ministériels soit développent des initiatives relevant de la justice transitionnelle et les déclarent comme se départant de la justice transitionnelle, soit refusent de reconnaître les interactions des actions de leurs départements avec la justice transitionnelle. Le Ministère de la Justice se réserve allègrement toutes initiatives ayant trait à la réforme du système judiciaire, repoussant ainsi le fait que la réforme de la justice – quoique répondant aux impératifs d'organisation et du contrôle du secteur de la justice – est une donnée déterminante de la résolution de la crise malienne, et que de ce fait elle est un axe important de la réconciliation nationale et un élément primordial de la stratégie de justice transitionnelle.

Une meilleure compréhension de la justice transitionnelle au Mali est donc nécessaire pour assurer une réponse compréhensive et holistique aux besoins de victimes et aux conséquences de violations de droits de l'homme. Cette meilleure compréhension devrait être ancrée sur le consensus définitionnel de la justice transitionnelle comme étant un ensemble des mesures et mécanismes tendant à faire éclore la vérité sur les événements ayant causé des violations massives des droits de l'homme ; l'établissement des responsabilités criminelles et non criminelles ; l'effectivité des recours et des programmes de réparation ; l'établissement des garanties de la non-répétition ; la promotion des politiques de mémoire et de réconciliation mettant en valeur la souffrance subie par les victimes. Cette compréhension devrait également englober, le cas échéant, le rôle que pourrait jouer les pratiques et systèmes de justice dits « informels » reconnus par les diverses communautés et populations du Mali, à savoir les pratiques et systèmes de justice découlant des traditions et préceptes religieux ; tout en maintenant constant que seuls les pratiques et préceptes conformes à l'ordre public

forme de justice rétributive, visant à traduire les criminels en justice et à les condamner, plutôt qu'une forme de justice réparatrice, visant à dédommager les victimes pour les pertes qu'elles ont subies. » Une meilleure connaissance et utilisation du concept de justice transitionnelle dans cette enquête aurait certainement évité d'opposer les deux mécanismes de justice transitionnelle et les aurait présenté comme complémentaires. Voir Afro-baromètre, « Les Maliens veulent un pays uni et que justice soit faite au lendemain du conflit », Document de politique générale de l'Afro-baromètre no. 13, p. 2. »

²⁷ Ce sentiment s'est particulièrement observé lors du Colloque national sur la justice transitionnelle (juin 2013) durant lequel des magistrats de haut rang avaient exprimé leur réserve – pour ne pas dire hostilité – envers la justice transitionnelle au regard de la définition antagonique qui leur était présentée.

²⁸ L'article 6 du décret no. 2014/0280/P-RM du 25 avril 2014 fixant les attributions spécifiques des membres du gouvernement stipule que le MRN « prépare et met en œuvre la politique de réconciliation nationale ».

(national et international) et aux bonnes mœurs seront éligibles à concourir à l'élaboration des stratégies de justice transitionnelle au Mali.

II. Le contexte sociopolitique malien et ses implications

La justice transitionnelle ne se met pas en place dans le vide. Le contexte sociopolitique dans lequel et/ou pour lequel la justice transitionnelle est appelée à intervenir est important à saisir en vue de déterminer la prédisposition temporelle à la (stratégie de) justice transitionnelle. Au Mali, en se plaçant dans la perspective historique de la crise déclenchée en janvier 2012, on pourrait considérer 3 périodes cruciales ayant des incidences saillantes pour la sortie de crise et pour l'application de la justice transitionnelle, à savoir : janvier 2012 à juin 2013, juin à septembre 2013 et septembre 2013 à mai 2014. La période de janvier 2012 à juin 2013 a été le théâtre de l'escalade militaire avec des conséquences graves sur la situation des droits de l'homme ; entre juin et septembre 2013, l'escalade militaire avait fait place à la diplomatie qui engrenait des développements certains comme la signature de l'Accord de Ouagadougou le 18 juin 2013, l'organisation des élections présidentielles et législatives, la cérémonie d'investiture du président IBK le 4 septembre et la nomination du premier gouvernement IBK le 8 septembre ; entre septembre 2013 et mai 2014, l'attentisme sur le processus de paix était couplé d'escalades militaires, notamment les événements de mai 2014 à Kidal et dans les contrées avoisinantes.

Une analyse de cette chronologie met en question la notion que le Mali soit sorti de crise et soit prêt pour la justice transitionnelle. Le GoM – étant donné le caractère graduel du retour de l'appareil étatique dans le Nord Mali, et aussi à la lumière de la continuation des poches d'antagonismes et d'escalades – éprouve des difficultés à se projeter dans le Nord du pays et intervenir dans certaines zones auxquelles il n'a pas accès ; Kidal en est un. De ce fait le GoM se trouve dans la difficulté opérationnelle et idéologique de s'engager dans l'intégralité des interventions de la justice transitionnelle. Du point de vue opérationnelle, le GoM n'a pas les moyens de conduire des actions de répression pénale, de recherche de la vérité, des réparations et des réformes dans les territoires dans lequel il a perdu le contrôle ou dans lequel prévaut une insécurité certaine. Du point de vue idéologique, le GoM ne pourra pas s'engager à poursuivre effectivement et punir les membres des forces armées sur lesquels pèsent des allégations de violations des droits de l'homme et afficher une largesse vis-à-vis des membres des groupes armés qui font l'objet des mesures de confiance (notamment les libérations des personnes arrêtées en rapport avec le conflit) en application de l'Accord préliminaire de Ouagadougou du 18 juin 2013.

Les acteurs internationaux, notamment ceux qu'on appelle « partenaires techniques et financiers au Mali » (PTF) se gardent d'avancer à contre-courant des positions du GoM, et attendent la clarification des positions du GoM et, dans une certaine mesure, des mouvements armés qui sont des partenaires importants dans le processus de négociations.

Fatigue vis-à-vis des initiatives en cours

L'absence d'une vraie sortie de crise, et l'incapacité gouvernementale qui en résulte, a déjà eu un effet sur l'attitude des communautés et victimes à s'engager dans la voie de la justice transitionnelle. L'établissement du premier gouvernement IBK en septembre 2013 a suscité l'engouement – de la population malienne en générale, et la population déplacée en particulier – que des mesures d'établissement des responsabilités, de réparation et de protection des communautés et victimes seraient mis en place pour accompagner le besoin de retour des personnes déplacées internes, mais aussi le

besoin de la restauration de la dignité de plusieurs autres populations. L'annonce du redéploiement²⁹ de l'administration publique dans les régions du Nord avait également renforcé les attentes des communautés et victimes, et particulièrement les personnes déplacées internes pour lesquelles un mouvement des chiffres à la baisse était observé entre octobre et novembre 2013³⁰. Le redéploiement des institutions judiciaires avait particulièrement donné espoir aux communautés et victimes que les violations des droits de l'homme qu'elles avaient subies lors des événements commenceraient à recevoir une réponse officielle. Pour ceux qui avaient connaissance de la CDR et puis de la CVJR³¹, l'attente était grande que cette institution allait permettre la connaissance des causes de leur souffrance et proposer des solutions pour y remédier.

Pour ceux qui étaient au courant de l'existence du mécanisme d'établissement de la vérité, en l'occurrence la CDR ou encore la CVJR, il y avait une sorte de lassitude à attendre en vain le début des opérations de ce mécanisme. Il s'était également observé une réticence à faire confiance à la CVJR alors que l'institution précédente – à savoir la CDR – était créée tambours battants, mais n'avait produit aucun résultat tangible. Les communautés et les victimes expriment aussi une absence de confiance envers le GoM à s'occuper de leurs souffrances, soit parce que le retour de l'appareil étatique prenait longtemps à se matérialiser ; que le GoM était accusé d'avoir abandonné les communautés et victimes lors de la crise ; ou parce que les communautés et victimes se sentaient accusées et acculées par les services de sécurité maliens d'avoir collaboré avec les occupants. Les communautés et victimes expriment aussi une fatigue au fait que les acteurs internationaux (y inclus la MINUSMA) et non gouvernementaux collectent des informations sur leur victimisation et leurs attentes sans pour autant poser des actes concrets pour mettre fin à la victimisation ou encore pour restaurer leur dignité. Les communautés et les victimes se lassent aussi des processus de collecte d'information, parfois à la chaîne, sur le même sujet.

²⁹ Nations Unies, Assemblée Générale, A/HRC/25/72, Rapport de l'Expert indépendant sur la situation des droits de l'homme au Mali, p. 8. Cependant, lors des séances des dialogues communautaires sur la justice transitionnelle organisées par ABA ROLI dans le cercle de Tenenkou, il a été porté à notre connaissance par exemple que le Juge de paix à compétence étendu de Tenenkou n'est pas de retour en permanence ; il effectue des « descentes » à Tenenkou ville, mais passe le clair de son temps à Mopti.

³⁰ Cluster Protection/Mali, Commission Mouvement de Populations, rapports d'octobre et novembre 2014 [diminution du nombre des PDI entre octobre (283.726) et novembre 2014 (254.822)].

³¹ En réalité, la CDR et ensuite la CVJR ne sont pas des institutions connues par la majorité des Maliens. D'une part plus de 90% des personnes qui ont participé aux dialogues communautaires ne connaissent pas l'existence d'un mécanisme de recherche de la vérité (que ce soit la CVJR, moins encore l'institution précédente – CDR); et d'autre part ceux qui sont au courant de l'existence d'un mécanisme de recherche de la vérité (10%) ne savent pas que la CDR n'existe plus depuis janvier 2014 et qu'elle a été remplacée par la CVJR. Notre point de vue rencontre en effet les résultats de l'étude de Afro-baromètre [Afro-baromètre, « Les Maliens veulent un pays uni et que justice soit faite au lendemain du conflit », Document de politique générale de l'Afro-baromètre no. 13, p. 2. »] qui mentionne que « la plupart des Maliens (58%) n'ont jamais entendu parler de la CVJR » (p. 2). Le pourcentage des répondants d'Afro-baromètre (58%) ignorant l'existence de la CVJR double de proportions notamment auprès des communautés et victimes qui ont participé aux dialogues intercommunautaires d'ABA ROLI et qui sont pour la plupart en dehors de la capitale et dans des zones d'accès difficile.

Il est important de constater que, parmi les communautés et victimes, on note les attitudes différentes sur les institutions de la justice transitionnelle dictées par leurs positions vis-à-vis des mouvements armés et les causes de conflits. Dans les territoires contrôlés par la CMA, notamment dans la région de Kidal, dans certaines villes des régions de Tombouctou et de Gao, les communautés et victimes ont tendance à éviter de parler des notions de « justice ». ABA ROLI avait soutenu l'organisation d'un atelier sur la réconciliation à Tessalit en juin 2014, durant lequel un questionnaire avait été soumis aux participants pour recevoir leurs perceptions sur la justice transitionnelle et la réconciliation ; 50% des répondants estiment avoir plutôt confiance aux initiatives menées par les Imams et les autorités traditionnelles et 70% des répondants ne pensent pas qu'il est nécessaire d'avoir une initiative de justice transitionnelle complémentaire aux mécanismes traditionnels de résolution de conflit³². Les raisons de ces perceptions sont contingentes au sentiment de soutien que les communautés et victimes ont vis-à-vis des mouvements armés, mais aussi le peu d'enthousiasme vis-à-vis des mécanismes de justice transitionnelle nationaux qui pourraient être perçus comme des initiatives émanant du GoM qui est décrié dans les territoires sous contrôle du CMA. Ces perceptions ont également leur fondement dans la confiance ainsi que la croyance que les communautés et victimes font aux mécanismes traditionnels et religieux. Dans les territoires sous contrôle du GoM, les communautés et victimes – particulièrement ceux ayant subi les atrocités des CMA – tendent à imaginer que la justice transitionnelle serait un outil de « punition » à l'endroit des membres des groupes armés du Nord, considérés comme récalcitrants et traîtres vis-à-vis du Mali.

Echelonnement des priorités de la justice transitionnelle

Une partie de la fatigue développée envers les initiatives de justice transitionnelle s'explique par les préoccupations d'ordre sécuritaire des victimes et des communautés³³, qui ont pour effet un manque d'enthousiasme de s'exprimer sur les violations et les frustrations subies durant les événements. Les communautés s'inquiètent que le déploiement des outils sécuritaires de l'Etat ne sont pas effectifs, que la protection par les casques bleus de la MINUSMA ne semblent pas efficaces et surtout que les auteurs présumés des violations des droits de l'homme et des frustrations subies continuent à circuler libres, armés et souvent revenant sur les lieux où ils ont commis des forfaits. Etant donné l'existence des défis sécuritaires, les communautés et victimes établissent une sorte d'échelonnement de fait des interventions de la justice transitionnelle. Dans le souci d'assurer la survie, tout en attendant le moment idéal pour faire prévaloir leurs droits aux recours et à la restauration de leur dignité, les communautés et victimes priorisent le rétablissement de l'autorité de l'Etat³⁴ suivi par la

³² Perceptions des participants à l'atelier sur le rôle de la justice transitionnelle dans la réconciliation nationale et la cohésion sociale, 8-9 juin 2014 (Tessalit).

³³ Dans la commune de Bambara Maoude (Région de Tombouctou, cercle de Gourma-Rharous), l'insécurité a pris des proportions grandissantes depuis le début de l'année 2014; on y a enregistré des actes qui pourraient être assimilés à des actes de vengeance, dans lesquels 7 personnes ont été tuées entre mai et septembre 2014 (un jeune homme aurait été assassiné à son domicile le 3 mai ; le 13 juillet, 2 hommes quittant la foire hebdomadaire auraient été assassinés ; le 6 août, le maire adjoint de la commune de Fifo ainsi qu'un jeune homme auraient été assassinés.)

³⁴ Un maire de Douentza a fait la réflexion suivante: « les gens ne veulent même pas parler des problèmes maintenant de peur de créer une plus grande instabilité. Les gens sont conscients de persistance des poches d'instabilité, mais également l'apparition des actes de banditisme du fait

gestion au sein des communautés des retours spontanés de ceux qui avaient composé et/ou sympathisé avec les structures d'occupation³⁵ avant d'en arriver à l'identification et punition des auteurs et réparations des dommages subies. Elles identifient ainsi les aspects suivants comme pouvant assurer la non répétition des violations des droits de l'homme : l'avancée des négociations de paix³⁶ ; le désarmement des groupes armés et/ou de leurs complices³⁷ et la protection des populations par le gouvernement malien et par ses partenaires internationaux, notamment les forces de la MINUSMA. L'échelonnement de priorités de la part des victimes est un acquis important pour la conception d'une stratégie de justice transitionnelle, même si les communautés et victimes peuvent changer d'avis sur leur entendement, le choix et l'échelonnement au regard notamment des nouveaux développements sociopolitiques, notamment (1) la réunion accélérée des conditions sécuritaires conséquemment à un processus de paix positif (2) une attitude récalcitrante et/ou la non-repentance des auteurs présumés des violations des droits de l'homme.

Fragilité : une mesure déterminante de la stratégie de justice transitionnelle

Le contexte sociopolitique examiné ci-haut démontre que le Mali – ou mieux certaines zones du Mali – continuent à traverser des périodes de fragilité qui rendent vulnérables le GoM, affaiblissent les initiatives et/ou élans de réconciliation nationale, maintiennent les communautés et victimes dans un état de risques de nouvelles violations des droits de l'homme, et par conséquent dictent une attitude de parcimonie vis-à-vis de la justice transitionnelle. Une stratégie de justice transitionnelle au Mali devrait donc (1) s'assurer de ne pas rendre les communautés et victimes vulnérables et de ne pas les exposer à des nouvelles violations des droits de l'homme (2) refléter une mesure d'échelonnement et de hiérarchisation des priorités des recours pour les communautés et victimes et (3) assurer un consensus de toutes les parties à la crise, en s'insérant dans la logique des négociations de paix d'Alger, tout en préservant les principes internationaux relatifs aux droits à un recours et à l'obtention de réparation en cas des violations graves des droits de l'homme.

que les institutions de la République ne sont pas encore de retour ». (Cartographie des évènements/circonstances/victimes, cercle de Douentza).

³⁵ Dans le cercle de Douentza (Région de Mopti), des retours spontanés des personnes ayant collaboré avec l'occupation s'observent, y compris des cas des membres de famille qui s'étaient opposés lors de l'occupation ; il s'avère qu'autant les retours sont spontanés, l'acceptation est spontanée également. Cependant, des « sanctions sociales » s'établissent, notamment sous la forme de la déchéance du statut social. A ce titre un maire du cercle de Douentza mentionne que « la justice communautaire est plus forte que la justice étatique ». Cette situation ne peut pas être considérée comme une pratique généralisée dans la gestion des retours en considérant que dans d'autres localités – telles que Bambara Maoude et Dire (Région de Tombouctou) – il s'observe une résistance au retour de ceux qui avaient composé avec l'occupation.

³⁶ Un participant aux Assises de Tombouctou (30 mars au 4 avril 2014) notait que « c'est sous l'arbre de la sécurité qu'on cherche l'ombre de la paix ; c'est sous l'ombre de la paix qu'on réconcilie les gens. »

³⁷ Un notable de Bambara Maoude mentionnait que « les négociations n'auront pas de sens si elles se font avec des gens armés », Interview, du 10 octobre 2014. Et durant les Assises de Tombouctou, un participant stigmatisait la circulation des armes en ces termes « le camp militaire de Tombouctou a été pillé ; des jeunes gens ont pillé et possèdent des armes. »

ELEMENTS D'UNE STRATEGIE DE JUSTICE TRANSITIONNELLE AU MALI

I. Cartographie des violations des droits de l'homme

La justice transitionnelle au Mali va couvrir les événements ainsi que les violations des droits de l'homme qui se sont déroulés à partir de 1960³⁸, incluant particulièrement ceux qui se sont déroulés à partir de la crise de janvier 2012. Les procédures judiciaires nationales et internationales (notamment la CPI) – du fait de la difficulté de rassembler les preuves, mais aussi du fait des termes du renvoi du Mali à la CPI – couvriront une période plus restreinte. La période de couverture de la Commission Vérité, Justice et Réconciliation (CVJR) s'appesantira sur l'ensemble des causes des conflits ayant affecté l'ensemble du pays, particulièrement le nord, depuis 1960.³⁹ L'élasticité de la sphère de couverture temporelle de la CVJR est due au caractère cyclique des violations des droits de l'homme qui doivent être traitées pour éviter une répétition.

Un processus de justice transitionnelle peut être soutenu par l'existence des cartographies d'événements et des violations des droits de l'homme qu'ils ont engendré. Ceci permettrait aux institutions de justice transitionnelle d'avoir une vue globale sur la nature et la portée du conflit et peut aider à la conception des diverses interventions au bénéfice des victimes (les réparations, par exemple).

La constitution des affaires par les procédures judiciaires nationales et la CPI est une facette de cartographie des violations des droits de l'homme, même si les efforts juridictionnels sont limités par le spectre des compétences temporelles et matérielles des enquêtes judiciaires⁴⁰. La Division des droits de l'homme de la MINUSMA – établie dans les régions de Mopti, Tombouctou, Gao et Kidal – dispose également d'une documentation des violations des droits de l'homme, quoique celle-ci n'a pas encore été rendue publique à ce jour. Par ailleurs, plusieurs organisations nationales et internationales de promotion et de défense des droits de l'homme disposent des rapports contenant des allégations des graves violations des droits de l'homme au Mali ou bien possèdent des bases de données contenant des informations sur des allégations de violations. Par exemple, Freedom House, avec le soutien d'ABA ROLI, a effectué un monitoring des violations des droits de l'homme commis entre janvier 2012 et juillet 2014. 500 cas de violations des droits de l'homme ont été répertoriés et enregistrés dans une base de donnée, incluant des assassinats et tentatives d'assassinats ; des atteintes à l'intégrité physique ; des maltraitances psychologiques ; la destruction et extorsion des biens ainsi que des pillages ; des atteintes aux biens

³⁸ Ordonnance no. 2014 -003/PRM du 15 janvier portant création de la Commission Vérité, Justice et Réconciliation, art. 3 stipule que les travaux de la CVJR couvrent la période qui s'étend de 1960 à 2013.

³⁹ Ordonnance no. 2014-003/P-RM du 15 janvier 2014, art. 3.

⁴⁰ La CPI enquête sur les crimes les plus graves commis depuis le mois de janvier 2012 et se limite actuellement aux crimes commis dans le Nord. Le BdP de la CPI focalise son attention sur les crimes de guerre et sur les crimes contre l'humanité. Au point de vue national, deux procédures d'envergure s'attèlent sur le conflit déclenché en janvier 2012, les 200 dossiers dits du Nord et le dossier des 21 bérets rouges, qui concerne essentiellement des membres de la junte, dont le General Haya Sanogo. Voir la section *Responsabilité criminelle internationale et nationale* dessous.

publics et privés ; des disparitions forcées, tentatives d'enlèvement et menaces ; des mariages forcés et viols dans les régions de Bamako, Gao, Kidal, Mopti, Ségou et Tombouctou. D'autres organisations nationales sont actives dans ce domaine notamment Amnesty International – Mali (AI), Association Malienne des droits de l'Homme (AMDH), WILDAF, Deme-so et Cri de Coeur.

A la lumière des initiatives de cartographie ci-haut, il est possible d'établir une cartographie conjointe, incluant les bases de données de différentes organisations. La multiplicité des acteurs – sur la même sphère géographique, sur les mêmes communautés et victimes, pour les mêmes faits – peut assurer qu'une cartographie satisfaisante est faite. Mais elle risque de devenir contre-productive si elle s'effectue en cloisonnement, ou même en antagonisme. Il est souhaitable que ces organisations développent des opportunités de collaborations et de partage d'informations collectées, pour établir un narratif global du conflit et pour éviter qu'il y ait les duplications et contradictions dans les témoignages collectés.

Dans la perspective de l'utilisation des bases des données des violations des droits de l'homme par des instances judiciaires, il est loisible que les organisations s'adonnant à la collecte d'information sur les violations des droits de l'homme s'imprègnent des standards de preuves acceptables dans les procédures judiciaires, ce qui conduirait à exercer plus de rigueur dans la méthode de collecte et de préservation des bases de données.

Finalement, puisque la cartographie des événements et violations des droits de l'homme couvre un conflit impliquant des parties opposées et sur lesquelles pèsent des allégations des violations des droits de l'homme, elle devrait être balancée et équilibrée de sorte à couvrir des événements ainsi que des violations des droits de l'homme susceptible d'engager la responsabilité de toutes les parties au conflit. Les organisations maliennes de droits de l'homme devraient donc assurer qu'elles documentent toutes violations commises dans le conflit – y compris celles commises par l'armée malienne – pour éviter que la justice transitionnelle semble inégale vis-à-vis de certains groupes ayant pris part au conflit.

II. Recherche de la vérité

L'établissement de la vérité est un élément essentiel de la justice transitionnelle. Il n'y a aucune forme ou modèle consacrés pour établir la vérité, étant donné que chaque situation/contexte peut dicter la voie à suivre. Au Mali, il y a plusieurs ébauches de recherche de la vérité qui se profilent, et nous allons en faire une analyse critique et puis proposer des pistes pour un modèle idéal de recherche de la vérité.

A. Commission Dialogue et Réconciliation (CDR)

Le 6 mars 2013, le Président de la République par intérim Dioncounda Traore créait une commission dénommée « *Commission Dialogue et Réconciliation* » (CDR)⁴¹. Les éléments saillant de cette commission, notamment ceux relatifs à son mandat, son organisation ainsi que son mode opératoire, permettent de la placer dans la catégorie des commissions de vérité quoique la sphère de ses activités dépassait largement celle reconnue aux commissions de vérité. En effet, en plus de la mission d'établir la vérité sur les violations des droits de l'homme (« enregistrer les cas des violations des droits de l'homme commis dans le pays du début des hostilités à la reconquête totale du pays »⁴², « proposer les moyens de toute nature susceptibles de contribuer à surmonter les traumatismes subis par les victimes »), la CDR avait également reçu d'autres missions qui ne sont classiquement pas reconnues aux commissions de vérité (ex : « identifier les groupes armés éligibles au dialogue conformément à la Feuille de route pour la transition »).

Au regard des développements politiques qui prévalaient au Mali en 2013 et bien qu'ayant reçu un mandat de 2 ans et ayant eu tout son staff en place (33 commissaires et un secrétaire général), la CDR n'a pas accompli son mandat relatif à la justice transitionnelle, à savoir faire des enquêtes et faire des recommandations sur les voies et moyens d'y remédier et d'éviter la non-répétition. Il y avait en effet une forte résistance contre la CDR au Nord du Mali, notamment dans la région de Kidal où l'insécurité continuait à prévaloir, et la priorité des préoccupations étaient l'organisation des élections présidentielles pour permettre le retour à l'ordre constitutionnel et parachever les négociations de paix. Une période de léthargie et d'atrophie s'était alors abattue sur la CDR jusqu'au mois de décembre 2013 lorsqu'une décision en conseil des ministres⁴³ créait une commission vérité, justice et réconciliation.⁴⁴

En face d'un bilan inexistant en termes d'établissement de la vérité, la CDR avait pourtant pu produire un règlement d'ordre intérieur ainsi qu'un plan de travail. En avril 2014, le MNR avait organisé un atelier de deux jours pour tirer les leçons des efforts organisationnels et opérationnels de la CDR, notamment du point de vue de la composition, l'indépendance ainsi que le mandat de cette institution.

⁴¹ Décret no. 2013-212/P-RM du 6 mars 2013 portant création, organisation et modalités de fonctionnement de la Commission Dialogue et Réconciliation.

⁴² Idem, art. 2

⁴³ Rapport du Conseil des Ministres du 13 décembre 2013.

⁴⁴ Même avant le PAG parlait d'une CVJR au lieu de CDR. Programme d'Action du Gouvernement (PAG) 2013-2018, Primature, Cabinet du Premier Ministre, Novembre 2013, p. 12.

B. Commission Vérité Justice et Réconciliation (CVJR)

Le 15 janvier 2014, le Président IBK créait la CVJR par ordonnance⁴⁵, confirmant ainsi les options contenues dans le PAG et la décision du conseil des ministres du 13 décembre 2013. Un décret passé le même jour déterminait l'organisation et les modalités de fonctionnement de la CVJR⁴⁶. Par la suite, le 20 mars 2014, l'Assemblée nationale a adopté une loi d'habilitation de l'ordonnance créant la CVJR⁴⁷.

Caractéristiques

La CVJR est créée pour une période de 3 ans⁴⁸. Elle sera composée de 15 commissaires, nommés en conseil des ministres sur proposition du Ministre de la Réconciliation Nationale⁴⁹ et aura pour mission de « contribuer à l'instauration de la paix durable à travers la recherche de la vérité, la réconciliation et la consolidation de l'unité nationale et des valeurs démocratiques »⁵⁰. Elle tentera d'atteindre cette mission à travers 7 procédés, à savoir : 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 ; mener des enquêtes sur les cas d'atteinte à la mémoire individuelle et/ou collective et au patrimoine culturel ; établir la vérité sur les violations graves des droits de l'homme et les atteintes aux biens culturels, en situer les responsabilités et proposer des mesures de réparation ou restauration ; créer les conditions de retour et de la réinsertion sociale des personnes réfugiées et déplacées ; favoriser le dialogue intra et intercommunautaire, la coexistence pacifique entre les populations et le dialogue entre l'Etat et les populations ; promouvoir auprès des communautés le respect de l'état de droit, des valeurs républicaines, démocratiques, socioculturelles et du droit à la différence ; faire des recommandations dans le domaine de la prévention des conflits⁵¹. Elle est constituée de 7 groupes de travail⁵² et couvre une période allant de 1960 à 2013 et s'appesantira sur « l'ensemble des causes des conflits ayant affectés le nord du pays »⁵³. Elle possède 4 organes notamment l'assemblée plénière, le comité exécutif, le secrétariat général et les groupes de travail⁵⁴.

A ce jour, la CVJR est opérationnel uniquement à travers le secrétariat général. Son secrétaire général a été nommé par décret du Premier Ministre depuis le 9 juin 2014⁵⁵ et un arrêté du Ministre de la Réconciliation nationale (septembre 2014) en a déterminé la composition, l'organisation et le fonctionnement. Les commissaires n'ayant pas encore été désignés, les autres organes de la CVJR ne fonctionnent pas encore.

⁴⁵ Ordonnance no. 2014-003/P-RM du 15 janvier 2014.

⁴⁶ Décret no. 2014-0013/P-RM du 15 janvier 2014

⁴⁷ Ordonnance no. 2014-003/P-RM du 15 janvier 2014.

⁴⁸ Ordonnance no. 2014-003/P-RM du 15 janvier 2014, art.1

⁴⁹ Décret no. 2014-0013/P-RM du 15 janvier 2014, art. 2

⁵⁰ Ordonnance no.2014-003/P-RM du 15 janvier 2014, art. 2

⁵¹ Ordonnance no. 2014-003/P-RM du 15 janvier 2014, art. 2

⁵² Décret no. 2014-0013/P-RM du 15 janvier 2014, art. 9

⁵³ Ordonnance no. 2014-003/P-RM du 15 janvier 2014, art. 3

⁵⁴ Décret no. 2014-0013/P-RM du 15 janvier 2014, art. 4

⁵⁵ Décret no. 2014-0412/PM-RM du 9 juin 2014, portant nomination du secrétaire général de la commission vérité justice et réconciliation

Critiques du cadre légal de la CVJR

Une analyse rigoureuse du cadre légal de la CVJR laisse entrevoir des inquiétudes en ce qui concerne la composition de la CVJR ainsi que certaines modalités de fonctionnement qui doivent être améliorées pour garantir l'indépendance de la CVJR vis-à-vis de l'Exécutif et aussi pour assurer l'intégrité des commissaires.

En ce qui concerne l'indépendance, le cadre légal de la CVJR laisse entrevoir un assujettissement de la CVJR au MRN par le truchement d'une tutelle ; selon le décret portant organisation et modalités de fonctionnement de la CVJR, elle « est placée auprès du Ministre chargé de la réconciliation nationale », elle « établit son règlement intérieur et son programme d'activités et les soumet pour approbation au Ministre de la Réconciliation nationale et du Développement des Régions du Nord du Mali » et elle « élabore des rapports d'étapes périodiques qui sont transmis au MRN ». ⁵⁶ Le même cadre légal prévoit également que « l'organisation et les modalités de fonctionnement des groupes de travail sont fixés par arrêté » du MRN ⁵⁷. Ces dispositions semblent être en contradiction avec celles de l'ordonnance portant création de la CVJR qui consacre l'indépendance ⁵⁸ et le non assujettissement ⁵⁹ des membres de la CVJR.

Le cadre légal de la CVJR devrait aussi être amélioré pour assurer que l'équité procédurale prévaut dans les délibérations de la CVJR, notamment en ce qui concerne l'indépendance, l'impartialité, la redevabilité, les compétences, la non-discrimination, la transparence, la proportionnalité, la dignité, l'accessibilité et la bonne foi dans le fonctionnement de la CVJR. Le règlement d'ordre intérieur de la CVJR permettra certainement d'inclure ces éléments, mais la relecture du cadre légal de la CVJR – à la faveur des accords de paix en vue – devrait faire de l'équité procédurale un élément cardinal pour l'aboutissement des missions assignées à la CVJR.

La composition de la CVJR, ou tout au moins le profil des commissaires de la CVJR, devrait également faire l'objet des considérations de nature à assurer que le processus de leur choix soit transparent, et les commissaires eux-mêmes soient crédibles. Malgré le retard observé dans la désignation des commissaires depuis la fin du processus législatif en mars 2014, il convient de noter qu'il aurait été contre-productif de désigner les commissaires d'une institution dont le postulat est de se pencher sur un conflit qui n'est pas encore terminé et dont l'orientation est d'inclure des tendances sociales qui demeurent tendues. Au cours des dialogues communautaires sur la JT organisés par ABA ROLI, les représentants des communautés et victimes ont émis le vœu d'avoir une CVJR composée des personnes impartiales, intègres et respectées dans leurs communautés, et connaissant les réalités de ces communautés. Lors des Assises de Tombouctou, un participant mentionnait que les commissaires devraient être à mesure de « *faire la différence entre le turban d'un tamashek et le turban de l'arabe* ». Il est aussi constamment apparu dans les délibérations et échanges avec les communautés et les victimes que la CVJR devrait fonctionner de la manière la plus décentralisée possible en vue de s'imprégner davantage des spécificités locales et de refléter également une composition décentralisée, faisant participer des acteurs locaux. Les communautés et victimes ont unanimement exprimé le souhait que la CVJR se déplace vers elles et les

⁵⁶ Décret no. 2014-0013/P-RM du 15 janvier 2014, art. 1, 13, 15

⁵⁷ Décret no. 2014-0013/P-RM du 15 janvier 2014, art. 10

⁵⁸ Ordonnance no. 2014 -003/P-RM du 15 janvier 2014, art. 5

⁵⁹ Ordonnance no. 2014 -003/P-RM du 15 janvier 2014, art. 6

rencontre dans les lieux habituels de leurs activités, qui se trouvent également être les théâtres de la commission des violations des droits de l'homme. Les communautés et victimes ont aussi exprimé le besoin d'avoir un modèle malien qui réponde aux besoins de vérité locale et nationale, et qui incorpore les aspects de la culture et de la religion. La modification du cadre légal de la CVJR devrait assurer une couverture géographique à toute l'étendue de la République, même si un intérêt particulier sera axé sur le Nord ; de cette manière, la CVJR sera en mesure d'établir un narratif complet des crises que le Mali a connu et formuler des recommandations valables pour l'ensemble de la République.

CVJR et négociations de paix d'Alger

Les négociations pour la paix et la réconciliation au Mali – en cours à Alger – donnent en effet une possibilité de revisiter les aspects du cadre légal relatifs à l'organisation et au fonctionnement de la CVJR, notamment la composition, la durée, la couverture géographique, la décentralisation/proximité et l'inclusion des spécificités maliennes. Le projet de l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali (version du 27 novembre) entrevoit des modifications de la CVJR, notamment une révision du cadre légal en vue de « repréciser le mandat et l'organisation de la CVJR » et « assurer son autonomie financière et son indépendance ainsi que de garantir la participation de la société civile »⁶⁰. L'accord prévoit aussi une actualisation de la durée de vie de la CVJR en considérant le fait qu'un an s'est déjà écoulé sans que la CVJR ne pose des actes de sa mission et aussi en tenant compte du fait que les négociateurs d'Alger ont prévu d'attendre deux mois après la signature d'un accord pour s'accorder sur les dispositions pratiques de la reconfiguration de la CVJR.

C. Commission d'enquête internationale

Un autre aspect de la recherche de la vérité au Mali est lié à l'établissement d'une commission d'enquête internationale (CEI). Une première demande officielle pour l'établissement de la CEI est apparue comme une des mesures de mise en œuvre, d'accompagnement et de confiance de l'Accord préliminaire à l'élection présidentielle et aux pourparlers inclusifs de paix au Mali (Accord de Ouagadougou) du 18 février 2013. Une deuxième demande pour l'établissement de la CEI émane de l'Accord de cessez-le-feu du 23 mai 2014⁶¹ à la suite des affrontements armés à Kidal opposant les FAMA au MNLA, HCUA et MAA. La perspective de la création de la CEI se confirme davantage avec la mention d'un élément d'accord sur sa création dans le projet d'accord pour la paix et la réconciliation au Mali⁶². La CEI serait ainsi créée pour « *faire la lumière sur tous les crimes de guerre, les crimes contre l'humanité, les crimes de génocide, les*

⁶⁰ Projet d'accord pour la paix et la réconciliation au Mali (version du 27 novembre 2014), Titre V: Réconciliation nationale et questions humanitaires, chapitre 14: Réconciliation et justice, p. 12.

⁶¹ Cette demande est en fait la réaffirmation de la demande contenue dans l'Accord de Ouaga du 18 juin 2013. La différence fondamentale est que dans l'accord de cessez-le-feu du 23 mai 2014, les parties s'accordaient que les enquêtes se focaliseraient dans un premier temps sur les événements survenus à Kidal.

⁶² Projet d'accord pour la paix et la réconciliation au Mali (version du 27 novembre 2014), Titre V: Réconciliation nationale et questions humanitaires, chapitre 14: Réconciliation et justice, p. 12

crimes sexuels et les autres violations graves du droit international, des droits de l'homme et du droit international humanitaire sur tout le territoire malien »⁶³.

Quoique concourant toutes à l'établissement de la vérité, la CVJR et la CEI auront des missions spécifiques, un modus opératoire et une composition différents. Mais puisqu'essentiellement les deux institutions mèneront des enquêtes, il y a un risque de créer la confusion dans le chef des cibles de ces deux institutions, avec pour effet une sorte de fatigue des communautés et victimes vis-à-vis de la multiplication des mécanismes. Le questionnement sur l'existence concourante de ces deux institutions devrait également être sujet à appréciation, tant et si bien qu'il pourrait être lié aux discordances entre les parties aux négociations de paix, les mouvements armés ne faisant pas confiance à une initiative essentiellement gouvernementale qu'est la CVJR. Il serait à ce propos idéal de réfléchir à une sorte d'échelonnement temporel de ces deux institutions pour parer à l'amointrissement de leurs résultats respectifs. Mais il faudrait également envisager une orientation et une utilisation conséquentes des résultats de la CVJR et de la CEI en ce qui concerne l'établissement du narratif des crises récurrentes au Mali.

⁶³ Projet d'accord pour la paix et la réconciliation au Mali (version du 27 novembre 2014), Titre V: Réconciliation nationale et questions humanitaires, chapitre 14: Réconciliation et justice, p. 12

III. Responsabilité comme précurseur à la réconciliation

Une autre constance observée dans la majorité des séances auxquelles ABA ROLI a participé et/ou organisé est la résolution que les auteurs des violations des droits de l'homme doivent être punis, et qu'une telle sanction serait une précondition à la réconciliation (individuelle et intercommunautaire)⁶⁴. L'établissement des responsabilités s'affirme ainsi comme un ingrédient essentiel pour donner à la réconciliation une piste d'aboutissement, notamment par l'établissement des responsabilités individuelles qui permettent de mettre ainsi un terme au phénomène de généralisation de la culpabilité et de stigmatisation communautaire. Dans le processus des négociations d'Alger, l'établissement des responsabilités pour les violations des droits de l'homme perpétrés durant la crise de janvier 2012 semble aussi constituer une préoccupation saillante. La lutte contre l'impunité constitue un point sur lesquels les négociateurs semblent accorder un intérêt particulier pour assurer la réconciliation nationale⁶⁵.

Si la nécessité d'établir les responsabilités est unanime, le choix de la procédure et la nature des sanctions appropriées ne font pas l'objet de consensus. L'absence ou la faiblesse des mécanismes de justice étatique poussent les communautés et victimes à recourir aux mécanismes locaux d'établissement des responsabilités qui contribuent à la résolution de conflits communautaires (par exemple le retour des personnes qui ont collaboré aux groupes armés et leur acceptation dans les communautés). Certains membres des communautés soutiennent que ces mécanismes locaux sont plus adaptés aux besoins de la population⁶⁶, même si d'autres pensent que l'implication de l'Etat est indispensable pour l'établissement des responsabilités des auteurs présumés de haut rang.⁶⁷ Cette dualité fonctionnelle entre les systèmes de justice étatique et les systèmes de justice dite informelle suggèrent peut être qu'un équilibre est nécessaire pour établir des formes et des degrés de responsabilités qui coexistent et se complètent, à savoir les responsabilités criminelles, sociales et religieuses. Pour ce faire, nous procédons ci-dessous à l'état des lieux des procédures judiciaires en cours et les opportunités

⁶⁴ Un préfet d'un des cercles de la région de Mopti – dont les biens avaient été brûlés lors de l'occupation de Ansongo où il était alors en fonction – déclarait dans une des séances de dialogue communautaire qu' « *il n'y a pas de réconciliation sans justice* ». Un notable de Bambara Maoude, donnant son avis sur les tensions relatives au retour des populations déplacées soupçonnées d'avoir commis des crimes ou d'avoir collaboré avec les occupants, soutenait dans un entretien que « *le souhait des victimes est que les crimes soient punis, et après les gens seront prêts à se réconcilier* ». Voir aussi « Les besoins des Maliens en matière de justice: vers plus d'équité » : HIIIL (août 2014), p. 20. Selon le sondage fait par HiiL, et en réponse à la question, « Comment devons-nous faire pour prévenir des conflits dans le futur? », 46% de participants ont répondu, « Ceux qui sont responsables doivent répondre de leurs actes, » et 41% ont souhaité que les leaders soient traduits en justice.

⁶⁵ Dans le préambule du document intitulé « Projet d'accord pour la paix et la réconciliation au Mali » (version du 27 novembre 2014), p. 1, la lutte contre l'impunité est reconnue comme un objectif nécessaire. Le même document fait également état de la création d'une commission internationale d'enquête, et mentionne « le caractère imprescriptible des crimes de guerre et crimes contre l'humanité, » mais aussi le rejet de l'amnistie pour les « auteurs des crimes de guerre et crime contre l'humanité, et violations graves des droits humains, y compris les violences sur les femmes, les filles et les enfants » (p. 13).

⁶⁶ Un élu local de la région de Douentza, s'exprimant sur le retour spontané de certains dignitaires religieux qui s'étaient enfuis lors de la reprise des territoires par les FAMA, déclarait que la « justice communautaire est plus forte que la justice étatique ».

⁶⁷ Un autre leader communautaire a constaté: « la justice nécessite l'intervention de l'Etat ; il se fait que l'Etat tarde à se redéployer ».

d'amélioration, afin de considérer les relations potentielles avec les pratiques sociales et religieuses.

A. Responsabilité criminelle internationale et nationale

Enquêtes et poursuites par la CPI

Après que le Ministre de la justice du Mali ait envoyé une demande à la CPI d'enquêter sur « les crimes les plus graves commis depuis le mois de janvier 2012 sur son territoire »⁶⁸, le BdP a ouvert une enquête sur la situation du Mali⁶⁹ le 16 janvier 2013⁷⁰. Le BdP conduit ainsi des enquêtes au Mali depuis lors et focalise son attention sur les crimes de guerre et sur les crimes contre l'humanité, même si à ce jour le BdP n'estime pas qu'il y ait des éléments pour penser que des crimes contre l'humanité ont été perpétrés au Mali. Depuis le 19 juillet 2012, une chambre préliminaire a été désignée pour suivre la situation au Mali⁷¹. Le BdP continue depuis lors ses enquêtes en vue de constituer des affaires en vue d'un examen de recevabilité par la chambre préliminaire II. L'examen de recevabilité des affaires⁷² qui émaneraient de la situation du Mali portera sur (1) la capacité ou la volonté de l'Etat malien à véritablement mener à bien les poursuites (2) l'existence des poursuites des mêmes faits et mêmes personnes au Mali ou dans un autre Etat ayant compétence de poursuivre (3) l'existence des jugements des personnes concernées pour les mêmes affaires et (4) la gravité des affaires. Ce sera sur la base des décisions de la Chambre préliminaire que la suite des procédures devant la CPI pourrait continuer, notamment des arrestations, des audiences de confirmation des charges et des procès. En novembre 2013, la Procureure de la CPI annonçait à Bamako que les enquêtes se poursuivaient et que la CPI n'avait à ce jour identifié aucun suspect⁷³.

Les procédures criminelles de la CPI rencontrent plusieurs défis. Du fait de son caractère subsidiaire/complémentaire (principe de la subsidiarité/complémentarité) des juridictions nationales, la CPI ne pourra couvrir qu'un nombre très limité des cas, laissant la majorité des affaires aux juridictions nationales. En plus, du fait du principe de la subsidiarité, les enquêtes du BdP seront butées à la réalité que les juridictions maliennes ont lancé des procédures qui n'existaient pas au moment du renvoi de la situation du Mali en juillet 2012. Pour certains dossiers que le BdP avait envisagé d'enquêter, et qui pourraient déjà faire l'objet des instructions des procédures nationales, le BdP justifierait difficilement que les juridictions maliennes ne sont pas capables ou manquent de volonté de mener à bien ces procédures. Un autre défi de taille est lié au fait que le GoM n'a pas correctement parachevé le processus d'adaptation de son arsenal répressif aux prescrits du Statut de Rome. En effet, bien que le Mali ait signé (17 juillet 1998) et ratifié le Statut de Rome (16 août 2000), il a fait

⁶⁸ Lettre no.0076/MJ-SG du 13 juillet 2012, portant objet: renvoi de la situation au Mali.

⁶⁹ Cour pénale internationale, Le Bureau du Procureur, *Situation au Mali – Rapport établi au titre de l'article 53-1*, 16 janvier 2013, p. 6

⁷⁰ Cour pénale internationale, Déclaration, 16 janvier 2013, Le Procureur de la Cour pénale internationale ouvre une enquête concernant les crimes de guerre commis au Mali : « Les critères juridiques sont remplis. Nous allons enquêter ».

⁷¹ Cour pénale internationale, La Présidence, Situation en République du Mali, Décision assignant la situation du Mali à la Chambre préliminaire II, no. ICC-01/12, p. 2

⁷² Statut de Rome de la Cour pénale internationale, art. 17

⁷³ Jeune Afrique – Mali : « la CPI n'a identifié pour l'instant aucun suspect de crimes de guerre » (11 janvier 2013).

une mise en œuvre incomplète dans le Code pénal de 2001⁷⁴ notamment en recourant à une incorporation partielle des définitions des crimes⁷⁵. En outre l'arsenal législatif et répressif maliens contient des dispositions qui sont en désaccord avec le Statut de Rome, notamment l'immunité parlementaire⁷⁶ et l'immunité juridictionnelle (existence de la Haute Cour de Justice)⁷⁷. Cette absence d'adéquation de l'arsenal répressif malien avec le système de la justice pénale internationale découlant du Statut de Rome et de ses autres instruments (à savoir les Eléments de crime et le Règlement de procédure et de preuve) fait que les communautés et victimes ne bénéficient pas des standards internationaux d'établissement des responsabilités pénales⁷⁸. Finalement, du fait de l'absence d'une représentation du BdP au Mali à ce jour, les enquêtes nécessiteront la coopération des juridictions maliennes, qui elles à leur tour éprouvent des difficultés à enquêter en dehors de Bamako.

Les procédures judiciaires nationales

Au point de vue national, deux procédures d'envergure s'attèlent sur le conflit déclenché en janvier 2012, à savoir les 200 dossiers dits du Nord et le dossier des 21 bérets rouges, qui concerne essentiellement des membres de la junte, dont le Général Haya Sanogo. Tous les deux dossiers sont en instruction devant le Tribunal de première instance de la Commune III (TPI) à la suite de la décision de la CS dessaisissant les juridictions du ressort duquel les crimes avaient été commis, à savoir, Gao, Tombouctou, Kidal et Mopti. Il y a également des dossiers qui sont ouverts au niveau des juridictions qui ont été redéployées au Nord au début de l'année 2014. En terme de couverture temporelle, les dossiers dits du Nord ne se limitent pas à la période allant de janvier 2012 à février 2013 (mois de la « libération » des territoires du Nord) mais couvrent également les événements de mai 2014 à Kidal et même certains faits de 2011, notamment le trafic d'armes et enlèvement à Hombori. Les 200 dossiers qui sont en instruction impliquent 250 à 300 personnes. Ces dossiers sont globalement de deux catégories : les dossiers mentionnés dans la décision de dessaisissement prononcé par la CS et les dossiers concernant les situations de violations de l'ordre publique survenues à la suite de la « libération ».

En ce qui concerne les crimes perpétrés par la junte, le juge d'instruction a fini (depuis début 2014) de préparer les dossiers qui n'attendent plus qu'à être envoyé en audiences pour jugement.

Les procédures devant les juridictions nationales en rapport avec les dossiers dits du Nord rencontrent plusieurs défis. Tout d'abord, l'insécurité qui continue à prévaloir au Nord du Mali fait que les magistrats instructeurs sont réticents à se déplacer au Nord et les communautés et les victimes ont peur de coopérer ou de faire des dénonciations. La mobilité des populations du Nord fait qu'il est difficile d'avoir des témoins clés, et la possession de plusieurs nationalités par les auteurs présumés rendant difficile leur arrestation/extradition (surtout étant donné la difficulté de coopération avec certains Etats pour l'arrestation des suspects et/ou la conduite des actes d'instruction en dehors

⁷⁴ Loi no. 01-079 du 20 août 2001, portant Code Pénal

⁷⁵ Loi no. 01-079 du 20 août 2001, arts. 30-32

⁷⁶ Constitution du Mali (décret no. 92 – 0731 P-CTSP), art. 62

⁷⁷ Arts. 95-96 de la Constitution et art. 613 du Code de procédure pénale (Loi no. 01-080 du 20 août 2001)

⁷⁸ Notamment la protection des victimes et des témoins, mais aussi la non application de la peine de mort pour les coupables des crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocide.

du Mali). Par conséquent, les instructions se déroulent essentiellement à Bamako, loin des lieux du crime ; ce qui rend difficile la formulation d'actes d'instruction convaincant. Les magistrats instructeurs sont limités à analyser les aveux et les dénonciations, au lieu de collecter les preuves sur terrain ; les objets physiques saisis au Nord ne sont pas systématiquement transmis avec les dossiers ; les pièces d'ouverture des dossiers, notamment les rapports de dénonciation et d'enquêtes provenant de la police judiciaire ne sont pas convaincantes ; et des organes non judiciaires s'immiscent dans les procédures pénales nationales (notamment les services de la Sécurité d'Etat).

Il faudrait mentionner que l'implication d'organes non judiciaires, tels que les services de la Sécurité d'Etat et les futurs centres d'écoute mobile (pour collecter les témoignages des violations des droits de l'homme), qui n'exercent habituellement pas des tâches de police judiciaire et poursuivent d'autres intérêts, risque d'être défavorable au bon déroulement d'enquêtes pénales, puisqu'elle crée une confusion dans la répartition des tâches et de compétences entre autorités et complique encore inutilement le processus judiciaire ordinaire⁷⁹.

A la lumière des développements ci-haut, les perspectives d'aboutissement positif des procédures judiciaires nationales sont aléatoires étant donné la précarité du système judiciaire à constituer des dossiers solides, crédibles et répondant à des standards pénaux modernes. La continuation des violations des droits de l'homme est un signal que les auteurs présumés des violations des droits de l'homme (présents et futurs) ne semblent pas craindre d'être appréhendés, jugés et punis par les instances judiciaires nationales et/ou internationales. La primauté des considérations relatives à la paix - notamment la libération de personnes détenues en rapport avec le conflit (comme mesure de confiance prévu par l'Accord de Ouagadougou) et récemment la libération de 4 détenus liés aux dossiers relatifs à l'insécurité qui prévalaient dans les régions du Nord avant le déclenchement de la rébellion en janvier 2012 - fait douter de l'efficacité de l'établissement des responsabilités pénales.

B. Responsabilités sociales et religieuses

Lors des séances organisées par ABA ROLI et au cours des échanges avec divers partenaires locaux, des faisceaux de l'existence des responsabilités et sanctions sociales ont été constamment identifiés. Ces faisceaux tendent à renseigner que les communautés ethniques et religieuses dans lesquelles les violations des droits de l'homme auraient été perpétrées ont développé des moyens d'établissement des responsabilités, dictés par les valeurs sociétales et religieuses. Ces pratiques semblent se fonder sur l'impérieuse nécessité de « récupérer » et « resocialiser » des membres des communautés, tout en punissant les actes qui ont perturbé l'ordre social. Dans le cercle de Douentza, par exemple, les membres des communautés qui s'étaient alliés aux occupants et qui avaient suivi les occupants dans leur retraite, retournent spontanément dans les communautés et/ou demandent d'être acceptés de nouveau dans les communautés.⁸⁰ Les communautés acceptent les membres qui retournent, mais leur imposent également des sanctions sous la forme de la déchéance sociale, notamment la perte de l'honneur et de la considération. Les paramètres déterminant de la sanction, et en même temps la condition pour l'acceptation du membre de la

⁷⁹ Entretien avec une équipe de JRR en fin de mission exploratoire au Mali (juillet 2014)

⁸⁰ Il semblerait qu'il y a même des membres d'une famille qui se seraient opposés lors de l'occupation, certains soutenant l'occupation et d'autres la rejetant.

communauté, serait la reconnaissance des torts commises ou l'expression du remords. Il semblerait que l'indignation - que les membres de la communauté faisant l'objet des sanctions sociales subissent - est une satisfaction pour la victime.

Toujours dans le cercle de Douentza, les Imams qui s'étaient alliés aux occupants et qui retournent dans les communautés ne font pas l'objet des actes de vengeance ; ils sont acceptés dans les communautés religieuses, mais ne sont plus autorisés à jouer un rôle primordial dans les affaires religieuses. Il y aurait une sorte de conviction que la punition des personnes de leur rang appartient à Dieu. Ce qui fonderait la pratique reconnue comme étant le « *musalaha* », qui peut être résumée en « laisser Dieu faire ce qu'il doit faire ». Tel semble être le cas du marabout Aly Barayi, qui était considéré comme, « *le plus propre, le plus écouté et connaisseur coranique* » du cercle. Lors de l'occupation, il se serait allié au MUJAO. Il semble qu'il aurait fui au Burkina Faso lorsque les FAMA avaient repris Douentza. Ayant appris qu'il n'y avait pas des actes de vengeance contre ceux qui avaient composé avec le MUJAO, il est rentré à Douentza, mais se trouve être déchu de ses prérogatives de juge musulman⁸¹.

Les pratiques d'établissement des responsabilités sociales et religieuses, comme celles de Douentza, ne peuvent pas être généralisées ou reproduites dans toutes les communautés. Les responsabilités sociales répondent à des paramètres qui diffèrent selon les cultures et les contrées, faisant d'elles une notion dont il est difficile de prédire les modes opératoires et les dénouements. Il semble, cependant, qu'il y a des éléments qui confirment qu'elles remplissent une fonction réparatrice et/ou restauratrice à laquelle les communautés et les victimes adhèrent.

C. Possibilité d'intégration des systèmes de responsabilité

Les responsabilités criminelles prendront longtemps à se matérialiser et une fois qu'elles deviendront une réalité, elles ne s'appliqueront qu'à un nombre très limité des auteurs présumés. L'absence ou la lenteur de l'établissement des responsabilités criminelles peuvent résulter en une sorte de *sentiment d'impunité de fait*, car les communautés et les victimes continueront à ressentir un besoin de voir les auteurs présumés répondre de leurs crimes. Il serait donc bénéfique de réfléchir à un système intégré d'établissement des responsabilités pour les violations des droits de l'homme commises lors de la crise de 2012.

Catégorisation des incriminations

Un tel système intégré devrait être basé sur une catégorisation des incriminations qui établit les différents degrés d'atteintes pour lesquelles des formes de responsabilité distinctes seraient applicables. Cette catégorisation s'opérera sur la base de la reconnaissance des principes internationaux et nationaux, notamment l'imprescriptibilité des crimes de guerre, crimes contre l'humanité et autres violations graves des droits de l'homme qui justifient qu'aucune forme d'impunité contre ces crimes ne peut être tolérée. Sur la base de cette catégorisation, il y aura une clarification sur les incriminations pour lesquelles les responsabilités criminelles doivent être établies et les incriminations sur lesquelles il pourrait y avoir lieu de tergiverser (c'est-à-dire celles qui peuvent être l'objet des classements, de mesures de grâce, de responsabilités traditionnelles ou

⁸¹ Lors des séances de dialogue communautaire de ABA ROLI à Douentza, un participant disait à ce propos: « *il fut jadis grand, maintenant il est petit* ».

religieuses). La catégorisation pourrait aussi identifier les incriminations spécifiquement militaires pour lesquelles la justice militaire pourra intervenir⁸² et des incriminations commises le long du conflit de janvier 2012 qui ne sont pas bien prises en compte par la législation existante au Mali, notamment les incriminations liées aux activités des combattants étrangers.

Identification des degrés d'imputabilité

Après une telle catégorisation, il serait fondamental d'identifier les degrés d'imputabilité, c'est à dire la détermination des actions probatoires, susceptibles d'engager la responsabilité criminelle de personnes qui les ont posé. Cette éventualité serait utile notamment dans les cas où les responsables des actes – catégorisés comme ne devant pas faire l'objet des poursuites pénales – ne seront pas poursuivis (amnistie sur la base de clarification des infractions/atteintes de moindre importance) ou ne peuvent pas être poursuivis (impossibilité de les localiser, décès des auteurs présumés, prescription pénale, accord de paix) ou en mesure de payer les dommages et intérêts. Etablir l'imputabilité de ces individus aurait l'avantage d'établir des narratifs sur les actes commis par ces individus et la souffrance endurée par les communautés et victimes ; reconnaître les souffrances subies par les victimes et les communautés ; et assurer un effet de non répétition, par le truchement des déchéances sociales ou des repentances actives (là où cela est nécessaire et volontaire).

Attribution des rôles aux institutions d'établissement des responsabilités

Enfin, il serait utile d'attribuer (ou de reconfirmer) des rôles aux institutions judiciaires et non judiciaires existantes et ceux qui peuvent être créées (ou en cours de création). Ceci devrait commencer avec la réaffirmation des compétences des cours et tribunaux pour les atteintes à l'ordre public qui feront l'objet des poursuites judiciaires. Ensuite, il s'agira de donner à la CVJR un rôle de prendre en charge des cas qui ne seront pas poursuivis par les cours et tribunaux, et octroyer à la CVJR le pouvoir d'accompagner et formaliser les processus de retour des réfugiés/déplacés dans lesquels il y a eu des repentances actives ou aussi de formaliser les procédés communautaires (d'intégration des personnes qui retournent ou des réparations) intervenus en marge et en l'absence du GoM. Finalement, la Commission nationale pour le désarmement, la démobilisation, la réintégration et la réinsertion (DDRR)⁸³ devrait prendre en considération la catégorisation des incriminations. Les personnes qui auraient commis des incriminations et qui doivent être poursuivies ne devraient pas bénéficier des mesures de réintégration et de réinsertion et les personnes dont l'imputabilité devrait être établie ne devraient pas se servir de la Commission comme un facteur de « blanchissement » ou d'exonération.

⁸² Le Code de justice militaire (Loi no. 95-042/AN-RM du 20 avril 1995) prévoit des incriminations qui sont spécifiques aux militaires, telles que l'insoumission, la désertion, la mutilation volontaire, la capitulation, la trahison et le complot militaire, pillages, destructions, faux, falsification, détournements, usurpation d'uniformes, de décorations, de signes distinctifs et emblèmes ainsi que l'insubordination.

⁸³ Cette commission est prévue par le chapitre 8 (cantonnement et désarmement, démobilisation, réintégration et réinsertion) du document intitulé « Projet d'accord pour la paix et la réconciliation au Mali » (version du 27 novembre 2014).

IV. Réparations

Les réparations pour les souffrances et dommages subies tout au long de la crise de janvier 2012 sont un sujet abordé souvent avec passion et intérêt aussi bien dans les séances de dialogue communautaires que dans toutes les délibérations et échanges qu'ABA ROLI a organisé ou auxquels ABA ROLI a participé. Par exemple, dans plusieurs cercles de la région de Mopti – où le conflit militaire a été de moindre intensité, à l'exception du cercle de Douentza – les besoins en réparations sont constants. Dans la plupart des cas, les réparations sont assimilées aux compensations financières.

A ce jour, les réparations sont régies par 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. La loi a été organisée pour s'appliquer aux événements de la rébellion et aux conséquences du coup d'état de mars 2012. Son champ d'application s'élargit à toutes les périodes jusqu'à la reconquête intégrale du territoire et à la sécurisation du pays.⁸⁴ La loi donne aussi une définition des victimes qui bénéficieront de cette loi (« des personnes civiles et militaires ayant subi des préjudices corporels ou matériels et les ayant droit des personnes décédées »⁸⁵) et conditionne l'accès aux réparations à l'établissement des liens entre le préjudice subi et le dommage qui en est résulté.⁸⁶ Finalement, la loi place le régime de réparations sous une commission d'évaluation, de recensement et d'indemnisation des victimes⁸⁷.

La loi no. 2012-025 a certes le mérite d'exister, mais présente des insuffisances qui doivent être modifiées pour une meilleure prise en charge des besoins en réparations des communautés et victimes affectées par la crise déclenchée en janvier 2014. En particulier, la dénomination de la loi donne déjà une orientation très réductrice des réparations, dans le sens qu'elle réduit la conception des réparations aux compensations. Les « 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 »⁸⁸ donnent une base indicative pour orienter un programme ou une politique de réparations. Ils donnent une indication des formes des réparations comme consistant en des actions poursuivant les objectifs suivants: la restitution ; l'indemnisation ; la réadaptation ; la satisfaction ; et les garanties de non-répétition.

Les dialogues communautaires sur la justice transitionnelle ainsi que les plateformes d'échanges organisées avec diverses opinions au Mali, nous permettent de soutenir qu'une politique efficace de réparations au Mali devrait inclure les éléments non exhaustifs suivants : la reconnaissance des douleurs et souffrances subies par les communautés et les victimes ; des éléments d'indemnisation ; la prise en charge médicale et psychologique des victimes des événements et violations des droits de l'homme ; l'organisation des funérailles et l'enterrement dignes pour les victimes qui ont péri suite aux violations des droits de l'homme commises durant la crise ; l'établissement de la mémoire collective sur les événements et les violations des droits

⁸⁴ 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, art. 1.

⁸⁵ Idem, art. 2

⁸⁶ Idem, art. 3

⁸⁷ Idem, art. 4

⁸⁸ Résolution 60/147 adoptée par l'Assemblée générale le 16 décembre 2005

de l'homme ainsi que les faits qui font l'objet d'unanimité au sein des communautés et victimes ; l'assurance que des auteurs présumés des violations des droits de l'homme ne seront pas intégrés dans les forces de sécurité maliennes (armée, sécurité d'Etat, garde nationale, police). La loi d'indemnisation devrait aussi préciser son champ d'application de manière à ne pas la rattacher à des événements qui peuvent être sujets à controverse ou diviser davantage les communautés et victimes. Finalement le travail de sélection minutieuse des événements et violations des droits de l'homme devant faire l'objet des réparations devrait être opéré pour éviter la discrimination, l'opprobre et la déception dans les programmes de réparation au Mali.