

Au-delà de la dichotomie : accepter le pluralisme juridique au Mali et en réconcilier les composantes

Erwin van Veen
Diana Goff
Thibault Van Damme

Rapport de la CRU



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations



Clingendael

Netherlands Institute of International Relations

Au-delà de la dichotomie : accepter le pluralisme juridique au Mali et en réconcilier les composantes

Erwin van Veen
Diana Goff
Thibault Van Damme

Rapport de la CRU
Novembre 2015

Le Programme
Sahel est
financé par le



Novembre 2015

© Institut Néerlandais des Relations Internationales 'Clingendael'

Photo de couverture : Toguna, bâtiment public pouvant être utilisé dans le cadre de règlements judiciaires coutumiers.

© Leslie Lewis

Tous droits réservés. Aucun extrait du présent ouvrage ne peut être reproduit, archivé dans un système d'extraction de données ou transmis, sous quelque forme et par quelque moyen que ce soit – électronique, mécanique, photocopie, enregistrement ou de toute autre manière – sans l'accord écrit préalable de ses auteurs ou ayants droit.

À propos des auteurs

Erwin van Veen est chargé de recherche senior auprès de la Conflict Research Unit du Institut Néerlandais des Relations Internationales 'Clingendael'. Il s'efforce de comprendre les politiques et les dynamiques de changement relatives à la sécurité et à la justice, ainsi que les dynamiques de conflit modernes et la nature des processus de paix qui y sont associés.

Diana Goff est chargée de recherche auprès de la Conflict Research Unit du Institut Néerlandais des Relations Internationales 'Clingendael'. Ses recherches portent essentiellement sur la compréhension des dynamiques qui orientent l'action et l'organisation judiciaires dans des environnements précaires, y compris l'accès à la justice ainsi que les justices réparatrice, transitionnelle et coutumière.

Thibault Van Damme est assistant de recherche au sein de la Conflict Research Unit du Institut Néerlandais des Relations Internationales 'Clingendael'. Ses recherches ont pour objectif principal de mieux comprendre les dynamiques politiques et de sécurité au sein des environnements fragiles d'Afrique.

À propos de la Conflict Research Unit

L'Institut Néerlandais des Relations Internationales 'Clingendael' est à la fois une cellule de réflexion et une académie diplomatique pour les questions internationales. La Conflict Research Unit (CRU) est une équipe spécialisée au sein de l'institut qui mène des projets de recherche appliquée axés sur la politique et qui développe des outils pratiques susceptibles d'aider des organisations gouvernementales et non gouvernementales nationales et multilatérales à remplir leurs missions dans des situations de précarité ou de conflit.

Institut Clingendael
Boîte postale 93080
2509 AB La Haye
Pays-Bas

Adresse e-mail : cru@clingendael.nl
Site Internet : <http://www.clingendael.nl/cru>

Index

Synthèse	1
Remerciements	2
Résumé exécutif	4
Préambule	10
1 Comprendre la situation politique : les moyens de rendre la justice dans un État dominé par l'exécutif	14
Une tâche inachevée : (i) de l'État à la nation ?	14
Une tâche inachevée : (ii) d'un gouvernement dominé par l'exécutif à une gouvernance représentative ?	20
2 Identifier les contraintes systémiques de la justice : lorsque la forme l'emporte sur la fonction	28
Pourquoi le Mali a-t-il maintenu un système judiciaire importé après son accession à l'indépendance ?	28
Quatre facteurs de dysfonctionnement systémique : complexité, langue, coût et culture	30
3 Examiner les opérations : efficacité des systèmes judiciaires maliens et changements à y apporter	42
Droit coutumier : les défis de l'égalité, de la transparence et de la fragmentation	42
Justice étatique : corruption et défis en matière de ressources	47
Justice transitionnelle : aller au-delà d'une solution toute faite ?	56
Améliorer la justice étatique : les limites de l'approche « classique » de la réforme	61
Conclusion: la voie à suivre est-elle de créer un système judiciaire hybride ?	67
Annexe 1 Méthodologie	74
Bibliographie	75

Synthèse

Ce rapport soutient et justifie que, à court et moyen terme, de meilleurs résultats en matière de justice ne peuvent être atteints qu'en stimulant une meilleure reconnaissance mutuelle, et en développant des synergies, entre les systèmes judiciaires coutumiers et étatiques du Mali, tous deux étant dès lors considérés comme des composantes à peu près égales de l'« écosystème judiciaire » du pays. Accepter que l'État malien n'a pas le monopole de la justice, qu'il ne parviendra pas à l'avoir et ne devrait pas y aspirer dans les prochaines décennies est une donnée fondamentale si l'on souhaite améliorer la façon dont la justice est rendue dans les affaires qui concernent les Maliens dans leur vie quotidienne. Dans la mesure où pareille entreprise sera controversée, une approche progressive est nécessaire afin de déterminer les orientations de développement envisageables et réalisables. Un processus en cinq étapes peut y contribuer :

1. Dresser un état des lieux de la nature et de la légitimité des divers systèmes judiciaires que connaît le Mali en vue de mieux évaluer la qualité de leurs résultats et leur potentiel de développement.
2. Organiser des « sommets judiciaires » dans tout le Mali afin de discuter des problèmes rencontrés par les citoyens maliens vis-à-vis de leurs systèmes judiciaires ainsi que de la manière de les résoudre par le biais de mécanismes judiciaires étatiques et coutumiers.
3. Recourir plus fréquemment aux services des hauts représentants du droit coutumier en leur qualité d'auxiliaires de la justice d'État afin de multiplier les occasions de rencontre et de partage entre les différents éléments du pluralisme judiciaire Malien.
4. Œuvrer pour que soient reconnus de façon juridique et formelle les systèmes judiciaires coutumiers qui bénéficient d'un degré suffisant de légitimité populaire et qui sont favorables à un processus de développement afin d'offrir aux Maliens des « voies de recours judiciaire » mieux coordonnée.
5. Imaginer le visage futur du système judiciaire malien sur la base des étapes 1 à 4, en s'appuyant sur les atouts des mécanismes étatiques et coutumiers tout en modernisant l'appareil et en lui conservant sa cohérence à l'égard de la culture du pays.

Remerciements

Nous tenons à remercier la Nationale Postcode Loterij (loterie nationale néerlandaise), qui a généreusement parrainé le programme Sahel de la Clingendael Conflict Research Unit, dont le présent rapport est un des produits. Sans ce soutien, l'élaboration du présent rapport n'aurait pas été possible.

Nous souhaiterions également exprimer notre gratitude envers Lalla Mariam Haidara du CERCAD (Bamako, Mali), qui nous a aidé à identifier les personnes à interviewer pour cette étude, nous a permis de les rencontrer et nous a prodigué ses conseils afin de replacer dans leur contexte certaines des constatations qui ressortent des interviews.

Nous sommes aussi redevables de l'aide qui nous a été fournie par le D^r Abraham Bengaly et son équipe à l'Observatoire des Droits Humains et de la Paix (ODHP, Bamako, Mali) – constituée des membres suivants : Aguisa Ag Mohamed, Abdoulaye Moussa, Yaya Sidibé et Bocar Kalil –, qui ont mené des recherches essentielles sur l'« état de la justice » au nord du Mali, recherches que nous avons utilisées pour rédiger le présent rapport. Ils ont réalisé ces travaux dans un délai très court, mais avec rigueur analytique. Se rendre à Tombouctou, Gao et Kidal peut être risqué : nous leur sommes donc reconnaissants d'avoir réussi à mener à bien leur mission sans incident.

L'analyse qui est à la base du présent rapport a été effectuée en parallèle avec une analyse plus spécifique du processus pénal au Mali : ainsi nous avons pu utiliser les ressources et les conclusions des deux analyses, ce qui a permis d'en améliorer le contenu. Nous remercions Roelof Haveman (ambassade des Pays-Bas à Bamako, Mali) et Jan McArthur (International Development of Law Organization) d'avoir rendu cette collaboration possible.

Nous avons également beaucoup apprécié les conseils rapides et judicieux de Thomas Gilchrist (consultant indépendant en matière de droits de l'Homme et de différends) et de Grégory Chauzal (Institut Clingendael). L'un et l'autre nous ont apporté leur concours en plusieurs occasions lorsque nous cherchions à comprendre et à replacer dans leur contexte certains aspects des efforts internationaux visant à soutenir le système judiciaire malien.

Enfin, nous tenons à remercier Malick Coulibaly (ancien ministre de la Justice du Mali), Mamadou Ba (conseiller « État de droit » à l'ambassade des Pays-Bas au Mali), Jan de Vries (Netherlands Helsinki Committee) et Jort Hemmer (Institut Clingendael) pour la relecture du présent rapport. Jane Carroll a révisé le texte avec l'efficacité et la qualité que nous lui connaissons, et Textcetera a assuré sa composition. Les infographies ont été conçues par Frédéric Ruys (Vizualism) et l'excellente traduction a été réalisée par Tekschrijvers. Merci à tous.

Le contenu du présent rapport, ainsi que toute erreur qu'il pourrait contenir, demeurent bien entendu la responsabilité de ses auteurs.

Résumé exécutif

La crise de 2012 au Mali n'a pas eu pour seul effet de rendre encore plus urgent le besoin d'une solution aux atrocités systématiques commises au cours des différents conflits dans les régions du Nord, elle a également mis en lumière une crise de gouvernance plus profonde à l'échelle du pays, qui se traduit notamment par une justice gravement défaillante. Une justice inachevée réduit la capacité des Maliens à régler pacifiquement leurs différends ; elle sape le contrat social entre l'État et les citoyens et fait obstacle au développement. Le présent rapport, qui s'adresse à un public mixte de décideurs de haut niveau et d'experts fonctionnels – tant maliens qu'internationaux –, examine comment la justice malienne pourrait être améliorée grâce à des efforts qui constitueraient un élément clé d'une stratégie générale en vue d'aider le pays à regagner, au moins partiellement, le statut de « démocratie émergente », qui lui avait valu tant d'éloges avant 2012.

La thèse essentielle du présent rapport est qu'à court et moyen terme, on ne pourra parvenir à de meilleurs résultats en matière de justice que si une plus grande reconnaissance mutuelle est encouragée, et si des synergies se développent, entre les systèmes judiciaires coutumiers et étatiques du Mali, tous deux étant alors considérés comme des composantes à peu près égales de l'« écosystème judiciaire » du pays. Accepter que l'État malien n'a pas le monopole de la justice, qu'il ne parviendra pas à l'avoir et ne devrait pas y aspirer dans les prochaines décennies est une donnée fondamentale si l'on souhaite améliorer la façon dont la justice est rendue dans les affaires qui concernent les Maliens dans leur vie quotidienne. Les preuves à l'appui de cette thèse se résument en trois séries d'observations.

Premièrement, au niveau politique, la hiérarchisation non résolue des identités au Mali, comme les divers soulèvements touareg en ont apporté la preuve très claire, continue d'entraver la création et l'acceptation d'une conception de la justice qui soit légitime et partagée par l'ensemble de la classe politique malienne. Au Nord en particulier, la justice étatique est ressentie comme l'expression de la puissance de l'État et est considérée comme son prolongement. Quant à la grande diversité de mécanismes judiciaires coutumiers au Mali, si elle reflète un fort sentiment d'identité commune, elle se limite de façon caractéristique à un groupe ethnique particulier et ne s'applique pas à l'échelle nationale. La mainmise du pouvoir exécutif malien sur l'État constitue un autre problème de nature politique. Celle-ci perpétue le rapt de l'appareil politique et de l'administration par un petit cercle d'élites, et fait le jeu des personnes qui veulent utiliser la fonction publique, ou en abuser, à des fins personnelles. Tout ceci fait qu'il est pratiquement impossible pour l'État de garantir la justice en tant que service public impartial. Les autorités judiciaires coutumières du Mali, elles aussi, montrent parfois des signes

de mainmise de l'exécutif, dès lors que leurs membres ne sont pas nécessairement des experts en droit et qu'ils peuvent associer dans leurs rôles des prérogatives de nature exécutive à des éléments judiciaires. Néanmoins, les abus trouvent leurs limites dans le fait que les détenteurs du pouvoir exécutif local sont visibles et qu'ils sont proches des communautés qu'ils servent. Les mécanismes judiciaires coutumiers renvoient toutefois à des valeurs sociales conservatrices qui ne respectent pas forcément les droits constitutionnels accordés aux Maliens.

Deuxièmement, au niveau systémique, il est difficile de gérer de façon efficace l'administration de l'appareil judiciaire à l'échelle de l'État en raison de sa complexité. Celle-ci résulte principalement de l'importation d'un système judiciaire étranger (français) sans que celui-ci ait fait l'objet d'une adaptation adéquate pour s'harmoniser avec l'histoire du Mali, ses capacités et ses ressources. Pour pouvoir fonctionner, ce système exige un écosystème institutionnel mature, ce dont le Mali ne dispose pas. Par conséquent, la complexité du système en limite l'accès. On peut citer, parmi les autres facteurs qui rendent le système judiciaire étatique du Mali inaccessible au citoyen moyen, l'emploi généralisé de la langue française, les coûts d'accès à la justice et d'utilisation de celle-ci, ainsi que le décalage culturel lié au caractère plus procédural et plus répressif du système par rapport aux pratiques judiciaires coutumières du Mali, plus informelles et plus axées sur la réconciliation. D'une façon générale, les pratiques judiciaires coutumières sont beaucoup plus simples, plus accessibles du point de vue linguistique, et moins coûteuses. Elles correspondent également mieux à la culture du pays et à sa conception de la justice. En revanche, et cela pose un problème, leur fragmentation crée un manque de transparence des décisions de justice qu'elles engendrent et une difficulté de prévision de celles-ci puisque les autorités coutumières ne jouissent que d'une couverture territoriale restreinte, qu'elles sont moins liées par la jurisprudence et qu'elles ne consignent pas nécessairement leurs décisions par écrit.

Troisièmement, du point de vue opérationnel, la justice étatique souffre de corruption endémique et d'une pénurie généralisée de ressources tangibles et intangibles. Cette pénurie est aggravée par une répartition limitée et une mauvaise utilisation des moyens existants. Toujours au niveau opérationnel, les autorités coutumières ont peu de pouvoir lorsqu'il s'agit de faire exécuter les décisions de justice. Elles n'échappent pas non plus à un certain degré de corruption.

Ces trois séries d'observations tendent à prouver que la grande majorité des Maliens continue de privilégier les mécanismes de droit coutumier pour régler les différends, malgré les problèmes qu'ils posent. Non seulement il est fréquemment fait appel à eux, mais ces mécanismes ont aussi bonne réputation. En revanche, il convient de noter que ce n'est que tout récemment que se font jour les premiers « retours sur investissement » de plus d'une décennie d'efforts déployés pour améliorer la justice étatique – avec un soutien international important. Et pourtant, de tous les systèmes judiciaires du Mali, c'est celui administré par l'État qui est potentiellement le plus apte à garantir l'égalité

devant la loi des Maliens et à offrir le cadre juridique le mieux adapté aux exigences du 21^{ème} siècle puisque ce système est à l'échelle du pays.

Ce constat donne à penser qu'une stratégie « hybride » à moyen terme (sur une période d'environ 10 à 20 ans), mêlant des éléments coutumiers et étatiques, devrait être associée à une stratégie à long terme (sur une période d'environ 20 à 40 ans) qui leverait progressivement les obstacles politiques ayant empêché jusqu'ici le développement de la justice étatique dans le pays, afin d'améliorer de façon durable la qualité du système judiciaire malien. S'agissant de la stratégie à court et à moyen terme, il n'existe aucune alternative réaliste à la promotion d'une plus grande reconnaissance mutuelle, et de synergies, entre les systèmes judiciaires coutumiers et étatiques du Mali. Une telle entreprise étant controversée, il est nécessaire de procéder par étapes pour identifier les axes de développement acceptables et réalisables. Le processus en cinq étapes décrit ci-dessous peut y contribuer :

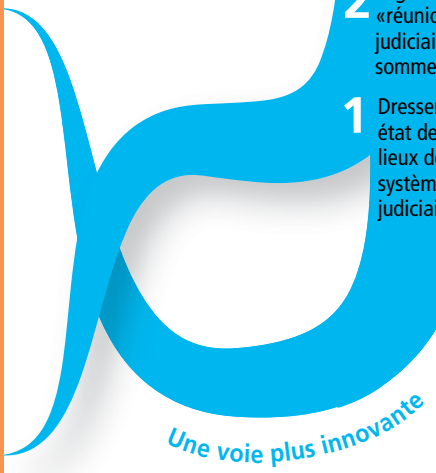
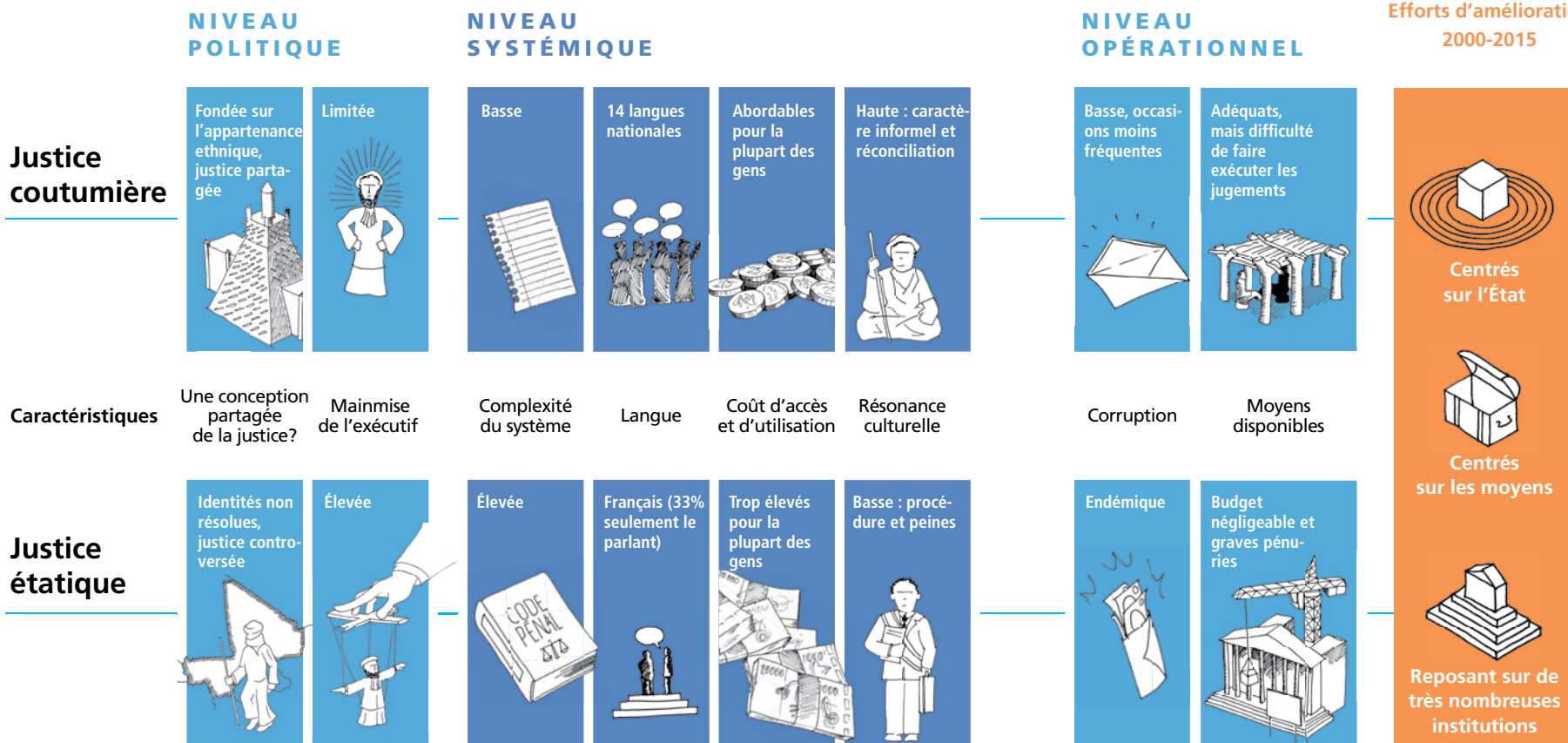
1. Dresser un état des lieux de la nature et de la légitimité des divers systèmes judiciaires que connaît le Mali en vue de mieux évaluer la qualité de leurs résultats et leur potentiel de développement.
2. Organiser, sur la base de cet état des lieux, des « réunions judiciaires au sommet » dans tout le Mali afin de discuter des problèmes rencontrés par les citoyens maliens vis-à-vis de leurs systèmes judiciaires, de la façon de résoudre ces problèmes de façon innovante et du rôle que les mécanismes judiciaires étatiques et coutumiers du Mali peuvent jouer à cet égard.
3. Recourir plus fréquemment aux services des hauts représentants du droit coutumier en leur qualité d'auxiliaires de la justice d'État afin de multiplier les occasions de rencontre et de créer un partage d'expériences susceptible de favoriser la coopération entre systèmes, voire d'aboutir à la création d'un seul et même système à long terme. Une telle initiative pourrait en outre avoir pour avantage pratique de réduire la charge de travail des juridictions étatiques et d'améliorer la mise en œuvre des décisions de justice coutumière.
4. Œuvrer pour que soient reconnus de façon juridique et formelle les systèmes judiciaires coutumiers qui bénéficient d'un degré suffisant de légitimité populaire et qui sont favorables à un processus de développement visant à garantir un meilleur usage des ressources judiciaires existantes et à offrir aux Maliens des « voies de recours judiciaire » mieux coordonnées.
5. Imaginer le visage futur du système judiciaire malien sur la base des étapes 1 à 4, en s'appuyant sur les atouts des mécanismes étatiques et coutumiers tout en modernisant l'appareil et en lui conservant sa cohérence à l'égard de la culture du pays.

Au-delà de la dichotomie: pour une justice innovante au Mali

Une plus grande reconnaissance mutuelle entre les systèmes judiciaires étatiques et coutumiers du Mali offre aux citoyens un éventail de possibilités librement intégrées ayant pour résultat une meilleure justice.

Situation future

- 5 Imaginer le visage futur du système judiciaire malien
- 4 Œuvrer à la reconnaissance des mécanismes judiciaires coutumiers dans le droit positif
- 3 Recourir plus fréquemment aux services des chefs du droit coutumier en leur qualité d'auxiliaires de la justice étatique
- 2 Organiser des «réunions judiciaires au sommet»
- 1 Dresser un état des lieux des systèmes judiciaires



Préambule

Les événements violents de 2012 ont mis en lumière un certain nombre d'obstacles au développement, obstacles auxquels l'État et la société maliens continuent d'être confrontés. Parmi ces obstacles, on peut citer le caractère immuable des frontières identitaires qui attise les conflits, un profond manque de confiance de certains groupes sociaux envers l'État, ainsi que des niveaux élevés d'insécurité et d'injustice. À cela s'ajoute un système politique mal adapté pour la fourniture de biens publics à la population malienne et un manque de services publics essentiels dans tout le pays, notamment une infrastructure adéquate, la protection des droits de propriété et des soins de santé d'un niveau satisfaisant.¹

Deux séries de problèmes – l'une relevant des faits, l'autre de la perception – ont compliqué les efforts mis en œuvre en vue de lever ces obstacles. Au niveau des faits, il est évident que les besoins du développement au Mali dépassent de loin les moyens censés mettre en place les politiques voulues et les mesures nécessaires pour y répondre. Même si c'est le cas de la plupart des sociétés, le rang du Mali dans le classement mondial 2014 du PNUD selon l'indice de développement humain (176^{ème} position sur 187) donne à penser que les défis que le pays doit relever constituent une véritable gageure.² De plus, le Mali est un État constitué d'une part de territoires de taille relativement modeste à densité de population moyenne à élevée, et d'autre part de vastes territoires faiblement peuplés. Cette situation fait qu'un développement très étendu et qui comprendrait davantage de zones – autres que celles qui sont les plus densément peuplées – est politiquement peu attrayant et coûteux sur le plan financier.³

1 Pour un aperçu historique des racines du conflit dans le Nord et la persistance historique de tels obstacles : Chauzal, G. et Van Damme, T., *The Roots of Mali's Conflict: Moving beyond the 2012 Crisis*, La Haye, the Clingendael Institute, Conflict Research Unit, 2015 ; Lecocq, B., *Disputed Desert: Decolonization, Competing Nationalisms and Tuareg Rebellions in Northern Mali*, Boston, Brill, 2010.

2 Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), *Pérenniser le progrès humain : réduire les vulnérabilités et renforcer la résilience*, New York, Rapport sur le développement humain, 2014.

3 À propos du défi que représente l'affirmation de l'autorité en pareil cas : Herbst, J., *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*, édition révisée, Princeton, Princeton University Press, 2014. L'auteur utilise l'expression « pays d'hinterland » pour décrire la palette de superficies et de densités qui caractérise le Mali (voir aussi la note de bas de page 2). Alors que le contrôle politique est clair dans les pays d'hinterland, ces pays rencontrent d'énormes difficultés en termes de contrôle et de développement du territoire.

Quant à la façon dont de nombreux citoyens maliens perçoivent leur gouvernement, ils le jugent inefficace, corrompu et ne servant que ses propres intérêts.⁴ Les attitudes vont d'une profonde méfiance à l'égard de l'État, ainsi qu'on l'observe au Nord, à un dégoût pour son caractère corrompu au Sud. Ces attitudes suggèrent que l'appareil politique et administratif chargé d'effectuer et de mettre en œuvre les choix de développement inclusifs est sérieusement défaillant. Enfin, plus récemment, la communauté internationale a interprété sans hésitation la crise de 2012 comme un « parfait exemple de tempête de sable » de criminalité organisée et de terrorisme frappant la région élargie du Sahel, ayant pour corollaire un défaut d'attention pour les questions de sécurité, négligeant de ce fait des causes de crise plus profondes.⁵

Pris ensemble, ces facteurs contribuent à créer un environnement dont il est extrêmement difficile de s'extraire. Ils suggèrent également qu'une stratégie ambitieuse est nécessaire pour aider le Mali à retrouver des aspects – réels ou imaginés – de son statut de « démocratie émergente » qui lui avait valu tant d'éloges avant 2012. Le présent rapport examine comment les efforts déployés pour améliorer le système judiciaire malien pourraient constituer un élément clé d'une telle stratégie de relèvement.

Le rapport fait valoir et démontre l'argument selon lequel, à court et moyen terme, de meilleurs résultats de justice ne peuvent être obtenus qu'en encourageant une plus grande reconnaissance mutuelle et en favorisant des synergies entre les systèmes judiciaires coutumiers et étatiques du Mali, tous deux étant alors considérés comme des composantes à peu près égales de l'« écosystème judiciaire » du pays. Accepter que l'État malien n'a pas le monopole de la justice, qu'il ne parviendra pas à l'avoir et qu'il ne devrait pas y aspirer dans les prochaines décennies est une donnée fondamentale si l'on souhaite améliorer la façon dont la justice est rendue dans les affaires qui concernent les Maliens dans leur vie quotidienne. Les preuves disponibles suggèrent que poursuivre les efforts de réforme du système judiciaire au moyen de vastes initiatives centrées sur l'État et initiées au plus haut niveau ne permettra probablement pas d'offrir une meilleure justice. Au contraire, cela risque de provoquer un gaspillage des ressources et une certaine frustration. En revanche, de modestes améliorations renforçant de façon organique les aspects efficaces des différents et nombreux systèmes judiciaires du Mali semblent ouvrir une voie plus prometteuse vers une meilleure justice.

4 Par exemple : Afrobaromètre, *Le citoyen, l'État et la corruption*, Sikasso, Présentation sur les résultats du round 5 des enquêtes Afrobaromètre au Mali, 2013 ; différentes interviews individuelles, Van Veen, E. et Goff, D., Bamako, 27 mars-3 avril 2015 ; Chauzal et Van Damme (2015), *op. cit.* ; Briscoe, I., *Crime after Jihad: Armed Groups, the State and Illicit Business in Post-Conflict Mali*, Clingendael CRU Report, La Haye, The Clingendael Institute, Conflict Research Unit, 2014.

5 International Crisis Group, *Le Sahel central : au cœur de la tempête*, Rapport Afrique n° 227, 2015a.

Bien qu'elle soit corroborée dans le reste du présent rapport, cette affirmation n'en reste pas moins délicate et politiquement chargée à une époque où la notion d'État telle que définie par Weber continue de s'imposer et où les frontières coloniales demeurent intangibles. Par conséquent, une stratégie politique est indispensable pour agir dans le sens des observations que préconise le rapport. De judicieuses initiatives concrètes sont tout aussi importantes. C'est pour cette raison que le présent rapport s'adresse à un public mixte de décideurs de haut niveau et d'experts fonctionnels – tant maliens qu'internationaux –, prêts à réfléchir en-dehors des sentiers battus et à se départir de l'idée que la justice est une prérogative qui ne relève que de l'État.

Une étude de la justice au Mali est pertinente à plusieurs égards. Premièrement, les atrocités commises au Mali au cours du conflit de 2012, tant par les forces de sécurité de l'État, que par des groupes radicaux et des insurgés, ont rendu encore plus urgent le besoin que la justice soit effectivement rendue dans le Nord si l'on souhaite réparer le contrat social entre l'appareil d'État basé à Bamako et les citoyens établis dans ces régions.⁶ Deuxièmement, un nombre important d'injustices commises par l'État et qui doivent faire l'objet d'un règlement au Nord ont également été observées ailleurs dans le pays. Il en va de même, dans une moindre mesure, pour des atrocités commises dans le cadre du conflit de 2012, en plus d'affaires de corruption et de mise en détention illégale. Une justice plus équitable et de meilleure qualité est essentielle pour affermir la légitimité de l'État et prévenir des troubles sociaux. Troisièmement, un système judiciaire amélioré, offrant davantage de voies de recours, de responsabilité et une plus grande transparence, peut être synonyme de progrès dans un certain nombre de domaines importants pour le développement. On peut notamment citer des procédures d'embauche plus équitables pour les emplois de la fonction publique, une plus grande égalité de droits des citoyens maliens et une utilisation plus efficace des deniers publics.

S'agissant de la structure du présent rapport, les auteurs examinent au chapitre 2 le contexte politique au sein duquel s'exerce la justice au Mali et prêtent une attention particulière aux conséquences des problèmes identitaires non résolus et de la mainmise de l'exécutif sur la gouvernance du pays. Ils y soulignent la nécessité d'une approche politique générale pour améliorer le système judiciaire. Le chapitre 3 traite des contraintes avec lesquelles les systèmes judiciaires étatiques et coutumiers du Mali doivent composer et qui nuisent à leur efficacité stratégique, ainsi que des attentes de la population vis-à-vis de ces systèmes. Le chapitre 4 passe en revue les résultats opérationnels des systèmes judiciaires étatiques et coutumiers maliens, y compris

6 De nombreux Maliens considèrent qu'une solution durable à la crise de 2012 passe par la traduction en justice des auteurs des crimes passés. Voir : Coulibaly, M., *Perceptions populaires des causes et conséquences du conflit au Mali*, Bamako, Afrobaromètre, 2014 ; Allegrozzi, I. et Ford, E., *Reconstruire la mosaïque : perspectives pour de meilleures relations sociales après le conflit armé au Nord du Mali*, Bamako, Oxfam/WilDAF/FeDDAF, 2013.

du point de vue de la justice transitionnelle et des efforts d'amélioration déployés dans le passé. Il offre un aperçu des défis pratiques qui doivent être relevés en vue d'une meilleure justice, eu égard au fait qu'ils sont englobés dans des défis politiques et stratégiques plus vastes. Enfin, le chapitre 5 propose une stratégie pour parvenir progressivement à une plus grande reconnaissance mutuelle et pour optimiser des synergies entre les systèmes judiciaires étatiques et coutumiers du Mali. Une stratégie qui se veut une solution pragmatique et innovante vers une meilleure justice pour les citoyens maliens.

1 Comprendre la situation politique : les moyens de rendre la justice dans un État dominé par l'exécutif

Ce chapitre replace dans un contexte historique la façon dont deux trajectoires de gouvernance incomplètes au Mali – de l'État à la nation d'une part, et d'un gouvernement dominé par l'exécutif à un gouvernement représentatif d'autre part – empêchent que la justice puisse s'exercer sur la base d'une identité partagée et continuent de permettre l'utilisation de l'appareil judiciaire étatique à d'autres fins que celle d'offrir un service public impartial aux citoyens du Mali. Il suggère qu'aussi longtemps que cette situation perdurera, il sera difficile de mettre en place un système judiciaire accessible et fonctionnant de façon équitable et transparente à l'échelle nationale. Ce chapitre aide à comprendre les limites politiques actuelles à l'administration de la justice au Mali avant que les chapitres suivants n'analysent les difficultés stratégiques et opérationnelles qui sont susceptibles d'entraver tout effort visant à améliorer cette administration.

Une tâche inachevée : (i) de l'État à la nation ?

Le 17 janvier 2012, le Mouvement National de Libération de l'Azawad (MNLA) a initié le quatrième soulèvement touareg depuis l'accession à l'indépendance du Mali en 1960 en attaquant une garnison dans la ville de Menaka, au nord-est du Mali.⁷ Les événements et développements qui ont suivi ont mis au grand jour les tensions de longue date existant au sein même et entre les groupes de population du sud et du nord du Mali,

7 À son apogée, le MNLA contrôlait les villes de Menaka, Aguelhoc, Lere, Tinzatuouene, Tessalit, Kidal, Tombouctou et Gao. Incapable toutefois de sauvegarder l'unité entre ses éléments touareg et arabes, il dut progressivement s'incliner devant un nouveau mouvement, Ansar Dine of Iyad ag Ghali, qui bénéficiait du soutien du Mouvement pour l'Unité et le Jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO) et d'Al-Qaïda au Maghreb Islamique (AQIM). Les quatre soulèvements touareg ont eu lieu en 1963, 1990-1996, 2006-2009 et 2012. Voir : Lecocq (2010), *op. cit.*; Chauzal et Van Damme (2015), *op. cit.*

dont les relations sont historiquement marquées par une méfiance réciproque.⁸ Sans doute les frontières plus souples et les systèmes de gouvernance changeants du passé précolonial malien ont-ils permis de mieux servir diverses catégories d'intérêts et d'éviter ainsi que cette méfiance ne provoque une flambée de violences généralisées.⁹ La décolonisation et l'accession à l'indépendance ont vu le Mali acquérir des frontières fixes, le pouvoir étatique au sein de celles-ci revenant à des élites locales qui jusqu'ici avaient fait partie de l'administration coloniale française ou avaient été étroitement associées à elle.¹⁰

Lorsque ces élites ont pris en charge le Mali après que le pouvoir colonial leur eut été remis, elles ont – et peut-être n'est-ce pas étonnant – affirmé leur autorité politique centralisée sur le pays tout entier en projetant le pouvoir d'une façon qui a eu pour effet de marginaliser économiquement et politiquement les régions du Nord (par exemple en décrétant l'emploi du français comme langue administrative). Ajoutée aux difficultés géographiques et climatiques déjà importantes pour gouverner et développer le vaste arrière-pays malien,¹¹ cette approche a progressivement transformé le Nord autrefois si prospère en une région défavorisée, donnant lieu à de sourds griefs.

De façon prévisible, cette situation a attisé le mécontentement et favorisé les troubles et les épisodes violents, dont les quatre soulèvements touareg ont été les principales manifestations. Celles-ci ont généralement été interprétées par les élites maliennes au pouvoir comme des défis remettant en cause leur autorité et réprimées comme rébellions par des moyens militaires. Le Nord a ainsi été placé sous la loi martiale

8 L'une des causes de cette méfiance historique est que certaines populations du nord du Mali, en particulier les Touareg et les Arabes, ont attaqué d'autres groupes ethniques au cours de l'histoire (Songhaï, Peul et Bambara) afin de piller leurs ressources et de les capturer pour en faire des esclaves. Pour en savoir plus : Keita, N., « De l'identitaire au problème de la territorialité. L'OCRS et les sociétés Kel Tamacheq au Mali », *Mali-France : regards sur une histoire partagée*, Donniya et Khartala, Bamako/Paris, 2005.

9 Cette affirmation s'appuie sur l'argument de Herbst (2014), *op. cit.*, au sujet du contrôle de l'espace dans l'Afrique précoloniale.

10 Il est utile de rappeler que les fonctions croissantes de l'État, associées à l'expansion rapide des empires coloniaux à la fin du 19^{ème} siècle, ont engendré un besoin important en administrateurs locaux compétents. Cette situation a accru les chances des élites urbaines locales en termes d'éducation et d'administration. Même si les opportunités sont restées limitées à plusieurs égards, elles ont permis de rassembler des groupes d'individus dont les expériences éducatives et administratives partagées ont servi de base à une compréhension commune des notions de territoire et de communauté – dans le cas du Mali, une compréhension de l'État français centralisé. Ce développement a donné l'avantage aux élites du sud du Mali, Bamako étant le centre de gravité de l'administration française. Il convient de noter que ce n'est qu'en 1947 que des écoles françaises ont été implantées dans les régions touareg. Pour l'argumentation générale : Andersen, B., *Imagined communities*, Londres, Verso, 2006 [1983] ; pour le Mali plus spécifiquement : Lecocq (2010), *op. cit.*

11 Sur ce point : Herbst (2014), *op. cit.*

après le premier soulèvement touareg (1963) et progressivement militarisé, des personnels militaires venus du Sud étant nommés à des postes clés civils et militaires. Ces fonctionnaires ont eu tendance à se conduire comme des occupants en territoire conquis, ajoutant à l'injure de la défaite l'offense causée par l'humiliation des aînés, les mariages forcés et le dédain pour les populations locales.¹²

Les divisions existantes entre communautés du Nord ont aussi été exploitées avec opportunisme par Bamako pour empêcher les tribus touareg de poser un réel défi à leur autorité, par exemple en armant les milices Songhaï telles que Ganda Koy ou Ganda Iso. Cette démarche a fragmenté encore davantage le tissu social déjà fragile des populations du Nord qui – contrairement à ce que certains croient – est constitué d'une grande diversité de peuplades (Touareg, Arabes, Songhaï et Peul), chacune ayant sa propre langue, sa culture et ses traditions, sans oublier ses propres mythes politiques.¹³ Sans surprise, elle a également suscité des conflits violents, offrant au gouvernement malien l'occasion de présenter le problème comme une menace de sécurité justifiant une pacification par la force. Paradoxalement, l'attention portée actuellement par la communauté internationale au narco-djihadisme reproduit cette approche, pour des raisons toutefois différentes. La méfiance et les griefs sans fin qui en ont résulté rendent une paix durable toujours plus difficile, comme le montrent les longues négociations conduisant au processus de paix d'Alger (qui a abouti récemment).¹⁴ Par ailleurs, la poursuite des combats semble compromettre la mise en œuvre de l'accord de paix qui était censé y mettre un terme, en accentuant encore davantage la spirale négative de la méfiance et de l'amertume.¹⁵

Ce n'est qu'après le deuxième soulèvement touareg, entre 1990 et 1996, que le gouvernement malien a modifié son approche, passant de la répression armée à l'incurie administrative. Alors que sur le papier, le Pacte National (conclu en 1992) visait à maintenir l'intégrité du territoire malien, à offrir plus d'autonomie au Nord et à réduire le

12 Pour une analyse complète de l'administration militaire du Nord : Chauzal, G., « Les règles de l'exception : la régulation du politique au Mali et au Niger », thèse de doctorat, Sciences Po Bordeaux, juin 2012.

13 Le Roy, E., « L'introduction du modèle de l'État en Afrique francophone : logiques et mythologiques du discours juridique », *Décolonisations et nouvelles dépendances*, eds Coquery-Vidrovitch C. et Forest A., 1986 ; Lecocq, B. et al., *One Hippotamus and Eight Blind Analysts: A Multivocal Analysis of the 2012 Political Crisis in the Divided Republic of Mali*, *Extended Editors Cut*, 2013, disponible en ligne sur : <http://media.leidenuniv.nl/legacy/lecocq-mann-et-al---one-hippo-8-blind-analysts-editors-cut.pdf> (consulté le 10 juillet 2015) ; Allegrozzi and Ford (2013), *op. cit.*

14 International Crisis Group, *Mali: la paix à marche forcée ?*, Rapport Afrique n° 226, 2015b.

15 Voir : « Mali : après l'attaque d'Anéfis, la CMA interrompt sa participation au suivi des accords d'Alger », *Jeune Afrique*, le 25 août 2015, disponible en ligne sur : <http://www.jeuneafrique.com/259317/politique/apres-lattaque-danefis-gatia-cma-interrompt-participation-suivi-accords-dalger/>, et « Mali : IBK en visite en Algérie et au Niger pour appuyer l'accord de paix », *Jeune Afrique*, le 2 septembre 2015 (tous deux consultés le 9 septembre 2015).

niveau de la violence, il a eu pour effet pratique de faire battre en retraite les quelques institutions étatiques encore existantes au Nord, y compris l'appareil judiciaire.¹⁶ Le vide institutionnel qui en a résulté a vu de nouveaux éléments se faire jour dans un contexte de mécontentement, de marginalisation et de conflit au nord du pays au cours de la période située entre le deuxième et le quatrième soulèvement touareg (2012). On peut citer parmi ces éléments la montée en puissance de groupes terroristes djihadistes sur la scène régionale, le développement d'alliances « de rencontre » de nature à la fois criminelles et terroristes, et le rôle de plus en plus criminel de l'État malien fantôme, celui-ci poursuivant sa politique du « diviser pour régner » en invoquant de surcroît le Pacte National.¹⁷

Le présent examen des développements ayant conduit à la crise de 2012 a pour but de démontrer que cette crise doit principalement être vue comme un des nombreux indicateurs soulignant de façon flagrante la divergence qui persiste entre État malien et nation malienne. Si l'on définit une nation comme « une communauté politique imaginée »,¹⁸ la limite de la communauté du Mali se situe quelque part à proximité de la courbe que décrit le fleuve Niger au Nord.¹⁹ Bien que cette zone se présente naturellement comme un patchwork de groupes ethniques mêlés les uns aux autres, cette ligne imaginaire (voir illustration 1 ci-dessous) sert de repère pour juxtaposer les populations Bambara et Touareg du Mali qui dominent le discours politique au sein et au sujet du pays. En clair, l'État malien n'a pas été capable de transcender les différentes conceptions de l'identité que délimite cette ligne imaginaire. Ni en se posant en arbitre des différents intérêts qui luttent pour le pouvoir au sein de la classe politique du Mali, ni en agissant comme un pourvoyeur neutre de services collectifs.²⁰

16 Lecocq (2010), *op. cit.* ; ICG (2015b), *op. cit.* ; Chauzal (2012), *op. cit.* La présence du système judiciaire dans le Nord avait même été réduite davantage après 2012, compte tenu du fait que son infrastructure avait été détruite. L'État n'a réinstauré une présence très faible à Tombouctou qu'en 2014 et à Gao en 2015. Grunewald et al., *op. cit.* ; plusieurs interviews individuelles, Goff, D., Bamako, 27-30 mars 2015 ; Bengaly, A. et al., « Étude sur la justice dans les régions du Nord : analyse de la situation et propositions », rapport non publié, Bamako, avril 2015.

17 Lecocq et al. (2013), *op. cit.* ; Briscoe (2014), *op. cit.*

18 Anderson (2006) [1983], *op. cit.*

19 Nous ne prétendons pas ici qu'une identité malienne générale n'existe pas, mais plutôt que la prise en compte (en termes de citoyenneté et de gouvernance) des différentes identités existant au sein de la classe politique malienne est limitée et que leur hiérarchisation relative au sein de l'État malien est à la fois inégalitaire et contestée.

20 À l'exception peut-être de la brève tentative de créer une fédération francophone ouest-africaine ou sénégal-malienne en 1959, qui aurait permis de prendre davantage en compte les groupes ethniques qui ne trouvaient pas tout à fait leur place au sein des frontières coloniales. Voir : Lecocq (2010), *op. cit.* ; Lecocq et al. (2013), *op. cit.*

Figure 1 Divisions administratives du Mali et démarcation informelle de la région Nord



Cette carte a été reproduite à partir du site web de l'association « Bani Kono », <http://bani.kono.free.fr/geographie.php> (consulté le 27 juillet 2015).

Résoudre la question des identités et les difficultés de gouvernance qu'elle engendre est essentielle pour une bonne administration de la justice, car la contestation des identités rend difficile l'établissement d'une conception de la justice considérée comme légitime par tous. Cette question non résolue constitue en outre une entrave à une justice ressentie comme le prolongement d'une autorité publique impartiale, et non comme l'instrument à travers lequel s'exprime la puissance de l'État. Le fait que l'État n'ait jamais joué un rôle central en matière judiciaire dans le nord du pays n'est dès lors pas une coïncidence.²¹ Dans ces régions, le règlement des différends, y compris les affaires pénales, est essentiellement aux mains des chefs traditionnels et des dignitaires religieux, et ce malgré les entreprises vigoureuses, tant de l'administration coloniale que de l'administration malienne, pour nier leur légalité et leur pertinence.²²

21 Bengaly et al. (2015) *op. cit.* (voir méthodologie).

22 Interviews individuelles, Goff, D., Bamako, les 27 mars et 1^{er} avril 2015 ; interview individuelle, Van Veen, E., Bamako, le 28 mars 2015 ; Grunewald et al. *Études sur les zones à faible densité : étude de cas « Mali »*, Bamako, Rapport Groupe U.R.D., 2014. ; Bengaly et al. (2015), *op. cit.*

Au nord du Mali, le défaut de pertinence et, dans une certaine mesure, le caractère perçu comme illégitime du système judiciaire étatique ne sont pas forcément problématiques dès lors qu'on les considère sous l'angle d'une justice du quotidien, ayant principalement à connaître de litiges familiaux, fonciers, commerciaux ou liés à la petite criminalité.²³ Les régions du Nord disposent habituellement de mécanismes coutumiers bien établis pour traiter de ces litiges d'une façon qui permette de prévenir toute escalade de violence, d'encourager la réconciliation et de restaurer l'équilibre entre les communautés. Ces mécanismes tendent à être fréquemment utilisés et sont généralement réputés.²⁴

La situation est en revanche funeste pour toute stratégie visant unilatéralement à étendre rapidement la présence du système judiciaire étatique plus avant dans le Nord afin de donner effet, par exemple, à l'accord de paix récemment conclu.²⁵ L'analyse qui précède suggère que les questions de base qui se posent, à savoir la façon dont le Mali en tant que « communauté imaginée » devrait se forger, ainsi que le type de système de gouvernance qui conviendrait aux vastes régions du Nord compte tenu de leur passé violent, ne pourront trouver des réponses que progressivement et au moyen d'approches génératrices de confiance qui impliquent les citoyens autant que possible, par exemple en les consultant. Ce processus prendra des années, voire des décennies. L'analyse suggère aussi – ce point étant développé au chapitre 2 ci-dessous – que l'option la plus réaliste à court terme en ce qui concerne le traitement des dossiers par la « justice du quotidien » est de soutenir, d'encourager et de développer les mécanismes coutumiers existants là où ils continuent d'être acceptés et considérés comme légitimes à l'échelon local. L'idéal serait de le faire d'une manière qui assurerait autant que possible leur compatibilité avec un appareil judiciaire étatique nouvellement reconstitué, par exemple en veillant à ce que les hauts représentants du droit coutumier rencontrent régulièrement leurs homologues coutumiers et étatiques au travers d'événements et/ou d'associations (voir à ce sujet le dernier chapitre pour plus de détails).

En résumé, non seulement la justice étatique brille par son absence au nord du Mali, mais elle est aussi controversée du fait des problèmes d'identités et de gouvernance non résolus. Ce constat confirme l'évidente nécessité de s'appuyer sur ce qui existe déjà et bénéficie d'une légitimité locale pour améliorer les mécanismes judiciaires dans le cadre d'une plus vaste stratégie de relèvement du Mali à court terme. À long terme, une

23 Il en va toutefois autrement de la criminalité organisée à grande échelle. Les mécanismes judiciaires coutumiers ne sont en général pas capables de s'occuper efficacement de ce type de criminalité pour des raisons de portée, de recours à la violence et de complexité. Voir, par exemple : Bengaly et al. (2015), *op.cit.*

24 Bengaly et al. (2015), *op. cit.*

25 Des éléments d'information donnent à penser que certains donateurs, par exemple les Néerlandais, poursuivent une telle stratégie : <http://nos.nl/artikel/2056186-nederland-geeft-vn-missie-mali-2-miljoen-extra.html> (en néerlandais) (consulté le 7 septembre 2015).

solution hybride mêlant système étatique et système coutumier mérite d'être étudiée pour garantir la justice dans le nord du Mali, ou celle d'un système étatique élaboré sur la base de traditions à la fois coutumières et françaises.

Une tâche inachevée : (ii) d'un gouvernement dominé par l'exécutif à une gouvernance représentative ?

L'autre trajectoire de gouvernance incomplète qui influe sur la façon dont la justice est organisée et rendue au Mali est la transition – actuellement en panne – d'un gouvernement dominé par l'exécutif à une gouvernance représentative. Par gouvernance représentative, nous entendons ici des mécanismes de gouvernement au sein desquels les différents intérêts qui luttent pour le pouvoir et les ressources sont représentés de manière adéquate et pondérés de façon transparente, chacune des composantes étant dotée d'un système efficace de contrôle et de régulation. Ces mécanismes ne doivent pas nécessairement prendre la forme de la *trias politica* classique de Montesquieu, mais devraient être adaptés aux circonstances particulières du Mali. S'agissant de formes de représentation innovantes et conçues pour correspondre aux réalités locales, on peut citer comme sources d'inspiration les accords de gouvernance que le Niger voisin a passés avec sa population touareg, ou encore le rôle que les chefs traditionnels jouent dans la gouvernance de la Sierra Leone.

Une brève réflexion sur la nature du gouvernement au Mali suffit à mettre en évidence les problèmes dont il est question. Le Mali a été gouverné par deux régimes autocratiques qui se sont succédé après son accession à l'indépendance en 1960 jusqu'à la proclamation de sa première Constitution et aux premières élections présidentielles démocratiques de 1992. Les huit années de gouvernement autocratique du président Modibo Keita ont été suivies de 23 années de régime militaire sous le commandement du président Moussa Traoré, arrivé au pouvoir à la faveur du premier coup d'État du Mali en 1968. Pendant ces 31 années de gouvernement autocratique, le système judiciaire officiel du Mali a été utilisé comme un instrument de l'État. Pour parler franc, ce système a été conçu pour réaliser et défendre les objectifs politiques du parti au pouvoir, en particulier la promotion des intérêts de ses élites. Le président Keita a d'ailleurs affirmé un jour de façon non équivoque que l'ordre judiciaire était « au service de l'État ».²⁶ La propension marxiste à considérer le parti – son *Union Soudanaise Rassemblement Démocratique Africain* (US-RDA) – comme « le moteur de la nation et la seule force vive de l'État » – plaçait clairement le système judiciaire sous

26 Diarra, A., *Démocratie et droit constitutionnel dans les pays francophones d'Afrique noire : le cas du Mali depuis 1960*, Paris, Éditions Karthala, 2010.

l'emprise de l'État, sans qu'il soit même question d'indépendance apparente.²⁷ Son successeur, le président Traoré, a été jusqu'à faire du Mali un État à parti unique en inscrivant cet élément dans la Constitution.²⁸ Bien que cette nouvelle Constitution, du point de vue technique, prévoit une justice indépendante, le règlement des questions judiciaires dans la réalité a donné la preuve que rien n'avait changé.

Le deuxième coup d'État au Mali, mené en 1991 par Amadou Toumani Touré (ATT), a vu le renversement du régime autocratique et a marqué le début de la transition démocratique. Ce coup d'État s'est terminé sur une note pleine d'espoir avec l'adoption d'une nouvelle Constitution en janvier 1992 et l'élection d'Alpha Oumar Konaré en qualité de président du Mali en avril de la même année. Cette transition rapide vers la démocratie a valu au Mali les éloges et le soutien de nombreux observateurs internationaux, prompts à élever le pays en modèle pour les autres États africains.²⁹ À première vue, beaucoup de choses semblaient effectivement positives. La nouvelle Constitution dont s'était doté le Mali établissait une démocratie libérale pluraliste comme fondement du développement futur, faisant accroître qu'aurait lieu une rupture claire d'avec les notions de gouvernance plus autocratiques propres aux régimes précédents.³⁰ Ce glissement dans la manière dont le Mali était gouverné se répercutait également sur le système judiciaire étatique à travers le pays, du moins sur le papier. La nouvelle Constitution de 1992 affirmait une fois de plus la séparation des pouvoirs, plaçant officiellement et pour la première fois le pouvoir judiciaire au même rang que les pouvoirs exécutif et législatif.³¹ De nouvelles institutions judiciaires, telles que la Cour constitutionnelle, voyaient en outre le jour.³²

Deux facteurs clés ont cependant empêché dans une large mesure que ces changements sur papier puissent se traduire dans la réalité. Le premier, qui dépasse largement le cadre du système judiciaire étatique, est que la gouvernance au Mali

27 Pour reprendre les mots de Mamadou Diarra, commissaire politique de Modibo Keita, dans : Diarra (2010), *op. cit.*

28 La Constitution de 1960 a été remplacée par une ordonnance militaire de 1968 à 1974. Une nouvelle Constitution est entrée en vigueur le 2 juin 1974.

29 Voir : Thiriot, C., « Rôle de la société civile dans la transition et la consolidation démocratique en Afrique : éléments de réflexion à partir du cas du Mali », *Revue internationale de politique comparée*, 2(9), 2002 ; Wing, S., *Constructing democracy in transitioning societies of Africa: Constitutionalism and deliberation in Mali*, Londres, Palgrave Macmillan, 2008.

30 Diarra, A., « Définition, genèse et rôle de l'État malien », communication présentée au Forum multi-acteurs sur la gouvernance au Mali, Bamako, le 1^{er} mars 2012.

31 L'article 81 de la Constitution de 1992 stipule que le pouvoir judiciaire est indépendant des pouvoirs exécutif et législatif. Il était donc fait référence pour la première fois au système judiciaire en tant que « pouvoir » judiciaire, à égalité avec les pouvoirs exécutif et législatif.

32 Moulaye, Z., Diabaté, A. et Y. Doumbia, *Gouvernance de la Justice au Mali*, Berlin/Bamako, Friedrich Ebert Stiftung, 2007.

continue de reposer sur des réseaux néo-patrimoniaux et sur du népotisme ; elle ne montre que des signes limités de concurrence politique.³³ En clair, les changements bureaucratique-juridiques tels que les amendements constitutionnels cités plus haut font l'objet d'aménagements dans la réalité pour correspondre à la configuration préexistante du pouvoir et des intérêts. Il est ainsi de notoriété publique que le président ATT a mis en place de vastes réseaux de soutien au cours de ses mandats présidentiels, nommant des représentants de partis politiques rivaux à des postes officiels de différents niveaux au sein de son administration. Ces nominations n'ont pas seulement eu pour conséquence directe de voir quatre des six plus grands partis politiques maliens s'abstenir de présenter un candidat concurrent lorsqu'il a été candidat à sa propre réélection en 2007, elles ont aussi encore davantage consacré « la politisation de l'administration malienne, créant des conditions favorables à toutes sortes d'abus au bénéfice du parti au pouvoir ».³⁴

Cette situation n'est aucunement atypique dans le cas d'États fragiles.³⁵ Dans un tel contexte, le contrôle de l'exécutif sur le judiciaire tend à s'exercer au travers de vérifications informelles et matérielles qui ont pour effet de rendre inopérantes les mesures censées garantir officiellement l'indépendance de la justice. Au Mali par exemple, le ministère de la Justice contrôle le budget de l'appareil judiciaire et les carrières des professionnels du droit employés par l'État (tels que les procureurs), tout en exerçant une grande influence sur la carrière des magistrats du siège. Il est même rapporté que le ministre fait « trembler » les juges de la Cour suprême.³⁶ Un autre exemple est que le Conseil supérieur de la magistrature (CSM – l'institution chargée des nominations, de l'avancement, des rotations et des sanctions du personnel employé

33 Lecocq (2010), *op. cit.* ; Briscoe (2014), *op. cit.* ; Chauzal et Van Damme (2015), *op. cit.*

34 Par exemple : Makalou, B., « Administration et pouvoir politique dans le contexte de la gestion consensuelle du pouvoir au Mali », communication présentée lors du Colloque Démocratie et gestion partagée du pouvoir : l'expérience malienne depuis 2002, Bamako, le 7 septembre 2007 ; Chauzal (2012), *op. cit.* ; voir aussi : Lecocq et al. (2013). Les recherches menées aux fins du présent rapport suggèrent, à titre incidentel, l'absence surprenante de toute analyse détaillée des intérêts des élites politiques détentrices du pouvoir au Mali, et de leurs relations avec le pouvoir. Le statut du Mali en tant que « modèle de démocratie » avant 2012 a probablement rendu inutile la nécessité d'une telle analyse à cette époque, mais celle-ci est aujourd'hui requise d'urgence car nombre des problèmes auxquels les systèmes judiciaires maliens font face trouvent leurs racines dans des relations socio-politiques de pouvoir et d'influence plus vastes.

35 Le contrôle néo-patrimonial et le népotisme ne se limitent pas au Mali. La découverte de leur existence ne date pas non plus d'hier. Considérons par exemple : Chabal, P. et J-P. Daloz, *Africa Works: Disorder As Political Instrument*, Indianapolis, Indiana University Press, 1999 ; ou plus récemment : Booth, D., *Development as a collective action problem: Addressing the real challenges of African governance*, Londres, Overseas Development Institute, 2012.

36 *Cosmetic Changes in Store for the Malian Judiciary*, Wikileaks, le 16 octobre 2009, disponible en ligne sur : https://www.wikileaks.org/plusd/cables/09BAMAKO666_a.html (consulté le 6 mars 2015).

par le système judiciaire de l'État, y compris les magistrats du siège) a généralement été incapable de sanctionner vigoureusement les juges corrompus ou peu performants.³⁷ Ce n'est pas une surprise, compte tenu du contexte néo-patrimonial dans lequel le CSM opère, mais cette incapacité nuit à un exercice équitable et efficace de la justice conçue en tant que service public. Le CSM a en outre été critiqué pour son manque de transparence en matière de discipline des magistrats, ses décisions n'étant pas rendues publiques, et aussi pour le fait que seul le ministre de la Justice peut engager une procédure contre un magistrat. L'examen des événements survenus lors des élections présidentielles de 1997, 2002 et 2007 offre un dernier exemple de l'influence officieuse mais réelle qu'exerce l'exécutif sur le judiciaire. L'encadré 1 ci-dessous rend compte des doutes sérieux émis au cours de ces élections quant à l'impartialité de la Cour constitutionnelle, créée en 1992 et chargée de valider les scrutins.

Box 1 Le rôle de la Cour Constitutionnelle dans les élections présidentielles du 1997, 2002 et 2007

1997 : Dans un climat tendu de concurrence politique, les partis d'opposition ont demandé à la Cour constitutionnelle d'invalidier le premier tour des élections législatives après la découverte de graves irrégularités lors du scrutin. La Cour constitutionnelle a répondu favorablement à cette demande. Enhardie par ce succès, l'opposition a ensuite demandé le gel de la totalité du processus électoral (y compris les élections présidentielles), la dissolution du comité électoral au motif qu'il n'était pas impartial, et un accès plus équilibré aux médias. La Cour a toutefois autorisé la tenue des élections qui ont finalement vu Alpha Oumar Konaré être de nouveau nommé président. Bien que la Cour ait fait savoir qu'elle était en partie d'accord avec les exigences de l'opposition, elle s'est abstenue d'intervenir.

2002 : Le vote a été entaché de nombreuses irrégularités : la découverte de faux bureaux de vote, la distribution illégale de bulletins de vote et la comptabilisation de votes émis par des électeurs non inscrits. En dépit de l'ampleur des irrégularités et de leur caractère généralisé dans tout le pays, la Cour constitutionnelle n'a pas invalidé la totalité du premier tour des élections présidentielles, se bornant à annuler 541.019 votes. Cette décision

37 Une des personnes interviewées a indiqué que l'opinion dominante parmi les membres de cet organe est qu'il est inconvenant de prendre des mesures disciplinaires à l'encontre de ses amis ou de ses semblables. Par conséquent, il n'édicte que rarement des sanctions et en tout état de cause, ne les met pas en application. Interview individuelle, Goff, D., Bamako, le 2 avril 2015. Voir aussi : Bengaly, A., *La protection juridictionnelle des droits de l'homme au Mali*, Paris, l'Harmattan, 2015.

a eu pour effet d'attribuer environ 29% des suffrages à ATT (le candidat ayant la faveur du président sortant) ; quelque 21% à Soumaila Cissé (le candidat du parti du président) ; et quelque 20% à Ibrahim Boubacar Keita (IBK) (le président actuel du Mali). Elle a donné lieu à un duel entre ATT et Cissé, qui s'est soldé par la victoire d'ATT. Cet épisode a accru le soupçon que le président sortant avait exercé des pressions sur la Cour constitutionnelle afin de garantir l'élection du candidat de son choix.

2007 : Les élections ont de nouveau fait l'objet de vives contestations causées par des soupçons de fraude. Curieusement, la réélection d'ATT avec 70% des suffrages n'a pas été officiellement remise en cause malgré une déclaration publique du président de la Cour constitutionnelle selon laquelle : « de nombreux politiciens, candidats de tous ordres et de toutes sensibilités politiques, se sont installés à demeure dans la fraude électorale ». Justifiant la décision de la Cour de ne pas invalider le résultat de l'élection, il a expliqué que « lorsqu'il s'agit de régler des litiges de nature électorale, nous avons des contraintes de temps et un délai à respecter. Les preuves [de la fraude] dont nous parlons ne sont pas faciles à produire en pareilles circonstances ».

La comparaison de ces épisodes suggère que la Cour est de plus en plus empêtrée dans un tissu de relations politiques et d'intérêts, situation qui rend difficile son fonctionnement efficace et impartial.

Cet encadré est basé sur Chauzal, G., « Les règles de l'exception : la régulation du politique au Mali et au Niger », thèse de doctorat, Sciences Po Bordeaux, juin 2012 ; intervention de Laurent Bigot (ancien diplomate français), le 16 juin 2012, disponible en ligne sur : <https://www.youtube.com/watch?v=Rn67xaLPCBM> (consulté le 5 mars 2015) ; déclaration de Salif Kanouté, président de la Cour constitutionnelle, Bamako, 10 août 2007, dont un extrait est disponible en ligne sur : <http://www.maliweb.net/category.php?NID=21170> (consulté le 27 juillet 2015).

Un autre facteur ayant empêché la mise en œuvre effective des changements juridiques de 1992 en vue de créer une plus grande indépendance de la justice est que l'exécutif continue à jouir de pouvoirs étendus en matière de nominations au sein des principaux organes judiciaires du Mali, à savoir la Cour suprême, le Conseil supérieur de la magistrature et la Cour constitutionnelle. Ces pouvoirs étant par définition *ex ante*, l'exécutif s'assure ainsi globalement que les procédures et décisions de justice lui seront favorables au besoin. Ceci lui évite aussi toute intervention à découvert en cours de procédure.³⁸

38 Les recherches ont effectivement trouvé peu d'exemples d'interférence directe. Une seule affaire a pu être identifiée dans laquelle l'exécutif (en l'occurrence le ministre de la Justice lui-même) a simplement ignoré un arrêt qui lui déplaisait et a ordonné le maintien en détention d'un homme dont la condamnation avait été annulée par la Cour suprême (Wikileaks [2009], *op. cit.*).

Plus particulièrement, les membres de la Cour suprême sont nommés par décret du Conseil des ministres, que préside le président de la République. Le président et le vice-président de la Cour suprême sont nommés directement par le président de la République conformément à la recommandation du Conseil supérieur de la magistrature. Toutefois, le CSM est facilement contrôlable par l'exécutif puisque son président est le président de la République et son vice-président le ministre de la Justice, et que de surcroît, huit de ses membres sont des fonctionnaires (donc nommés par l'exécutif), tandis que le ministre de la Justice, comme on l'a déjà dit, exerce une influence considérable sur les 13 magistrats qui complètent la composition du Conseil, qui est de 23 membres.³⁹ Cette composition du Conseil n'est pas exceptionnelle si on la compare à d'autres pays francophones (en ce compris la France), mais les choses prennent un tour différent dans un contexte néo-patrimonial. Car ceci revient à dire que les nominations de magistrats, leur désignation à des postes et les procédures disciplinaires engagées à leur encontre ne trouvent en règle générale pas leur origine dans leurs mérites (ou leurs égarements), mais dans leur loyauté et leurs relations personnelles.⁴⁰ Enfin, des neuf membres qui constituent la Cour constitutionnelle, le président de la République en choisit trois directement tandis que le CSM – informellement contrôlé par l'exécutif – en choisit trois autres.⁴¹ Comme nous l'avons relevé, la Cour constitutionnelle est chargée de veiller à la régularité des élections.⁴² Cette disposition offre à l'exécutif un contrôle plus ou moins direct sur le CSM et un contrôle indirect sur la Cour suprême et la Cour constitutionnelle.⁴³

En résumé, la mainmise du pouvoir exécutif sur le pouvoir judiciaire perdue au Mali depuis 1992, quoique de façon plus insidieuse actuellement par rapport aux périodes de gouvernement autocratique passées. C'est principalement à travers le ministère

39 *Ibid.* ; Bengaly (2015), *op. cit.* ; Moulaye et al. (2007), *op. cit.* ; interview individuelle, Goff, D., La Haye, le 20 février 2015.

40 Une personne interviewée a affirmé que le Conseil supérieur de la magistrature cherchait en fait à nommer des magistrats dociles et faciles à manipuler. Cet organe statue également comme Conseil de discipline pour les magistrats et décide de leur affectation, de sorte que si un magistrat sort du rang, il/elle peut se voir attribuer un poste dans une localité indésirable ou être révoqué. Constitution malienne, Titre VIII, Article 82 ; interview individuelle, Goff, D., La Haye, le 20 février 2015 ; interview individuelle, Goff, D., Bamako, le 31 mars 2015.

41 Constitution malienne, Titre IX, Article 91.

42 Bengaly (2015), *op. cit.*

43 Pour une reproduction exacte des règles formelles stipulant la composition de ces trois institutions judiciaires, voir : Constitution malienne, Titre III, Articles 39 et 47 ; Présidence de la République du Mali, *Loi organique n° 3-033* du 7 octobre 2003, fixant l'organisation, la composition, les attributions et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature, Bamako.

de la Justice et le CSM que s'exercent le contrôle et l'influence du pouvoir exécutif.⁴⁴ Le résultat de cette mainmise de l'exécutif est double : d'une part, elle entame considérablement la crédibilité et l'impartialité de la justice étatique et d'autre part, elle réduit sa capacité à résoudre ses propres problèmes internes.

Un examen rétrospectif de l'histoire du Mali permet d'observer que le pays a été gouverné par des régimes autocratiques pendant 31 des 55 années ayant suivi son accession à l'indépendance (soit environ 60% du temps). Il a connu quatre soulèvements, et le pouvoir a changé huit fois de main à l'échelon présidentiel : trois fois à la suite de coups d'État militaires et cinq fois à la faveur d'élections.⁴⁵ Trois de ces élections ont été entachées de graves irrégularités et le dernier scrutin a eu lieu dans un contexte de crise. Il semble dès lors raisonnable de suggérer qu'en dépit du virage démocratique entamé par le Mali il y a 23 ans, il n'a pas encore été possible de créer au sommet de l'État un mécanisme de passation du pouvoir stable, pacifique, équitable et transparent. Sur l'échiquier politique, les règles du jeu demeurent inégales et ne facilitent pas la concurrence. Tout effort visant à résoudre cette question est entravé par le peu d'empressement des élites politiques maliennes. Au sommet, on retrouve les mêmes individus et coalitions ayant « concouru » pour le pouvoir depuis 1992, en particulier si l'on considère les élections présidentielles comme le critère déterminant.⁴⁶ La persistance d'un large mécontentement à travers le pays, ainsi que les violences dans le Nord, suggèrent toutefois que ces élites n'ont pas réussi à gouverner le Mali d'une manière qui soit considérée comme équitable, juste et efficace.⁴⁷

44 Il convient de mentionner que soustraire formellement le Conseil supérieur de la magistrature à l'influence de l'exécutif ne garantirait pas nécessairement son indépendance. Un tel objectif exige une approche à facettes multiples. Il faut songer au cas de la République démocratique du Congo (RDC) et d'Haïti, par exemple, où l'exécutif a été éliminé du Conseil supérieur de la magistrature, mais où l'influence politique et les abus subsistent. Au sujet de la RDC, voir : Mutonwa Kalombe, J-M., *Organization, operation and competences of the judicial council in Democratic Republic of Congo*, Konrad Adenauer Stiftung African Law Study Library, vol. 8, 2011, 1-21. Au sujet d'Haïti, voir : Flecher, J., Haïti : le CSPJ sera enfin installé, *Le Matin*, le 2 juillet 2012, disponible en ligne sur : <http://lematinhaiti.com/contenu.php?idtexte=31373&idtypetexte> (consulté le 20 juillet 2015).

45 De Modibo Keita en 1960 à : 1) Moussa Traoré en 1968 ; 2) Amadou Toumani Touré (ATT) en 1991 ; 3) Alpha Oumar Konaré en 1992 ; et 4) de nouveau en 1997 ; 5) ATT en 2002 ; et 6) de nouveau en 2007 ; 7) Amadou Sanogo en 2012 ; et 8) Ibrahim Boubacar Keïta en 2013. On pourrait également ajouter Dioncounda Traoré en tant que président par intérim en 2012-2013.

46 Par exemple : Chauzal, G., 'Comment on Bamako's new government: Implications for Mali and the North-South reconciliation process', *Clingendael opinion*, publié en ligne le 16 février 2015 : <http://www.clingendael.nl/publication/commentary-bamako%E2%80%99s-new-government> (consulté le 15 juin 2015).

47 Voir par exemple : Coulibaly (2014), *op. cit.* ; ICG (2015b), *op. cit.* ; Bengaly et al. (2015), *op. cit.*

Dans ce contexte dominé par l'exécutif, il est difficile d'envisager et de proposer une justice constituant un service public capable d'arbitrer de façon neutre et efficace les différends entre citoyens, entre les citoyens et l'État, voire même entre composantes de l'État. À l'heure actuelle, les effets hérités de la subordination de l'appareil judiciaire malien au pouvoir exécutif subsistent, voire continuent d'être entretenus. Dans un cas comme dans l'autre, ce n'est pas seulement une plus grande indépendance de l'appareil judiciaire qui est requise pour améliorer la justice, mais il convient aussi de réexaminer les prérogatives et les pratiques du pouvoir exécutif et, au besoin, de les rééquilibrer par rapport à celles des autres institutions de l'État. Une réflexion plus profonde sur la façon de favoriser une véritable concurrence avec une opposition politique crédible peut permettre d'atteindre ce résultat. De même qu'un soutien plus important est nécessaire pour garantir des médias libres et indépendants capables de fonctionner comme contrepoids.

En résumé, l'analyse qui précède suggère que le Mali ne dispose pas de l'unité d'identité essentielle pour voir surgir une conception légitime et partagée de la justice. En termes de gouvernance, le pays n'est pas non plus parvenu à instaurer l'équilibre nécessaire pour que la justice puisse être considérée comme un service public neutre. Face à ce constat, le chapitre suivant traite des contraintes structurelles avec lesquelles les systèmes judiciaires étatiques et coutumiers du Mali doivent composer, ainsi que des attentes de la population vis-à-vis de ces systèmes, l'objectif étant de proposer un aperçu de l'« état de la justice » au Mali qui s'appuie sur des bases historiques.

2 Identifier les contraintes systémiques de la justice : lorsque la forme l’emporte sur la fonction

Ce chapitre identifie les contraintes systémiques avec lesquelles la justice doit composer au Mali, c'est-à-dire les spécificités fonctionnelles des mécanismes judiciaires coutumiers et étatiques du pays qui déterminent en théorie ce qu'ils sont capables de faire (le chapitre suivant traitera de leur mode de fonctionnement). Il s'ouvre sur une brève discussion concernant les raisons qui ont poussé le Mali à conserver un système judiciaire étranger importé après son accession à l'indépendance, sans que celui-ci fasse l'objet d'une adaptation adéquate. Il identifie et analyse ensuite quatre contraintes systémiques affectant la justice étatique au Mali, à savoir : la complexité du système judiciaire, la langue employée, les coûts d'accès et d'utilisation, et le décalage culturel par rapport aux mécanismes coutumiers. Il expose en conclusion que ces facteurs systémiques, de par leur conception, rendent la justice étatique inaccessible à la grande majorité des Maliens.

Pourquoi le Mali a-t-il maintenu un système judiciaire importé après son accession à l'indépendance ?

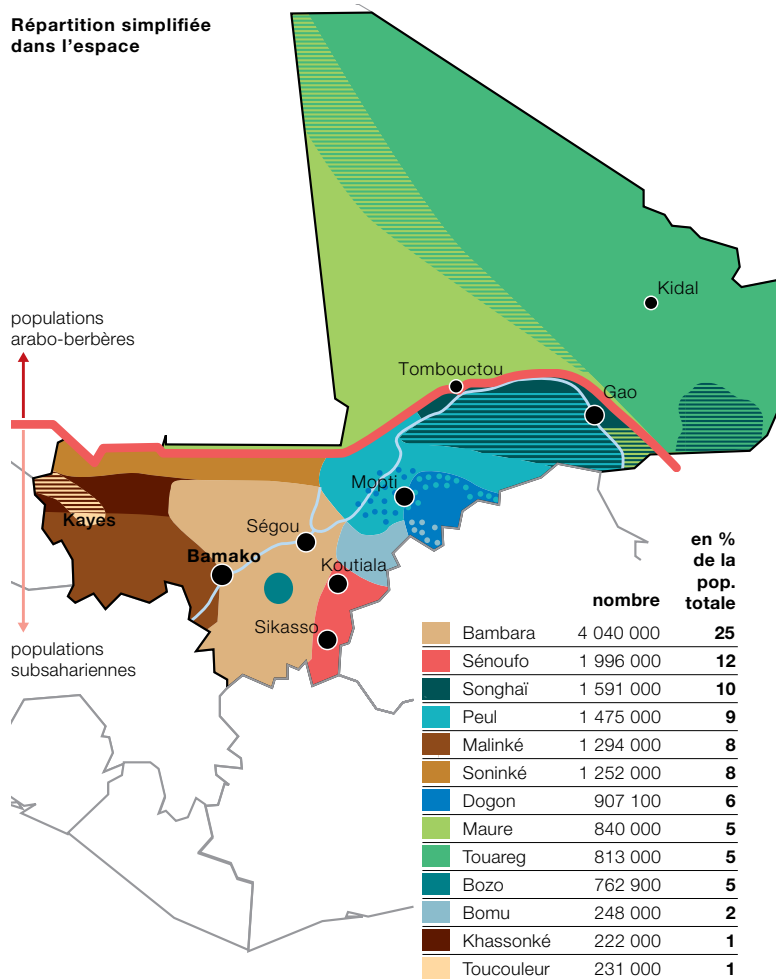
Au moment de l'indépendance, les élites du Mali ont décidé d'adopter le modèle européen de gouvernance et de justice introduit par les Français – en particulier le système du Code civil français.⁴⁸ Cette décision dotait le nouveau pays d'un système judiciaire moderne et unifié qui promettait à tous un traitement égal fondé sur un ensemble de devoirs et droits. Ce système aurait pu résoudre le problème de savoir comment régler les litiges entre communautés appartenant à différents groupes ethniques (dont la variété est figurée dans l'illustration 2 ci-dessous). Il aurait aussi pu remédier au risque de traitement inégal d'affaires similaires par différents systèmes judiciaires coutumiers.⁴⁹ En outre, les procédures plus formelles du système judiciaire

48 Winslow, R., 'Mali', in : *Crime and Society: A Comparative Criminology Tour of the World*, San Diego, sans date, disponible en ligne sur : <http://www-rohan.sdsu.edu/faculty/rwinslow/africa/mali.html> (consulté en juin 2015) ; interview individuelle, Goff, D., Bamako, le 25 mars 2015.

49 Interview individuelle, Goff, D., Bamako, le 31 mars 2015.

français auraient pu présenter l'avantage d'accroître la transparence et de renforcer le contrat social. Bref, l'introduction du système français aurait pu améliorer la qualité du processus judiciaire mis à la disposition des Maliens du point de vue de la cohérence, de l'égalité et du caractère prévisible des décisions.

Figure 2 Aperçu de la diversité des groupes ethniques au Mali



OCDE, Un Atlas du Sahara-Sahel, Paris, Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, 2015.

En réalité, le choix du système judiciaire français a résulté d'un simple calcul en termes de puissance et de privilèges. Les élites nationales associées au pouvoir colonial et à sa culture ont choisi de maintenir les institutions de ce pouvoir en place pour préserver leurs avantages. Il n'en pas été différemment dans d'autres États qui avaient été des colonies.⁵⁰ Malgré un premier effort du président Keita pour adapter le droit français à la culture malienne, le système judiciaire français de l'époque a été pratiquement copié à la lettre.⁵¹ Bien que certains nouveaux textes de loi aient fait l'objet d'ajustements depuis lors, les lois coloniales n'ayant pas été abrogées ou amendées sont toujours en vigueur, ce qui crée un mélange confus de lois coloniales et postcoloniales.⁵²

Quatre facteurs de dysfonctionnement systémique : complexité, langue, coût et culture

Le choix que le Mali a fait de maintenir en place le système judiciaire français importé a eu pour conséquence majeure de créer une tension permanente entre les nécessités de justice de la population et le type de justice que l'État est à même de pourvoir. Cette tension se situe au niveau systémique, ce qui signifie qu'elle est inhérente à la conception même du système judiciaire étatique et ne dépend pas de la façon dont il fonctionne (ce point est examiné plus en détail au chapitre 4). Le résultat principal est que le système judiciaire étatique est en grande partie inaccessible à la majorité des Maliens. Cette tension étant inhérente au système, elle ne peut pas être résolue en augmentant l'allocation de ressources à l'appareil judiciaire étatique, comme certains voudraient le faire croire. Bref, même dans le cas où l'on ne tiendrait pas compte des aspects politiques relatifs aux identités et à la gouvernance de l'exécutif évoqués au chapitre précédent, l'amélioration de la qualité de la justice proposée par l'État malien ne peut être obtenue en augmentant simplement les moyens mis à sa disposition. Une telle amélioration passe par un réexamen plus fondamental du type de justice dont les Maliens ont besoin et de la façon dont l'État peut répondre à ce besoin. Quatre facteurs contribuent de façon déterminante à la tension constatée au niveau systémique.

50 Interview individuelle, Van Veen, E., Bamako, le 28 mars 2015 ; De Jorio, R., 'Mali', *Countries and their Cultures*, disponible en ligne sur : <http://www.everyculture.com/Ja-Ma/Mali.html> (consulté en juin 2015) ; Haugen, G.A. et Boutros, V. *The Locust Effect: Why the End of Poverty Requires the End of Violence*, New York, Oxford University Press, 2014 ; Bengaly (2015), *op. cit.*

51 Bengaly (2015), *op. cit.*

52 Chikwanha, A.B., *Traditional Policing in Mali: The Power of Shame*, Nairobi, Institute for Security Studies, 2008, disponible en ligne sur : <http://www.issafrika.org/iss-today/traditional-policing-in-mali-the-power-of-shame> (consulté en juin 2015) ; Banque africaine de développement, « Mali », *Revue du droit au service du développement*, volume un, 2006.

Le premier est l'extrême complexité du système judiciaire français, caractérisé par un niveau de sophistication élevé sur les plans juridique, éducatif et institutionnel. Un niveau que l'État malien ne peut encore atteindre puisqu'il n'a pas connu les étapes de développement historique que la France a traversées. Pour dire les choses simplement, le Mali ne dispose pas (et n'a jamais disposé) des organisations, de la culture, des capacités ou des ressources nécessaires pour faire fonctionner le système judiciaire qu'il a importé. La mise en œuvre intégrale du système français qu'il a adopté exige un écosystème institutionnel et des ressources financières et de formation qui font défaut, et qu'un pays comme le Mali ne saurait mettre en place à lui seul dans les circonstances actuelles. Ceci ne veut certes pas dire que les Maliens ont besoin de moins de justice ou d'une justice de qualité inférieure au reste du monde. Cela signifie uniquement que le système français tel qu'il a été importé à l'époque n'est pas adapté au niveau de développement et au type de société du Mali actuel (voir aussi encadré 2 ci-dessous).⁵³

Une manifestation concrète de cette complexité est le fait, par exemple, que les officiers de police judiciaire ne comprennent souvent pas comment le système judiciaire fonctionne. Ils bénéficient d'une formation insuffisante pour appliquer des procédures régulières dans le cadre d'enquêtes criminelles et, dans certains cas, ils souffrent d'illettrisme.⁵⁴ Une autre manifestation concrète de cette complexité est que les justiciables sont souvent amenés à faire appel à des intermédiaires pour qu'ils les aident à se mouvoir dans le système judiciaire étatique. On peut y voir la conséquence de l'existence de lois contradictoires, de la sophistication procédurale du système judiciaire français, d'un taux élevé d'analphabétisme et de la faible proportion de personnes qui parlent le français, comme indiqué ci-dessous.⁵⁵ De tels intermédiaires font toutefois grimper le coût d'utilisation de l'appareil judiciaire étatique du fait des honoraires qu'ils exigent ; ils peuvent en outre facilement bernier les justiciables et leur extorquer des paiements excessifs. Les avocats sont ainsi réputés intégrer dans leurs honoraires une « indemnité

53 Interview individuelle, Goff, D., La Haye, le 10 mars 2015. Voir : ABA (2012), *Access to Justice Assessment for Mali*, Washington, DC, American Bar Association, 2012 pour un éclairage sur la façon dont les institutions judiciaires du Mali telles qu'elles existent sur le papier ne sont pas entièrement opérationnelles dans la réalité. Pour une discussion plus générale sur la dynamique d'une réforme institutionnelle dans un environnement de développement : Andrews, M., *The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

54 Interview individuelle, Goff, D., Bamako, le 27 mars 2015 ; « Suivi de la Conférence des donateurs pour le Mali : la communauté internationale adhère à la politique du ministre Bathily », *Maliweb*, Bamako, disponible en ligne sur : <http://mali-web.org/societe/justice/suivi-de-la-conference-des-donateurs-pour-le-mali-la-communaute-internationale-adhere-la-politique-du-ministre-bathily> (consulté le 23 juillet 2015).

55 Voir aussi : Pringle, R., *Democratization in Mali: Putting History to Work*, Washington, DC, United States Institute for Peace, 2006. Dans un certain nombre de domaines juridiques, le Mali a codifié des lois contradictoires issues des périodes coloniale et postcoloniale, ce qui rend encore plus confus un système judiciaire importé déjà complexe.

de juge » qui est en fait un pot-de-vin illégal.⁵⁶ De telles pratiques renforcent la méfiance vis-à-vis du système et favorisent la corruption.

Le deuxième facteur responsable de la tension systémique est que la langue du système judiciaire est le français alors que le Mali est le pays le moins francophone d'Afrique de l'Ouest.⁵⁷ Un tiers à peine de la population, considéré comme appartenant aux élites instruites, parle français et 10% seulement le parlent couramment.⁵⁸ Par contraste, quelque 80% des Maliens parlent ou comprennent le Bambara et/ou parlent une des 12 autres langues nationales du Mali.⁵⁹ En plus des difficultés de communication, le taux d'alphabétisation chez les adultes en 2011 s'établissait à environ 33% (voir aussi encadré 2 ci-dessous).⁶⁰

Box 2 Replacer la justice au Mali dans son contexte socio-économique

Niveau de pauvreté

Environ 86% de la population du Mali, qui compte quelque 17 millions d'habitants, vivent dans une pauvreté multidimensionnelle, et 77% gagnent moins de 2 dollars des États-Unis par jour (2015). Le Mali est aussi un des pays les moins développés au monde : il figure en 176ème position (sur 187 pays) au classement 2014 du PNUD selon l'indice de développement humain. Ce constat donne à penser que le système judiciaire étatique est financièrement hors de portée de deux tiers de la population malienne, voire davantage, étant donné qu'il n'existe à l'échelon national aucun mécanisme simple et efficace d'aide financière pour les justiciables.

56 Interviews individuelles, Goff, D., Bamako, les 25 mars, 30 mars et 1^{er} avril 2015.

57 Remane, P., Le Mali, le pays le moins francophone d'Afrique, *Swissinfo*, Bamako, 2010, disponible en ligne sur : <http://www.swissinfo.ch/fre/le-mali--le-pays-le-moins-francophone-d-afrique/28515390> (consulté le 25 juin 2015) ; interview individuelle, Goff, D., Bamako, le 25 mars 2015.

58 De Jorio (2015), *op cit* ; Remane, P. (2010), *op. cit* ; interview individuelle, Goff, D., Bamako, le 25 mars 2015 ; interview individuelle, Van Veen, E., Bamako, 28 mars 2015.

59 'Mali: Ancient Crossroads of Africa', in : *Language* (2002), disponible en ligne sur : http://mali.pwnet.org/history/history_language.htm (consulté le 25 juin 2015) ; Central Intelligence Agency, *The World Factbook*, sans date, disponible en ligne sur : <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2098.html> (consulté le 25 juin 2015).

60 Banque mondiale, Taux d'alphabétisation, total des adultes (% des personnes âgées de 15 ans et plus), 2015, disponible en ligne sur : <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SE.ADT.LITR.ZS> (consulté le 25 juin 2015).

Répartition de la population

Quelque 90% de la population du Mali vit sur la portion de territoire située au Sud, qui représente un tiers de la superficie totale du pays (2014). Les 10% restants de la population se partagent les deux derniers tiers de la superficie du pays, qui sont considérés comme constituant le Nord (voir illustration 1). Sur ces 10%, 90% vivent le long de la courbe décrite par le fleuve Niger. Ceci suggère que si l'accès à la justice est une priorité en termes de population servie, les efforts doivent se concentrer sur le Sud et peut-être la courbe du fleuve Niger. De plus, 60% de la population malienne est rurale, contre 40% de population urbaine (2013). Le coût et le temps induits par les déplacements pour se rendre auprès d'un tribunal d'État sont donc réhivitoires pour près de la moitié de la population.

Taux d'alphabétisation

Un taux d'alphabétisation de 33% suggère que les efforts visant à mieux informer les Maliens de leurs droits, de leurs devoirs et des procédures judiciaires disponibles devront être menés sous forme orale au cours de la prochaine décennie, voire plus longtemps. Plus spécifiquement, et compte tenu des taux de pénétration négligeables de l'Internet (2,7% en 2013) et peu élevés des médias écrits (de 5% à 11% de la population lit un journal ou un hebdomadaire), cette démarche devrait se faire de façon personnelle, par téléphone portable (taux proche des 100%), ou par le biais d'un programme radio (70% des gens écoutent la radio au moins une fois par semaine).

Cet encadré est basé sur: CIA World Fact Book ; base de données de la Banque mondiale ; Internet World Stats ; BuddeComm ; CommsMEA (tous consultés le 8 mars 2015) ; ABA (2012), *op.cit.* ; Rapport sur le développement humain du PNUD (2014), *op.cit.* ; OCDE (2015), *op.cit.* ; Maliweb.net (consulté le 29 avril 2015).

Le troisième facteur est que le Mali est l'un des 25 pays les plus pauvres du monde,⁶¹ ce qui signifie que les frais de constitution de dossier qui vont de pair avec le recours au système judiciaire ne sont pas facilement supportés par le citoyen moyen dans un pays où la moitié de la population gagne moins de 1,25 dollar des États-Unis par jour, et où il

61 'Mali country profile-overview', BBC, 2015, disponible en ligne sur : <http://www.bbc.com/news/world-africa-13881370> (consulté le 21 avril 2015).

n'existe aucun système d'aide juridictionnelle.⁶² De plus, l'infrastructure judiciaire faisant défaut dans tout le pays (en particulier dans les zones rurales et au Nord), un justiciable peut être obligé de parcourir plus de 200 kilomètres pour se rendre au tribunal le plus proche.⁶³ La plupart des Maliens ne sont pas capables d'assumer le coût d'un tel déplacement. Ils ne le trouvent d'ailleurs pas justifié, étant donné qu'ils mettent en doute la capacité du système judiciaire de l'État à rendre la justice de façon équitable (voir les chapitres 2 et 4).⁶⁴

Le quatrième facteur générateur de tension systémique concerne les attentes de la population malienne vis-à-vis de la forme et de l'objectif de la justice. Celles-ci diffèrent de ce que l'État est en mesure de proposer.⁶⁵ En termes d'attentes sociales générales, ou de préférences en matière de justice, les Maliens voient dans le système judiciaire étatique une solution de dernier recours. Ils préfèrent traiter leurs affaires autant que possible « en famille » (voir encadré 3 ci-dessous).⁶⁶ Intenter une action en justice contre quelqu'un n'est pas vu sous un jour favorable.⁶⁷ Les Maliens ont d'ailleurs repris à leur

62 ABA (2012), *op.cit.* Il convient de noter qu'en vue de combler le fossé, plusieurs organisations de la société civile ont formé des parajuristes à l'intention de communautés nécessitées. En 2015, on dénombrait quelque 123 parajuristes au sein de telles communautés, travaillant dans sept régions du Mali ; en 2012, ces organisations avaient collaboré avec l'Institut national de formation judiciaire du Mali afin de développer un curriculum de formation national unifié pour les parajuristes. Il est fréquemment recouru aux parajuristes pour des divorces et des litiges fonciers. Voir par exemple : Association DEME SO/Cadre National de Pilotage du Curriculum de formation des Parajuristes (CNPCP) au Mali, *Rapport annuel 2014 sur le travail des parajuristes du Mali*, Bamako, décembre 2014, disponible en ligne sur : http://www.humanrights.dk/files/media/dokumenter/nyheder/rapport_2014_parajuristes_web.pdf ; Wijeyaratne, S., *Hopes for the new Malian government*, Oxfam, le 5 février 2014, disponible en ligne sur : <http://policy-practice.oxfam.org.uk/blog/2014/02/hopes-for-the-new-malian-government> ; Wijeyaratne, S., *Wat willen de mensen in Mali [What do the people in Mali want]*, Oxfam Novib, le 10 février 2014, disponible en ligne sur : <http://praatmee.oxfamnovib.nl/praat-mee/praat-mee/mensenrechten/2014/2/wat-willen-de-mensen-in-mali.aspx> ; CNPCP Mali, *À propos du CNPCP*, disponible en ligne sur : <http://www.cnpcpmali.org/pages/cnpcp.html> (tous consultés le 23 juillet 2015).

63 ABA (2012), *op. cit.* ; Bengaly et al. (2015), *op. cit.*

64 Feiertag, S., *Guide to Legal Research in Mali*, New York, GlobaLex, New York University, 2008, disponible en ligne sur : <http://www.nyulawglobal.org/globalex/Mali1.htm> (consulté le 28 juillet 2015).

65 ICTJ, *Internationally-led Justice Efforts in Mali Must Consider National Context, Adapt to Local Needs*, 2014, disponible en ligne sur : <https://www.ictj.org/news/internationally-led-justice-efforts-mali> (consulté le 25 juin 2015) ; De Vries, J. et al., *Synthese des études sur le renforcement de la justice pénale au Mali*, La Haye, Center for International Legal Cooperation, 2014, disponible en ligne sur : <http://www.cilc.nl/cms/wp-content/uploads/2015/04/Synthese-des-etudes.pdf> (consulté le 28 juin 2015).

66 Une personne interviewée qui avait prétendument fait l'objet d'une tentative de meurtre de la part de son époux lorsqu'elle avait menacé de quitter celui-ci, a d'abord approché les témoins présents à son mariage afin de solliciter leur aide. Ils l'ont envoyée chez un imam, elle et son mari, afin de rechercher une médiation. Ce n'est que lorsque cette médiation a échoué qu'elle a eu recours au système judiciaire pénal. Interview individuelle, Goff, D., Bamako, le 1^{er} avril 2015. Voir aussi : Bengaly (2015), *op.cit.* et Bengaly et al. (2015), *op. cit.*

67 Interviews individuelles, Goff, D., Bamako, le 10 mars à La Haye ; les 27 et 30 mars 2015 à Bamako.

compte un proverbe français qui restitue bien ce sentiment : « Un mauvais arrangement vaut mieux qu'un bon procès ». ⁶⁸ Le désir des Maliens de trouver une solution qui convienne à tous transparait également dans les procédures du médiateur de la République, dont la mission est de convaincre les parties qui ont obtenu gain de cause dans les différends entre État et citoyens de renoncer à une partie de leurs gains au bénéfice de la partie déboutée. ⁶⁹

De façon plus spécifique, nombreux sont ceux qui décrivent les traditions et la culture maliennes comme tolérantes, désireuses d'éviter les conflits et de rechercher le consensus, ⁷⁰ ce qui est aux antipodes du caractère plus procédural et plus répressif du droit positif (c'est-à-dire non coutumier) du Mali. ⁷¹ Si l'on considère les choses sur une plus longue période de temps, le premier ensemble de termes descriptifs atteste de façon incontestable la nature véritable de la culture populaire de la justice au Mali, qui a été « évacuée » pendant la période coloniale et les crises successives au Nord. Des groupes ethniques intrinsèquement différents qui cohabitent dans le Mali actuel ont aussi cohabité pacifiquement avant cela dans les empires Ghana, Malinke et Songhaï, ⁷² dont les chefs cultivaient de manière volontariste des valeurs de tolérance au travers de coutumes propres à prévenir des conflits. Une de ces coutumes les plus connues est celle du « cousinage à plaisanterie », « parenté à plaisanterie » ou « alliances à plaisanterie » (sinankouya), qui prescrit à des groupes ethniques donnés ou à des castes basées sur le type d'activité des échanges verbaux sur le ton de la raillerie ou des insultes humoristiques afin de désamorcer les tensions. De telles plaisanteries sont généralement enracinées dans l'histoire et un groupe ethnique peut par exemple rappeler à un autre qu'il a asservi ses ancêtres. Le « cousinage à plaisanterie » a été décrit comme une thérapie quotidienne qui décrispe l'atmosphère et permet aux peuples

68 Fait notable, ce proverbe est né lors de l'émergence des systèmes judiciaires étatiques en Europe, une période au cours de laquelle les gens préféraient recourir à la médiation privée sous la houlette de dignitaires religieux, de chefs de communautés, ou de médiateurs professionnels qu'ils rétribuaient. Le proverbe reflète aujourd'hui les premiers stades de développement du système judiciaire malien, caractérisés par des populations qui se tournent vers le même type de médiateurs privés afin de circonvier un système étatique qui ne fonctionne pas encore de façon suffisamment adéquate pour qu'il puisse constituer la solution privilégiée de règlement des litiges. Ruff, J., *Violence in Early Modern Europe 1500-1800*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001 ; interview individuelle, Goff, D., Bamako, le 30 mars 2015.

69 Interview individuelle, Goff, D., Bamako, le 25 mars 2015.

70 Voir par exemple : HiiL, Hague Institute for the Internationalisation of Law, *Les besoins des Maliens en matière de justice : vers plus d'équité*, La Haye, HiiL, 2014 ; Morgan, A., *Music, Conflict and Culture in Mali*, Copenhague, Freemuse, 2013 ; Bengaly (2015), *op. cit.*

71 Environ la moitié de tous les détenus au Mali en 2013 étaient ainsi des prévenus. De plus, depuis 2003 au moins, des rapports signalent la présence massive en prison d'individus attendant leur procès depuis parfois 10 ans. Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, *Justice & Corrections Update*, New York, DOMP, 2014 ; Best, S. et al. (éds), *The Global Industrial Complex: Systems of Domination*, Lanham, Lexington Books, 2011.

72 Winslow (sans date), *op. cit.* ; Pringle, R. (2006), *op. cit.*

de se faire mutuellement confiance.⁷³ Parfois, en cas d'agression⁷⁴, il permet aussi, en s'appuyant sur un sentiment de honte, d'obliger les parties à s'excuser et à convenir d'un règlement informel du litige.⁷⁵

Une autre coutume de prévention des conflits repose sur les castes historiquement considérées comme des médiateurs neutres parce que leurs membres ne pouvaient se mêler par mariage aux élites au pouvoir et/ou parce qu'on leur attribuait des pouvoirs magiques. De nos jours, il est encore fait appel à une au moins de ces castes, les *griots* (conteurs et bardes), pour régler des différends.⁷⁶ Les *griots* sont réputés recourir au sentiment de honte pour châtier les coupables, et ainsi les bannir ou les marginaliser.

Box 3 Arrangement “en famille”: les préférences populaires en matière de règlement des différends

Au Mali, il est rare que les poursuites judiciaires démarrent sur plainte d'une victime ou d'une partie lésée auprès du système judiciaire étatique, en particulier dans les zones rurales. En effet, selon une étude menée en 2009 auprès d'un millier de Maliens, seuls 10% d'entre eux contacteraient la police en cas d'infraction. Une étude datant de 2010 a révélé, pour sa part, que 65% des Maliens étaient mécontents ou très mécontents de la façon dont la police et la gendarmerie sont administrées ; 66% des participants se disent par ailleurs insatisfaits du système judiciaire. Les Maliens d'autre part tendent à éviter de recourir aux tribunaux officiels pour des raisons de nature plus socio-culturelle : porter une affaire devant la justice revient en effet à « déclarer la guerre » à la partie adverse. De plus, le système judiciaire officiel étant globalement inefficace,

73 Pringle (2006), *op. cit.* ; Traore, M., *Médiation et facilitation dans l'espace francophone : théorie et pratique*, Bruylant, Bruxelles, 2010 ; Straus, S., *Mali and its Sahelian Neighbors*, Washington, DC, Banque mondiale, 2011, disponible en ligne sur : http://web.worldbank.org/archive/website01306/web/pdf/wdr_2011_case_study_mali.pdf (consulté le 22 juin 2015) ; Chikwanha (2008), *op. cit.* ; De Jorio (sans date), *op. cit.* ; Konate, D., *Les fondements endogènes d'une culture de paix au Mali : les mécanismes traditionnels de prévention et de résolution des conflits*, UNESCO, sans date, disponible en ligne sur : <http://www.unesco.org/cpp/publications/mechanismes/edkonate.htm> (consulté le 23 juin 2015).

74 Chikwanha (2008); *op. cit.*

75 Chikwanha (2008) ; *op. cit.* ; Nalla, M. and Newman G. dans : Stamatel, J. et al., *Crime and Punishment around the World*, Vol. 1 – Africa and the Middle East, Santa Barbara, ABC-Clio, 2010, disponible en ligne sur : <https://iuristebi.files.wordpress.com/2011/07/crime-and-punishment-around-the-world-volume-1-africa-and-the-middle-east.pdf> (consulté le 28 juillet 2015).

76 Pringle (2006), *op. cit.* ; Chikwanha (2008); *op. cit.* ; interview individuelle, Van Veen, E., Bamako, le 28 mars 2015. D'autres groupes sont connus pour jouer ce rôle, notamment les *Numu* (forgerons) et les *Garanke* (cordonniers). Konate (sans date), *op. cit.* Les « rois-femmes » de la monarchie Segou, aussi considérés comme détenteurs de pouvoirs occultes, constituent un groupe supplémentaire de médiateurs traditionnels. Pringle (2006), *op. cit.*

les procédures dureraient des années, donnant lieu entre-temps à d'éventuels épisodes violents entre les parties. Enfin, les Maliens sont bien conscients des problèmes de corruption qui affectent le système. Au lieu de recourir aux instances officielles, les parties inclinent donc davantage, lorsqu'un différend survient ou qu'une infraction est commise, à rechercher d'abord une solution au sein de leurs familles et de leurs communautés, dans un contexte de médiation coutumière. Les parties ne considèrent le système judiciaire officiel que comme une solution de dernier recours. Un arrangement informel insatisfaisant est préféré à un jugement formel.

Cet encadré est basé sur : Interviews individuelles, Goff, D., Bamako, 27 mars-2 avril 2015 ; interviews individuelles, Van Veen, E., Bamako, les 27 et 28 mars 2015 ; Freedom House, *Mali*, 2011, disponible en ligne sur : <https://freedomhouse.org/report/countries-crossroads/2011/mali> (consulté le 8 mars 2015) ; Pringle, R. (2006), *op. cit.* ; HiiL (2014), *op.cit.*

Le châtement collectif, par lequel un chef de droit coutumier sanctionne tout un clan afin de faire pression sur ses membres pour qu'ils châtent le coupable au sein de leur famille, est un autre moyen traditionnel de régler un conflit sans intervention de l'État. Dans une étude datant de 2007, il a été démontré que de telles méthodes, au même titre que le « cousinage à plaisanterie », expliquaient le taux de criminalité relativement peu élevé du Mali et la taille relativement modeste de sa population carcérale.⁷⁷ Selon cette étude, le Mali a ainsi une des populations carcérales les plus basses d'Afrique (il arrive en avant-dernière position dans ce classement).⁷⁸ Ce qui est décisif, c'est que ces méthodes sont beaucoup plus souples et plus informelles que les règles de procédure et la protection juridique complexes et convenues qui caractérisent le système judiciaire étatique. Le résultat est que les procédures juridiques et la phraséologie du système judiciaire étatique sont à des années lumière de la réalité de nombreux Maliens puisqu'ils ont peu de points communs avec les systèmes judiciaires coutumiers qui s'imposent depuis des siècles.⁷⁹ L'argument – parfois avancé – selon lequel la sensibilisation aux mécanismes judiciaires et l'éducation civique pourraient remédier à cette situation est un rideau de fumée parce qu'un tel argument part du principe que la supériorité du système judiciaire étatique est un fait acquis et laisse entendre qu'accroître la compréhension qu'ont les Maliens du système encouragerait les justiciables à être plus nombreux à y recourir. Il est toutefois plus probable que les

77 Chikwanha (2008); *op. cit.* ; interview individuelle, Goff, D., La Haye, le 10 mars 2015.

78 Walmsley, R., Trends in World Prison Population, in : Harrendorf, S. et al. (éds), *International Statistics on Crime and Justice*, Helsinki, Heuni, 2010.

79 Interviews individuelles, Goff, D., Bamako, les 25 mars et 2 avril 2015. Interviews individuelles, Van Veen, E., Bamako, le 27 mars 2015.

Maliens continueront à préférer les systèmes judiciaires coutumiers à leur disposition pour régler certains types de différends.

Une dernière remarque importante en ce qui concerne la culture et l'exercice de la justice au Mali est que plus de 90% de la population du Mali est de confession musulmane. Les Maliens sont réputés pratiquer une version « tolérante » de l'Islam, qui admet une gouvernance démocratique et rejette les châtiments sévères de la charia inspirés du talion (œil pour œil, dent pour dent).⁸⁰ Au fil des siècles, cette pratique a créé un riche corpus de pratiques islamiques de droit coutumier, essentiellement autour de Tombouctou, qui se caractérise par un degré de sophistication appréciable et un bon fonctionnement.⁸¹ De tels mécanismes religieux de règlement des différends perdurent : non seulement ils jouissent d'une solide crédibilité au sein d'une grande partie de la population, mais ils ont en outre tendance à engendrer des décisions de justice axées sur la réconciliation et fondées sur le respect mutuel. L'histoire narrant l'inventivité déployée par les Maliens et leurs alliés internationaux pour sauver les nombreux manuscrits témoignant de la nature progressiste et tolérante de la pensée et du droit islamiques qui ont cours au Mali continue d'opposer un cinglant démenti aux restrictions dogmatiques du salafisme et du fondamentalisme islamique radical.⁸²

Bien que les organisations musulmanes du Mali et leurs hauts dignitaires affichent un large éventail de convictions politiques, il n'y a aucune tension ou division palpable entre les adhérents des différentes composantes de la religion islamique au Mali, telles que

80 Zouber, M. et al., *Scholars of Peace – The Islamic Tradition and Historical Conflict Resolution in Timbuktu*, Special Conflict Research Group, disponible en ligne sur : <http://run.edu.ng/media/1274441773152.pdf> (consulté le 24 juin 2015) ; interview individuelle, Van Veen, E., Bamako, les 27 et 28 mars 2015 ; interview individuelle, Goff, D., Bamako, le 30 mars 2015.

81 À l'apogée de Tombouctou, au milieu du 15^{ème} siècle, ses mosquées étaient ainsi connues pour être des centres de médiation et d'arbitrage, non seulement entre groupes de belligérants, mais aussi en matière de litiges familiaux ou privés. Les imams, érudits et magistrats associés à ces mosquées parcouraient toute la région afin de promouvoir l'idéal coranique de règlement pacifique des différends. Dans le passé plus récent du Mali, les écrits de l'auteur Al hadj Oumar Tall, ibn Sa'id al Futi, un dirigeant érudit de la région de Tombouctou au 19^{ème} siècle, attestent que des passages du Coran encourageant le règlement pacifique des différends étaient aussi utilisés comme principes directeurs lors d'interventions visant à désamorcer des conflits dans la région. Zouber et al. (sans date), *op. cit.*

82 Raghavan, S., How Timbuktu's manuscripts were saved from jihadists, *Washington Post*, le 26 mai 2013, disponible en ligne sur : http://www.washingtonpost.com/world/how-timbuktus-manuscripts-were-saved-from-jihadists/2013/05/26/299e26f6-bbd5-11e2-b537-ab47f0325f7c_story.html (consulté le 28 juin 2015) ; Hammer, J., The Treasures of Timbuktu, *Smithsonian Magazine*, décembre 2006, disponible en ligne sur : <http://www.smithsonianmag.com/making-a-difference/the-treasures-of-timbuktu-138566090/?no-ist> (consulté le 28 juin 2015).

les Sunnites, les Soufis ou les Wahhabites.⁸³ Même les éléments les plus conservateurs ne s'identifient pas aux djihadistes qui ont envahi et se sont approprié le Nord, pas plus qu'ils ne partagent l'usage que font ces derniers des préceptes plus sévères de la charia pour rendre la justice.⁸⁴ Les musulmans maliens s'identifient fortement à la version tolérante de l'Islam dont ils disent qu'elle a été développée par leurs ancêtres, et qui correspond aux réalités locales.⁸⁵ De plus, il n'a jamais existé au Mali de mouvement politique important revendiquant un changement de statut de l'État, d'un État laïque à un État fondé sur la charia : cet argument a été invoqué comme une preuve supplémentaire du caractère modéré du Mali.⁸⁶ Un indicateur qui mérite d'être suivi à cet égard est l'engagement politique croissant des dignitaires religieux (tels que l'imam wahhabite Mahmoud Dicko) et des associations islamiques (telles que Sabati 2012), qui s'est manifesté au cours des dernières campagnes en vue des élections présidentielles et législatives. Il serait intéressant de voir si ce phénomène se traduira par une plus grande prédominance de la religion sur le programme politique.⁸⁷

Bien entendu, ceci ne veut pas dire qu'il n'existe pas de questions culturelles ou juridiques associées à la pensée islamique ni d'éléments islamiques dans les systèmes judiciaires coutumiers du Mali. En 2009 par exemple, le président ATT a cherché à harmoniser le code de la famille malien par rapport aux standards internationaux en matière de droits de la femme. Bien que la loi pertinente ait été adoptée par l'Assemblée

83 Bell, D., 'Understanding Currents of Islam in Mali', *Cultural Anthropology*, mars 2012, disponible en ligne sur : <http://www.culanth.org/fieldsights/312-understanding-currents-of-islam-in-mali> (consulté le 23 juin 2015).

84 Ce qui nous entendons ici par « application sévère » de la charia était devenue un phénomène au moins semi-régulier après la prise de pouvoir des islamistes au printemps 2012, y compris à Gao et Anguelhok. Les procès étaient souvent rudimentaires, une douzaine de djihadistes s'asseyant en cercle et prononçant un jugement. L'audience, le jugement et le châtement intervenaient généralement le même jour à huis clos. Nossier, A., 'Islamists' Harsh Justice Is on the Rise in North Mali', *New York Times*, le 27 décembre 2012, disponible en ligne sur : http://www.nytimes.com/2012/12/28/world/africa/islamists-harsh-justice-on-rise-in-northern-mali.html?pagewanted=all&_r=0 (consulté le 9 mars 2015) ; Mben, P., 'A Trip Through Hell: Daily Life in Islamist Northern Mali', *Der Spiegel*, le 29 octobre 2012, disponible en ligne sur : <http://www.spiegel.de/international/world/a-trip-through-hell-daily-life-in-islamist-controlled-north-mali-a-864014.html> (consulté le 29 juillet 2015).

85 Interviews individuelles, Goff, D., Bamako, le 30 mars 2015 ; Polgreen, L., 'Timbuktu Endured Terror Under Harsh Sharia Law', *New York Times*, le 31 janvier 2015, disponible en ligne sur : <http://www.nytimes.com/2013/02/01/world/africa/timbuktu-endured-terror-under-harsh-shariah-law.html> (consulté le 23 juin 2015).

86 Pringle (2006), *op. cit.*

87 « Au Mali, les wahhabites de Sabati veulent peser sur la présidentielle », *Le Monde*, le 27 juillet 2013, disponible en ligne sur : http://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/07/27/au-mali-les-wahhabites-de-sabati-veulent-peser-sur-la-presidentielle_3454516_3212.html ; Chauzal, G., 'A snapshot of Mali three years after the 2012 crisis', *Clingendael Opinion*, 2015b.

nationale, elle a finalement été retirée à la suite de protestations massives menées par des dignitaires religieux conservateurs. Un nouveau projet de loi, à propos duquel certains disent qu'il était en fait plus conservateur que l'original en ce qui concerne le traitement des femmes, a finalement été adopté en 2012.⁸⁸ Cet épisode offre un exemple de codification de règles d'origine religieuse qui entrent en conflit avec les principes laïques de l'État malien où tous les citoyens sont égaux devant la loi.

Toutefois, afin d'éviter l'erreur qui consisterait à dépendre de façon trop conservatrice la résistance aux conceptions de droits modernes et laïques qu'inspire la religion, il convient de noter qu'un certain nombre d'imams maliens ont accepté d'être formés et éduqués aux instruments universels de lutte contre les violences sexuelles et de promotion des droits de la femme.⁸⁹ L'examen attentif de la diversité des pratiques coutumières et de la pensée islamique au Mali permet aussi de relever que certaines cultures maliennes sont plus libérales que ne le laissent penser les protestations élevées contre la modernisation du code de la famille. Les femmes sont ainsi placées sur un piédestal dans les tribus touareg du Nord, qui constituent des sociétés matrilineaires, par opposition avec ce qui se pratique dans la culture Bambara au Sud. Contrairement aux prescriptions de la loi malienne et aux coutumes en vigueur dans le Sud, le droit coutumier des Touareg autorise les femmes à hériter de biens et à en disposer en toute indépendance. Elles peuvent aussi demander le divorce. Si un divorce est prononcé, les femmes peuvent conserver le toit conjugal, les biens et la garde des enfants.⁹⁰

En résumé, on a tenté dans ce chapitre de démontrer que le système judiciaire étatique du Mali présente une tendance intrinsèque au dysfonctionnement, qui résulte de plusieurs facteurs systémiques inhérents à la conception même du système. Cette propension explique en partie pourquoi le système judiciaire étatique du Mali oscille entre des résultats médiocres et une absence de pertinence pour une grande partie de la population du pays. Le Mali dispose en revanche de systèmes judiciaires coutumiers ancrés dans le riche passé juridique du pays avant sa colonisation. Bien que ces systèmes aient à relever leurs propres défis (voir le chapitre suivant), ils sont moins

88 Diarra, S.T., Women's rights in Mali 'set back 50 years' by new 'Family Code' law, *The Guardian*, le 1^{er} mai 2012, disponible en ligne sur : <http://www.theguardian.com/global-development/2012/may/01/womens-rights-mali-50-years> (consulté le 23 juin 2015) ; Banque africaine de développement (2006), *op cit.* ; Interview individuelle, Van Veen, E., Bamako, le 27 mars 2015.

89 Interviews individuelles, Goff, D., Bamako, les 31 mars et 1^{er} avril 2015.

90 'Tuareg', *Countries and their Cultures*, disponible en ligne sur : <http://www.everyculture.com/wc/Mauritania-to-Nigeria/Tuareg.html> (consulté le 24 juin 2015) ; Drury, F., Sex and the Sahara: Striking photographs of the mysterious Islamic tribe where women embrace sexual freedoms, dictate who gets what in the divorce and don't wear the veil because men 'want to see their beautiful faces', *Mailonline*, le 24 juin 2015, disponible en ligne sur : <http://nation.com.pk/international/24-Jun-2015/muslim-tuareg-tribe-women-have-more-freedom-than-men#VYsMWNyisSE.twitter> (consulté le 24 juin 2015).

complexes, plus faciles d'accès du point de vue linguistique, et moins coûteux. Ils continuent en outre de bénéficier d'une forte résonance culturelle avec la population malienne.⁹¹ Enfin, ils comportent des points d'ancrage susceptibles d'être utiles au développement du ou des système(s) judiciaire(s) du Mali dans un sens qui correspond davantage aux attitudes et préférences socioculturelles du pays.

91 Par exemple : Banque africaine de développement (2006), *op. cit.* Cet aspect est examiné plus en détail au chapitre suivant.

3 Examiner les opérations : efficacité des systèmes judiciaires maliens et changements à y apporter

Ce chapitre est consacré à l'efficacité des systèmes judiciaires coutumiers et étatiques du Mali. Il examine la prédominance et la popularité des systèmes judiciaires coutumiers, qui ont la faveur de la majorité des Maliens en dépit des défis que représentent pour eux le conservatisme social, leur portée limitée, leur fragmentation, ainsi que leur manque de transparence et de cohérence. Le chapitre analyse également les problèmes de la justice étatique, notamment la corruption généralisée, l'allocation inadéquate des ressources, leur mauvais usage et le profond manque de moyens. Il examine ensuite les initiatives de justice transitionnelle mises en place par le Mali au lendemain de la crise de 2012 en tant qu'autre aspect de l'efficacité judiciaire et suggère que ces initiatives sont actuellement trop centrées sur l'État et reposent trop sur un grand nombre d'institutions pour répondre aux attentes de la population. Il passe enfin en revue les initiatives antérieures qui visaient à améliorer la justice étatique au Mali car ces expériences passées sont susceptibles de fournir des indices importants pour les efforts futurs.

Droit coutumier : les défis de l'égalité, de la transparence et de la fragmentation

Comme le rapport le montre clairement, c'est le « pluralisme juridique » qui caractérise le mieux la justice au Mali. Ceci veut dire que plusieurs systèmes judiciaires coexistent et traitent à la fois d'affaires de droit civil et de droit pénal.⁹² Le système judiciaire étatique ne représente qu'une seule pièce de cette mosaïque, et cette pièce n'est en

92 Les différents systèmes qui constituent le pluralisme juridique du Mali ne doivent toutefois pas être considérés comme des éléments totalement distincts les uns des autres. Ils existent des liens entre eux et ils interagissent, indépendamment des lois et des opinions officielles. Il serait dès lors utile d'examiner plus en détail les points d'interaction – en plus des caractéristiques propres de chacun des systèmes. La portée de la présente étude était toutefois trop réduite pour permettre un tel examen. Sur le sujet, voir : Isser, D. (éd.), *Customary Justice and the Rule of Law in War-Torn Societies*, Washington, DC, United States Institute for Peace Press, 2011.

aucun cas la plus pertinente. On estime ainsi que 80% des litiges familiaux et fonciers dans les communautés défavorisées du Mali sont réglés par des systèmes judiciaires coutumiers.⁹³

Les systèmes judiciaires coutumiers du Mali sont populaires parce que pour le citoyen moyen, ils sont facilement accessibles au sens le plus large du terme.⁹⁴ Plus précisément, ces systèmes sont pratiques car toutes les parties concernées se trouvent habituellement à proximité les unes des autres ; ils sont peu onéreux, du fait qu'ils n'exigent aucun frais de dossier ou n'entraînent aucun coût de déplacement ; et ils sont familiaux, les médiateurs impliqués dans le règlement des différends étant généralement connus de la communauté, parlant sa langue et partageant la même culture et la même religion. Les systèmes coutumiers sont les plus actifs dans les régions où l'État n'est pas présent. Dans ces régions, le chef du village incarne le plus souvent la seule autorité véritable. Dans ces contrées, si les affaires ne sont pas portées à l'attention de la justice officielle, c'est parce que le sentiment général est qu'elle n'existe pas.⁹⁵

Malgré leur popularité, les systèmes judiciaires coutumiers du Mali sont confrontés à des défis qui s'apparentent à ceux que connaissent de nombreux systèmes du même type.⁹⁶ Pour commencer, certains aspects du droit coutumier et de l'application de celui-ci sont incompatibles avec les droits que la Constitution confère à chaque Malien. La raison en est que ces systèmes reflètent habituellement des systèmes de valeur ruraux et patriarcaux qui sont plus conservateurs que la Constitution relativement progressiste du Mali et la plupart des lois positives (c'est-à-dire en vigueur). Les coutumes matrimoniales de la communauté Buwa reviennent ainsi à ce que l'homme enlève la jeune fille ou la femme qu'il souhaite épouser.⁹⁷ Le statut généralement bas des femmes au sein de la famille et de la communauté maliennes affecte aussi leur capacité à négocier sur un pied d'égalité avec leurs adversaires juridiques, en particulier leurs époux. Dans les zones rurales notamment, les femmes et les enfants ne jouissent souvent d'aucune forme de statut, et sont donc vulnérables dans le cadre de procédures

93 Les litiges fonciers sont l'une des sources de tension les plus fréquentes entre les différentes catégories socio-professionnelles du Mali (pêcheurs, paysans, éleveurs, etc.) et les communautés. Sources : Social Films, *Delivery of Justice in Mali*, disponible en ligne sur : http://socialfilms.org/?page_id=472 (consulté le 8 mars 2015) ; HiiL (2014), *op. cit.* Toutefois, les autorités judiciaires coutumières traitent à la fois d'affaires de droit civil et de droit pénal, une frontière floue séparant les deux. Interviews individuelles, Goff, D., Bamako, 25-30 mars 2015 et 1^{er}-2 avril 2015, Van Veen, E., Bamako, le 28 mars 2015, Goff, D., La Haye, le 10 mars 2015 ; HiiL (2014), *op. cit.*

94 voir par exemple : Bengaly (2015), *op. cit.* ; Bengaly et al. (2015), *op. cit.* ; HiiL (2014), *op. cit.*

95 Interview individuelle, Goff, D., Bamako, le 1^{er} avril 2015.

96 Voir par exemple : Isser (2011), *op. cit.*

97 Dakouo, A., Koné, Y. and I. Sanogo, *La cohabitation des légitimités au niveau local*, Bamako, Alliance Malienne pour refonder la gouvernance en Afrique (ARGA/Mali), 2009.

judiciaires coutumières.⁹⁸ De plus, la justice coutumière souffre, dans une moindre mesure, de la même corruption et de la même politisation qui entament la légitimité et l'autorité des tribunaux étatiques.⁹⁹ Les procédures judiciaires coutumières sont en outre souvent conduites de façon orale uniquement. Il n'y a donc aucune prise de responsabilité ni codification, de sorte que les « juges » coutumiers peuvent ignorer les précédents et en créer de nouveaux si telle est leur inclination.¹⁰⁰ Enfin, l'application des « jugements » coutumiers dépend en grande partie de la bonne volonté des parties de les exécuter. Toutefois, les acteurs principaux de ces systèmes informels ayant un niveau d'autorité très élevé au sein de la communauté, les parties se sentent moralement obligées de respecter les accords approuvés par les institutions informelles. Si une partie revient sur ses engagements, il/elle est considéré(e) comme « récalcitrant(e) » et méprisé(e) par la société.¹⁰¹ Néanmoins les accords ne sont pas toujours respectés et d'anciens conflits refont régulièrement surface. Dans ce contexte, il convient de souligner que le respect vis-à-vis des autorités informelles tend à décliner au fur et à mesure que la société malienne se modernise, ce qui se vérifie particulièrement dans les zones urbaines où les « concepts de famille et de relations culturelles ont de moins en moins de valeur ».¹⁰² Le recours aux mécanismes judiciaires coutumiers, de même que les taux d'exécution des jugements qu'ils rendent, peuvent dès lors connaître un recul relatif dans le futur, même s'ils continuent globalement de jouer un rôle majeur.

Comme indiqué, la grande variété de mécanismes judiciaires coutumiers et de pourvoyeurs de tels services au Mali, y compris des chefs de famille ou de communautés, des dignitaires religieux ou des membres de castes spécifiques (voir encadré 4), constitue un défi d'un tout autre genre. Les variations sont énormes selon les régions, les ethnies et la religion. Celles-ci sont néanmoins peu documentées et insuffisamment comprises.¹⁰³ Les acteurs en question n'utilisent pas tous nécessairement une base coutumière ou juridique commune pour leurs jugements et la

98 Davis, J., *Supporting Peaceful Social, Political, Cultural and Economic Change in Mali*, Londres, International Alert, 2014.

99 *Ibid.* L'incidence réduite de la corruption sur les mécanismes judiciaires coutumiers s'explique peut-être partiellement par la rareté des occasions, étant donné que les affaires (et les enjeux financiers qui s'y rattachent) sont moins importantes. Toutefois, on ne peut exclure le rôle joué par le contrôle social et la proximité. Ceci mériterait une plus ample analyse.

100 Interview individuelle, Goff, D., Bamako, le 1^{er} avril 2015.

101 Interviews individuelles, Goff, D., Bamako, les 30 mars et 1^{er}-2 avril 2015, Van Veen, E., Bamako, le 28 mars 2015.

102 ABA (2012), *op. cit.* ; Feiertag (2008), *op. cit.* ; interview individuelle, Van Veen, E., Bamako, le 28 mars 2015.

103 Au moins un projet visant à cartographier ces systèmes a été lancé par les Français sous le nom « Les Grands Coutumiers ». Ce projet n'a toutefois pas abouti (Pringle, R. [2006], *op. cit.*). Comme il s'est révélé impossible de dresser un état des lieux des approches et mécanismes des différents systèmes judiciaires coutumiers dans le cadre de ce projet, son traitement des mécanismes en question reste quelque peu sommaire.

situation qui en résulte est celle d'un véritable pluralisme juridique. Ceci veut dire que les décisions de justice dans des affaires similaires peuvent considérablement varier et qu'il est possible que les précédents et la jurisprudence ne ressortent pas de ces décisions de façon évidente, cette souplesse pouvant par contre être considérée comme un avantage car elle permet de prononcer des jugements qui tiennent davantage compte du contexte.¹⁰⁴ Il peut en outre arriver que des parties en litige soient issues de traditions coutumières différentes. Dans ce cas, elles peuvent être amenées à choisir une troisième tradition coutumière pour régler leur différend, ce qui les place alors toutes deux en terrain neutre.¹⁰⁵

Box 4 Les différents acteurs de la justice coutumière au Mali

Les sages de la famille

Pierre angulaire de la société malienne, la famille représente le premier échelon de règlement des différends. Ceux-ci sont habituellement l'objet d'une médiation à l'initiative du chef de famille (en général l'homme le plus âgé de la famille élargie) ou sur la demande d'un autre membre de la famille.

Les dignitaires religieux

Les leaders religieux peuvent aider à régler des différends entre les membres de leur congrégation. Lorsqu'un tel différend survient, les parties sont appelées à comparaître devant un comité de sages – responsable de la surveillance des activités de l'institution au sein de la communauté – qui s'efforce ensuite de régler le différend par voie de médiation. Au Nord, les *Cadis* (juges religieux) sont réputés jouer un rôle dans la médiation de litiges civils.

Les communicateurs traditionnels

Les communicateurs traditionnels, tels les *griots* au Sud, sont des individus investis par la tradition et les coutumes de la charge de préserver et de transmettre les traditions et l'histoire d'une famille ou d'une communauté. Bien que le rôle de ces communicateurs traditionnels varie au sein de chaque famille ou communauté, ils peuvent également être appelés à régler des différends par voie de médiation.

104 Pringle, R. (2006), *op. cit.*

105 Interview individuelle, Goff, D., Bamako, le 1^{er} avril 2015. Des recherches plus poussées seraient nécessaires pour établir les mécanismes (ou règles) sur la base desquels une partie ou tradition tierce est identifiée.

Les autorités locales

Les chefs de quartier, de village et de fraction se sont vus conférer par voie législative la faculté d'arbitrer des litiges civils ou commerciaux entre citoyens. Les différends sont habituellement transmis à ces autorités locales lorsqu'aucun règlement n'a pu être trouvé au sein de la famille, ou lorsqu'ils menacent la stabilité de la communauté.

Cet encadré est basé sur: Dakouo et al. (2009), *op. cit.* ; ABA (2012), *op. cit.* ; interview individuelle, Van Veen, E., Bamako, le 28 mars 2015.

Clairement, et malgré les défis qui se posent à eux, les acteurs de la justice coutumière ont un rôle d'une pertinence telle qu'elle souligne la nécessité de les aider à améliorer la façon dont ils rendent la justice, et non de les marginaliser au profit de la justice étatique. Une des voies qui permettrait le changement serait de « connecter » les acteurs de la justice coutumière à ceux de la justice étatique afin d'encourager un processus d'apprentissage mutuel et de collaboration pratique. Cette idée risque toutefois de se heurter à au moins deux obstacles. Le premier est qu'en général, les autorités administratives ne reconnaissent pas les décisions rendues par les autorités religieuses et coutumières. Formellement, leurs jugements n'ont aucune base légale, ou si peu (le récent accord de paix semble toutefois vouloir remédier à cette situation).¹⁰⁶ Le second est que les autorités administratives font preuve d'un certain dédain pour les règles coutumières ou religieuses.¹⁰⁷ Comme on peut s'y attendre, il existe deux écoles de pensée dominantes parmi les représentants du système judiciaire étatique concernant la valeur et le rôle des acteurs de la justice coutumière. Les tenants d'un plus grand conservatisme juridique s'appuient sur les textes de loi de l'État malien et rappellent qu'aucun rôle (ou alors un rôle mineur) n'est dévolu aux acteurs de la justice coutumière dans les procédures judiciaires, en particulier le procès pénal. Quant aux partisans d'un plus grand réalisme juridique, ils reconnaissent de façon pragmatique le fossé qui existe entre la lettre de la loi et la réalité de la pratique juridique.¹⁰⁸ Ce constat suggère que

106 Il existe bien entendu des accords pratiques. Les décisions des Cadis, ces dignitaires religieux de premier plan qui rendent la justice dans le Nord et sont particulièrement présents à Tombouctou, peuvent être reconnues de façon informelle par un magistrat officiel lorsque celles-ci répondent à un certain nombre de critères de base et ne sont pas contradictoires avec le droit positif (c'est-à-dire le droit non coutumier en vigueur). Sources : plusieurs interviews individuelles, Goff, D., Bamako, 25-27 mars 2015 ; Titre V, chapitre 14, article 46 de l'« Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger », projet d'accord, version du 25 février 2015 à 19h30).

107 Dakouo et al. (2009), *op. cit.* ; interview individuelle, Goff, D., Bamako, le 2 avril 2015.

108 Ce clivage a été constaté objectivement par un des auteurs au cours d'un atelier auquel participaient 32 représentants de différentes parties prenantes institutionnelles en matière de procédure pénale malienne, qui s'est tenu à Mopti les 30 et 31 mars 2015. Voir aussi : Pringle, R. (2006), *op. cit.*

la revalorisation du statut des acteurs de la justice coutumière auprès des membres de l'appareil judiciaire étatique d'une part, et la promotion d'une plus grande confiance des acteurs de la justice coutumière envers leurs homologues de la justice étatique d'autre part, doivent faire partie des efforts visant à améliorer leurs relations mutuelles.

Justice étatique : corruption et défis en matière de ressources

Le système judiciaire étatique du Mali a été réorganisé à la faveur de l'introduction d'un gouvernement démocratique multipartite en 1992. Il reste cependant étroitement calqué sur une version ancienne du système judiciaire français (voir encadré 5 ci-dessous). Bien qu'il faille reconnaître qu'un certain nombre de fonctionnaires de l'appareil judiciaire s'emploient à faire du bon travail et à encourager les réformes de l'intérieur, et que par ailleurs, de courageux efforts de changement ont été entrepris, il est juste de dire que le système judiciaire étatique du Mali est gangrené par la corruption et qu'il souffre d'un grave manque de compétences et de capacité.¹⁰⁹ Ces problèmes ont pour effet de réduire encore davantage la qualité du peu de justice qui est encore fourni aux Maliens. Nous les examinons plus en détail ci-dessous.

Corruption chronique

Nombreux sont les Maliens qui considèrent que la justice étatique est l'une des institutions gouvernementales les plus corrompues.¹¹⁰ Cette observation a été reprise dans un rapport provenant de l'ambassade des États-Unis à Bamako qui a fait l'objet d'une fuite en 2009. Il y était affirmé que « le système judiciaire est fortement corrompu, les pots-de-vin payés sous le manteau étant considérés comme une façon acceptable d'influencer le jugement d'une affaire ».¹¹¹ Illustrant cette analyse, un avocat malien a récemment déclaré que « la justice malienne est indépendante de tout sauf de l'argent sale ».¹¹² Il convient cependant de noter que la corruption est courante dans l'administration publique et qu'elle ne se limite pas à l'appareil judiciaire. En fait, la corruption semble s'être généralisée au point de s'enraciner dans les habitudes de la vie

109 Pour une analyse plus en profondeur de ces questions : Moulaye et al. (2007), *op. cit.* ; ABA (2012), *op. cit.* ; De Vries et al. (2014), *op. cit.*

110 Par exemple : Afrobaromètre (2013), *op. cit.* ; Bengaly (2015), *op. cit.* ; Bleck, J., 'Mali', *Countries at the Crossroads*, Freedom House, 2011, disponible en ligne sur : https://freedomhouse.org/report/countries-crossroads/2011/mali#VP2_Mo4UNjs (consulté le 8 mars 2015).

111 Wikileaks (2009), *op. cit.* Voir aussi : 'Mali Country Profile', *Business Anti-Corruption Portal*, disponible en ligne sur : <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/sub-saharan-africa/mali/corruption-levels/judicial-system.aspx> (consulté le 6 mars 2015).

112 Maître Fanta Sylla à Maliactu, le 21 août 2015, disponible en ligne sur : <http://maliactu.net/mali-consulat-general-du-mali-en-france-mangal-traore-sen-va/> (consulté le 27 juillet 2015).

quotidienne et de miner la moralité des citoyens et l'intégrité de la fonction publique. Elle ne soulève même plus de tollé lorsqu'elle est exposée.¹¹³ Un des interviewés a fourni un exemple confondant à cet égard : alors qu'il roulait en voiture avec son fils de 8 ans, il s'est rendu compte qu'il avait oublié de se munir de son permis de conduire. Son fils lui fit alors la remarque suivante : « Ne te fais pas de souci, papa. Si la police t'arrête, donne-leur juste 100 francs et tout se passera bien ».¹¹⁴

Box 5 Les institutions clés du système judiciaire étatique Malien

Les Justices de paix à compétence étendue (JPCE)

Les JPCE maliennes assument les rôles de magistrat du siège, de procureur et de juge d'instruction en vue de rendre la justice d'État disponible dans les zones rurales. Elles ont été la cible de nombreuses critiques au motif qu'elles concentrent trop de pouvoir entre les mains de quelques personnes. Comme on peut s'y attendre, les recours sont peu nombreux. Les JPCE sont actuellement en train d'être supprimées.

Les Tribunaux d'instance (TI)

Les TI sont supposés remplacer les JPCE et disposer de magistrats du siège, de procureurs et de juges d'instruction distincts.

Les Tribunaux de première instance (TPI)

Divisés en tribunaux ordinaires ou spécialisés, les TI connaissent des affaires civiles en premier ressort et des appels pour les affaires concernant des sommes inférieures à un certain montant. Ils statuent également sur les infractions mineures et les délits. En règle générale, ils sont composés d'un juge unique, d'un juge d'instruction et d'un procureur. Les TPI sont actuellement aussi en train d'être supprimés.

Les Tribunaux de grande instance (TGI)

Les TGI sont censés remplacer les TPI, la différence principale résidant dans le fait que les TGI connaîtront des affaires en collèges de trois magistrats au lieu d'un juge unique.

113 Pour les données de base : Bleck (2011), *op. cit.* ; Banque mondiale, Indicateurs de gouvernance mondiaux : rapport sur le Mali 1996-2013, Washington, DC, 2013, disponible en ligne sur : <http://databank.banquemonddiale.org/data/reports.aspx?source=Indicateurs-de-gouvernance-mondiaux> (consulté le 9 septembre 2015).

114 Interview individuelle, Van Veen, E., Bamako, le 28 mars 2015.

Les Cours d'appel

Les décisions de première instance qui font l'objet d'une contestation peuvent être portées devant une des trois Cours d'appel que compte le Mali et qui siègent à Bamako, Kayes et Mopti. Les magistrats de la Cour d'appel examinent à nouveau tant les faits que les fondements juridiques de la décision de première instance. Ils siègent en collèges de trois juges. À ce niveau judiciaire, il existe également des Cours d'assises, qui ont seulement compétence pour les affaires criminelles. Les Cours d'assises sont présidées par un collège de trois magistrats issus des Cours d'appel, assistés d'un jury populaire de quatre citoyens.

La Cour suprême

La mission principale de la Cour suprême est de connaître des appels des juridictions inférieures à travers sa section judiciaire. Cette section ne vérifie en principe pas les faits, mais contrôle simplement l'application correcte du droit malien. Il a toutefois été observé que dans la pratique, les juges procèdent à une troisième révision des faits. Seule la Cour suprême a compétence pour connaître des appels des Cours d'assises.

La Cour constitutionnelle

Cette institution est chargée du bon équilibre des différentes branches du gouvernement puisqu'elle contrôle la constitutionnalité des lois, garantit les droits fondamentaux des individus et les libertés publiques, régule le fonctionnement des institutions de l'État et arbitre les conflits entre ces dernières. C'est elle aussi qui établit la validité des scrutins électoraux.

La Haute cour de justice

La Haute cour de justice juge les affaires de haute trahison, de crimes commis dans l'exercice des plus hautes fonctions publiques, ou de complicité dans un complot contre la sûreté de l'État. Ses membres sont choisis par l'Assemblée nationale. Dans la pratique, cette cour est considérée comme une institution faible qui n'a pas rempli son mandat.

Cet encadré est basé sur : Constitution malienne ; Moulaye et al. (2007), *op. cit* ; Feiertag (2008), *op. cit* ; ABA (2012), *op.cit* ; Weis, P. et al., *Période de démarrage du programme d'appui au secteur de la justice au Mali (PAJM)*, rapport final et annexes, Union européenne, 2014 ; interview individuelle, Goff, D., le 20 février 2015, La Haye.

Du point de vue de l'analyse et des mesures à prendre, il est utile de distinguer deux types de corruption au sein du système judiciaire, à savoir les pratiques corrompues auxquelles recourent à titre individuel un certain nombre de professionnels du droit, et la corruption plus systémique qui résulte de la collusion entre, par exemple, des éléments de l'exécutif, d'anciennes personnalités politiques, et des fonctionnaires et des éléments de l'appareil judiciaire. Cette distinction faite, nos recherches nous ont conduit à cette constatation importante : la compréhension de la corruption plus systémique au Mali semble être relativement superficielle. Ce type de corruption n'a

pas été bien documenté. Les interviews confirment de façon claire l'existence d'une corruption systémique organisée par l'appareil judiciaire et passant par lui. Elles en livrent également quelques preuves. Mais il n'a pas été possible de cartographier cette dynamique de façon adéquate dans le cadre du présent rapport.

La plupart du temps, la corruption individuelle prend la forme de paiements importants qui doivent être versés en-dessous de table pour s'assurer d'une décision favorable des tribunaux d'État maliens. Chaque échelon du système judiciaire est considéré comme étant corrompu, ses décisions étant à vendre.¹¹⁵ Une des personnes interviewées a ainsi décrit le cas d'un juge d'instruction qui avait ordonné la relaxe d'un prévenu en échange d'une somme de 1 million de francs CFA, sans avoir même compétence sur le dossier.¹¹⁶ Eu égard au fait que le citoyen moyen ne peut se permettre de tels paiements, qui viennent s'ajouter aux frais de dépôt de plainte et de déplacement pour se rendre au tribunal d'État le plus proche, ces éléments réduisent encore davantage l'accès de la justice étatique à la population malienne.

On attribue habituellement la corruption individuelle à deux facteurs. Il s'agit en premier lieu des salaires relativement bas des juges par rapport à ceux des avocats privés.¹¹⁷ Lorsque le système judiciaire étatique était encore présent dans le Nord, les avocats avaient pour habitude d'intégrer dans leurs honoraires une « indemnité de juge », en réalité un supplément illégal au salaire du juge. On raconte par ailleurs que si un juge veut rester intègre, il doit choisir personnellement de rester pauvre.¹¹⁸ Pour les Maliens, il est facile d'identifier quels sont les acteurs corrompus, en particulier si ces derniers étalent au grand jour un train de vie qu'ils ne pourraient mener en ne recevant que leurs salaires officiels. Le deuxième facteur est la pression sociale qui pèse sur les acteurs du système judiciaire par le jeu de faveurs offertes à leur famille ou à des personnes de leur communauté. Il est normal pour eux d'être constamment approchés à dessein à l'occasion d'événements tels que des mariages ou des réunions de voisinage.¹¹⁹ Bien que de nombreuses mesures anti-corruption aient été adoptées, elles n'ont pas été suivies de beaucoup d'effets en raison de l'absence de soutien au plus haut niveau pour leur

115 Interview individuelle, Goff, D., La Haye, le 20 février 2015.

116 Interview individuelle, Van Veen, E., Bamako, le 27 mars 2015.

117 Voir par exemple : Afrobaromètre (2013), *op. cit.* ; interview individuelle, Goff, D., La Haye, le 20 février 2015. Le salaire mensuel minimum d'un juge est de 67 dollars des États-Unis (ABA, 2012). Selon une des personnes interviewées, le programme décennal de développement de la justice (PRODEJ-I) incluait une initiative visant à augmenter les salaires des juges en vue de réduire la corruption, initiative qui n'a pas rencontré de succès. Interview individuelle, Van Veen, E., Bamako, le 27 mars 2015.

118 Interview individuelle, Goff, D., Bamako, le 30 mars 2015.

119 *Ibid.* Voir aussi : Pringle (2006), *op. cit.* ; Bengaly (2015), *op. cit.*

mise en œuvre. Elles n'ont en outre pas été dotées de moyens suffisants.¹²⁰ Quant aux postes créés au sein des institutions de contrôle chargées du secteur de la justice, ils n'ont pas bonne presse. Loin d'être considérée comme prestigieuse, une nomination à l'un de ces postes est au contraire interprétée comme un signe de disgrâce.¹²¹

La corruption systémique s'installe dès lors que le système judiciaire devient un véhicule au moyen duquel la corruption à plus grande échelle est organisée. Un interviewé a ainsi narré la façon dont Malitel (détenu à 90% par l'État) a engagé des poursuites dans un différend commercial avec Orange, exigeant des dommages et intérêts de l'ordre de 5 milliards de francs CFA. Il a indiqué que l'avocat représentant Malitel avait autrefois été ministre et qu'il jouissait encore de bonnes relations dans le milieu politique au moment des faits. De l'avis de l'interviewé, l'avocat a « fait jouer » ses relations pour s'assurer que des dommages et intérêts seraient dus, mettant la main sur une part substantielle de ceux-ci à titre de commission. Orange a ensuite simplement amorti cette somme en l'ajoutant à la dette générale de l'État malien envers elle. L'interviewé a affirmé qu'un nombre de fonctionnaires de l'État avaient soutenu tacitement ce plan, compte tenu du fait qu'au final, la dette retombait sur l'État tandis que les pots-de-vin et le népotisme accompagnant le plan garantissaient des bénéfices individuels pour toutes les personnes concernées.¹²² Des exemples supplémentaires, bien que plus modestes, de corruption systémique concernent l'incidence largement répandue de diplômes de droit qui ont été achetés ou de promotions de carrière dans le secteur de la justice basées sur les ressources financières ou les relations de la personne concernée.¹²³

Ce qui est pire encore, c'est que le système de justice étatique n'est pratiquement pas en mesure de prévenir et de sanctionner les abus commis dans la fonction publique – au sein de l'appareil judiciaire et en-dehors de celui-ci. La conséquence évidente d'une telle incapacité est que ce système ne constitue pas, pour les fonctionnaires de haut rang, un instrument de dissuasion efficace contre la corruption. Même dans le cas où des affaires de corruption sont clairement identifiées, elles restent largement impunies. Le Bureau du vérificateur général (BVG), une autorité indépendante créée en 2004 pour surveiller les dépenses publiques du Mali, a ainsi révélé que l'équivalent de 100 millions de dollars des États-Unis avaient été détournés en 2011 et a présenté

120 Plusieurs interviews individuelles, Goff, D., La Haye/Bamako, les 20 février, 27-28 mars et 2 avril 2015 ; 'Mali Country Profile', *Business Anti-Corruption Portal*, sans date, disponible en ligne sur : <http://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/sub-saharan-africa/mali/initiatives/public-anti-corruption-initiatives.aspx> (consulté le 26 juin 2015).

121 Interview individuelle, Goff, D., La Haye, le 10 mars 2015.

122 Interview individuelle, Van Veen, E., Bamako, le 28 mars 2015.

123 Interview individuelle, Goff, D., La Haye, le 10 mars 2015 ; interview individuelle, Van Veen, E., Bamako, le 27 mars 2015 ; échange par courrier électronique de l'auteur avec un expert en droit pénal au Mali, La Haye, le 2 septembre 2015.

ses conclusions au président de la République, au Premier ministre et au président de l'Assemblée générale. Le président de la République a ensuite transmis au ministère de la Justice 100 affaires qui avaient été mentionnées dans les audits gouvernementaux aux fins d'engager des poursuites. Sur ces 100 affaires, seul un petit nombre a donné lieu à l'arrestation et à l'emprisonnement de fonctionnaires, la majorité n'étant pas suivie d'une quelconque suite judiciaire.¹²⁴ Autre exemple : il se disait que le ministre des transports et des infrastructures aurait utilisé des fonds publics à hauteur de 11 millions de francs CFA en 2011 pour acheter du thé, probablement avec l'intention de le revendre. Malgré le fait que cette information soit de notoriété publique, le ministre a pu rester en fonction au-delà de la crise de 2012. Bien que les fonds détournés fassent occasionnellement l'objet d'une restitution partielle lorsque des malversations de grande ampleur sont constatées, il n'est pas inhabituel que cette restitution ait lieu « sous le manteau », sans transparence aucune ni poursuites judiciaires.¹²⁵ Ceci contribue à maintenir une culture de l'impunité au sein de la fonction publique, cette dernière étant couramment utilisée à des fins d'enrichissement personnel et la corruption devenant la norme.¹²⁶

Certains indices semblent néanmoins montrer que le ministère de la Justice a fait davantage d'efforts depuis la crise de 2012 pour poursuivre les magistrats corrompus. En décembre 2013, par exemple, six juges et fonctionnaires de justice ont été inculpés de faux et d'usage de faux, de fraude et d'extorsion de fonds. Il a en outre été annoncé dans la presse que des affaires de suspicion d'autres juges « peu scrupuleux » étaient en cours d'examen. Le président IBK, qui dit-on aurait diligenté cette enquête, a pour sa part déclaré vers cette époque avoir transmis à la justice une centaine de dossiers de corruption et de délits financiers.¹²⁷ La présente recherche n'a malheureusement pas pu établir si ces enquêtes et renvois devant la justice avaient été suivis d'effets. Reste que l'absence (quasi-)totale d'examen par les pairs ou d'évaluation des performances, la quasi-inexistence de sanctions en cas de comportement inapproprié et le népotisme

124 Bureau of Economic and Business Affairs, *2014 Investment Climate Statement – Mali*, US Department of State, 2014, disponible en ligne sur : <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2014/227927.htm> (consulté le 7 mars 2015).

125 Interview individuelle, Van Veen, E., Bamako, le 27 mars 2015.

126 Voir à ce sujet : Briscoe (2014), *op. cit.* ; De Vries et al. (2014), *op. cit.*. Pour être honnête, ce problème se rencontre également dans des systèmes de justice pénale plus avancés. Voir : Stewart, J., In Corporate Crimes, Individual Accountability is Elusive, *New York Times*, le 19 février 2015. Des enquêtes menées au sein du système judiciaire américain ont établi que les hauts responsables de sociétés soupçonnés de malversations financières sont rarement poursuivis.

127 'Mali charges six judges with corruption', *News 24*, le 12 décembre 2013, disponible en ligne sur : <http://www.news24.com/Africa/News/Mali-charges-judges-with-corruption-20131211-2> (consulté le 7 mars 2015).

endémique suggèrent que la situation n'est pas près de changer, s'agissant du cadre propice à la corruption qui existe au sein de l'appareil judiciaire.¹²⁸

Allocation, utilisation et pénurie des ressources tangibles et intangibles

Quant aux ressources dont l'appareil judiciaire dispose, la tentation est grande de se concentrer seulement sur le manque criant de personnel, de moyens financiers et de facilités auquel cet appareil est confronté, tant pour la qualité que pour la quantité. Mettre l'accent sur ce problème est compréhensible, d'autant qu'il s'étend bien au-delà du volet purement étatique du processus judiciaire pour inclure des fonctions privées et/ou non lucratives associées à la justice, telles que celles des avocats et des auxiliaires de justice. Mais si l'on se concentre exclusivement sur ces carences – du reste pertinentes –, on peut prévoir que cela déclenchera une cascade de lamentations¹²⁹ qui conduira à négliger la question de savoir comment les ressources existantes sont allouées et utilisées.

Un bref coup d'œil sur cette question révèle que la part du budget que le gouvernement malien alloue à la justice est infime. Précisément, elle représentait 0,44% du budget national de l'État en 2014. Pour remettre les choses en perspective, les fonds attribués au budget de la justice (exprimés en pourcentage du budget national) s'établissaient à 0,61% en 2008 et à 0,63% pour la période 2008-2014.¹³⁰ Ce choix se traduit en pratique dans le rapport 2009 du vérificateur général malien, selon lequel le budget annuel d'un des tribunaux de première instance de Bamako (voir encadré 5) était de 1.500 euros alors que le tribunal jugeait environ 3.500 affaires par an.¹³¹ Aucune analyse n'est nécessaire pour comprendre que de tels montants sont inadéquats pour garantir une justice équitable et efficace. La question la plus intéressante, toutefois, est de savoir pourquoi le gouvernement malien consacre si peu de fonds au système judiciaire étatique. Le présent rapport ne peut apporter de réponse à cette question, étant donné qu'il ne l'a pas examinée en profondeur. Il suppose que garantir une justice adéquate aux citoyens n'a pas jusqu'ici constitué une priorité pour le gouvernement malien.

128 Menocal relève que l'association d'un haut degré d'autonomie professionnelle et de l'absence de contrôles constitue une incitation majeure à la corruption (Menocal, A., *Why corruption matters: understanding causes, effects and how to address them*, communication sur la corruption, Londres, DFID, 2015. Voir aussi : Bengaly (2015), *op. cit.* pour un traitement plus détaillé des questions de corruption et un ensemble de pistes pour y remédier.

129 Comme on peut le découvrir ci-après : De Vries et al. (2014), *op. cit.* ; Weiss, P. et al., *Période de démarrage du programme d'appui au secteur de la justice au Mali (PAJM)*, rapport final et annexes, Union européenne, 2014.

130 Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme, *Document de projet de réforme de la justice, de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée au Mali*, Bamako, MINUSMA et PNUD, 2014.

131 Le Vérificateur Général du Mali, *Rapport Annuel*, Bamako, Bureau du Vérificateur Général, 2009.

Le casse-tête concernant les ressources devient encore plus intéressant dès lors que l'on remarque que les ressources limitées attribuées à la justice permettent de faire la différence dans certains lieux où les fonctionnaires de justice prennent apparemment leur tâche au sérieux et la remplissent du mieux qu'ils peuvent, souvent avec beaucoup d'ingéniosité, tandis qu'ailleurs, les représentants de l'appareil étatique soutiennent que le manque de moyens nuit de façon irrémédiable à leur efficacité.¹³² Bref, avant d'accepter l'argument selon lequel l'insuffisance des fonds est un des obstacles majeurs à l'amélioration de la justice étatique, et donc que des financements provenant de baillleurs de fonds sont à la fois souhaitables et porteurs d'une plus grande efficacité, il convient d'étudier plus précisément la façon dont les faibles ressources financières disponibles sont utilisées au niveau opérationnel, tout en tenant compte de facteurs non financiers tels que les comportements et l'intégrité des personnes concernées.

Une fois émises ces réserves sur la base des quelques éléments de preuve disponibles, il n'en demeure pas moins que les ressources tangibles et intangibles requises pour faire fonctionner la justice étatique comme il le faudrait sont considérables et qu'elles dépassent la capacité de l'État malien à y pourvoir. Même une forte augmentation du budget alloué par le gouvernement, associée à une amélioration de l'utilisation des ressources, de l'éthique de travail et des comportements professionnels ne permettrait pas, selon toute probabilité, de résoudre la question de manière satisfaisante. On observe en particulier trois « lacunes », qu'une simple augmentation des moyens ne peut résorber à court terme.

La première lacune clé est le manque de professionnels compétents, en particulier de magistrats et d'avocats. En 2008, on dénombrait 630 juges pour une population de quelque 13 millions d'habitants.¹³³ Ceci équivaut à 4,8 juges pour 100.000 habitants, nombre très inférieur à la moyenne nord-africaine de 9,8 et à la moyenne mondiale de 11,5 pour 100.000 habitants.¹³⁴ Ce manque de professionnels compétents contribue à la lenteur de nombreuses procédures. D'autre part, les personnes accusées de crimes sont susceptibles de recourir aux services d'un avocat. Or ceux-ci font cruellement défaut. Selon un rapport du ministère de la Justice datant de 2014, le Mali comptait 335 avocats, pour une population d'environ 16 millions d'habitants.¹³⁵ Par contraste, une étude réalisée par l'American Bar Association en 2011 a établi qu'il n'y avait à l'époque que 270 avocats pour une population de 15 millions d'habitants, la plupart de ces avocats se trouvant à Bamako. En 2014, Mopti, dont la population atteint les 2 millions d'habitants,

132 Échange par courrier électronique de l'auteur avec un expert en droit pénal au Mali, La Haye, le 2 septembre 2015.

133 Réseau Francophone de Diffusion du Droit, disponible en ligne sur : <http://www.rf2d.org/informations-generales-mali/> (consulté le 31 juillet 2015).

134 Harrendorf et al. (éds), *International Statistics on Crime and Justice*, Helsinki, Heuni and UNODC, 2010.

135 Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme (2014), *op. cit.*

disposait de moins de dix avocats.¹³⁶ La plupart des zones rurales ne comptent aucun avocat et il n'existe que peu d'attraits financiers à établir un cabinet juridique dans ces zones. Un moyen de compenser ce manque de représentation juridique est de créer des bureaux d'assistance juridictionnelle. De tels bureaux n'ont toutefois vu le jour jusqu'ici que près des tribunaux de première instance de la région de Kayes, et ce en dépit du fait que le droit malien a déjà pourvu à un cadre légal propice à leur création en 2011 et que de tels bureaux sont censés exister près de chaque cour d'appel, tribunal d'instance et JPCE.¹³⁷

Une deuxième lacune clé est l'absence d'enseignement juridique professionnel et de formation judiciaire professionnelle adéquats. Parmi les multiples facettes de cette question, on peut citer l'absence de filières juridiques de qualité, de possibilités de formation professionnelle, de cours pratiques de recyclage (notamment concernant les derniers développements juridiques et ceux de la jurisprudence), un accès impraticable aux ouvrages juridiques de référence et un accès inadéquat à l'Internet. De nombreux professionnels du droit – en particulier les greffiers d'audience – ne sont dès lors pas en mesure d'exécuter leurs tâches de façon satisfaisante, leur connaissance du droit étant insuffisante.¹³⁸

Une troisième lacune réside dans l'absence de moyens et de voies permettant d'accroître le niveau médiocre de connaissances qu'ont les citoyens maliens des droits et devoirs qui sont les leurs en vertu des lois de leur pays, ainsi que des procédures judiciaires étatiques. La langue et l'analphabétisme jouent un rôle important, et une plus grande sensibilisation des Maliens aux questions juridiques ne peut se résumer à un simple transfert de connaissances, mais exige une stratégie élargie allant de la promotion de l'alphabétisation à l'amélioration de l'éducation (civique). Afin de remédier au manque général de connaissances en matière juridique de la plupart des Maliens (dans la mesure où ce manque concerne le droit étatique), plusieurs organisations de la société civile ont formé des parajuristes pour aider des communautés nécessiteuses. En 2015, on dénombrait quelque 123 parajuristes au sein de telles communautés,

136 ABA (2012), *op. cit.* ; Wijeyaratne, S. et Vercken, N., *What Next for Mali: Four Priorities for Better Governance*, note d'information d'Oxfam, février 2014, disponible en ligne sur : <http://www.oxfamnovib.nl/Redactie/Pdf/bn-mali-four-priorities-governance-100214-en.pdf> (consulté le 8 mars 2015).

137 Wijeyaratne et Vercken (2014), *op. cit.* ; ABA (2012), *op. cit.*

138 Pour une analyse un peu plus détaillée de ces questions : Vérificateur Général du Mali (2009), *op. cit.* ; Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme (2014), *op. cit.*

travaillant dans sept des huit régions du Mali¹³⁹. Alors que les services des parajuristes sont populaires dans le cas de divorces et de litiges fonciers, et que les bailleurs de fonds semblent vouloir intensifier et étendre ce projet, une étude récente du Hague Institute for the Internationalization of Law (2014) a révélé des pourcentages à un chiffre s'agissant de la fréquence avec laquelle il est fait appel aux parajuristes pour aider à régler des problèmes juridiques.¹⁴⁰ La raison de cette utilisation peu fréquente n'est pas clairement établie, mais il conviendrait de mener des études plus poussées, par exemple auprès de groupes cibles, avant que tout programme ne puisse être reconduit. On peut avancer comme première hypothèse le fait que le nombre peu élevé de parajuristes joue un rôle en l'espèce.

Pour terminer – est-il superflu de le mentionner ? –, bien que les lacunes dont il est question ci-dessus soient considérables, il ressort clairement d'autres chapitres du présent rapport que toute action qui serait uniquement centrée sur ces lacunes reviendrait à verser de l'argent dans un seau percé. Or il semble que ce soit précisément la stratégie adoptée jusqu'ici. Cette question sera examinée de façon plus détaillée après le paragraphe consacré à la justice transitionnelle.

Justice transitionnelle : aller au-delà d'une solution toute faite ?

Une brève analyse des efforts de justice transitionnelle mis en œuvre par le gouvernement malien pour répondre aux atrocités commises durant la crise de 2012 se justifie parce qu'elle constitue une nouvelle occasion de mettre à l'épreuve la thèse essentielle du présent rapport. À savoir que, pour améliorer les résultats de la justice à court et moyen terme, sont nécessaires une plus grande reconnaissance mutuelle et une utilisation combinée des systèmes judiciaires étatiques et coutumiers du Mali –

139 Wijeyaratne et Vercken (2014), *op. cit.* ; Oxfam, *op. cit.* ; CNPCP-Mali, *À propos du CNPCP, 2006-2007*, disponible en ligne sur : <http://www.cnpcpmali.org/pages/cnpcp.html> (consulté le 7 mars 2015) ; Ambassade du Danemark à Bamako et al., *Concept Note: Transition to Country Programming in Mali 2015-2016*, Bamako, mars 2014, disponible en ligne sur : http://um.dk/en/~/_media/UM/English-site/Documents/Danida/About-Danida/Danida%20transparency/Consultations/2014/mali.pdf (consulté le 8 mars 2015).

140 Wijeyaratne (2014), Oxfam, *op. cit.* ; Ambassade du Danemark à Bamako et al (2014) *op. cit.* ; HiiL (2014), *op. cit.*

ceux-ci étant considérés comme des composantes à peu près égales de l'« écosystème » judiciaire du pays.¹⁴¹

Il est établi que pendant la crise de 2012, de graves violations des droits de l'Homme ont été commises par toutes les parties concernées, tant contre des combattants que des civils et des communautés, et que ces violations ont consisté en actes de torture, exécutions sommaires, viols, châtiments collectifs et actes de pillage.¹⁴² Le niveau sans précédent de la violence a eu un effet dévastateur sur la vie de milliers de personnes, en fracturant le tissu social déjà fragile et en déstabilisant davantage de nombreuses communautés.¹⁴³ En réaction à ces violences, les Maliens ont exprimé leur volonté que la lumière soit faite sur ce qui s'est réellement passé et que la vérité soit recherchée au moyen d'un processus de justice transitionnelle qui s'appuie sur des éléments forts de responsabilité.¹⁴⁴ Le défi posé par cette exigence populaire est double.

141 Bien qu'il n'existe pas de définition universellement partagée de la justice transitionnelle, la formulation utilisée par l'ONU fait autorité : « Le concept d'« administration de la justice pendant la période de transition » (« justice transitionnelle ») (...) englobe l'éventail complet des divers processus et mécanismes mis en œuvre par une société pour tenter de faire face à des exactions massives commises dans le passé, en vue d'établir les responsabilités, de rendre la justice et de permettre la réconciliation. Peuvent figurer au nombre de ces processus des mécanismes tant judiciaires que non judiciaires, avec (le cas échéant) une intervention plus ou moins importante de la communauté internationale, et des poursuites engagées contre des individus, des indemnisations, des enquêtes visant à établir la vérité, une réforme des institutions, des contrôles et des révocations, ou une combinaison de ces mesures ». Source : Conseil de sécurité des Nations Unies, *Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit*, Rapport du Secrétaire général, New York, Nations Unies, 2004.

142 Ainsi que consigné, par exemple dans : Human Rights Watch (HRW), *Mali : les rebelles du Nord perpètrent des crimes de guerre*, le 30 avril 2012, disponible en ligne sur : <https://www.hrw.org/fr/news/2012/04/30/mali-les-rebelles-du-nord-perpetrent-des-crimes-de-guerre> (consulté le 15 juillet 2015).

143 Voir par exemple : Allegrozzi and Ford (2013), *op. cit.*

144 Selon un sondage, 49% des personnes interrogées souhaitent que la vérité soit établie, 46% que les auteurs de crimes soient tenus responsables de ceux-ci, 41% veulent que les dirigeants soient jugés, et 37% que les racines du conflit soient identifiées. Le pardon, la paix et l'indemnisation des victimes sont considérés comme moins prioritaires. Les Maliens du Nord estiment à une très forte majorité qu'il est important de poursuivre les auteurs des crimes. Source : Hiil (2014), *op. cit.* Selon un autre sondage, 73% des gens veulent que la lumière soit faite sur ce qui a eu lieu, contre 26% qui préfèrent passer à autre chose ; 90% veulent que les auteurs de crimes politiques soient reconnus coupables. Les Maliens souhaitent également que les poursuites judiciaires s'exercent à tous les niveaux et que les auteurs de violations des droits de l'Homme ne puissent plus jamais occuper de poste dans la fonction publique. Source : Afrobaromètre (2013), *op. cit.* En règle générale, une proportion significative des individus et communautés du Nord exige une combinaison de justice réparatrice et de justice punitive. Voir aussi : Coulibaly (2014), *op. cit.* ; Allegrozzi and Ford (2013), *op. cit.*

Premièrement, compte tenu de la primauté et de la force des mécanismes judiciaires coutumiers dans le Nord, on pourrait penser qu'ils devraient jouer un rôle clé dans toute initiative de justice transitionnelle conçue pour réconcilier les communautés et restaurer la confiance.¹⁴⁵ Cependant, ces mécanismes coutumiers sont surtout adaptés pour régler des affaires de portée limitée et de nature modique. Ils semblent donc peu adéquats pour traiter de la complexité et de l'étendue des faits, ainsi que de la durée des dommages physiques et psychologiques soufferts, en particulier dès lors que des agents de l'État sont en cause.¹⁴⁶ Le besoin d'intégrer les mécanismes judiciaires coutumiers dans les efforts de justice transitionnelle se heurte dès lors aux limites d'un tel exercice.

Deuxièmement, le gouvernement malien a lancé un ambitieux programme de justice transitionnelle, centré sur l'État et qui s'appuie sur un très grand nombre d'institutions, y compris une enquête de la Cour pénale internationale (CPI),¹⁴⁷ une Commission Vérité, Justice et Réconciliation, une commission internationale d'enquête, des stations d'écoute parrainées par le gouvernement, une commission anti-corruption, des enquêtes nationales, une commission des droits de l'Homme, et une stratégie d'abandon de certaines poursuites qui revient à accorder des amnisties.¹⁴⁸ Alors que ce faisceau d'activités semble louable et donne à croire qu'il existe une volonté de remédier aux injustices commises dans le passé, on ne peut s'empêcher de formuler quelques mises en garde. Pour commencer, la réintroduction générale de la justice étatique au Nord doit s'effectuer progressivement et avec doigté. S'il est évident que les pratiques discriminatoires et corrompues de la période précédant la crise ne sauraient être réinstallées, il faut aussi lentement regagner la confiance de la population locale.¹⁴⁹ Il est par ailleurs peu probable que l'État réussisse, dans un avenir proche, à mettre en œuvre le système judiciaire décentralisé qui existe sur le papier. Combiné à la détérioration de la situation sécuritaire, qui semble confirmer que l'effort de justice transitionnelle vient peut-être trop tôt, le Mali oscillant entre situation de conflit et situation d'après-conflit,

145 Les mesures de justice transitionnelles inscrites au Titre V, chapitre 14, article 46 de l'accord de paix (version du 25 février 2015) doivent être comprises en ce sens.

146 Un raisonnement similaire peut être suivi en ce qui concerne l'incapacité des mécanismes judiciaires coutumiers de répondre à la criminalité organisée. Toutefois, et parce qu'il sape lentement les normes sociales et les systèmes de valeurs des communautés du nord du Mali qui ont permis de faire accepter les systèmes judiciaires coutumiers séculaires et d'en assurer l'efficacité, cet aspect particulier de l'influence négative de la criminalité organisée mériterait une plus grande attention, en particulier dès lors que ces mécanismes coutumiers jouent un rôle important dans le maintien d'une stabilité résiduelle. Voir : Bengaly et al. (2015), *op. cit.*; voir aussi : Briscoe, *op. cit.*; Lacher, W., *Organized Crime and Conflict in the Sahel-Sahara*, Washington, DC, The Carnegie Papers Middle East, 2012; Chauzal et Van Damme (2015), *op. cit.*

147 Après que le gouvernement malien eut demandé cette enquête, celle-ci fut naturellement menée de façon indépendante.

148 Pour en savoir plus sur ces processus : ICTJ (2014), *op. cit.*; ABA ROLI, *A Transitional Justice Strategy for Mali*, Washington, DC, ABA Rule of Law Initiative, 2015.

149 Bengaly et al. (2015), *op. cit.*

cette incapacité limitera considérablement la perception positive et l'efficacité espérée des efforts de justice transitionnelle (par exemple en termes de capacité à recueillir des éléments de preuve dans le Nord, qui a été frappé par le conflit).¹⁵⁰

En réalité, certaines initiatives gouvernementales se sont déjà heurtées à des difficultés. Lorsque le gouvernement a créé la Commission Dialogue et Réconciliation (DRC) en 2013, celle-ci a été dissoute assez rapidement à la suite de pressions de groupes nationaux et internationaux qui lui reprochaient de ne pas consulter de façon adéquate la société civile et les associations de victimes, et de progresser trop lentement.¹⁵¹ Il a également été estimé que son mandat de deux ans pour identifier les parties prenantes au processus de dialogue et réconciliation, répertorier les affaires de violations des droits de l'Homme commises entre 2012 et la stabilisation du pays, et suggérer la façon dont les victimes d'expériences traumatiques pouvaient gérer celles-ci avait une portée trop réduite.¹⁵² De plus, la DRC ayant été créée par le gouvernement de transition avant l'élection du président de la République IBK, elle a par la suite souffert d'un manque d'appropriation et de soutien politique.¹⁵³ En réponse, le gouvernement a établi la Commission Vérité, Justice et Réconciliation (CVJR) en 2014 pour la remplacer. Cette institution, cependant, n'est pas encore opérationnelle. Contrairement à la DRC, elle dispose d'un mandat beaucoup trop large (crimes commis dans le Nord entre 1960 et 2013), ainsi que sept domaines thématiques disparates. La place hiérarchique qui lui

150 À propos de la situation sécuritaire : 'UN Peacekeeper killed in shooting in Mali capital', *Al Jazeera*, le 26 mai 2015, disponible en ligne sur : <http://www.aljazeera.com/news/2015/05/peacekeeper-killed-shooting-mali-capital-150526050405490.html> (consulté le 29 juillet 2015) ; 'Mali bar attack kills five in Bamako', *BBC News*, le 7 mars 2015, disponible en ligne sur : <http://www.bbc.com/news/world-africa-31775679> (consultés le 29 juillet 2015). Concernant les limites de la justice étatique dans le Nord : ABA ROLI (2015) *op. cit.* ; ICTJ (2014), *op. cit.* ; interview individuelle, Goff, D., La Haye, le 10 avril 2015.

151 ICTJ, *Internationally-led Justice Efforts in Mali Must Consider National Context, Adapt to Local Needs*, le 10 juin 2014, disponible en ligne sur : <https://www.ictj.org/news/internationally-led-justice-efforts-mali> (consulté le 29 juillet 2015) ; Ladisch, V., *Possibilities and Challenges for Transitional Justice in Mali: Assessment Report*, septembre 2014, disponible en ligne sur : <https://www.ictj.org/sites/default/files/ICTJ-Briefing-Mali-Assessment-2014.pdf> (consulté le 29 juillet 2015) ; Look, A., 'Mali Assembly to Discuss Truth Commission', le 12 mars 2014, disponible en ligne sur : <http://allafrica.com/stories/201403130050.html> (consulté le 29 juillet 2015).

152 Ladisch (2014), *op. cit.*

153 Stockholm International Peace Research Institute, *Chronology of key events in Mali, 1891-present*, 2014, disponible en ligne sur : <http://www.sipri.org/research/security/mali/chronology> (consulté le 29 juillet 2015).

est attribuée sous le ministère de la Réconciliation est problématique car elle laisse à l'exécutif la possibilité de maintenir un contrôle sur les conclusions de la CVJR.¹⁵⁴

Box 6 Expériences de justice transitionnelle et réponses internationales

La définition de la justice transitionnelle telle que proposée par le Conseil de sécurité des Nations Unies (2004) contient deux enseignements importants qui reflètent plus d'une décennie d'expérience avec des processus de justice transitionnels :

- La reconnaissance pragmatique du fait qu'engager des poursuites uniquement selon les méthodes conventionnelles peut en réalité empêcher ou compliquer les processus de paix. Dans certains cas, des approches judiciaires alternatives peuvent se révéler mieux adaptées pour aider les populations à apporter des solutions à des problèmes profondément enracinés tout en favorisant la réconciliation.
- La réalisation que dans une situation d'après-conflit, le « succès » ne peut être acquis que grâce à la combinaison de plusieurs facteurs : une large participation du public, un désir d'affronter les causes du mal, des efforts plus généraux pour améliorer la qualité de la justice étatique, et des approches intégrées – c'est-à-dire un assemblage de diverses méthodes de prise en compte allant de la réconciliation au châtement.

Cet encadré est basé sur : Ambos, K., Large, J. et Wierda, M., *Building a Future on Peace and Justice*, Berlin, Springer (2009), *op.cit.* ; Conseil de sécurité des Nations Unies (2004), *op. cit.*

Face à ces difficultés, une récente évaluation a recommandé que le gouvernement malien qualifie les crimes relatifs à la crise de 2012 et les assigne ensuite à différents mécanismes de justice transitionnelle en fonction de leur gravité. Les crimes les plus graves pour lesquels des preuves indubitables ont été rassemblées pourraient ainsi être attribués au système judiciaire étatique, des processus – coutumiers ou autres – permettant de statuer sur les autres types de crimes.¹⁵⁵ Ceci reflète la façon dont certaines des personnes interviewées décrivent habituellement la répartition du

154 Simpson, C., Mali's Kidal still waits for resolution, *IRIN*, le 17, février 2014, disponible en ligne sur : <http://www.irinnews.org/report/99649/mali-apos-s-kidal-still-waits-for-resolution> (consulté le 29 juillet 2015) ; Ladisch (2014), *op. cit.* ; FIDH, *La feuille de route consensuelle pour le processus de vérité, de justice et de réconciliation au Mali*, le 14 novembre 2014. Disponible en ligne sur : <https://www.fidh.org/fr/regions/afrique/mali/16468-la-feuille-de-route-consensuelle-pour-le-processus-de-verite-de-justice-et> (consulté le 29 juillet 2014).

155 ABA ROLI (2015), *op. cit.*, disponible en ligne sur : <http://www.americanbar.org/content/dam/aba/directories/roli/mali/mali-transitional-justice-strategy-0215.authcheckdam.pdf> (consulté le 23 juillet 2015).

traitement des crimes nationaux : d'un côté, les affaires les plus graves, qui reviennent autant que possible à l'État, et de l'autre, les affaires moins importantes qui sont réglées par les acteurs de la justice coutumière.¹⁵⁶ Bref, une approche mixte et pragmatique sur la base de ce qui est faisable, et qui traduit les enseignements de l'encadré 6.

En résumé, la profonde méfiance et l'insécurité persistante au Nord, de même que le manque de capacité des mécanismes judiciaires dans tout le pays, suggèrent que l'approche du gouvernement, centrée sur l'État et qui repose sur un nombre important d'institutions, risque d'échouer. Ce constat n'est pas seulement clairement préoccupant ; il suggère qu'une approche plus créative est nécessaire, qui traduise les réalités des différents systèmes judiciaires du pays d'une manière plus réfléchie.

Améliorer la justice étatique : les limites de l'approche « classique » de la réforme

Des tentatives de réforme ont été entamées dès la première décennie qui a suivi le virage démocratique du Mali en 1991 pour répondre aux paramètres stratégiques et aux questions d'efficacité évoqués plus haut. La question de savoir si ces efforts avaient porté leurs fruits est devenue plus aiguë lors de la crise de 2012, qui a rendu encore plus urgent le besoin d'un appareil judiciaire en état de marche. Ce chapitre examine brièvement les efforts antérieurs et s'attache à comprendre les raisons de leur succès – ou de leur insuccès – afin d'en tirer des leçons. Cette évaluation ayant déjà été réalisée en grande partie ailleurs, les informations qui suivent en constituent une brève synthèse.

Deux efforts de réforme majeurs se remarquent dans le cadre de cet examen. Le premier porte sur deux vastes programmes consécutifs de réforme judiciaire connus sous le nom de Programme Décennal de Développement de la Justice (PRODEJ I et II). Ensemble, ils couvrent la période allant de 2000 à 2014. Le second est la feuille de route pour la réorganisation de l'appareil judiciaire, aussi appelé Carte judiciaire, qui a été lancée en 2011. Le tableau 1 offre un bref résumé des objectifs clés de chacun de ces efforts de réforme.

156 Interview individuelle, Goff, D., La Haye, le 10 avril 2015 ; interviews individuelles, Goff, D., Bamako, les 30 mars et 1^{er} avril 2015.

Table 1 Objectifs clés des efforts majeurs d'amélioration de la justice étatique au Mali

PRODEJ – I et II	Carte judiciaire
2000–14	2011
Doter adéquatement l'appareil judiciaire en ressources humaines	Remplacer les JPCE par des chambres composées de collèges de magistrats
Améliorer la qualité de la documentation juridique et la disponibilité des textes de loi et de la jurisprudence	Remplacer les chambres à juge unique des TPI par des chambres composées de collèges de magistrats
Revoir le corpus existant des lois maliennes afin de s'assurer qu'elles sont adaptées aux objectifs recherchés, intelligibles et ne contiennent pas de redondances	Créer de nouvelles juridictions et étendre l'infrastructure judiciaire en conséquence
Renforcer la capacité du système judiciaire à lutter contre la corruption	Mettre en œuvre une série de modestes modifications législatives et d'innovations organisationnelles
Améliorer l'enseignement du droit (qualitativement et quantitativement), élever le niveau de connaissances juridiques de la population, accroître la communication sur les procédures et décisions	
Améliorer l'infrastructure judiciaire et la doter des équipements nécessaires	

Ce tableau est basé sur: <http://www.justicemali.org/> (consulté le 21 juillet 2015), divers articles sur la carte judiciaire publiés sur www.Maliweb.net (consultés le 20 juillet 2015) ; Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme (2014), *op. cit.*

PRODEJ I et II : 2000-2014

Les programmes PRODEJ I et PRODEJ II ont opté pour une approche classique d'amélioration de l'efficacité de la justice étatique malienne au moyen d'interventions opérationnelles déployées du haut vers le bas et centrées sur les moyens. Les examens et évaluations menés périodiquement pendant ces 14 années d'efforts laissent cependant planer le doute quant aux résultats obtenus par l'un ou l'autre des programmes du point de vue d'une amélioration importante et à grande échelle de la qualité de la justice fournie par l'appareil judiciaire étatique. Au contraire, certains observateurs ont laissé entendre que les programmes avaient principalement été utilisés comme des prétextes pour attirer des financements de bailleurs de fonds, financements qui auraient ensuite été détournés à des fins privées. Les deux programmes ont également été critiqués pour leur lenteur, leur manque d'effet, leurs graves problèmes de gestion et la faiblesse du soutien politique dont ils ont bénéficié, tout ceci contribuant

à faire fuir les partenaires internationaux dès lors que les difficultés associées à l'amélioration de la justice s'accumulaient et devenaient de plus en plus apparentes.¹⁵⁷

D'autre part, une enquête menée conjointement par le CILC et le NHC en 2013-2014 a établi qu'à trois moments d'évaluation du système judiciaire, en 2001, 2007 et 2014, les problèmes et les conclusions qu'on pouvait en tirer présentaient une cohérence prévisible.¹⁵⁸ Ce constat ne suggère pas seulement que les graves problèmes qui affectent le système judiciaire étatique demeurent, mais semble également révéler une résistance farouche au changement au sein des élites politiques et juridiques maliennes et/ou l'incapacité d'individus plus favorables au changement à réformer le système de l'intérieur.¹⁵⁹ Enfin, il prouve que les problèmes du système judiciaire étatique remontent à une période située bien avant la crise de 2012.¹⁶⁰

La carte judiciaire : 2011

La carte judiciaire, initiative gouvernementale visant à réorganiser l'appareil judiciaire étatique malien, était venue remplacer un effort précédent qui avait été torpillé par le Parlement en 2009.¹⁶¹ Un de ses principaux objectifs était d'abolir les JCPE (voir encadré 5), qui concentraient les fonctions d'instruction, de poursuite et de décision entre les mains d'une seule personne. Considérées au départ comme une méthode bon marché pour apporter la justice étatique dans les zones les plus reculées du Mali, les JCPE avaient en l'occurrence fait l'objet de nombreuses critiques, certains allant

157 Otis, L. et S. Feiertag, *Réforme de la justice du Mali/PRODEJ, Rapport prospectif*, Bamako, 2007 ; Feiertag (2008), *op. cit.* ; interviews individuelles, Goff, D., La Haye, le 10 mars 2015 ; Pringle, R. (2006), *op. cit.* ; Wing (2008), *op. cit.* ;

158 De Vries et al. (2014), *op. cit.*

159 De puissants acteurs potentiels de changement existent bien entendu. La Cour constitutionnelle a ainsi élu récemment Mme Manassa Danioko, un de ses membres, comme présidente de la Cour en février 2015. Il convient de noter que lorsqu'elle occupait la fonction de présidente du TPI de Bamako, Mme Manassa Danioko avait été suspendue et révoquée de cette institution en 1988 sur l'intervention personnelle du président de la République d'alors, Moussa Traore, au motif qu'elle faisait preuve de trop de fermeté et de droiture. Elle avait été rétablie dans ses fonctions en 1991 lorsque le Mali avait renoué avec la démocratie et c'est à elle que l'on doit le lancement du projet PRODEJ, ainsi que la rédaction d'un pamphlet corrosif sur le statut de l'appareil judiciaire malien. Voir « Mali : Mme Manassa Danioko à la tête de la Cour constitutionnelle : le couronnement d'un parcours exceptionnel », *Mali Actu*, le 2 mars 2015, disponible en ligne sur : <http://maliactu.net/mali-mme-manassa-danioko-a-la-tete-de-la-cour-constitutionnelle-le-couronnement-dun-parcours-exceptionnel/> (consulté le 6 mars 2015) ; Conference of Constitutional Jurisdictions of Africa, *Constitutional Court of Mali: Mrs Danioko Manassa, new president*, le 28 février 2015, disponible en ligne sur : <http://www.cjca-conf.org/blog/constitutional-court-mali-mrs-danioko-manassa-new-president/> (consulté le 6 mars 2015).

160 Interview individuelle, Goff, D., La Haye, le 10 mars 2015 ; Pringle, R. (2006), *op. cit.*

161 Voir par exemple : Weiss et al. (2014), *op. cit.*

jusqu'à accuser les magistrats de terroriser des justiciables, leur valant le qualificatif de « juges injustes ».¹⁶² La carte judiciaire prévoyait également un autre changement : l'accroissement considérable du nombre de tribunaux dans tout le pays afin d'améliorer l'accès à la justice. Selon le projet, sa mise en œuvre devait coûter 6,5 milliards de francs CFA (soit environ 10 millions d'euros).¹⁶³ Toutefois, moins d'1% du budget national étant alloué au secteur de la justice, l'initiative reposait entièrement sur la bonne volonté des bailleurs de fonds. Comme on pouvait s'y attendre, la transition vers la structure envisagée du système judiciaire s'est effectuée à un rythme extrêmement lent. Elle reste largement inachevée à ce jour. Les progrès semblent avoir été marginaux dans le Nord et au mieux, modestes et progressifs dans le Sud.¹⁶⁴ Le résultat est la coexistence de deux systèmes judiciaires (l'ancien et le nouveau), ce qui en accroît la complexité et en diminue l'efficacité.

Il n'y a rien de surprenant à ce que tant les programmes PRODEJ que la carte judiciaire n'aient pas (encore) apporté de changements importants à la façon dont la justice étatique est fournie au Mali. Ces projets semblent en effet être partis du principe que l'efficacité de la justice étatique pouvait être améliorée en remédiant aux carences qui sont les siennes en matière de ressources tangibles et intangibles. Les efforts et les fonds disponibles ont été déployés sur la base de ce postulat. Cependant, ils l'ont été dans un contexte où la question des identités reste non résolue au Mali, où le gouvernement (mais aussi l'appareil judiciaire) est fortement dominé par un pouvoir exécutif qui est l'auteur et l'interlocuteur principal pour les deux initiatives, et où la justice étatique reste inaccessible structurellement parlant pour la majorité de la population. Si l'on superpose à ces éléments les connaissances actuelles en termes généraux de défis à relever pour mener des réformes efficaces dans un environnement de développement, et tenir ainsi compte de leur nature politique sensible, du phénomène de « mimétisme isomorphe » (ou adaptation institutionnelle superficielle aux gabarits promus par des acteurs externes) et des obstacles à l'action collective, on se rend aisément compte que les réflexions sur lesquelles ces initiatives se sont appuyées

162 Fall, B., Pleins feux sur la nouvelle carte judiciaire du Mali, *Maliweb*, le 24 février 2011, disponible en ligne sur : <http://www.maliweb.net/non-classe/pleins-feux-sur-la-nouvelle-carte-judiciaire-du-mali-18142.html> (consulté le 30 juin 2015).

163 ORTM, Processus de réforme de la justice au Mali: À la découverte de la nouvelle carte judiciaire, *Maliweb*, 2011, disponible en ligne sur : <http://www.maliweb.net/non-classe/processus-de-rforme-de-la-justice-au-mali-a-la-dcouverte-de-la-nouvelle-carte-judiciaire-25937.html> (consulté le 7 février 2015).

164 Échange par courrier électronique de l'équipe de recherche avec plusieurs experts en droit au Mali, mi-juin 2015.

– à savoir la façon dont les changements se produisent – étaient profondément erronées.¹⁶⁵

La dernière question à aborder est celle de savoir si le climat actuel permet d'améliorer la justice étatique malienne et est devenu plus propice depuis 2012. Sur le plan positif, l'ancien ministre de la Justice a écarté le plan de réforme de l'administration judiciaire et pénitentiaire 2015-2019 que son prédécesseur avait lancé.¹⁶⁶ Ce plan, s'il avait été poursuivi, aurait pu accroître l'indépendance du CSM et de la CVJR, mais il se fondait également, pour ce qui est du changement, sur des postulats comparables à ceux contenus dans les programmes PRODEJ I et II en termes d'approches du haut vers le bas et de choix axés par nécessité sur les ressources.¹⁶⁷ À la place de ce plan, l'ancien ministre de la Justice a organisé une série d'ateliers dont l'objectif est de permettre aux magistrats et aux fonctionnaires de justice travaillant « en première ligne » – au niveau des tribunaux – de suggérer des réformes prioritaires. L'ancien ministre entendait développer des plans d'action et débloquer des budgets sur la base de ces propositions.¹⁶⁸ Il est encore trop tôt pour se prononcer sur cette initiative – si celle-ci se poursuit sous les auspices du ministre de la Justice actuel –, mais cette approche est prometteuse car, bien qu'elle se limite strictement à la justice étatique, elle propose une approche du bas vers le haut.

Sur le plan négatif, les espoirs initiaux de changement qui avaient accompagné l'élection d'Ibrahim Boubacar Keïta comme président de la République semblent s'être évaporés deux ans après sa prise de fonction. L'élite politique du Mali, y compris le président lui-même, ne paraît pas avoir pris conscience de l'urgence qu'il y a à changer la manière dont le Mali est gouverné au lendemain de la crise de 2012. Le prisme de la sécurité avant toute chose à travers lequel les bailleurs de fonds ont choisi d'identifier leurs priorités au Mali contribue à renforcer ce sentiment parce qu'il a conduit la communauté internationale à continuer de collaborer avec le gouvernement malien en tant que partenaire clé dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée – en dépit de la crise existentielle que l'État malien a traversée il y a à peine trois ans. Par conséquent, nombre des pratiques dysfonctionnelles (car utilisées à des fins personnelles) de la

165 Van Veen, E. (2015), *More Politics, Better Change Management: Improving International Support for Security and Justice Development Programming in Fragile Situations*, Paris, Éditions OCDE, à paraître ; Andrews (2013), *op. cit.* ; Booth (2012), *op. cit.*

166 Le 25 septembre 2015, Sanogo Aminata Mallé a succédé à Mahamadou Diarra en tant que ministre de la Justice. Il est fait référence ici à Mahamadou Diarra. Voir : <http://maliactu.net/mali-remaniement-ministeriel-marque-par-le-depart-des-ministres-de-la-securite-et-de-la-justice/> (consulté le 28 septembre 2015).

167 Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme (2014), *op. cit.*

168 Échange de courrier électronique entre un des auteurs et une source proche du ministère malien de la Justice, début septembre 2015.

période antérieure perdurent, le mécontentement populaire augmente, tandis que des accusations de détournements et de gestion défaillante de fonds ont été portées contre des personnes de l'entourage du président de la République.¹⁶⁹

Malgré ce tableau mitigé, le nombre de bailleurs de fonds dans le secteur de la justice en 2015 est plus élevé qu'avant la crise et ils reconnaissent la nécessité d'une approche coordonnée. Un plaidoyer plus fort en ce sens pourrait créer un climat plus propice aux efforts d'amélioration de l'efficacité de la justice d'État au Mali, à condition que puisse être développée une stratégie partagée visant à réunir les initiatives internationales, qui sont actuellement fragmentées.¹⁷⁰

169 Sur le sujet de la poursuite des pratiques « anciennes » : Chauzal (2015a), *op.cit.* ; interview individuelle, Van Veen, E., Bamako, le 27 mars 2015 ; Konate, O., Campagnes présidentielles de 2013 : IBK trahit toutes ses promesses, *Mali24info*, le 15 avril 2015, disponible en ligne sur : <http://www.mali24.info/actualites/politique/1478-campagnes-presidentielles-de-2013-ibk-trahit-toutes-ses-promesses> (consulté le 3 mai 2015) ; Baudais, V., Instantané politique malien, trois ans après la crise de 2012, *Mediapart*, le 4 mai 2015, disponible en ligne sur : <http://blogs.mediapart.fr/blog/virginie-baudais-etienne-darles/040515/instantane-politique-malien-trois-ans-apres-la-crise-de-2012> (consulté le 4 mai 2015) ; Hugeux, V., Nord du Mali : le va-tout d'IBK, *L'Express*, le 22 novembre 2013, disponible en ligne sur : http://www.lexpress.fr/actualite/monde/afrique/nord-du-mali-le-va-tout-d-ibk_1301616.html (consulté le 5 mai 2015) ; à propos de la gestion défaillante de fonds : « Le FMI critique ouvertement l'achat du nouveau jet présidentiel », *Jeune Afrique*, le 20 mai 2014, disponible en ligne sur : <http://www.jeuneafrique.com/9816/economie/mali-le-fmi-critique-ouvertement-l-achat-du-nouveau-jet-pr-sidentiel/> (consulté le 4 mai 2015).

170 Interview individuelle, Goff, D., Bamako, le 2 avril 2015. Indépendamment l'un de l'autre, un consultant mandaté par le PNUD et l'ambassade des Pays-Bas ont commencé à dresser un état des lieux des dizaines d'efforts actuellement déployés par les bailleurs de fonds pour aider la justice étatique malienne. Bien que ces initiatives n'aient pas encore trouvé leur conclusion au moment de la rédaction du présent rapport, elles suggèreraient déjà une fragmentation importante des efforts, un manque de réflexion stratégique conjointe et à certains égards, des doubles emplois.

Conclusion: la voie à suivre est-elle de créer un système judiciaire hybride ?

Les prédécesseurs historiques du Mali contemporain ont été des sociétés plurielles sur les plans culturel, ethnique et linguistique. Il en est allé de même du Mali colonial, et c'est toujours le cas du Mali en tant qu'État indépendant. Tout effort visant à garantir la stabilité et le développement futurs du pays a donc pour enjeu principal de veiller à ce que cette pluralité s'exprime mieux et davantage dans la façon dont le pays est gouverné. L'alignement inadéquat entre l'écologie sociale du pays et les structures du pouvoir politique qui sont les siennes aide à comprendre les coups d'État, les soulèvements et les autres événements violents qui se sont produits au cours des 55 dernières années. Ce manque d'alignement se ressent particulièrement dans le domaine de la justice, fait d'un mélange de mécanismes judiciaires d'État et coutumiers.

L'examen de la justice étatique qui a précédé, considérée au niveau politique, a établi clairement que la hiérarchisation non résolue des identités au Mali fait obstacle à la création d'une conception de justice qui soit légitime et partagée par l'ensemble de la classe politique malienne. De plus, la mainmise de l'exécutif malien sur la gouvernance du pays empêche l'État d'envisager la justice sous l'angle d'un service public impartial. Au niveau systémique, il est difficile de faire fonctionner la justice étatique de manière efficace d'un point de vue institutionnel car celle-ci demande une architecture avancée. Par ailleurs, l'emploi généralisé du français au sein du système judiciaire, ainsi que les coûts devant être consentis pour y avoir accès et l'utiliser, font qu'il n'est pas accessible à la majorité des Maliens. Le caractère plus procédural et plus répressif du système judiciaire malien est aussi en porte-à-faux avec la culture du pays, dont les systèmes judiciaires coutumiers sont informels et plus axés vers la réconciliation. Au niveau opérationnel, le fonctionnement de la justice étatique souffre de la corruption endémique, ainsi que d'une carence généralisée de ressources tangibles et intangibles. Cette carence est aggravée par une allocation limitée de moyens et une mauvaise utilisation des ressources disponibles. Néanmoins, du fait de sa portée nationale, le système judiciaire étatique détient la capacité de garantir une meilleure égalité des Maliens devant la loi, et d'offrir un cadre juridique capable de faire face aux exigences du 21^{ème} siècle (telles que le règlement des litiges civils dans des conditions d'urbanisation ou de litiges commerciaux dans un contexte de globalisation). À l'heure actuelle, ce potentiel est largement hypothétique, du fait que la justice étatique au Mali reste encore trop souvent l'affaire « de ses élites » et qu'elle est façonnée « par ses élites ».

D'un autre côté, le Mali dispose de mécanismes judiciaires coutumiers réputés, y compris des mécanismes religieux, qui sont profondément enracinés dans son histoire, qui fonctionnent bien et auxquels la population malienne a fréquemment recours. Au niveau politique, ils reposent sur un fort sentiment d'identité partagée, limité toutefois au groupe ethnique au sein duquel ils s'appliquent. La justice coutumière pouvant être dispensée par des chefs coutumiers qui ne sont pas forcément des experts en droit, ces systèmes montrent également des signes d'influence du politique ou de l'exécutif sur les décisions judiciaires. Les abus d'une telle influence restent cependant limités du fait de la visibilité et de la proximité des détenteurs du pouvoir exécutif des communautés qu'ils servent. En clair, les lignes de responsabilité sont plus courtes. Les mécanismes de justice coutumière reflètent des valeurs sociales conservatrices qui ne sont pas forcément respectueuses des droits que la Constitution confère aux Maliens. Au niveau systémique, les mécanismes en question sont d'un accès facile et jouissent d'une bonne couverture peu onéreuse. En revanche, leur fragmentation donne lieu à un manque de transparence des décisions judiciaires qu'ils rendent. Il est en outre difficile de prévoir l'issue de ces décisions. Sur le plan de l'efficacité, les autorités coutumières n'ont que peu de pouvoir pour faire appliquer les jugements et les systèmes coutumiers n'échappent pas à un certain degré de corruption, même si celui-ci est moins élevé qu'au sein de l'appareil judiciaire étatique.

En résumé, le Mali se caractérise par un pluralisme juridique qui ressemble à une mosaïque au sein de laquelle l'État n'a pas le monopole de la justice, ne parviendra pas à l'avoir et ne devrait pas y aspirer dans les prochaines décennies. De meilleurs résultats dans le domaine de la justice ne peuvent être envisagés de façon réaliste à court et moyen terme (environ 10 à 20 ans)¹⁷¹ qu'en encourageant une plus grande reconnaissance mutuelle et une plus grande utilisation combinée des systèmes judiciaires étatiques et coutumiers du Mali car ceux-ci constituent des composantes à peu près égales de l'« écosystème judiciaire » du pays. L'analyse qui précède dégage trois principes sur lesquels une stratégie visant à atteindre ces résultats pourrait s'appuyer :

Premièrement, une certaine souplesse intellectuelle est nécessaire : il faut reconnaître la réalité juridique malienne et rechercher des solutions pragmatiques pour améliorer la qualité de la justice sur la base de l'existant. S'en tenir tant bien que mal à la notion fictive que l'État est la seule source possible de droit positif et que la justice étatique dispose d'une présence substantielle et suffisante dans tout le pays pour être à la fois accessible et fonctionnelle relève d'un vœu pieux. Rejeter en bloc la justice étatique au

171 La Banque mondiale a calculé que les 20 pays ayant mené des réformes au rythme le plus élevé au 20^{ème} siècle ont mis environ 40 ans pour obtenir des transformations de gouvernance basique en matière de droit. Voir : Banque mondiale, *Conflits, sécurité et développement*, Rapport sur le développement dans le monde, Washington, DC, Banque mondiale, 2011.

motif qu'elle manque d'indépendance, est gangrénée par la corruption et ne produit que de faibles résultats pratiques est tout aussi stérile.

Deuxièmement, il faut considérer sur un pied d'égalité les différents systèmes judiciaires du Mali. Si le droit a pour finalité de créer une société ordonnée et de servir le peuple par la voie d'un règlement équitable de leurs litiges, aucune raison ne saurait justifier une supériorité intrinsèque du système judiciaire étatique par rapport aux autres systèmes qui coexistent sur le même territoire. L'État peut, bien entendu, fournir la voie de dernier recours pour les litiges que les mécanismes judiciaires coutumiers du Mali n'auraient pas pu régler efficacement. La supériorité se comprend alors sous l'angle de la subsidiarité, et non de la prépondérance. Il est encourageant de constater que le traité de paix récemment conclu reconnaît prudemment le principe d'égalité en insistant sur la nécessité de renforcer le rôle des systèmes judiciaires coutumiers (en particulier celui des Cadis).¹⁷²

Troisièmement, il faudrait donner la priorité à l'innovation juridique comme méthode clé permettant d'identifier les solutions qui permettraient à la justice au Mali de progresser. Des systèmes juridiques plus avancés ont dû traverser de nombreuses réformes inutiles et ont connu bien des routes sans issue, ce qu'il est préférable de ne pas répéter, comme par exemple de maintenir des suspects non violents en détention provisoire prolongée parce qu'ils n'ont pas les moyens de payer leur caution, d'imposer des peines plancher obligatoires ne laissant pas de place au pouvoir discrétionnaire des magistrats, ou encore faire de l'incarcération un moyen presque uniquement répressif. Malheureusement, la plupart des réformes judiciaires au Mali ont jusqu'ici été centrées sur l'État et ont été menées du haut vers le bas. Elles ont en outre reflété les stratégies classiques de réforme juridique décrites précédemment. Cette approche, dont les résultats ont été limités, devrait être abandonnée car elle risque de voir se reproduire les erreurs commises ailleurs, ceci toutefois sans mettre de côté la justice étatique. Un atout évident à cet égard est le riche héritage juridique du Mali. On peut citer la longue expérience de Tombouctou en matière de médiation et de révision judiciaire sur la base du droit islamique, ou encore la pratique de droit coutumier de la société Dogon, qui se tient dans la « Toguna »,¹⁷³ droit sur lequel on pourrait s'appuyer pour trouver des

172 *Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger*, projet d'accord, version du 25 février 2015 à 19h30.

173 La « Toguna » ou case à palabres est une case au toit très bas qui ne permet que des conversations assises. La philosophie est que toute personne qui se leverait par colère se cognerait la tête, ce qui devrait contribuer à l'apaiser. Virginia Friends of Mali, *Dogon Culture in Eastern Mali and Malian Religion*, sans date, disponible en ligne sur : <http://vafriendsofmali.org/education/teaching-timbuktu/teaching-the-community/dogon-culture-and-malian-religion> (consulté le 8 septembre 2015).

solutions de justice innovantes correspondant davantage à la nature socioculturelle et au stade de développement de la société malienne.¹⁷⁴

Si ces principes devaient être adoptés pour améliorer la justice étatique au Mali au travers d'une approche hybride, deux questions se poseraient. Premièrement, quel type de stratégie serait susceptible de vaincre les inévitables tergiversations politiques et transformer les réticences en soutiens ? Deuxièmement, comment identifier des moyens pratiques de créer une plus grande reconnaissance mutuelle, et de favoriser des synergies, entre les systèmes judiciaires étatiques et coutumiers du Mali ? Ces questions doivent bien évidemment trouver leurs réponses de manière organique, à la faveur d'une vraie délibération entre toutes les parties prenantes maliennes et il n'entre pas dans l'intention de notre rapport de présenter un ensemble prescrivant des recommandations. En revanche, il propose un processus en cinq étapes permettant de générer progressivement des idées susceptibles de faciliter la recherche de réponses. Chaque étape envisageable est expliquée brièvement ci-après.

(1) Dresser un état des lieux détaillé de la nature et de la légitimité des divers systèmes judiciaires que connaît le Mali

Comme première étape d'un processus visant à développer des idées susceptibles de contribuer à une plus grande reconnaissance et à de meilleures synergies entre les systèmes judiciaires maliens, il serait utile de dresser un état des lieux des systèmes judiciaires existant au Mali.¹⁷⁵ Cet état des lieux devrait prêter une attention particulière aux critères qui permettent d'évaluer l'efficacité et le développement de ces systèmes, par exemple leur a) transparence ; b) impartialité ; c) taux d'exécution des jugements ; d) capacité à innover ; et e) (leur potentiel en vue de l') articulation avec la justice étatique ou avec d'autres mécanismes coutumiers. Un tel état des lieux présenterait deux avantages : d'une part, il aurait un caractère relativement neutre et d'autre part, il mettrait l'accent sur la genèse et la production de connaissances. Il pourrait être organisé de manière à créer une adhésion politique, par exemple dans le cadre d'efforts visant à rapprocher des Maliens la justice qui est la leur. Une façon innovante de mettre le mécanisme en œuvre pourrait être de constituer des équipes composées de personnalités politiques, de représentants de la justice étatique, d'homologues de la justice coutumière et de chercheurs qui pourraient parcourir le pays pendant quelques mois afin d'échanger avec des représentants des différents systèmes judiciaires et des communautés qu'ils servent, et d'en tirer des enseignements.

174 Comme ceci est reconnu dans par exemple : *Allocution de Son Excellence M. Amadou Toumani Touré, président de la République du Mali*, Institute of Social Sciences, La Haye, le 30 novembre 2011.

175 On pourrait s'attendre à ce que de tels systèmes aient déjà été répertoriés de façon détaillée, par exemple sous la forme de travaux anthropologiques consacrés à la nature et aux effets des systèmes judiciaires coutumiers à l'intérieur des frontières du Mali. Nous n'avons toutefois trouvé nulle trace de ce type de travaux.

(2) Organiser des « réunions judiciaires au sommet » dans tout le Mali

Les connaissances et les idées que ferait naître un tel état des lieux fourniraient le matériau de base pour une série de longues conférences globales qui rassembleraient des représentants des différents praticiens du pluralisme juridique du Mali, ainsi que les parties prenantes, afin de discuter des défis judiciaires actuels auxquels les Maliens sont confrontés, trouver des solutions créatives à ces défis et définir leurs rôles respectifs dans cet effort. L'objectif visé par la tenue de réunions judiciaires au sommet dans tout le Mali est de donner l'occasion aux différentes régions d'accueillir leurs homologues d'autres régions et ainsi de partager les meilleures pratiques. Il serait bon que de telles réunions ne se tiennent pas seulement à Bamako car cela aurait probablement pour effet que le système judiciaire étatique dominerait les discussions. Un dialogue plus ouvert et plus propice à la réflexion est nécessaire afin d'explorer des idées et des options allant au-delà des limites actuelles du droit qui prévaut et de ses représentants. Ces réunions au sommet pourraient constituer une démonstration visible de l'engagement du gouvernement à mettre en œuvre l'accord de paix récemment conclu, en particulier si elles étaient associées au niveau local à un mécanisme de programmation (et de fonds modiques) permettant de décliner de façon pratique les idées qui auraient émergé des délibérations. On peut raisonnablement penser qu'une telle initiative serait favorablement accueillie par la communauté internationale et recevrait son soutien.

(3) Recourir plus fréquemment aux services des hauts représentants du droit coutumier en leur qualité d'auxiliaires de la justice étatique

La capacité de coopérer favorisant les contacts mutuels et le partage des expériences, une initiative pratique du type de celles auxquelles il est fait référence au point 2 pourrait faciliter et accroître le recours aux chefs coutumiers en tant que médiateurs dans des affaires civiles et pénales, et aussi en tant qu'assesseurs auprès de la justice étatique. À l'heure actuelle, les lois positives du Mali le permettent dans certains cas sur papier, mais elles imposent des critères auxquels seul un nombre restreint de chefs coutumiers investis de fonctions judiciaires peuvent répondre ou intègrent des procédures de nomination excessivement centralisées. Au lieu de réduire les possibilités de recours à l'expertise de tels chefs coutumiers dans les processus judiciaires étatiques (comme certains l'ont proposé), les lois pertinentes devraient au contraire être amendées afin de faciliter ce recours car celui-ci permet aux pratiques judiciaires coutumières de se

« frotter » aux pratiques étatiques, et réciproquement.¹⁷⁶ Le recrutement d'assesseurs jusqu'au niveau des cours d'appel pourrait par exemple être centralisé. Dans le même ordre d'idées, créer des réseaux d'apprentissage entre homologues pour les assesseurs pourrait aider ces derniers à accroître leur connaissance du système judiciaire étatique. Inversement, les méthodes alternatives de règlement des litiges et les mécanismes judiciaires coutumiers pourraient figurer en meilleure place dans le programme de formation des professionnels du droit étatique. De telles initiatives, si elles étaient appliquées sur une grande échelle, auraient pour avantages potentiels de réduire le volume de travail des tribunaux d'État, d'accroître l'applicabilité des jugements coutumiers et de sensibiliser davantage les professionnels du droit étatique à la variété des pratiques judiciaires coutumières existante.

(4) Œuvrer pour que soient reconnus de façon juridique et formelle les systèmes judiciaires coutumiers qui bénéficient d'un degré suffisant de légitimité populaire et qui sont favorables au changement

L'expérience accumulée à la faveur des points 1 à 3 susmentionnés contribuerait progressivement à une meilleure compréhension de la façon dont la qualité des mécanismes de justice coutumière peut être améliorée et leur statut renforcé. À l'heure actuelle, les mécanismes coutumiers qui répondent aux besoins judiciaires de la plupart des Maliens n'ont qu'un statut très peu élevé. Cette situation pose problème à deux égards. Premièrement, si les Maliens cherchent à régler un différend au moyen d'un mécanisme coutumier et que celui-ci ne parvient pas à régler celui-ci, ils ont le choix de reprendre la procédure dès le début dans le cadre du système étatique ou d'abandonner complètement celle-ci, ce qui n'est ni efficace ni financièrement attractif. Deuxièmement, ceci signifie que les mécanismes coutumiers sont sous-utilisés en tant qu'éléments utiles capables de fournir une meilleure justice par le simple fait qu'on les pousse vers la zone floue de la légitimité populaire et de la sanction étatique, où il leur est plus difficile de se développer. En résumé, il conviendrait d'entamer un dialogue sur la meilleure façon de reconnaître formellement les mécanismes judiciaires coutumiers et les chefs qui les pratiquent comme sources de droit positif, ainsi que sur la façon, en même temps, d'accroître leur transparence et leur orientation vers la modernité,

176 Bien qu'elle soit relativement ancienne, une étude de 2011 a relevé les questions d'efficacité suivantes :

- 1) une procédure de sélection fastidieuse des assesseurs ;
- 2) l'articulation inadéquate des critères de sélection formels, qui donne lieu à un manque de transparence dans la nomination des assesseurs ;
- 3) un manque de connaissance des procédures juridiques étatiques de la part des assesseurs, et donc un manque d'influence de leur part sur celles-ci ;
- et 4) le recours non obligatoire à des assesseurs ayant déjà été engagés dans un dossier judiciaire, ce qui conduit à leur sous-utilisation. Il convient de noter que ces questions concernaient principalement le rôle des assesseurs assistant des JPCE (qui sont actuellement, en théorie, abolies). Voir : De Langen, M., *Les assesseurs et la justice : configuration du droit et de la coutume dans les conflits fonciers à Douentza, Mali*, rapport d'une recherche de terrain, La Haye, Van Vollenhoveninstituut, 2001 ; Bengaly et al. (2015), *op. cit.*

là où cela est jugé nécessaire. Il est toutefois important que de tels efforts soient principalement entrepris sur la base des paramètres sociaux des mécanismes judiciaires coutumiers eux-mêmes.¹⁷⁷

(5) Imaginer le visage futur du système judiciaire malien sur la base des résultats obtenus après avoir mis en œuvre ces étapes

Dans l'hypothèse où toutes les étapes décrites plus haut auraient été mises en œuvre, les Maliens bénéficieraient d'une bien meilleure compréhension de leurs systèmes judiciaires coutumiers et étatiques, et de la façon dont ils peuvent mieux travailler ensemble. Dès lors, les Maliens seraient à même d'imaginer le visage futur de leur système judiciaire, un système qui s'appuierait sur les forces de chacun des systèmes existants, qui ferait preuve de modernité et qui correspondrait de façon organique à leur culture. Si ce processus pouvait être mené à bien, et si un tel nouveau système pouvait faire la preuve d'un résultat positif en termes de qualité des décisions de justice qu'il engendre, le Mali serait susceptible de devenir une source d'inspiration pour le développement judiciaire d'autres États postcoloniaux fragiles.

177 Des expériences menées par exemple en Afghanistan semblent indiquer que la codification par les acteurs de la justice coutumière de leurs décisions sape une de leurs forces parce qu'elle impose des paramètres s'apparentant à ceux de l'État qui engendrent des résistances du fait qu'ils suggèrent une certaine supériorité. Voir : Gaston, E. et al., *Lessons Learned on Traditional Dispute Resolution in Afghanistan*, Washington, DC, United States Institute for Peace, 2013.

Annexe 1 Méthodologie

L'analyse et les observations contenues dans le présent rapport reposent sur une méthodologie qui allie des recherches documentaires, des interviews d'experts menées au Mali et des recherches externes commanditées par les auteurs. Le but et l'utilisation de chacune de ces méthodes sont décrits ci-dessous.

(1) Les recherches documentaires ont été menées entre la mi-janvier et la mi-juin 2015. Elles ont concerné à la fois des ouvrages spécialisés en français et en anglais, des rapports de groupes de réflexion, des textes politiques et des évaluations de programmes. Ces recherches avaient pour but de prendre la mesure des travaux actuels qui traitent de l'amélioration de la justice d'État au Mali. Elles ont aussi permis d'identifier les lacunes majeures que présentent ces recherches, en ce sens qu'il semble exister peu d'ouvrages où l'on s'efforce de comprendre plus en profondeur l'économie politique du Mali, les facteurs de corruption et la palette des mécanismes judiciaires coutumiers.

(2) Les interviews d'experts au Mali ont été menées par les auteurs du 24 mars au 3 avril 2015 à Bamako et à Mopti. Ces interviews ont servi d'une part à combler les lacunes susmentionnées et à tester les hypothèses développées au cours de la phase de recherches documentaires. Les 24 longues interviews recueillies ont été réparties comme suit : sept avec des représentants de la société civile et/ou des journalistes, huit avec des représentants du système judiciaire étatique, quatre avec des acteurs de la justice coutumière, trois avec des membres de la communauté internationale et deux avec des personnalités politiques. En outre, un des auteurs a eu l'occasion de participer à un atelier de deux jours au cours duquel plus de 30 parties prenantes maliennes ont discuté de la façon d'améliorer le système pénal étatique de leur pays.

(3) Les recherches commanditées sur l'état de la justice dans le nord du Mali ont été réalisées par l'Observatoire des Droits Humains et de la Paix (ODHP). Elles ont essentiellement porté sur la nature de la justice fournie dans le nord du Mali avant, pendant et après la crise de 2012, et sur le type d'initiatives qui pourraient permettre d'améliorer dans le Nord la qualité de la justice et l'accès à celle-ci. Aux fins de ces recherches, une équipe de trois chercheurs maliens ont mené 61 interviews en avril 2015 auprès d'administrateurs locaux, de chefs coutumiers (rendant la justice), de membres de l'appareil judiciaire étatique, de représentants de la société civile et de citoyens ordinaires qui étaient originaires de Gao (30 interviews), Tombouctou (19) et Kidal (12), ou basées dans ces villes. Ils ont eu recours à un protocole d'interview qualitatif semi-structuré. Le Dr Bengaly a supervisé leur travail, qui a contribué au présent rapport et est mentionné dans la bibliographie en tant qu'ouvrage non publié.

Bibliographie

Ouvrages

- Andersen, B., *Imagined communities*, Londres, Verso, 2006 [1983].
- Andrews, M., *The Limits of Institutional Reform in Development: Changing Rules for Realistic Solutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.
- Bengaly, A., *La protection juridictionnelle des droits de l'Homme au Mali*, Paris, l'Harmattan, 2015.
- Best, S. et al. (éds), *The Global Industrial Complex: Systems of Domination*, Lanham, Lexington Books, 2011.
- Chabal, P. et Daloz, J.-P., *Africa Works: Disorder As Political Instrument*, Indianapolis, Indiana University Press, 1999.
- Diarra, A., *Démocratie et droit constitutionnel dans les pays francophones d'Afrique noire : le cas du Mali depuis 1960*, Paris, Éditions Karthala, 2010.
- Haugen, G.A. et Boutros, V., *The Locust Effect: Why the End of Poverty Requires the End of Violence*, New York, Oxford University Press, 2014.
- Herbst, J., *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*, édition révisée, Princeton, Princeton University Press, 2014.
- Isser, D. (éd.), *Customary Justice and the Rule of Law in War-Torn Societies*, Washington, DC, United States Institute for Peace Press, 2011.
- Lecocq, B., *Disputed Desert: Decolonization, Competing Nationalisms and Tuareg Rebellions in Northern Mali*, Boston, Brill, 2010.
- Moulaye, Z., Diabaté, A. et Y. Doumbia, *Gouvernance de la justice au Mali*, Berlin/Bamako, Friedrich Ebert Stiftung, 2007.
- Ruff, J., *Violence in Early Modern Europe 1500-1800*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.
- Traore, M., *Médiation et facilitation dans l'espace francophone : théorie et pratique*, Bruxelles, Bruylant, 2010.
- Wing, S., *Constructing democracy in transitioning societies of Africa: Constitutionalism and deliberation in Mali*, Londres, Palgrave Macmillan, 2008.

Rapports, articles, textes politiques et documents de programmation

- ABA, *Access to Justice Assessment for Mali*, Washington, DC, American Bar Association, 2012.
- ABA ROLI, *A Transitional Justice Strategy for Mali*, Washington, DC, ABA Rule of Law Initiative, 2015.
- Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger*, projet d'accord, version du 25 février 2015 à 19h30.
- Afrobaromètre, *Le citoyen, l'État et la corruption*, Sikasso, présentation sur les résultats du round 5 des enquêtes Afrobaromètre au Mali, 2013.

- Allegrozzi, I. et Ford, E., *Reconstruire la mosaïque : perspectives pour de meilleures relations sociales après le conflit armé au Nord du Mali*, Bamako, Oxfam/WiIDAF/FeDDAF, 2013.
- Allocation de Son Excellence M. Amadou Toumani Touré, président de la République du Mali, Institute of Social Sciences, La Haye, le 30 novembre 2011.
- Ambassade du Danemark à Bamako et al., *Concept Note: Transition to Country Programming in Mali*, 2015-2016, Bamako, mars 2014.
- Association DEME SO/Cadre National de Pilotage du Curriculum de formation des Parajuristes (CNPCP) au Mali, *Rapport annuel 2014 sur le travail des parajuristes du Mali*, Bamako, décembre 2014.
- Banque africaine de développement, « Mali », *Revue du droit au service du développement*, volume un, 2006, p. 178-184.
- Banque mondiale, *Conflicts, sécurité et développement*, Rapport sur le développement dans le monde, Washington, DC, Banque mondiale, 2011.
- Bell, D., 'Understanding Currents of Islam in Mali', *Cultural Anthropology*, mars 2012, disponible en ligne sur : <http://www.culanth.org/fieldsights/312-understanding-currents-of-islam-in-mali> (consulté le 23 juin 2015).
- Bengaly, A. et al., « Étude sur la justice dans les régions du Nord : analyse de la situation et propositions », Bamako, rapport non publié, avril 2015 (voir méthodologie).
- Booth, D., *Development as a collective action problem: Addressing the real challenges of African governance*, Londres, Overseas Development Institute, 2012.
- Briscoe, I., *Crime after Jihad: Armed Groups, the State and Illicit Business in Post-Conflict Mali*, La Haye, The Clingendael Institute, Conflict Research Unit, 2014.
- Chauzal, G. et Van Damme, T., *The Roots of Mali's Conflict: Moving beyond the 2012 Crisis*, La Haye, The Clingendael Institute, Conflict Research Unit, 2015.
- Chauzal, G., 'Comment on Bamako's new government: Implications for Mali and the North-South reconciliation process', *Clingendael Opinion*, 2015a, disponible en ligne sur : <http://www.clingendael.nl/publication/commentary-bamako%E2%80%99s-new-government> (consulté le 15 juin 2015).
- Chauzal, G., 'A snapshot of Mali three years after the 2012 crisis', *Clingendael Opinion*, 2015b, disponible en ligne sur : <http://www.clingendael.nl/publication/commentary-snapshot-mali-three-years-after-2012-crisis> (consulté le 7 juillet 2015).
- Chauzal, G., « Les règles de l'exception : la régulation du politique au Mali et au Niger », thèse de doctorat, Sciences Po Bordeaux, juin 2012.
- Chikwanha, A.B., *Traditional Policing in Mali: The Power of Shame*, Nairobi, Institute for Security Studies, 2008.
- Conseil de sécurité des Nations Unies, *Rétablissement de l'état de droit et administration de la justice pendant la période de transition dans les sociétés en proie à un conflit ou sortant d'un conflit*, Rapport du Secrétaire général, New York, Nations Unies, le 23 août 2004.
- Coulibaly, M., *Perceptions populaires des causes et conséquences du conflit au Mali*, Bamako, Afrobaromètre, 2014.
- Dakouo, A., Koné, Y. et I. Sanogo, *La cohabitation des légitimités au niveau local*, Bamako, Alliance Malienne pour refonder la gouvernance en Afrique (ARGA/Mali), 2009.

- Davis, J., *Supporting Peaceful Social, Political, Cultural and Economic Change in Mali*, Londres, International Alert, 2014.
- De Greiff, P., *Rapport du Rapporteur spécial sur la promotion de la vérité, de la justice, de la réparation et des garanties de non-répétition*, Genève, Conseil des droits de l'Homme, 2013.
- De Jorio, R., 'Mali', *Countries and their Cultures*, disponible en ligne sur : <http://www.everyculture.com/Ja-Ma/Mali.html> (consulté en juin 2015).
- De Langen, M., *Les assesseurs et la justice : configuration du droit et de la coutume dans les conflits fonciers à Douentza, Mali*, rapport d'une recherche de terrain, La Haye, Van Vollenhoveninstituut, 2001.
- Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies, *Justice & Corrections Update*, New York, DOMP, 2014.
- De Vries, J. et al., *Synthèse des études sur le renforcement de la justice pénale au Mali*, La Haye, Center for International Legal Cooperation, 2014.
- Diarra, A., « Définition, genèse et rôle de l'État malien », *communication présentée au Forum multi-acteurs sur la gouvernance au Mali*, Bamako, le 1^{er} mars 2012.
- Feiertag, S., *Guide to Legal Research in Mali*, New York, GlobalLex, New York University, 2008.
- FIDH, *La feuille de route consensuelle pour le processus de vérité, de justice et de réconciliation au Mali*, le 14 novembre 2014, disponible en ligne sur : <https://www.fidh.org/fr/regions/afrique/mali/16468-la-feuille-de-route-consensuelle-pour-le-processus-de-verite-de-justice-et> (consulté le 29 juillet 2014).
- Gaston, E. et al., *Lessons Learned on Traditional Dispute Resolution in Afghanistan*, Washington, DC, United States Institute for Peace, 2013.
- Grunewald et al., *Études sur les zones à faible densité : étude de cas « Mali »*, Bamako, Rapport Groupe U.R.D, 2014.
- Hague Institute for the Internationalisation of Law (Hiil), *Les besoins des Maliens en matière de justice : vers plus d'équité*, La Haye, Hiil, 2014.
- HRW, *Mali : les rebelles du Nord perpètrent des crimes de guerre*, Human Rights Watch, le 30 avril 2012, disponible en ligne sur : <https://www.hrw.org/fr/news/2012/04/30/mali-les-rebelles-du-nord-perpetrent-des-crimes-de-guerre> (consulté le 15 juillet 2015).
- International Crisis Group, *Le Sahel central : au cœur de la tempête*, Rapport Afrique n° 227, 2015a.
- International Crisis Group, *Mali : la paix à marche forcée ?*, Rapport Afrique n° 226, 2015b.
- Keita, N., « De l'identitaire au problème de la territorialité. L'OCRS et les sociétés Kel Tamacheq au Mali », *Mali-France : regards sur une histoire partagée*, Donniya et Khartala, Bamako/Paris, 2005.
- Konate, D., *Les fondements endogènes d'une culture de paix au Mali : les mécanismes traditionnels de prévention et de résolution des conflits*, Paris, UNESCO, sans date.
- Lacher, W., *Organized Crime and Conflict in the Sahel-Sahara*, Washington, DC, The Carnegie Papers Middle East, 2012.
- Le Roy, E., « L'introduction du modèle de l'État en Afrique francophone : logiques et mythologiques du discours juridique », *Décolonisations et nouvelles dépendances*, eds Coquery-Vidrovitch C. et Forest A., 1986.
- Lecocq, B. et al., *One Hippotamus and Eight Blind Analysts: A Multivocal Analysis of the 2012 Political Crisis in the Divided Republic of Mali*, *Extended Editors Cut*, 2013, disponible en ligne

- sur : <http://media.leidenuniv.nl/legacy/lecocq-mann-et-al---one-hippo-8-blind-analysts-editors-cut.pdf> (consulté le 10 juillet 2015).
- Le Vérificateur Général du Mali, *Rapport Annuel*, Bamako, Bureau du Vérificateur Général, 2009.
- Makalou, B., « Administration et pouvoir politique dans le contexte de la gestion consensuelle du pouvoir au Mali », communication présentée lors du Colloque démocratie et gestion partagée du pouvoir : l'expérience malienne depuis 2002, Bamako, le 7 septembre 2007.
- Menocal, A., *Why corruption matters: understanding causes, effects and how to address them*, communication sur la corruption, Londres, DFID, 2015.
- Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme, *Document de projet de réforme de la justice, de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée au Mali*, Bamako, MINUSMA et PNUD, 2014.
- Morgan, A., *Music, Conflict and Culture in Mali*, Copenhague, Freemuse, 2013.
- Mutonwa Kalombe, J.-M., *Organization, operation and competences of the judicial council in Democratic Republic of Congo*, Konrad Adenauer Stiftung African Law Study Library, vol. 8, 2011, 1-21.
- Newman, G. (éd. général), *Crime and Punishment Around the World: Vol. 1 Africa and the Middle East*, Santa Barbara, ABC-Clio, 2010.
- OCDE, *Un atlas du Sahara-Sahel*, Paris, Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest, 2015.
- Otis, L. et Feiertag, S., *Réforme de la Justice du Mali/PRODEJ. Rapport prospectif*, Bamako, 2007.
- Présidence de la République du Mali, *Loi organique n° 3-033 du 7 octobre 2003*, fixant l'organisation, la composition, les attributions et le fonctionnement du Conseil supérieur de la magistrature, Bamako, 2003.
- Pringle, R., *Democratization in Mali: Putting History to Work*, Washington, DC, United States Institute of Peace, 2006.
- Programme des Nations Unies pour le développement, *Pérenniser le progrès humain : réduction des vulnérabilités et renforcement de la résilience*, Rapport sur le développement humain, New York, 2014.
- Reid, G., 'For Entrenched African Leaders, Unrest Complicates Extending Rule', New York, *The Global Observatory*, 2014, disponible en ligne sur : <http://theglobalobservatory.org/2014/12/entrenched-african-leaders-unrest-extended-rule> (consulté le 10 juillet 2015).
- Stockholm International Peace Research Institute, *Chronology of key events in Mali, 1891-present*, Stockholm, 2014.
- Straus, S., 'Mali and its Sahelian Neighbors', étude de cas préliminaire, *Rapport sur le développement dans le monde 2011*, Washington, DC, Banque mondiale, 2011.
- Thiriou, C., « Rôle de la société civile dans la transition et la consolidation démocratique en Afrique : éléments de réflexion à partir du cas du Mali », *Revue internationale de politique comparée*, 2(9), 2002, p. 277-295.
- Virginia Friends of Mali, *Dogon Culture in Eastern Mali and Malian Religion*, sans date, disponible en ligne sur : <http://vafriendsofmali.org/education/teaching-timbuktu/teaching-the-community/dogon-culture-and-malian-religion> (consulté le 8 septembre 2015).
- Van Veen, E. and Goff, D., *A Crisis of Confidence, Competence and Capacity: Programming Advice for Strengthening Mali's Penal Process*, à paraître.

- Van Veen, E. (2015), *More Politics, Better Change Management: Improving International Support for Security and Justice Development Programming in Fragile Situations*, Paris, Éditions OCDE, à paraître.
- Walmsley, R., 'Trends in World Prison Population', *International Statistics on Crime and Justice*, eds Harrendorf, S. et al., Helsinki, Heuni, 2010.
- Weiss, P. et al., *Période de démarrage du programme d'appui au secteur de la justice au Mali (PAJM)*, rapport final et annexes, Union européenne, 2014.
- Wijeyaratne, S. et Vercken, N., *What Next for Mali: Four Priorities for Better Governance*, note d'information d'Oxfam, février 2014.
- Wijeyaratne, S., *Hopes for the new Malian government*, Oxfam, le 5 février 2014, disponible en ligne sur : <http://policy-practice.oxfam.org.uk/blog/2014/02/hopes-for-the-new-malian-government> (consulté le 31 juillet 2015).
- Wijeyaratne, S., *Wat willen de mensen in Mali [What do the people in Mali want]*, Oxfam Novib, le 10 février 2014.
- Winslow, R., 'Mali', in: *Crime and Society: A Comparative Criminology Tour of the World*, San Diego, sans date, disponible en ligne sur : <http://www-rohan.sdsu.edu/faculty/rwinslow/africa/mali.html> (consulté en juin 2015).
- Zoubar, M. et al, *Scholars of Peace: The Islamic Tradition and Historical Conflict Resolution in Timbuktu*, Special Conflict Research Group, disponible en ligne sur : <http://run.edu.ng/media/1274441773152.pdf> (consulté le 24 juin 2015).

Quotidiens et périodiques, médias sociaux et sites Internet

- AFP
- Al Jazeera (en anglais)
- BBC (en anglais)
- Courrier International
- Der Spiegel (en allemand)
- France24
- Freedom House (en anglais)
- IRIN
- Jeune Afrique
- L'Express
- Le Figaro
- Le Matin (Haïti)
- Libération
- <http://mali.pwnet.org>
- <http://mali24.info>
- <http://maliactu.net>
- <http://mediapart.fr>
- <http://minusma.unmissions.org/en> (en anglais)
- <http://maliweb.net>
- NOS (en néerlandais)

New York Times (en anglais)

News 24 (en anglais)

Radio France Internationale

Réseau Francophone de Diffusion du Droit

Smithsonian Magazine (en anglais)

The Guardian (en anglais)

Washington Post (en anglais)

Wikileaks (en anglais)