Synthèse | 05 / 2014

Electronic Copy

CILC
Center for International Legal Cooperation

# SYNTHÈSE DES ÉTUDES SUR LE RENFORCEMENT DE LA JUSTICE PÉNALE AU MALI

Jan de Vries, Louise Otis et Servaas Feiertag

SYSTEME DES NATIONS UNIES
Programme Conjoint d'Appui à la Promotion des Droits de l'Homme au Mali (P.D.H)

MINISTERE DE LA JUSTICE

# Table des Matières

Sommaire executif ..... 4
Introduction ..... 4
Contexte ..... 4
Conclusions générales : Analyse de la chaîne pénale ..... 4
Recommandations générales ..... 5
Les cellules d'appui a la poursuite judiciaire ..... 7
Conclusions ..... 8
Partie 1 Introduction, méthodologie et principes de base ..... 9
1.1. Introduction ..... 9
1.2. Méthodologie ..... 10
1.3. Principes de base – points de départ ..... 12
"Ownership" du programme ..... 12
Leçons du programme de PRODEJ ..... 12
La réforme de la justice est un projet de société ..... 12
Le rôle central des citoyens ..... 13
Réalisme ..... 13
Rôle des bailleurs ..... 13
Partie 2 Conclusions et recommandations pour le fonctionnement de la chaîne pénale ..... 14
2.1. Introduction ..... 14
2.2. Conclusions générales ..... 16
2.2.1. Manqué de contrôle : ..... 16
2.2.2. Manque de coordination et leadership : ..... 16
2.2.3. Mauvaise qualité technique du travail dans les phases de la chaîne pénale : ..... 16
2.2.4. Le non-respect des droits des justiciables : ..... 17
2.2.5. Corruption : ..... 17
2.2.6. La perception des justiciables : ..... 17
2.3. Recommandations générales ..... 18
2.3.1. La participation active des justiciables dans la chaîne pénale et le respect de leurs droits : ..... 19
2.3.2. Les lieux de détention : ..... 19
2.3.3. La qualité des procès-verbaux : ..... 19
2.3.4. La coordination des acteurs de la chaîne pénale : ..... 20
2.3.5. La corruption : ..... 20
2.3.6. L'évaluation et la nomination des cadres juridiques responsables pour la transition dans la chaîne pénale (le *vetting*) : ..... 20
2.3.7. La formation initiale et continue : ..... 21
2.3.8. Le financement du changement : ..... 21

2.4. Conclusions et remarques ..... 21
Partie 3 Les cellules d'appui à la poursuite judiciaire ..... 23
3.1. Introduction ..... 23
3.1.1. Notes méthodologiques ..... 23
3.1.2. Présentation globale des cellules ..... 24
3.1.3. Un mot d'avertissement ..... 25
3.2. Cellules d'Appui Aux Poursuites Judiciaires pour faire face à la crise ..... 25
3.2.1. Introduction ..... 25
3.3. Analyse du contexte ..... 26
3.3.1. Introduction ..... 26
3.3.2. Types de violations ..... 27
3.3.3. Cadre juridique ..... 28
3.4. Justice transitionnelle ..... 31
3.4.1. Introduction ..... 31
3.4.2. La justice transitionnelle : nature et applications ..... 31
3.4.2. Analyse comparative: Haïti ..... 33
3.5. Présentation des cellules pour faire face à la crise ..... 35
3.5.1. Cellule 1 : Cellule de coordination administrative et logistique ..... 35
3.5.2. Cellule 2 : Cellules d'appui technique ..... 37
3.6. Cellules d'appui à la poursuite judiciaire permanentes ..... 39
3.6.1. Cellule 3 : Cellules de coordination administrative et logistique ..... 39
3.6.2. Cellule 4 : Cellules de conseil ..... 41
3.6.3. Cellule 5 : Cellules d'appui technique ..... 43
3.7. Cellules d'appui à la poursuite judiciaire thématiques ..... 46
3.7.1. Cellule 6 : Cellules spécialisées pour la lutte contre la corruption ..... 46
3.7.2. Cellule 7 : Cellules de renforcement des liens avec les justiciables ..... 49
Partie 4 Conclusions et recommandations générales ..... 52
Annexe 1 TdR Evaluation des capacités de la chaine pénale ..... 53
Annexe 2 TdR Etude sur les conditions de création des cellules d'appui aux poursuites judiciaires ..... 64
Annexe 3 Méthodologie Evaluation des Capacités de la chaine pénale ..... 75
Annexe 4 Format de rapportage chaine pénale ..... 80
Annexe 5 Méthodologie Etude sur les conditions de création des cellules d'appui aux poursuites judiciaires ..... 81
Annexe 6 Format de rapportage cellules d'appui ..... 85
Annexe 7 Rapports provisoires des experts nationaux ..... 88
Annexe 8 Rapport des experts nationaux sur les cellules d'appui ..... 105
Annexe 9 Rapport analyse à mi-parcours des experts internationaux ..... 131

# Sommaire executif

## INTRODUCTION

Ce rapport de synthèse est le résultat combiné de deux études financées par l'Ambassade des Pays-Bas au Mali à travers le Programme Conjoint des Nations Unies d'Appui à la Promotion des Droits de l'Homme (PDH) exécuté par le PNUD et le Ministère de la Justice du Mali. Ces études sont : « *l'Évaluation de la capacité du personnel lié à la chaîne pénale* » et « *l'Evaluation des conditions de mise en place des Cellules d'Appui aux Poursuites Judiciaires* ».

Ce rapport de synthèse présente des conclusions et recommandations et des pistes de réflexion qui pour des raisons diverses n'ont pas encore pu être validés. Il est clair que cela doit se faire dans une prochaine étape. La validation doit se faire par les acteurs pertinents au sein de la chaîne pénale et en-dehors. Il est notamment indispensable de valider auprès des justiciables et les victimes du conflit plus spécifiquement.

## CONTEXTE

La situation de conflit dans laquelle le Mali se trouve depuis 2011 a souligné deux aspects liés au secteur de la justice, et plus spécifiquement à la justice pénale. D'abord, on fait appel à la justice pénale et aux acteurs au sein de la chaîne pénale pour enquêter et juger des dossiers de violations ou crimes commis lors du conflit. Ces dossiers sont souvent complexes et lourds et leur nombre est assez grand. Même au sein d'un pays dont le secteur de la justice fonctionne correctement une telle crise demandera des efforts très spécifiques avec des capacités qui ne seront pas forcément présentes. Or, et cela est le deuxième aspect, on constate déjà avant la crise, depuis un grand nombre d'années dans un certain nombre de rapports d'évaluation et programmes stratégiques externes et internes au Mali, que le secteur de la justice en soi est un secteur en crise. La chaîne pénale et ses acteurs ne se soustraient pas à cette réalité. Si la crise a mis en avant ces dysfonctionnements et a accéléré le processus de travail pour faire face aux défis spécifiques dans la chaîne pénale, elle ne peut être considérée comme cause de ces dysfonctionnements. Les réponses possibles aux défis qu'on peut trouver dans la mise en œuvre de Cellules d'Appui et dans les recommandations spécifiques dans ce rapport doivent donc aussi être vues et entendues dans ce contexte.

## CONCLUSIONS GENERALES : ANALYSE DE LA CHAINE PENALE

L'étude sur le fonctionnement de la chaîne pénale avait comme objectif spécifique : « disposer d'une appréciation du fonctionnement de la chaîne pénale au Mali et, subséquemment, de propositions de mesures correctives ».

Une conclusion générale est que e cadre juridique existe, mais n'est pas mis en oeuvre. Les dynamiques du secteur de justice sont illustrées par:

<u>Un manque de contrôle:</u>

- À tous les niveaux manque de surveillance et manque de sanctions effectives quand des irrégularités sont constatées ;
- Manque de motivation dans le système pour effectuer un contrôle effectif.
- Dans un nombre de cas les moyens matériaux, humains et financiers manquent pour faire un contrôle effectif.

<u>Un manque de coordination et leadership:</u>

- Le leadership n'est pas forcément récompensé. Il ne semble pas y avoir d'évaluation des performances objectives basée sur les résultats ;
- Manque de coordination de tous les acteurs. Ce problème se pose dans chaque étape et dans le passage d'une étape à l'autre.

- Là où un acteur montre un certain leadership on observe des effets positifs sur la communication entre les acteurs, sur le contrôle des acteurs et leur travail, la mise en œuvre des obligations administratives.

La mauvaise qualité technique du travail dans les phases de la chaîne pénale

- En général la capacité technique des acteurs primaires dans la chaîne pénale (entre autres OPJ, procureurs, substituts, juges d'instructions, régisseurs, juges de fonds) et leurs auxiliaires de justice est faible.
- Ceci s'observe à la fois par les connaissances restreintes de la loi et des procédures et les moyens restreints pour faire un travail efficace ;
- Ceci s'explique aussi par le manque de motivation pour faire un travail de bonne qualité ;
- Dans l'ensemble, la mauvaise qualité technique du travail rend les cas très lents et on peut constater un manque de transparence par rapport au travail ;
- Des moyens pour corriger la mauvaise qualité du travail existent, mais ne sont pas utilisés ;
- Dans son ensemble, le système est vulnérable à l'abus de pouvoir et à la corruption.

Le non-respect des droits des justiciables

- Les erreurs qui sont faites par les acteurs dans la chaîne pénale dès le début ne sont pas corrigées.
- Les conséquences des erreurs et de la mauvaise qualité sont généralement subies par les personnes mises en cause ou les plaignants. Ceci est d'autant plus grave si ces personnes sont détenues ;
- Le fait que les cas ne sont pas résolus dans les délais prescrits par la loi et qu'il n'y a en général pas beaucoup de transparence par rapport à la décision prise (ou le manque de décision prise), affecte la perception des plaignants qui indiquent avoir le sentiment qu'il y a impunité ;
- La détention semble être utilisée de façon plutôt courante et étendue de façon automatique, sans prendre en compte les droits des prévenus ;
- Il semble que les possibilités de contrôle pour respecter les droits des prévenus ne soient pas appliquées. Ce manque de contrôle affecte de manière négative surtout les prévenus détenus ;
- Il n'y a pas de présence d'aide judiciaire aux différentes étapes de la chaîne pénale. Ceci est une cause majeure du non-respect des droits des personnes mises en cause.
- De plus, les justiciables n'ont qu'une connaissance très limitée de leurs droits et devoirs ;
- En général, les aveux des personnes mises en cause sont l'unique preuve dans les poursuites ;
- La combinaison de ces facteurs laisse les personnes interpellées très vulnérables à des abus de pouvoirs, la corruption et des violations de leurs droits.
- L'impunité et l'injustice sont deux sentiments exprimés par les justiciables consultés ;

La corruption:

- Le profit potentiel de cette corruption peut être considéré comme étant plus grand que la possibilité de sanction tout au long de la chaîne;
- Tous les facteurs décrites ci-dessus contribuent aux possibilités d'abus de pouvoir et de corruption.
- Ces opportunités peuvent être identifiées dès les premiers moments de l'enquête ;
- Ces moments se multiplient puisque, dans toutes les phases, on trouve un manque de contrôle et un manque d'aide judiciaire.
- La combinaison de tous les facteurs rend le système complet très vulnérable à la corruption.

Il est très important de noter qu'il existe de très bonnes pratiques nationales, dans lesquelles la justice a un bon fonctionnement. Il est fortement recommandé de vérifier si ces bonnes pratiques peuvent être appliquées dans d'autres juridictions ou si elles peuvent former un élément des reformes.

## RECOMMANDATIONS GENERALES

Les données collectées pendant l'étude jusqu'au présent montrent des problèmes systémiques graves à tous niveaux de la chaîne pénale. Ces problèmes ont déjà été identifiés à plusieurs reprises dans des études antérieures depuis les années 90. L'évaluation du PRODEJ effectuée en 2007 a démontré que les solutions à ces problèmes systémiques sont compliquées et demandent un programme de société étendu, d'une longue durée.

Les résultats du programme dépendront en grande mesure de sa gestion professionnelle par des personnes extrêmement compétentes. Ces personnes auront besoin d'un mandat fort. Ils ou elles devront être légitimes et crédibles par rapport à leur fonctionnement et avoir les capacités pour faire ce travail. Leur fonctionnement devrait être guidé par des principes de transparence et responsabilité.

Pour faire face aux problèmes on propose une stratégie qui inclut des interventions spécifiques pratiques avec des vrais impacts, et, si nécessaire, de considérer des interventions plus radicales et innovatrices. Les problèmes sont structurels et ne seront pas faciles à résoudre.

Pour garantir la participation active de la population et le regain de la confiance dans une justice pénale efficace qui tient compte de leurs besoins, droits et devoirs, on propose que ce programme inclue un suivi institutionnalisé transparent et participatif. Ceci veut concrètement dire que le suivi devrait être fait par un groupe constitué d'acteurs différents dont ceux de la chaîne pénale, de la population et des autres intervenants dans la justice pénale. Un relai d'information et de consultation devrait être mis en œuvre au niveau local pour garantir la participation des populations diverses, dont les groupes démunis et vulnérables.

Dans le rapport on élabore des recommandations spécifiques à différents niveaux :
La participation active des justiciables dans la chaîne pénale et le respect de leurs droits:

- Accès à l'aide judiciaire ;
- Accès aux informations (éduction civique);
- Participation de la société civile à ces niveaux ;
- Contact structurel entre parties au niveau local avec les parties prenantes dans les municipalités, société civile et acteurs de la chaîne pénale.

Les lieux de détention:

- Révision immédiate de tous les dossiers de détenus pour 'vider' les prisons de personnes qui sont détenus de façon illégale ou sur base inconnue;
- Pour les autres détenus provisoirement, évaluation de la possibilité de recourir à des procédures pénales rapides telle la médiation pénale, le flagrant délit et la comparution immédiate ;
- Pour tous les autres détenus on propose qu'on mette les dossiers à jours et qu'on leur donne l'occasion de profiter d'une aide juridique ;
- Permanence d'aide juridique dans les lieux de détention pour assister les détenus dans leurs dossiers.

La qualité des procès-verbaux **:**

- Il y de grands problèmes avec la qualité des procès-verbaux qui présentent une source importante de mauvais fonctionnements et d'abus potentiels. Le procès-verbal marque le début de l'enquête et a des implications fortes tout au long de la procédure pénale. Une intervention par rapport à ce problème devrait tenir compte du manque de moyens et formation des OPJ, mais aussi de leur motivation et du manque de contrôle et de correction par les autres acteurs dans la chaîne pénale.

La coordination des acteurs de la chaîne pénale :

- Besoin d'institutionnaliser la coordination des acteurs. Cette coordination devrait avoir pour but de s'informer et trouver des solutions (structurelles) par rapport à l'avancement des cas, notamment pour l'utilisation de procédures rapides ;
- Pour mettre cette coordination en œuvre il faudra un cadre de concertation et un leadership au sein des acteurs de la chaîne pénale.

La corruption :

- Les recommandations sur la corruption se partagent entre recommandations pour prévenir la corruption (la prévention) et des recommandations pour la sanctionner (répression) ;
- Concernant la prévention, on propose des mesures concrètes pour améliorer la transparence, y compris par la publication *de la Déclaration du patrimoine des cadres supérieurs* dans la chaîne pénale ; la publication des décisions ; transparence sur la nomination des juges et les critères de sélection ; des observatoires indépendants sur la corruption en-dehors de la justice ; les bonnes conditions de travail pour les acteurs dans la chaîne pénale ; des mesures pour éviter les relations entre les pouvoirs politiques et les pouvoirs judiciaires ;

- Les autres interventions proposées contribuent en partie aussi à la prévention, par exemple les meilleures connaissances de la population de leurs droits et devoirs ;
- La répression passe par un meilleur contrôle interne et externe de l'activité des acteurs de la chaîne pénale. On propose de considérer une législation spéciale sur la corruption. Les lignes vertes proposées sont aussi des moyens de répression. Puis l'évaluation et nomination des cadres juridiques.
- La surveillance peut être effectuée par des unités indépendantes de la chaîne pénale. Ces unités sont directement sous l'autorité du Président de la République et ont le pouvoir d'investigation et de poursuite.
- Une étude beaucoup plus détaillée sur les dynamiques de corruption dans la chaîne pénale.

L'évaluation et la nomination des cadres juridiques responsables pour la transition dans la chaîne pénale (le *vetting*) :

- Une commission probablement mixte évalue de façon impartiale et indépendante pour les postes les plus critiques pour gérer et mettre en œuvre les changements dans la transition de la chaîne pénale ;
- Cette commission évaluera le fonctionnement actuel de personnes haut placées dans la chaîne pénale, notamment par un examen des connaissances techniques, les compétences de gestion, leur intégrité et leur performance dans le passé ;
- Les termes de référence, ainsi que les décisions de cette commission devraient être publiées pour garantir une transparence envers les citoyens ;
- Les modalités et les procédures relatives à cette évaluation devraient être élaborées et adaptées au contexte malien et à la culture malienne.

La formation initiale et continue :

- L'amélioration des capacités techniques des acteurs de la chaîne pénale est indispensable pour le bon fonctionnement de la chaîne pénale. La formation devrait contribuer à l'amélioration des capacités nécessaires pour le travail quotidien. En plus, les formations devraient assister le changement d'attitude nécessaire pour un bon fonctionnement des acteurs dans la chaîne pénale.

Le financement du changement:

- Augmentation du pourcentage réservé par le budget national au fonctionnement de la chaîne pénale.
- L'intervention des bailleurs dans la chaîne pénale doit seulement être dirigée vers la création de conditions pour la pérennisation du changement. Ceci impliquerait que les bailleurs interviennent au niveau du financement du changement et que le budget national alloue des financements suffisants pour le maintien et opération du système.
- Il est crucial que le support des bailleurs soit organisé de façon différente qu'auparavant pour éviter les erreurs du passé. Les études qui ont été faite et dont ce rapport représente la synthèse n'ont pas fait cette réflexion puisque cela ne faisait pas parti des TdR.

## LES CELLULES D'APPUI A LA POURSUITE JUDICIAIRE

L'étude sur les Cellules d'Appui à la Poursuite Judiciaire avait comme objectif spécifique : « disposer d'un mécanisme d'opérationnalisation des Cellules d'Appui aux Poursuites Judiciaires. » Sur cette base les experts internationaux ont élaborés trois types de cellules et 7 cellules en tout.

Il est crucial de noter que ces cellules n'ont pas été validées. Les cellules sont les résultats de réflexions d'experts basées sur de données concrètes. Néanmoins il est important de les considérer comme étant des pistes de réflexion. On recommande vivement que ces cellules soient validées, comme la méthodologie acceptée l'indique.

Le problème de validation est d'autant plus important pour les cellules d'Appui aux Poursuites Judiciaires pour faire face à la crise. Ces cellules doivent être inscrites dans une politique de justice transitionnelle. Cette politique et sa mise-en-œuvre demande une participation active des justiciables et, plus spécifiquement, des victimes de crimes.

Les types de cellules proposés sont :

- Les cellules qui assistent de façon réactive ou proactive les différents acteurs de la chaîne pénale à des moments stratégiques de l'enquête, de l'instruction, du jugement et de l'exécution du jugement à l'égard des

crimes commis pendant la crise. Les cellules proposées sont :
  - Cellule de coordination administrative er logistique
  - Cellules d'appui technique
- Les cellules qui assistent de façon réactive ou proactive les différents acteurs de la chaîne pénale à des moments stratégiques de l'enquête, de l'instruction, du jugement et de l'exécution du jugement à l'égard des crimes commis en dehors de la crise. Les cellules proposées sont :
  - Cellules de coordination administrative et logistique
  - Cellules de conseil
  - Cellules d'appui technique
- Les cellules thématiques qui vont se greffer à la chaîne pénale régulière afin de la consolider durablement. Les cellules proposées sont:
  - Cellules spécialisées pour la lutte contre la corruption
  - Cellules de renforcement des liens avec des justiciables

Pour les cellules on recommande généralement une approche plutôt itérative. C'est-à-dire qu'on recommande qu'au niveau de type de cellule à mettre en œuvre on commence par les cellules d'Aide aux Poursuites Judiciaires pour faire face à la crise, et d'abord avec la première cellule. Les raisons pour cela sont l'urgence immédiate de la situation et le fait que cette cellule est le moins difficile à mettre en œuvre. La deuxième cellule demandera déjà une organisation plus forte et une coordination et un appui politique plus grands. De plus, elle combine des fonctions de la première cellule avec d'autres fonctions. Puis, on recommande qu'on commence à mettre en œuvre les cellules plus permanentes en utilisant les leçons apprises de la crise. On y propose trois cellules qui vont du moins intrusif au plus intrusif. A l'intérieur même de la mise en œuvre d'une cellule spécifique on propose qu'une cellule soit pilotée au niveau local (avec coordination nationale).

Pour les cellules thématiques, ces cellules peuvent être mises en place directement en s'appuyant sur les expériences antérieures et les institutions existantes. Là aussi on propose de commencer petit (peu de cas spécifiques, géographie restreinte, etc.) et de construire là-dessus.

## CONCLUSIONS

Les deux études ont confirmé que le secteur de justice fait face à beaucoup de problèmes à tous les niveaux concernant sa capacité technique et ses dynamiques dans les institutions. Parmi ces problèmes on a constaté le manque de leadership et coordination, manque de contrôle, la mauvaise qualité du travail, le non-respect pour les droits des justiciables et la corruption entre autres. Le résultat est un manque de justice pour le Mali et une mauvaise perception du secteur parmi les justiciables.

Les études ont aussi noté la préoccupation des fonctionnaires de la chaîne pénale par ce qu'ils appellent le manque de moyens et de ressources. Il faut reconnaitre que le manque de moyens et ressources est pertinent, mais que les problèmes identifiés par les études ne sont pas tous liés au manque de moyens et de ressources.

Toutes les parties prenantes doivent profiter des leçons du passé pour réfléchir sur des approches différentes afin de réussir une reforme de justice. Ca va prendre du temps et nécessite des changements de comportement et des objectifs réalistes. Il faut reconnaître qu'une telle réforme ne puisse pas réussir sans la participation active et réelle de la population. Il faut alors développer et pérenniser des programmes d'éducation civiques et de l'assistance juridique a travers des ONG et des parajuristes.

Cependant la crise actuelle présente une situation dans laquelle la justice doit agir immédiatement et lancer des poursuites complexes et sensibles pour des crimes extrêmes. C'est un grand défi, mais nécessaire pour servir la justice et l'état de droit, mais aussi pour contribuer à une réconciliation nationale y compris la réparation des dommages des victimes. Le rapport reconnaît cette situation délicate et complexe et alors propose 7 cellules d'appui aux poursuites judiciaires pour contribuer à la réussite.

Les reformes vont prendre du temps et seront un projet de société pour une justice qui mérite le Mali.

# Partie 1 Introduction, méthodologie et principes de base

## 1.1. INTRODUCTION

Ce rapport de synthèse est le résultat combiné de deux études financées par l'Ambassade des Pays-Bas au Mali à travers le Programme Conjoint des Nations Unies d'Appui à la Promotion des Droits de l'Homme (PDH) exécuté par le PNUD et le Ministère de la Justice du Mali. Ces études sont : « *l'Évaluation de la capacité du personnel lié à la chaîne pénale* » et « *l'Evaluation des conditions de mise en place des Cellules d'Appui aux Poursuites Judiciaires* ».

Les deux études ont des perspectives différentes, mais la demande émane du même contexte. La situation de conflit dans laquelle le Mali se trouve depuis 2011 a souligné deux aspects liés au secteur de la justice, et plus spécifiquement à la justice pénale. D'abord, on fait appel à la justice pénale et aux acteurs au sein de la chaîne pénale pour enquêter et juger des dossiers de violations ou crimes commis lors du conflit. Ces dossiers sont souvent complexes et lourds et leur nombre est assez grand. Même au sein d'un pays dont le secteur de la justice fonctionne correctement une telle crise demandera des efforts très spécifiques avec des capacités qui ne seront pas forcément présentes. Or, et cela est le deuxième aspect, on constate déjà depuis un grand nombre d'années dans un certain nombre de rapports d'évaluation et programmes stratégiques externes et internes au Mali, que le secteur de la justice en soi est un secteur en crise. La chaîne pénale et ses acteurs ne se soustraient pas à cette réalité.

L'étude sur le fonctionnement de la chaîne pénale avait comme objectif spécifique : « disposer d'une appréciation du fonctionnement de la chaîne pénale au Mali et, subséquemment, de propositions de mesures correctives ». L'étude sur les Cellules d'Appui à la Poursuite Judiciaire avait comme objectif spécifique : « disposer d'un mécanisme d'opérationnalisation des Cellules d'Appui aux Poursuites Judiciaires. » L'élaboration des rapports d'études spécifiques était la responsabilité des experts nationaux (voir ci-dessous pour plus de détails). Il était considéré que les deux études sont complémentaires, d'où la pertinence d'avoir un rapport de synthèse basé sur les rapports des deux études. L'élaboration du rapport de synthèse était la responsabilité des experts internationaux (voir ci-dessous pour plus de détails).

En effet, les deux études peuvent être considérées comme étant complémentaires. D'un côté, les conditions de mise en place des Cellules d'Appui aux Poursuites Judiciaires ne peuvent qu'être évaluées en ayant fait une évaluation du fonctionnement de la chaîne pénale et de son personnel. D'un autre côté, la crise exceptionnelle à laquelle fait face le Mali depuis 2012 demande aussi une réponse exceptionnelle. Les Cellules d'Appui aux Poursuites Judiciaires pourraient faire partie de cette réponse.

De plus, il est important de noter que les deux études ont une pertinence particulière puisqu'on considère comme point de départ que les dysfonctionnements datent depuis bien longtemps avant la crise. Si la crise a mis en avant ces dysfonctionnements et a accéléré le processus de travail pour faire face aux défis spécifiques dans la chaîne pénale, elle ne peut être considérée comme cause de ces dysfonctionnements. Les réponses possibles aux défis qu'on peut trouver dans la mise en œuvre de Cellules d'Appui et dans les recommandations spécifiques dans ce rapport doivent donc aussi être vues et entendues

dans ce contexte.

Ce rapport de synthèse élaboré par les experts internationaux du Centre for International Legal Cooperation (CILC) des Pays-Bas, Mr. Servaas Feiertag et Mr. Jan de Vries, se concentre sur les parties suivantes :

- Une partie d'introduction avec une explication plus détaillée de l'approche méthodologique à la base de ce rapport, ainsi que les principes de base et les contraintes du rapport (ci-dessous) ;
- Une partie de synthèse de l'évaluation du fonctionnement de la chaîne pénale, avec des conclusions et recommandations spécifiques pour les différentes phases de la chaîne pénale et des conclusions et recommandation plus générales ;
- Une partie de synthèse sur les Cellules d'Appui à la Poursuite Judiciaire, dans laquelle il y a une élaboration de sept types de cellules d'appui. Un nombre de cellules s'inscrit dans la nécessité de travailler (rapidement) sur les violations extrêmes et uniques commises pendant la crise. Ces cellules devraient donc faire partie d'une justice transitionnelle. Dans la partie sur les Cellules d'Appui à la Poursuite Judiciaire on inclut donc une partie sur la justice transitionnelle ;
- Une dernière partie avec des conclusions et des recommandations générales.

Les documents de base de ce rapport se trouvent dans les annexes.

## 1.2. METHODOLOGIE

Le Ministère a indiqué que les études doivent utiliser et refléter l'expertise juridique locale. Ainsi, des TDR pour des consultants nationaux ont été préparés et six experts ont été sélectionnés par le Ministère de la Justice et le PNUD.

Par ailleurs, l'Ambassade a sollicité le CILC pour assister l'équipe d'experts nationaux en mobilisant une équipe d'experts internationaux pour guider l'approche méthodologique et sa mise en œuvre.

Les deux TDR accompagnant les études indiquent : « De façon générale, il est attendu des consultants internationaux une méthodologie uniforme et/ou complémentaire pour les deux études. Un accompagnement/ des conseils sur l'utilisation de la méthodologie, une étude complétée par une perspective internationale (si pertinent) ; une synthèse des deux études avec des recommandations et un plan d'action ».

Pendant une première mission les experts nationaux et internationaux ont élaboré une méthodologie et un format de rapportage pour les deux études. Ceci a été fait sur la base :

- De nombreuses consultations avec des parties prenantes aux études, dont les commissionnaires des études ;
- Des consultations entre les experts nationaux et internationaux ;
- D'un atelier d'élaboration méthodologique avec les différentes parties prenantes.

La méthodologie élaborée a été présentée à la fin de la première mission en présence des commissionnaires des études et, par la suite, dans un document du Rapport de Mission. Les méthodologies présentées ont été acceptées pendant la session de débriefing à la fin de la première mission.

Les TdRs des deux études (annexe 1 et 2) Les méthodologies (annexe 3 et 5) et formats de rapportage (annexe 4 et 6) se trouvent en annexe à ce rapport.

Pendant la première étape de la méthodologie du rapport sur le fonctionnement de la chaîne pénale les experts internationaux sont intervenus à plusieurs reprises pour suivre le

processus et conseiller là où il était pertinent de le faire. Pour l'étude sur les Cellules d'Appui il a été convenu que seule l'étape de l'analyse du contexte pouvait être prise en compte. Pour les étapes suivantes d'élaboration des cellules spécifiques, il fallait attendre les premiers résultats de l'étude sur la chaîne pénale. Ces résultats se faisaient attendre. De plus, le premier rapport provisoire des résultats de la collection de données était une description d'entretiens que les différents experts nationaux avaient eus dans un premier temps à Bamako (premier rapport provisoire) et puis dans les régions de Mopti et de Kayes (deuxième rapport provisoire). En même temps, l'analyse du contexte n'a pas été produite.

La deuxième mission des experts internationaux devait se concentrer sur la validation d'un rapport provisoire et les conclusions et recommandations provisoires qu'il devait contenir. En l'absence d'un rapport provisoire contenant une analyse et des conclusions et recommandations provisoires et en l'absence complète de rapports sur les Cellules d'Appui à la Poursuite Judiciaire, la deuxième mission des experts internationaux s'est plutôt concentrée sur l'analyse des données dans les rapports provisoires sur la chaîne pénale, la finalisation de l'analyse du contexte, la réflexion et l'élaboration des cellules, et une consultation sur la suite du processus. Pendant cette deuxième mission les experts internationaux ont, donc, avec les experts nationaux :

- Analysé les données collectionnées pour la chaîne pénale ;
- Élaboré des conclusions et recommandations spécifiques par phase et des recommandations et conclusions générales pour la chaîne pénale ;
- Finalisé l'analyse du contexte ;
- Élaboré des cellules d'appui judiciaire différentes.

À la fin de la mission, les experts internationaux ont présenté des conclusions et des recommandations provisoires sur l'étude de la chaîne pénale ainsi qu'un exemple de cellule d'appui judiciaire, aux représentants du Ministère de la Justice, à l'Ambassade des Pays-Bas, au PNUD, au PDH et au MINUSMA. Un expert national a, en parallèle, présenté des conclusions spécifiques issues des rapports provisoires produits par les experts nationaux.

Avec les experts nationaux, les experts internationaux se sont mis d'accord sur la suite du processus, dont l'étape la plus importante pour les études était la validation. C'est-à-dire, pour l'étude sur le fonctionnement de la chaîne pénale, une validation de l'analyse, des conclusions et des recommandations auprès des parties prenantes, dont la population et la société civile (à travers des groupes focus), était nécessaire. Pour l'étude sur les Cellules d'Appui il s'agissait d'élaborer des scénarios pour chaque cellule décrite pendant la deuxième mission et de 'jouer' ces scénarios avec les parties prenantes pertinentes.

On note que ces étapes n'ont pas été prises en compte et que les études provisoires au sens large sont, sans les étapes suivantes, toujours la base primaire de réflexion. Les experts internationaux ne pouvant influer sur ce processus de façon formelle (les experts nationaux tombaient sous la responsabilité du PDH), ils ont décidé d'écrire ce rapport avec les informations qui ont déjà été collectionnées, principalement dans la première étape de la méthodologie. Ces informations sont donc en annexe à ce rapport. L'analyse dans ce rapport de synthèse est donc principalement le produit des experts internationaux.

Il est crucial, et on le notera par la suite plusieurs fois, que l'analyse dans ce rapport soit validée et que les scénarios puissent encore être élaborés et 'joués'. Il faut donc considérer ce rapport de synthèse comme étant un point de départ pour les prochaines étapes de la méthodologie élaborée et acceptée en début des études, et non comme un produit fini et finalisé.

Les rapports provisoires des experts nationaux se trouvent en annexe 7 et 8 de ce rapport de synthèse. Ces rapports provisoires se basent sur les entretiens des consultants nationaux avec les parties prenantes. L'analyse de la chaine pénale avec ses conclusions et recommandations de la chaine pénale en partie 2 de ce document et les 8 cellules

proposées en partie 3 sont faits par les experts internationaux. Les consultants nationaux ont aussi utilisés ces informations dans leurs rapports.

## 1.3. PRINCIPES DE BASE – POINTS DE DEPART

Quelques principes de base ont été identifiés afin d'assurer l'efficacité des études et de profiter des expériences du programme.

### "Ownership" du programme

Les études doivent servir d'information pour le gouvernement du Mali dans la reconnaissance totale que toutes les décisions sont à prendre par les autorités maliennes. De ce point de vue, le rôle central du PDH, tel qu'il a été défini au début des études, est très important.

### Leçons du programme de PRODEJ

Les études sur la capacité de la chaîne pénale et la création des cellules d'appui aux poursuites judiciaires font partie d'un nombre d'études déjà fait sur le secteur de la justice et la chaîne pénale au Mali. Les études sont notamment fortement liées aux expériences avec le PRODEJ, le programme décennal du développement de la justice.

Pour cette raison, les études prennent en considération les leçons du programme de PRODEJ. Notamment l'étude institutionnelle du Ministère de la Justice au Mali de décembre 2001 et l'évaluation à mi-parcours de PRODEJ de mars 2007 sont considérées. En bref, une comparaison entre les conclusions des études de 2001, 2007 et 2014 est présentée dans ce rapport.

### La réforme de la justice est un projet de société

Dans ce contexte, il est important de noter que la réforme du système judiciaire précédent, le programme PRODEJ, a été mise en place en 2002. Le PRODEJ concernait, au premier plan, le développement, l'harmonisation du droit et l'instauration d'un système de justice impartial, indépendant et fonctionnel. La réforme du secteur de la justice doit être comprise comme un projet de société qui s'étalera sur plusieurs générations, qui nécessite un engagement à long terme et inclut des implications au niveau constitutionnel. À l'époque, il était courant d'orienter la stratégie de réforme vers l'état et ses institutions (une orthodoxie de l'état de droit ou approche descendante (top down)).

Plusieurs programmes de réforme, dans les pays en émergence, ont été dessinés à l'instar du PRODEJ. La faiblesse de cette approche réside dans l'assujettissement de la réforme à la seule volonté politique de l'état. Il est désormais reconnu que la viabilité et la pérennité des projets de réforme – plus particulièrement dans le secteur de la justice – sont mieux assurées par une approche hybride conjuguant à la fois le portage du politique et de l'exécutif et le portage de la société civile. Il faut quand même souligner l'importance de s'assurer que la société civile doit représenter les intérêts de la population et alors elle doit être renforcée pour jouer ce rôle. Ce rôle doit alors être développé de façon à ce que la société civile écoute et échange activement avec la population, sans cette consultation de façon permanente et au service de la population il n'est pas possible de jouer ce rôle.

## Le rôle central des citoyens

En bref, il s'agit de reconnaître les citoyens comme acteurs dans le secteur de la justice, de l'habilitation légale de la réforme, accompagnée d'un mouvement participatif de validation sociale. Une telle approche impliquera le développement de la justice informelle et, conséquemment, le renforcement sociojuridique des citoyens à l'égard de leurs droits et devoirs et de manière à ce qu'ils puissent les mettre en œuvre. Donc, l'émergence d'une interaction réelle entre l'état et ses justiciables est la démonstration que les réformes sont conçues pour la population malienne et avec sa participation.

Cette participation et ce rôle central des citoyens doivent se montrer dans la conception, le dessin, la mise en œuvre et l'évaluation des activités des réformes. Pour ces raisons il a été prévu dans la méthodologie de valider les résultats des études dans les 'townhall meetings'. Cette validation est centrale pour s'assurer que les études seront validées et aussi pour éviter des conclusions et des réformes sans lien avec les besoins de la population.

## Réalisme

Parler d'un plan décennal pour la réalisation de la refonte de la Justice au Mali était irréaliste et donc, irréalisable. La justice reste l'un des domaines de l'activité humaine les plus difficiles à modeler car elle englobe la somme de toutes les manifestations de la vie d'un peuple. Elle recouvre, notamment, les activités sociales, économiques, culturelles et religieuses. La justice, incarnée dans ses lois et ses institutions, constitue la pierre d'assise d'une société fondée sur la règle de droit. À chaque fois qu'il est temps de changer l'une de ses composantes importantes, l'ordre social s'ébranle et entrent en jeu les manifestations d'intérêts et les pressions de la collectivité. Que l'on pense à la difficulté de procéder à l'harmonisation des lois maliennes et à l'adoption d'instruments législatifs comme le code de la famille.

Ce réalisme doit être reflété dans les attentes des PTF et des parties prenantes dans la conception et la mise en œuvre d'un programme de réforme de la justice malienne. Cela veut dire qu'il faut définir des objectifs concrets et pragmatiques pour la réalisation des activités prospectives pour des réformes du secteur de la justice.

## Rôle des bailleurs

Un grand nombre de bailleurs s'est engagé à assister le Mali avec les réformes du secteur de la Justice. Ils ont un rôle important à jouer dans l'identification et la formulation des programmes afin de développer des programmes qui peuvent assister les Maliens à renforcer l'État de droit en respectant les droits des citoyens, notamment y compris les groupes vulnérables dans les zones urbaines et rurales. Vu que le rôle des bailleurs est crucial, il y a un nombre de recommandations envers leur rôle. Les études n'ont pas évalué le rôle passé ou actuel des bailleurs dans la justice malienne.

# Partie 2 Conclusions et recommandations pour le fonctionnement de la chaîne pénale

## 2.1. INTRODUCTION

Les experts nationaux sous la direction du PDH ont entamé l'étude : « *l'Évaluation de la capacité du personnel lié à la chaîne pénale* ». Les produits sortant de la première étape de l'étude et les consultations avec les experts nationaux pendant la deuxième mission des experts internationaux forment une base pour l'analyse des experts internationaux dans ce rapport. D'autres sources sont la documentation disponible, les entretiens des experts internationaux avec les différentes parties prenantes et l'expérience antérieure des experts internationaux avec la justice au Mali et dans la région.

Les experts internationaux ont, ensemble avec les experts nationaux, élaboré une méthodologie et un format de rapport pour les 2 études. Cette méthodologie a affiné la méthodologie générale dans le TdR des experts nationaux (3 et 5) et la proposition du CILC et a été adoptée par le PDH et l'ambassade des Pays-Bas. La méthodologie et le format de rapportage définitifs pour les 2 études se trouvent plus en détail dans les annexes à ce rapport (annexe 3, 4, 5 et 6). En général, la méthodologie était la suivante :

- Deux axes de recherche : les phases/étapes de la chaîne pénale (l'enquête ; la poursuite (rajoutée pendant le processus d'étude) ; l'instruction ; le jugement et l'exécution du jugement) et les acteurs qui jouent un rôle dans chaque phase ;
- L'acteur important à considérer était le justiciable, surtout celui qui a été en contact avec la chaîne pénale (ou l'est encore en tant que détenu, par exemple) ;
- Étape 1 : étude de documents ;
- Étape 2 : Collecte de données ayant comme méthode principale l'entretien individuel avec les acteurs de la chaîne pénale en distinguant leurs rôles dans la pratique par phase. Une autre méthode était le groupe focus/discussion avec les acteurs formels de la chaîne pénale (cela n'a pas été fait) et les groupes focus/discussion avec les justiciables (cela a été fait) ayant comme but la récolte de données ;
- Étape 3 : rapport provisoire ;
- Étape 4 : validation du rapport provisoire auprès des acteurs de l'étape 2 et, plus généralement, dans des réunions communautaires (Townhall Meetings), avec des groupes plus larges de citoyens ;
- Étape 5 : validation auprès des bailleurs ;
- Étape 6 : finalisation de l'étude.

Ces étapes devaient être prises en compte par les experts nationaux. A l'issue du rapport final, en combinaison avec le rapport final sur les Cellules d'Appui à la Poursuite Judiciaire les experts internationaux devaient écrire une synthèse. Comme on l'a décrit ci-dessus sous '1.2. Méthodologie' les deux premières étapes ont été prises en compte par les experts nationaux. Les rapports provisoires des consultants nationaux étaient des descriptifs des entretiens. Pour cette raison, les experts internationaux ont entrepris ensemble avec les experts nationaux une analyse pour arriver à un rapport provisoire. Les résultats provisoires ont été présentés par les experts internationaux au Ministère de la Justice dans la présence des commissionnaires, un représentant des consultants nationaux entre autres. Cette analyse étant le produit le plus récent de l'étude, se trouve comme base de cette partie de la synthèse. Les rapports provisoires des experts nationaux se trouvent en annexe 7 et 8.

L'analyse présentée se focalise surtout et principalement sur la pratique dans la chaîne pénale et non pas sur la théorie ou des déficiences de nature plutôt théorique. En général, on note que le cadre juridique et institutionnel existe et, en soi, il n'existe pas de problèmes fondamentaux au Mali. Les textes existent, aussi bien que les procédures et les institutions pour leur mise en œuvre. Par exemple, il y a des institutions pour garantir la bonne application de la loi, le suivi des procédures et la signalisation des mauvaises pratiques (qui peuvent imposer des sanctions, si nécessaire).

Le problème fondamental se trouve dans la non-application des textes et le mauvais fonctionnement des institutions. C'est pour cela qu'on s'est surtout posé la question pourquoi ce problème persiste et quel en est l'impact sur la chaîne pénale. Ce faisant, on a pu réaliser une analyse assez globale des problèmes de fond, ainsi que de la cohérence et de la causalité entre ces problèmes. Par contre, on ne prétend pas être complet, il est bien possible qu'une analyse approfondie puisse trouver d'autres facteurs pertinents.

En faisant cela, on a pu observer qu'il y a un nombre de problèmes transversaux dans toutes les phases de la chaîne pénale. Ceux-ci sont des problèmes liés:

- au manque de coordination et leadership des acteurs dans la chaîne ;
- à la mauvaise qualité technique du travail dans les phases de la chaîne pénale ;
- au manque général de contrôle et de suivi des uns et des autres ;
- au non-respect des droits des justiciables (victimes, plaignants, prévenus et détenus) ;
- à la corruption.

Dans ce rapport de synthèse on ne présente que les conclusions et les recommandations générales. Dans les annexes vous trouverez une analyse par phase de la chaîne pénale et le rapport provisoire produit par les experts nationaux (qui inclut un nombre de points décrits dans ce rapport de synthèse et l'analyse par phase des experts internationaux).

### *Les problèmes des capacités techniques et des moyens financiers.*

Presque dans tous les entretiens et toutes les données collectionnées, les problèmes des moyens et des capacités techniques sont indiqués comme étant les problèmes les plus importants. Bien qu'on note qu'il y a en effet des problèmes très importants de moyens et de capacités techniques, on note aussi que cela n'empêche pas les bonnes pratiques. De plus, on note que beaucoup de personnes indiquaient aussi que plus de moyens et de capacités techniques (même appliquées) ne pourraient résoudre les problèmes de fond. Donc, la solution aux problèmes n'est pas forcément que le secteur de la justice, et la chaîne pénale en particulier, ait à sa disposition plus de fonds et plus de capacités techniques.

Dans l'analyse on a donc cherché les bonnes pratiques. On a aussi cherché à comprendre pourquoi il y a avait ces bonnes pratiques malgré le manque de moyens. En faisant cela, on a aussi pu aller plus au fond des problèmes identifiés. On a pu éviter de les formuler purement comme des problèmes financiers et techniques. Plutôt, en faisant l'analyse de cette façon, sans la prétention d'être complète, on ouvre un champ de réflexion où les moyens et les capacités techniques puissent être utilisés justement comme des moyens pour résoudre des problèmes spécifiques.

## 2.2. CONCLUSIONS GENERALES

### 2.2.1. Manqué de contrôle :

- Le cadre juridique et institutionnel existe et est fort ;
- Ce cadre juridique et institutionnel n'est pas effectué dans la pratique ;
- À tous les niveaux manque de surveillance et manque de sanctions effectives quand des irrégularités sont constatées ;
- Manque de motivation dans le système pour effectuer un contrôle effectif. Il n'y a pas de conséquences positives pour un bon fonctionnement, ni d'effets négatifs (sanctions) quand le fonctionnement est mauvais et que des irrégularités soient constatées ;
- Dans un nombre de cas les moyens matériaux, humains et financiers manquent pour faire un contrôle effectif ;
- Le manque de contrôle et sanctions facilite la corruption.

### 2.2.2. Manque de coordination et leadership :

- Le leadership n'est pas forcément récompensé. Il ne semble pas y avoir d'évaluation des performances objectives basée sur les résultats ;
- Manque de coordination de tous les acteurs. Ce problème se pose dans chaque étape et dans le passage d'une étape à l'autre. Les seuls moments de communication entre les acteurs sont administratifs. Or, on constate que les documents administratifs pour faciliter cette forme de communication ne sont pas toujours remplis, sont remplis de façon partielle et/ou ne sont pas envoyés à temps ou du tout ;
- Là où un acteur montre un certain leadership (procureur ou Président de Tribunal) et met en œuvre la coordination entre les acteurs (par exemple à Kayes ou la Commune V de Bamako), on observe des effets positifs sur la communication entre les acteurs, sur le contrôle des acteurs et leur travail, la mise en œuvre des obligations administratives. Ceci impacte positivement sur l'efficacité et le respect des procédures ;

### 2.2.3. Mauvaise qualité technique du travail dans les phases de la chaîne pénale :

- En général la capacité technique des acteurs primaires dans la chaîne pénale (entre autres OPJ, procureurs, substituts, juges d'instructions, régisseurs, juges de fonds) et leurs auxiliaires de justice est faible.
- Ceci s'observe à la fois par les connaissances restreintes de la loi et des procédures et les moyens restreints pour faire un travail efficace ;
- Ceci s'explique aussi par le manque de motivation pour faire un travail de bonne qualité. Puisqu'il n'y a pas de sanction dans le système pour un mauvais travail, ni de récompense pour un travail objectivement bien fait ;
- Dans l'ensemble, la mauvaise qualité technique du travail rend les cas très lents et on peut constater un manque de transparence par rapport au travail ;
- Le système propose des moyens de correction de la mauvaise qualité, mais ces moyens ne sont pas utilisés de façon structurelle ;
- Dans son ensemble, ceci présente un système vulnérable à l'abus de pouvoir et à la corruption dès l'enquête et dans toutes les phases suivantes.

### 2.2.4. Le non-respect des droits des justiciables :

- Les erreurs qui sont faites par les acteurs dans la chaîne pénale dès le début de l'enquête ne sont pas corrigées. Ces erreurs ne sont généralement ni corrigées à l'intérieur de l'institution impliquée, ni par un autre acteur dans la phase, ni par d'autres acteurs dans les phases suivantes qui sont chargés d'effectuer ce contrôle ;
- Les conséquences des erreurs et de la mauvaise qualité sont généralement subies par les personnes mises en cause ou les plaignants. Ceci est d'autant plus grave si ces personnes sont détenues ;
- Le fait que les cas ne sont pas résolus dans les délais prescrits par la loi et qu'il n'y a en général pas beaucoup de transparence par rapport à la décision prise (ou le manque de décision prise), affecte la perception des plaignants qui indiquent avoir le sentiment qu'il y a impunité ;
- On a l'impression que la détention n'est pas utilisée seulement comme exception dans les cas extrêmes. La détention semble être utilisée de façon plutôt courante et étendue de façon automatique, sans prendre en compte les droits des prévenus ;
- Il semble que les possibilités de contrôle pour respecter les droits des prévenus ne soient pas appliquées. De nouveau, ce manque de contrôle affecte de manière négative surtout les prévenus détenus ;
- Il n'y a pas de présence d'aide judiciaire aux différentes étapes de la chaîne pénale. Ceci est une cause majeure du non-respect des droits des personnes mises en cause.
- Se rajoute à cela le fait que les justiciables n'ont qu'une connaissance très limitée de leurs droits et devoirs ;
- De plus, il semble que souvent les aveux des personnes mises en cause est l'unique élément de preuve dans les poursuites ;
- La combinaison de ces facteurs laisse les personnes interpellées très vulnérables à des abus de pouvoirs, la corruption et des violations de leurs droits.

### 2.2.5. Corruption :

- Tous ces facteurs contribuent aux possibilités d'abus de pouvoir et de corruption.
- Dans la mise en œuvre du système il y a des opportunités de corruption. Le profit potentiel de cette corruption peut être considéré comme étant plus grand que la possibilité de sanction tout au long de la chaîne;
- Ces opportunités peuvent être identifiées dès les premiers moments de l'enquête. Le manque de contrôle dans cette phase, le manque de connaissances des justiciables et le manque d'aide judiciaire créent, dès ce premier stade, des opportunités de corruption.
- Ces moments se multiplient puisque, dans toutes les phases, on trouve un manque de contrôle et un manque d'aide judiciaire. De plus, il est à ajouter qu'au fur et à mesure de la chaîne pénale le nombre d'acteurs et le nombre de moments de transactions se multiplient. Les intérêts de différentes parties accroissent aussi.
- La combinaison de tous les facteurs rend le système complet très vulnérable à la corruption.

### 2.2.6. La perception des justiciables :

- L'impunité et l'injustice sont deux sentiments exprimés par les justiciables consultés ;

- Dans différentes études sur le fonctionnement de la justice au Mali le problème de communication avec les justiciables a été noté. Dans cette étude il ne semble pas y avoir d'indicateurs du contraire. En effet, la chaîne pénale semble opérer sur une île ou une collection d'îles. Il y a très peu de communication ouverte, transparence et explications par rapport au travail de la chaîne pénale, sa performance ou son fonctionnement ;
- D'un autre côté une communication active permettra aussi d'identifier chez les justiciables des problèmes et des perceptions ;
- Ceci rajoute au sentiment d'impuissance des justiciables vis-à-vis de la justice et à l'incompréhension des décisions ou au manque de décisions prises. Ceci renforce à son tour le sentiment d'injustice et d'impunité chez un plus grand groupe de justiciables que seuls ceux qui ont eu à faire à la chaîne pénale ;
- Une étude du Hague Institute for Internationalisation of Law (HIIL) en coopération avec la Clinique Juridique de Deme So et WILDAF sur la perception des justiciables et les problèmes juridiques auquel ils font face permettra de récolter plus de données pertinentes par rapport à ces conclusions générales que ce que l'on peut faire dans l'étude présente.

Il est très important de noter qu'il existe de très bonnes pratiques nationales, dans lesquelles la justice a un bon fonctionnement. Il est fortement recommandé de vérifier si ces bonnes pratiques peuvent être appliquées dans d'autres juridictions ou si elles peuvent former un élément des reformes. Dans le rapport des experts nationaux il y a un nombre de ces bonnes pratiques.

## 2.3. RECOMMANDATIONS GENERALES

Les données collectées pendant l'étude jusqu'au présent montrent des problèmes systémiques graves à tous niveaux de la chaîne pénale. Ces problèmes ont déjà été identifiés à plusieurs reprises dans des études antérieures depuis les années 90. L'évaluation du PRODEJ effectuée en 2007 a démontré que les solutions à ces problèmes systémiques sont compliquées et demandent un programme de société étendu, d'une longue durée.

Les résultats du programme dépendront en grande mesure de sa gestion professionnelle par des personnes extrêmement compétentes. Ces personnes auront besoin d'un mandat fort. Ils ou elles devront être légitimes et crédibles par rapport à leur fonctionnement et avoir les capacités pour faire ce travail. Leur fonctionnement devrait être guidé par des principes de transparence et responsabilité.

Pour faire face aux problèmes on propose une stratégie qui inclut des interventions spécifiques pratiques avec des vrais impacts, et, si nécessaire, de considérer des interventions plus radicales et innovatrices. Les problèmes sont structurels et ne seront pas faciles à résoudre.

Pour garantir la participation active de la population et le regain de la confiance dans une justice pénale efficace qui tient compte de leurs besoins, droits et devoirs, on propose que ce programme inclue un suivi institutionnalisé transparent et participatif. Ceci veut concrètement dire que le suivi devrait être fait par un groupe constitué d'acteurs différents dont ceux de la chaîne pénale, de la population et des autres intervenants dans la justice pénale. Un relai d'information et de consultation devrait être mis en œuvre au niveau local pour garantir la participation des populations diverses, dont les groupes démunis et vulnérables.

### 2.3.1. La participation active des justiciables dans la chaîne pénale et le respect de leurs droits :

- Les problèmes pour les justiciables commencent déjà au début de la chaîne pénale dans la phase de l'enquête et ont leurs effets pervers sur la suite de la chaîne pénale. On recommande la disponibilité d'un avocat ou, au moins, d'un aide judiciaire, à ce moment de l'enquête qui représente les intérêts du prévenu. On pourra réfléchir à la présence permanente d'un aide judiciaire pour les justiciables au niveau des unités d'enquête ;
- L'établissement de lignes vertes pour obtenir des informations, communiquer des problèmes ou déposer des plaintes par rapport au fonctionnement des acteurs de la chaîne pénale. Il est à recommander que la société civile, considérant son rôle et l'indépendance vis-à-vis les autorités, soit impliquée dans l'opération des lignes vertes pour faciliter la participation active des justiciables. La société civile pourrait alors constituer des dossiers juridiques et en effectuer le suivi, aussi bien que d'utiliser les informations pour un dialogue ouvert et transparent avec les acteurs de la chaîne pénale sur les problèmes structurels constatés ;
- On propose un programme étendu d'éducation civique qui passerait par la formation de la société civile et les para-juristes à cet effet. La société civile et les para-juristes devraient, de façon structurelle et proactive, informer les citoyens sur leurs droits.
- Pour améliorer la participation active des citoyens et informer les acteurs de la chaîne pénale au sujet des plus grands problèmes judiciaires et des barrières au sein de la justice, on propose d'institutionnaliser des réunions entre les acteurs principaux de la chaîne pénale au niveau local avec les représentants de la communauté (chefs, leaders religieux et société civile).

### 2.3.2. Les lieux de détention :

- Une intervention possible auprès des lieux de détention pourrait être la révision immédiate de tous les dossiers de détenus. Les détenus dont les dossiers sont égarés ou qui ont des dossiers qui ne présentent pas clairement d'informations suffisantes pour justifier leur détention ou dont la limite de la période de détention provisoire dépasse la limite indiquée par la loi (généralement ou pour un crime en particulier) ou des personnes qui ont été officiellement mises en liberté : on propose que ces personnes soient mises en liberté directement ;
- Pour les autres détenus provisoirement, on propose qu'on évalue la possibilité de recourir à des procédures pénales rapides telle la médiation pénale, le flagrant délit et la comparution immédiate. Les moyens et ressources humaines pour mettre en œuvre ces procédures rapides devraient être mis à disposition ;
- Pour tous les autres détenus on propose qu'on mette les dossiers à jours et qu'on leur donne l'occasion de profiter d'une aide juridique ;
- Aussi, au niveau des lieux de détention, on propose la permanence d'aide juridique pour assister les détenus dans leurs dossiers. Cela pourrait avoir un effet positif sur la gestion des dossiers par le régisseur, ainsi que les autres acteurs pertinents de la chaîne pénale.

### 2.3.3. La qualité des procès-verbaux :

- Il y de grands problèmes avec la qualité des procès-verbaux qui présentent une source importante de mauvais fonctionnements et d'abus potentiels. Le procès-verbal marque le début de l'enquête et a des implications fortes tout au long de la

procédure pénale. Les PV, se limitant souvent aux aveux seuls du prévenu, et la qualité du PV, en tant que représentation des faits, semblent être faibles en général. Une intervention par rapport à ce problème devrait tenir compte du manque de moyens et formation des OPJ, mais aussi de leur motivation et du manque de contrôle et de correction par les autres acteurs dans la chaîne pénale.

### 2.3.4. La coordination des acteurs de la chaîne pénale :

- Pour commencer un contrôle effectif des acteurs de la chaîne pénale interne et pour pouvoir adresser les problèmes des uns et des autres il y a un grand besoin d'institutionnaliser la coordination des acteurs. Cette coordination devrait avoir pour but de s'informer et trouver des solutions (structurelles) par rapport à l'avancement des cas, notamment pour l'utilisation de procédures rapides ;
- Pour mettre cette coordination en œuvre il faudra un cadre de concertation et un leadership au sein des acteurs de la chaîne pénale.

### 2.3.5. La corruption :

- Les recommandations sur la corruption se partagent entre recommandations pour prévenir la corruption (la prévention) et des recommandations pour sanctionner (répression) ;
- Concernant la prévention, on propose des mesures concrètes pour améliorer la transparence, y compris par la publication *de la Déclaration du patrimoine des cadres supérieurs* dans la chaîne pénale ; la publication des décisions ; transparence sur la nomination des juges et les critères de sélection ; des observatoires indépendants sur la corruption en-dehors de la justice ; les bonnes conditions de travail pour les acteurs dans la chaîne pénale ; des mesures pour éviter les relations entre les pouvoirs politiques et les pouvoirs judiciaires ;
- Les autres interventions proposées contribuent en partie aussi à la prévention, par exemple les meilleures connaissances de la population de leurs droits et devoirs ;
- La répression passe par un meilleur contrôle interne et externe de l'activité des acteurs de la chaîne pénale. On propose de considérer une législation spéciale sur la corruption. Les lignes vertes proposées sont aussi des moyens de répression. Puis l'évaluation et nomination des cadres juridiques.
- La surveillance peut être effectuée par des unités indépendantes de la chaîne pénale. Ces unités sont directement sous l'autorité du Président de la République et ont le pouvoir d'investigation et de poursuite.
- Ces recommandations sont des recommandations de base pour travailler contre la corruption. Or pour avoir une stratégie plus adaptée et détaillée on recommande aussi une étude beaucoup plus détaillée sur les dynamiques de corruption dans la chaîne pénale.

### 2.3.6. L'évaluation et la nomination des cadres juridiques responsables pour la transition dans la chaîne pénale (le *vetting*) :

- On propose qu'une commission probablement mixte soit établie afin de garantir une évaluation impartiale et indépendante pour les postes les plus critiques comme les présidents des toutes les chambres pénales, pour gérer et mettre en œuvre les changements dans la transition de la chaîne pénale ;
- Cette commission évaluera le fonctionnement actuel de personnes haut placées dans la chaîne pénale, notamment par un examen des connaissances techniques,

les compétences de gestion, leur intégrité et leur performance dans le passé ;
- Les termes de référence, ainsi que les décisions de cette commission devraient être publiées pour garantir une transparence envers les citoyens ;
- Les modalités et les procédures relatives à cette évaluation devraient être élaborées et adaptées au contexte malien et à la culture malienne.

### 2.3.7. La formation initiale et continue :

- L'amélioration des capacités techniques des acteurs de la chaîne pénale est indispensable pour le bon fonctionnement de la chaîne pénale. La formation devrait contribuer à l'amélioration des capacités nécessaires pour le travail quotidien. En plus, les formations devraient assister le changement d'attitude nécessaire pour un bon fonctionnement des acteurs dans la chaîne pénale.

### 2.3.8. Le financement du changement :

- On a déjà constaté un manque de moyens structurels au sein de la chaîne pénale. Pour effectuer des changements au niveau du fonctionnement de la chaîne pénale il est indispensable d'augmenter le pourcentage réservé par le budget national au fonctionnement de la chaîne pénale. Cela devrait contribuer à l'amélioration structurelle des conditions de travail ;
- On propose que l'intervention des bailleurs dans la chaîne pénale soit dirigée vers la création de conditions pour la pérennisation du changement. Ceci impliquerait que les bailleurs interviennent au niveau du financement du changement et que le budget national alloue des financements suffisants pour le maintien et opération du système.
- On a constaté que les problèmes identifiés dans ce rapport de synthèse ne sont pas différents des problèmes déjà identifiés dans des rapports antérieurs depuis 2000. On doit alors aussi constater que les problèmes identifiés ne sont pas en soi le résultat de la crise. Les problèmes trouvent leur origines bien avant la crise. Puis on a constaté une certaine surprise auprès des bailleurs par rapport à la crise. Ces constats sont importants, parce qu'en même temps on constate que les bailleurs on investit beaucoup dans l'Etat de Droit et plus spécifiquement dans le secteur de la Justice. Or apparemment cela n'a pas amélioré le fonctionnement du secteur, ou du moins le fonctionnement de la chaîne pénale. Il est crucial donc que le support des bailleurs soit organisé de façon différente qu'auparavant pour éviter les erreurs du passé. Les études qui ont été faite et dont ce rapport représente la synthèse n'ont pas fait cette réflexion puisque cela ne faisait pas parti des TdR.

## 2.4. CONCLUSIONS ET REMARQUES

La justice classique et ses institutions ont fait l'objet des plusieurs études. Par exemple, pendant les consultations nationales dans le cadre de la définition du PRODEJ, mais aussi en 2001 dans une étude institutionnelle du Ministère de la Justice du Mali et en 2006-2007 à l'occasion de l'évaluation du PRODEJ à mi-parcours. Dans toutes ces études la capacité de la chaîne pénale et celle de ses acteurs ont été analysées.

Il est remarquable de noter que la nature des problèmes identifiés et les conclusions en 2001, 2006/2007 et 2013/2014 sont similaires dans toutes ces études. Ce qui montre aussi que les problèmes existaient déjà avant la crise. L'analyse de la chaîne pénale dans l'étude de 2013/2014 n'a pas produit de preuves que le mauvais état est le résultat de la crise.

Chaque étude a identifié les mêmes problèmes dans toutes les étapes et acteurs de la Justice. Plus concrètement, des exemples de ces problèmes identifiées sont la qualité du classement des dossiers, manque de contrôle dans la chaîne pénale, le manque de suivi des dossiers, manque de gestion des carrières des ressources humaines, la mauvaise qualité des enquêtes, le manque d'assistance juridique pour des prévenus, etc.

Les études ont aussi noté la préoccupation des fonctionnaires de la chaîne pénale par ce qu'ils appellent le manque de moyens et de ressources. Il faut être reconnu que le manque de ces moyens et ressources est pertinent, mais que les études ont aussi identifié d'autres problèmes qui ne sont pas liés au manque de moyens et de ressources. En plus, le fait de donner des ressources n'est pas suffisant en soi pour régler les problèmes. Des exemples de ces autres problèmes sont l'absence de l'assistance juridique pour des justiciables à partir de l'enquête, des problèmes avec le non-respect des droits de l'homme dans la mise en œuvre de la procédure pénale, notamment la gestion et les conditions de détention.

Pourtant, il semble que jusqu'au présent l'accent des interventions a été sur le renforcement du cadre juridique et la capacité institutionnelle, par exemple à travers du programme de PRODEJ.

Malgré l'absence de résultats structurels, il semble qu'un choix pour des approches alternatives ou un mélange d'approches n'a pas été adopté. Par exemple, l'orientation envers la population et la promotion de sa participation active à travers des ONG et possiblement avec l'assistance des parajuristes ou d'autres mécanismes d'assistance juridique puissent offrir des approches alternatives à considérer. Notamment, parce qu'il semble difficile de concevoir qu'une continuation de l'approche du programme de PRODEJ, avec son accent sur le renforcement de la capacité technique des institutions publiques, puisse produire les résultats et impacts envisagés. Pour ces raisons, il serait très pertinent encore de valider les résultats et les conclusions de l'étude comme il est décrit dans la méthodologie.

### *La crise, la justice transitionnelle et les cellules d'appui*

Il est très clair qu'il faut faire la distinction entre la justice classique et les besoins de répondre à la crise. La nature des crimes commis est très différente, extrême et nécessite des réponses efficaces et rapides en plein respect de l'état de droit et les victimes. Cela va nécessiter des capacités spéciales et ce sera un programme avec une étendue beaucoup plus grande que la justice, même si la justice est un élément très important.

Dans la troisième partie de ce rapport de synthèse on présente des propositions sur des conditions et des modèles de cellules d'appui à la poursuite judiciaire, dans le contexte de la crise et après la crise, avec des réflexions sur la justice transitionnelle.

# Partie 3 Les cellules d'appui à la poursuite judiciaire

## 3.1. INTRODUCTION

### 3.1.1. Notes méthodologiques

Tout comme pour l'étude sur la chaîne pénale, le rôle des consultants nationaux et internationaux pour l'étude sur les conditions de création de Cellules d'Appui aux Poursuites Judiciaires étaient prédéterminées et définies dans les TdR (voir 1.2. Méthodologie). Pour commencer l'étude, les experts internationaux ont, ensemble avec les experts nationaux, défini les étapes et le processus de l'étude.

Les étapes définies à la fin de la première mission étaient :

- Première étape : analyse du contexte ;
  - Étude de documents ;
  - Entretiens ;
  - Validation de l'analyse du contexte
- Deuxième étape : Les cellules comme appui temporaire (pour faire face à la crise)
  - Compte-rendu d'expériences internationales ;
  - Rapport sur la chaîne pénale ;
  - Construction de scénarios : différentes types de cellules pour répondre aux besoins divers ;
  - Validation de scénarios : en 'jouant' les scénarios avec les parties prenantes.
- Troisième étape : Les cellules comme appui permanent (non-liées à la crise)
  - Mêmes éléments que sous l'étape 2 ;
- Quatrième étape : Rapportage provisoire et final

La première étape pouvait directement être entreprise. Alors que les autres étapes ne pouvaient qu'être entreprises après un rapport provisoire sur la chaîne pénale. Tout retard dans cette étude allait donc avoir un impact direct sur l'étude des cellules d'appui. L'analyse du contexte n'étant pas non plus finie avant la décision d'entreprendre une deuxième (et finale) mission, la méthodologie a dû être adaptée. Ceci est très important à signaler, parce que cela impacte directement l'appréciation des cellules telles qu'elles sont décrites.

Pendant la deuxième mission les experts nationaux ont fini l'analyse du contexte. En utilisant des conclusions et recommandations provisoires sur la chaîne pénale écrites en parallèle pendant cette mission avec le groupe d'experts nationaux travaillant là-dessus, les experts nationaux pour l'étude sur les cellules et les experts internationaux ont commencé un travail de réflexion et d'analyse sur des cellules possibles qui pouvaient traiter les problèmes temporaires de la crise et les problèmes plus structurels, tout en tenant compte des faiblesses et opportunités existants et du contexte spécifique de la crise.

Un nombre de cellules ont ainsi été développées, prêtes à être validées dans la mise en œuvre de scénarios avec les parties prenantes. Ceci n'a pas été fait. En revanche, les experts internationaux ont continué le travail de réflexion dont le résultat est reflété dans ce rapport de synthèse. De plus, ils y ont rajouté un paragraphe décrivant des éléments

cruciaux de la justice transitionnelle, les cellules d'appui pour faire face à la crise, s'inscrivant dans une logique d'une stratégie ou politique de justice transitionnelle. Quelques exemples d'application de cellules ont pu aussi être rajoutés.

### 3.1.2. Présentation globale des cellules

*Types de cellules*

Dans cette partie 3 il y a une présentation de trois types de cellules :

- Les cellules qui assistent de façon réactive ou proactive les différents acteurs de la chaîne pénale à des moments stratégiques de l'enquête, de l'instruction, du jugement et de l'exécution du jugement à l'égard des crimes commis pendant la crise. **Ce sont des cellules temporaires** ;
- Les cellules qui assistent de façon réactive ou proactive les différents acteurs de la chaîne pénale à des moments stratégiques de l'enquête, de l'instruction, du jugement et de l'exécution du jugement à l'égard des crimes commis en dehors de la crise. **Ce sont des cellules semi-permanentes** ;
- Les cellules thématiques qui vont se greffer à la chaîne pénale régulière afin de la consolider durablement. **Ce sont des cellules permanentes**.

Pour les cellules on recommande généralement une approche plutôt itérative. C'est-à-dire qu'on recommande qu'au niveau de type de cellule à mettre en œuvre qu'on commence par les cellules d'Aide aux Poursuites Judiciaires pour faire face à la crise, et d'abord avec la première cellule. Les raisons pour cela sont l'urgence immédiate de la situation et le fait que cette cellule est le moins difficile à mettre en œuvre. La deuxième cellule demandera déjà une organisation plus forte et une coordination et un appui politique plus grands. De plus, elle combine des fonctions de la première cellule avec d'autres fonctions. Puis, on recommande qu'on commence à mettre en œuvre les cellules plus permanentes en utilisant les leçons apprises de la crise. On y propose trois cellules qui vont du moins intrusif au plus intrusif. A l'intérieur même de la mise en œuvre d'une cellule spécifique on propose qu'une cellule soit pilotée au niveau local (avec coordination nationale).

Pour les cellules thématiques, ces cellules peuvent être mises en place directement en s'appuyant sur les expériences antérieures et les institutions existantes. Là aussi on propose de commencer petit (peu de cas spécifiques, géographie restreinte, etc…) et de construire là-dessus.

*Critères de réflexion pour le développement des cellules étaient :*

- Réalisme : on est parti du contexte actuel et on a essayé de limiter le mandat des cellules de façon à ce que la cellule assiste et soutient, mais ne devient pas en soi une sorte de tribunal (une possibilité qui a été discutée dans le contexte de cellules pour faire face à la crise) ;
- Les conclusions générales de l'étude sur la chaîne pénale ont guidé la réflexion. Le manque de coordination et leadership au sein de la chaîne pénale, la distance entre les acteurs de la chaîne pénale et la perception des justiciables ont été d'importants critères de réflexion dans un nombre de cellules. La corruption est le sujet d'une cellule thématique ;
- La position des justiciables : Un point important est qu'on a considéré qu'il fallait le plus possible inclure une représentation des justiciables dans chaque cellule. Cela

rendra le travail de la cellule plus visible et transparent et le rendra aussi plus redevable, tout en rapprochant de différentes façons la chaîne pénale des justiciables ;

- Acteurs régionaux / internationaux : L'inclusion possible d'acteurs régionaux /internationaux, dont les bailleurs, a été considérée. Cela politise potentiellement la cellule et la rend plus controversée. De plus, les problèmes auxquels la cellule doit faire face sont des problèmes des Maliens et de leur système de justice. Les solutions doivent principalement être définies par les Maliens ;
- Proactif ou réactif : on a pris en considération des rôles plutôt réactifs (dépendant largement d'une demande concrète par les parties prenantes) et proactifs (plus controversés, puisque plus directrice comme cellule) ;

### 3.1.3. Un mot d'avertissement

Il est crucial de noter que ces cellules n'ont pas été validées. Les cellules sont les résultats de réflexions d'experts basées sur de données concrètes. Néanmoins il est important de les considérer comme étant des pistes de réflexion. On recommande vivement que ces cellules soient validées, comme la méthodologie acceptée l'indique.

Le problème de validation est d'autant plus important pour les cellules d'Appui aux Poursuites Judiciaires pour faire face à la crise. Ces cellules doivent être inscrites dans une politique de justice transitionnelle. Cette politique et sa mise-en-œuvre demande une participation active des justiciables et, plus spécifiquement, des victimes de crimes.

## 3.2. CELLULES D'APPUI AUX POURSUITES JUDICIAIRES POUR FAIRE FACE A LA CRISE

### 3.2.1. Introduction

Pour constituer les cellules d'appui au processus judiciaire pour faire face à la crise, les éléments suivants ont été pris en compte :

- Les constatations dégagées de l'analyse de la chaîne pénale qui sont reproduites dans ce rapport. Ces éléments factuels sont essentiels à la constitution des trois types de cellules d'appui qui, chacune, doit s'incarner dans la réalité de la chaîne pénale tant à l'égard de la période ayant précédée la crise, que de la crise elle-même et, finalement, du rétablissement de la justice hors crise. Les cellules proposées répondent à des besoins et des limitations clairement identifiées dans cette analyse (ces informations se trouvent dans la Deuxième partie de ce rapport);
- Les données factuelles concernent la crise, les évènements spécifiques s'y rattachant, la dynamique, les parties prenantes, les crimes perpétrés, les victimes et les auteurs présumés. La juridiction et le cadre juridique actuels ont également été pris en considération. Ces informations sont particulièrement cruciales pour la constitution des cellules d'appui temporaires destinées à soutenir la chaîne pénale ;
- Une introduction à la justice transitionnelle. Ce thème est directement lié aux cellules d'appui temporaires et semi-permanentes susceptibles de soutenir la chaîne pénale au regard des crimes résultant de la crise. Les composantes de la justice transitionnelle s'inscrivent dans une mission de justice plus vaste destinée à rejoindre largement la population malienne dans toutes les régions du pays.

## 3.3. ANALYSE DU CONTEXTE

### 3.3.1. Introduction

***Le sommaire de l'analyse du contexte de la crise, a été préparé directement et essentiellement par les consultants nationaux. Le sommaire de cette analyse est présenté dans cette section, alors que le texte intégral figure en annexe 8 à ce rapport. Cette analyse n'est pas exhaustive.***

A partir de janvier 2012, le Mali a été confronté à une crise sécuritaire, institutionnelle et politique sans précédent qui a profondément compromis à la fois l'intégrité du territoire et vingt ans de stabilité politique. Cette crise a eu lieu dans le contexte d'un état faible caractérisé par l'affairisme des hommes politiques, la corruption et le clientélisme des élites pendant que l'impunité s'installait sous toutes ses formes, y compris dans le secteur de la justice. Ces pratiques ont causé de grands dommages pour la population et ont établi une érosion quasi totale de l'État.

Beaucoup de citoyens maliens étaient déjà mécontents et d'autres frustrés par ces pratiques, y compris dans la région du Nord. La région du Nord connaît un autre contexte que les autres régions du pays. Il faut rappeler que le nord du Mali est, depuis des années, une région marquée par un certain abandon de la part de l'État malien, notamment en matière de structures administratives, ce qui a conduit à une grande insécurité et une absence de la justice. Cette situation existe depuis l'indépendance du pays en 1960 et a engendré des velléités de rébellion et de l'autonomie par des groupes Touaregs. Des groupes Touaregs ont cherché à obtenir un certain niveau d'autonomie ou l'indépendance de la zone qu'ils nomment Azawad.

En novembre 2011, après le conflit libyen, certains militaires Touaregs en service militaire libyen, sont revenus au Mali et ont créé un mouvement dénommé le Mouvement National de l'Azawad (MNA). Après, ce mouvement s'est transformé en MNLA. Le MNLA s'est élargi dans les dernières semaines de 2011 en accueillant certains militaires de l'armée malienne d'origine touarègue. En 17 janvier 2012 des troupes du MNLA attaquent la base militaire de Ménaka dans la région de Gao. Par la suite, le MNLA s'est renforcé en s'alliant avec les groupes islamistes opérant au nord du Mali, comme l'AQMI, l'Ansar Dine, le Mujao ou encore Boko Haram.

Deux évènements majeurs ont été déterminants dans la crise malienne : le 17 janvier 2012 une rébellion a éclaté au nord du pays. Cette rébellion a entraîné la prise de cette zone par des groupes armés. Ensuite, le 22 mars 2012, une junte militaire a lancé un coup d'État qui a évincé du pouvoir le Président Amadou Toumani Touré peu de temps avant l'élection présidentielle, initialement prévue pour le 29 avril 2012.

Entre janvier et avril 2012, les groupes armés rebelles prennent le contrôle de la totalité des trois régions du nord du Mali et y règnent en maîtres absolus. Le 6 avril 2012, quelques jours après la chute de Tombouctou, dernière ville du nord contrôlée par les forces gouvernementales, le mouvement rebelle touareg proclame l'indépendance de l'Azawad, territoire « touareg indépendant »

Pendant ce temps, au nord, les troupes rebelles, qui contrôlaient territoires, populations, ressources et trafics, se livraient à de nombreuses exactions sur les populations civiles : exécutions sommaires, viols, pillages, arrestations et détentions arbitraires, enrôlement d'enfants-soldats, destructions de lieux de culte, etc. Cette situation a entraîné un déplacement massif des populations du nord (Mopti, Gao, Tombouctou, Kidal) vers l'intérieur du pays et les pays frontaliers, soit l'Algérie, le Burkina Faso, la Mauritanie et le

Niger.

À la pression de la communauté internationale, notamment de l'Union Africaine (UA) et de la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la junte militaire a déclaré le retour rapide à l'ordre constitutionnel et une transition devant aboutir à un scrutin électoral. Ainsi, au mois d'avril 2012, un Président de la République par intérim et un Premier Ministre ont été chargés de conduire la transition dans un contexte encore tumultueux.

Le 7 janvier 2013, les groupes islamistes entament une offensive en direction de Bamako et s'emparent de la ville de Konna. Le Président Dioncouda Traoré demande à la France de porter assistance à l'armée malienne et reçoit une réponse favorable. C'est le départ de l'Opération Serval, qui s'inscrit en droite ligne de la Résolution 2085 des Nations Unies. Cette opération a permis de reprendre rapidement le contrôle de la plupart du territoire de la région du nord.

Le contingent français présent au Mali a entrepris son retrait progressif pour céder la place à la Mission intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) constituée en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. MINUSMA a pris le relais de la MISMA à partir du 1er juillet 2013. La MINUSMA a pour mission de veiller au rétablissement de l'autorité de l'État sur tout le territoire. Sur le plan de la justice, la MINUSMA a pour mandat d'accompagner les efforts nationaux et internationaux visant à rebâtir le secteur de la sécurité au Mali, à renforcer les capacités de partage des locaux, ainsi que les secteurs de l'état de droit et de la justice.

Le 18 juin 2013, un accord préliminaire a été conclu à Ouagadougou (Burkina Faso) entre, d'une part, le gouvernement malien et, d'autre part, le Mouvement National de l'AZAWAD (MNLA) et le Haut conseil pour l'unité de l'AZAWAD (HCUA).

Maintenant l'État doit établir sa présence, la sécurité et l'ordre public dans la région du nord, aider et assister à la réhabilitation et la réparation des dommages des victimes, lancer des poursuites contre les responsables des crimes commis pendant la crise et promouvoir la réconciliation dans les communautés. Ensuite, l'état de droit doit être renforcé, comme l'état faible, y compris le secteur de la justice, a été un facteur important pour la crise. Pour une réponse efficace à la crise, le secteur de la justice aura besoin d'assistance. D'une part, pour renforcer la capacité technique, nécessaire pour des investigations et les poursuites des crimes commis pendant la crise. D'autre part, pour renforcer la capacité de la justice classique, y compris le renforcement de son intégrité et de sa gestion.

### 3.3.2. Types de violations

Les principales violations des droits de l'homme se sont traduits par les viols des femmes et jeunes filles (souvent de façon massive et systématique), les mariages forcés, les amputations des mains pour les voleurs supposés, les flagellations publiques des personnes ou des couples, les massacres des populations, les assassinats, les arrestations arbitraires et les séquestrations de personnes, les prises d'otages, l'enrôlement d'enfants soldats, les tortures, les pillages généralisés des biens appartenant aussi bien à l'État qu'aux particuliers, les disparitions forcées, la destruction d'églises, de mausolées et de mosquées, etc.

D'autres crimes notamment à caractère racial, régionaliste et religieux ainsi que la rébellion et le terrorisme sont mis à la charge des groupes armés. Il y a eu aussi les exécutions sommaires de soldats de l'armée malienne : plus d'une centaine de soldats désarmés ont été exécutés froidement dans leur camp à Aguel-Koc. Certains corps ont, en plus, subi des

mutilations d'organes à caractère humiliant et dégradant.

Compte tenu de leur nature, de leur échelle, de leur mode de perpétration et de leur impact, la plupart de ces infractions sont constitutives de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre et de terrorisme au regard du droit pénal international.

Les victimes de ces crimes sont nombreuses et d'origines diverses. Mais plus précisément, les victimes sont surtout des femmes, des jeunes, des hommes originaires de plusieurs ethnies, y compris les Touaregs.

Les auteurs présumés de ces crimes sont issus de toutes les parties qui ont participées au conflit : les différents groupes armés (djihadistes, touaregs et mixtes) et l'armée Malienne (notamment dans la reconquête du territoire). Il y a différents comptes rendus des violations publiés au moment du conflit et après dont les rapports d'Amnesty International et Human Rights Watch. De plus un nombre de dossiers liés à des violations ont été constitués par des acteurs de la société civile et remis à la justice.

### 3.3.3. Cadre juridique

#### *Le cadre juridique et institutionnel*

Il convient, d'une part, d'identifier le cadre juridique et institutionnel existant de nature à assurer la répression des infractions commises durant la crise et, d'autre part, d'établir des mécanismes de coopération avec toute entité interne ou externe susceptible d'assurer la facilitation des procédures et ce, tant dans le cadre du contexte de post-crise que dans une perspective plus pérenne. L'on pourrait mettre à contribution les programmes déjà existants. Il faudra aussi faire appel aux dispositions du droit interne et aux traités internationaux incorporés dans l'ordonnancement juridique interne. Enfin, œuvrant dans le cadre de la justice officielle, une fenêtre sera ouverte sur la justice transitionnelle.

Mais, avant toute chose, il est nécessaire de passer en revue les crimes et délits commis, leurs auteurs et complices, avec un intérêt prioritaire pour les victimes.

#### *L'arsenal juridique disponible*

Le Mali dispose, face aux nombreux cas de violations des droits de l'homme perpétrées pendant la crise, au nord comme au sud du pays, d'un dispositif répressif adéquat, en dépit de certaines insuffisances déjà identifiées. Ce dispositif est constitué d'instruments juridiques internationaux intégrés dans l'ordonnancement juridique interne et de la législation nationale.

Le 5 juillet 2012, le Conseil de Sécurité de l'ONU a adopté la Résolution 2056 en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Cette résolution stipule que les attaques menées contre les bâtiments à caractère religieux ou des monuments historiques peuvent constituer une violation du Droit International au regard du Protocole additionnel II aux Conventions de Genève de 1949 et du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale.

Le 18 juillet 2012, le Gouvernement malien a déféré la situation prévalant au Mali depuis le mois de janvier 2012 à la Cour Pénale Internationale.

Le 2 octobre 2012, le Conseil de Sécurité a également adopté la résolution 2071, énonçant que les auteurs de violations des droits de l'homme et du Droit International humanitaire

soient traduits en justice.

Le 20 décembre 2012, le Conseil de sécurité a adopté la Résolution 2085 en vertu du Chapitre VII des Nations Unies autorisant le déploiement de la Mission Internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA) pour aider les autorités nationales à reprendre le contrôle des zones du nord. La résolution invite la MISMA à apporter son concours, dans les limites de son mandat, à l'action menée sur le plan national et international, y compris par la Cour Pénale Internationale, afin de traduire en justice les auteurs d'atteintes graves aux droits de l'Homme et au droit international humanitaire au Mali.

Parmi les conventions internationales qui trouvent application en l'espèce se trouve le Statut de Rome qui crée la Cour Pénale Internationale (CPI). Une mise en œuvre timide a commencé par l'incorporation dans le code pénal malien, le 16 août 2000, des crimes énoncés dans le Statut dans le code pénal de 2001. Un travail reste à faire dans ce domaine, mais il existe déjà un cadre de concertation avec la Cour Pénale Internationale. Le Mali a aussi ratifié la convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (Convention de Palerme) le 12 avril 2002, ainsi que ses trois protocoles additionnels (celui visant à prévenir, à réprimer et à punir la traite des personnes en particulier des femmes et des enfants, celui contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer et celui contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions). Il a, en outre, signé à Mérida au Mexique la Convention des Nations Unies contre la corruption, ratifié quatre des 12 instruments juridiques internationaux contre le terrorisme ciblés par le Comité contre le terrorisme (à savoir : la convention de 1973 sur la prévention des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, la convention de 1997 pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, et les conventions de 1999 contre la prise d'otages et pour la répression du financement du terrorisme). La mise en œuvre interne de ces instruments, commencée en 2001 à la faveur d'un programme d'assistance technique conclu entre le Ministère de la Justice et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), se poursuit présentement dans le cadre du programme national intégré de lutte contre le trafic illicite de drogue et la criminalité organisée. Ce programme, créé le 24 décembre 2009, a pour ambition de fédérer toutes les initiatives nationales en matière de lutte contre la criminalité transnationale organisée et le terrorisme. Il demeure un outil privilégié de coordination des actions futures à entreprendre dans ces domaines en même temps qu'un cadre de concertation avec les organismes de coopération, tels l'ONUDC et la CPI, qui sont déjà saisis de la situation au Mali.

Sur le plan interne, il existe un code pénal qui vise de nombreuses infractions dont les crimes portant atteinte à la sécurité intérieure de l'État ou à l'intégrité du territoire par la guerre civile, l'emploi illégal de la force armée, la dévastation et le pillage public; on y prévoit également les crimes et délits à caractère racial, régionaliste ou religieux, les troubles graves à l'ordre public, les attentats à la liberté, l'opposition à l'autorité légitime, la résistance, la désobéissance et autres manquements envers l'autorité publique (rébellion, destruction et profanation du drapeau national, outrages et violence envers les dépositaires de l'autorité ou de la force publique, dégradation de monuments). Finalement, le code pénal prévoit une série d'infractions commune à tous les instruments législatifs de même nature, soit l'association de malfaiteurs, le recel de malfaiteurs, les crimes et délits contre l'intégrité des personnes (homicides, coups et blessures volontaires, violences, tortures), les attentats aux mœurs (attentat à la pudeur, viol, pédophilie), les arrestations illégales et séquestration de personnes, la prise d'otages, l'enlèvement de personnes, les vols, de l'extorsion, la destruction d'édifice et le dépôt d'explosif.

Autrement dit, la plupart des infractions commises pendant la crise peuvent être qualifiées comme crimes ou délits en droit interne malien *stricto sensu*.

Le cadre juridique et institutionnel s'est enrichi de l'initiative prise par les autorités judiciaires de créer au sein d'un tribunal (en l'occurrence celui de la Commune VI de Bamako) un pôle de répression entièrement dédié au traitement des affaires de terrorisme et de criminalité transnationale organisé à l'image du pôle économique institué auprès du tribunal de la Commune III de Bamako pour les affaires de délinquance financière.

Cette juridiction, qui est la seule à avoir une compétence territoriale couvrant l'ensemble du territoire, est composée:

- D'un parquet spécialisé ;
- De cabinets d'instruction spécialisés ;
- D'une brigade d'investigation spécialisée dite brigade de lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée ;
- D'assistants qui sont spécialistes ou experts dans les domaines considérés.

La loi n°2013-016 du 21 mai 2013 qui institue ce tribunal spécial lui donne aussi des Officiers de police judiciaire (OPJ) dotés de pouvoirs d'investigation extraordinaires, dérogatoires au droit commun.

Sous la direction et le contrôle du procureur de la République, les OPJ peuvent procéder aux perquisitions et visites domiciliaires en dehors des horaires légaux (avant 6 heures et après 21 heures) ; de plus, ils peuvent intercepter les communications téléphoniques et les messages électroniques; les délais de garde-à-vue de 48 heures peuvent être prolongés « deux fois pour la même durée ».

Une telle profusion de dispositions dérogatoires et de moyens juridiques extrêmes dénote une volonté de répression des crimes de terrorisme, de trafic de drogue et de crime transnational. Toutefois, la mise en application de ces moyens est freinée par l'absence de ressources. Ainsi, comment assurer la surveillance et la couverture de toute l'étendue du territoire par une seule juridiction sans bénéficier des ressources humaines et de la logistique, indispensables à la réalisation de ces missions ? Le contexte actuel de crise recèle des difficultés supplémentaires, soit la complexité des crimes commis et la recherche des éléments de preuve probants.

C'est précisément pour pallier ces lacunes et déficiences que sont proposées des cellules d'appui visant à pourvoir les juridictions lacunaires de ressources d'appoint en expertise (recrutement de psychologues, d'experts conseils, exécution d'analyses d'ADN, d'empreintes digitales, d'empreintes vocales, d'examens balistiques, etc…), mais aussi en moyens logistiques destinés à assurer la mobilité du personnel chargé des enquêtes (véhicules tous terrains, moyens de communication audio-visuels, etc..) et la formation technique et juridique de ce personnel.

Toutefois, en dépit de cet arsenal juridique, le nombre incalculable de crimes commis pendant la période litigieuse empêchera le système de justice de pouvoir rendre justice à toutes les victimes et même à constituer un socle crédible pour la réconciliation nationale. Il faudra se tourner vers des mécanismes de justice transitionnelle déjà utilisés en d'autres lieux avec des résultats variables et également explorer ceux qui sont en gestation au Mali. La Commission « dialogue, justice et réconciliation » devrait être mise à contribution, en même temps que les modes alternatifs de règlement des litiges déjà expérimentés et prometteurs, comme la médiation pénale, la conciliation et, si besoin, le recours au cadi, notamment dans la région de Tombouctou. Les centres d'accès au droit, créations récentes, pourraient aussi être mises en œuvre, même si beaucoup préfèrent d'autres mécanismes similaires, comme les vestibules de droit ou les nombreuses cliniques juridiques que certaines ONG ont expérimenté dans certains tribunaux avec des résultats, certes, mitigés, mais toujours perfectibles.

# 3.4. JUSTICE TRANSITIONNELLE

## 3.4.1. Introduction

Une partie de l'étude sur les Cellules de Poursuite Judiciaire se concentre selon le TdR pour les experts nationaux sur : « Dans le contexte actuel marqué par de graves violations des droits de l'homme, la mise en place de cellules d'appui aux poursuites judiciaires peut favoriser une meilleure coordination des ressources liées à la justice transitionnelle et institutionnelle. »

Pour comprendre les possibilités et les limites de l'application de la justice transitionnelle dans le contexte du Mali et avec le fonctionnement spécifique de la justice au Mali on a lié les cellules qu'on introduit ci-dessous à l'analyse du contexte et l'évaluation des capacités des acteurs dans la chaîne pénale. D'autres informations cruciales pour déterminer les possibilités et les limites de ces cellules dans le contexte de la crise proviennent du cadre conceptuel de la justice transitionnelle, qu'on introduit ici. On inclut aussi un exemple d'application spécifique de justice transitionnelle dont quelques éléments servent à expliquer l'application possible et ses limites, et peuvent être intéressants pour le Mali dans le contexte actuel.

## 3.4.2. La justice transitionnelle : nature et applications

La justice transitionnelle est celle qui permet le rétablissement de l'état de droit dans un pays ravagé par une crise profonde qui en a ébranlé les structures institutionnelles et le fonctionnement étatique.

Dans son rapport S/2004/616 du 23 août 2004, le Secrétaire Général des Nations Unies définit la justice transitionnelle ainsi :

> *« 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. »*

En l'espèce, au Mali, la justice transitionnelle passe d'abord par le rétablissement des institutions judiciaires et la lutte contre l'impunité. Toutefois, la construction d'une paix durable commandera, également, la reconsolidation de la société malienne déchirée par la crise et les crimes qu'elle a engendrés. À cet effet, le renforcement de la société malienne au sortir de la crise se fera par le rétablissement de la paix sociale fondé sur la justice de première ligne qui devrait comprendre: (1) la justice informative (2) la justice de sauvegarde (3) et la justice médiationnelle.

La Justice informative est dispensée par des cliniques d'information juridiques dirigées par des juristes ou para-juristes qui assisteront les citoyens qui ont besoin de connaître les droits leur résultant des crimes commis pendant la crise. Ils agiront comme centre de triage

de manière à éliminer immédiatement les affaires qui ne relèvent pas de la justice formelle et à guider les victimes vers les voies appropriées. Ceci permettra de d'éliminer de la Chaîne pénale les cas qui ne méritent pas son examen et de s'intéresser immédiatement aux cas urgents qui lui sont référés.

L'on verra que les cellules conseil proposées dans ce rapport pourraient avantageusement jouer ce rôle.

La justice de sauvegarde vise les mesures de réparation provisoires et immédiates ressortant de la justice civile ainsi que de la justice pénale. Il s'agit de rétablir les victimes dans leurs droits essentiels par des remèdes d'urgence. Pensons aux victimes qui ont été dépossédés de leurs terres, de leur maison, de leurs biens. Ces personnes doivent pouvoir saisir un juge qui sera spécialement affecté à la juridiction sommaire d'urgence. Ce juge pourra délivrer des injonctions ou des ordonnances de référé dans les cas appropriés. Ce /ces juge(s) sera/seront affecté(s) temporairement à la juridiction sommaire d'urgence le temps que le pays émerge de la crise. Ce seront des juges de première ligne.

La justice médiationnelle ou abri de justice offrira aux citoyens le moyen de recourir volontairement à un médiateur afin de les aider à émerger de la crise. Cette justice sera menée par les membres de la société civile dans chaque ville, village ou communauté. La justice médiationnelle est un moyen rapide et flexible de dispenser une justice consensuelle fondée sur le dialogue et ainsi de rétablir la paix sociale. Les citoyens médiateurs recevront une formation intensive de trois jours prodiguée par les experts internationaux en cette approche.

La **Justice de première ligne (JPL)**, par ses trois composantes, forme un cercle de justice d'urgence ayant pour mission vitale de rassurer les citoyens qui traversent une époque de grande vulnérabilité et souvent de frayeur. On les reçoit et les conseille dans le cercle de **justice informative**. Cette première étape est souvent salutaire car elle permet la verbalisation par les victimes qui seront confortées par une écoute professionnelle attentive. Elle est aussi efficace pour l'administration de la justice pénale en permettant que l'on sauve du temps et des ressources.

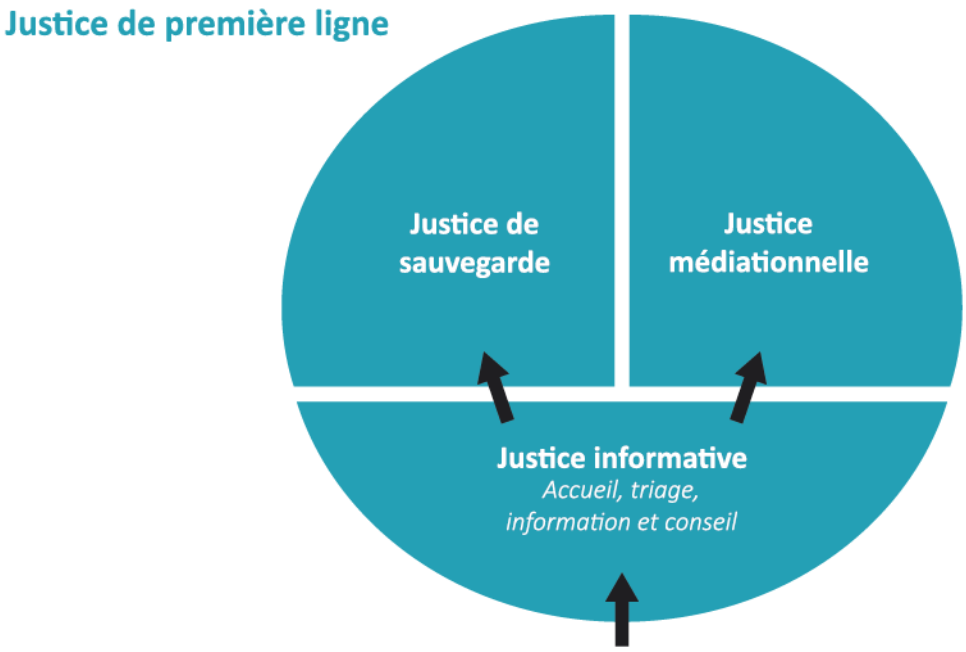
Enfin la **justice de sauvegarde** conduit les citoyens vers un juge de juridiction sommaire qui a le pouvoir d'émettre des ordonnances de sauvegarde et de protection de nature provisoire. L'existence de cette justice de sauvegarde rassure les citoyens qui se sentent moins isolés devant la justice formelle souvent inaccessible.

Enfin le cercle de la **justice médiationnelle** participe au rétablissement des rapports sociétaux et à la réparation du tissu social. La justice médiationnelle est vitale si la société veut reprendre son cours normal.

Ces trois composantes constituent le **Cercle de Justice** de transition destiné à permettre à la société civile d'émerger de la crise. Le Cercle de justice est efficace, flexible, rapide et nécessite peu de ressources logistiques. La Justice de première ligne rejoint les citoyens partout à l'intérieur du pays en mobilisant les acteurs de chaque communauté. La justice de première ligne est une offre de justice qui rejoint directement et immédiatement les citoyens qui vivent l'injustice et l'abandon de droit.

Ce modèle a été conçu et développé par l'honorable Louise Otis dans Justice de Première ligne, *Virginia Journal of International Law*, vol 46:4, 2006, 677 (p.694).

Le diagramme du système ici proposé est ci-après illustré :




### 3.4.2. Analyse comparative: Haïti

Plusieurs modèles de justice transitionnelle ont vu le jour au gré des crises sociales et politiques, des catastrophes environnementales, des guerres, des insurrections et des coups d'état. Le déplacement des populations dans des camps de réfugiés lors de la survenance des conflits et des désastres naturels nécessitent souvent la mise en place de mécanismes d'urgence afin de rétablir une justice de première ligne.

Les modèles de justice transitionnelle tentent de répondre sommairement aux besoins des populations qui vivent avec intensité le dysfonctionnement des institutions judiciaire et la carence profondes des ressources humaines et matérielles des systèmes judiciaires. Les modèles de Justice de première ligne sont d'abord conçus en fonction des caractéristiques essentielles des peuples qui les réclament : origine, langue, religion, diversité ethnique et culturelle, localisation, traumatismes subis, etc…

Il n'existe pas de modèle unique mais plutôt des variantes protéiformes en fonction des évènements et des personnes ciblées. La Commission de la vérité et de la réconciliation (CVR) a été créée par le *Promotion of National Unity and Reconciliation Act* de 1995, sous la présidence de Nelson Mandela qui avait accédé au pouvoir l'année précédente au cours d'un processus de transition démocratique visant à mettre fin à l'apartheid. Le modèle Gacaca du Rwanda répondait également à des buts de réconciliation nationale mais dans le contexte d'un génocide dont l'ampleur a nécessité, au premier chef, la constitution d'un tribunal international appelé à punir les criminels ayant incité les exactions massives. Des commissions semblables ont vu le jour au Guatemala, au Timor oriental, en Sierra Leone, au Ghana et au Pérou. Dans ces cas la justice transitionnelle visait d'abord à affronter les traumatismes sociaux engendrés par la violence.

Dans le cas du Mali, la lutte contre l'impunité, le rétablissement de la justice civile et pénale, la recherche de la vérité et la réconciliation constituent les objectifs d'un système de Justice de première ligne.

Le modèle de Justice de première ligne[1] a été testé avec de bons résultats à **Haïti** entre 2010 et 2013.

Les circonstances du recours à la justice transitionnelle par le modèle de *Justice de première ligne* résultent du tremblement de terre dévastateur qui a littéralement détruit les fondations de l'État et de son système de justice, déjà très fragiles.
Le Groupe chargé de l'implantation du modèle de *Justice de première ligne* est Avocats sans frontières Canada (ASFC). Son rapport dresse l'état des lieux et les progrès accomplis par l'instauration de mesures transitionnelles de justice. On y lit notamment:

> *Le tremblement de terre du 12 janvier 2010 en Haïti a été un désastre d'une magnitude sans précédent. Il a dévasté le pays, entraînant – entre autres – environ 250 000 morts et plus d'un million de déplacés internes. Il a grandement affaibli les fondations de l'État haïtien et du système de justice, déjà fragiles avant le séisme. Les infrastructures du système de justice à Port-au-Prince ont été détruites, les capacités de plusieurs intervenants de la justice ont été largement affaiblies et de nouveaux problèmes juridiques ont surgi pour les populations les plus vulnérables.*
>
> *La majorité des sinistrés ont perdu leur habitation, mais aussi leurs documents d'identité – lorsqu'ils en avaient – et les documents légaux et administratifs attestant de leurs droits (titres de propriété, d'exploitation de terre, documents familiaux, documents de travail, etc.). Les sinistrés sont confrontés quotidiennement à des situations qui posent de grands défis dans toutes les sphères du droit privé et du droit public. Les problèmes de droit civil et de droit criminel sont particulièrement nombreux dans les camps de déplacés. Les abus à l'égard des personnes les plus vulnérables, principalement les femmes, les enfants et les handicapés, se sont aussi multipliés.*

ASF souligne également que l'équipe haïtienne du projet JPL – qui a compté jusqu'à 25 personnes dont 18 avocat(e)s, juristes et intervenant(e)s – a offert les services d'aide juridique en fonction d'une approche multidisciplinaire prenant en compte les besoins particuliers des groupes vulnérables. L'expérience a en effet démontré que les personnes vulnérables, en premier lieu les femmes qui ont souffert de violence, requièrent une attention et un accompagnement intégrés sur les plans psychosocial et juridique.

Les consultations juridiques au Centre de justice (Cercle de Justice) et dans les lieux périphériques étaient offertes gratuitement pour tous les bénéficiaires et ce, dans toutes les sphères du droit. Chacun des bénéficiaires recevait un « diagnostic » du problème juridique rencontré, et conseillé quant à la marche à suivre pour le résoudre. Des services de représentation par avocat pour des processus judiciaires ou administratifs pouvaient également être offerts dans les cas jugés stratégiques comme la violence faite aux femmes et aux enfants, les cas de détention provisoire abusive ou les violations des droits humains fondamentaux.

Les services développés dans le cadre de projet JPL sont:

> *1. Des services de proximité gratuits centrés sur les besoins des plus vulnérables : les personnes déplacées, les femmes, les enfants, les personnes en détention préventive, les victimes de crimes, les personnes sans documents d'identité et celles vivant dans des conditions économiques précaires ou ayant un faible niveau d'alphabétisation.*
>
> *2. Des services de droit pénal et de droit civil. Le fait d'offrir des services en*

1 Selon le modèle proposé dans Justice de Première ligne, Virginia Journal of International Law, vol 46:4, 2006, 677

*droit civil est novateur en Haïti où, traditionnellement, les seuls services offerts le sont en droit pénal, presque exclusivement en représentation de l'accusé et seulement lorsqu'il doit comparaître au tribunal. En matière pénale, les avocats du projet JPL ont parfois agi au nom de la défense, mais ont aussi souvent représenté la victime en tant que partie civile.*

*3. Des services rendus dans une approche à deux volets, aide juridique / assistance judiciaire : (1) des services d'aide juridique, incluant de l'information, des conseils et de l'orientation pour tous et dans toutes les matières et (2) des services d'assistance judiciaire par avocat pour les procédures de sauvegarde administratives ou judiciaires dans les cas de violence faite aux femmes et aux enfants, de détention provisoire abusive et de violation grave des droits fondamentaux.*

*4. Des services de résolution des conflits fondée sur la médiation.*

Les résultats tangibles en deux ans sont estimables. Plus de 1 900 dossiers ont été traités en matière pénale et civile, 32% des bénéficiaires ont profité de la justice informative et de sauvegarde, 79 avocats, juristes, intervenants et acteurs du système judiciaire ont été formés pour les fins de la justice de première ligne.

## 3.5. PRESENTATION DES CELLULES POUR FAIRE FACE A LA CRISE

### 3.5.1. Cellule 1 : Cellule de coordination administrative et logistique

*Description*

Les cellules de coordination administrative et logistique présentent la première étape pour renforcer le fonctionnement opérationnel du secteur de justice pendant la crise. Les cellules se concentrent sur des aspects opérationnels comme le renforcement de la qualité des dossiers et le suivi de leur transfert physique conformément aux exigences de la procédure pénale. La cellule fonctionne comme point focal pour tous les acteurs dans la chaîne pénale et gère le processus d'informations entre eux.

L'opération de ce type de cellule va permettre de faire l'inventaire des processus et ses blocages opérationnels et d'identifier des solutions pour rassurer que les enquêtes pendant la crise soient gérées d'une façon professionnelle et efficace conformément aux exigences du droit pénal.

Les objectifs sont le renforcement de la coordination entre les acteurs. La cellule est tenue de faire le suivi à temps des étapes de la chaîne pénale et les obligations administratives pour les acteurs y attachés. La cellule doit devenir le lieu de collection d'informations pertinentes pour les dossiers et chercher à améliorer la gestion de l'administration.

La composition de la cellule contient des représentants de tous les acteurs du secteur de justice impliqués dans les poursuites des cas, relatifs à la crise.

Après la crise, la cellule cesse d'exister. La cellule 4 peut continuer le travail sur l'amélioration de la coordination et de la logistique de la justice classique.

Les procédures facilitent la gestion administrative des dossiers, comme point de contact

pour tous les acteurs dans la chaîne pénale. La cellule gère le processus d'informations dans la chaîne. Infos en provenant des acteurs de la chaîne, aussi bien que les infos provenant des justiciables sont reçues et envoyées aux institutions propres.

Les avantages des cellules de coordination administrative et logistique sont nombreux. Elles nécessitent peu de moyens pour leur établissement et pour le renforcement des efficacités des procédures administratives, alors que le point centralisé et l'archivage facilitent le travail. Certaines limites ou certains inconvénients se trouvent dans le champ d'application limité de ce type de cellule et sa nature réactive. Cela veut dire que d'autres aspects, par exemple, des aspects techniques, nécessitent des cellules additionnelles afin de répondre aux besoins pour répondre à la crise. Également, quelques risques existent, qui visent notamment la non-utilisation de la cellule ou le fait de l'utiliser trop tard. Il est pertinent que les dirigeants des institutions impliquées vont promouvoir l'utilisation afin que la cellule puisse jouer son rôle.

*Quelques détails*

| | |
|---|---|
| Mandat | Accord formel entre les organisations qui participent dans la cellule ou ont des interactions avec elle |
| Critères | – Intérieur à la chaîne pénale ;<br>– Ancrage dans la chaîne pénale ;<br>– National ;<br>– Réactif (en général) |
| Problèmes posés | – Problèmes résultant de la crise, besoins actuels et options de réparation adéquate<br>– Manque de coordination entre les acteurs : notamment entre OPJ et Procureur, Procureur et siège ; lien entre lieux détention et JI/Procureur, Ministère de la justice, Ministère de la réconciliation, Ministère de la Sécurité, Commission Vérité, Justice et Réconciliation.<br>– Manque de qualité des produits administratifs dans toute la chaîne (dossiers complets, compte rendu d'enquête etc...) ;<br>– Manque de suivi et manque de mise en œuvre des étapes dans la chaîne pénale ; |
| Les objectifs | – Coordination entre les acteurs ;<br>– Suivi à temps des étapes de la chaîne pénale et les obligations administratives pour les acteurs ;<br>– Lieu de collection d'informations pertinentes pour les dossiers ;<br>– Améliorer la gestion de l'administration. |
| La composition | – Police<br>– Procureur<br>– Juge<br>– Administrateur pénitentiaire<br>– Greffier ;<br>– Secrétaires ;<br>– Représentant du Ministère de la Justice ;<br>– Représentant du Ministère Sécurité<br>– Représentant du Ministère de la Défense (le pénal militaire) |

| | |
|---|---|
| Procédures | – Point de contact pour tous les acteurs dans la chaîne pénale.<br>– Gèrent le processus d'informations dans la chaîne. Infos provenant des acteurs de la chaîne, aussi bien que les infos provenant des justiciables ; |
| Avantages | – Introduction du concept de la cellule parmi les acteurs du secteur de justice Peu de moyens nécessaires ;<br>– Efficacités des procédures administratives ;<br>– Point centralisé et archivage ;<br>– Mise en œuvre<br>– Ne nécessite pas de révision du cadre juridique |
| Inconvénients | – Champs d'action limité ; ne s'occupe pas du fond, essentiellement administratif et logistique<br>– Répond à quelques besoins dans la chaîne, mais dépend de la qualité des acteurs. Est purement réactif.<br>– Risque de devenir trop bureaucratique<br>– Qu'on ne l'utilise pas ou trop tard ;<br>– Cellule peu reconnue ;<br>– Beaucoup de bureaucratie |

### 3.5.2. Cellule 2 : Cellules d'appui technique

*Description*

Comme indiqué dans l'introduction sur la première cellule, il y a le besoin des cellules additionnelles pour répondre aux besoins techniques pour gérer les investigations des cas relatifs à la crise. La nature et gravité des crimes et les circonstances exceptionnelles et complexes nécessitent des appuis techniques. Le secteur de justice au Mali n'a ni l'expérience ni l'équipement pour faire des investigations foraines et poursuites de ce type de crimes. Dans certains domaines de recherches il s'agit d'un manque de capacités techniques spécifiques, mais le constat de la mauvaise qualité de l'enquête en général, nécessite cet appui déjà. Les cellules doivent mobiliser leurs capacités pour appuyer les institutions chargées des poursuites des cas.

L'expertise et l'expérience requises sont de nature technique et nécessitent des connaissances et capacités diverses sur le plan technologique, juridique, socio-psychologique, communication, etc. La situation demande l'appui des experts à l'intérieur et en dehors de la chaîne pénale, nationaux et internationaux selon les besoins des cas. La cellule doit opérer de manière proactive pour assurer une gestion forte et efficace des cas.

Il s'agit de l'assistance temporelle dans des enquêtes spécifiques et contient des aspects de coaching et formation des acteurs de la justice malienne dans les domaines techniques. L'assistance inclut des conseils sur la direction des poursuites, bien entendu, que toutes les décisions sur les poursuites resteront avec la justice malienne.

La cellule est composée d'un coordinateur national, assisté par 2 secrétaires. Tous les membres de la cellule ont des profils juridiques et sont des professionnels de justice avec une stature et une expérience qui reflètent l'importance de la bonne gestion de ces cas.

La cellule fonctionne comme un point d'accès pour des questions spécifiques des acteurs de la chaîne pénale, mais notamment pour le Tribunal de Commune 6, la Ministère de la

Justice, la Ministère de la sécurité et la Commission Vérité, Justice et Réconciliation. La cellule organise une réunion institutionnalisée pour suivre les dossiers et donner un conseil proactif.

Selon les besoins des cas, la cellule peut mobiliser l'assistance des experts nationaux et internationaux.

La mise en œuvre de cette cellule et son utilisation renforcera la capacité technique pour répondre de façon adéquate à la crise, facilitant les acteurs de la justice au Mali. De cette manière la cellule peut contribuer à la bonne gestion technique des cas de la crise en accord avec toutes les conditions et les exigences de l'état de droit.

Malgré la gravite de la crise et les besoins des cas spécifiques, il est facile à comprendre que parfois il y aura des incidents de résistances professionnelles à l'assistance de l'extérieur. Les dirigeants de l'administration doivent s'assurer que l'assistance sera facilitée dans les investigations et éviter des blocages.

Dans son ensemble, la cellule peut contribuer à la transition et à la stabilisation des régions du nord, mais aussi à améliorer la réputation et la perception de la population de la chaîne pénale. La dernière contribution de la cellule est très pertinente, parce que la réputation du secteur de justice est mauvaise et doit être améliorée pour son bon fonctionnement dans le futur.

La cellule sera terminée en tant que cellule spéciale pour répondre à la crise, mais elle peut servir d'une autre manière, comme une cellule d'appui technique pour la justice classique. L'étendue des services sera différente, mais elle peut profiter de certaines leçons tirées des expériences de la crise.

*Quelques détails*

| | |
|---|---|
| Mandat | Accord formel entre les organisations qui participent dans la cellule ou ont des interactions avec elle. |
| Critères | – Mixtes à l'intérieur et en dehors de la chaîne pénale<br>– Mixtes, national et international<br>– Proactif |
| Problèmes posés | – Manque ou même pas de capacités techniques spécifiques maintenant;<br>– Mauvaise qualité de l'enquête. |
| Les objectifs | – Assistance temporelle dans des enquêtes spécifiques ;<br>– Conseil relatif à la direction des enquêtes ;<br>– Formation et coaching des acteurs dans les aspects techniques. |
| La composition | – Coordinateur national<br>– 2 secrétaires<br>– Experts nationaux et internationaux |
| Procédures | – Un point d'accès aux questions spécifiques pour les acteurs de la chaîne pénale, mais notamment pour le Tribunal de Commune 6, la Ministère de la Justice, la Ministère de la sécurité et la Commission Vérité, Justice et Réconciliation ; |

| | |
|---|---|
| | – Une réunion institutionnalisée pour suivre les dossiers et donner un conseil proactif. |
| Avantages | – Capacité renforcée pour répondre de façon adéquate à la crise, facilitant les acteurs de la justice au Mali ;<br>– Bonne gestion technique des cas de la crise en accord avec toutes les conditions et exigences de l'état de droit.<br>– Contribution à la transition et à la stabilisation des régions du nord<br>– Amélioration de la réputation et la perception de la population de la chaîne pénale |
| Inconvénients | – Incidents de résistance professionnelle<br>– Résistance professionnelle structurelle |

## 3.6. CELLULES D'APPUI A LA POURSUITE JUDICIAIRE PERMANENTES

### 3.6.1. Cellule 3 : Cellules de coordination administrative et logistique

*Description*

Cette cellule est une cellule d'Appui à la Poursuite Judiciaire purement administratif et logistique et ressemble à la cellule 1 proposée ci-dessus, pour répondre aux violations extrêmes et aux poursuites judiciaires de la crise.

Elle soutient, donc, principalement le processus administratif et logistique. Dès que l'enquête est ouverte, les acteurs de la cellule suivent le processus. Ils signalent à temps aux différents acteurs au sein d'une chaîne qu'une action, une décision soit est produite, soit doit être produite. Ces personnes peuvent être appelées à soutenir la production de documents.

Les personnes de la cellule ne prennent aucune décision de fond sur un cas, mais peuvent signaler des retards ou un mauvais fonctionnement des acteurs ou de deux institutions dans la chaîne et le processus.

Pour bien suivre les cas, la cellule se doit de faire la gestion technique de dossiers (archivage). L'archivage et la signalisation à temps demandent une gestion de cas spécifique avec des connaissances et aptitudes spécifiques. Bien qu'utiles, les moyens techniques (logiciels) ne sont pas cruciaux. Néanmoins, on peut considérer qu'en faisant cela la cellule construit et met en œuvre une gestion de cas (caseflow management) et que l'introduction de logiciels quand les connaissances et les aptitudes sont à point et la gestion fonctionne, peut être extrêmement utile.

La cellule pourrait, comme ci-dessus, aussi avoir comme fonction d'établir une communication avec les justiciables en publiant la jurisprudence et les textes de lois.

Différente de la cellule ci-dessus, cette cellule devrait être une sorte de cellule semi-permanente ou permanente. Une limitation de types de cas s'impose donc. De plus, une cellule pareille devrait s'étendre sur tout le territoire au niveau local. Pour voir comment

cela pourrait fonctionner il s'agirait d'abord de faire un essai. On recommande que cela se passe en dehors de Bamako.

*Quelques détails :*

| | |
|---|---|
| Mandat | Accord formel entre les organisations qui participent dans la cellule ou ont des interactions avec elle. |
| Critères | – Intérieur à la chaîne pénale ;<br>– Ancrage dans la chaîne pénale ;<br>– Mise en œuvre locale, probablement besoin d'un point de coordination national;<br>– Proactif dans la fonction de signalisation et de communication externe et réactif par rapport aux demandes d'informations provenant de différents acteurs interne à la chaîne pénale et externes. |
| Problèmes traités | – Le manque de coordination, coopération et communication entre les acteurs formelles de la chaîne pénale, d'un point de vue technique;<br>– Manque de qualité des produits administratifs dans toute la chaîne (dossiers complets, compte rendu d'enquête etc...) ;<br>– Opportunités de procédures rapides disponibles (médiation pénale, flagrants délits, comparution, etc.) dans la chaîne pénale non utilisées à cause de manque de connaissances techniques et non-utilisation à temps dans la procédure à cause de manque de communication entre acteurs de la chaîne pénale;<br>– Manque de transparence des acteurs et leur travail dans la chaîne pénale et en dehors (citoyens, société civile). |
| Objectifs | – Coordination entre les acteurs (savoir ce qu'on fait, quand on le fait et les conséquences de ne pas le faire ou de livrer un travail de qualité faible);<br>– Suivi à temps des étapes de la chaîne pénale et les obligations administratives pour les acteurs ;<br>– Signaler les opportunités d'utilisation de procédures rapides à temps et suivi technique de ces procédures ;<br>– Lieu de collection d'informations pertinentes pour les dossiers ;<br>– Améliorer la gestion de l'administration.<br>– Publication et dissémination des informations juridiques pour la population (textes officiels, explication du droit dans langue accessibles pour la population, etc.) |
| Composition | – Greffiers (dont un coordinateur) ;<br>– Secrétaires ;<br>– Expert en communication ;<br>– Représentants de la société civile (pour la partie de communication externe) ;<br>– Représentant du Ministère de la Justice ;<br>– Expert nationaux (ancien juge/magistrat...). |
| Avantages | – Cellule purement technique donc travail moins politisé ;<br>– Peut dans sa position aussi très bien suivre les besoins de |

| | |
|---|---|
| | coordination et les besoins en termes de capacités techniques ;<br>– Le personnel de haute qualité pourrait aussi, tout en identifiant des problèmes de capacités techniques, avoir une tâche de conseiller/coach/formateur. |
| Inconvénients | – Champs de travail potentiellement très large. Besoin de très bien cadrer le travail et commencer avec un certain type de cas par exemple ;<br>– Potentiel risque de doublage avec le travail régulier de certains acteurs (surtout greffiers et secrétaires), d'où un besoin absolu de voir comment cette cellule peut être complémentaire à se travaille. Dans ce sens elle travaille aussi pour faciliter la tâche de ces acteurs ;<br>– Réponds à quelques besoins dans la chaîne, mais dépend de la qualité et de l'engagement des acteurs et des gestionnaires dans la chaîne pour sa mise en œuvre.<br>– Personnel de très haute qualité nécessaire. Ce personnel sera donc retiré de leurs postes réguliers. |

### 3.6.2. Cellule 4 : Cellules de conseil

*Description*

Ci-dessus, la cellule de conseil ou concertation est intégrée dans la cellule d'Appui Technique. Le besoin de réagir par rapport à la crise, et de réagir rapidement, force un choix dans ce sens. Comme cellule permanente, on peut la distinguer de la cellule d'Appui Technique (qui, elle, peut, en cellule permanente, être considérée trop lourde). De plus, en tant que cellule spécifique, elle traite quelques problèmes très spécifiques qui ont été identifiés pendant la collecte de données : le manque de coordination et concertation entre acteurs qui travaillent sur une petite île et ne savent que très peu quel est l'impact de leur travail (ou manque de travail) sur les autres acteurs de la chaîne pénale. Un autre problème est le problème des capacités techniques. D'un côté, plus de concertation entre acteurs peut créer une dynamique dans laquelle les acteurs entre eux peuvent s'entraider. D'un autre côté, la concertation entre acteurs peut aussi aider à identifier plus spécifiquement les problèmes techniques les plus urgents.

La cellule de conseil ou concertation devrait être nationale et locale. Cette cellule force les acteurs de la chaîne pénale au niveau national et local et les mêmes groupes d'acteurs entre eux à se concerter sur des thématiques spécifiques identifiées sur la base de cas concrets. Sous la présidence qui roule de groupe d'acteur en groupe d'acteur une formule de concertation locale régulière est établie et un agenda ou une thématique pour chaque réunion sont identifiés.

La concertation devrait être sur un cas concret, ce qui aide à être concret. À la suite de la réunion on peut avoir résolu les problèmes spécifiques, identifié un problème plus large ou identifié un manque de capacité technique spécifique qui devrait être traité soit par un membre du groupe, soit par un soutien plus large.

Au niveau national un coordinateur collectionne les comptes rendus des réunions et les recommandations qui en émanent. Ce coordinateur peut coordonner les besoins, faciliter l'échange de connaissances et développer des programmes plus étendues de capacitation si pertinent. De telle sorte, il fonctionne aussi comme conseiller pour l'Institut National de

Formation Judiciaire au Mali dans le développement de formations et curriculum.

Un aspect plus politique est l'inclusion de représentants de la société civile et des représentants des communautés. Leurs connaissances spécifiques et position unique aide à identifier les besoins des justiciables et l'impact de certains problèmes sur les justiciables. Cela force aussi les acteurs à une réflexion qui n'est pas purement technique (changement de procédures et textes par exemple), mais plutôt à une réflexion sur le comportement. Cela rend les acteurs de la chaîne pénale aussi plus vulnérables et transparents pour les justiciables, les rapprochant davantage.

Cette cellule devrait d'abord être testée au niveau local avec un point focal national, puis, en cas de bon fonctionnement, s'élargir sur le territoire. La mise en œuvre devrait de toute façon se faire au niveau local. La coordination se fait au niveau national.

*Quelques détails :*

| | |
|---|---|
| Mandat | Accord formel entre les organisations qui participent dans la cellule ou ont des interactions avec elle. |
| Critères | – Ancrage dans la chaîne pénale ;<br>– Coordination nationale et mise en œuvre locale ;<br>– Peut être proactif dans la détermination des thèmes à discuter, mais surtout réactif par rapport à la demande qui émane des acteurs. |
| Problèmes traités | – Qualité technique faible des différentes étapes et les produits qui en sortent ;<br>– Manque de capacités techniques au niveau des différents acteurs dans la chaîne pénale (formation) ;<br>– Le besoin en termes de capacités techniques n'est pas forcément formulé de façon uniforme par les acteurs et n'est pas forcément basé sur une analyse forte ;<br>– Manque de transparence et communication avec les justiciables.<br>– Peu de coordination, coopération et coopération entre les acteurs. Travail isolé des acteurs entre groupes d'acteurs, mais même dans un même groupe. |
| Objectifs | – Identification des blocages structurels et formulation des solutions<br>– Soutien à la bonne qualité de l'enquête, de l'instruction, du jugement, de l'exécution et des autres éléments de la chaîne pénale ;<br>– Analyse des besoins de capacités et dissémination/ communication des besoins, des bonnes pratiques et des résultats obtenus;<br>– Analyse et recommandation pour des reformes structurels ;<br>– Coordination entre besoins en capacités et moyens (humains et financiers) ;<br>– Communication avec des représentants légitimes des justiciables pour comprendre l'impact du mauvais fonctionnement et comprendre quels sont les besoins les plus pressants en terme de fonctionnement de la chaîne pénale au niveau des justiciables. |

| | |
|---|---|
| Composition | – Experts indépendants ;<br>– Juge ;<br>– Procureur ;<br>– Haut fonctionnaire de police ;<br>– Représentant du pénitentiaire<br>– Représentants de la société civile/représentants des communautés. |
| Avantages | – Si la cellule est lié avec les bailleurs de fonds il est possible d'avoir un accès rapide et flexible à des fonds pour répondre aux besoins identifiés et si nécessaire à un réseau d'experts internationaux;<br>– Possibilité d'engagement avec la population de façon non-confrontationnelle ;<br>– Peut fonctionner en soi avec très peu de moyens (voir ci-dessus). |
| Inconvénients | – Peu de moyens nécessaires pour son fonctionnement, mais probablement des moyens nécessaires pour répondre à des besoins spécifiques de capacités techniques ;<br>– Résistance professionnelle à l'intérieur des institutions de la chaîne pénale contre les changements proposés ;<br>– Manque d'ouverture et transparence pour parler des problèmes et les reconnaître entre acteurs (d'où aussi un besoin de considérer des réunions entre acteurs dans le même groupe et à travers les groupes) ;<br>– La mise en œuvre de cette cellule dépend du leadership ou du besoin de changement ressenti au niveau de différents acteurs. |

**Exemple :** En Zambie, le Gouvernement a établi des structures pour promouvoir la coopération, coordination et coopération entre les institutions du secteur de justice (CCCI). Elles opèrent au niveau national et dans les régions et sont présidées par le Président du Tribunal ou de la Cour d'Appel de la région (Subordinate Court ou High Court). Les CCCI sont composées des représentants des acteurs du secteur de justice comme la police, le parquet, les tribunaux et/ou Cours d'Appel, la Commission de droits de l'homme, des institutions pour des services sociaux et de la société civile. Ensemble ils cherchent à identifier des blocages et à trouver des solutions efficaces et pratiques pour améliorer les services du secteur de la justice. Les indications sont que la confiance entre les institutions a été renforcée et que les CCCI ont facilité la coordination, la coopération et la communication par leurs réunions et échanges mensuels.

### 3.6.3. Cellule 5 : Cellules d'appui technique

*Description*

La cellule technique suit la logique de la cellule technique pour faire face aux violations commises pendant la crise. Elle combine les fonctions primaires de la cellule de coordination administrative et logistique et la cellule de conseil. Elle est différente dans le sens où cette cellule peut intervenir de façon directe réactive (à la demande d'un des acteurs) et proactive dans les dossiers et donner une assistance technique directe dans le dossier.

La cellule réunit au niveau local les acteurs primaires de la chaîne pénale et des experts nationaux qui suivent des dossiers spécifiques ou de thématiques spécifiques. La différence

avec la cellule de conseil est que la cellule peut être directrice et forcer l'application d'un conseil spécifique (de façon réactive à la demande des acteurs ou de façon proactive). Par exemple, la cellule peut suivre un dossier pénal compliqué spécifique (un meurtre). Elle a accès depuis l'enquête à tous les documents. Elle peut déterminer la suite de l'enquête, forcer l'application des capacités spécifiques et relayer les besoins aux bailleurs dans le cas où les capacités techniques ne sont pas présentes au Mali. Dans le cas de l'enquête sur un meurtre la cellule peut déterminer que l'enquête devra aussi s'étendre sur le terrain avec des investigations foraines**.** Cela ne peut être nié par les OPJ ou le procureur. Néanmoins, il se peut que les capacités techniques pour faire ce type d'enquête manquent. D'abord la cellule au niveau local relaye l'information à la cellule au niveau national qui regarde s'il y a la capacité de faire l'enquête au sein du pays. Si la réponse est négative, alors la cellule au niveau national relaye ce besoin aux bailleurs qui déterminent s'ils peuvent financer cette capacité technique (tout en tenant compte du fait que cette capacitation devrait s'étendre à plus d'OPJ que ceux qui sont inclus dans l'enquête).

La cellule joue un rôle après dans la détermination de la qualité dans tout le processus concernant ce dossier. Il est crucial que la cellule ne se concentre que sur les cas de justice pénale classique et non sur des domaines spécifiques (anti-terrorisme, crime transnational, etc.).

La cellule au niveau national coordonne les efforts des cellules au niveau local et aide la cellule au niveau local à trouver l'expertise nationale ou internationale. Elle peut aussi, tout comme la cellule de conseil, parler de thèmes nationaux différents, tels la gestion des dossiers dans les lieux de détention, par exemple, ou les problèmes de loyauté des OPJ entre le commissaire et le procureur. La cellule peut alors déterminer une stratégie spécifique pour faire face à ces problèmes, en incluant, de façon flexible, des expertises différentes. Elle peut formuler cela sous forme de projets et programmes à relayer avec les bailleurs. En même temps elle peut formuler et écrire des documents de clarification pour les acteurs de la chaîne pénale et clarifier les règles et les textes existant pour avoir une application juste et uniforme des lois et procédures. Dans ce sens, la cellule au niveau national doit aussi prendre le 'lead' pour déterminer la nouvelle éthique de travail, les plans de carrière, la gestion des ressources humaines. Elle ne peut résoudre ces problèmes, mais elle peut avoir un rôle directeur pour les signaler et relayer les problèmes et les besoins aux acteurs pertinents (ministères, bailleurs, etc.). De plus, elle pourra clarifier les textes existants, renforcer l'application des codes, règles et procédures déjà existants et suivre leur application.

En ce qui concerne ce rôle plutôt régulateur et de formulation de projets et programmes, il est crucial d'inclure des représentants de la société civile, les avocats (si pertinents) et les personnes clés dans les communautés (représentants légitimes des justiciables) dès que la discussion sur un thème commence et jusqu'au suivi de l'application de la mise en œuvre.

*Quelques détails*

| | |
|---|---|
| Mandat | Accord formel entre les organisations qui participent dans la cellule ou ont des interactions avec elle. |
| Critères | – Ancrer dans la chaîne pénale avec besoin de communication externe;<br>– Lien direct avec les bailleurs ;<br>– Proactif (peut déterminer les thèmes et s'occuper des cas spécifiques sans demande) et réactif (peut être demandé par les acteurs à assister). |

| | |
|---|---|
| Problèmes traités | – Faiblesses et souvent mauvaise qualité des connaissances et/ou pratiques dans l'enquête, l'instruction, le jugement et l'exécution dans la chaîne pénale de la justice classique.<br>– Faiblesses dans la gestion et développement (aspect ressources humaines, carrière, évaluation des performances, etc.) des instituts de la chaîne pénale<br>– Faiblesses dans les communications dans des cas individuels et communications publiques<br>– Faiblesses dans le renforcement des systèmes d'éthique à l'intérieur de la chaîne pénale |
| Objectifs | – Assistance technique de façon continue dans des dossiers concrets;<br>– Formation du cadre dans la gestion et le développement des instituts de la chaîne pénale<br>– Formation des fonctionnaires de la chaîne pénale, y compris dans les prisons, les huissiers et autres auxiliaires de justice;<br>– Formation et coaching des acteurs dans les aspects techniques.<br>– Coordination entre les justiciables, les autres parties prenantes (p.ex. INFJ) et les bailleurs<br>– Renforcement des institutions de contrôles et les règles existants ;<br>– Formulation et identification de projets spécifiques et programmes qui répondent à des besoins réels. |
| Composition | – Coordinateur national<br>– 2 secrétaires<br>– Fonctionnaire communication<br>– Experts nationaux et internationaux (flexibles)<br>– Acteurs de la chaîne pénale (flexible) |
| Procédures | – Un point d'accès pour des questions spécifiques des acteurs de la chaîne pénale ;<br>– Une réunion institutionnalisée pour suivre les dossiers et donner un conseil proactif. |
| Avantages | – Coordination des connaissances techniques nécessaires pour les différentes étapes ;<br>– Efficacité, puisque organe centralisé ;<br>– Accès à un réseau technique national et international<br>– Renforcement des droits de l'homme et le respect pour les victimes dans les procédures pénales<br>– Renforcement de la capacité technique de la chaîne pénale, des fonctionnaires et des cadres.<br>– Renforcement de la capacité de gestion dans la chaîne pénale<br>– Introduction des cours de rafraîchissement et de l'éducation quasi permanente dans la chaîne pénale<br>Sélection des cadres pour le futur et développement des carrières |
| Inconvénients | – Incidents de résistance professionnelle et problèmes et implications pour des fonctionnaires qui ne maîtrisent pas suffisamment les demandes pour leur poste.<br>– Le volume des problèmes nécessite l'identification et la mise en |

| | |
|---|---|
| | œuvre des priorités, et cette compétition d'intérêts sera difficile à gérer de temps en temps.<br>– Résistance professionnelle structurelle<br>– Réduction de l'engagement politique et institutionnelle pour des reformes après la crise. |

## 3.7. CELLULES D'APPUI A LA POURSUITE JUDICIAIRE THEMATIQUES

### 3.7.1. Cellule 6 : Cellules spécialisées pour la lutte contre la corruption

La corruption a été reconnue comme un grand problème au Mali depuis longtemps, y compris dans le secteur de justice. En 2014, le gouvernement malien a annoncé que la lutte contre la corruption est une des grandes priorités.

Le problème existe déjà depuis longtemps et en novembre 2000 une Cellule d'Appui aux Structures de Contrôle de l'Administration » (CASCA) a été formée, qui répond directement au Président de la République. Malgré la présence d'une cadre juridique anti-corruption, cette cellule n'a pas pu jouer un rôle décisif dans la prévention et la lutte contre la corruption dans le secteur de justice qui continue de nuire à la justice. Très souvent, l'absence de mise en œuvre des lois est à l'origine d'établissement des commissions anti-corruption ou des cellules anti-corruption. Il est indispensable d'avoir une volonté politique pour la lutte contre la corruption, l'indépendance suffisante de la cellule et des pouvoirs qui permettent d'agir dans des cas concrets, par exemple, le pouvoir de lancer des poursuites. Il est possible que cette cellule nommée CASCA soit renforcée et ensuite capable de diriger et promouvoir la prévention et la répression de la corruption dans le secteur de justice. Mais les études suggèrent qu'il est encore nécessaire d'établir une cellule qui s'occupe du problème de la corruption dans le secteur de justice. Cette cellule doit répondre directement devant le Président de la République, et elle sera établie par une loi pour la lutte contre la corruption dans le secteur de la justice.

La cellule va identifier les faiblesses dans la pratique et les procédures de la chaîne pénale qui facilitent de la corruption. Les consultants nationaux ont pu constater dans leurs rapports que, généralement, les contrôles manquent dans la chaîne pénale et qu'il est important de les rétablir. De cette manière, la cellule envisagera de réduire les opportunités pour la corruption et de lutter contre l'impunité. Cette lutte contre l'impunité a pour but de renforcer la responsabilité et de réduire l'attraction de la corruption pour les fonctionnaires.

***Prévention et répression***

Les deux objectifs généraux sont de renforcer la prévention de la corruption et la lutte contre la corruption ou la répression. La prévention sera faite à travers la sensibilisation des fonctionnaires dans la chaîne pénale, par la réduction des opportunités pour la corruption, par des mesures pour renforcer la transparence et les bonnes pratiques qui seront activement distribuées dans les institutions de la chaîne pénale.

La répression est également nécessaire pour lutter contre la corruption à travers des inspections, investigations et poursuites pour mettre fin ou réduire des pratiques corrompues. La communication ouverte à l'intérieur et à l'extérieur de la chaîne pénale sur la lutte contre la corruption est pertinente afin de montrer que la lutte est prise au sérieux.

Les activités et les capacités requises pour atteindre les deux objectifs sont distinctes, ce qui est reflété dans la composition des équipes de la cellule.

**L'équipe qui travaille sur la prévention** est composée d'anciens fonctionnaires des institutions de justice, d'experts de la communication et de l'éducation. Elle opère de façon proactive pour sensibiliser les institutions de la chaîne pénale et pour promouvoir la transparence et des mécanismes anti-corruption. La cellule offre des conseils aux fonctionnaires individuels et aux institutions de façon plutôt réactive.

De cette manière, la cellule peut contribuer à l'amélioration de la transparence et de la réputation des institutions de la chaîne pénale.

**L'équipe qui travaille sur la répression** est composée de procureurs, experts de l'OPJ, greffiers, juges et représentants de la société civile. Leurs activités se trouvent dans le droit pénal, c'est-à-dire, lancer des enquêtes et des poursuites contre celles et ceux qui sont suspects de corruption.

Leur indépendance est nécessaire pour atteindre leurs objectifs, mais il faut également avoir des sauvegardes pour des accusés afin d'éviter des poursuites d'inspiration politique.

Dans leur ensemble les deux équipes de la cellule peuvent contribuer à la promotion de la transparence et à la réduction de la corruption dans les institutions du secteur de justice.

*Quelques détails :*

| | |
|---|---|
| Mandat | – Répond directement devant le Président de la République<br>– Établi par une loi ou sur la base de la loi qui a établi la CASCA |
| Critères | – En dehors de la chaîne pénale<br>– Proactif et réactif |
| Problèmes posés | – Faiblesses dans la chaîne pénale qui facilitent la corruption<br>– Faiblesses dans la mise en œuvre des contrôles dans la chaîne pénale<br>– Réduction des opportunités et de l'impunité pour la corruption et renforcement de la responsabilité des fonctionnaires |
| Les objectifs | **Renforcer la prévention de la corruption.**<br>– Renforcement des connaissances et sensibilisation des fonctionnaires des institutions de la chaîne pénale sur la corruption<br>– Élaboration et mise en œuvre de programmes d'éducation et d'outils diagnostiqués pour prévenir la corruption et renforcer la transparence<br>– Facilitation du discours ouvert et du conseil pour la lutte contre la corruption<br>– Disséminer de bonnes pratiques, outils et approches pour prévenir la corruption<br>– Communication ouverte à l'intérieur et à l'extérieur de la chaîne pénale sur la lutte contre la corruption pour montrer l'engagement de l'État.<br>**Renforcer la lutte (répression) contre la corruption** |

| | |
|---|---|
| | – Réduire et lutter contre la corruption à travers des inspections, investigations et poursuites<br>– Communication ouverte à l'intérieur et à l'extérieur de la chaîne pénale sur la lutte contre la corruption |
| La composition | Équipe de prévention<br>– 4 anciens fonctionnaires de la police, du bureau du procureur et du judiciaire<br>– 2 secrétaires<br>– 1 expert en communication<br>– 1 expert en éducation<br>Équipe(s) de répression<br>– Deux procureurs<br>– 3 experts de l'OPJ<br>– 2 greffiers<br>– 2 juges<br>– 2 représentants de la société civile |
| Procédures | **Prévention :**<br>– L'équipe opère de façon proactive pour sensibiliser les institutions de la chaîne pénale et pour promouvoir la transparence et des mécanismes anti-corruption. La cellule offre des conseils aux fonctionnaires individuels et institutions de façon plutôt réactive.<br>**Répression :**<br>– L'équipe opère de manière proactive dans son rôle répressif, qui contient investigation et poursuite |
| Avantages | General<br>– Promouvoir le débat ouvert sur la corruption. Il est possible que les cellules anti-corruption puissent contribuer à travers des procédures qui donnent des options aux individus et qui visent à promouvoir le fait que les fonctionnaires de justice parlent de la corruption et de ses mécanismes.<br>Prévention<br>– Cellule indépendante qui peut agir de manière efficace pour promouvoir la transparence et la prévention de la corruption<br>– Offre des outils et l'éducation à la chaîne pénale qui va permettre de réduire les conditions favorables pour la corruption de manière positive.<br>– Contribuer à l'amélioration de la réputation des institutions de la chaîne pénale<br>Répression<br>– Mécanisme qui est capable de lutter de façon efficace contre la corruption à travers ses capacités spéciales et son statut indépendant. |
| Inconvénients | General<br>– En général, l'indépendance peut aboutir à un manque de contrôle qui peut faciliter des abus.<br>– L'indépendance peut faciliter des poursuites d'inspiration politique, ce qui nécessite des garanties dans les procédures pour protéger les droits des suspects. Les procédures doivent prévoir la disponibilité réelle et concrète des avocats depuis le début de l'investigation contre un suspect. |

| | |
|---|---|
| | Prévention<br>– L'acceptation peut prendre du temps à cause de la nature sensible du sujet.<br>Répression<br>– Le manque de contrôle peut causer des insécurités dans les institutions de la chaîne pénale. Il est important que la cellule fonctionne dans un cadre qui respecte les droits des suspects ; |

### 3.7.2. Cellule 7 : Cellules de renforcement des liens avec les justiciables

*Description :*

La cellule proposée est une cellule qui aide à coordonner les efforts de rapprochement entre les justiciables et la chaîne pénale pour que les justiciables soient mieux informés de leurs droits, pour que leurs droits puissent être mieux protégés et les acteurs de la chaîne pénale et les justiciables entre plus dans un dialogue pour mieux se comprendre et identifier les problèmes et les tensions. Ce n'est donc pas une cellule qui devrait s'inscrire dans la chaîne pénale en soi, mais être un pont entre la chaîne pénale et les justiciables. Dans ce sens, il faudra avoir ce genre de cellules au niveau local et garantir une mobilité pour que les acteurs de la chaîne pénale puissent se rapprocher des justiciables.

Cette cellule aura trois axes de travail qui sont de nature proactive et réactive dans les trois domaines :

- L'aide judiciaire : la cellule a un lien direct avec les avocats et les étudiants en droit pour pouvoir avoir une permanence d'aide juridique au niveau des lieux de détention. Pour les régions où il n'y a pas ou très peu d'avocats on devrait utiliser le réseau de para-juristes qu'il s'agira d'élargir à travers un travail avec les ONG (avec le support financier international) ;
- Éducation civique : à travers les ONG et avec le support d'autres acteurs dans la cellule, il s'agit d'élaborer un programme d'éducation civique proactif. Les parajuristes et le lien avec les représentants des communautés jouent un rôle crucial là-dedans. De plus, il faudra élaborer des matériaux et des formations d'éducation civique pour l'école (on pourrait penser par exemple à des 'moot courts' au niveau local avec les acteurs de la chaîne pénale pour expliquer son fonctionnement). De façon réactive la cellule peut avoir un rôle de conseil et de renvoi pour les questions sur les droits de l'Homme ;
- Lieu de rencontre : cette cellule peut faciliter la rencontre entre les justiciables et les acteurs de la chaîne pénale aussi bien pour des questions spécifiques que pour un suivi plus généralisé. On peut penser à résoudre des tensions spécifiques, des townhall meeting/interpellations démocratiques ou des rencontres régulières mensuelles entre représentants locaux et les acteurs de la chaîne pénale.

*Quelques détails :*

| | |
|---|---|
| Mandat | Accord formel entre les organisations qui participent dans la cellule ou ont des interactions avec elle. |
| Critères | – En dehors de la chaîne pénale avec un lien direct ;<br>– Local avec coordination nationale ; |

| | |
|---|---|
| | – Proactif et réactif. |
| Problèmes traités | – Le problème des connaissances limitées des droits et devoirs de la population générale ;<br>– Les justiciables, parties dans la chaîne pénale (notamment les personnes mise en cause), ne connaissent pas leurs droits ;<br>– Les acteurs de la chaîne pénale fonctionnent sur une île et ne connaissent pas la perception des justiciables et ce qui est important pour eux. |
| Objectifs | – Lien, support et livreur de l'assistance judiciaire dans les lieux de détention (commissariats, maisons d'arrêt, hôpitaux psychiatriques, etc...);<br>– Élaboration et mise en œuvre de programmes d'éducation civique ;<br>– Lieu de rencontre entre justiciables, leurs représentants et les acteurs de la chaîne pénale et/ou facilitateur de ces rencontres. |
| Composition | – Membre cadre du barreau ;<br>– Représentants de la société civile (une ONG générale, une ONG spécialisée dans une thématique ou des groupes de personnes spécifiques et une ONG au moins qui a sa base en dehors de Bamako) ;<br>– Experts nationaux juridiques : lien avec l'université ;<br>– Représentants cadres de la chaîne pénale ;<br>– Représentant du ministère de la justice ;<br>– Représentant du ministère de la sécurité ;<br>– Représentant de l'Association Malienne des Municipalités ;<br>– Besoin de secrétariat |
| Avantages | – Une cellule unique pour faire ce travail aide à coordonner les efforts. Jusque-là les efforts d'avoir la justice pénale plus proche des justiciables a été marqué par des efforts éparpillées et non-coordonnés. Les problèmes rencontrés au niveau de l'aide judiciaire n'ont, par exemple, pas donné lieu à des programmes d'éducation spécifiques, ni à des rencontres avec les justiciables.<br>– L'inclusion de toutes les parties dans la gestion de cette cellule est aussi cruciale pour pouvoir coordonner les efforts et pouvoir identifier les priorités ;<br>– De plus, l'accès à la justice des justiciables déjà très méfiants des acteurs de la justice ne passe pas forcément par un accès direct aux acteurs, mais plutôt à travers les communautés et les ONG.<br>– Il y a déjà une base de travail avec les parajuristes ;<br>– Il y a déjà les expériences avec les bureaux d'accueil d'aide juridique. Il s'agit de s’approprier les leçons apprises de ces projets. |
| Inconvénients | – Il y a pour cette cellule un risque d'intervention politique.<br>– Un autre risque est que les acteurs de la société civile ne soient considérés comme étant légitimes. Un grand travail de capacitation des acteurs de la société civile est de toute façon nécessaire. Avec une société civile pluraliste, légitime et crédible il est possible d'avoir une rotation d'acteurs au sein de la cellule.<br>– Il faut des fonds considérables qui ne soient pas liés directement à |

| | |
|---|---|
| | des projets spécifiques, mais plutôt aux trois piliers de la cellule. Il faudra allouer un budget multi-annuel spécifique à la cellule. Pour ce qui est de l'opérationnalisation, c'est le budget national et les programmes innovatrices axés sur le changement, avec les bailleurs de fonds, qui mettent ensemble les fonds. Ceci demande une volonté et coordination politique ;<br>– Le suivi de la mise en œuvre et de la dépense des fonds risque de devoir nécessiter un suivi mixte : national et international. |

# Partie 4 Conclusions et recommandations générales

Ce rapport de synthèse contient des conclusions et recommandations détaillées sur la capacité de la chaine pénale dans la deuxième partie du document. Ces conclusions et recommandions sont faites sur le base des résultats de recherches des consultants nationaux et des autres documents disponibles. Les cellules d'appui aux poursuites judiciaires sont proposées dans la troisième partie et se sont informées par l'analyse du contexte et les recherches sur la chaine pénale. L'analyse de la justice transitionnelle présente des exemples et forme une sorte de point de départ pour identifier telle approche puisse servir le Mali pour répondre à la crise.

Les conclusions et recommandations doivent être validés auprès de tous les parties prenantes de la chaîne pénale et les cellules d'Appui, y compris les justiciables. De plus on peut s'imaginer une validation par région pour entamer une discussion sur des stratégies localisées.

Les conclusions de ces études sont, mutatis mutandis, les mêmes que celles des études de 2001 et 2006-2007. Elles ont montré que les problèmes du secteur de la justice ne sont pas le résultat de la crise, mais un problème qui trouve ses racines dans le passé et qui continue de saper la justice et l'état de droit au Mali pour les justiciables. La crise puisse alors présenter une opportunité par excellence pour renforcer la justice. Bien entendu, les crimes commis lors de la crise présentent leurs propres défis pour la justice Malienne.

Apres les validations, évaluations et réflexions des résultats des recherches, on recommande d'utiliser ses information pour l'identification et la formulation des programmes de réforme qui met le citoyen au centre du programme, avec des objectifs réalistes, faisables et orientés envers un changement du comportement des acteurs du secteur de justice. Dans son ensemble, à long terme, comme un projet de société, a toute sa valeur et potentiel pour contribuer au l'état de droit au Mali.

# Annexe 1 TdR Evaluation des capacités de la chaine pénale

MINISTERE DE LA JUSTICE

SYSTEME DES NATIONS UNIES

Programme Conjoint des Nations Unies d'Appui à la Promotion des Droits de l'Homme au Mali (PDH)

# TERMES DE REFERENCES

# EVALUATION DES CAPACITES DE LA CHAINE PENALE

## 1. CONTEXTE ET JUSTIFICATION

**Août 2013**

des crimes commis pendant les 10 mois d'occupation de plus de 2/3 du territoire.

La coordination de la chaîne pénale[1] parait à tout point de vue comme un élément déterminant pour répondre aux besoins immédiats de la période post-conflit. On parle ainsi de chaîne pénale pour désigner la coordination des acteurs et le bon déroulement de chaque étape du processus de la justice pénale.

La justice pénale fait appel à un grand nombre d'acteurs institutionnels (juges, officiers de police judiciaire (OPJ), etc.) et non institutionnels (avocats, témoins, prévenus, etc.). Ces différents acteurs agissent et interagissent, en principe, au sein d'un cadre législatif strict, qui divise la procédure pénale en un certain nombre d'étapes délimitées au sein desquelles chaque acteur est appelé à jouer un rôle bien précis.

Le bon déroulement de ces étapes et le passage d'une étape à l'autre nécessitent une coordination - dans certains cas une subordination - entre les acteurs. L'enquête de police, l'instruction, la détention provisoire, la phase de jugement et l'exécution du jugement doivent être analysées afin d'insuffler une approche coordonnée.

Un examen de la chaîne pénale doit se faire avec l'optique de favoriser et de renforcer la coopération judiciaire nationale et internationale des entités suivantes : Services judiciaires; École de Police Nationale; École Nationale de Gendarmerie; Institut Nationale de Formation Judiciaire; Magistrats; Parquet, Instruction, Chambre d'accusation, Chambre criminelle, Cours d'Assises, Chambres correctionnelles; Avocats/Barreau du Mali; OPJ, Police, Gendarmerie; services correctionnels et pénitentiaires; Centres d'accès à la justice et aide aux victimes de droit (CAJAV) et centres d'aide aux droits (CAD) et autres services

[1] L'expression « chaîne pénale » induit une idée d'interdépendance : si un maillon de la chaîne est manquant, c'est le bon fonctionnement de l'ensemble du système qui est remis en cause et empêchera la justice de suivre son cours.

connexes; mécanismes et cadre légal de la coopération judiciaire; mécanismes de justice transitionnelle.

## 2. OBJECTIF

Objectif global : rendre les acteurs de la chaîne pénale plus efficace dans l'exercice de leur mission

Objectif spécifique : disposer d'une appréciation du fonctionnement de la chaîne au Mali et, subséquemment, de propositions de mesures correctives.

## 3. RESULTAT ATTENDU

1. La production d'un document de rapport final :
    - Décrivant les capacités du personnel lié à la chaîne pénale (policier, gendarmerie, OPJ, Magistrat, juges de Paix, avocats, officiers auxiliaires de la justice, services correctionnels) en vue de leur permettre d'accomplir efficacement sa mission.
    - Décrivant les comportements des différents acteurs de la chaine pénale
    - Décrivant les facteurs générateurs de dysfonctionnement de la chaine pénale
    - proposant des solutions pour remédier aux insuffisances constatées.
2. La production d'un rapport de synthèse de 10 pages maximun,
3. L'animation d'un atelier de restitution du rapport d'études

## 4. APPROCHE METHODOLOGIQUE

Les consultants nationaux formeront une seule équipe pour la compréhension de l'approche méthodologique, les étapes les rôles et responsabilités de chaque acteur. Elles suivront les étapes ci-après :

## Étape 0: Accord sur rôles et responsabilités

Cette étape est une condition préalable indispensable. Il s'agit de se mettre d'accord ensemble avec les consultants nationaux, les représentants du Ministère de la Justice, du PNUD et de l'Ambassade des Pays-Bas, sur les rôles et responsabilités de chaque expert. Il s'agit notamment de se mettre d'accord sur :

- un TdR pour l'équipe des experts internationaux (fondé en grande partie sur cette proposition);
- les dates (début des études, différentes étapes clés et échéancier);
- les responsabilités logistiques pour le recueil de données (voyages, rendez-vous etc.);
- les moments clés des études et responsabilités et rôles de chaque acteur (envoi des ébauches, commentaires, organisation des ateliers etc.).

Les résultats attendus sont :

- TdR pour l'équipe des experts internationaux avec accord de tous les acteurs (y compris un plan d'action avec dates et niveau de participation des acteurs principaux);
- Document avec les principaux accords logistiques.

## Étape 1: Étude de documents

L'objectif recherché est d'avoir une connaissance plus approfondie de la situation générale au Mali, du système judicaire, de la législation, de la chaine pénale et plus spécifiquement des sujets d'étude.

## Étape 2: Méthodologie des études

Lors de cette étape, les experts internationaux consulteront en premier lieu les experts nationaux sur leurs propositions d'études, qui seront envoyées. Après avoir pris connaissance de leurs contenus, les experts internationaux se rendent au Mali pour une première visite afin de rencontrer les experts nationaux. À l'occasion de ces rencontres les propositions seront révisées et complétées, en concertation avec les experts nationaux. Il s'agit de :

- La révision de la liste des acteurs qui seront consultés;
- La révision des méthodes spécifiques de recueil de données (entretiens, entretiens semi-structurés, groupes cibles, groupe de travail, étude de documents etc.);
- La révision des questionnaires pour les entretiens;
- La révision des méthodes de travail dans les groupes focus et les groupes de travail.

Dans une deuxième phase, tous les consultants réviseront ensemble les méthodologies des deux études pour garantir leur complémentarité. Il est crucial que tous les consultants aient une même compréhension de la méthodologie et se mettent d'accord sur les modalités de mise en œuvre.

Les activités pour cette étape auront lieu en partie en consultation électronique/ téléphonique, puis pendant une mission au Mali. Les deux experts internationaux responsables pour les études vont en mission au Mali, l'expert international coordinateur (le Coordinateur) validera la méthodologie à distance. Son rôle sera de revérifier la pertinence de la méthodologie choisie, surtout au niveau de l'uniformité et la complémentarité.

Les résultats attendus sont :

- Un aaccord est trouvé sur une approche méthodologique uniforme/complémentaire;
- Un document reflétant l'approche méthodologique pour les études est disponible.

## Étape 3: Collecte de données

Suite à l'accord sur l'approche méthodologique, les experts nationaux commencent la collecte de données. Dans une première phase les experts internationaux participeront à cette collecte de données lors de leur visite au Mali.

Les experts internationaux seront présents pour la collecte auprès d'une variété d'acteurs (au moins trois différents par étude) et pour une variété de méthodes de collecte de données (au moins deux méthodes différentes, dont, de préférence, un entretien personnel et un entretien en groupe). Ceci vise les objectifs suivants:

- observer si les méthodes sont pertinentes;
- guider les experts nationaux dans une application plus ou moins uniforme/complémentaire des méthodes;
- permettre aux experts internationaux de se (ré)familiariser avec le contexte et les acteurs.

Les experts internationaux et nationaux se rencontreront après ces quelques entretiens pour restituer les premières observations et, si nécessaire, adapter la méthodologie ou l'application de la méthodologie. La méthodologie finale sera validée par le Coordinateur. Un point sur les études et la méthodologie à suivre sera également présenté aux représentants du Ministère de la Justice, du PNUD et de l'Ambassade des Pays-Bas pour validation.

Après obtention d'un accord définitif sur la méthodologie et après le départ des experts internationaux, les experts nationaux vont compléter leurs études. Ce faisant, ils rendent compte des obstacles pendant l'étude et de l'avancement des études auprès des experts internationaux de façon régulière et selon les accords convenus lors de l'étape 0. Dans ce processus, les experts internationaux agissent en tant que conseillers aussi bien sur la méthodologie (est-elle appliquée de façon uniforme/complémentaire) que sur le contenu. En termes de contenu, les experts internationaux utilisent leurs connaissances spécifiques pour guider les experts nationaux, si nécessaire, et pour les compléter, le cas échéant, en mettant à profit leurs expériences internationales.

Les étapes 2 et 3 (partielle) seront exécutées pendant la visite unique des experts internationaux. Il est donc important que les responsables de l'organisation des entretiens commencent à organiser ces derniers avant la visite des experts internationaux pour que la méthodologie puisse directement être mise en œuvre.

***Les résultats attendus sont :***

- La méthodologie des études adaptées;
- Restitution au Ministère, au PNUD et à l'Ambassade des Pays-Bas, pour validation ;
- Rapport de mission des experts internationaux ;
- Collecte des données nécessaires aux études.

## Étape 4 : Eudes des experts nationaux: ébauches et finalisation

Après la collecte de données, les experts nationaux écriront leurs rapports.

Une ébauche de chaque étude sera envoyée par les experts nationaux. Ces ébauches seront complétées/commentées par les experts internationaux. Puis les ébauches seront finalisées. Pendant ce processus, les ébauches seront aussi envoyées au Ministère de la Justice, au PNUD et à l'Ambassade des Pays-Bas au Mali. Leurs commentaires seront aussi pris en compte au moment de finaliser le texte.

Les activités prévues au titre de cette étape sont les suivantes: conseils, commentaires sur les textes, et, si nécessaire, aide/support dans l'achèvement des études. Ces commentaires et conseils seront coordonnés par le Coordinateur

***Les résultats attendus sont :***

- Ebauches d'études commentées;
- Etudes finalisées.
-

## Étape 5 : Restitution des résultats des études sous forme d'ateliers

Pendant cette étape, les experts internationaux se rendent de nouveau au Mali pour préparer la présentation des deux études aux parties prenantes et à leurs partenaires.

Les études finalisées seront présentées et discutées dans le cadre d'ateliers (un atelier par étude) avec les parties prenantes clés et leurs partenaires. Les ateliers poursuivront différents objectifs :

- Restitution des résultats;
- Commentaires/discussion sur les études et les résultats;
- Commentaires/discussion sur les recommandations;
- Présentation des études aux parties prenantes et consolidation des études;
- Si possible, début de plan d'action.

Les experts internationaux jumelés aux experts nationaux seront présents à ces ateliers et contribueront aux discussions. Ils présenteront, conjointement avec les experts nationaux, les résultats des études. Après ces ateliers conjoints, ils incluront les commentaires et suggestions dans les études. Les commentaires et suggestions, ainsi que les études définitives, seront communiqués au Coordinateur

***Les résultats attendus sont :***

- Validation des résultats des études par les parties prenantes;
- Possible début de plan d'action.

## Étape 6: Synthèse des études

Le Coordinateur, en consultation étroite avec les autres experts internationaux et nationaux, écrira une synthèse des deux études dans laquelle ils visualiseront de quelle façon les résultats des études (surtout les recommandations) se complètent. La synthèse présentera ensuite un plan d'action cohérent pour remédier aux problèmes dans la chaîne pénale et définir les conditions de mise en place des cellules d'appui aux poursuites judiciaires.

*Les résultats attendus sont :*

- Synthèse des deux études démontrant la complémentarité du travail sur les deux sujets;
- Plan d'action.

## Étape 7: Restitution de la synthèse des études sous forme d'atelier et validation

Pendant une dernière visite, les experts internationaux (dont le Coordinateur), aux côtés des experts nationaux, présenteront la synthèse et le plan d'action aux parties prenantes clés, dont le Ministère de la Justice, le PNUD, l'Ambassade des Pays Bas au Mali et leurs partenaires (et d'autres bailleurs si possible) pendant un atelier. Le but de cet atelier sera de valider la synthèse des études et le plan d'action. Ceci aura lieu sur base d'une approche participative. Il est crucial que le plan d'action soit contextualisé, ce qui nécessite la contribution des parties qui doivent mettre en œuvre les actions proposées.

## 5 : GESTION INSTITUTIONNELLE

- Ancrage institutionnel : Ministère de la justice
- Gestion institutionnelle : PNUD
- Maitrise d'ouvrage déléguée : Programme Conjoint des Nations Unies d'Appui à la Promotion des Droits de l'Homme (PDH)

## 5 1. Experts nationaux

Le rôle des experts nationaux consistera à faire la revue documentaire pour établir une bibliographie des documents disponibles, de procéder à la collecte des informations et des données sur le terrain à rédiger un rapport d'étude, puis à procéder à la restitution et à la finalisation du rapport. Ils travailleront en étroite collaboration avec les experts internationaux.

## 5 .2. Experts internationaux

Le rôle des experts internationaux sert à garantir des études de haute qualité dont le contenu et les recommandations sont complémentaires d'une part et d'autre part une synthèse des études et des recommandations qui constituera le fondement d'un plan d'action sur la chaîne pénale et plus spécifiquement les cellules d'appui aux poursuites judiciaires.

Les experts internationaux guideront/accompagneront les consultants nationaux pour:

- garantir une approche méthodologique uniforme ou du moins complémentaire des consultants nationaux à travers les études;
- donner des conseils complémentaires pour garantir que le travail et l'opinion de tous les acteurs pertinents seront inclus dans les études;

- donner une perspective internationale (législation internationale pertinente, leçons apprises à l'échelon international etc.);
- formuler des recommandations en concertation avec les consultants nationaux;
- écrire une synthèse des deux études.

De façon générale, il est attendu des consultants internationaux une méthodologie uniforme et/ou complémentaire pour les deux études. Un accompagnement/conseils sur l'utilisation de la méthodologie, une étude complétée par une perspective internationale (si pertinent); une synthèse des deux études avec des recommandations et un plan d'action.

## 6. PROFIL DES EXPERTS NATIONAUX

- Un magistrat ou avocat ayant une connaissance avérée du fonctionnement de la chaine pénale ;
- Un magistrat ou avocat ayant une connaissance avérée du code pénal et de la procédure pénale
- Un sociologue ayant une expérience en matière d'enquête socio-juridique et d'animation de focus group

## 7. CHRONOGRAME D'EXECUTION

| Etape | Activité | Période |
|---|---|---|
| Harmonisation des rôles et responsabilités | À l'occasion de ces rencontres les propositions seront révisées et complétées, en concertation avec les experts nationaux. Il s'agit de :<br>- la révision de la liste des acteurs qui seront consultés;<br>- la révision des méthodes spécifiques de recueil de données (entretiens, entretiens semi-structurés, groupes cibles, groupe de travail, étude de documents etc.);<br>- la révision des questionnaires pour les entretiens;<br>- la révision des méthodes de travail dans les groupes focus et les groupes de travail | 27 septembre<br>1er réunion de démarrage<br>1 jour |
| Revue documentaire | Réunir tous les documents disponibles relatifs à la justice pénale | 28 septembre au 3 octobre<br>5 jours |

| | | |
|---|---|---|
| Collecte des données | Interview<br><br>Rencontre<br><br>Focus group | 07 au 25 octobre<br><br>15 jours |
| Rédaction du rapport provisoire | Sur la base des données recueillies procéder à la rédaction des rapports | 28 au 30 octobre<br><br>3 jours |
| Restitution des résultats des études | Les études finalisées seront présentées et discutées dans le cadre d'ateliers (un atelier par étude) avec les parties prenantes clés et leurs partenaires. Les ateliers poursuivront différents objectifs:<br><br>- Restitution des résultats;<br>- Commentaires/discussion sur les études et les résultats;<br>- Commentaires/discussion sur les recommandations;<br>- Présentation des études aux parties prenantes et consolidation des études;<br>- Si possible, début de plan d'action. | 11 novembre<br><br>1 jour |
| Synthèse des études | - Ecrire synthèse (inclus communication avec les experts)<br>- Ecrire le plan d'action | 13 au 15 novembre |
| Restitution de la synthèse et validation | - Synthèse finalisée;<br>- Etude validée par le Ministère de la Justice, le PNUD et les partenaires;<br>- Plan d'action validé par le Ministère de la Justice. | 29 novembre |

*Bamako, le 28 août 2013*

# Annexe 2 TdR Etude sur les conditions de création des cellules d'appui aux poursuites judiciaires

MINISTERE DE LA JUSTICE

SYSTEME DES NATIONS UNIES

Programme Conjoint des Nations Unies d'Appui à la Promotion des Droits de l'Homme au Mali (PDH)

# TERMES DE REFERENCES

# ETUDE SUR LES CONDITIONS DE CREATION DES CELLULES D'APPUI AUX POURSUITES JUDICIAIRES

## 1. CONTEXTE ET JUSTIFICATION

**Août 2013**

coordination des ressources liées à la justice transitionnelle et institutionnelle.

En effet, la création des cellules d'appui aux poursuites judiciaires participe au renforcement de l'accès équitable à la justice et de l'État de droit. L'objectif est de soutenir et d'aider les autorités chargées de la justice civile et militaire, ainsi que le personnel, à enquêter et traduire en justice les responsables des crimes les plus graves commis au Mali pendant la crise.

Cet appui est destiné à renforcer les capacités des services judiciaires en matière de poursuites judiciaires afin de lutter contre l'impunité, promouvoir le respect des droits de l'homme.

L'initiative de créer les cellules d'appui aux poursuites judiciaires renforcera les actions du Gouvernement malien et des divers partenaires dans la gestion des dossiers qui sont en instance et le traitement diligent et efficient des cas de violations graves des droits de l'homme portés à l'attention des services judiciaires.

## 2. OBJECTIFS

L'objectif général : apporter une réponse judiciaire rapide et efficace aux crimes graves, notamment les crimes sexuels, de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité perpétrés au Mali pendant la crise ;

L'objectif spécifique : disposer d'un mécanisme d'opérationnalisation des Cellules d'Appui aux Poursuites Judiciaires.

## 3. RESULTATS ATTENDUS

1. La production d'un document de rapport final contenant :

   - un développement sur l'opportunité de la mise en place des Cellules d'Appui aux Poursuites Judiciaires ;

- le montage institutionnel des CAPJ (composition des Cellules, description de leur fonctionnement et des relations avec les autres acteurs du système, notamment) ;
- des actions de renforcement de capacités d'enquête des acteurs concernés sur les crimes sexuels, de guerre…) ;
- des mesures de protection du personnel des CAPJ, contre les interventions excessives ;
- les incidences budgétaires de la mise en place des CAPJ ;
- une proposition de mécanisme de suivi du fonctionnement des CAPJ.

2. La production d'un rapport de synthèse de 10 pages maximum.
3. L'animation d'un atelier de restitution du rapport d'études

## 4. APPROCHE METHODOLOGIQUE

Les consultants nationaux formeront une seule équipe pour la compréhension de l'approche méthodologique, les étapes les rôles et responsabilités de chaque acteur. Elles suivront les étapes ci-après :

### Étape 0: Accord sur rôles et responsabilités

Cette étape est une condition préalable indispensable. Il s'agit de se mettre d'accord ensemble avec les consultants nationaux, les représentants du Ministère de la Justice, du PNUD et de l'Ambassade des Pays-Bas, sur les rôles et responsabilités de chaque expert. Il s'agit notamment de se mettre d'accord sur :

- un TdR pour l'équipe des experts internationaux (fondé en grande partie sur cette proposition);
- les dates (début des études, différentes étapes clés et échéancier);
- les responsabilités logistiques pour le recueil de données (voyages, rendez-vous etc.);
- les moments clés des études et responsabilités et rôles de chaque acteur (envoi des ébauches, commentaires, organisation des ateliers etc.).

Les résultats attendus sont :

- TdR pour l'équipe des experts internationaux avec accord de tous les acteurs (y compris un plan d'action avec dates et niveau de participation des acteurs principaux);
- Document avec les principaux accords logistiques.

## Étape 1: Étude de documents

L'objectif recherché est d'avoir une connaissance plus approfondie de la situation générale au Mali, du système judicaire, de la législation, de la chaine pénale et plus spécifiquement des sujets d'étude.

## Étape 2: Méthodologie des études

Lors de cette étape, les experts internationaux consulteront en premier lieu les experts nationaux sur leurs propositions d'études, qui seront envoyées. Après avoir pris connaissance de leurs contenus, les experts internationaux se rendent au Mali pour une première visite afin de rencontrer les experts nationaux. À l'occasion de ces rencontres les propositions seront révisées et complétées, en concertation avec les experts nationaux. Il s'agit de :

- La révision de la liste des acteurs qui seront consultés;
- La révision des méthodes spécifiques de recueil de données (entretiens, entretiens semi-structurés, groupes cibles, groupe de travail, étude de documents etc.);
- La révision des questionnaires pour les entretiens;
- La révision des méthodes de travail dans les groupes focus et les groupes de travail.

Dans une deuxième phase, tous les consultants réviseront ensemble les méthodologies des deux études pour garantir leur complémentarité. Il est crucial que tous les consultants aient une même compréhension de la méthodologie et se mettent d'accord sur les modalités de mise en œuvre.

Les activités pour cette étape auront lieu en partie en consultation électronique/ téléphonique, puis pendant une mission au Mali. Les deux experts internationaux responsables pour les études vont en mission au Mali, l'expert international coordinateur (le Coordinateur) validera la méthodologie à distance. Son rôle sera de revérifier la pertinence de la méthodologie choisie, surtout au niveau de l'uniformité et la complémentarité.

Les résultats attendus sont :

- Un aaccord est trouvé sur une approche méthodologique uniforme/complémentaire;
- Un document reflétant l'approche méthodologique pour les études est disponible.

## Étape 3: Collecte de données

Suite à l'accord sur l'approche méthodologique, les experts nationaux commencent la collecte de données. Dans une première phase les experts internationaux participeront à cette collecte de données lors de leur visite au Mali.

Les experts internationaux seront présents pour la collecte auprès d'une variété d'acteurs (au moins trois différents par étude) et pour une variété de méthodes de collecte de données (au moins deux méthodes différentes, dont, de préférence, un entretien personnel et un entretien en groupe). Ceci vise les objectifs suivants:

- observer si les méthodes sont pertinentes;
- guider les experts nationaux dans une application plus ou moins uniforme/complémentaire des méthodes;
- permettre aux experts internationaux de se (ré)familiariser avec le contexte et les acteurs.

Les experts internationaux et nationaux se rencontreront après ces quelques entretiens pour restituer les premières observations et, si nécessaire, adapter la méthodologie ou l'application de la méthodologie. La méthodologie finale sera validée par le Coordinateur. Un point sur les études et la méthodologie à suivre sera également présenté aux représentants du Ministère de la Justice, du PNUD et de l'Ambassade des Pays-Bas pour validation.

Après obtention d'un accord définitif sur la méthodologie et après le départ des experts internationaux, les experts nationaux vont compléter leurs études. Ce faisant, ils rendent compte des obstacles pendant l'étude et de l'avancement des études auprès des experts internationaux de façon régulière et selon les accords convenus lors de l'étape 0. Dans ce processus, les experts internationaux agissent en tant que conseillers aussi bien sur la méthodologie (est-elle appliquée de façon uniforme/complémentaire) que sur le contenu. En termes de contenu, les experts internationaux utilisent leurs connaissances spécifiques pour guider les experts nationaux, si nécessaire, et pour les compléter, le cas échéant, en mettant à profit leurs expériences internationales.

Les étapes 2 et 3 (partielle) seront exécutées pendant la visite unique des experts internationaux. Il est donc important que les responsables de l'organisation des entretiens commencent à organiser ces derniers avant la visite des experts internationaux pour que la méthodologie puisse directement être mise en œuvre.

***Les résultats attendus sont :***

- La méthodologie des études adaptées;
- Restitution au Ministère, au PNUD et à l'Ambassade des Pays-Bas, pour validation ;
- Rapport de mission des experts internationaux ;
- Collecte des données nécessaires aux études.

## Étape 4 : Eudes des experts nationaux: ébauches et finalisation

Après la collecte de données, les experts nationaux écriront leurs rapports.

Une ébauche de chaque étude sera envoyée par les experts nationaux. Ces ébauches seront complétées/commentées par les experts internationaux. Puis les ébauches seront finalisées. Pendant ce processus, les ébauches seront aussi envoyées au Ministère de la Justice, au PNUD et à l'Ambassade des Pays-Bas au Mali. Leurs commentaires seront aussi pris en compte au moment de finaliser le texte.

Les activités prévues au titre de cette étape sont les suivantes: conseils, commentaires sur les textes, et, si nécessaire, aide/support dans l'achèvement des études. Ces commentaires et conseils seront coordonnés par le Coordinateur

***Les résultats attendus sont :***

- Ebauches d'études commentées;
- Etudes finalisées.

## Étape 5 : Restitution des résultats des études sous forme d'ateliers

Pendant cette étape, les experts internationaux se rendent de nouveau au Mali pour préparer la présentation des deux études aux parties prenantes et à leurs partenaires.

Les études finalisées seront présentées et discutées dans le cadre d'ateliers (un atelier par étude) avec les parties prenantes clés et leurs partenaires. Les ateliers poursuivront différents objectifs :

- Restitution des résultats;
- Commentaires/discussion sur les études et les résultats;
- Commentaires/discussion sur les recommandations;
- Présentation des études aux parties prenantes et consolidation des études;
- Si possible, début de plan d'action.

Les experts internationaux jumelés aux experts nationaux seront présents à ces ateliers et contribueront aux discussions. Ils présenteront, conjointement avec les experts nationaux, les résultats des études. Après ces ateliers conjoints, ils incluront les

commentaires et suggestions dans les études. Les commentaires et suggestions, ainsi que les études définitives, seront communiqués au Coordinateur

***Les résultats attendus sont :***

- Validation des résultats des études par les parties prenantes;
- Possible début de plan d'action.

## Étape 6: Synthèse des études

Le Coordinateur, en consultation étroite avec les autres experts internationaux et nationaux, écrira une synthèse des deux études dans laquelle ils visualiseront de quelle façon les résultats des études (surtout les recommandations) se complètent. La synthèse présentera ensuite un plan d'action cohérent pour remédier aux problèmes dans la chaîne pénale et définir les conditions de mise en place des cellules d'appui aux poursuites judiciaires.

*Les résultats attendus sont :*

- Synthèse des deux études démontrant la complémentarité du travail sur les deux sujets;
- Plan d'action.

## Étape 7: Restitution de la synthèse des études sous forme d'atelier et validation

Pendant une dernière visite, les experts internationaux (dont le Coordinateur), aux côtés des experts nationaux, présenteront la synthèse et le plan d'action aux parties prenantes clés, dont le Ministère de la Justice, le PNUD, l'Ambassade des Pays Bas au Mali et leurs partenaires (et d'autres bailleurs si possible) pendant un atelier. Le but de cet atelier sera de valider la synthèse des études et le plan d'action. Ceci aura lieu sur base d'une approche participative. Il est crucial que le plan d'action soit contextualisé, ce qui nécessite la contribution des parties qui doivent mettre en œuvre les actions proposées.

# 5 : GESTION INSTITUTIONNELLE

- Ancrage institutionnel : Ministère de la justice
- Gestion institutionnelle : PNUD
- Maitrise d'ouvrage déléguée : Programme Conjoint des Nations Unies d'Appui à la Promotion des Droits de l'Homme (PDH)

## 5 1. Experts nationaux

Le rôle des experts nationaux consistera à faire la revue documentaire pour établir une bibliographie des documents disponibles, de procéder à la collecte des informations et des données sur le terrain à rédiger un rapport d'étude, puis à procéder à la restitution et à la finalisation du rapport. Ils travailleront en étroite collaboration avec les experts internationaux.

### 5 .2. Experts internationaux

Le rôle des experts internationaux sert à garantir des études de haute qualité dont le contenu et les recommandations sont complémentaires d'une part et d'autre part une synthèse des études et des recommandations qui constituera le fondement d'un plan d'action sur la chaîne pénale et plus spécifiquement les cellules d'appui aux poursuites judiciaires.

Les experts internationaux guideront/accompagneront les consultants nationaux pour:

- garantir une approche méthodologique uniforme ou du moins complémentaire des consultants nationaux à travers les études;
- donner des conseils complémentaires pour garantir que le travail et l'opinion de tous les acteurs pertinents seront inclus dans les études;
- donner une perspective internationale (législation internationale pertinente, leçons apprises à l'échelon international etc.);
- formuler des recommandations en concertation avec les consultants nationaux;
- écrire une synthèse des deux études.

De façon générale, il est attendu des consultants internationaux une méthodologie uniforme et/ou complémentaire pour les deux études. Un accompagnement/conseils sur l'utilisation de la méthodologie, une étude complétée par une perspective internationale (si pertinent); une synthèse des deux études avec des recommandations et un plan d'action.

## 6. PROFIL DES EXPERTS NATIONAUX

- Un magistrat ayant une expérience dans l'administration judiciaire
- Un magistrat ayant une expérience de la justice pénale internationale
- Un avocat ayant une expérience de la justice pénale internationale

## 7. CHRONOGRAME D'EXECUTION

| Etape | Activité | Période |
|---|---|---|
| Harmonisation des rôles et responsabilités | À l'occasion de ces rencontres les propositions seront révisées et complétées, en concertation avec les experts nationaux. Il s'agit de :<br>- la révision de la liste des acteurs qui seront consultés;<br>- la révision des méthodes spécifiques de recueil de données (entretiens, entretiens semi-structurés, groupes cibles, groupe de travail, étude de documents etc.);<br>- la révision des questionnaires pour les entretiens;<br>- la révision des méthodes de travail dans les groupes focus et les groupes de travail | 27 septembre<br>1er réunion de démarrage<br>1 jour |
| Revue documentaire | Réunir tous les documents disponibles relatifs à la justice pénale | 28 septembre au 3 octobre<br>5 jours |
| Collecte des données | Interview<br>Rencontre<br>Focus group | 07 au 25 octobre<br>15 jours |
| Rédaction du rapport provisoire | Sur la base des données recueillies procéder à la rédaction des rapports | 28 au 30 octobre<br>3 jours |
| Restitution des résultats des études | Les études finalisées seront présentées et discutées dans le cadre d'ateliers (un atelier par étude) avec les parties prenantes clés et leurs partenaires. Les ateliers poursuivront différents objectifs:<br>- Restitution des résultats;<br>- Commentaires/discussion sur les études et les résultats;<br>- Commentaires/discussion sur les recommandations;<br>- Présentation des études aux parties prenantes et consolidation des études;<br>- Si possible, début de plan d'action. | 11 novembre<br>1 jour |

| | | |
|---|---|---|
| Synthèse des études | - Ecrire synthèse (inclus communication avec les experts)<br>- Ecrire le plan d'action | 13 au 15 novembre |
| Restitution de la synthèse et validation | - Synthèse finalisée;<br>- Etude validée par le Ministère de la Justice, le PNUD et les partenaires;<br>- Plan d'action validé par le Ministère de la Justice. | 29 novembre |

*Bamako, le 28 août 2013*

# Annexe 3 Méthodologie Evaluation des Capacités de la chaine pénale

## INTRODUCTION

Ce document introduit la méthodologie pour conduire l'étude de la chaîne pénale au Mali. L'étude s'étend sur toute la chaîne pénale de l'accès à travers une plainte jusqu'à l'exécution du jugement. La méthodologie a été conçue et révisé pendant la mission de deux experts internationaux du CILC et sur base de différents entretiens et ateliers pendant la mission.

Ce document explique les éléments les plus importants de la méthodologie : les acteurs avec qui s'entretenir, la structure des entretiens et la méthodologie de collecte de données y compris la validation des résultats par des parties prenantes de la justice à l'intérieur et l'extérieur de l'organisation judiciaire. La recherche se concentre sur la pratique de la chaine pénale (droit en action), ses dynamiques et donne un rôle central aux citoyens et leur perception de la justice. Ce document sera complété par un format de rapportage.

## DEUX AXES DE RECHERCHE

La chaîne pénale : 4 phases distinctes à étudier
Pour l'étude la chaîne pénale sera partagée en 4 étapes distinctes. Chaque étape est soumise à une série de procédures différentes et inclut des acteurs différents avec des dynamiques d'interaction distinctes. Les 4 phases sont :

1) L'enquête
2) L'instruction
3) Le jugement
4) L'exécution du jugement

Pour la collecte de données les consultants nationaux structurent leurs entretiens avec un questionnement spécifique par phase. Cela structure les entretiens, la collecte de données et permet d'approfondir les bonnes pratiques et défis spécifiques.

## LES ACTEURS

Dans chaque phase il y a un grand nombre d'acteurs spécifiques, souvent en coopération avec des autres acteurs. Certains acteurs (la majorité en fait) jouent un rôle dans 2 ou plus de phases (le procureur par exemple). C'est pour cela qu'on propose d'attribuer aux consultants nationaux plusieurs acteurs. Les consultants nationaux s'entretiendront donc avec cet acteur (ou groupe d'acteurs) et structurera les entretiens sur la base de la division d'étapes dans la chaîne pénale décrite ci-dessus.

Quand on parle d'acteurs on se réfère aux acteurs primaires (juges, procureurs, avocats, suspect /inculpé /condamné, victime, police judiciaire etc.) et aux acteurs qui sont liés à ces acteurs primaires, les acteurs secondaires (principalement les centres de formations).

# LES ETAPES DE COLLECTE DONNEES

## Première étape : étude de documents

Les consultants nationaux collectionneront les documents pertinents portant sur la chaîne pénale au Mali. Ceci inclut des études antérieurs, des évaluations et documents de planification. Ceci inclut aussi les documents écrits de la procédure pénale.

Les consultants nationaux seront soutenus par les commanditaires de l'étude (les bailleurs) dans leur recherche de documents pertinents. On s'attend aussi que les consultants peuvent proposer des documents pertinents grâce à leur expérience spécifique.

*Procédure pénale :*
Les documents portant sur la théorie de la procédure pénale, notamment le Code de la procédure pénale, serviront à expliquer la procédure pénale de point de vue théorique à chaque étape. Cette description théorique est un élément du rapportage ou la question principale sera : ceci est la théorie, mais comment ça se passe en pratique ?

*Résultats directs*
- Bibliographie avec documents pertinents ;
- Description de la procédure pénale telle qu'elle est décrite en théorie dans le code de procédure pénale.

## Etape 2 : La collecte de données

En plus de l'étude de documents la collecte de données se fera en grande partie à travers des entretiens et groupe de travail/groupe focus avec les acteurs identifiés dans la chaîne pénale.

### *Les entretiens individuels*

Sur la base d'une liste dressée préalablement les consultants vont faire des entretiens personnels avec différents membres d'un groupe d'acteurs. Chaque consultant aura collecté des données auprès d'au moins deux groupes d'acteurs différents.

Le but des entretiens individuels est de compléter la théorie avec ce qui se passe en pratique. Il s'agit donc d'avoir le plus de données possibles sur la pratique dans la chaîne pénale. Il est crucial que les entretiens adressent les dynamiques derrière les problèmes et bonnes pratiques et les problèmes de fonds.

Par groupe d'acteurs le consultant s'entretiendra avec différentes personnes dans la hiérarchie et, préférablement dans des localités géographiques différentes. Pour l'ensemble groupe des procureurs il y aura donc des entretiens avec des procureurs de différentes localités géographiques et différents grades (procureur de la République, procureur général), et avec les acteurs secondaires (centre de formation et assistants). En plus il y aura des entretiens avec des personnes au sein des différentes institutions au sein du Ministère de Justice (si pertinentes).

Les groupes d'acteurs principaux seront :
- Enquêteurs ;
- Parquet ;
- Magistrat ;

- Parties civiles ;
- Détention (provisoire et condamnation).

Dans le format de rapport se trouve une liste plus exhaustive d'acteurs spécifiques. On introduit aussi quelques questions spécifiques tout en laissant aux consultants nationaux la liberté de les adapter.

*Méthodologie pour les entretiens individuels*

Les entretiens individuels seront conduits de façon semi-structurée. Quelques questions de base (données essentielles) et directions (quelques thèmes/sujets qui doivent être abordés) seront le guide du consultant national.

*Les groupes de discussion/groupe focus avec acteurs formels*

En plus des entretiens individuels on voudra inclure la possibilité d'avoir des entretiens en groupe structuré de façon groupe de discussion (ouverte) ou groupe focus (un peu plus structuré). Les groupes de discussion pourront dans certains cas être un substitut pour entretiens individuels si cela permet une collecte transparente, honnête et plus efficace. Il faut, pour cela, que ce groupe ne contient que des grades hiérarchiques identiques (par exemple des officiers de police judiciaire, mais pas avec le commissaire ou juste des avocats).

*Les groupes de discussion/groupe focus avec citoyens/justiciables*

Les groupes focus seront aussi le moyen principal de collecté les données auprès de certains parties civiles, parce que cela est la façon la plus efficace d'avoir ces données. On peut imaginer un groupe de discussion ou focus avec des détenus (ou anciens détenus) ou avec des victimes. La collecte de données se concentrera bien sûr à ce moment sur leurs expériences dans les différentes étapes de la chaîne pénale et l'interaction avec les différents acteurs. La collection se données se contrera aussi sur leur perception de la chaîne pénale.

Cette méthodologie sera utilisée après la collection de données auprès des acteurs formels dans la chaîne pénale.

Interaction avec les consultants internationaux et entre consultants nationaux
Les consultants nationaux, au plus possible, devront coordonner leur travail et comparer les résultats. Ceci demande un effort de communication et, presque certainement, quelques réunions entre les consultants.

Le rôle des consultants internationaux est limité dans cette étape. Sauf s'il y a des problèmes structurels dans la collection de données et des problèmes méthodologiques les consultants internationaux ne seront contactés qu'au moment de la première esquisse des rapports nationaux.

*Résultats directs*

- Première esquisse de rapports nationaux.

## Étape 3 : Esquisse (draft) de rapport

Les consultants nationaux vont faire une synthèse des trois rapports nationaux. Le rôle des consultants internationaux en interaction avec les consultants nationaux sera de rédiger la synthèse du rapport des consultants nationaux. En se faisant les dynamiques et les

problèmes de fonds principaux qui contribuant aux problèmes et peuvent contribuer à des améliorations à court terme, mi- terme et long terme. Il s'agit aussi de sortir les contradictions issues des différents entretiens.

Dans ce processus d'arriver à une esquisse du rapport final, les différents acteurs qui ont commissionné les rapports seront appelé à réagir au rapport.

Dans le processus il y aura un contact direct avec les consultants nationaux par téléphone, Skype, mail et téléconférence.

*Résultat direct*

- Esquisse d'un rapport unique contenant une analyse synthétisé et recommandations/conclusions principales.

## Étape 4 : Validation nationale

Une étape spécifique est la validation de l'esquisse. Dans cette étape 'nationale' la validation se fait en deux sous-étapes :

- Auprès des groupes avec qui les consultants se sont entretenus dans la deuxième étape ;
- Un townhall meeting avec la population.

Les sous-étapes seront mises en œuvre par les consultants nationaux. Les consultants internationaux seront, peut-être, présents pendant une ou deux sous-étapes.

### *Validation auprès des acteurs de l'étape 2*

Une synthèse de l'esquisse du rapport avec les conclusions et analyses principales (dont les contradictions) seront remis aux acteurs de l'étape 2. Ceci peut se faire dans des entretiens individuels et des groupes de discussions. Il y a différents objectifs :

- La validation des résultats ;
- La confrontation avec les données récoltées auprès d'autres acteurs (et qui peuvent être contradictoires) ;
- Compléter et approfondir l'analyse.

### *Validation auprès des justiciables*

Le rapport aura trois composantes spécifiques par phase de la chaîne pénale : la théorie, la pratique et la perception. Dans les étapes antérieurs il y a déjà une attention spécifique pour la récolte de données auprès de justiciables spécifiques (les parties civiles). Dans cette quatrième phase les consultants nationaux (avec consultants internationaux?) incluront la perspective cruciale des citoyens dans le rapport.

Ceci se fera en tenant un 'townhall meeting' avec des groupes de justiciables. Dans cette réunion les consultants présentent de façon globale le contexte de l'étude et les résultats préliminaires. De façon structurée les participants au 'townhall meeting' auront l'occasion de réagir et donner leur propre perception des éléments de la chaîne pénale.

Il est clair que cela n'est qu'un début d'une étude très spécifique sur la perception globale des justiciables sur la chaîne pénale. Néanmoins les objectifs à court terme pour cet exercice sont :

- De créer une dynamique qui peut conduire à une appropriation des résultats et présente un point de départ pour une étude plus approfondie sur la perception ;
- De valider l'esquisse du rapport final.

*Finalisation de l'esquisse*

Les nouvelles données récoltées pendant cette étape seront inclut dans le rapport par les consultants nationaux en communication avec les consultants internationaux.

*Résultat direct:*

- Finalisation de l'esquisse.

## Étape 5 : Validation auprès des bailleurs

L'esquisse sera présentée aux bailleurs par tous les consultants dans un atelier de travail. Ceci se fera pendant la mission finale des consultants internationaux. Cet atelier aura deux objectifs distincts :

- Validation de l'esquisse et notamment validation des conclusions et recommandations ;
- Début de plan d'action.

*Résultat direct :*

- Finalisation de l'esquisse (+ plan d'action).

## Étape 6 : Finalisation du rapport

Les consultants nationaux et internationaux finaliseront le rapport.

*Résultat direct:* Rapport final sur la chaîne pénale au Mali.

# Annexe 4 Format de rapportage chaine pénale

1. Contexte, introduction et méthodologie, présentation globale de la chaîne, présentation globale d'acteurs principaux et secondaires ;

2. Partie 1 : l'enquête de police

- La théorie : acteurs principaux et secondaires : leurs rôles et compétences et le contrôle ; moments de coopération (et hiérarchie) ; position de la victime / suspect / témoins ;
- La pratique : positif et négatif (si possible de façon chronologique) et raisons pourquoi ça marche et ça ne marche pas bien. Focus aussi sur la position des victimes, suspects et témoins et les relations réelles entre les acteurs. Focus aussi sur le rôle des acteurs secondaires.
- Inclure la garde à vue et le passage à la détention provisoire (acteurs principaux et secondaires, théorie et pratique) ;

3. Partie 2 : l'instruction

- La théorie : acteurs principaux et secondaires : leurs rôles et compétences et le contrôle ; moments de coopération (et hiérarchie) ; position de la victime / suspect / témoins ;
- La pratique : positif et négatif (si possible de façon chronologique) et raisons pourquoi ça marche et ça ne marche pas bien. Focus aussi sur la position des victimes, suspects et témoins et les relations réelles entre les acteurs. Focus aussi sur le rôle des acteurs secondaires ;
- Inclure la détention provisoire (acteurs principaux et secondaires, théorie et pratique) ;

4. Partie 3 : la phase de jugement

- La théorie : acteurs principaux et secondaires : leurs rôles et compétences et le contrôle ; moments de coopération (et hiérarchie) ; position de la victime / suspect / témoins ;
- La pratique : positif et négatif (si possible de façon chronologique) et raisons pourquoi ça marche et ça ne marche pas bien. Focus aussi sur la position des victimes, suspects et témoins et les relations réelles entre les acteurs. Focus aussi sur le rôle des acteurs secondaires.
- Inclure la détention provisoire (acteurs principaux et secondaires, théorie et pratique) ;

5. Partie 4 : l'exécution du jugement

- La théorie : acteurs principaux et secondaires : leurs rôles et compétences et le contrôle ; moments de coopération (et hiérarchie) ; position de la victime / suspect / témoins ;
- La pratique : positif et négatif (si possible de façon chronologique) et raisons pourquoi ça marche et ça ne marche pas bien. Focus aussi sur la position des victimes, suspects et témoins et les relations réelles entre les acteurs. Focus aussi sur le rôle des acteurs secondaires.
- Inclure la détention provisoire (acteurs principaux et secondaires, théorie et pratique) ;

6. Aspects systémiques : un résumé des plus grands problèmes, bonnes pratiques et opportunités systémiques.

# Annexe 5 Méthodologie Etude sur les conditions de création des cellules d'appui aux poursuites judiciaires

## INTRODUCTION

L'étude se fera en deux étapes distinctes. Dans la première étape les consultants nationaux et internationaux se concentreront sur l'étude consolidée du contexte. Cette étape pourra commencer parallèlement avec l'étude sur la chaîne pénale.

La deuxième étape se concentrera plutôt sur les cellules d'appui technique (dans le contexte de la crise et comme mécanisme permanente). Cette étape aura besoin des données de l'étude de la chaîne pénale. L'étape commencera donc au moment que le premier rapport provisoire de l'étude sur la chaîne pénale sera publié.

## PREMIERE ETAPE : ANALYSE DU CONTEXTE

### 1. Étude de documents

L'étude de documents portera sur les évènements durant la crise. Il n'est pas exclu que cela reviendra aussi à expliquer le contexte dans lequel la crise à pu parvenir. Les documents essentiels sont ceux qui sont publié par les organisations Maliennes (dont la CNDH), mais aussi les documents pertinents d'organisations internationales (International Crisis Group, Amnesty International, Human Rights Watch etc.) et l'ONU.

*Responsabilité*
La responsabilité pour la collecte de documents réside chez les consultants nationaux. Néanmoins il est crucial que le PDH joue un rôle de coordinateur. Le PDH devra en effet consulter un grand nombre d'institutions et experts pour collecter les documents pertinents.

Les experts internationaux contribueront la documentation qu'ils ont et les mettront à la disposition des consultants nationaux.

*Résultat direct :* Bibliographie consolidée nationale et internationale sur les événements au Mali.

### 2. Entretiens

Pour compléter l'information écrite il sera important de consulter quelques experts nationaux et, si possible, internationaux. Pour ce qui est d'experts nationaux on peut penser aux individus responsables au sein d'ONG pour la collecte de données (Deme So, CNDH, Amnesty Mali, ASF Mali etc.) et des experts au sein des ministères (justice, sécurité,

défense), mais aussi des universitaires et journalistes.

Les entretiens serviront à compléter et vérifier l'information dans les documents.

*Responsabilités*
Le PDH pourra faciliter la liste d'individus. Les consultants nationaux et internationaux proposeront des individus et se mettent d'accord sur une liste définitive.

*Résultat direct*
Une analyse de contexte consolidée.

### 3. *Validation de l'analyse du contexte*

Pour pouvoir entamé l'étape suivante il faut valider l'analyse du contexte. Cela peut se faire dans un atelier avec différents acteurs nationaux (administration, ONG) et internationaux (Munisma, et bailleurs).

*Résultat direct :* Un rapport du contexte validé.

## DEUXIEME ETAPE : LES CELLULES COMME APPUI TEMPORAIRE

### 1. *Petit compte rendu d'expériences internationales*

Les consultants internationaux vont faire un rapport de maximum 5 pages avec quelques expériences internationales avec des cellules spécifiques pour travailler sur des crimes complexes et spécifiques par rapport à une situation de conflit.

*Résultat direct :* rapport de max. 5 pages sur expériences internationales.

### 2. *Rapport sur la chaîne pénale*

En plus du rapport sur les expériences internationales, les consultants vont aussi utiliser le rapport sur la chaîne pénale. De cette façon on peut utiliser l'expérience internationale tout en inscrivant les cellules dans le contexte spécifique national Malien.

*Résultat direct :* Résumé de données pertinentes de l'étude de la chaîne pénale.

### 3. *Construction de scénarios*

La deuxième étape se concentre sur les cellules comme mécanisme temporaire répondant à des –besoins spécifiques dus à la crise. L'étape se concentre sur 2 dimensions :

- Temporel : court terme et long terme ;
- Place dans la chaîne : mécanisme de support aux acteurs de la chaîne pénale et mécanisme opérationnel autonome.

Ceci se traduit en 4 axes de recherche en 4 scénarios possibles pour les cellules (voir aussi format de rapportage) :

- Court terme – mécanisme de support ;

- Court terme – mécanisme autonome ;
- Long terme – mécanisme de support
- Long terme – mécanisme autonome.

*Méthodologie générale*
Ces quatre axes seront étudiés par les consultants nationaux en tenant compte du contexte (étape 1) et les résultats du rapport provisoire sur la chaîne pénale. Les consultants internationaux et nationaux ajouteront à ces données leurs connaissances et expériences de réponses similaires dans des situations de crise dans d'autres pays (par exemple les cellules spécifiques au RDC, les cellules au Rwanda et l'utilisation de Frontline Justice en Haïti).

*Méthodologie spécifique : scénarios*
Les consultants nationaux vont décrire un scénario par axe en se focalisant sur les aspects administratifs et opérationnels dans chaque axe. Cela sera fait dans au moins deux ateliers séparés. Dans chaque atelier deux scénarios seront décrits. Le premier atelier se concentre sur le court terme (en décrivant un scénario pour le mécanisme de support et un scénario pour le mécanisme autonome).

Un atelier scénario regroupe un nombre d'acteurs dans la chaîne pénale (+ administration). L'atelier part de la base du contexte (phase 1), le rapport sur les expériences internationales (voir ci-dessus) et regarde différents aspects d'une cellule ou de cellules d'appui dans une situation particulière. La faisabilité ne doit pas faire partie des premières délibérations. On fait un scénario idéal sur la base des besoins du contexte et des acteurs. Or on décrit, sur la base de données du contexte et de l'étude de la chaîne pénale trois degrés dans le scénario idéal :

- Le scénario idéal ;
- Le scénario régulier (interprétation réaliste de la faisabilité) ;
- Le scénario le moins idéal (worst case scenario) ou minimal que puisse être adopté.

Chaque axe conclura par ces trois scénarios décrits. Pour chaque axe il y aura deux ateliers avec des individus différents (qui peuvent représentés des acteurs identiques). Le deuxième atelier aura la même dynamique et conclura avec trois types de scénarios aussi par axe.

Les scénarios seront synthétisés par les consultants nationaux. A la fin il y aura par axe trois scénarios de niveaux différents par axe. (pour une description plus détaillée de la méthodologie ci-dessous).

Un scénario décrit le fonctionnement d'une cellule ou de cellules d'appui avec mandat et acteurs. Chaque scénario inclura une estimation des ressources nécessaires (physique et financières) ; les profils et aptitudes des acteurs ; les menaces ; les problèmes potentiels et leurs risques ; et l'impact de ces risques.

*Résultat direct*

- Un scénario synthétisé par axe ;
- Chaque scénario connaît trois niveaux (idéal, régulier, plus mauvais) ;
- Scénarios décrits dans un rapport synthétisé et partagé avec les consultants internationaux.

### 4. *Validation de scénarios : les cas d'études*

Les consultants nationaux et internationaux développent deux cas d'études pour valider les scénarios. Un cas d'étude portera sur un auteur présumé de crime grave dans le nord,

rebelle ou djihadiste. Un autre cas d'étude portera sur un suspect militaire Malien (soit pour crimes au nord, soit au sud).

L'objectif de ces cas d'études est de vivre en réel les scénarios. Les scénarios seront écrits comme jeu de rôle avec les vrais acteurs présents dans l'atelier. On 'joue' les phases de l'enquête de façon à identifier la viabilité du scénario.

A la fin de chaque cas d'étude on récapitule et conclue ce qui allait bien et ce qui n'allait pas bien. On complète et/ou corrige les scénarios alors.

*Résultat direct*

- Scénarios validés ;
- Rapport synthèse sur les scénarios partagé avec les consultants nationaux.

## TROISIEME ETAPE : LES CELLULES COMME APPUI PERMANENT

### 1. *Etude de documents*

Document principal est l'étude sur la chaîne pénale. C'est de cette étude qu'on retire des leçons par rapport au fonctionnement de la chaîne pénale et on identifie les besoins à court terme et long terme de renforcement. Dans cette étape on identifie l'usage possible de cellules spécifiques qui peuvent, à partir des résultats de l'étude sur la chaîne pénale, renforcer la chaîne pénale à court terme (à partir des problèmes les plus urgents), puis à long terme.

### 2. *Construction de scénarios*

Idem que ci-dessus sous étape 2.

### 3. *Validation de scénarios : cas d'études*

Idem ci-dessus.

## QUATRIEME ETAPE : RAPPORTAGE PROVISOIRE ET FINAL

Le rapport à la fin de l'étape 3 sert de rapport provisoire. Ce rapport sera partagé avec les commanditaires de l'étude. Dans un atelier les consultants nationaux (et peut-être internationaux) pourront présentés leurs commentaires et questions. Les remarques seront au plus possible intégrées dans le rapport final.

*Résultat direct :* Rapport final

# Annexe 6 Format de rapportage cellules d'appui

## 1. INTRODUCTION

Explication des objectifs de l'étude;
Lien avec l'étude sur la chaîne pénale ;
Qu'est-ce qu'un mécanisme et quelles mécanismes seront étudiées (mécanisme d'appui temporaire à court terme et à mi/long terme (et mécanismes de support ou autonome) et mécanisme d'appui permanent à court terme et mi/long terme).

Explication que l'étude se base sur une méthodologie participative (voir chapitre 2) dont les résultats seront décrites dans les chapitres 5 et 6, sur une analyse du contexte (chapitre 3) et les expériences internationales (chapitre 4).

1 page max.

## 2. METHODOLOGIE

Explication (résumé) de la méthodologie.

½ page max. (et méthodologie en annexe)

## 3. ANALYSE DU CONTEXTE

Le besoin d'étude de mécanismes d'appui est, notamment, dû aux événements de 2013. Une combinaison de facteurs a contribué à la crise et à d'importantes violations de droits de l'Homme, aussi bien au Nord, qu'au Sud. Dans ce chapitre ce contexte sera décrit brièvement se focalisant aussi bien sur le contexte politique et les violations de droits de l'Homme connues. Quant aux causes de la crise, elles seront décrites brièvement de façon objective.

Une compréhension commune du contexte est essentielle, puisque cela explique dans quel contexte les mécanismes sont censés fonctionner et sur quels crimes les mécanismes doivent se concentrer.

2-4 pages maximum.

## 4. EXPERIENCES INTERNATIONALES

Quelques expériences internationales se concentrant sur différents types de mécanismes utilisés dans d'autres pays aussi bien comme appui temporaire, que permanent.

Chaque mécanisme (minimum 3) sera décrite, puis les avantages et désavantages seront

décrits.

5 pages max.

## 5. MECANISMES D'APPUI : TEMPORAIRE

4 scénarios seront décrits :

- Court terme : mécanisme de support (par exemple : support logistique rapide pour coordonner l'enquête effectué par les acteurs traditionnels de la chaîne pénale ou pour traiter les plaintes administrativement) ;
- Court terme : mécanisme autonome (par exemple incluant une équipe autonome d'enquête ou incluant un procureur spécialisé dans les crimes graves ou un mécanisme qui peut directement de façon autonome donné une réparation rapide) :
- Mi/long terme : mécanisme de support (par exemple : une équipe administrative qui aide les juges/procureurs dans l'instruction et le jugement ou une équipe de coordinateurs de tous les acteurs qui participent dans le jugement de crimes graves) ;
- Mi/long terme : mécanisme autonome (par exemple un tribunal spécial).

Pour chaque scénario une description sera faite des objectifs principaux (par exemple : pour le court terme les objectifs principaux seront : réparation rapide de victimes de crimes graves ou simples et début d'enquête de crimes graves). Puis on décrit les aspects administratifs et opérationnels. Cette description contient au moins une description des acteurs, leurs relations, rôles et responsabilités.

Pour chaque scénario un tableau sera développé avec les (possibles) avantages, (possibles) désavantages, (possibles) obstacles dû à l'état actuel de la chaîne pénale (ou contexte politique) et possibles actions pour surmonter les obstacles.

Chaque scénario sera décrit en 1 ½ pages max.

## 6. MECANISMES D'APPUI : PERMANENT

Quand on parle de mécanisme permanent on veut dire : mécanisme d'appui qui fonctionnera au sein de la chaîne pénale indépendamment de la crise. Ces mécanismes répondront donc à un besoin plus généralisée d'appui à la chaîne pénale (il se peut que le besoin d'une cellule d'appui spécifique fera partie des recommandations dans l'étude de la chaîne pénale).

Si des scénarios ont été développés pour ces mécanismes la description de ces scénarios dans ce rapport sera identique à celle dans le chapitre 5. Une description sera faite sur les mêmes axes que pour les cellules d'appui pour faire face aux crimes commises lors de la crise :

- Court terme : mécanisme de support (par exemple : mécanisme de coordination rapide ou mécanisme regroupant le support administratif) ;
- Court terme : mécanisme autonome (par exemple un mécanisme de contrôle d'acteurs dans la chaîne pénale) ;
- Mi/long terme : mécanisme de support (par exemple : coordination permanente ou un mécanisme qui regroupe des acteurs administratifs qui doivent mieux communiquer) ;
- Mi/long terme : mécanisme autonome (par exemple : mécanisme de contrôle

permanent ou mécanisme autonome de formation).

Il se peut que pendant l'étude la description de 4 scénarios ne paraît pas pertinente. On peut donc décrire moins de scénarios. Par exemple que des mécanismes d'appui à court ou mi/long terme.

Chaque scénario sera décrit en 1 ½ pages max.

# CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

## Annexes

- Bibliographie ;
- TdR ;
- Méthodologie ;
- Conclusions et recommandations de l'étude de la chaîne pénale.

# Annexe 7 Rapports provisoires des experts nationaux

MINISTERE DE LA JUSTICE

SYSTEME DES NATIONS UNIES

Programme Conjoint des Nations Unies d'Appui à la Promotion des Droits de l'Homme au Mali (PDH)

# ETUDE

## « EVALUATION DES CAPACITES DE LA CHAINE PENALE »

*(CONCLUSIONS PROVISOIRES POUR LA VALIDATION)*


**Experts Nationaux**

**Maître Arandane TOURE Avocat au Barreau du Mali**
**Dr Daouda KONE, Sociologue**
**Mme MAÏGA Fatoumata S DICKO, Magistrat**

# Table de matières

Introduction ..... 4
**I. Les problèmes ..... 5**
A.Moyens matériels : ..... 5
B.Mode de recrutement et formation des acteurs : ..... 5
C.Ethique / contrôle/sanctions : ..... 5
D.Coordination et leadership : ..... 6
E.Qualité technique du travail dans les phases de la chaîne pénale : ..... 6
F. Respect des droits des justiciables ..... 7
G.Corruption ..... 7
H.La perception des justiciables ..... 8
**II.Bonnes pratiques** ..... 9
A.Informatisation de la gestion des dossiers judiciaires : ..... 9
B.en attendant le casier judiciaire : ..... 9
C.Interaction Parquet et Huissier : ..... 9
D.Institution de Substitut et Juge au siège de permanence pour gérer les procédures de CI et de FD (TPI commune V de Bamako) ; ..... 9
E.Le recours à la procédure de dessaisissement de juge d'instruction : ..... 9
F.Formation du personnel greffier et même magistrat en matière d'exécution de jugement pénal : ..... 9
G. Recensement des scellés des juridictions pour soit les restituer, détruire ou en organiser la vente (exemple du parquet d'instance de Kayes) ; ..... 9
H. Rencontre entre acteurs de la justice et populations : ..... 9
**III.Recommandations** ..... 10
A.Recommandations générales : ..... 10
1.Mise en place de cellules : ..... 10
2.Financement du changement : ..... 10
3.Formation ..... 10
4.Une Bibliothèque par juridictions ou unités d'enquête : ..... 11
5.Audit de la gestion des frais de justice criminelle : ..... 11
6.Restituer à l'Inspection Judiciaire ..... 11
7.Mise en œuvre des mécanismes de contrôle et de sanction ..... 11
8.Gestion plus équitable et juste du plan de carrière des magistrats et au mérite: ..... 11

B.Recommandations spécifiques aux différentes phases de la chaine pénale ..... 11
1.L'Enquête : ..... 11
2.Parquet : Les chefs de parquet doivent veiller à l'exercice effectif de leur leadership sur les OPJ ..... 12
3.Instruction : ..... 13
4.Jugement : ..... 14
5.Exécution des jugements : ..... 14
C.Recommandations en direction de la population ..... 15
1.Information / Formation permanente sur l'organisation de la justice en direction du public. ..... 15
2.Etablissement d'un lien pérenne de collaboration entre la chaine pénale et la chaîne communautaire par des dispositifs acceptés par tous. ..... 15
3.Mise en place effective des Bureaux d'accueil, orientation et appui-conseil des justiciables dans toutes les juridictions ..... 16
4.Prévoir des dispositions fonctionnelles et/ou législatives pour assurer aux différentes parties le même niveau d'exercice de leurs droits ..... 16

## Introduction

L'étude a procédé à l'évaluation des capacités des acteurs de la chaîne pénale. Cette évaluation a concerné les différents niveaux de la chaîne que sont :

- l'enquête ;
- l'instruction ;
- le jugement ;
- l'exécution du jugement ;
- la perception des justiciables.

Elle s'est volontairement focalisée sur la chaine pénale ordinaire. Elle a préféré exclure de son champ la chaine pénale spécifique à certaines matières comme la chaine pénale de la minorité pénale, la chaine pénale relative à la lutte contre les stupéfiants. Chacune de ces chaines en soi mérite en notre sens une étude spécifique en raison aussi bien de ces acteurs que des structures impliquées qui ne se retrouvent pas forcément dans la chaine pénale ordinaire.

Par ailleurs l'étude a concerné un échantillonnage des juridictions et d'acteurs enquêtés de manière à lui conférer une certaine légitimité nationale. Ainsi, en plus de Bamako, les entretiens ont été effectués à Kayes et Mopti. Du fait de la situation particulière dans le Nord (non redéploiement effectif de l'administration, questions sécuritaires…), l'équipe d'Experts n'a pu faire le déplacement.

Conformément à ses termes de références et à la note conceptuelle, elle a consisté à évaluer à travers des entretiens semi structurés et la collecte de données juridiques et judiciaires l'action de chacun des maillons essentiels de la chaine pénale.

L'équipe des Experts nationaux a bénéficié de l'appui méthodologique de Messieurs Servaas FEIERTAG et Jan de VRIES, Experts internationaux du Centre de Coopération Juridique Internationale (CILC) du royaume des Pays Bas.

Comme résultats, en plus de mettre en exergue, les problèmes systémiques qui affectent le fonctionnement de la chaîne pénale et nourrissent ses dysfonctionnements, l'étude a formulé des recommandations et signalé des bonnes pratiques pouvant être dupliquées.

Le présent document qui devra de document travail lors de l'atelier de validation s'articule en trois (3) parties : les problèmes **(I),** les bonnes pratiques **(II)** et les recommandations **(III)**.

# I. Les problèmes

## A. Moyens matériels :

Le constat fait par l'étude est sans appel :

- Les locaux qui reçoivent les activités de l'ensemble des acteurs de la chaîne pénale ne sont ni adaptés, ni suffisant encore moins aménagés dans les normes pour fournir le minimum de confort pour l'exercice de leurs missions dans le respect des règles que le cadre institutionnel et législatif leur imposent ;
- La quasi inexistence de moyens de transports, d'équipements bureautiques et informatiques et de budget de fonctionnement viable aussi bien pour les magistrats que les autres auxiliaires de justice pour l'exécution des tâches qui leur sont assignées et l'établissement des documents permettant le suivi/contrôle de leurs pratiques professionnelles ;
- La non disponibilité des textes de lois et règlements applicables, pour s'y référer au besoin, dans les juridictions et des différentes unités d'enquête ;

Cette situation amène les serviteurs de la justice, aux différents niveaux, à utiliser des moyens de façon informelle, mobilisés soit par eux-mêmes ou par l'une des parties. Ce qui est de nature à réduire considérablement la qualité du travail dès le début des enquêteurs en termes d'objectivité.

## B. Mode de recrutement et formation des acteurs :

Les acteurs dans une grande majorité, attestent que parmi les causes du dysfonctionnement du service public de la Justice en général et de la chaine pénale en particulier, figurent :

- Le mode de recrutement qui a prévalu ces dernières années ;
- la mauvaise formation de base des jeunes magistrats, greffiers et autres auxiliaires de justice ;
- l'absence quasi-totale de formation continue de l'ensemble du personnel de la Justice ;
- l'adoption de nombreux textes importants non disponibles et sur lesquelles des formations n'ont pas été faites dispensées ;
- l'inefficacité des séminaires dits de formation continue, qui sont souvent organisés, en raison de l'inadéquation et non pertinence des thèmes traités ainsi que de la fréquence et des conditions d'organisation des sessions.

## C. Ethique / contrôle/sanctions :

Il est un sentiment établi que le comportement éthique des acteurs (police judiciaire et services de la Justice) est loin d'être acceptable. Cependant le cadre juridique et institutionnel existe et est fort.

- Ce cadre juridique et institutionnel n'est pas appliqué dans la pratique ;
- A tous les niveaux il existe un manque de surveillance et un manque de sanctions effectives quand des irrégularités sont constatés ;
- Le système manque de motivation pour effectuer un contrôle effectif et routinier. Il n'y a pas d'indication claire que le mérite est pris en compte ou que des sanctions sont prises en cas de constat d'irrégularités ou de fautes professionnelles avérées ;
- Ce manque de contrôle et sanction facilite la corruption.

Le service public de la justice connaît actuellement une crise morale sans précédent et il est urgent d'activer les mécanismes de contrôle et de sanctions qui sont en vigueur mais qui reste inappliqués.

### D. Coordination et leadership :

- Le leadership n'est pas forcément récompensé. Il ne semble pas y avoir d'évaluation des performances objectives basée sur les résultats, ce qui émousse au fil du temps le leadership établit ;
- Manque de coordination de tous les acteurs. Ce problème se pose au sein de chaque étape et au passage d'une étape à l'autre. Les seuls moments de communication entre les acteurs est administratif. Or l'étude a établi que les documents administratifs pour faciliter cette forme de communication ne sont pas tous aux normes, pas toujours correctement renseignés et/ou ne sont pas transmis à temps ou pas du tout ;
- Aucun moment de rencontre formel, régulier et pérenne n'est institué entre les acteurs.

Il est à souligner que là où un acteur montre un certain leadership (procureur ou Président de Tribunal) et met en œuvre la coordination entre les acteurs (par exemple à Kayes ou la Commune V de Bamako), on observe des effets positifs sur la communication entre les acteurs, sur le contrôle des acteurs et leur travail, la mise en œuvre des obligations administratives. Ceci impacte positivement sur l'efficacité et le respect des procédures.

### E. Qualité technique du travail dans les phases de la chaîne pénale :

La qualité technique du travail est une problématique, principalement au niveau de l'enquête mais aussi des autres étapes, soulignée par l'ensemble des acteurs.

- La capacité technique des acteurs primaires dans la chaîne pénale (entre autres OPJ, procureurs, substituts, juges d'instructions, régisseurs, juges de fonds) et leurs auxiliaires de justice est généralement faible ;
- Ceci s'observe à la fois par les connaissances restreintes de la loi et des procédures et les moyens restreints pour faire un travail efficace ;
- S'explique aussi par le manque de motivation pour faire un travail de bonne qualité. Puisqu'il n'y a pas de sanction dans le système pour un mauvais travail, ni de récompenses pour un travail objectivement bien fait ;
- La mauvaise qualité technique du travail est cause de manque de diligence et aussi de transparence de la procédure ;
- Le système propose des moyens de correction, mais ces moyens ne sont pas utilisé de façon structurelle ;

Dans son ensemble le système, du fait de ce problème de qualité du travail, se trouve être vulnérable à des écueils comme l'abus de pouvoir et la corruption.

## F. Respect des droits des justiciables

La violation ou non respects des droits justiciables est une question que l'on retrouve à chaque étape de la chaîne.

- Les erreurs qui sont faites par les acteurs dans la chaîne pénale dès le début de l'enquête ne sont pas corrigées. Ces erreurs ne sont généralement ni corrigés à l'intérieur de l'institution impliquée, ni par un autre acteur dans la phase, ni par d'autres acteurs dans les phases suivantes qui sont chargés d'effectuer ce contrôle ;
- Les conséquences des erreurs et de la mauvaise qualité sont généralement subies par les personnes mises en cause ou les plaignants. Ceci est d'autant plus grave si ces personnes sont détenues ;
- Le fait que les cas ne sont pas résolu dans les délais et qu'il n'y a en général pas beaucoup de transparence par rapport à la décision prise (ou le manque de décision prise), affecte la perception des plaignants qui indiquent avoir le sentiment qu'il y a impunité ;
- L'impression est que la détention n'est pas utilisée seulement comme exception dans les cas extrêmes. La détention semble être utilisé de façon plutôt courante et étendue de façon automatique, sans prendre en compte les droits des prévenus ;
- Il semble que les possibilités de contrôle pour respecter les droits des prévenus ne soient pas appliquées. De nouveau ce manque de contrôle affecte de manière négative surtout les prévenus détenus ;
- Il n'y a pas de présence d'assistance judiciaire à différents étapes de la chaîne pénale ; Ceci est une cause majeure du non-respect des droits des personnes mise en cause.
- Se rajoute à cela le fait que les justiciables n'ont qu'une connaissance très limitée de leurs droits et devoirs ;
- De plus les aveux des personnes mises en cause semble être souvent l'unique élément de preuve dans les poursuites ;

La combinaison de ces facteurs laisse les personnes interpellés très vulnérables à des abus de pouvoirs, la corruption et des violations de leurs droits toutes choses qui impactent les conditions de la détention.

## G. Corruption

Dans la mise en œuvre du système il y a des opportunités multiples de corruption. Le profit potentiel de cette corruption peut être considéré comme étant plus grand que la possibilité de sanction tout au long de la chaîne.

- Le manque de contrôle dès les premiers moments de l'enquête, le manque de connaissance des justiciables et le manque d'assistance judiciaire créent dès à ce premier stade des opportunités de corruption ;
- Ces moments se multiplient puisque dans toutes les phases on trouve un manque de contrôle et un manque d'assistance judiciaire. De plus, il est à ajouter qu'au fur et à mesure que l'on avance dans la chaîne pénale, le nombre d'acteurs et les moments de transactions se multiplient faisant jouer un rôle important à des acteurs non judiciaires.

La combinaison de tous ces facteurs vulnérabilise la chaîne pénale au fléau de la corruption et participent à surfaire la perception de « système complètement corrompu ».

## H. La perception des justiciables

- L'impunité et l'injustice sont deux sentiments exprimés par les justiciables consultés ;
- Le fonctionnement de la justice au Mali le problème de communication avec les justiciables déjà noté dans d'autres études a été confirmé. Il y a très peu de communication ouverte, transparence et explications par rapport au travail de la chaîne pénale, sa performance ou son fonctionnement ;
- Ceci rajoute au sentiment d'impuissance des justiciables vis-à-vis la justice et l'incompréhension sur les décisions ou manque de décisions prises, et renforce à son tour le sentiment d'injustice et impunité chez la population de façon large au-delà de ceux qui ont eu à faire à la chaîne pénale.

## II. Bonnes pratiques

Il est important de noter qu'il existe de très bonnes pratiques nationales dont la duplication peut être envisagée en attendant la mise en œuvre d'actions plus importantes.

### A. Informatisation de la gestion des dossiers judiciaires :

Le Registre des Dossiers Judiciaires (RDJ) est bien maitrisé par les greffiers. Il y a la nécessité d'étendre l'installation du Registre des Dossiers Judiciaires à toutes les juridictions du Mali. Ce logiciel de gestion des dossiers de justice est gage de traçabilité, permet une conservation de l'historique du dossier ainsi que du passé pénal des prévenus qui y ont été mentionné.

Le RDJ est un bon socle pour l'informatisation de la justice ainsi que la mise en place d'un casier judiciaire centralisé. Pour sa fiabilité, il sera nécessaire en ce moment d'étendre le dispositif du RDJ jusqu'au niveau de la Cour Suprême. Ce qui permettra d'obtenir l'exhaustivité du parcours des dossiers de la chaine pénale en un clic.

### B. en attendant le casier judiciaire :

Pour déterminer de manière fiable le passé pénal des personnes déférées devant sa juridiction, le casier judiciaire n'étant pas tenu, le PR se réfère au registre de condamnations (d'écrou) tenu au niveau des lieux de détention. La sphère est limitée certes mais a le mérite de communiquer des informations fiables et à jour.

### C. Interaction Parquet et Huissier :

Cette bonne pratique est celle de « **l'huissier près le tribunal** ». Elle consiste à réquisitionner dans le cadre de la coordination, un huissier le plus proche du tribunal et disponible, presque de permanence. Il est sollicité dès que les unités d'enquête défèrent des suspects pour leur servir immédiatement les citations formalisées lorsque la procédure de citation directe est utilisée. Ce qui réduit beaucoup l'usage des mandats de dépôt décerner très souvent pour crainte de non représentation des mis en cause. Mais surtout permet le désengorgement des juridictions. En effet, même si après les parties ne comparaissent pas, le dossier peut être retenu pour être jugé.

### D. Institution de Substitut et Juge au siège de permanence pour gérer les procédures de CI et de FD (TPI commune V de Bamako) ;

### E. Le recours à la procédure de dessaisissement de juge d'instruction :

### F. Formation du personnel greffier et même magistrat en matière d'exécution de jugement pénal :

Le PR (TPI commune V Bamako) a eu l'idée de faire appel à un ancien Greffier en chef pour former les greffiers sur la procédure d'exécution des jugements pénaux ainsi que le listing des pièces d'exécution desdits jugements.

### G. Recensement des scellés des juridictions pour soit les restituer, détruire ou en organiser la vente (exemple du parquet d'instance de Kayes) ;

### H. Rencontre entre acteurs de la justice et populations :

Des Mairies (Commune 1 et Commune 2) ont eu l'initiative d'organiser des rencontres entre acteurs et quelques représentants de la population sur les questions de sécurité. Ces bonnes initiatives peuvent avoir un impact limité du fait qu'elles ont été organisées dans l'urgence et que toute la chaîne communautaire n'était pas représentée.

## III. Recommandations

Nous faisons trois (3) types de recommandations : générales, spécifiques et en direction des populations. Nous les avons faites les plus complètes et concrètes afin que la mise en œuvre de chacune d'entre elles soit un signal assez précis et de nature à aider les acteurs de la chaine pénale et les justiciables à une reprise de confiance dans une justice pénale efficace qui tienne compte de leurs besoins, droits et devoirs.

### A. Recommandations générales :

#### 1. Mise en place de cellules :

Cependant que cette partie est prise en charge par une autre étude, pour faire face aux défis urgents, nous recommandons la mise en place de cellules d'appui au fonctionnement de la chaîne pénale.

Parmi elles nous en suggérons deux. La première, « de veille à la dotation en moyens matériels et à leur bon usage » et la seconde à la compétence « d'observation du respect des règles d'éthique professionnelle ».

Elles devront être précisées dans les missions, composition et moyen de fonctionnement.

Annuellement, elles feront rapport et proposerons les mesures correctives des manquements observées.

Leur composition prendront en compte l'ensemble des acteurs de chaque niveau de la chaîne pénale, ainsi que les justiciables à travers les organisations de la société civile qui les représentent.

#### 2. Financement du changement :

Pour effectuer des changements au niveau du fonctionnement de la chaîne pénale il est indispensable de renforcer les moyens matériels mis à sa disposition et aussi les ressources financières pour son fonctionnement. Pour cela une piste serait d'augmenter le pourcentage réservé par le budget national au fonctionnement de la chaîne pénale. Cela devrait contribuer à l'amélioration structurelle des conditions de travail.

L'intervention des partenaires au développement dans la chaîne pénale devrait être dirigée vers la création de conditions pour la pérennisation du changement à travers un appui de nature adéquate.

#### 3. Formation

Recenser dans le CPP, tous les droits et devoirs de chacun des acteurs du procès pénal dans toutes ses phases et organiser une formation sur ces thématiques :

- Droits et devoirs de la Partie civile dans le procès pénal ;
- Droits et devoirs de la personne poursuivie dans le procès pénal ;
- Droits et devoirs du témoin… ;

Même dans les écoles de formation des acteurs de la chaine pénale, ces thématiques doivent être enseignées.

- Revoir la formation des OPJ et magistrats en y intégrant des formations en police judiciaire pour les OPJ surtout en priorité ;

- La formation continue pour les OPJ et Magistrats sur les nouveaux textes ;

- Veiller à l'organisation de séance de restitution des formations au sein des unités d'enquêtes et juridictions pour une mise à niveau de tous les magistrats des juridictions et les faire profiter ainsi des formation organisée ;

- Veiller au choix de la personne pour subir la formation continue et s'assurer de ses capacités intellectuelles de restitution.

**4. Une Bibliothèque par juridictions ou unités d'enquête :**

Construction de Bibliothèque au niveau de chacune des juridictions et en garantir l'accessibilité à tous les acteurs et auxiliaires de justice sous le contrôle et la gestion administrative d'un Bibliothécaire recruté à cet effet ;

**5. Audit de la gestion des frais de justice criminelle :**

Pour en évaluer toutes les poches de dépenses inutiles ou moins justifiées au regard des priorités du moment et une réutilisation plus appropriées et utiles.

6. **Restituer à l'Inspection Judiciaire** son rôle primaire et non seulement l'utiliser pour des contrôles ponctuels de faits signalés. La doter en conséquence pour lui permettre d'assumer ses missions efficacement. Exploiter les rapports d'inspection pour en tirer toutes conséquences de droit utile au bon fonctionnement de la chaine pénale spécifiquement.
7. **Mise en œuvre des mécanismes de contrôle et de sanction** de tout manquement des acteurs de la chaine pénale.

**8. Gestion plus équitable et juste du plan de carrière des magistrats et au mérite:**

A travers l'exploitation effective du parcours, des rendements, des notations des magistrats et des rapports d'inspection.

**B. Recommandations spécifiques aux différentes phases de la chaine pénale**

**1. L'Enquête :**

a) Faire coter et parapher tous les registre utilisé dans les unités d'enquête par le Président du tribunal compétent conformément à la Loi ;
b) Nécessité d'insister sur le fait que conformément aux dispositions du CPPM (articles 31 à 52), le Procureur de la République est le destinataire des PV d'enquête et apprécie la suite à leur donner. Une unité d'enquête doit se limiter à enquêter sous la direction du PR et lui transmettre le PV d'enquête. Il n'a pas à régler à son niveau sauf autorisation du PR ;

c) Instaurer la coordination entre les autorités judiciaires et les autorités sanitaires à travers des rencontres pour l'examen médical des suspects ou victimes d'agressions et la délivrance de certificat médicaux. Mais aussi la communication aux compagnies d'assurance d'une copie du PV d'accident pour l'obtention réelle

d'information sur la fiabilité de la police d'assurance et la prise en charge rapide des assurés et leurs victimes ;

d) Cultiver le reflexe systématique chez les OPJ pour saisir à travers des réquisitions à personne qualifiées (médecin, huissiers) ou à travers le parquet (opérateur de téléphonie) pour la prise en charge à temps et la collecte efficace d'indices ou éléments de preuve utiles pour la suite de la procédure ;

e) Prévoir une dotation pour la prise en charge des GAV qui n'ont pas de parents répondants pour s'en charger. Avant la MCA assurait ce service. Mais l'augmentation de sa propre population carcérale a fait qu'elle s'en est déchargée ;

f) Eviter les mesures de GAV seulement pour vérification d'identité ;

g) Audition des témoins dans les meilleures conditions et avec le plus de diligence possible pour ne pas les décourager dans l'accomplissement de leur acte citoyen au risque sans contrepartie personnelle de perte de temps, de gain d'argent, d'absentéisme au service… ;

h) Veiller à l'exécution correcte et diligente des délégations judiciaires (recherches pour convocation et exécution de mandats d'arrêts) et établir au besoin un PV de recherche infructueuses pour permettre au magistrat de finaliser des procédures en cours et bloqués dans l'attente des retours de Délégation judiciaire ;

i) La dotation en matériel informatique de la plupart des unités d'enquête ainsi que la dotation nécessaire à leur maintenance ainsi qu'en matériel roulant et les frais d'entretiens.

**2. Parquet : Les chefs de parquet doivent veiller à l'exercice effectif de leur leadership sur les OPJ**

a) Effectuer des visites inopinées dans les unités d'enquêtes le plus fréquemment possible, même les weekends ;

b) Pour les unités d'enquête proches de leur juridiction d'attache, le problème ne se pose pas. Mais pour les autres, en raison du manque de personnel et de véhicule disponible, il y a la nécessité de procéder à l'orientation rapide du PV pour libérer les OPJ à temps qui sont généralement attendus au service pour d'autres tâches ;

c) Tenir des conférences de parquets avec les juridictions relevant des Procureurs (PR et PG) ;

d) Désigner un substitut de permanence durant le weekend pour gérer la remontée permanente des informations des OPJ au parquet et éviter aussi d'éventuels abus pendant le weekend end ;

e) Des visites inopinées du parquet même les weekends ;

f) Veiller à la remontée quotidienne des feuilles de violons à leur niveau et donc veiller à les faire tenir par les unités d'enquêtes ;

g) Prendre toutes les dispositions pour faciliter la notification des CSS au plaignant afin de leur permettre de recourir à d'autres voies d'accès à la justice ;

h) Encourager le recours aux procédures rapides (comparution immédiate et flagrant délit) chaque fois que l'affaire le permet au niveau de toutes les juridictions du Mali. Bon moyen de désengorgement des juridictions et de réalisation d'économie importante sur le frais de justice criminelle ;

i) Payer dans les délais les frais de délivrance des citations des Huissiers ;

j) Appliquer la médiation pénale conformément à la loi avec la tenue de registres à cet effet ;

k) Mettre à la disposition des juridictions les fonds afférents à la mise en œuvre de la médiation pénale et procéder à la désignation des médiateurs pénaux.

l) Veiller à l'établissement correct des cédules de citations à envoyer aux Huissiers pour les citations. Notamment veiller à la collecte juste des données relatives l'identité des parties, à leur adresse exacte et numéros de téléphones et même d'e-mail lorsqu'elles en ont ;

m) Envoyer les dossiers à temps (au moins 3 semaines à l'avance) pour permettre les citations dans les délais ;

n) Payer les frais de citations dans les délais.

**3. Instruction :**

a) Eviter le recours au Garde des juridictions pour servir les convocations. Idem pour les parties civiles, toute chose qui fait suspecter une connivence entre le juge et la partie civile ;

b) Réglementer la pratique du Doyen des juges d'instruction avec un pouvoir de contrôle de l'administration des cabinets d'instruction ;

c) Modifier le Code de procédure pénale pour que l'assistance de l'Avocat soit obligatoire en matière criminelle au moins depuis la phase de l'instruction et non seulement lors des assises ;

d) Veiller à ce que le seul manque d'imprimés de notices mensuelles ne bloque la chaine pénale alors que les moyens de communication permettent de se renseigner sur ses composantes pour en élaborer ;

e) Adopter une loi modifiant le CPPM pour ne permettre la plainte avec constitution de partie civile devant le juge d'instruction qu'après Classement sans suite de la procédure par le parquet. Exigence de production de la pièce de notification de classement sans suite lors de la plainte.

**4. Jugement :**

a) Clarifications, informations et sensibilisation des chefs de parquets et juges au siège sur la pratique de l'homologation de la médiation pénale ;

b) Prendre toutes dispositions utiles pour rendre opérationnelle les peines alternatives à la détention : le TIG et encourager son application par les juridictions de jugements et sa mise en œuvre par la Direction Nationale des Affaires Judiciaires et du Sceau ; doter celle-ci de personnel compétent à cet effet ;

c) Eviter les lenteurs dues au non-respect des dispositions de **l'article 442 CPP**M (rédaction des jugements). En effet, la minute du jugement doit être rédigée, signée et déposée au greffe dans les 7 jours au plus tard du prononcé du jugement. Mais pour un jugement frappé d'appel, ce délai peut se prolonger en raison de la rédaction du rapport d'appel par le parquet ;

d) **Le respect de l'article 443 CPP peut être de nature à réduire les lenteurs.** En effet, selon cet article, « les PR se feront représenter tous les mois les minutes des jugements, et en cas de contravention au présent article, ils en dresseront PV pour être procédé ainsi qu'il appartiendra ». (Exemple : Pression du président de juridiction sur les juges au siège pour la rédaction des jugements en souffrance.)

**5. Exécution des jugements :**

**a) Casier judiciaire :**
Pour le casier judiciaire, sa fonctionnalité sa fiabilité passera forcément par la numérisation locale puis centralisée au niveau nationale des données relatives au casier judiciaire. Toute chose qui permettra en un clic d'avoir des renseignements en un temps record sur le passé pénale et donc l'honorabilité du demandeur du casier judiciaire quel que soit son lieu de naissance.

b) **La refonte** de la loi de 1995 déterminant les tarifs des frais d'acte de justice criminelle : Désignation dans tous les parquets d'un Substitut en charge de l'exécution des jugements de condamnations pénales. Procéder réellement au suivi de l'établissement et de la ventilation des pièces d'exécution des peines et au recouvrement des amendes correctionnelles et de polices par les greffiers;

**c) Institution de Bureau d'exécution des peines dans toutes les juridictions :** Des bureaux d'exécution des peines composés de greffiers formés en cette matière doivent être mis en place dans chaque juridiction. Cette mesure devrait être complétée par l'élaboration de textes permettant la mise en place d'une procédure simplifiée de recouvrement et de paiement volontaire des amendes correctionnelles ou de police.

d) **Formation** des magistrats et greffiers aux techniques d'exécution des décisions pénales

e) **Recenser régulièrement** les scellés et vérifier si les affaires les concernant sont déjà jugées définitivement pour procéder soit à leur restitution, destruction ou vente pour désengorger les cours et locaux des juridictions et unités d'enquêtes.

### f) La détention :

Permettre aux centres de détention de remplir leur mission :

- Formation des régisseurs sur leur rôle dans la mise en œuvre de la chaine pénale ;
- Améliorer de la sécurité dans et autour des centres de détention ;
- Respecter des Droits humains pendant la détention ;
- Renforcer le caractère de réinsertion des centres de détention ;
- Doter les centres de catégorie de personnel indiqué et adapté ;
- Mettre en place une formation adéquate pour le personnel pénitentiaire et assurer sa formation continue ;
- Garantir les moyens de fonctionnement courants ;
- Revoir tous les dossiers de détenus pour mettre à plat les situations carcérales individuelles et rendre leur liberté à ceux qui seraient maintenus en détention en violation des règles de procédures ;
- Utiliser les mesures alternatives (médiation pénale, flagrant délit et la comparution immédiate) prévues par la Loi pour réduire la surpopulation carcérale et les détentions provisoires ;
- Assurer la permanence d'assistance juridique dans les centres de détention afin donner l'opportunité à chaque détenu de pouvoir bénéficier de ses droits.

### g) Huissiers et Avocats :

- Veiller à l'implication des auxiliaires de justice dans l'élaboration des projets et plans d'action de même que dans leur exécution ;
- Les Huissiers doivent veiller à la formation de leurs clercs et agents chargés d'établir et de délivrer les citations.

## C. Recommandations en direction de la population

Il faudrait faire en sorte que la société se réapproprie sa justice, qu'elle connaisse et maîtrise son organisation, son fonctionnement et ses défis.

### 1. Information / Formation <u>permanente</u> sur l'organisation de la justice en direction du public.

Un programme étendu d'éducation civique sur les droits et devoirs des citoyens, par l'utilisation efficiente des médias de masse et des vecteurs traditionnels de communication qui passerait d'abord par la formation des structures de la société civile et des para-juristes. La société civile et les para-juristes devraient de façon structurelle pro-activement informés les citoyens sur.

### 2. Etablissement d'un lien pérenne de collaboration entre la chaine pénale et la chaîne communautaire par des dispositifs acceptés par tous.

L'institutionnalisation de rencontres entre les acteurs principaux de la chaîne pénale au niveau local avec les représentants de la communauté (chefs, leaders religieux et société civile) pour informer les citoyens sur les plus grands problèmes judiciaires, les actions en train d'être mises en œuvre par l'Etat, les résultats et les rôles attendus de chaque parties ;

3. **Mise en place effective des Bureaux d'accueil, orientation et appui-conseil des justiciables dans toutes les juridictions** voire dans les unités d'enquêtes et aussi rendre fonctionnelle de manière efficiente l'assistance judiciaire et l'assistance juridique qui seraient présentes dès la phase de l'enquête

4. **Prévoir des dispositions fonctionnelles et/ou législatives pour assurer aux différentes parties le même niveau d'exercice de leurs droits.**

# Annexe 8 Rapport des experts nationaux sur les cellules d'appui

MINISTERE DE LA JUSTICE

SYSTEME DES NATIONS UNIES

Programme Conjoint des Nations Unies d'Appui à la Promotion des Droits de l'Homme au Mali (PDH)

# ETUDE

## CELLULES D'APPUI A LA JUSTCE PENALE

*(CONCLUSIONS PROVISOIRES POUR LA VALIDATION)*


**Experts Nationaux**

**M. Christian DIASSANA, Magistrat**

**Me Brahima KONE, Avocat**

**Hamidou Younoussa MAIGA, Magistrat**

## Table des matières

I. Introduction ..... 3
II. Analyse du contexte ..... 3
2.1-Le contexte socio-politique de la crise : ..... 4
2 .2.-Le cadre juridique et institutionnel: ..... 10
2.2.1- Les crimes, leurs auteurs et les victimes : ..... 10
2.2.2.-L'arsenal juridique disponible : ..... 12
III.- Les Cellules d'Appui aux poursuites judiciaires ..... 15
3.1.- Les scenarios possibles : ..... 16
3.1.1. Cellules d'appui à la Justice pénale dans le contexte de la crise ..... 16
3.1.1.1 Cellules de coordination administrative et logistique ..... 16
3.1.1.2- Cellules de conseil ..... 17
3.1.1.3. Cellules d'appui technique ..... 18
3.1.2- Cellules d'appui à la Justice Pénale dans une perspective de pérennité ..... 20
3.1.2.1 Cellules de coordination administrative et logistique ..... 20
3.1.2.2. Cellules de conseil : ..... 21
3.1.2.3. Cellules d'appui technique ..... 23
3.2- Autres mécanismes pertinents ..... 24
3.2.1- La justice transitionnelle. ..... 25
3.2.2- La justice militaire ..... 25
3.2.3. Cellules d'Appui au fonctionnement de la Commune VI ..... 25

## I. Introduction

Le présent rapport a pour objet la conception et la présentation de structures appelées « cellules » destinées à apporter un appui à la justice pénale au lendemain d'une crise sécuritaire et sociale qui a ébranlé les fondements de l'Etat malien et entamé gravement le tissu social. Les efforts que le pays déploie présentement avec l'accompagnement de la communauté internationale, si louables soient-ils, seront impuissants à ressouder les grandes fractures enregistrées, tant que n'existera pas une justice forte, crédible, ayant les moyens de son fonctionnement (juridiques, institutionnels, logistiques, humains) et la capacité à répondre aux besoins de justice qui ont atteint le seuil critique.

Déjà bancale avant la crise, la justice malienne a de toute évidence besoin de mécanismes nouveaux pour faire face à des nouveaux défis pour lesquels, le moins que l'on puisse dire est qu'elle n'y était pas préparée. D'où l'idée de proposer des cellules d'appui qui auront vocation à remplir quelque peu le grand vide existant.

Ces cellules, le pragmatisme impose de les envisager dans le cadre de la crise et aussi dans une perspective plus pérenne, c'est-à-dire même après la résolution de cette crise. Mais avant toute chose il convient d'analyser le contexte dans lequel est intervenue cette crise et passer en revue le dispositif pénal existant.

## II. Analyse du contexte

Située en Afrique de l'Ouest au sud du Sahara, la République du Mali partage une frontière avec l'Algérie au nord, le Niger à l'est, le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire au sud, la Guinée au Sud–ouest et le Sénégal et la Mauritanie à l'Ouest. Le Mali est divisé en huit régions et un District administrés par des gouverneurs .Il s'agit de Kayes, Koulikoro, Sikasso, Ségou, Mopti, Tombouctou, Gao et Kidal et du District qui accueille la capitale Bamako.

Le Mali se situe parmi les pays les plus pauvres et les moins développés au monde. Sa population est estimée à 15.839.538 habitants. Les groupes ethniques majoritaires sont les Mandingue 50% (Bambara, Malinké, Soninké), les peulh 17 %, le groupe voltaïque 12%, les Songhaï 6%, les Touareg et les Maure 10%. La religion prédominante est l'Islam (90%) puis des cultes indigènes (9%) et le Christianisme (1%).

A partir de janvier 2012, le Mali a été confronté à une crise sécuritaire, institutionnelle et politique sans précédent qui a profondément compromis à la fois l'intégrité du territoire et vingt ans de stabilité politique.

Cette crise est survenue dans un contexte où le continent africain est confronté à une résurgence de crises et de conflits. Qu'il s'agisse de la Côte d'Ivoire, des deux Soudan, de la Guinée Bissau, de la République Démocratique du Congo ou de la République Centrafricaine, la situation est préoccupante. Au sortir des conflits, la plupart des pays concernés se caractérisent par un fort besoin de justice, alors même que leurs capacités de rendre justice sont au plus bas.

**2.1-Le contexte socio-politique de la crise :**

**Quelques mois avant la crise, la scène politique était marquée par la nais**sance de nouveaux partis politiques et de nouvelles alliances en prélude aux élections qui devraient avoir lieu en 2012, une année qui marquait la fin du second mandat du Président Amadou Toumani Touré .

Mais déjà, pendant cette période, beaucoup de citoyens étaient mécontents et d'autres frustrés par certaines pratiques comme l'affairisme des hommes politiques, la corruption et le clientélisme pendant que l'impunité s'installait sous toutes ses formes.

Au même moment, de sérieuses menaces pesaient sur l'autorité de l'Etat.

Nous avons assisté à une véritable crise de l'autorité de l'Etat avec le recul pris par les autorités face à l'adoption du Code des personnes et de la famille depuis les mouvements de protestation organisés par les groupes religieux musulmans au mois d'Août 2009 contre certaines dispositions de ce code.

Le grand danger résidait dans la remise en cause de la laïcité républicaine consacrée par la Constitution du Mali car les protestataires avaient plutôt tendance à mettre en avant les considérations religieuses au détriment des lois et règlements qui régissent la société malienne.

Comme l'on a pu le constater, le pays était confronté à un véritable extrémisme religieux qui a été agrémenté par l'obscurantisme des populations, la faiblesse des hommes politiques et le manque d'autorité de l'Etat.

Deux évènements majeurs ont été déterminants dans la crise malienne : une rébellion a d'abord éclaté au Nord du pays le 17 Janvier, ce qui s'est traduit par la prise de cette zone par des groupes armés, puis une junte militaire a lancé un coup d'Etat le 22 mars, qui a évincé du pouvoir le Président Amadou Toumani Touré peu de temps avant l'élection présidentielle , initialement prévue pour le 29 avril 2012 .

Il faut rappeler que le nord du Mali est, depuis des années, une région marquée par un certain abandon de la part de l'État malien notamment en matière de faible présence de structures administratives, ce qui a conduit à une grande insécurité.

Cette situation a engendré des velléités de rébellion et d'autonomie, voire d'indépendance parmi certains mouvements Touaregs. Depuis l'indépendance du pays en 1960 , une partie de ceux-ci ont mené des révoltes armées successivement en 1963, 1990 et 2006 visant l'autonomie ou l'indépendance de la zone qu'ils appellent AZAWAD.

En novembre 2011, certains militaires touaregs recrutés comme mercenaires durant le conflit libyen sont de retour au Mali et créent avec quelques groupuscules touaregs un mouvement dénommé le Mouvement National de l'Azawad (MNA).

Ce mouvement se transforme quelques semaines plus tard en Mouvement National de Libération de l'Azawad (MNLA). Le MNLA est considéré comme un mouvement touareg nationaliste laïc dont les branches politiques et militaires opèrent dans le désert de l'Azawad au nord du Mali . Le MNLA s'est élargi dans les dernières semaines de 2011 en accueillant certains militaires de l'armée malienne d'origine touarègue, communément appelés les « intégrés » qui rejoignent les rangs des rebelles peu avant la grande offensive de janvier 2012.

De nombreux autres restent au sein de l'armée malienne mais les défections complexifient les relations déjà tendues entre les soldats de l'armée nationale malienne d'origine touarègue et les autres. En cette fin d'année 2011, la frustration de l'armée malienne s'accroît à mesure que le contrôle des vastes zones désertiques du Nord devient de plus en plus difficile, que leurs capacités logistiques font défaut et que les accrochages violents et les soldats faits prisonniers par les rebelles se multiplient.

La rébellion a débuté par une attaque, le 17 Janvier 2012, de la base militaire de la ville de Ménaka dans la région de Gao par le MNLA. Par la suite, le MNLA se renforce en s'alliant avec les groupes islamistes opérant au Nord du Mali depuis quelques années dont les principaux sont Al-Qaïda au Maghreb Islamique (AQMI), Ançar Dine (Défenseur de l'Islam), le Mouvement pour l'unicité et le Jihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO), ou encore Boko Haram, un groupe armé islamiste du Nigéria.

AQMI est une organisation salafiste djihadiste militante considérée comme l'héritière du Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC) d'origine algérienne, une émanation du Groupe islamique armé (GIA).

Ansar Dine est considéré comme un mouvement salafiste djihadiste touareg dont l'objectif est d'instaurer la charia sur l'ensemble du territoire malien. Il se distingue par un nationalisme touareg radicalement différent de celui que représente le MNLA. Ansar Dine est lié à différents groupes radicaux armés au nord du Mali, dont AQMI et le MUJAO.

Le MUJAO est une branche dissidente d'AQMI. Il a publié son premier manifeste militaire en Octobre 2011, déclarant le djihad dans une grande partie de l'Afrique de l'Ouest.

En janvier 2012, sous prétexte de libérer une partie du Nord du Mali qu'ils appellent « Azawad » et qui serait la terre de leurs ancêtres, la rébellion touarègue et les groupes armés islamistes attaquent ensemble toutes les garnisons militaires maliennes se trouvant dans cette zone.

Le 24 janvier, ils attaquent la garnison d'Aguelhock et y exécutent sommairement 153 soldats faits prisonniers. A Bamako, c'est la colère, la stupeur et l'abattement. Les défaites s'enchaînent pour une armée mal équipée, gangrenée par la corruption, démoralisée et loin de ses bases.

Entre janvier et avril 2012 les groupes armés rebelles prennent le contrôle de la totalité des trois régions du nord du Mali et y règnent en maîtres absolus.

Au mois de juin 2012, des confrontations armées se sont produites entre le MNLA et Ansar Dine . Le MNLA a fini par être évincé de tous les centres urbains et s'est retranché à la périphérie des grandes villes.

A la fin du mois de juin , Tombouctou et Kidal étaient fermement contrôlées par Ansar Dine et Gao était tombée aux mains du MUJUAO . Certains membres de Boko Haram ont été également vus à Tombouctou .

Cette conquête a été facilitée par plusieurs facteurs. Le nord du Mali, à cause de la très mauvaise gestion des précédentes rebellions, est devenu ces dernières années un sanctuaire où prospèrent toutes sortes de trafics (drogues, armes, êtres humains, véhicules volés, etc) et où opèrent, se côtoient et s'entraident trafiquants, groupes armés indépendantistes touaregs et groupes armés djihadistes d'Aqmi, Ançar Dine, Mujao et Boko Haram, ces derniers finançant leurs activités en prenant en otages des étrangers, en protégeant les routes et les itinéraires des trafiquants, en se livrant eux-mêmes aux trafics en tout genre.

Le mal-développement et l'absence de l'État et de ses services dans les vastes régions du Nord a laissé un vide, vite rempli par les trafiquants et les groupes armés qui se sont empressés d'en faire une zone de non-droit où toute intervention de l'État malien était devenue d'autant plus difficile qu'elle semblait illégitime, tardive et principalement sécuritaire.

Désapprouvant la gestion de la crise du Nord par l'ex-président Amadou Toumani Touré, un groupe de sous-officiers conduit par le Capitaine Amadou Haya Sanogo, a pris le pouvoir dans la nuit du 21 au 22 mars 2012 à cinq semaines de l'élection présidentielle. A la faveur de ce nouveau putsch, les militaires ont suspendu la constitution et ont procédé à l'arrestation de plusieurs membres du gouvernement et de certains directeurs d'institution ainsi que des responsables de partis politiques.

La classe politique malienne s'est alors divisée en deux fronts entre pro et anti-putschistes.

Cette division a engendré un flottement au niveau national sur la réponse à apporter à ce coup de force anticonstitutionnel.

Cette crise institutionnelle a été un facteur déterminant dans la prise des trois régions du Nord par les groupes armés dans les jours qui ont suivi le putsch de sorte que le 1er avril 2012, le Mali était coupé en deux et le Nord était tenu par la coalition hétéroclite des groupes armés indépendantistes touarègues et des islamistes.

A partir de fin mars, les principales villes du Nord tombent les unes après les autres aux mains de la rébellion touarègue et de ses alliés islamistes lesquels deviennent progressivement plus envahissants et plus exigeants dans leurs revendications ; le 6 avril 2012, quelques jours après la chute de Tombouctou, dernière ville du Nord contrôlée encore par les forces gouvernementales, le mouvement rebelle touarègue proclame l'indépendance de l'Azawad, territoire « touareg indépendant » ; dès le 2 avril, les groupes islamistes rejoints par des troupes et des dirigeants d'Aqmi commencent à disputer le contrôle des territoires conquis à la rébellion touarègue, laquelle est finalement « délogée » de son quartier général de Gao le 27 juin 2012 après d'âpres combats qui voient les islamistes maîtres de la ville et de toute la région ; le 1er juillet 2012, le groupe islamiste Ançar Dine qui occupe la ville sainte de Tombouctou, reprend la destruction des mausolées des saints, dont 7 sur 13 ont été saccagés et détruits par ces extrémistes religieux.

Il faut rappeler que le 30 avril 2012, de violents affrontements ont opposé les militaires bérets rouges favorables au Président Amadou Toumani Touré aux bérets verts proches de l'ex-junte faisant de nombreux morts et affaiblissant davantage une armée déjà agonisante.

En moins de 6 mois, le Mali qui devait renouveler ses dirigeants et trouver dans cet exercice démocratique la légitimité nécessaire pour affronter les nombreux défis (rébellion touarègue et groupes armés islamistes, développement économique, lutte contre la corruption, etc.) qui s'accumulaient, vit une véritable descente aux enfers. Si l'atteinte à l'intégrité du territoire national n'était pas chose nouvelle dans un Nord Mali difficilement contrôlable et sanctuaire de nombreux groupes armés depuis quelques années, les groupes armés extrémistes ont réussi en quelques mois à contrôler près de 75% de l'ensemble du territoire malien. Le putsch militaire du 22 mars 2012, mené au nom de la nécessité de restaurer la puissance étatique sur l'ensemble du territoire et de mener l'armée malienne à la reconquête des territoires perdus, a produit exactement l'effet contraire et avant la fin du mois de mars, la ville de Gao, siège du commandement militaire des forces armées maliennes pour le Nord du pays tombait dans les mains des insurgés et ouvraient la voie vers Tombouctou, Mopti et Bamako.

Les rebelles décidaient d'eux-mêmes de s'arrêter au nord de Mopti à 650 Km de la capitale malienne qui était-elle toujours en proie aux conséquences du coup d'État.

Pendant ce temps au Nord, les troupes rebelles qui contrôlent territoires, populations, ressources, et trafics se livrent à de nombreuses exactions sur les populations civiles : exécutions sommaires, viols, pillages, arrestations et détentions arbitraires, enrôlement d'enfants-soldats, destructions de lieux de culte, etc. Cette situation a entraîné un déplacement massif des populations du Nord (Mopti, Gao, Tombouctou, Kidal) vers l'intérieur du pays et les pays frontaliers comme l'Algérie, le Burkina Faso, la Mauritanie et le Niger.

Il faut souligner que suite à la réprobation générale suscitée par le coup d'Etat et à la pression de la communauté internationale, notamment de l'Union Africaine (UA) et de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), la junte militaire a déclaré le retour rapide à l'ordre constitutionnel et une transition devant aboutir à un scrutin électoral. Ainsi, au mois d'avril 2012, un Président de la République par intérim et un Premier Ministre ont été chargés de conduire la transition dans un contexte encore tumultueux.

Le 7 Janvier 2013, les groupes islamistes entament une offensive en direction de Bamako et s'emparent de la ville de Konna. Le Président Dioncouda Traoré demande à la France de porter assistance à l'armée malienne, demande à laquelle François Hollande répond favorablement. Il prend ainsi la décision d'engager les troupes françaises au Mali pour contrer l'avancée des islamistes dans une opération militaire baptisée « Opération Serval » qui s'incrit en droite ligne de la Résolution 2085 des Nations Unies. Cette opération a permis de reprendre rapidement le contrôle des villes de Gao et de Tombouctou.

Bien que la sécurité nouvellement acquise depuis le lancement de l'Opération Serval demeure précaire, le contingent français présent au Mali a entrepris son retrait progressif pour laisser la place à la Mission intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) constituée en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, laquelle a pris le relais de la MISMA à partir du 1er Juillet 2013 .

Selon la Résolution 2100 du Conseil de Sécurité , la MINUSMA doit veiller au rétablissement de l'autorité de l'Etat sur tout le territoire. Sur le plan de la justice, la MINUSMA a pour mandat d'accompagner les efforts nationaux et internationaux visant à rebâtir le secteur de la sécurité au Mali, en particulier la police et la gendarmerie, grâce à une aide technique, au renforcement des capacités et à des programmes de partage de locaux , ainsi que les secteurs de l'état de l'état de droit et de la justice et d'aider les autorités dans la promotion et la défense des droits de l'Homme.

Le 18 Juin 2013, un accord préliminaire a été conclu à Ouagadougou (Burkina Faso) entre, d'une part, le gouvernement malien et, d'autre part, le Mouvement National de l'AZAWAD (MNLA) et le Haut conseil pour l'unité de l'AZAWAD (HCUA). Les parties signataires ont convenu que ce document était un accord préliminaire à l'élection présidentielle et aux pourparlers inclusifs de paix au Mali et qu'à ce titre il visait à créer les conditions favorables à la tenue des élections et aux pourparlers de paix. Il prévoit un cessez-le feu, le cantonnement des groupes armés du Nord comme première étape du désarmement qui devait être finalisé lors de la conclusion de l'accord de paix final et le redéploiement progressif des forces de défense et de sécurité maliennes dans la région de Kidal. Il est aussi prévu que les pourparlers pour le rétablissement d'une paix durable devraient être entamés 60 jours après la mise en place du nouveau gouvernement.

La MINUSMA a appuyé les autorités de la transition dans l'organisation de l'élection présidentielle en juillet / aout 2013 et des élections législatives en novembre / décembre 2013 notamment à travers l'aide technique, logistique et sécuritaire.

La situation sécuritaire dans le Nord du Mali est cependant demeurée très précaire au cours des semaines précédant les élections malgré la présence de la MINUSMA .

Certes les élections ont pu se tenir sur l'ensemble du territoire, mais à présent l'Etat du Mali est confronté à d'énormes difficultés pour asseoir effectivement son autorité sur la région de Kidal considérée comme le bastion des touaregs où vivent les responsables du MNLA et de Ansar Dine.

Depuis le mois d'octobre la crise malienne connait une autre dimension suite à la levée des mandats d'arrêt émis à l'encontre de certains responsables du MNLA, et aux poursuites engagées contre les présumés auteurs des crimes commis au Sud ayant abouti à l'arrestation du chef de l'ex-junte et certains de ses compagnons.

**2 .2.-Le cadre juridique et institutionnel:**

Il convient d'une part d'identifier le cadre juridique et institutionnel existant et qui serait de nature à assurer la répression des infractions commises durant la crise, d'autre part d'établir des mécanismes de coopération avec toute entité interne ou externe susceptible d'assurer la facilitation des procédures, et ce, non seulement dans le cadre du contexte de post crise mais aussi dans une perspective plus pérenne. L'on pourrait mettre à contribution les programmes déjà existant. Il faudra aussi faire appel aux dispositions du droit interne, mais aussi aux traités internationaux entrés dans l'ordonnancement juridique interne. Enfin, œuvrant dans le cadre de la justice officielle, une fenêtre serait utilement ouverte sur la justice transitionnelle.

Mais avant toute chose, il est nécessaire de passer en revue les crimes et délits commis, leurs auteurs et complices, avec un intérêt prioritaire pour les victimes.

**2.2.1- Les crimes, leurs auteurs et les victimes :**

L'occupation des 2/3 du territoire malien a été précédée et marquée par de graves violations des droits de l'homme, des atrocités commises par tous les acteurs de la crise. Il s'agit maintenant d'en démêler l'écheveau en identifiant autant que possible les victimes, les auteurs et en déférant à une justice impartiale et diligente, les faits allégués.

Les principales violations des droits de l'homme ont été les viols de femmes et jeunes filles (souvent de façon massive et systématique), mariages forcés, les amputations de mains pour les voleurs supposés, flagellations publiques de personnes ou de couples, massacres de populations, assassinats, arrestations arbitraires et séquestrations de personnes, prises d'otages, enrôlement d'enfants soldats, tortures, pillages généralisés des biens appartenant

aussi bien à l'Etat qu'aux particuliers , disparitions forcées, destruction d'églises, de mausolées et de mosquées, etc

D'autres crimes comme ceux à caractère racial, régionaliste et religieux ainsi que la rébellion et le terrorisme sont mis à la charge des groupes armés. Il y a eu aussi les exécutions sommaires de soldats de l'armée malienne : Plus d'une centaine de soldats désarmés ont ainsi été exécutés froidement dans leur camp à Aguel-Koc. Certains corps ont en plus subi des mutilations d'organes à caractère humiliant et dégradant.

Lorsque les groupes djihadistes ont été chassés des grandes villes, ils sont revenus à leur jeu favori : attaques kamikazes, poses d'explosifs, lancement à l'aveuglette de roquettes en direction des villes

Compte tenu de leur nature, de leur échelle, de leur mode de perpétration et de leur impact, la plupart de ces infractions sont constitutives de crimes contre l'humanité et de crimes de guerre et de terrorisme au regard du droit pénal international.

La responsabilité des chefs politiques et militaires des groupes armés est à rechercher au premier chef en tant que donneurs d'ordre et planificateurs des exactions. Il s'agit des éléments du MNLA, deAnçar Dine, du MUJAO, de ALQAIDA au Maghreb islamique et de Boko Haram dont certains ont été pris sur le fait et d'autres identifiés ultérieurement. Il ne faut pas non plus occulter les agissements des milices dites pro-gouvernementales comme Ganda Izo. Plusieurs auteurs présumés ont été arrêtés soit à la suite d'accrochages ou de présomption de complicité et déférés à la justice. Cependant, aucune des procédures engagées ne semble avoir connu une avancée spectaculaire. Certains militaires de l'armée malienne sont également soupçonnés d'avoir commis des exactions sur des populations civiles et d'avoir commis des exécutions extra judiciaires. Le 30 avril 2012 les commando-parachutistes ont été capturés par les bérets verts et très probablement tués. Ce dossier qui est pendant devant le juge d'instruction vient de connaitre un développement spectaculaire avec l'inculpation et la mise sous mandat de dépôt d'officiers supérieurs de l'armée y compris le chef des putschistes ainsi qu'un ancien ministre de la Défense.

Les victimes de ces crimes sont nombreuses et d'origines diverses. Il s'agit d'abord de l'Etat du Mali, et de citoyens maliens. Mais plus précisément, les victimes sont surtout des femmes, des jeunes, des hommes originaires de plusieurs ethnies y compris les Touaregs. La plupart des femmes ont été victimes de viols. D'autres ont été dépouillées de leurs biens et certaines d'entre elles ont perdu leurs maris. Quant aux jeunes ils ont été enrôlés comme enfants soldats et certains ont subi des tortures pour ne s'être pas conformés à la Charia. Enfin les hommes ont vu leurs biens pillés ou détournés, leurs femmes violées. Certains parmi eux ont été simplement tués par les éléments de groupes armés. Plusieurs plaintes émanant soit des victimes ou des organisations humanitaires sont déjà enregistrées et cette action est loin d'être terminée.

**2.2.2.-L'arsenal juridique disponible :**

Le Mali dispose, face aux nombreux cas de violation des droits de l'homme perpétrés pendant la crise, au nord comme au sud du pays, d'un dispositif répressif adéquat, en dépit de certaines insuffisances déjà identifiées Ce dispositif est constitué d'instruments juridiques internationaux entrés dans l'ordonnancement juridique interne et de la législation nationale.

Le 5 Juillet 2012, le Conseil de Sécurité de l'ONU a adopté en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies la Résolution 2056, dans laquelle il est souligné que les attaques menées contre les bâtiments à caractère religieux ou des monuments historiques peuvent constituer une violation du Droit International au regard du Protocole additionnel II aux Conventions de Genève de 1949 et du Statut de Rome de la Cour Pénale Internationale.

Le 18 Juillet 2012, le Gouvernement malien a déféré la situation au Mali depuis le mois de janvier 2012 à la Cour Pénale Internationale.

Le 2 Octobre 2012, le Conseil de Sécurité a adopté la résolution 2071 en plus de la Résolution 2056, en précisant que les auteurs de violations des droits de l'homme et du Droit International humanitaire seraient traduits en justice.

Le 20 Décembre 2012, le Conseil de sécurité a adopté une autre résolution. Il s'agit de la Résolution 2085 en vertu du Chapitre VII des Nations Unies autorisant le déploiement de la Mission Internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA), pour aider les autorités nationales à reprendre les zones du nord. La résolution invite la MISMA à apporter son concours, dans les limites de son mandat, à l'action menée sur le plan national et international, y compris par la Cour Pénale Internationale, pour traduire en justice les auteurs d'atteintes graves aux droits de l'Homme et au droit international humanitaire au Mali.

Quant aux conventions internationales, parmi elles, se trouve en bonne place le Statut de Rome qui crée la cour pénale internationale, statut ratifié par le Mali depuis le 16 aout 2000.et dont une mise en œuvre timide a commencé avec l'incorporation dans le code pénal de 2001, des éléments des crimes. Un travail reste à faire dans ce domaine, mais il existe déjà un cadre de concertation avec cette Cour.

Le Mali a aussi ratifié la convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée (Convention de Palerme) le 12 avril 2002, ainsi que ses trois protocoles additionnels (celui visant à prévenir, à réprimer et punir la traite des personnes en particulier des femmes et des enfants, celui contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer et celui contre la fabrication et le trafic illicites d'armes à feu, de leurs pièces, éléments et munitions) Il a en outre signé à Mérida au Mexique la Convention des Nations Unies contre la corruption, ratifié quatre des 12 instruments juridiques internationaux contre le terrorisme ciblées par le Comité contre le terrorisme (à savoir : la convention de 1973 sur la prévention des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques, la convention de 1997 pour la répression des attentats terroristes à l'explosif, et les conventions de 1999 contre la prise d'otage et pour la répression du financement du terrorisme).

La mise en œuvre interne de ces instruments, commencée en 2001 à la faveur d'un programme d'assistance technique conclu entre le Ministère de la Justice et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), se poursuit présentement dans le cadre du programme national intégré de lutte contre le trafic illicite de drogue et la criminalité organisée. Ce programme, créé le 24 décembre 2009, a pour ambition de fédérer toutes les initiatives nationales en matière de lutte contre la criminalité transnationale organisée et le terrorisme. Il demeure un outil privilégié de coordination des actions futures à entreprendre dans ces domaines et en même temps un cadre de concertation tout trouvé avec les organismes de coopération, aussi bien l'ONUDC que la CPI, laquelle, rappelons-le, est déjà saisie de la situation au Mali.

Au plan interne, existe un code pénal qui vise de nombreux faits: crimes portant atteinte à la sécurité intérieure de l'Etat ou à l'intégrité du territoire par la guerre civile, l'emploi illégal de la force armée, la dévastation et le pillage public ; les crimes et délits à caractère racial, régionaliste ou religieux ; les troubles graves à l'ordre public; les attentats à la liberté; l'opposition à l'autorité légitime; la résistance, la désobéissance et autres manquements envers l'autorité publique (rébellion, destruction et profanation du drapeau national, outrages et violence envers les dépositaires de l'autorité ou de la force publique,

dégradation de monuments); d'autres infractions existent qui visent des faits susceptibles d'avoir été commis: association de malfaiteurs, recel de malfaiteurs, crimes et délits contre l'intégrité des personnes (homicides, coups et blessures volontaires, violences, tortures), des attentats aux mœurs (attentat à la pudeur, viol, pédophilie,), des arrestations illégales et séquestration de personnes, de la prise d'otage, de l'enlèvement de personnes, des vols, de l'extorsion, de la destruction d'édifice, du dépôt d'explosif…

Autrement dit, la plupart des infractions commises pendant la crise peuvent être qualifiés crimes ou délits en droit interne malien *stricto sensu*.

Le cadre juridique et institutionnel s'est enrichi de l'initiative prise par les autorités judiciaires de créer au sein d'un tribunal (en l'occurrence celui de la Commune VI de Bamako) d'un pôle de répression entièrement dédié au traitement des affaires de terrorisme et de criminalité transnationale organisée, à l'image du pôle économique institué auprès du tribunal de la Commune III de Bamako pour les affaires de délinquance financière.

Cette juridiction qui est la seule à avoir une compétence territoriale couvrant l'ensemble du territoire est composée :

- d'un parquet spécialisé ;
- de cabinets d'instruction spécialisés ;
- d'une brigade d'investigation spécialisée dite brigade de lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée ;
- d'assistants qui sont spécialistes ou experts dans les domaines considérés.

La loi n°2013-016 du 21 mai 2013 qui institue ce tribunal plus que spécial lui donne aussi d'énormes pouvoirs d'investigation dérogatoires au droit commun

Ainsi les OPJ peuvent-ils, sous la direction et le contrôle du procureur de la République, procéder aux perquisitions et visites domiciliaires sans respecter les horaires légaux (avant 6 heures et après 21 heures) ; en plus, ils peuvent intercepter les communications téléphoniques et les messages électroniques ; les délais de garde –à- vue de 48 heures peuvent être prolongés « deux fois pour la même durée ».

Une telle profusion de dispositions dérogatoires et de moyens juridiques extrêmes dénote d'une volonté de répression des crimes de terrorisme, de trafic de drogue, et de crime transnational. Mais en même temps, elle induit une grande faiblesse : comment mettre en œuvre une telle batterie d'initiatives sans en avoir les moyens autres que juridiques ? Par exemple comment faire couvrir toute l'étendue du territoire par une seule juridiction sans déployer la logistique qui va avec? Le contexte de crise recèle une autre difficulté quand on sait que les crimes qui ont été commis sont complexes et la recherche de leurs éléments

problématique. C'est là que pourraient intervenir utilement les éventuelles cellules en apportant aux juridictions qui en ont le plus grand besoin, les ressources nécessaires en terme d'expertise (recrutement de psychologues, d'experts conseils, exécution d'analyses d'ADN, d'empreintes digitales, d'empreintes vocales, d'examen balistiques, etc…), mais aussi en termes de moyens pour assurer la mobilité du personnel chargé des enquêtes (véhicules tous terrains, moyens de communication audio-visuel, etc..) ainsi que la formation de ce personnel dans des matières dont la singularité n'échappe à personne.

Toutefois, en dépit de tout cet arsenal juridique et avec la meilleure foi du monde, la justice, telle qu'elle est conçue aura un mal fou à rendre justice à la majorité des victimes, encore moins à constituer un socle crédible pour la réconciliation nationale. Il faut se tourner vers des mécanismes de justice transitionnelle qui ont été utilisés en d'autres lieux avec des fortunes diverses et explorer ceux qui sont en gestation au Mali. La Commission « dialogue, justice et réconciliation » devrait être mise à contribution, en même temps que les modes alternatifs de règlement de litiges déjà expérimentés et prometteurs, comme la médiation pénale, la conciliation et si besoin, le recours au cadi, notamment dans la région de Tombouctou. Les centres d'accès au droit, créations récentes, pourraient aussi être mises en œuvre, même si beaucoup préfèrent d'autres mécanismes similaires, comme les vestibules de droit ou les nombreuses cliniques juridiques que certaines ONG ont expérimenté dans certains tribunaux avec des résultats certes, mitigés, mais toujours perfectibles

**III.- Les Cellules d'Appui aux poursuites judiciaires**

Pour concevoir efficacement les cellules, il est important de prévoir plusieurs scenarios qui puissent prendre en compte les différentes hypothèses de travail. Ainsi l'on se basera en premier lieu sur l'hypothèse de cellules aussi proches que possible de la situation existante, à savoir des cellules qui apporteront un appui seulement sous forme de conseil et d'appui logistique à la chaine pénale, (forme anodine),notamment dans le contexte décrit plus haut. Ensuite il faudra s'éloigner de plus en plus de la situation présente en imaginant des constructions enrichies de mécanismes nouveaux aptes à répondre aux exigences de la situation extraordinaire présente, (forme extrême), ce qui nous amènera à envisager l'existence de cellules douées d'une grande autonomie et auxquelles il faudra attribuer des responsabilités dans la direction des enquête.

D'autre part, nous ferons le distinguo selon que les cellules sont envisagées dans la perspective de la résolution de la crise actuelle ou dans une perspective plus pérenne, c'est-à-dire comme appui permanent au système de justice pénale.

L'autorité de décision aura donc une gamme assez complète de scenarios dont il analysera les objectifs, les avantages et les inconvénients pour faire son choix. Il lui sera possible aussi de faire une combinaison judicieuse des certains éléments de certains scénarios avec d'autres puisés ailleurs.

### 3.1.- Les scenarios possibles :

Nous avons sélectionné six scenarios possibles : trois dans le cadre du contexte de la crise et trois autres dans une perspective pérenne. Chaque scénario sera décrit spécifiquement, puis les différentes fonctions de cellules d'appui aux mécanismes dans les scénarios seront expliquées. Chaque scénario, autant que nécessaire, est décrit de la façon suivante :

- les critères ;
- les problèmes signalés;
- les objectifs ;
- la composition ;
- les procédures ;
- Avantages et inconvénients ;
- Risques et opportunités politiques ;
- Ancrage institutionnel.

#### 3.1.1. Cellules d'appui à la Justice pénale dans le contexte de la crise

##### 3.1.1.1 Cellules de coordination administrative et logistique

Critères :

- Intérieur à la chaîne pénale ;
- Ancrage dans la chaîne pénale ;
- National ;
- Réactif (en général)
- Les problèmes signalés : Problèmes liées à la crise et les besoins à satisfaire dans une façon adéquate
- Manque de coordination entre les acteurs : notamment entre OPJ et Procureur, Procureur et siège ; lien entre lieux détention et JI/Procureur, Ministère de la justice, Ministère de la réconciliation, Ministère de la Sécurité, Commission Vérité, Justice et Réconciliation.
- Manque de qualité des produits administratifs dans toute la chaîne (dossiers complets, compte rendu d'enquête etc...) ;
- Manque de suivi et manque de mise en œuvre des étapes dans la chaîne pénale ;

Les objectifs :

- Coordination entre les acteurs ;
- Suivi à temps des étapes de la chaîne pénale et les obligations administratives pour les acteurs Lieu de collecte d'informations pertinentes pour les dossiers ;
- Gestion de l'administration.

La composition :

- Greffier ;
- Secrétaires ;
- Représentants de la société civile ;
- Représentant du Ministère de la Justice ;
- Expert national (ancien juge/procureur...).

Procédures :

- Point de contact pour tous les acteurs dans la chaîne pénale. Et point focal pour les justiciables (témoins, victimes etc...).
- Gèrent le processus d'informations dans la chaîne. Infos en provenant des acteurs de la chaîne, aussi bien que les informations provenant des justiciables ;

Avantages :

- Peu de moyens nécessaires ;
- Efficacités des procédures administratives ;
- Point centralisé et archivage ;
- Mise en œuvre sans nécessité de révision du cadre juridique

Inconvénients :

- Champs d'action limitée ;
- Réponds à quelques besoins dans la chaîne, mais dépend de la qualité des acteurs. Est purement réactif.

Risques :

- Qu'on ne l'utilise pas ou qu'on l'utilise ou trop tard ;
- Cellule peu reconnue

#### 3.1.1.2- Cellules de conseil

Critères :

- Dans la chaîne pénale ;
- Mixte ;
- Mixte réactif/proactif. Réactif : cas individuels ; Proactif : par rapport à l'info générale.

Les problèmes signalés :

- Mauvaise qualité de l'enquête ;
- Manque de capacités auprès des acteurs (formation) ;
- Manque de communication avec les justiciables.

Objectifs :

- Disponibilités de textes liés au fonctionnement de la justice par rapport à la crise ;
- Support à la bonne qualité du déroulement des étapes de la procédure : l'enquête , instruction et jugement ;
- Analyse de besoins de capacités ;
- Coordination entre besoins en capacités et moyens (humains et financiers) ;

Composition :

- National :
- Experts indépendants ;
- Juge ;
- Procureur ;
- Haut fonctionnaire de police ;
- Expert international.
- Représentants de la société civile

Avantages :

- Coordination des connaissances techniques nécessaires pour les différentes étapes ;
- Efficacité, puisque organe centralisé ;
- Accès à un réseau technique national et international ;
- Peut avoir utilité pour la chaîne pénale hors crise ;
- Lien direct avec la population.

Inconvénients :

- Plutôt réactif ;
- Dépends de la qualité des acteurs primaires ;
- Mandat divers envers différents acteurs (aussi bien au niveau des cas individuels qu'en vers la situation générale) ;

Risques :

- N'est pas à l'abri de problèmes de légitimité ;
- N'est pas à l'abri de manipulations politiques ;
- Dépends aussi de moyens externes pour son efficacité ;

### 3.1.1.3. Cellules d'appui technique

Critères :

- Mixtes dans et en dehors de la chaîne pénale

- Mixtes, national et international
- Proactif

Problèmes signalés :

- Pas de capacités techniques spécifiques maintenant;
- Mauvaise qualité de l'enquête

Objectifs :

- Assistance dans des enquêtes spécifiques ;
- Conseil sur la direction des enquêtes ;
- Formation et coaching des acteurs dans les aspects techniques.

Composition :

- Coordinateur national
- 2 secrétaires
- Experts nationaux et internationaux

Procédures :

- Un point d'accès pour des questions spécifiques des acteurs de la chaîne pénale, notamment pour le Tribunal de Commune 6, la Ministère de la Justice, le Ministère de la sécurité et la Commission vérité, justice et réconciliation ;
- Une réunion institutionnalisée pour suivre les dossiers et donner un conseil proactif.

Avantages :

- Capacité renforcée pour répondre de façon adéquate à la crise, facilitant le travail des acteurs de la justice au Mali
- Bonne gestion technique des cas de la crise en conformité avec toutes les conditions et exigences de l'état de droit

Inconvénients :

Possibles problèmes d'adaptation professionnelle chez les acteurs ;

Opportunités :

- Peut contribuer à la stabilisation des régions du nord
- Peut améliorer la perception de la population sur les acteurs de la chaine pénale

### 3.1.2- Cellules d'appui à la Justice Pénale dans une perspective de pérennité

#### 3.1.2.1 Cellules de coordination administrative et logistique

Critères :

- Intérieur à la chaîne pénale ;
- Ancrage dans la chaîne pénale ;
- National ;
- Proactif (en général)
- Nécessité du support (pro) actif des autorités politiques et le cadre de la chaine pénale

Problèmes signalés :

- Les problèmes structurels de la justice classique
- Le manque de coordination, coopération et communication entre les acteurs du secteur de la justice (justice classique, ministère de sécurité, société civile, citoyens) ;
- Manque de qualité des produits administratifs dans toute la chaîne (dossiers complets, compte rendu d'enquête etc...) ;
- Manque de contrôle et sanction et manque de mise en œuvre des étapes et procédures disponibles (médiation pénale, flagrants délits, comparution, etc.) dans la chaîne pénale ;

Objectifs :

- Coordination entre les acteurs ;
- Suivi à temps des étapes de la chaîne pénale et les obligations administratives pour les acteurs ;
- Lieu de collection d'informations pertinentes pour les dossiers ;
- Améliorer la gestion de l'administration.
- Publication et dissémination des informations juridiques pour la population (textes officiels, explication du droit dans un langage accessible à la population, etc) ;

Composition :

- Greffier ;
- Secrétaires ;
- Fonctionnaire communication
- Représentants de la société civile ;
- Représentant du Ministère de la Justice ;
- Expert nationaux (ancien juge/magistrat...).

Procédures :

- Point de contact pour tous les acteurs dans la chaîne pénale. Et point focal pour les justiciables (témoins, victimes, etc...).
- Gèrent le processus d'informations dans la chaîne. Infos en provenant des acteurs de la chaîne, aussi bien que les infos provenant des justiciables ;

Avantages :

- Peu de moyens nécessaires ;
- Efficacités des procédures administratives ;
- Point centralisé et archivage ;
- Mise en œuvre ne nécessite pas de révision du cadre juridique

Inconvénients :

- Peut être débordé ;
- Dépends de la qualité des acteurs primaires ;
- Mandat divers envers différents acteurs (aussi bien au niveau des cas individuels qu'en vers la situation générale) ;
- Possible mauvaise réputation des cellules du passé

Risques :

- Le champ d'intervention est assez large et des priorités doivent être formulées afin d'éviter des déceptions des parties prenantes;
- Réponds à quelques besoins dans la chaîne, mais dépend de la qualité et engagement des acteurs et des gestionnaires dans la chaine pour sa mise en œuvre.
- Réduction de l'engagement politique et institutionnelle pour des reformes après la crise
- Incidents de résistance professionnelle

Opportunités :

- Qu'on ne l'utilise pas ou qu'on l'utilise trop tard ;
- Cellule peu reconnue

**3.1.2.2. Cellules de conseil :**

Critères :

- Dans la chaîne pénale ;
- Mixte ;
- Mixte de réactif/proactif. Réactif : cas individuels ; Proactif : par rapport à l'info générale.

Les problèmes signalés :

- Mauvaise qualité de l'enquête ;
- Manque de capacités auprès des acteurs (formation) ;
- Manque de communication avec les justiciables.

Objectifs :

- Disponibilités de textes et autres info généralisées par rapport au fonctionnement de la justice classique

- Support à la bonne qualité de l'enquête, l'instruction, le jugement, l'exécution de la décision et les autres éléments de la chaine pénale ;
- Analyse de besoins de capacités et dissémination/communication des besoins, bonne pratiques et des résultats obtenus;
- Analyse et recommandation pour des réformes de structure
- Coordination entre besoins en capacités et moyens (humains et financiers) ;

Composition :

*Nationale*:

- Experts indépendants ;
- Juge ;
- Procureur ;
- Haut fonctionnaire de police ;

*Internationale :*

- Juge avec expérience internationale;
- Procureur ;
- Fonctionnaire de police ;
- Expert international.
- Représentants de la société civile.

Avantages :

- Coordination de connaissances techniques nécessaires pour les différentes étapes ;
- Efficacité, puisque organe centralisée ;
- Accès à un réseau technique national et international ;
- Peut avoir utilité pour la chaîne pénale ;
- Liens directs avec la population.

Inconvénients :

- Dépendance sur l'engagement et la volonté politique des autorités politiques et le cadre des institutions de la chaine pénale.
- Résistance professionnelle dans les institutions de la chaine pénale contre les conseils proposés pour des changements
- Peut être débordé ;
- Dépends de la qualité des acteurs primaires ;
- Mandat divers envers différents acteurs (aussi bien au niveau des cas individuels que par rapport à la situation générale) ;

Risques :

- Réduction de l'engagement politique et institutionnelle pour des reformes après la crise
- Incidents de résistance professionnelle

- N'est pas à l'abri de manipulation politique et résistance professionnelle des parties ;
- Dépends aussi de moyens externes pour son efficacité.

Opportunités :

- Profiter des échanges efficaces sur et l'application des bonnes pratiques dans la chaine pénale
- Améliorer les informations sur le fonctionnement de la chaine pénale et la façon d'intervenir avec réussite.

### 3.1.2.3. Cellules d'appui technique

Critères :

- Mixtes dans et en dehors de la chaîne pénale
- Mixtes, national et international
- Proactif et réactif

Problèmes signalés :

- Faiblesses et souvent mauvaise qualité des connaissances et/ou pratiques dans l'enquête, l'instruction, jugement et exécution dans la chaine pénale.
- Faiblesses dans la capacité technique dans des domaines spécifiques (droits des détenus et prévenus, crimes transnationaux, délits financiers, etc.);
- Faiblesses dans la gestion et le développement (aspect ressources humaines, carrière, évaluation des performances, etc.) des instituts de la chaine pénale
- Faiblesses dans la gestion et l'administration des cas;
- Faiblesses dans la communication ;
- Faiblesses dans le renforcement des systèmes d'éthique à l'intérieur de la chaine pénale

Objectifs :

- Assistance technique de façon continue dans les dossiers
- Formation du cadre dans la gestion et le développement des instituts de la chaine pénale

Formation des fonctionnaires de la chaine pénale y compris les régisseurs et surveillants de prisons et les huissiers et autres auxiliaires de justice;

Formation et coaching des acteurs dans les aspects techniques.

Coordination entre les bénéficiaires, parties prenantes ;

Composition :

- Coordinateur national
- 2 secrétaires
- fonctionnaire, expert en communication

- Experts nationaux et internationaux

Procédures :

- Un point d'accès pour des questions spécifiques des acteurs de la chaîne pénale ;
- Une réunion institutionnalisée pour suivre les dossiers et donner un conseil proactif.

Avantages :

- Coordination de connaissances techniques nécessaires pour les différentes étapes ;
- Efficacité, puisque organe centralisé;
- Accès à un réseau technique national et international

Inconvénients :

- Incidents de résistance professionnelle et problèmes et implications pour des fonctionnaires qui ne maitrisent pas suffisamment les demandes pour leur poste.
- Le volume des problèmes nécessite l'identification et la mise en œuvre des priorités,

Risques :

- Résistance professionnelle structurelle
- Réduction de l'engagement politique et institutionnelle pour des reformes après la cris

Opportunités :

- Renforcement des droits de l'homme et le respect pour les victimes dans les procédures pénales
- Renforcement de la capacité technique de la chaine pénale ; des fonctionnaires et des cadres.
- Renforcement de la capacité de gestion dans la chaine pénale
- Introduction des cours de mise à niveau et de la formation quasi permanente dans la chaine pénale
- Sélection des cadres pour le futur et développement des carrières.

### 3.2- Autres mécanismes pertinents

Le cadre juridique actuel connait des mécanismes souples de règlement de litiges comme la médiation pénale, (même si celle-ci demande une meilleure mise en œuvre), mais il est évident qu'ils ne suffiront pas à endiguer le flot le flot important des cas de violations des droits de l'homme, d'où la nécessité de faire appel aux vertus de la justice transitionnelle et de la justice militaire toutes deux encore en balbutiement.

### 3.2.1- La justice transitionnelle.

Le système de justice pénale peut se voir enrichi par une politique de justice transitionnelle. En ce moment il n'y a pas de politique claire de justice transitionnelle au Mali. On ne peut qu'en noter les principes de base pour la réflexion sur les scénarios et les objectifs des cellules d'appui, ainsi que pour les avantages et inconvénients.

De plus, il est crucial que les objectifs des cellules soient basés sur les besoins des victimes de violations. L'adoption récente d'une loi qui crée la commission « vérité justice et réconciliation » est un pas en avant. De toute évidence, il faudra combiner les avantages des deux formes de justice.

### 3.2.2- La justice militaire

Pour les réussites des efforts dans la crise il est très pertinent d'inclure le ministère chargé de la défense et celui chargé de la sécurité, notamment la Direction de la justice militaire. Il semble que des infractions de nature spécifiquement militaires aient été récemment commises, mais nous n'avons pas d'information sur les poursuites éventuelles intentées par les autorités militaires.

Il est vrai que le code pénal prévoit une gamme d'infractions liées à la sécurité intérieure, mais celles qui ont été commises dans les casernes (par exemple un officier aurait été abattu par un soldat à Gossi) échappent au juge judiciaire

### 3.2.3. Cellules d'Appui au fonctionnement de la Commune VI

Dans ce scénario on part de la situation actuelle. C'est à dire qu'on utilise les cellules d'appui à mieux faire fonctionner les acteurs qui sont en ce moment chargés d'enquêter sur les crimes commises pendant la crise et d'en juger les auteurs présumés, ainsi que de faire justice aux victimes.

Pour cela on prend comme base de départ les conclusions sur le fonctionnement de la chaîne pénale (puisque la Commune VI n'échappe pas non plus aux effets du mauvais fonctionnement du système), et du fonctionnement et barrières au bon fonctionnement actuel de la Commune VI par rapport à la crise.

# Annexe 9 Rapport analyse à mi-parcours des experts internationaux

## INTRODUCTION

Dans ce rapport on trouve les résultats d'une analyse de problèmes spécifiques basé sur la collecte de données des experts nationaux. Cette analyse est une esquisse qui a été développée avec les experts nationaux. Elle est la base pour les conclusions générales et recommandations générales.

Dans l'analyse présentée ci-dessous il reste encore beaucoup de questions. Ceci n'est en aucun cas un produit fini, mais devrait être complété par une collecte de données encore plus étendue (entre autre par la validation). Ce rapport n'a pas été édité.

Elle est rajoutée au rapport de synthèse pour donner un aperçu des données primaires et donner une impression du processus et une base de collection de données et validation continue.

## CONCLUSIONS SPECIFIQUES

### Phase 1: L'enquête

#### *Problème 1 : Manque de contrôle du procureur sur l'enquête menée par les OPJ*

Les causes :

Au niveau des OPJ :

- Les policiers et gendarmes sont essentiellement sous l'autorité policière, or dés que l'enquête est ouverte ils sont sous l'autorité judiciaire (du procureur donc). Leur fonctionnement et les conséquences de mauvais et bon fonctionnement est du domaine de l'autorité policière. Ce qui veut dire que les OPJ, même au niveau de l'enquête, suivront plutôt les indications et ordres de leur supérieur hiérarchique de l'autorité policière.
- Ceci explique en partie aussi le manque de suivi administratif par les OPJ, qui rend le contrôle par le procureur plus difficile. En effet on constate que la tenue des feuilles de violon ne se fait que de façon très irrégulière. Ces feuilles de violon permettent de tenir informer le Procureur de la République des enquêtes en cours au niveau des unités d'enquêtes concernant des personnes GAV à cet effet. Ces feuilles de violon sont tenues et communiquées quotidiennement au niveau du parquet d'une seule juridiction de Bamako. Dans certaines unités, elles sont tenues mais non communiquées au parquet qui n'en prend connaissance qu'au cours de visites. D'autres ignorent totalement cette pratique qui pourtant a le mérite de tenir le PR informé des GAV entre deux visites. On y tient plutôt des tableaux de GAV avec les noms des suspects, les temps de GAV.

- En plus les registres de l'enquête ne sont remplis que de façon très irrégulière. Cette formalité est respectée au niveau des unités d'enquête relevant d'une seule juridiction (les Unités d'enquêtes relevant du TPI de la Commune V de Bamako et le 1er Arrondissement de Kayes. Pour toutes les autres unités enquêtées, les registres sont cotés et paraphés irrégulièrement par les chefs mêmes de ces dites unités d'enquêtes. C'est le cas des registres de Garde à vue (GAV) qui en plus ne comportent pas toutes les mentions relatives à l'identité des GAV, les heures du début et de la fin de la GAV. Le manque de régularité dans la tenue de ces registres est une autre atteinte à la possibilité de contrôler l'activité des OPJ ;
- Il est à noter que les connaissances ou capacités par rapport aux obligations administratives ne sont pas non plus connues de tous les OPJ.

Au niveau des procureurs :

- Il est clair aussi que les procureurs n'utilisent pas non plus tous les moyens qui sont à leur disposition pour exercer un contrôle sur le fonctionnement des OPJ. Ils ne demandent guère les documents qui aident à faire un contrôle (qui ne leur sont pas transmis donc) et ils ne font que des visites très irrégulières au niveau des unités d'enquête ;
- C'est surtout au niveau des visites des unités d'enquête que les procureurs pourraient contrôler le fonctionnement des OPJ et la régularité des enquêtes. Ce moyen très important est très peu utilisé. Dans certaines unités d'enquêtes reçoivent des visites inopinées du parquet au moins deux fois par mois alors que le font une fois par trimestre. Mais d'autres peuvent rester plus du trimestre sans visites ; sauf cas de survenance de procédures sensibles.
- Les commissariats étaient des paieries au lieu de se limiter à leur rôle naturel d'enquêteurs ;
- Des interpellations intempestives pour des faits civils et commerciaux ou en tout cas ne revêtant aucun caractère pénal ;
- Délai de Garde à vue (GAV) illimité pouvant aller en moyenne jusqu'à 15 jours. Malheureusement cela concernait souvent des mineurs ;
- Garde à vue décidé et prolongé sous prétexte de vérification d'identité.
- La motivation de faire le contrôle, comme pour les OPJ de suivre les obligations administratives et se laisser contrôler, est absente. C'est en effet une cause majeure qu'on retrouve tout au long de l'étude : la motivation intrinsèque et la motivation institutionnelle d'obéir aux règles est très faible. Cela s'explique notamment par l'absence quasi-totale de sanctions et récompenses et l'absence totale de plan de carrière où le positionnement d'acteurs de la chaîne pénale dépend de performances et non de liens avec des groupes ou personnes spécifiques.
- On note aussi qu'un contrôle régulier et effectif demande aussi des moyens en termes de matériel et financiers. Ces moyens manquent certes aux procureurs, mais il est aussi important de noter qu'il y a des procureurs qui exercent le contrôle avec des moyens limités. Aussi, la présence de moyens adéquats dans ce contexte ne résout pas directement l'absence de motivation de faire un contrôle effectif.

*Bonne pratique :*
La Commune V à Bamako : un substitut au commissariat.

### *Problème 2 : La qualité de l'enquête est mauvaise*

Les causes :

- Le manque de moyens est souvent évoqué comme étant une cause principale de la

mauvaise qualité de l'enquête. Il est clair que ces moyens sont en effet particulièrement restreints au niveau des unités de l'enquête. Ceci affecte clairement la qualité de l'enquête, notamment au niveau technique là où l'enquête demande un déplacement pour le constat de faits, la récolte de témoignages et la récolte d'autres informations (indices) pour constituer le procès verbal de l'enquête (le PV). Pour cela il faut pouvoir se déplacer et en avoir les moyens. De plus il faut des moyens pour procéder à l'analyse des informations.

- Néanmoins il faut aussi noter que les OPJ manifestement utilisent le peu de moyens qu'ils ont, aussi, pour des cas qui ne relèvent pas de leur compétence. Ceci se manifeste plus particulièrement au niveau des :
- Commissariats étaient des paieries au lieu de se limiter à leur rôle naturel d'enquêteurs ;
- Interpellations intempestives pour des faits civils et commerciaux ou en tout cas ne revêtant aucun caractère pénal.
- De plus le manque de capacités à mener une bonne enquête a aussi été mentionné. Il est clair que cela joue un rôle important au niveau de la qualité de l'enquête.
- De plus ce problème est de nouveau aussi lié au manque de motivation pour faire une bonne enquête. En effet, il n'y a pas de vrai contrôle, mais quand il y a contrôle, une mauvaise enquête n'entraîne pas de sanctions (aussi bien qu'une bonne enquête n'est pas récompensée).

*Problème 3 : Les droits des prévenus non respectés*

Les causes :

- Les droits ne sont pas respectés dés le début de l'enquête dû entre autres au fait que les prévenus ne connaissent pas leurs droits. De plus ils ne sont presque jamais assister d'aide judiciaire qui pourrait les aider. Les OPJ ne connaissent pas non plus toujours les droits des prévenus.
- Parmi ceux d'entre eux qui ont participé à l'enquête, seuls les récidivistes déclarent avoir une connaissance du fonctionnement de la chaîne pénale. Ils sont unanimes à déclarer que ni au moment de leur interpellation, ni avant ou au cours de leur audition leurs droits consacrés par la Loi ne leur a été indiqués. Par contre les charges retenues contre eux leur ont été communiquées lors de leur séjour au Commissariat et à la Gendarmerie. Les interrogatoires se font sur le mode questions – réponses et jusqu'au moment de leur extractions pour être conduit devant le Juge ou de leur relaxe aucune information ne leur ai communiqué.
- Ils reconnaissent en majorité que le Juge tout en leur signifiant les charges retenues porte à leur connaissance leurs droits notamment à la défense. Cependant dans la perception de certains détenus, les atteintes aux droits humains dont ils disent avoir fait l'objet lors des étapes de l'enquête et de l'instruction sont assez prégnantes.
- Les problèmes notés ci-dessus sous problèmes 1 et 2 causent dans une certaine mesure aussi le fait que les droits des prévenus ne sont pas respectés. Le procureur devraient contrôler la qualité de l'enquête en vue, aussi de faire respecter les droits des prévenus. De plus l'enquête repose presque uniquement sur les aveux. La combinaison de peu de connaissances auprès des prévenus, le manque de contrôle externe (procureur et assistance judiciaire), le constat d'abus divers des OPJ et la dépendance de l'enquête sur les aveux rendent le prévenu particulièrement vulnérable à des violations qui peuvent être extrêmement graves. Dans tous les cas on voit dans ce stade, et cela se confirme dans les étapes suivantes de la chaîne pénale, que ce constat n'induit pas de sanctions et ne bénéficie pas souvent aux prévenus eux-mêmes.

### *Conclusions et impact*

Le problème général dans cette phase est le manque de contrôle sur les acteurs primaires dans cette phase, les OPJ, par le procureur. Les possibilités de contrôle sont présents aussi bien au niveau administratif, qu'au niveau des procédures. Ils ne sont utilisés que très rarement.

Même si le contrôle s'effectuerait il faut noter que l'absence quasi-totale de conséquences positives et négatives pour les acteurs (les OPJ et les procureurs) ne motive pas le changement de comportement.

Ce constat ouvre les portes à l'abus de pouvoir et la corruption. L'abus de pouvoir se manifeste entre autres par l'utilisation de GAV prolongée au-delà des limites prescrits par la loi, et l'abus d'utilisation de GAV pour affaires civils et pour simple vérification d'identification. On a l'impression qu'au Mali la détention n'est pas le moyen ultime dans l'enquête, mais plutôt utilisé de façon régulière et pas toujours dans l'intérêt de l'enquête, la sécurité ou le bien-être des prévenus.

En faisant ce constat on note deux victimes primaires de ce mauvais fonctionnement au niveau de l'enquête : les prévenus et les plaignants.

Au niveau des prévenus on a déjà noté des possibles abus de toute sorte qui fait atteinte à leurs droits. Ce qui fait atteinte à leur sentiment de justice. Au niveau des plaignants on note le sentiment d'impunité. Non seulement qu'après la plainte il n'y a guère de communication avec eux, mais aussi parce qu'il y a de grands risques que l'enquête n'aboutit guère dans une poursuite réelle efficace pour but de faire justice.

En ce qui concerne la qualité très pauvre de l'enquête, mis à part les conséquences réelles pour les justiciables, elle impacte aussi sur le reste du processus. La poursuite se fait souvent sur la base d'un PV de mauvaise qualité. Ceci ralenti le processus et dans le pire des cas rallonge le sentiment d'injustice et impunité. Pour le prévenu qui voit son GAV (déjà prolongé au-delà des limites) changer en détention cela a un impact dramatique.

## Phase 2: La poursuite

### *Problème 1 : Lenteur des cas*

<u>Les causes :</u>

- Le délai de traitement de PV d'enquête : Le traitement des Procès-Verbaux (PV) d'enquête est souvent source de lenteur préjudiciable non seulement aux OPJ mais aussi aux parties au procès. Pour les OPJ, souvent ils peuvent passer toute la journée dans une juridiction en attente de l'orientation des PV lorsqu'ils comportent des personnes déférées. L'OPJ et le véhicule qui le transporte sont ainsi bloqués toute la journée. Les OPJ doivent en effet attendre le sort réservé aux personnes déférées pour les conduire lorsqu'elles sont placées sous mandat de dépôt dans les lieux de détention. Par ailleurs, dans certains parquets, des substituts peuvent garder à leur niveau des PV d'enquête des jours, voire des semaines sans les orienter. Pour réduire au maximum les lenteurs dans le traitement des procès-verbaux, certains PR instruisent aux substituts de les orienter dans les 24 heures au plus tard sous peine de dessaisissement au profit d'un autre pour plus de diligence.
- Ce délai est causé aussi par la mauvaise qualité des PV. Bien que le PV puisse être

fait ou complété par le parquet (PV de parquet) cela ne se fait pas beaucoup. Cela pourrait réduire les délais considérablement.

- D'autres procédures qui pourraient réduire considérablement les délais sont la Comparution Immédiate, le flagrant délit et la médiation pénale. Malheureusement on a constaté que ces procédures ne sont presque pas utilisées. Seulement donc quelques juridictions investiguées une des procédures (CI ou FD) est utilisée. La médiation pénale n'est pas utilisée du tout.
- Pour l'utilisation d'autres procédures il faut au moins :
  - une bonne coordination entre le siège et le parquet ;
  - la disponibilité (rapide) de substituts en permanence aux commissariats ;
  - Le fait que le tribunal se réunisse ;
  - Des moyens (fonds pour médiation pénale et véhicule pour CI) ;
  - La présence d'une aide judiciaire pour le prévenu ;
- Il est clair que le manque d'assistance judiciaire à ce niveau pose problème. De plus il y a, dans le cas de la médiation pénale, aussi clairement un manque de coordination entre le siège et le parquet. Puis pour la médiation pénale il faut noter que l'utilisation de la médiation officieuse qui sert différentes parties, mais pas le respect de l'état de droit (et renforce les sentiments d'impunité et injustice chez les justiciables).
- Pour ce qui est de la médiation pénale : dans la pratique, c'est toujours la médiation « officieuse » qui a court dans les parquets. Elle déroge complètement à ce que prévoit la loi et intervient souvent même dans des procédures exclues de son champ par la loi lorsque la victime est d'accord. Souvent elle est faite moyennant un pourcentage pour le juge sur le montant du litige. Durant notre enquête, nous en avons recensé seulement trois (3) cas de tentative de Médiation pénale pratiquée à peu près conformément à la loi au sein d'une seule des juridictions enquêtées et qui sont intervenues entre novembre 2012 à octobre 2013.
- Pour ce qui de la CI : Si le tribunal est en mesure de se réunir, il est immédiatement saisi par le Procès-verbal de notification de CI dûment rempli contre émargement par le prévenu de cette notification dans un registre du parquet tenu à cet effet. Ceci pose problème.
- Le manque de contrôle ici aussi est cause de lenteurs des cas. On l'a déjà noté dans la phase 1 où le manque de contrôle par le procureur sur l'enquête résulte dans un mauvais PV, qui résulte dans un certain sens dans une lenteur de cas. Cela pourrait donc être remédié si le PV de parquet serait fait (et cela n'est pas le cas) ou si on utilise d'autres procédures. Pour utiliser le CI ou FD il faudra au moins que des procureurs ou leurs substituts soient présents en permanence au niveau des commissariats. Or on constate que cela n'est pas le cas.
- La qualité de l'enquête impacte sur la qualité des PV, cela on l'a noté ci-dessus. Cette mauvaise qualité du PV est aussi une raison pour laquelle la possibilité de CI ou FD n'est pas utilisée. Des procédures de comparution immédiate appliquées à certaines affaires en apparence simple, se sont révélées plus complexes que prévues après jugement. Ce qui a justifié sa transformation en procédure de Citation directe en cours de procès. La question est si cette complication est dû notamment à la mauvaise qualité du PV ;
- Le manque de moyens est invoqué aussi. Certes pour la médiation pénale cela pose problème puisque cela demande des fonds spéciaux (comme indiquée dans la loi). Aussi, pour les CI et FD à Bamako on n'a qu'un véhicule pour faire comparaître les prévenus. Or, même si c'est un constat qui affecte réellement le travail au niveau de l'instruction il faut aussi noter qu'au niveau de la Commune V à Bamako même il y a quand-même de bonnes pratiques dans l'utilisation de la CI.

*Bonne pratique : Substituts présents dans les commissariats au niveau de la Commune V :*
La seule juridiction utilisant cette procédure est le TPI de la Commune V du District de

Bamako. Aucune autre juridiction ne l'utilise.

La bonne marche du dispositif a nécessité le maintien en service d'un substitut (de permanence) pour l'orientation rapide du dossier chaque fois que des personnes sont déférées et lorsque celles-ci et les faits sont éligibles à cette procédure : c'est-à-dire simples et clairs. Corrélativement, en accord avec le siège, un juge au siège est de permanence pour permettre le jugement immédiat des personnes déférées et éligibles à la procédure de comparution immédiate.

### *Problème 2 : Manque de contrôle de la détention*

Causes :

- Manque de moyens de contrôle par le procureur. Il est clair que les moyens pour un contrôle effectifs manquent aux procureurs. Or, il faut aussi noter qu'il y a des procureurs qui arrivent quand-même à faire un contrôle effectif en dépit des moyens limités.
- Il n'y a pas de motivation externe de le faire. Il n'y a pas de sanctions si on ne le fait pas et il n'y a pas de récompense si on le fait bien.
- Les obligations administratives qui pourraient en outre des visites facilitées le contrôle ne sont pas remplies par les acteurs (procureurs et régisseurs).

### *Problème 3 : Non-respect des droits de détenus*

Causes :

- Les détenus ne connaissent pas leurs droits. Ceci commence déjà au niveau de l'enquête certes, mais s'empire au niveau de la poursuite puisque les mesures utilisés contre eux (la détention) demande au moins la présence d'avocats ou aide judiciaires pour leur informés de leurs droits et aidés à suivre le cas ;
- Là où les détenus connaissent leurs droits ils utilisent le moyen de la demande de mise en liberté directe. Néanmoins il n'est pas clair combien de détenus peuvent faire cela sans connaissances (et avec les limites d'alphabétisation connues). En plus ils doivent remettre cela au régisseur qui devrait les transmettre. Ceci est un moment de transaction qui n'est pas complètement dénoué de tous risques de corruption. Ensuite la demande doit être consultée par le juge. Cela n'est pas toujours fait à temps.

*Bonne pratique sur les visites aux lieux de détention:*
Au niveau du TPI de Kayes, avec le système du Substitut en charge de la visite des prisons que bien des dysfonctionnements dans la gestion des détenus sont évités. Il a pour rôle de prévenir le plus possible les dysfonctionnement et irrégularités. Mais dans cette juridiction, le juge d'instruction effectue les visites une fois par trimestre. A signaler que le Régisseur de la maison d'arrêt aide à prévenir les détentions illégales.

### *Conclusions et impact*

- Les dysfonctionnements notés dans la phase de l'enquête ont un effet négatif sur la phase de la poursuite. Les dysfonctionnements sont, entre autres, causes de lenteurs des cas.
- Des dysfonctionnements continuent aussi au niveau du contrôle, surtout dans

cette phase, le contrôle par les procureurs des lieux de détention qui permettrait de prendre des dispositions pour régulariser les détentions abusives en saisissant les magistrats responsables des dossiers des détenus ;

- Ceci impacte très négativement sur les droits des détenus. Il faut constater que même si le contrôle s'effectue et les problèmes de dossiers sont constatés ou bien des anomalies par rapport à la limite détention (limite dépassée) ou la mise en liberté non communiquée dans le dossier (mal tenu donc) le détenu n'en profite pas forcément. Dans certains cas, certes le détenu est libéré, mais dans beaucoup d'autres cas on essaye de régulariser la détention et compléter le dossier. Ces dysfonctionnements importants n'ont donc pas comme conséquence que le détenu est libéré, mais plutôt que le détenu reste en détention plus longtemps en attendant la régularisation.
- Corruption : le manque de contrôle, combiné avec des intérêts qui deviennent de plus en plus importants, des possibilités de transaction et des acteurs multiples, rendent le système extrêmement vulnérable à la corruption.
- La lenteur du procès accroît aussi le sentiment d'injustice auprès des détenus et leurs familles, ainsi que le sentiment d'impunité chez le plaignant qui se demande quand le cas va être jugé.

## Phase 3: L'instruction

### *Problème 1 : Lenteur des procédures*

Les cas durent trop longtemps, ne sont pas classés, peu d'informations et personnes qui ne comparaissent pas.

Causes :

- Abus de plainte avec constitution de partie civile :
  - Donne beaucoup d'opportunités de corruption.
  - *Pas encore claire comment cela affecte la procédure* ;
- Abus de la délégation judiciaire ;
  - Causé entre autres par :
    - La police ne le fait pas : peut être causé par quoi ? Manque de moyens ? Manque de connaissances ? Manque de motivation?
    - Des PV de qualités pauvres ;
    - Il n'y a pas de sanctions si on ne le fait pas
- La qualité des acteurs au sein du cabinet est assez faible. Ils sont mal gérer (manque de leadership) et mal formés ;
- Les détenus qui doivent comparaitre ne le sont pas ce qui retarde le cas. Une des causes invoquée est le fait qu'il manque des moyens pour les transporter. Or, de nouveau, il faut signaler que malgré ce manque de moyens il y a des juridictions où cela se fait de façon régulière ;
- Manque d'expertise mentale :
  - Ceci concerne surtout les personnes non-détenus, ce qui est source de lenteur au niveau de l'information nécessaire pour un cas ;
  - Même pour les personnes détenus cela peut être source de lenteur dû au manque de médecins qualifiés ;
- Lenteur dans le traitement des mises en liberté :
  - Causes: appel prends longtemps : traitement dure trop longtemps : il n'est pas encore clair pourquoi.
  - Cela est encore plus un problème si la cour d'Appel est loin.

*Problème 2 : Absence quasi-totale de contrôle sur les activités par le JI et absence quasi-totale du contrôle des activités des JI*

- Pas de visites en prisons. Cela est un moyen de contrôle, qui pourrait aussi contribuer à respecter les droits des détenus et clore des cas plus rapidement. Or ceci n'est pas fait ;
- L'abus de la délégation judiciaire rends plus difficile la gestion des cas et de contrôle pour le JI. On peut l'invoquer comme cause et conséquence de manque de contrôle ;

Causes :

- Manque de connaissances et moyens pour les JI ;
- Manque de personnel qualifié ;
- Aucune récompense et sanction en cas de non respect ;

*Bonne pratique dans le passé : les notations.*

*Problème 3 : Les droits des détenus non respectés*

Causes :

- Pas de contrôle par le JI. En fait il faut noter que le JI ne s'occupe guère du côté humain du cas (il ne le voit presque jamais). On peut même parler d'une certaine déshumanisation du processus. Il faut dire qu'il n'y a pas non plus de récompenses ou sanctions. On peut noter quand-même qu'á ce niveau il y a des opportunités de corruption ;
- Les régisseurs ne font pas bien leur travail de suivi. Pour cela il n'y a pas de causes très claires, puisqu'il y a l'exemple de bonne pratique de Kayes.
- Pas de contrôle du service social, causé par le manque de moyens (complètement débordé) et manque de connaissances ;
- Manque de connaissances du détenu et pas de présence d'assistance judiciaire.

*Bonne pratique de Kayes : Régisseur qui suit*

*Conclusions et impact*

- Quand les phases de l'enquête et de poursuite sont mal effectuées cela crée des lenteurs importantes au niveau de l'instruction. Il y a peu de capacités intellectuelles et peu de motivation pour résoudre les problèmes ;
- Les lenteurs des procédures ont presque toujours un effet négatif pour le détenu, mais aussi pour le plaignant victime d'un crime. Pour le détenu, par exemple, on note que la mise en liberté peut toujours être frappée d'appel. Dans ce cas l'appel peut de nouveau prendre très longtemps. Or, souvent, pendant cet appel, le détenu reste en détention. Même si la mise en liberté est causée par des fautes dans les procédures des phases antérieures ;
- La multiplication d'acteurs, les moments de transactions, les intérêts deviennent plus importants, la constitution de partie civile et le manque total de contrôle présent des opportunités de corruption (voir par exemple le cadre avec exemple d'abus de la délégation judiciaire). Même si corruption est constaté (ou un soupçon) il n'est pas directement sanctionné.

*Exemple de corruption :*
Certaines juridictions ont recours au service des Gardes chargés de la sécurité du Tribunal et des magistrats pour délivrer des convocations ou exécuter des mandats d'amener. En raison des coûts que cela induit pour la partie civile, cette pratique est fortement réduite dans certaines juridictions.

Dans d'autres, les gardes continuent d'être utilisés aussi bien par le Substituts, les Juges d'Instruction que les parties civiles. Au point que cela est devenue un vrai business pour les Gardes qui jouent sur tous les tableaux de cette compétence illégale pour faire chanter les convoqués, les parties civiles avec lesquelles ils inventent des difficultés de localisation et d'appréhension du convoqué pour faire monter les enchères. Souvent ils bernent le juge d'instruction lui-même à qui ils déclarent les recherches faussement infructueuses après avoir soutiré de l'argent à toutes les parties.

Certains gardes ont été pris sur le fait et confondu. Le chef d'état-major a été mis au courant ainsi que la chambre d'accusation. La seule mesure qui intervient généralement est le rappel du Garde indélicat et sa mutation. La chambre n'a mis aucune sanction en œuvre à ce jour, ni saisie une autorité judiciaire compétente à toutes fins utiles.

## Phase 4 : Etape du jugement

### *Problème 1 : Lenteur*

Causes :

- Non utilisation de procédures qui pourraient accélérer le procès (CI et Médiation pénale). Cela peut être expliqué par le manque d'utilisation de ces procédures dans la phase de poursuite, mais aussi, de nouveau, par le manque d'assistance judiciaire pour le prévenu ;
- Mauvaise connaissances de la loi applicable ;
- Les juges ne motivent pas leurs décisions bien et la publication de décisions est non existante. Cela à pour conséquence qu'il n'y a pas de politiques sur l'application de certaines lois (standardisée) et pas de lignes directrices par rapport à l'application de lois ou normes ;
- La mauvaise rédaction de jugements est cause de ralentissements et cause des contestations ;
- La mauvaise qualité des procédures et produits des phases précédentes. Là, de nouveau, la mauvaise qualité du PV est une cause majeure ;
- Le rôle des huissiers : il faut plus d'informations sur le rôle et l'impact sur la lenteur ;
- Le juge n'a souvent pas assez d'information pour rendre un jugement. Ceci est dû notamment à la mauvaise qualité de l'enquête et le fait qu'il le prévenu n'a pas d'assistance judiciaire.
- Absence de casier judiciaire.

### *Problème 2 : Manque de contrôle*

Le contrôle du juge est peut-être le plus visible pendant une audience. Il est regretté aussi l'absence de solennité de l'audience du fait de sa banalisation par les acteurs mêmes qui concourent à l'audience (des téléphones décrochés en pleine audience aussi bien par les magistrats que par les greffiers et avocats, des greffiers qui mangent en pleine audience,

des magistrats, siège et parquet qui se manquent de respect en pleine audience. Ceci démontre en premier lieu une absence de leadership (problème général) des magistrats.

Causes :

- Surtout, à ce niveau, le manque de motivation de contrôle (pas de sanctions + récompenses) ;
- Des opportunités de corruption, aussi bien cause que conséquence du manque de contrôle ;
- L'absence de casier judiciaire qui permettrait un peu plus de contrôle.

### *Problème 3 : Les droits des suspects qui ne sont pas respectés*

Causes :

- Pas d'assistance judiciaire pour les partis au procès, notamment pour le prévenu ;
- Pas de contrôle sur le fonctionnement du juge et autres acteurs dans cette phase.

### *Conclusions et impact*

- Les problèmes déjà identifiés dans les phases antérieures ont impact négatif sur les processus. Les conséquences sont très négatives surtout pour les justiciables, mais pas du tout pour les autres acteurs puisqu'il n'y a pas de contrôle.
- Au contraire les incertitudes, manque de travail de qualité. Manque de contrôle profite à différents acteurs à ce niveau (greffiers, huissiers notamment).
- On note aussi la dépendance presque totale sur les aveux. Il n'y a pas souvent d'autres preuves dans le dossier. Le juge revérifie les aveux, mais ne vérifie pas comment ces aveux ont été récoltés. Ceci laisse de grandes opportunités dans les phases antérieures de moyens de pressions illégales. De plus on a déjà noté en général la mauvaise qualité de l'enquête. En tous cas il est peu probable le non respect des droits des prévenus soit à ce niveau sanctionné, et certainement pas en faveur du prévenu.

## Phase 5 : Les cours d'appel

Il semble que les problèmes identifiés au niveau des cours d'appel sont les mêmes que ceux dans les tribunaux de première instance. Pour les personnes détenues et autres justiciables les lenteurs accumulées à ce niveau ont un effet très grave sur leurs sentiments de justice. A cela s'ajoute le fait que pour les cas frappés d'appel au Nord l'accès physique au cours d'appel est très problématique. Ceci rajoute aux problèmes déjà identifiés.

Il reste à ce niveau en général encore beaucoup de questions pour une collection de données plus approfondie (et localisé)

### *Problème : Manque de contrôle*

Causes :

- Les Etats des affaires pénales des juridictions de premières instances et des

justices de paix sont rarement communiqués. L'enquête a établi que seules une juridiction et le TPI de Kayes se plient à cette obligation légale ;

- Les Procureurs Généraux, relayés par le parquet d'instance des régions Mopti, ont notamment affirmé que la mission de contrôle du parquet en direction des services de l'enquête préliminaire se révèle quasi impossible face à des officiers de police judiciaire démunis de moyens de transport, du matériel de bureau et des fonds indispensables pour l'exécution des tâches qui leur sont assignées.
- Au niveau des cabinets d'instruction des causes de lenteurs de l'information liées à la non-exécution des expertises mentales ont été décelées. Sinon l'instruction des dossiers a été jugée de manière globale assez satisfaisante. Les notices de certaines JPCE ne viennent jamais malgré les rappels. D'autres attendent de les envoyer en vrac en fin d'année. Ce qui ne présente pas d'utilité pour la chambre d'accusation.

*Problème : Droits des justiciables – accès à la justice*

Causes :

- Au niveau des cours d'appel le problème d'accès à la justice du point de vue accès géographique, il y a un réel problème d'éloignement des cours d'appel des régions du Nord. Lorsque les affaires jugées par les juridictions d'instance du nord sont frappées d'appel, les justiciables appelant ou intimés sont obligés d'occuper la cour de la Cour d'appel durant leur séjour ;
- Il n'est pas clair encore ce qui se passe alors avec les inculpés détenus ?
- La chambre d'accusation de Kayes a eu à mener des visites dans son ressort en 2012. Ce qui lui a permis de découvrir que la plus part des JPCE ne savent pas que les demandes de liberté formulée par leurs détenus doivent être communiquées au parquet d'attache. Ils réglaient tout à leur niveau. *Pourquoi est-ce que Kayes l'a fait et seulement en 2012 ? Il semble que cela est un manque de contrôle sérieux et cela facilite la corruption au niveau des JPCE ?*
- De manière générale, à quelques exceptions près, l'information effectuée par les juges d'instruction se résume à une simple « enregistrement des déclarations », au lieu d'une véritable recherche des éléments de preuve en vue d'un procès équitable, qui exige du juge d'instruction l'accomplissement de tous les actes nécessaires à la manifestation de la vérité. *Pourquoi ? Pourquoi est-ce qu'ils ne font pas leur devoir de recherche de vérité ? Et quel est alors l'impact continu du mauvais PV ?*
- Les audiences des chambres correctionnelles se tiennent une fois par semaine. Les Avocats contrairement à Bamako sont rares dans ces audiences. Les Présidents des chambres correctionnels ont essentiellement relevés comme source de dysfonctionnement à la bonne marche de la chambre le mauvais service des citations par les Huissiers. Cette problématique existe aussi au niveau de juridictions de Première Instances enquêtées. A tel enseigne qu'à la Cour d'appel de Kayes par exemple, il peut se passer deux mois sans qu'une audience conséquente puisse se tenir. Il est vrai que le volume des affaires au niveau de la chambre n'est pas très élevée(en moyenne 10 dossiers par audience), mais ces retards sont de nature à porter préjudice aux justiciables. Il est important que le parquet général trouve le moyen de régler cette question avec les Huissiers instrumentaires. Les Huissiers ont aussi à la décharge selon leurs réponses que les frais de citation peuvent rester des années durant (souvent jusqu'à 3 ans) sans être payés par l'Etat. *Encore : pourquoi ? Les huissiers ne font-ils pas leur travail ? Pourquoi ce problème de paiement ? Oui ça porte préjudice aux justiciables. Quel en est la sanction ?*
- Il a été aussi déploré les lenteurs enregistrées lors de l'acheminement des dossiers

correctionnels frappés d'appel. Leur enrôlement au niveau des parquets d'appel aussi accuse des retards injustifiés préjudiciables aux personnes surtout détenues.

## Phase 6 : L'exécution du jugement

### *Problème : Qualité du personnel*

- De manière générale, les Greffes ne disposent pas de registre d'exécution des peines dans les juridictions. Là où il en existe, cela fait plus de 10 ans, qu'aucun acte d'exécution n'y a été posé.

*Bonne pratique :*
Il nous est apparu au cours de l'enquête seuls les anciens greffiers devenus magistrats savaient comment dresser les pièces d'exécution des jugements de condamnations aux amendes pénales. Ils ont transmis leur savoir aux greffiers de leurs juridictions comme ceux des cours d'appel et suprême ou en retraite. Dans une juridiction, un ancien greffier en chef a été sollicité pour une formation des greffiers du Tribunal sur l'exécution des jugements. Des magistrats en ont profité. Dans les autres juridictions, malgré l'existence des greffiers compétents dans ce domaine, cette bonne pratique n'a pas été utilisée. Or aussi bien les magistrats que les Greffiers en ont besoin.

### *Problème : Recouvrement de dettes*

Avec l'inexécution des décisions pénales, c'est le constat de la mauvaise finition du processus judiciaire. Pourtant l'Etat investi beaucoup d'argent en amont et tout au long de la procédure pénale pour que tout le processus finisse en queue de poisson. Déployer autant d'argent et d'effort pour quelle utilité ? La justice n'y gagne pas en assainissement de la vie sociale, en traçabilité de la délinquance de tous ordres, et surtout ne rentre pas dans ses fonds lorsqu'au moins des condamnations sont prononcées. Il serait important d'envisager la possibilité d'un audit de la gestions des frais de justice criminelle, et du manque à gagner pour l'Etat en raisons du non recouvrement des sommes certainement astronomiques qui reviennent de droit à l'Etat. Toute chose qui justifie que l'Etat s'engage dans ce chantier si vaste soit-il pour assurer une bonne finition à ses objectifs de justice.

### *Problème : Personnes en détention*

C'est à la fin de la chaîne que quelques problèmes se retrouvent intrinsèquement liés. C'est-à-dire qu'à part le non recouvrement de dettes, il y a un réel problème de non exécution de mise en liberté. On le voit tout au long de la chaîne : les personnes détenus pendant tout ce procès à divers reprises se trouvent victime d'un système qui ne marche pas, un système où les acteurs travaillent sur des petites îles, où il n'y a aucun contrôle, récompense, ni sanction, un système où il y a un grand nombre d'opportunités de corruption, où les acteurs ne font pas bien leur travail et ne prennent aucun responsabilité.

Dans cette phase d'exécution il y a un risque que malgré un jugement demandant la mise en liberté d'une personne, la mise en liberté n'est pas exécutée. Il y a que très peu de contrôle sur les acteurs qui devraient travailler vers une mise en liberté et, vue l'intérêt énorme pour la personne détenu ou le plaignant, il y a une opportunité de corruption très grande. Aussi dans cette phase le problème de lenteur est un problème, soit causé par le manque de contrôle ou l'opportunité de corruption, soit tout simplement dû à un manque

d'intérêt, manque de connaissances ou manque de moyen.

De plus ce détenu, dans cette phase, n'a pas à sa disposition d'avocat qualifié. Un avocat ou aide judiciaire pourrait aider à contrôles, de façon externe, le travail d'autres acteurs, dont les juges et les greffiers.

De nouveau le détenu prévenu se trouve victime !

*Bonne pratique ?*
A Kayes on ne se plaint pas de la qualité des greffiers ? Il n'est pas clair encore pourquoi.

Koninginnegracht 7 | 2514AA The Hague
The Netherlands
T + 31 (0)70 311 72 50 | F + 31 (0)70 311 72 60
office@cilc.nl | www.cilc.nl

CILC
Center for
International Legal
Cooperation