



LAWYERS WITHOUT BORDERS
AVOCATS SANS FRONTIÈRES
ABOGADOS SIN FRONTERAS
Canada



ACCÈS À LA JUSTICE AU MALI : UNE RÉALITÉ À BÂTIR



JUPREC

JUSTICE, PRÉVENTION, RÉCONCILIATION

un projet du consortium



Dans le cadre du Projet « *Justice, Prévention et Réconciliation pour les femmes, mineurs et autres personnes affectées par la crise au Mali* »
Volet « Aide juridique et Assistance judiciaire »

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

ASFC tient à remercier tous ses partenaires au Mali pour leur contribution à ce rapport. ASFC remercie de manière particulière toutes les personnes qui ont participé à la rédaction et à la révision du présent rapport, dont les suivantes : Oumou Bolly Diallo, Jihane Chihki, Lylia Benabid, Orsolya Kizer, Edouard Delaplace, Andréanne Jean et Sasa Glusac.



LAWYERS WITHOUT BORDERS
AVOCATS SANS FRONTIÈRES
ABOGADOS SIN FRONTERAS
Canada

ACCÈS À LA JUSTICE AU MALI : UNE RÉALITÉ À BÂTIR

Le présent rapport a été réalisé par Avocats sans frontières Canada (ASFC) dans le cadre du projet Justice, prévention, réconciliation pour les femmes, mineurs et autres personnes affectées par la crise (JUPREC) au Mali.

ASFC est chef de file de ce projet mis en œuvre en collaboration avec le Centre d'étude et de coopération internationale (CECI) et l'École nationale d'administration publique (ENAP).

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

Canada 

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AAJ	Actrices et acteurs de la justice
ABA-ROLI	<i>American Bar Association-Rule of Law Initiative</i>
AJM	Association des juristes maliennes
AMDH	Association malienne des droits de l'Homme
APDF	Association pour le progrès et la défense des droits des femmes
ASFC	Avocats sans frontières Canada
ASFM	Avocats sans frontières Mali
BAJ	Bureau d'assistance judiciaire
BAJJ	Bureau d'assistance juridique et judiciaire
BAO	Bureau d'aide et d'orientation
CADJ	Centre d'accès au droit et à la justice
CAFO	Coordination des Associations et ONG féminines du Mali
CECI	Centre d'étude et de coopération internationale
CEDAW	<i>Committee for the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women / Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes des Nations Unies</i>
CMA	Coordination des mouvements de l'Azawad
CNAV	Coordination nationale des associations des victimes de la crise malienne
CNPCP	Cadre national de pilotage du curriculum de formation des parajuristes
DNAJ	Direction Nationale de l'administration de la justice
DNAJS	Direction Nationale des Affaires Judiciaires et du Sceau
ENDA	<i>Environmental Development Action in the Third World / Environnement et développement du Tiers-Monde</i>
ENAP	École nationale d'administration publique
INFJ	Institut national de formation judiciaire

JUPREC	Justice, prévention et réconciliation pour les femmes, mineurs et autres personnes affectées par la crise au Mali
LJDH	Ligue pour la justice et les droits de l'homme
MARC	Modes alternatifs de règlement des conflits
MINUSMA	Mission des Nations Unies pour la stabilisation au Mali
MJ	Ministère de la Justice
ONU	Organisation des Nations Unies
OSC	Organisations de la société civile
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PNG-Mali	Politique nationale genre du Mali
PO-PRODEJ	Plan opérationnel du Programme décennal de développement de la justice
PRODEJ	Programme décennal de développement de la justice
PSF-Mali	Prisonnier sans frontières Mali
PU-RSJ-MOA	Programme d'urgence pour le Renforcement du Système judiciaire et de Mise en Œuvre de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation
RIO	Règlement intérieur de l'Ordre du Barreau
SNAJ	Stratégie nationale d'accès à la justice
TGI	Tribunal de Grande Instance
TI	Tribunal d'instance
TRIJEUD	Tribune jeunes pour le droit au Mali
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
UNFPA	<i>United Nations Population Fund</i> / Fonds des Nations Unies pour la population
VBG	Violences basées sur le genre
WILDAF/ FEDDAF	<i>Women in Law and Development in Africa</i> / Femmes, droit et développement en Afrique

TABLE DES MATIÈRES

Liste des abréviations	4
Prologue	9
Introduction	11
1. Mise en contexte	12
Crise de 2012 et processus de paix	13
Accès à la justice au Mali et effets de la crise	15
Les femmes, principales victimes de la crise.....	16
2. Cadre normatif de l'aide juridique et de l'assistance judiciaire au Mali.....	18
2.1. Cadre international	19
2.2. Cadre national.....	20
2.2.1 Loi relative à l'assistance judiciaire et son décret d'application - analyse de sa mise en œuvre	20
2.2.2. Création de structures d'aide juridique	21
2.2.3. Réformes récentes touchant l'aide juridique et l'assistance judiciaire.....	22
2.2.4. Les mécanismes traditionnels et alternatifs de règlement des conflits	24
Mécanismes alternatifs de règlement des différends	24
Mécanismes traditionnels de règlement des différends.....	26
2.2.5. Les protections juridiques accordées aux justiciables vulnérables	27
La protection juridique des femmes en droit malien	27
La protection juridique des mineurs en droit malien	27
3. Acteurs de l'aide juridique et de l'assistance judiciaire et initiatives en cours	29
3.1. Acteurs étatiques	30
3.2. Ordre des avocats du Mali	31

3.3. Société civile	33
3.3.1. Organisations de la société civile (OSC)	33
L'Association des juristes maliennes (AJM)	33
L'Association malienne des droits de l'Homme (AMDH)	33
L'Association pour le progrès et la défense des droits des femmes (APDF)	33
Avocats sans frontières Mali (ASFM)	34
La Coordination nationale des associations de victimes de la crise malienne (CNAV)	34
Le Collectif cri de cœur pour le nord du Mali	34
L'association DEME-SO	34
Groupe de recherche, d'études et de formation, femme-action (GREFFA)	35
La Ligue pour la justice et les droits de l'Homme (LJDH)	35
Prisonniers sans frontières Mali (PSF-Mali)	35
Women in law and development in Africa (WILDAF)	35
3.3.2. Bureaux d'aide juridique et d'assistance judiciaire (BAJJ)	36
3.3.3. Vestibules du droit	37
3.3.4. Réseau de parajuristes	37
3.3.5. Appui apporté aux organisations de la société civile (OSC) à travers le projet JUPREC	39
4. Constats et défis	40
Le contexte politique et sécuritaire demeure inquiétant	41
Le système judiciaire malien dans son contexte	42
Lacunes du système de justice malien	44
Une <i>Loi sur l'assistance judiciaire</i> en dormance	45
Manque de coordination entre les acteurs impliqués	46
5. Recommandations	47

PROLOGUE

L'accès à la justice des personnes en situation de vulnérabilité est un défi de taille au Mali. Le projet *Justice, prévention et réconciliation pour les femmes, mineurs et autres personnes affectées par la crise au Mali* (JU-PREC), mis en œuvre depuis 2015 par Avocats sans frontières Canada (ASFC) en collaboration avec le Centre d'étude et de coopération internationale (CECI) et l'École nationale d'administration publique (ENAP), relève ce défi notamment en apportant un soutien aux actrices et acteurs de la justice offrant des services d'aide juridique et d'assistance judiciaire. À cette fin, ASFC organise des formations à destination des avocat-e-s et représentant-e-s de la société civile offrant des services d'aide légale, soutient des activités de plaidoyer pour la relecture de la *Loi sur l'assistance judiciaire* et favorise l'avènement d'une relève générationnelle conscientisée au respect des droits humains en proposant des stages et des formations à des étudiant-e-s en droit.

La bonne santé du système de justice constitue un pilier d'une société stable et d'une paix durable. Les problèmes qui affectent le système de justice malien sont nombreux : sous-financement du secteur, lenteur et engorgement du système, corruption et manque de confiance des justiciables, etc. Un système public d'assistance juridique tarde à voir le jour malgré le dispositif législatif adopté à cet effet. Des intervenants de la société civile malienne et des partenaires techniques et financiers internationaux se sont dès lors activés afin de combler cette lacune.

Les victimes de violations des droits humains, particulièrement de violences sexuelles et de violences basées sur le genre en général, font face à de nombreux obstacles lorsqu'elles tentent d'avoir recours au système de justice formelle. Les victimes sont doublement affectées, à la fois par la violation de leurs droits et par la stigmatisation associée à leur volonté d'accéder à la justice. Pour ces raisons, les Malien-ne-s se réfèrent couramment au système de justice traditionnelle qui, bien qu'il puisse à certains égards combler utilement les besoins des justiciables, peut aussi véhiculer des perceptions discriminatoires à l'égard des femmes. Il est donc primordial que tous les acteurs concernés s'engagent au respect des droits humains et de l'égalité entre les femmes et les hommes au sein de toutes les institutions judiciaires, qu'elles soient formelles ou non.

Le présent rapport a pour objectif de dresser un portrait de ce cadre institutionnel et de l'offre de services en matière d'aide juridique et d'assistance judiciaire, ainsi que de préciser les besoins et défis de l'accès à la justice au Mali. Sur cette base, il s'agit notamment de dégager les actions à mettre en place en synergie avec les partenaires associés au projet et les actrices et acteurs du secteur de la justice. ASFC espère ainsi continuer de renforcer l'accès à la justice au Mali pour les personnes en situation de vulnérabilité, notamment les femmes et les mineurs.



Pascal Paradis

Directeur général d'Avocats Sans Frontières Canada

INTRODUCTION

Le projet JUPREC a comme objectif principal de renforcer l'accès à la justice au Mali, notamment pour les femmes, les mineurs et les victimes de la crise mais également d'autres groupes de personnes en situation de vulnérabilité. Ce résultat est notamment atteint en augmentant et améliorant pour ces personnes l'offre d'information et de conseils juridiques, ce que nous appelons pour les fins de ce rapport l'aide juridique, et les services de représentation par des avocat-e-s devant les instances judiciaires, ou l'assistance judiciaire. Ce travail se fait à travers l'accompagnement et le renforcement d'avocat-e-s et de représentant-e-s de la société civile par le biais d'une offre directe de services juridiques et judiciaires, le soutien à des activités de plaidoyer, la formation de ces juristes, mais également d'autres actrices et acteurs de la chaîne pénale, et le soutien d'une relève générationnelle grâce notamment à des stages pour étudiant-e-s en droit.

Le présent document présente le cadre institutionnel et l'offre de services en matière d'aide juridique et d'assistance judiciaire dans le but de préciser les besoins et défis de l'accès à la justice au Mali.

Le rapport se base sur tout le travail effectué par ASFC au Mali depuis 2012, d'abord durant la phase préparatoire à la mise en œuvre du projet JUPREC et depuis son démarrage, incluant une analyse des échanges avec un nombre important d'acteurs maliens. Plus spécifiquement, plusieurs des réflexions contenues dans le présent document s'appuient sur des entretiens réalisés auprès d'intervenantes et intervenants Malien-ne-s durant trois missions qui ont eu lieu au Mali en mars et mai 2015, et en mai 2016¹. Une revue détaillée de la littérature et de rapports produits par des entités internationales et maliennes a aussi été effectuée. Cette analyse a été bonifiée par l'apport de nos partenaires sur le terrain et de l'équipe d'ASFC à Québec et à Bamako suivant la phase de démarrage du projet en mars 2015. Finalement, les résultats d'une étude sur l'offre de services en matière d'aide juridique et d'assistance judiciaire réalisée par JUPREC au cours de l'automne 2015 ont permis de compléter ou de valider certaines informations et opinions recueillies.

Cette étude ne prétend pas à l'exhaustivité dans l'analyse des mécanismes en place, des acteurs présents, ou des défis et opportunités en matière d'aide juridique et d'assistance judiciaire au Mali. Pour autant, ASFC espère que cette étude pourra contribuer à la mise en œuvre de ses activités et de celle d'autres acteurs qui désirent contribuer à améliorer l'accès à la justice pour les Malien-ne-s.

En effet, ce document a pour objectif d'offrir un état des lieux de l'accès à la justice pour la population malienne ainsi que des avancées et des défis auxquels font face les acteurs œuvrant dans ce domaine au bénéfice des populations vulnérables. Ainsi, ce rapport permettra de dégager les actions à mettre en place dans le cadre du projet JUPREC, en synergie avec les partenaires associés au projet et les actrices et acteurs du secteur de la justice au Mali.

Cette étude permettra ainsi de mieux définir la stratégie d'opérationnalisation des activités d'aide juridique et d'assistance judiciaire du projet JUPREC et des autres actrices et acteurs de la justice (AAJ) dans une perspective de synergie et de coopération entre ceux-ci. Par ailleurs, ce document pourra notamment servir de base à un plaidoyer concerté pour tous les acteurs de la société civile malienne qui se soucient de l'accès à la justice des Malien-ne-s.

Ce rapport est divisé en cinq parties. D'abord, un bref survol du contexte des dernières années au Mali est proposé dans la première partie. Ensuite, la deuxième partie présente le cadre juridique de l'aide juridique et de l'assistance judiciaire. La troisième partie est consacrée aux différents acteurs œuvrant dans l'aide juridique et l'assistance judiciaire, ainsi que les initiatives existantes en la matière. La quatrième partie analyse les constats et défis dans l'accès à la justice des Malien-ne-s. Enfin, le rapport se conclut avec des suggestions et recommandations en termes d'opérationnalisation des activités du projet JUPREC, mais aussi à l'attention de l'ensemble de la société civile malienne afin de rendre effectif le droit à l'accès à la justice pour la population malienne.

¹ Les missions se sont déroulées entre les 14 mars et 10 avril 2015, entre les 5 et 17 mai 2015, et entre les 2 et 14 mai 2016.

1.

MISE EN CONTEXTE

CRISE DE 2012 ET PROCESSUS DE PAIX

En janvier 2012, le Mali est entré dans une phase de crise politico-institutionnelle et sécuritaire jamais égalée dans son histoire. Un coup d'État militaire a renversé le régime du Général Amadou Toumani Touré et interrompu le processus démocratique au sud, et plus des deux tiers du territoire national au nord se sont retrouvés sous le contrôle de groupes armés rebelles, plongeant le pays dans une situation de conflit armé. Les origines de cette crise sont multiples. À l'intérieur du Mali, les tensions existantes entre le nord et le sud du pays depuis son indépendance en 1960, les crises précédentes qui se sont succédé, les disparités dans le développement des régions, et les difficultés à combattre la pauvreté et la corruption au sein des entités gouvernementales ont toutes joué un rôle dans le développement de ces événements. Quant aux facteurs externes qui ont contribué à l'émergence de cette crise, mentionnons notamment la situation sécuritaire et politique des pays limitrophes, notamment l'Algérie et la Lybie, qui ont eu des répercussions au Mali, et la montée du djihadisme dans la sous-région dans les deux décennies qui ont précédé la crise au pays².

Au nord du pays, la crise a donné lieu à de graves violations de droits humains qui ont pris la forme de viols, d'exécutions sommaires, d'actes de torture, d'enrôlement d'enfants soldats, de détentions arbitraires, de destruction de monuments historiques et religieux. Certaines de ces violations ont notamment été attribuées à l'application de la loi islamique (charia) au nord du pays.

Au sud, à la suite du coup d'État et du contre-coup d'État mené par le groupe des « Béréts rouges », plusieurs exactions ont également été commises contre des éléments de l'armée, des journalistes et des forces de sécurité, se traduisant par des tortures, disparitions forcées et exécutions extrajudiciaires. Le conflit a entraîné d'importants déplacements intra-régionaux, c'est-à-dire entre les trois régions du nord principalement touchées (Gao, Kidal et Tombouctou) ou encore vers le sud du pays et les pays de la sous-région. Les populations se sont déplacées suivant la survenance d'exactions ou par anticipation d'une telle situation.

Depuis, les violations de droits humains et les tensions intercommunautaires ont connu une recrudescence, notamment due aux affrontements armés qui ont eu lieu à Kidal en mai 2014³, aux multiples violations depuis 2013 du cessez-le-feu prévu dans l'*Accord préliminaire de Ouagadougou*⁴ et à la lenteur du redéploiement des autorités étatiques et des forces de sécurité au nord-Mali⁵. L'Expert indépendant sur la situation des droits de l'homme au Mali, Suliman Baldo, notait en effet dans son rapport de janvier 2015 que des groupes armés auraient été responsables d'atteintes au droit à la vie, d'enlèvements, de traitements cruels, inhumains ou dégradants, de détentions illégales, d'attaques asymétriques, de pillages et auraient enrôlé des enfants⁶. Les forces armées du Mali auraient quant à elles commises des atteintes au droit à la vie et à l'intégrité physique et des traitements cruels, inhumains ou dégradants⁷.

² Slate Afrique, *Quand la guerre en Libye amène le chaos au Mali, Le coup d'État militaire au Mali est un des dommages collatéraux de l'effondrement du régime de Kadhafi, un événement qui a déstabilisé une région sahélienne déjà très fragile*, 2012 [en ligne] Slate Afrique, <http://www.slateafrique.com/84477/coup-d-etat-mali-la-menace-qui-est-venue-de-tripoli>. Slate Afrique, *Ce Sahel qui déstabilise l'Afrique. Faut-il négocier avec la rébellion touarègue au Mali? Une question qui divise l'Afrique. Et attise les rivalités régionales*. 2012 [en ligne] Slate Afrique, <http://www.slateafrique.com/83791/ce-sahel-qui-destabilise-l%E2%80%99afrique>

³ Jeune Afrique, *Armée malienne : les affrontements de Kidal, chronique d'une déroute annoncée*, 2016 [en ligne] Jeune Afrique, <http://www.jeuneafrique.com/53207/politique/arm-e-malienne-les-affrontements-de-kidal-chronique-d-une-d-route-annonc-e/>

⁴ RFI, *Mali : les enjeux de la signature de l'accord de paix*, 2015 [en ligne] RFI, <http://www.rfi.fr/afrique/20150619-signature-accord-paix-obstacles-azawad>

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

⁶ *Rapport de l'Expert indépendant de 2015*, *ibid*, pp. 12-14.

⁷ *Id.*, aux p. 11 et 12. Voir également le rapport publié par ASFC en 2013: *De la crise à une paix durable – La justice et les droits humains dans un contexte de transition au Mali*, 2013 [en ligne] Avocats sans frontières Canada, http://www.asfcanda.ca/documents/file/asf_rapport_malie_v4_web.pdf, aux pages 10-18.

Le 20 juin 2015, et après plus d'un an de négociations, la Coordination des mouvements de l'Azawad (CMA) a signé, à Bamako, l'Accord pour la paix et la réconciliation issu du processus d'Alger⁸ (l'Accord d'Alger). L'Accord d'Alger avait déjà été entériné le 15 mai 2015 par le camp gouvernemental et la médiation internationale en présence des groupes armés loyalistes, mais en l'absence de la CMA⁹. Près de deux ans après la signature de l'Accord, sa mise en œuvre effective sur le terrain reste un défi de taille¹⁰. Particulièrement, en ce qui a trait au traitement judiciaire des violations graves des droits humains commises pendant la crise, qui est l'un des thèmes principaux de l'Accord d'Alger, le bilan en matière de poursuites des auteurs des violations devant les juridictions pénales maliennes est très décevant¹¹.

On note également que la situation sécuritaire dans le nord, le centre et le sud du pays s'est considérablement détériorée en 2015 et 2016, avec la résurgence d'attaques ciblées dans les régions de Mopti, de Ségou, de Gao et même de Bamako. Cette augmentation de la violence a eu une fois de plus des effets négatifs sur la protection des droits humains et des libertés individuelles¹².

⁸ *Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger*, janvier 2015 [en ligne] <http://photos.state.gov/libraries/mali/328671/peace-accord-translations/1-accord-paix-et-reconciliation-francais.pdf>

⁹ RFI, *L'accord de paix pour le nord du Mali officiellement ratifié*, 2015 [en ligne] RFI, <http://www.rfi.fr/afrique/2min/20150620-mali-signature-accord-paix-bamako-cma-azawad/>

¹⁰ RFI, *Suivi de l'accord de paix au Mali : un cessez-le-feu mais toujours des incertitudes*, 2016 [en ligne] RFI, <http://www.rfi.fr/afrique/20160427-application-accord-paix-mali-encore-points-appliquer>; RFI, *Mali : l'anniversaire de l'accord de paix marqué par des accrochages dans le nord*, 2016 [en ligne] RFI, <http://www.rfi.fr/afrique/20160516-mali-anniversaire-accord-paix-accrochages-meurtrier-nord-groupes-armes>; RFI, *Mali : premier pas dans l'application de l'accord d'Alger*, 2016 [en ligne] RFI, <http://www.rfi.fr/afrique/20160616-mali-premier-pas-application-accord-alger-ould-sidat-azawad>; Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies, Mali : « l'insécurité grandissante met en péril les droits fondamentaux des Maliens » – L'Expert de l'ONU, 16 novembre 2016 [en ligne] OHCHR, <http://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20874&LangID=F>.

¹¹ Avocats sans frontières Canada, *L'Affaire Al Mahdi : Et maintenant ? Les enjeux de la lutte contre l'impunité au Mali*, 2017, [en ligne] Avocats sans frontières Canada, http://asfcanada.ca/uploads/publications/uploaded_asf-2017-enjeux-impunite-mali-web-pdf-120.pdf, p. 7-13.

¹² Conseil des droits de l'homme, *Rapport de l'Expert indépendant sur la situation des droits de l'homme au Mali, présenté par Suliman Baldo*, 31^{ème} session, A/HRC/31/76, 2016, pp. 4-5 (*Rapport de l'Expert indépendant 2016*); Corinne DUFKA, *Confronting Mali's New Jihadist Threat*, 2016 [en ligne] The New York Times, <http://www.nytimes.com/2016/05/10/opinion/confronting-malis-new-jihadist-threat.html>; Human Rights Watch, *Rapport mondial 2016 : Mali. Événements de 2015*, 2016 [en ligne] Human Rights Watch <https://www.hrw.org/fr/world-report/2016/country-chapters/284880#f2e888>; Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies, Mali : « l'insécurité grandissante met en péril les droits fondamentaux des Maliens » – L'Expert de l'ONU, 16 novembre 2016 [en ligne] OHCHR, <http://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20874&LangID=F>.

ACCÈS À LA JUSTICE AU MALI ET EFFETS DE LA CRISE

Les difficultés liées à l'accès à la justice au Mali font l'objet, depuis des décennies, de préoccupations importantes, en raison notamment de considérations géographiques, culturelles et socio-économiques. Les difficultés d'accès à la justice au Mali pour une majorité de la population étaient bien présentes avant la crise de 2012, et ce, particulièrement pour les Maliennes.

Cela signifie que seulement une fraction de la population malienne a historiquement eu accès au système formel de justice. La vaste majorité des Maliennes, en cas de conflits ou de différends de nature juridique, ont fait principalement appel à des figures coutumières pour y remédier à travers une justice informelle¹³. La différence entre les réalités de la majorité de la population et ce que les textes prévoient ainsi que le système judiciaire en place, soit le Mali légal, est d'ailleurs relevée depuis plusieurs années au pays¹⁴.

L'accès des femmes à la justice est particulièrement déterminant, car il est un outil indispensable pour protéger leurs droits, tout comme ceux d'autres personnes en situation de vulnérabilité. Pourtant, on notait déjà en 2011 que des obstacles de nature culturelle ont une incidence particulière sur la dénonciation de certains crimes. Considéré comme un acte honteux aux yeux de certaines victimes et communautés, le viol reste souvent non dénoncé. Les officiers de police judiciaire, étant chargés d'entendre les victimes, peuvent aussi passer outre une telle dénonciation. La plainte concernant un acte de violence basée sur le genre (VBG) au sens plus large pourrait ne pas être prise au sérieux et, de surcroît, cet acte pourrait être considéré comme une pratique dite « normale »¹⁵.

De plus, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes des Nations Unies (CEDAW) notait déjà dans son rapport de 2006 sur l'examen de la situation du Mali la persistance d'us, de coutumes et de traditions néfastes et discriminatoires dans plusieurs régions du pays les empêchant d'exercer leurs droits de manière effective¹⁶. La Politique Nationale Genre du Mali (PNG-Mali), élaborée en 2011, reconnaissait cet état de fait et l'importance de favoriser l'accès des femmes à la justice. Selon une enquête plus récente, les femmes seraient moins enclines que les hommes à soumettre leurs problèmes juridiques aux institutions formelles par peur de la stigmatisation qui accompagne parfois la judiciarisation d'un conflit familial ou d'une affaire de VBG¹⁷. Cette même étude a également révélé que pour les questions juridiques de même nature, les femmes croient que les décideurs ont tendance à favoriser les hommes¹⁸.

Enfin, certains défis de l'accès à la justice sont liés à la pauvreté. En dépit des deux décennies de stabilité politique qui avaient précédé la crise, le Mali restait parmi les pays les moins développés au monde, se classant 175^{ème} sur 187 pays en 2011¹⁹. Les femmes sont les plus touchées par cette précarité; selon une étude de 2007, 70% des femmes, contre seulement 30% des hommes, avaient un revenu inférieur au salaire minimum²⁰. Les femmes ont donc encore moins les moyens d'avoir accès aux services des avocats ou de se rendre aux tribunaux qui se trouvent loin des communautés rurales²¹.

¹³ Voir notamment Servaas FREITAG, *Guide to Legal Research in Mali*, New York, GlobalLex, New York University, 2008, disponible en ligne à <http://www.nyulawglobal.org/globalex/Mali1.html> [consulté le 10 septembre 2016] et le rapport de l'Institut Néerlandais des Relations Internationales 'Clingendael', *Au-delà de la dichotomie : accepter le pluralisme juridique au Mali et en réconcilier les composantes*, 2015, p. 36-37, (*Rapport Au-delà de la dichotomie*) qui résume plusieurs études sur ce sujet.

¹⁴ Forum multi-acteurs sur la gouvernance au Mali, *Accès à la justice et droits des citoyens*, Cahier d'analyse, [en ligne] http://base.afrique-gouvernance.net/docs/s2_cahier_d_analyse.pdf p. 4, Global Civil Society 2011: Globality and the Absence of Justice p. 144; *Au-delà de la dichotomie*, p. 36.

¹⁵ American Bar Association, *Évaluation de l'accès à la justice pour le Mali*, 2012, à la p. 40 (*Rapport ABA ROLI*); Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes : Mali*, 3 février 2006, CEDAW/C/MLI/CO/5, par. 19-20 (*Rapport CEDAW 2006*).

¹⁶ *Rapport CEDAW 2006*, par. 17-18.

¹⁷ Hiil Innovating Justice, *Les besoins des maliens en matière de justice : vers plus d'équité*, 2015, [en ligne] http://www.hiil.org/data/sitemanagement/media/Hiil_Mali_Report_lores.pdf aux pp. 71 et 83 (*Rapport Hiil*).

¹⁸ *Id.*, à la p. 78.

¹⁹ *Rapport ABA ROLI*, *supra* note 15 à la p. 7; Programme des Nations Unies pour le développement humain 2011, p.129.

²⁰ PNG-Mali p. 31.

²¹ *Rapport CEDAW 2006*, *supra* note 15, par. 15-16.

LES FEMMES, PRINCIPALES VICTIMES DE LA CRISE

Il s'avère que malgré des difficultés d'accès à la justice formelle, de nombreux Maliens considèrent que les auteurs des crimes de la crise doivent être traduits en justice afin de trouver une solution durable à cette crise²². Or, l'impunité des crimes graves commis pendant le conflit et la lenteur des procédures, couplées à l'insuffisance des efforts déployés, demeurent des préoccupations sérieuses au Mali²³.

Parmi l'ensemble des victimes de cette crise, les femmes ont particulièrement été touchées par le conflit et par la recrudescence récente des violations de droits humains²⁴. Entre 2012 et 2016, elles ont été nombreuses à se retrouver cibles de viols et d'autres formes de violences sexuelles liées au conflit ou des violences qui l'ont suivi. Depuis sa création en janvier 2016, la Coordination nationale des associations de victimes de la crise malienne (CNAV) a répertorié près de 460 victimes de VBG liées à la situation de crise. Déjà en 2013, le Fonds des Nations Unies pour la population (UNFPA) avait recensé 5724 cas de violences sur les femmes depuis janvier 2012, dont 532 cas de violences sexuelles, 521 agressions physiques, 1201 cas de dénis de ressources, 1233 cas de violences liées aux pratiques traditionnelles (mariages forcés, excision, etc.). Parmi les victimes de ces violences, 15% étaient de jeunes filles²⁵.

Le CEDAW notait, dans son plus récent rapport de juillet 2016 sur l'examen du Mali, l'impact sévère et persistant des hostilités qui se poursuivent sur la population civile, particulièrement sur les femmes du nord du Mali et celles déplacées. Elles font face à des niveaux de discrimination et de violence, incluant des violences sexuelles, qui ne semblent malheureusement pas en voie de diminuer²⁶. Une augmentation de 947 cas de VBG a été observée entre 2012 et 2013 par l'UNFPA. Lamine Bou-bacar Traoré, ancien coordinateur du sous-groupe de suivi des VBG de l'UNFPA, a cependant rapporté qu'« en réponse à ces (sic) violations, 1172 cas ont bénéficié d'une prise en charge médicale, 1153 cas de prise en charge psychosociale, 600 ménages à Bamako et Mopti ont reçu un cash transfert (prise en charge économique), 7 cas ont reçu une prise en charge juridique »²⁷. La dernière donnée citée sur la prise en charge juridique démontre le besoin criant de services d'aide juridique et d'assistance judiciaire. Les dernières données collectées, dans les régions les plus affectées par la crise au Mali, recensent 9943 cas de VBG qui ont été déclarés de 2013 à décembre 2016, ce qui n'inclut bien sûr pas les cas non déclarés par peur de représailles, de stigmatisation, du fait du contexte sécuritaire précaire et/ou du manque de services de prise en charge médicale, psycho-sociale et juridique²⁸.

²² Rapport *Au-delà de la dichotomie*, supra note 13, p.12, référence à: Coulibaly, M., *Perceptions populaires des causes et conséquences du conflit au Mali*, Bamako, Afrobaromètre, 2014; Allegrozzi, I. et Ford, E., *Reconstruire la mosaïque: perspectives pour de meilleures relations sociales après le conflit armé au Nord du Mali*, Bamako, Oxfam/WiIDAF/FeDDAF, 2013.

²³ *Rapport de l'expert indépendant 2016*; Avocats Sans Frontières Canada, État des lieux sur la justice transitionnelle au Mali, 2016, p. 13.

²⁴ Fédération Internationale des droits de l'Homme, *Mali: Les droits des femmes doivent être au cœur de la transition*, 2013 [en ligne] Fédération internationale des droits de l'Homme <https://www.fidh.org/La-Federation-internationale-des-ligues-des-droits-de-l-homme/afrique/mali/Mali-Les-droits-des-femmes-doivent-12987>.

²⁵ Fond des Nations Unies pour la population, « Journée internationale pour l'élimination des violences faites aux femmes: Les temps ont été durs pour les maliennes », en ligne: UNFPA Mali <http://www.unfpa-mali.org/jour%C3%A9e-internationale-pour-l%E2%80%99%C3%A9limination-des-violences-faites-aux-femmes-les-temps-ont-%C3%A9t%C3%A9-durs-pou>.

²⁶ Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, *Observations finales concernant les sixième et septième rapports périodiques (présentés en un seul document) du Mali*, 25 juillet 2016, CEDAW/C/MLI/CO/6-7 (*Rapport CEDAW 2016*), par. 3.

²⁷ Fond des Nations Unies pour la population, « Journée internationale pour l'élimination des violences faites aux femmes: Les temps ont été durs pour les maliennes », en ligne: UNFPA Mali <http://www.unfpa-mali.org/jour%C3%A9e-internationale-pour-l%E2%80%99%C3%A9limination-des-violences-faites-aux-femmes-les-temps-ont-%C3%A9t%C3%A9-durs-pou> (consulté le 26 janvier 2017).

²⁸ Fond des Nations Unies pour la population, Sous Cluster Violence basée sur le genre, Bulletin d'information n°2, janvier 2017, p. 1.

Le CEDAW notait également que le système de justice demeure inaccessible à une majorité de femmes pour diverses raisons, notamment le mur de difficultés rencontrées lors du dépôt de la plainte (coût, retards administratifs, le pouvoir discrétionnaire des officiers de police judiciaire, etc.). Par ailleurs, les victimes de certains crimes font face à une stigmatisation de la part de leurs familles et communautés, particulièrement lorsqu'elles ont subi des violences sexuelles liées au conflit, et d'autres VBG telles que les mariages précoces et forcés, l'esclavage sexuel, le viol et la torture²⁹.

En dépit de leurs besoins flagrants, les actions pour prévenir les violences et prendre en charge les besoins juridiques des victimes de la crise sont souvent restées insuffisantes et très peu de victimes ont eu accès à la justice jusqu'à ce jour. Celles qui ont porté plainte commencent à perdre espoir de voir leurs droits reconnus, et ont parfois un contact limité avec les autorités judiciaires et leurs avocat-e-s. Plusieurs d'entre elles ont relaté les faits dont elles ont été victimes à une multiplicité d'organisations et seraient fatiguées et désillusionnées face au système de justice qui n'a pas encore été en mesure de répondre à leurs attentes.

²⁹ *Rapport CEDAW 2016*, supra note 26, par. 13.

2.

CADRE NORMATIF DE L'AIDE JURIDIQUE ET DE L'ASSISTANCE JUDICIAIRE AU MALI

2.1. CADRE INTERNATIONAL

Le Mali a ratifié la quasi-totalité des instruments régionaux, sous-régionaux et internationaux relatifs aux droits humains. En outre, la Constitution en vigueur dans le pays depuis février 1992 réaffirme, dans son préambule, son attachement aux droits humains en édictant que l'État « souscrit à la *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme* du 10 décembre 1948 et à la *Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples* du 27 juin 1981 »³⁰. Réitérant son engagement à protéger et à promouvoir les droits des femmes et des enfants, la Constitution énonce aussi que « [Le peuple souverain du Mali] s'engage solennellement à défendre les droits de la femme et de l'enfant ainsi que la diversité culturelle et linguistique de la communauté nationale »³¹.

Le Mali étant un État de tradition moniste, les instruments de droit international ratifiés font ainsi, dès leur publication au Journal Officiel de la République du Mali, partie intégrante du droit malien. Par ailleurs, la Constitution confère expressément aux textes internationaux une valeur supérieure aux normes nationales. Plus spécifiquement, elle dispose que les traités ont, dès leur publication, une autorité supérieure aux lois³².

Par contre, la pratique est toute autre, car la mise en œuvre des instruments internationaux se heurte à des obstacles, puisque les tribunaux maliens sont susceptibles de refuser d'appliquer le droit international. En effet, la jurisprudence malienne semble avoir opté plutôt pour un système dualiste en exigeant l'intégration des normes internationales dans le droit interne, spécifiquement pour le droit pénal³³. Certains juristes estiment donc que ces conventions sont difficilement applicables devant les juridictions maliennes étant donné que les mesures permettant leur applicabilité n'ont jamais été édictées.

Le droit à l'assistance judiciaire gratuite pour les personnes accusées d'une infraction pénale est un principe largement reconnu dans le droit international. Le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* (PIDCP), ratifié par le Mali dès 1974, souligne que « chaque fois que l'intérêt de la justice l'exige, [chaque personne a le droit de] se voir attribuer d'office un défenseur, sans frais, si elle n'a pas les moyens de le rémunérer »³⁴.

Les *Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale*³⁵ (Principes et lignes directrices) constituent le document le plus récent et le plus significatif sur la thématique en cause, car il s'agit du premier instrument international dédié à l'aide légale³⁶. Ce document tire ses origines de la *Déclaration de Lilongwe sur l'accès à l'assistance juridique dans le système pénal en Afrique*, adoptée par la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples en 2006³⁷.

Ces deux instruments constituent les références les plus complètes et précises sur le droit à une assistance judiciaire, et plus globalement aussi à une aide juridique.

³⁰ *Constitution du Mali*, adoptée par référendum le 12 janvier 1992, promulguée par décret no. 92-073, P-CTSP du 25 février 1992, préambule.

³¹ 31 *Constitution du Mali*, préambule.

³² *Constitution du Mali*, art. 116 : « les traités ou accords régulièrement ratifiés ou approuvés ont, dès leur publication, une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve pour chaque traité ou accord de son application par l'autre partie. »

³³ Projet Lexopedia, « La république du Mali » ; « Étude sur l'état d'harmonisation de la législation nationale avec les instruments juridiques internationaux et régionaux des droits humains ratifiés par le Mali » (novembre 2010).

³⁴ Assemblée générale des Nations Unies, *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, 16 décembre 1966, entrée en vigueur le 23 mars 1976, article 14(3)(d).

³⁵ Assemblée générale des Nations Unies, *Principes et lignes directrices des Nations Unies sur l'accès à l'assistance juridique dans le système de justice pénale*, 3 octobre 2012.

³⁶ Pour les fins de la présente étude, l'expression « aide légale » englobe les services d'aide juridique et d'assistance judiciaire.

³⁷ Commission africaine des droits de l'homme et des peuples, Résolution sur l'Adoption de la Déclaration de Lilongwe sur l'Accès à l'Assistance Judiciaire dans le Système de Justice Pénale, 40ème session ordinaire, Banjul, Gambie, 15 au 29 novembre 2006.

2.2. CADRE NATIONAL

La Constitution du Mali, adoptée en février 2012, constitue la norme la plus élevée au niveau interne et garantit à ses articles 9 et 10 le droit de ne pas être arrêté ou gardé arbitrairement, le droit à la présomption d'innocence, le droit à la défense, « y compris celui de se faire assister par l'avocat de son choix [...] depuis l'enquête préliminaire³⁸ » et reconnaît le principe de la non-rétroactivité de la loi pénale³⁹. La Constitution ne comporte par contre aucune disposition traitant spécifiquement de l'assistance judiciaire.

2.2.1. LOI RELATIVE À L'ASSISTANCE JUDICIAIRE ET SON DÉCRET D'APPLICATION - ANALYSE DE SA MISE EN ŒUVRE

Sur la base de ces dispositions constitutionnelles, en conformité avec les instruments internationaux ratifiés par le Mali et afin d'offrir aux personnes les plus démunies l'opportunité de se faire assister pour faire valoir leurs droits devant les juridictions nationales, la *Loi relative à l'aide judiciaire*⁴⁰ a été édictée en 2001, suivie par l'adoption de son Décret d'application en 2006⁴¹.

La *Loi relative à l'assistance judiciaire* encadre l'offre par l'État de services de représentation judiciaire⁴². Les mesures et mécanismes sont destinés aux justiciables faisant face à un contentieux les menant devant des instances judiciaires.

Selon les prescriptions de la loi, l'assistance judiciaire est accordée aussi bien en demande qu'en défense, et ce, devant toutes les juridictions. Elle permet ainsi aux justiciables les plus vulnérables de bénéficier des services d'un-e avocat-e, d'un-e notaire, d'un-e huissier de justice, d'un-e commissaire-priseur ou même d'un-e expert-e⁴³. Notons aussi qu'une telle assistance est valable pour tout un éventail de problèmes juridiques ;

la nature de la cause menant le justiciable devant les tribunaux peut s'avérer autant civile, sociale, commerciale, administrative que pénale⁴⁴. L'assistance est attribuée aux justiciables qui démontrent l'insuffisance de leurs ressources⁴⁵.

Néanmoins, la loi et son décret d'application ne définissent pas de manière objective ce qui serait considéré comme des « ressources insuffisantes », ce qui pose un problème d'interprétation et une incertitude quant à la mise en œuvre de cette disposition à laquelle les justiciables se heurteront certainement. Cette situation est également contraire aux *Principes et lignes directrices des Nations Unies*, qui prévoient que la législation nationale devrait inclure des critères spécifiques pour déterminer l'admissibilité à l'assistance juridique, notamment en ce qui concerne les limites des moyens financiers qui déclenchent l'admissibilité et qui exigent la publication de ces critères à une grande échelle⁴⁶.

³⁸ *Constitution du Mali*, art. 9. Au Mali, la commission d'office d'un avocat pour les personnes accusées d'avoir commis une infraction se fait au moment du procès, malgré que l'assistance judiciaire soit un droit reconnu par la Constitution dès l'enquête préliminaire.

³⁹ *Constitution du Mali*, art. 9-10.

⁴⁰ *Loi No. 01-0 8 2 /Du 24 aout 2001 relative à l'assistance judiciaire (Loi relative à l'assistance judiciaire)*.

⁴¹ *Décret 06-426 PR-M du 6 octobre 2006 fixant les modalités d'application de Loi No. 01-0 8 2 /Du 24 aout 2001 relative à l'assistance judiciaire (Décret 06-426 PR-M)*.

⁴² *Id.*, art. 2 et 8.

⁴³ *Loi relative à l'assistance judiciaire*, art. 23 : le notaire, l'huissier de justice, le commissaire-priseur et les experts qui prêtent leur ministère au bénéficiaire de l'assistance judiciaire, perçoivent de l'État une rétribution fixée selon les barèmes et aux conditions prévus par le *Décret N°96-255/P-RM du 30 juin 1995 portant tarif des frais de justice en matière civile et le Décret N°95-211/P-RM du 30 mai 1995 portant tarif des frais de justice criminelle*.

⁴⁴ *Loi relative à l'assistance judiciaire*, art. 2 : « L'assistance judiciaire est un concours accordé par la loi en vue de permettre à un plaideur dont les ressources sont insuffisantes de faire valoir ses droits en justice. Elle est applicable tant en matière civile, commerciale, sociale et administrative, qu'en matière pénale ».

⁴⁵ *Loi relative à l'assistance judiciaire*, art. 5.

⁴⁶ *Principes et lignes directrices*, Principe 1.

2.2.2. CRÉATION DE STRUCTURES D'AIDE JURIDIQUE

La *Loi relative à l'assistance judiciaire* crée également un mécanisme pour administrer ce système d'assistance judiciaire, à savoir les Bureaux d'Assistance Judiciaire (BAJ). Ces structures devaient être établies dans tous les tribunaux d'instance (TI) et de grande instance (TGI) du Mali. Les demandes pour obtenir une assistance judiciaire nécessitent de constituer un dossier composé d'un nombre important de documents officiels, tels qu'un extrait du rôle des contributions ou d'un certificat de non-imposition du percepteur du domicile du demandeur, ainsi qu'un extrait de son carnet de famille⁴⁷. Ce dossier, une fois constitué, doit être présenté dans un BAJ pour être examiné par un comité formé de représentants des instances gouvernementales centrales et locales. D'importantes difficultés sont constatées eu égard à la composition et au quorum nécessaire pour constituer le dit-comité⁴⁸. Par ailleurs, les décisions prises par ce comité ne sont pas susceptibles d'appel, contrairement à ce qu'on recommande dans les Principes et lignes directrices et dans le PIDCP⁴⁹.

Dans sa forme actuelle, la *Loi relative à l'assistance judiciaire* aurait tout de même pu constituer une avancée significative pour les justiciables en situation de vulnérabilité financière afin de les supporter dans leur quête de justice. Or, dans les faits, ladite loi n'est pas opérationnelle et les BAJ sont quasi inexistantes. La mise en œuvre de cette loi, conformément aux dispositions édictées dans son *Décret d'application no. 06-426 du 6 octobre 2006*⁵⁰, fait donc face à de nombreux obstacles, qui seront abordés plus en détail dans la partie *Constats et défis*.

Dans la décennie qui a suivi la création des BAJ, des initiatives, destinées à renforcer l'accès à la justice à travers des services d'aide juridique pour conseiller les justiciables quant à leurs droits et les orienter vers des institutions pouvant les aider à résoudre leurs problèmes judiciaires, ont vu le jour⁵¹.

La première initiative réitérait les engagements portés par la *Loi régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics*⁵², adoptée en 1998, à travers un Décret d'application⁵³ instituant les Bureaux d'Aide et d'Orientation (BAO) en 2003. Ces bureaux devaient être mis en place dans toutes les structures assurant des services publics, notamment les cours et tribunaux, ayant pour objectif de constituer un point d'entrée pour les personnes utilisant ces services. Les BAO ont pour vocation de fournir des informations pratiques et d'orienter le citoyen vers l'entité en mesure de l'aider.

Ensuite, la *Loi portant création des Centres d'Accès au Droit et à la Justice*⁵⁴ (CADJ) définit les modalités de mise en place de ces centres qui seront « implanté[s] dans le ressort des Tribunaux de Première Instance »⁵⁵.

⁴⁷ Article 13, alinéa 2 du *Décret 06-426 PR-M*.

⁴⁸ Selon le *Décret 06-426 PR-M*, le comité est présidé par un représentant du gouvernement, et ses membres incluent le maire (ou son représentant), le chef du service de l'enregistrement et des domaines (ou son représentant), un représentant du Barreau résidant au siège du bureau (s'il y a lieu), et le chef du quartier, village ou de la fraction. Le comité ne peut prendre des décisions que si trois de ses membres sont présents, et les décisions sont prises à la majorité.

⁴⁹ *Principes et lignes directrices*, Principe 9; Ligne directrice 1; PIDCP, article 2.

⁵⁰ *Décret 06-426 PR-M*, *supra* note 21, article 10.

⁵¹ *Rapport ABA ROLI*, *supra* note 15 à la p. 28.

⁵² *Loi No. 98-012 régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics*, 19 janvier 1998.

⁵³ *Décret No. 03-8580/P-RM fixant les modalités d'application de la loi régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics*, 30 décembre 2003.

⁵⁴ *Loi N°10-030 du 12 Juillet 2010 portant création des Centres d'Accès au Droit et à la Justice (Loi portant création des Centres d'accès au Droit et à la Justice)*, 12 juillet 2010.

⁵⁵ *Loi portant création des Centres d'Accès au Droit et à la Justice*, art. 2.

2.2.3. RÉFORMES RÉCENTES TOUCHANT L'AIDE JURIDIQUE ET L'ASSISTANCE JUDICIAIRE

Les CADJ sont des services rattachés à la Direction nationale de l'administration de la justice (DNAJ) et implantés dans le ressort des TPI, avec une mission aux objectifs multiples :

« assurer l'information du citoyen sur les droits et procédures judiciaires, contribuer à la formation et à l'éducation du citoyen, orienter le citoyen sur les structures, juridictions et ordres professionnels, mettre à la disposition du citoyen les informations et publications susceptibles de contribuer à sa formation et à son éducation civique, organiser des travaux d'animation juridique et d'instruction civique avec les associations, la société civile ou tout autre groupe organisé et initier de façon générale toute activité de diffusion et de vulgarisation du droit »⁵⁶.

La création des CADJ était une mesure des plus pertinentes puisque nombre de justiciables maliens n'ont que peu ou prou de connaissances concernant leurs droits. L'information à ce niveau étant déficitaire, les Maliens peinent donc à les exercer, n'étant pas au fait des procédures et des voies de recours leurs étant offertes⁵⁷.

Ensemble, les CADJ et les BAO devaient donc orienter les justiciables vers des institutions pouvant les aider et offrir des informations et conseils juridiques. Or, dans les faits, ces structures ne sont pas réellement établies dans la grande majorité des juridictions maliennes⁵⁸.

Depuis une quinzaine d'années, le gouvernement malien a affirmé son engagement pour la promotion de l'accès à la justice, notamment à travers l'élaboration d'initiatives visant à réformer le secteur de la justice. Cela s'est d'abord manifesté par l'abrogation de la *Loi No 103/ANRM du 18 août 1961 sur l'assistance judiciaire* et par l'adoption de la nouvelle loi de 2001 dans le but d'offrir des services d'aide légale.

Parallèlement, le gouvernement malien a mis sur pied un programme décennal de développement de la justice (PRODEJ) ayant pour but de favoriser l'accès à la justice des justiciables. Les objectifs de réforme de ce projet n'ayant pas été atteints, le programme a donc été renouvelé en 2009 par un Plan Opérationnel 2010-2014 (PO-PRODEJ) afin de permettre la continuation des activités prévues dans le cadre du PRODEJ⁵⁹. Le Ministère de la Justice (MJ) a par la suite adopté un « Cadre stratégique pour le développement du secteur de la justice » ainsi qu'un plan stratégique 2014-2019. Ce plan stratégique vise, entre autres, le renforcement des institutions judiciaires et pénitentiaires, la lutte contre la corruption, la modernisation et notamment l'opérationnalisation de plusieurs structures prévues par les réformes précédentes⁶⁰. L'orientation générale de l'ensemble de ces initiatives est de redynamiser le système de justice afin de le rendre plus accessible⁶¹, malgré que la mise en œuvre effective de ces réformes ne soit pas complétée⁶².

⁵⁶ *Loi portant création des Centres d'accès au Droit et à la Justice*, art. 1.

⁵⁷ *Rapport Hill*, supra note 17 à la p. 96.

⁵⁸ Entretiens avec des organisations de la société malienne en 2015 et 2016 ; *Document de stratégie nationale d'assistance juridique et judiciaire*.

⁵⁹ Ministère de la justice et des droits de l'homme, *Document de projet de réforme de la justice, de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée au Mali*, février 2015. (*Document de réforme de la justice*).

⁶⁰ *Document de projet de réforme de la justice*, id.

⁶¹ *Document de projet de réforme de la justice*, id.

⁶² Voir l'excellent résumé des différentes réformes qui ont eu lieu au Mali dans le rapport *Au-delà de la dichotomie*, pp. 61-66.

Plus récemment, dans la foulée de l'Accord d'Alger, le Programme d'Urgence pour le Renforcement du Système Judiciaire et de Mise en Œuvre de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali issu du Processus d'Alger (PU-RSJ-MOA) a été lancé par le MJ en 2015⁶³. Un Comité technique⁶⁴, un Comité de pilotage⁶⁵ et un Comité conjoint de revue périodique⁶⁶ ont été créés en février 2016 pour s'assurer de la mise en œuvre de ce programme, qui prévoit notamment la coordination des initiatives des bailleurs de fonds principaux opérant sur la thématique de la justice au Mali⁶⁷. En effet, l'Accord d'Alger prévoit, à son article 46, de nombreuses réformes relatives au système de justice⁶⁸ et « la généralisation de l'assistance judiciaire et juridique et l'information sur les droits des citoyens ».

Finalement, avec l'appui d'une consultance financée par l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime⁶⁹, un *Document de stratégie nationale d'assistance juridique et judiciaire*, couvrant la période de 2015-2020 a été développé et a fait l'objet d'une restitution en août 2015⁷⁰. Cette initiative visait à proposer une stratégie nationale d'accès à la justice (SNAJ) très pragmatique et d'application immédiate en se basant sur les bonnes pratiques dans d'autres États. La stratégie est élaborée dans le but de « s'assurer d'avoir une couverture, un maillage cohérent de services offerts à la population au niveau national, régional ou local »⁷¹. Malheureusement, cette stratégie ne semble pas pour le moment compter sur une réelle volonté d'opérationnalisation du côté du MJ⁷².

⁶³ Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme du Mali, *Programme d'Urgence pour le Renforcement du Système Judiciaire* (PU-RSJ-MOA).

⁶⁴ Décision no 2016-0041/MJDH-SG du 24 février 2016 portant création du comité technique du Programme d'urgence pour le renforcement du système judiciaire pour le renforcement du système judiciaire et de mise en œuvre de l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger.

⁶⁵ Décision no 2016-0040/MJDH-SG du 24 février 2016 portant création du comité de pilotage du Programme d'urgence pour le renforcement du système judiciaire pour le renforcement du système judiciaire et de mise en œuvre de l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger.

⁶⁶ Décision no 2016-0042/MJDH-SG du 24 février 2016 portant création du comité conjoint de revue périodique du Programme d'urgence pour le renforcement du système judiciaire pour le renforcement du système judiciaire et de mise en œuvre de l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger.

⁶⁷ Entretien avec un fonctionnaire du Ministère de la Justice du Mali, 10 mai 2016.

⁶⁸ *L'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger* prévoit à son article 46 l'« engagement [de l'État] à mettre en œuvre une réforme profonde de la justice pour la rapprocher du justiciable, améliorer ses performances, mettre fin à l'impunité et intégrer les dispositifs traditionnels et coutumiers sans préjudice du droit régalien de l'Etat en la matière » ainsi que la « promotion d'une formation de qualité à tous les acteurs et auxiliaires de la justice, y compris les Cadis ».

⁶⁹ Cette consultance fait suite à un programme développé sur base de la Stratégie intégrée régionale des Nations-Unies pour le Sahel 2013-2017, officiellement lancée par le Secrétaire général des Nations-Unies en juin 2013.

⁷⁰ Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme du Mali, *Document de stratégie nationale d'assistance juridique et judiciaire, 2015-2020*, Octobre 2015, ci-après *Document de stratégie nationale*.

⁷¹ *Id.*, p. 10.

⁷² Entretien avec un fonctionnaire du Ministère de la Justice du Mali, 10 mai 2016.

2.2.4. LES MÉCANISMES TRADITIONNELS ET ALTERNATIFS DE RÈGLEMENT DES CONFLITS

En dehors du système « classique » des tribunaux, afin d'encourager une administration plus saine de la justice, des moyens alternatifs de règlement des conflits sont créés dans le cadre de la législation malienne pour régler des différends de manière plus rapide et efficace en dehors des tribunaux. Dans un autre ordre d'idées, les mécanismes traditionnels existants occupent une place importante dans le paysage malien et comblient également un besoin pour les Maliens n'ayant pas la possibilité d'accéder au système de justice formel.

Ces modes traditionnels et alternatifs de résolution des différends répondent également aux Principes et lignes directrices et sont en accord avec le pilier sur l'accès à la justice du rapport de la Commission des Nations Unies pour la démarginalisation des pauvres par le droit⁷³. Ils constituent aussi des alternatives intéressantes dans certaines matières relatives à l'assistance judiciaire, qui pourra difficilement être accordée à la grande masse de personnes répondant aux critères financiers d'indigence dans un pays où jusqu'à 22 % de la population vit dans une situation d'extrême pauvreté⁷⁴.

Les deux types de mécanismes sont ici présentés de manière plus détaillée.

MÉCANISMES ALTERNATIFS DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

Divers modes alternatifs de règlement des conflits (MARC) sont institués par le droit malien. Pris dans leur ensemble, ceux-ci peuvent se prononcer sur des questions de diverses natures, autant en matière civile, commerciale, sociale que pénale. Malheureusement, peu d'information est disponible sur l'utilisation réelle de ces processus par les justiciables maliens.

Ces processus alternatifs qui permettent aux parties de parvenir à une solution consensuelle constituent des voies d'accès à la justice intéressantes et allègent la charge financière du justiciable en lui évitant le paiement des frais judiciaires. Ils contribuent aussi à une résolution plus rapide des conflits en passant outre les longues procédures devant les tribunaux.

En matière pénale, le *Code de procédure pénale* prévoit la **médiation** et la **transaction**⁷⁵.

La **médiation pénale** relève du Procureur de la République et ce dernier pourra :

« (...) préalablement à sa décision sur l'action publique et avec l'accord des parties, décider de recourir à une médiation pénale s'il lui apparaît qu'une telle mesure est susceptible d'assurer la réparation du dommage causé à la victime, de mettre fin au trouble résultant de l'infraction et de contribuer au reclassement de l'auteur de l'infraction. »⁷⁶

Le Procureur de la République peut, avec l'accord des parties, conduire lui-même la médiation ou la confier à un médiateur pénal sous son contrôle⁷⁷. Le *Code de procédure pénale* exclut de ce mécanisme certains types d'infractions dont, entre autres les délits sexuels et les crimes⁷⁸ et le limite aux infractions de faible gravité pour lesquelles l'auteur a reconnu les faits. La médiation est également prévue pour les dossiers d'enfants en conflit avec la loi, avec toutefois les mêmes limites que celles tout juste évoquées.

⁷³ Commission des Nations Unies pour la démarginalisation des pauvres par le droit, *Pour une application équitable et universelle de la loi*, 2008. Voir également le *Document de stratégie nationale*, supra note 70, p. 31.

⁷⁴ *Document de stratégie nationale*, supra note 70, p. 31.

⁷⁵ *Loi no.01-079 du 20 août 2011 portant le Code de procédure pénale*, art. 52 (Code de procédure pénale).

⁷⁶ *Code de procédure pénale*, art. 52.

⁷⁷ Décret no. 06-168/PRM du 13 Avril 2006 – déterminant les mesures d'application de la médiation pénale au Mali, art. 3.

⁷⁸ *Code de procédure pénale*, art. 52.

La médiation pénale ne serait utilisée que de façon limitée par les justiciables dans les cas où elle est prévue par la loi. Au vu de cet état de fait, des mesures sont présentement en train d'être déployées pour relancer ce mécanisme et l'opérationnaliser. Un plan de travail au sein du MJ, sous la supervision de la DNAJ et avec l'appui de la coopération canadienne⁷⁹, prévoit la désignation de médiateurs par les juridictions, leur formation, et leur installation effective dans les différentes régions du Mali⁸⁰.

Le *Code de procédure pénale* prévoit également la **transaction** pour le règlement de certaines infractions, notamment celles liées à la circulation routière⁸¹.

En droit civil, le *Code de procédure civile, commerciale et sociale* prévoit que le juge a le pouvoir d'utiliser la **conciliation** des parties pour le bon déroulement de l'instance⁸². Certaines dispositions l'obligent même à tenter une conciliation avec les parties avant d'aller plus loin dans la procédure contentieuse. C'est le cas notamment en matière de divorce⁸³.

La *Loi sur les collectivités territoriales* octroie également la possibilité aux autorités informelles de recourir à la **médiation** pour des litiges en matière civile⁸⁴. Par contre, puisque la loi ne prévoit pas de mesures expresses quant aux modalités du déroulement de ces médiations, il est difficile de s'assurer de la qualité des ententes prises par les parties. Une étude de l'American Bar Association se questionne d'ailleurs sur la validité et au caractère libre et éclairé de ces ententes entre les parties, qui seraient parfois conditionnées par l'influence des règles de droit traditionnel ou religieux⁸⁵.

Finalement, l'**arbitrage** est prévu en matière commerciale et les parties peuvent y recourir sur la base du *Traité relatif à l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires*⁸⁶.

⁷⁹ L'activité financée par la coopération canadienne est la suivante: « Désignation, formation et installation officielle des médiateurs pénaux auprès des parquets d'instance, des TGI et des TI dans le cadre de la médiation pénale (cadre alternatif de gestion des dossiers judiciaires) ». À ce jour, cette activité a permis la formation/sensibilisation de dizaines de professionnels du droit, dont 114 médiateurs pénaux, ainsi que des membres de la société civile opérant au niveau des juridictions en faveur de l'accessibilité et du droit des citoyens à la justice. Le financement du Canada a également permis à la Direction Nationale des Affaires Judiciaires et du Sceau (DNAJS) de diffuser une bande annonce sur la médiation pénale et d'effectuer une mission de désignation des médiateurs pénaux auprès des ressorts des trois cours d'appel du Mali.

⁸⁰ *Document de stratégie nationale*, supra note 70, p. 32; Entretien avec un fonctionnaire du Ministère de la Justice du Mali, 10 mai 2016.

⁸¹ *Code de procédure pénale*, art. 8.

⁸² *Décret no99-254/P-RM du 15 septembre 1999 portant le Code de procédure civile, commerciale et sociale* (Code de procédure civile).

⁸³ *Code de la famille*, art. 349.

⁸⁴ *Loi No. 95-034 du 12 avril 1995 portant le Code des collectivités territoriales*, art. 68 et *Rapport ABA ROLI supra note 15 à la p. 18*.

⁸⁵ *Rapport ABA ROLI supra note 15 à la p. 37*.

⁸⁶ Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires, *Traité relatif à l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires*, adopté le 17 octobre 1993 à Port-Louis.

MÉCANISMES TRADITIONNELS DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

Vu les difficultés d'accès au système de justice formelle, ces modes de justice coutumière ou « informelle » occupent une place non négligeable dans le paysage malien. Devant les obstacles fragilisant le fonctionnement du système judiciaire depuis la crise, notamment l'insécurité persistante au Nord, la justice informelle a *de facto* occupé une place laissée vacante par l'absence de représentant-e-s de l'administration malienne⁸⁷. Plusieurs acteurs de la société civile ont d'ailleurs suggéré de recourir à ces mécanismes traditionnels pour la résolution d'une partie des différends au lendemain de la crise, pour ainsi désengorger les tribunaux, et à terme éviter une « judiciarisation » excessive de la société malienne comme cela peut se voir ailleurs »⁸⁸.

Selon le Dr. Doulaye Konaté, les décisions des autorités traditionnelles tendent à être plus respectées que les jugements des tribunaux en raison de leur prise en compte des réalités socioculturelles locales. En outre, dans un contexte de justice transitionnelle, les décisions rendues dans le cadre de mécanismes traditionnels peuvent contribuer à garantir durablement la paix, car elles reposeraient sur une connaissance intime des intérêts en présence⁸⁹.

La difficulté repose toutefois dans l'identification des modes de règlements coutumiers existants, vu la grande variété de mécanismes et de « pourvoyeurs de services » et des disparités régionales, ethniques et religieuses qui sont considérables⁹⁰. Il n'existe pratiquement, pour le moment, aucun travail de recensement fait pour documenter les différents mécanismes, qui ne sont pas suffisamment compris⁹¹. Avoir une vision d'ensemble de ce qui existe est donc un véritable défi, comme le sont l'évaluation du degré de satisfaction des justiciables par rapport à ces mécanismes ou encore une véritable compréhension des risques qui y sont associés⁹².

En dehors des chefs de famille, qui constituent en quelque sorte le premier échelon de règlement des différends, on semble pouvoir diviser les différents acteurs de la justice coutumière au Mali en trois catégories : les autorités locales (chefs de quartier, chefs de villages, chefs de fraction), les autorités religieuses (imams, cadis) et les communicateurs traditionnels (griots, forgerons)⁹³.

Plusieurs études seraient présentement en cours pour répondre à ce besoin d'éclaircissement, avec l'objectif d'établir un inventaire précis des mécanismes existants. On mentionnait déjà en 2015 une étude de l'Observatoire des droits humains réalisée par un consortium d'organisations avec l'appui de Diakonia et du Ministère de la Réconciliation nationale. Plus récemment, l'Agence des États-Unis pour le développement international (USAID) aurait également entrepris un travail de cartographie dans les dix régions du Mali en collaboration avec différents groupes culturels, religieux et universitaires, en parallèle avec une étude financée par les Pays-Bas et menée en collaboration avec le MJ⁹⁴.

On sait toutefois que peu de ces mécanismes traditionnels de règlement des différends ont une réelle base légale dans le système de justice formelle⁹⁵. L'Accord d'Alger semble toutefois vouloir remédier à la situation ; le MJ est présentement en train de travailler à sa mise en œuvre à travers une revalorisation du rôle des cadis dans le nord du Mali⁹⁶. Reste que la majorité des représentant-e-s des autorités administratives ne voient pas ces mécanismes d'un œil favorable. Cette méfiance à l'égard des autorités traditionnelles s'explique en partie par le fait qu'elles rendraient parfois des décisions sur des matières qui devraient être du ressort de la justice classique, par exemple les crimes et infractions d'ordre sexuel, comme c'est le cas pour la médiation pénale. Cela complique d'autant les tentatives de rapprochement ou de collaboration entre ces deux systèmes qui fonctionnent en parallèle⁹⁷.

⁸⁷ Entretien avec un membre de la MINUSMA, 12 mai 2016.

⁸⁸ Avocats sans frontières Canada, État des lieux sur la justice transitionnelle au Mali, 2016, à la page 37 ; Dr. Doulaye KONATE, « Les mécanismes traditionnels de règlement des conflits face aux enjeux de la justice et de la paix dans le Mali de l'après crise », *Colloque national sur la justice transitionnelle au Mali : Quelle justice transitionnelle pour le Mali ?* 2014, à la page 95. Nombre d'experts s'entendent toutefois pour dire que la majorité des litiges de nature pénale, et notamment les graves violations de droits humains ne devraient pas être soumis à des mécanismes traditionnels de règlement des différends, particulièrement dans le cas où des victimes d'exactions désirent obtenir réparation.

⁸⁹ *Idem*.

⁹⁰ Avocats sans frontières Canada, État des lieux sur la justice transitionnelle au Mali, 2016, à la page 37 ; *Au-delà de la dichotomie*, p. 44.

⁹¹ *Au-delà de la dichotomie*, p. 44 ; Avocats sans frontières Canada, État des lieux sur la justice transitionnelle au Mali, 2016, à la page 37.

⁹² *Document de stratégie nationale*, supra note 70, p. 32.

⁹³ *Au-delà de la dichotomie*, pp. 45-46 ; Avocats sans frontières Canada, État des lieux sur la justice transitionnelle au Mali, 2016, à la page 37.

⁹⁴ Avocats sans frontières Canada, État des lieux sur la justice transitionnelle au Mali, 2016, à la page 37 ; Entretien avec un fonctionnaire du Ministère de la Justice du Mali, 10 mai 2016 ; Entretien avec un membre de USAID, 11 mai 2016 ; Entretien avec un membre de la MINUSMA, 12 mai 2016.

⁹⁵ Les décisions prises par les cadis dans le nord du Mali peuvent notamment être reconnues de manière informelle par les magistrats, sur la base de certains critères et si elles ne sont pas en contradiction avec le droit en vigueur : *Au-delà de la dichotomie*, p. 46.

⁹⁶ Entretien avec un fonctionnaire du Ministère de la justice, 10 mai 2016.

⁹⁷ *Au-delà de la dichotomie*, p. 46.

2.2.5. LES PROTECTIONS JURIDIQUES ACCORDÉES AUX JUSTICIABLES VULNÉRABLES

Le droit malien prévoit des mesures spécifiques ayant une incidence particulière sur l'accès à la justice des personnes vulnérables. Il en est ainsi autant pour les femmes que les mineurs. Bien qu'imparfait, l'ensemble des dispositions édictées en vue d'assurer une meilleure protection de ces populations permet tout de même un certain encadrement.

LA PROTECTION JURIDIQUE DES FEMMES EN DROIT MALIEN

Les textes internationaux qui protègent les droits des femmes et des filles en temps normal comme en temps de conflit ont largement été ratifiés par le Mali. Au nombre de ces textes il faut noter la *Convention des Nations Unies contre toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes*, la Résolution 1325 du Conseil de sécurité des Nations Unies et le *Protocole de Maputo*⁹⁸. Les engagements de l'État pris en ce sens devraient donc transcender l'ensemble de ses actions, dont la dimension législative. Bien que les principes et lignes directrices s'appliquent en matière de justice pénale, celles-ci prévoient par ailleurs que « si les conditions de ressources sont calculées sur la base du revenu familial, mais que les membres de la famille sont en conflit ou ne jouissent pas d'un accès égal au revenu familial, seul le revenu de la personne sollicitant une assistance juridique soit retenu pour évaluer les ressources »⁹⁹. Il est primordial de s'assurer que les femmes puissent accéder à l'assistance judiciaire sans que le revenu de leur conjoint soit pris en compte au moment de l'admissibilité dans les cas où leurs intérêts s'opposent, notamment en matière de divorce. À titre d'exemple, le régime d'aide juridique du Québec prévoit une disposition à cet effet, en toute matière¹⁰⁰.

LA PROTECTION JURIDIQUE DES MINEURS EN DROIT MALIEN

Le Mali a ratifié la *Convention relative aux droits de l'enfant*¹⁰¹, ainsi que le *Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés*¹⁰² et le *Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants*¹⁰³. L'État malien a aussi ratifié la *Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant*¹⁰⁴.

L'*Ordonnance No 02-062/P-RM du 5 juin 2002 portant Code de protection de l'enfant*¹⁰⁵ a pour objectif général la promotion et la protection des droits fondamentaux et de l'intérêt de l'enfant¹⁰⁶. Cet instrument prévoit ainsi des protections importantes en matière de droits fondamentaux et édicte certaines prescriptions en ce qui a trait au mineur en conflit avec la loi en matière pénale notamment.

⁹⁸ Union Africaine, *Protocole à la Charte africaine des Droits de l'Homme et des peuples relatif aux droits des femmes en Afrique*, adopté le 11 juillet 2003.

⁹⁹ *Principes et lignes directrices*, Ligne directrice 1, art. 41. f).

¹⁰⁰ *Règlement sur l'aide juridique*, RLRQ, chapitre A-14, r. 2, art. 7: « Par exception à l'article 6.1, l'admissibilité financière d'une personne est établie: 1° en ne prenant pas en considération les revenus et les actifs du conjoint du requérant lorsque, dans une affaire ou un recours, ils ont des intérêts opposés; [...] »

¹⁰¹ *Convention relative aux droits de l'enfant*, AG/ RES 44/25, adopté en 1989.

¹⁰² *Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés*, A/ RES/54/263 adopté en mai 2000.

¹⁰³ *Protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant, concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants*, A/RES/54/263, adopté en mai 2000.

¹⁰⁴ *Charte africaine des droits et du bien-être de l'enfant*, OAU Doc. CAB/LEG/24.9/ 49, adopté en 1990, entrée en vigueur Nov. 29, 1999.

¹⁰⁵ *Ordonnance No 02-062/P-RM du 5 juin 2002 portant Code de protection de l'enfant* (Code de protection de l'enfant).

¹⁰⁶ *Id.*, art. 1.

Au sens du droit national, est enfant, « toute personne humaine âgée de moins de dix-huit ans et qui n'a pas encore atteint l'âge de la majorité par dispositions spéciales »¹⁰⁷. L'âge de la responsabilité pénale étant fixé à 18 ans¹⁰⁸, il s'avère exceptionnellement possible de poursuivre les enfants de plus de 13 ans, mais de moins de 18 ans ayant agi avec discernement¹⁰⁹. En ce qui concerne les enfants de moins de 13 ans, le *Code de protection de l'enfant* édicte que ce dernier est présumé ne pas avoir la capacité d'enfreindre la loi pénale¹¹⁰.

En matière d'assistance aux enfants en conflit avec la loi, le *Code de protection de l'enfant*¹¹¹ édicte un ensemble de dispositions visant à préserver son intérêt. Ainsi, le code prévoit que l'État est tenu de fournir une assistance judiciaire à l'enfant dès lors que les parents de celui-ci n'ont pas la possibilité de lui offrir l'assistance d'un avocat¹¹². Dans ce cas, le juge pour enfant doit désigner un défenseur d'office¹¹³, qui sera, au sens de la loi, « un avocat désigné par le bâtonnier de l'ordre des avocats, ou à défaut, toute personne physique ou morale manifestant un intérêt pour les problèmes de l'enfance »¹¹⁴.

Le législateur malien ne préconise pas, en principe, le recours à la garde à vue, à la détention provisoire et aux peines privatives de liberté pour les mineurs¹¹⁵. Par conséquent, afin de limiter les effets des poursuites pénales sur l'enfant contrevenant, le *Code de protection de l'enfant* a mis l'accent sur le processus de médiation¹¹⁶. Il prévoit, dans cette hypothèse, qu'en lieu et place des poursuites, une conciliation peut être réalisée¹¹⁷. Au sens de la loi, l'objectif d'une telle démarche est donc d'« arrêter les effets des poursuites pénales, d'assurer la réparation du dommage causé à la victime, de mettre fin au trouble résultant de l'infraction et de contribuer au reclassement de l'auteur de l'infraction »¹¹⁸. Quant aux cas où la poursuite serait rendue nécessaire, la loi malienne prévoit des alternatives à l'emprisonnement telles que la réprimande, le placement de l'enfant sous la garde de ses parents, tuteurs ou dans une maison de correction, d'éducation et de réinsertion ou le placement de l'enfant dans un institut médical ou médico-éducatif.

Notons enfin qu'en matière de détention, seuls les mineurs de plus de 15 ans¹¹⁹ pourraient se voir priver de leur liberté et ce, pour une période n'excédant pas 20 heures en principe¹²⁰. Dans ces circonstances, la loi édicte que ces derniers doivent être placés dans des lieux séparés des adultes¹²¹ et que, les détenus provisoires devraient être gardés dans des lieux leur étant réservés, à l'écart des condamnés donc.

¹⁰⁷ *Id.*, art. 2.

¹⁰⁸ *Id.*, art. 97.

¹⁰⁹ *Id.*, art. 98.

¹¹⁰ *Id.*

¹¹¹ *Code de protection de l'enfant*, ordonnance n° 02-062/P-RM du 05 juin 2002 (*Code de protection de l'enfant*).

¹¹² *Id.*, art. 111 : cette disposition édicte que « [l]ors de la première comparution, le juge des enfants est tenu de signaler au mineur qu'il lui sera désigné un défenseur d'office au cas où lui et ses parents n'auraient pas la possibilité d'en constituer. Par la même occasion, il lui sera indiqué qu'il communiquera en toute confidentialité avec le conseil constitué ou désigné ». À ce sujet, voir aussi la Loi no. 01-081 du 24 août 2001 portant sur la minorité pénale et institution de juridiction pour mineurs, art. 21.

¹¹³ *Code de protection de l'enfant*, art. 111.

¹¹⁴ *Id.*

¹¹⁵ *Id.*, art. 12.

¹¹⁶ *Id.*, art. 100.

¹¹⁷ *Id.*, art. 121 et ss.

¹¹⁸ *Id.*, art. 121.

¹¹⁹ Les enfants de 13 ans pourraient se voir priver de leur liberté dans certaines conditions, voir le *Code de protection de l'enfant*, art. 106.

¹²⁰ *Id.*, art. 107.

¹²¹ *Id.*

3. ACTEURS DE L'AIDE JURIDIQUE ET DE L'ASSISTANCE JUDICIAIRE ET INITIATIVES EN COURS

IL SERA TRAITÉ DANS CETTE PARTIE DES DIVERS ACTEURS MALIENS QUI METTENT EN ŒUVRE DES INITIATIVES DE RENFORCEMENT DES SERVICES EXISTANTS D'AIDE JURIDIQUE ET D'ASSISTANCE JUDICIAIRE OU ENCORE DE DÉVELOPPEMENT D'UNE OFFRE COMPLÉMENTAIRE.

3.1. ACTEURS ÉTATIQUES

Le MJ et des Droits de l'Homme constitue l'ancrage institutionnel principal de l'aide juridique et de l'assistance judiciaire au pays. Son rôle est défini dans le *Décret fixant les attributions spécifiques des membres du gouvernement*¹²². Pour le moment, toutes les allocations destinées à l'assistance judiciaire de l'État doivent transiter par ce ministère, qui a donc un impact important sur la mise en œuvre de la législation et des mécanismes qui y sont dédiés.

La Cellule de planification et statistique (CPS) du MJ est une structure rattachée au Secrétariat général du MJ¹²³ et qui a pour vocation de planifier, orienter et coordonner les activités du Ministère. Particulièrement, la CPS est chargée de coordonner les initiatives des bailleurs de fonds, notamment en assurant le suivi de la mise en œuvre du PU-RSJ-MOA. La CPS a un rôle fondamental car elle a comme mandat d'évaluer la réalisation des orientations stratégiques et les actions qui permettent de faire développer à long terme le secteur de la justice¹²⁴. Bien que la CPS soit déjà en soi un organe de gestion et de contrôle d'une structure publique, soit le MJ il a été créé auprès du ministre, un comité de coordination des activités de la CPS¹²⁵. Ce comité a pour mission d'orienter et de coordonner les activités de la CPS, dans les domaines de la planification et la statistique. Ce comité examine et approuve les programmes et rapports d'activités ainsi que les documents budgétaires de la CPS et procède aux arbitrages nécessaires¹²⁶.

La DNAJ¹²⁷ a pour mission d'élaborer la politique de l'État relative à l'organisation, au contrôle et au fonctionnement des services et professions judiciaires et juridiques. À cet effet, la DNAJ «est chargée de :

- coordonner les activités des juridictions ;
- gérer le personnel magistrat ;
- réglementer et contrôler l'activité des professions judiciaires et juridiques qui concourent à l'exercice des fonctions juridictionnelles ;
- procéder à toutes les recherches et études nécessaires à l'élaboration de la politique nationale en matière juridique et judiciaire ;
- préparer les projets de programmes ou de plans d'actions ;
- veiller à la mise en œuvre des décisions et programmes ;
- coordonner l'activité des services d'exécution et évaluer leurs résultats ;
- préparer toutes mesures relatives à la réorganisation des structures, au perfectionnement des méthodes de travail et à l'amélioration des relations humaines à l'intérieur des services et de la qualité des prestations offertes au public»¹²⁸.

La Direction nationale des affaires judiciaires et du Sceau (DNAJS) est en charge de la conception et de la mise en œuvre de la politique de l'État en matière pénale, civile, commerciale et sociale, ainsi qu'en matière d'entraide judiciaire internationale, du Sceau et de la nationalité. La DNAJS a entre autres la responsabilité d'animer et contrôler l'exercice de l'action du ministère public en matière pénale, civile et commerciale, d'instruire les recours en grâce ou en amnistie et les demandes de libération conditionnelle et de préparer, tout comme la DNAJ, toutes les mesures relatives à la réorganisation des structures, au perfectionnement des méthodes de travail, à l'amélioration des relations humaines à l'intérieur des services et de veiller à la qualité des prestations offertes au public¹²⁹.

¹²² Décret No. 03-8580/P-RM fixant les modalités d'application de la loi régissant les relations entre l'administration et les usagers des services publics, 30 décembre 2003.

¹²³ Décret No. 07-166/P-RM fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement des cellules de planification et de statistique, 28 mai 2007, article 3.

¹²⁴ Décret No. 07-166/P-RM fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement des cellules de planification et de statistique, 28 mai 2007, article 9.

¹²⁵ Décret No. 07-427/P-RM portant création des comités de coordination des cellules de planification et de statistique, 13 novembre 2007, article 1.

¹²⁶ Décret No. 07-427/P-RM portant création des comités de coordination des cellules de planification et de statistique, 13 novembre 2007, article 2.

¹²⁷ La DNAJ a été créée par l'Ordonnance No. 90-25/P-RM du 15 mai 1990.

¹²⁸ Dr Zeini Moulaye, Me Amidou Diabaté, Pr Yaya Doumbia, *Gouvernance de la justice au Mali*, Bamako, Friedrich Ebert Stiftung, 2007, p. 20.

¹²⁹ *Id.*, p. 22.

3.2. ORDRE DES AVOCATS DU MALI

Selon les descriptions de compétences de la DNAJ et de la DNAJS, il existe une confusion qui nous permettrait de déterminer quelle structure coordonne les efforts en matière d'accès à la justice. Par exemple, la DNAJ a pour mandat la gestion du personnel et il existe en son sein une section dédiée à l'accès au droit et les CADJ sont rattachés à cette direction. Pourtant, la gestion du programme de formation et de désignation des médiateurs pénaux a été octroyée à la DNAJS¹³⁰, considérant, nous supposons, sa compétence en matière d'entraide judiciaire internationale, s'agissant d'un projet de coopération internationale.

L'Institut national de formation judiciaire (INFJ) est chargé de la formation de tous les auxiliaires de justice. L'institut a été créé par la *Loi No 86/03/AN-RM* du 16 janvier 1986. En 2001, l'Institut a été érigé en Établissement Public National à caractère scientifique. L'Institut joue un rôle primordial dans l'accès à des services judiciaires de qualité dans la mesure où il a pour mission d'assurer la formation professionnelle des auditeurs et auxiliaires de justice, ainsi que des officiers publics et ministériels suivants : greffier-ère-s, secrétaires des greffes et parquets, avocat-e-s stagiaires, notaires stagiaires, huissier-ère-s stagiaires, commissaires-priseurs, conseils juridiques, expert-e-s agréé-e-s auprès des juridictions. L'Institut est aussi chargé du perfectionnement et de la formation continue des magistrats.

La profession d'avocat au Mali est régie par une loi édictée adoptée en 1994¹³¹ et par le règlement intérieur de l'Ordre du Barreau (RIO) datant de 1995¹³². Le Barreau du Mali existe depuis 1971¹³³, mais l'Ordre des avocats du Mali et le Conseil de l'Ordre qui le gouverne, tels qu'on les connaît aujourd'hui, ont été créés par cette loi.

L'Ordre des avocats regroupe les 315 avocat-e-s ayant un droit d'exercice au Mali¹³⁴, un nombre très réduit au regard de la population malienne, comptant aujourd'hui plus de 17 millions d'habitants¹³⁵. De plus, seulement 13 de ces avocat-e-s seraient installés à l'extérieur de Bamako¹³⁶, rendant l'accès à ces professionnel-le-s du droit extrêmement difficile pour une grande majorité de Malien-ne-s. Ce faible effectif est dû en partie à la rareté de l'administration du Certificat d'aptitude à la profession d'avocat (CAPA), le concours permettant l'accès à la pratique pour les diplômés en droit. Il n'a lieu qu'une fois tous les deux ou trois ans. Le dernier a été tenu les 5 et 6 novembre 2016, alors que le précédent avait eu lieu en octobre 2013¹³⁷.

¹³⁰ Suite à un arbitrage qui opposait les deux directions sur le fonds canadien, c'est la DNAJS qui a obtenu la gestion du programme financée par la coopération canadienne. Entretien avec un fonctionnaire du Ministère de la Justice, 30 janvier 2017.

¹³¹ *Loi no 94-042 du 13 octobre 1994 portant création et organisation de la création d'avocat.*

¹³² Conseil de l'Ordre, *Règlement intérieur*, adopté le 17 juillet 1995.

¹³³ Kassoum TAPO, *L'évolution du rôle des avocats au Mali*, Les Cahiers de droit, Volume 42, numéro 3, 2001, p. 455-460, [en ligne] <http://www.erudit.org/revue/cd/2001/v42/n3/043652ar.html?vue=resume>, à la p. 455.

¹³⁴ Conseil de l'Ordre, Tableau de l'Ordre des avocat-e-s 2013-2014.

¹³⁵ <http://donnees.banquemondiale.org/pays/mali>. À titre comparatif, au 1er janvier 2012, il y avait 56 176 avocat-e-s en France, pour 65 millions d'habitants. Sources : <http://www.justice.gouv.fr/budget-et-statistiques-10054/etudes-statistiques-10058/statistique-sur-la-profession-davocat-2012-24851.html> et http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?ref_id=ip1429.

¹³⁶ Document de stratégie nationale, *supra* note 70 à la p. 29 ; *Rapport ABA ROLI*, *supra* note 15, p. 2.

¹³⁷ Mali-Web, *Le barreau malien s'enrichit de 28 nouveaux avocats*, 2014 [en ligne] Mali-Web, <http://mali-web.org/societe/justice/le-barreau-malien-senrichit-de-28-nouveaux-avocat-e-s>.

Le RIO du Barreau prévoit la délivrance de services pour faciliter l'accès à la justice des justiciables. Les avocat-e-s ont en effet l'obligation d'accepter toute désignation faite par le Barreau pour des services d'assistance judiciaire, d'aide à l'accès au droit¹³⁸ ou encore de présence à un service de consultations gratuites, pour lesquelles les modalités de rémunération sont fixées par le Conseil de l'Ordre¹³⁹. Les avocat-e-s peuvent également, s'ils le souhaitent, s'inscrire à une liste et participer à d'autres types de manifestations organisées par le Barreau. En matière pénale ou disciplinaire, toute personne poursuivie a droit aux services d'un-e avocat-e et peut le faire par simple demande au Bâtonnier, qui désignera un-e avocat-e commis d'office¹⁴⁰. Finalement, le Barreau peut organiser un service de permanence devant certaines juridictions pour assurer la défense des personnes souhaitant l'assistance d'un-e avocat-e.

Dans les faits, peu de ces possibilités sont effectivement pilotées par l'Ordre des avocats du Mali, qui pourrait jouer un rôle plus marqué dans la mise en place d'initiatives visant à améliorer l'accès à la justice des plus vulnérables. Il semblerait cependant que des pourparlers sont en cours entre le MJ et le Barreau dans le but de confier les fonds gouvernementaux d'aide juridictionnelle à ce dernier afin d'assurer une gestion de proximité et de faciliter la délégation des mandats aux avocat-e-s¹⁴¹.

¹³⁸ ROI, art. 157.

¹³⁹ ROI, art. 171.

¹⁴⁰ ROI, art. 158.

¹⁴¹ Entretien avec un avocat, 24 janvier 2017.

3.3. SOCIÉTÉ CIVILE

Pour combler le vide lié aux insuffisances du système étatique, constatées également par les instances gouvernementales maliennes, plusieurs acteurs de la société civile s'investissent individuellement ou en réseau afin de fournir des services d'aide juridique et d'assistance judiciaire et renforcer l'accès à la justice de la population malienne, notamment des personnes en situation de vulnérabilité. Dans les faits, les organisations de la société civile (OSC) s'intéressant aux questions de justice, de droits fondamentaux et de protection des personnes en situation de vulnérabilité dispensent la quasi-totalité des services existants sur l'ensemble du territoire malien.

3.3.1. ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE (OSC)

Dans cette section, est présentée une liste d'organisations impliquées dans l'aide juridique, l'assistance judiciaire et la défense des victimes de la crise, notamment celles travaillant en collaboration avec le projet JUPREC.

L'ASSOCIATION DES JURISTES MALIENNES (AJM)

L'AJM est membre de l'Organisation mondiale des femmes juristes et sa mission consiste à fournir une assistance juridique, judiciaire et administrative aux femmes maliennes. L'AJM opère à Kayes, Diéma, Gao, Tombouctou, Mopti et Bamako. Elle est présente à travers ses cliniques juridiques implantées dans toutes ces localités. À Gao et Tombouctou, les cliniques sont logées au sein de la Direction Régionale de la Promotion de la femme, de l'enfant et de la famille. Les services de représentation judiciaire sont offerts par les avocat-e-s membres de l'Association. Elle reçoit en moyenne une dizaine de consultations par semaine. Certaines consultations lui sont référées directement par les chefs juridictionnels.

L'organisation a aussi pour mission de vulgariser des textes de loi auprès des femmes, incluant des lois qui peuvent être discriminatoires, dans le but de leur faire connaître leurs droits et de les aider à construire une société malienne respectueuse de l'égalité de genre.

L'ASSOCIATION MALIENNE DES DROITS DE L'HOMME (AMDH)

L'AMDH est une organisation vouée à la défense des droits humains. Elle est la première organisation de défense des droits humains au Mali qui est présente sur l'ensemble du territoire national. Elle regroupe plusieurs milliers de défenseurs des droits humains avec une capacité d'influence importante sur les décisions politiques en la matière. Notons qu'elle a été l'une des premières organisations à documenter les crimes commis tant au nord qu'au sud du pays pendant la crise malienne et à constituer des avocat-e-s pour assurer la défense des victimes.

L'ASSOCIATION POUR LE PROGRÈS ET LA DÉFENSE DES DROITS DES FEMMES (APDF)

L'APDF dispose d'un bureau dans toutes les régions et dans la plupart des cercles du pays et offre des services d'écoute et d'orientation aux femmes et enfants, mais également des services de représentation judiciaire à travers les services d'avocat-e-s partenaires. Elle dispose à Bamako et à Mopti, sur financement d'ONU FEMMES, de deux centres d'accueil et d'hébergement pour femmes en situation difficile. L'APDF a le projet d'ouvrir prochainement un nouveau centre d'accueil et d'hébergement à Gao, en collaboration avec l'ONG Terres des femmes. Au sein de ces centres d'accueil, les femmes sont aussi prises en charge psychologiquement et médicalement et sont initiées à des activités génératrices de revenus (teinture, savonnerie, produits agroalimentaires, couture, etc.). Par ailleurs, l'APDF opère 8 centres d'alphabétisation de nuit pour les femmes actives particulièrement vulnérables et qui ont été déscolarisées.

À titre d'exemple d'activité, l'APDF a organisé, dans la région de Mopti en 2015, en partenariat avec ONU FEMMES, la formation d'agents de la santé, d'auxiliaires de la justice et des professionnels du droit sur les textes et instruments juridiques pour une meilleure prise en charge pluridisciplinaire des victimes de VBG. Cette formation dans une région spécifique a permis de créer une synergie entre les différents professionnels qui travaillent maintenant en étroite collaboration sur le terrain. Des formations de ce type dans des régions d'intervention spécifique doivent faire partie d'une stratégie à adopter pour les renforcements des capacités des AAJ et autres acteurs qui prennent en charge les victimes.

L'APDF fait partie du cadre de pilotage du module harmonisé de formation des parajuristes mis en place de concert avec la Coordination des Associations et ONG féminines du Mali (CAFO), la Women in law and development in Africa (WILDAF), AJM et l'association DEME-SO.

¹⁴² Document sur la réforme de justice, p.16.

AVOCATS SANS FRONTIÈRES MALI (ASFM)

ASFM est un regroupement d'avocat-e-s comptant 150 membres basés à Bamako et opérant devant les différentes juridictions du pays. La structure travaille en partenariat avec ASF France pour tout ce qui a trait à la formation.

Jusqu'en juillet 2015, ASFM animait, en partenariat avec ASF France, un projet intitulé « DIGNITÉ » à Bamako et dans les régions de Sikasso et Ségou. À travers ce projet, elle organisait des journées de consultation dans les maisons d'arrêt, identifiait les cas de détention arbitraire et de violations graves des droits des détenus, les cas les plus marquants étant attribués à des avocat-e-s (par exemple, les dossiers en instruction depuis plus d'un an dans lesquels aucun acte d'instruction n'a été posé). Ce projet se focalisait sur la situation des personnes vulnérables qui sont en détention, particulièrement les femmes et les enfants.

Dans le cadre du projet JUPREC, ASFM prend en charge des dossiers de litige stratégique afin de faire avancer des cas emblématiques de violations de droits humains devant la justice afin de favoriser un changement sociétal favorable à la protection des droits humains.

LA COORDINATION NATIONALE DES ASSOCIATIONS DE VICTIMES DE LA CRISE MALIENNE (CNAV)

La mission de la CNAV est d'assurer la protection et la défense des droits des victimes; son objectif est d'apporter un appui structurel et institutionnel aux associations de victimes en vue de créer une synergie d'actions, d'accompagner les victimes et les associations de victimes pour ester en justice par une assistance juridique et judiciaire afin de contribuer à la lutte contre l'impunité et à la promotion des droits humains. La CNAV apporte aussi une assistance psychosociale, médicale et d'autres formes de réparations et de soutien aux femmes et aux enfants victimes de la crise.

LE COLLECTIF CRI DE CŒUR POUR LE NORD DU MALI

Le Collectif cri de cœur a été créé suite à la crise dans le Nord; l'association demeure encore très active dans cette même région. Elle a son bureau principal à Gao, son conseil d'administration à Bamako, une antenne à Tombouctou, une antenne à Ménaka et un point focal à Kidal. Ses activités incluent notamment de l'aide juridique et de l'assistance médicale et psychosociale principalement à la population de Gao et particulièrement aux victimes de violences liées à la crise.

Récemment, le Collectif cri de cœur a ouvert un centre d'accueil pour les enfants démunis ou orphelins et/ou victimes de la crise, dénommé « Naata », signifiant espoir en langue songhaï.

L'association possède également un centre où elle fournit des conseils et de l'orientation juridique aux personnes qui en expriment le besoin. L'organisation fait partie de celles qui ont déposé deux plaintes communes pour les victimes de violences sexuelles au nord pendant la crise qui a déstabilisé les trois régions du nord du pays.

Cri de cœur a par ailleurs lancé la première initiative de sensibilisation de cohésion sociale pour un mieux vivre ensemble, appelé « A Lafia », signifiant la paix. Le Collectif mène aussi des activités de réconciliation communautaire visant principalement à réduire les facteurs qui incitent les jeunes à se radicaliser.

L'ASSOCIATION DEME-SO

L'association DEME-SO est active au Mali depuis 1992 et est particulièrement impliquée dans la défense des personnes en situation de vulnérabilité, notamment les femmes et les enfants. Elle se démarque dans le domaine de l'aide juridique et de l'assistance judiciaire à travers plusieurs projets en cours de développement sur tout le territoire malien, notamment les Bureaux d'Aide juridique et d'Assistance Judiciaire (BAJJ), les vestibules du droit, et le cadre national de pilotage du curriculum de formation des parajuristes (CNPCP) en association avec l'AJM, la CAFO, l'APDF et WILDAF.

GROUPE DE RECHERCHE, D'ÉTUDES ET DE FORMATION, FEMME-ACTION (GREFFA)

L'ONG GREFFA est basée dans la région de Gao depuis 1994 et a mis sur pied une structure d'accueil dans le but d'apporter une aide médicale et psychosociale aux victimes de violences sexuelles. Bien qu'implantée avant la crise, un effort considérable a été entrepris par GREFFA pour prendre en charge les victimes, notamment en implantant une unité de prise en charge holistique à l'hôpital de Gao des victimes de violences sexuelles et autres violences commises pendant la crise. À partir de 2013, GREFFA a implanté des nouvelles unités d'intervention dans les régions de Kidal, Tombouctou, Ségou et Bamako. Au sein de ces unités, GREFFA offre aux enfants et aux adultes survivant-e-s de VBG, des services psychosociaux, médicaux, de réinsertion socio-économique et d'assistance juridique et judiciaire.

Par ailleurs, grâce au concours du projet JUPREC, l'ONG a renforcé ses services d'aide juridique et d'assistance judiciaire dans la mesure où elle peut maintenant offrir des services d'assistance judiciaire aux victimes qu'elle accueille à travers les services d'un avocat. Aussi, le soutien du projet JUPREC a permis à l'ONG de continuer d'œuvrer en termes de dialogue social, de rencontres intercommunautaires et de justice transitionnelle afin de consolider la paix au Mali.

L'ONG a été un membre actif du processus d'Alger et est membre de la commission d'organisation de la Conférence d'Entente Nationale (Sous-Commission Analyse et Rédaction).

LA LIGUE POUR LA JUSTICE ET LES DROITS DE L'HOMME (LJDH)

La LJDH est une organisation basée à Bamako et dirigée par des praticiens du droit ; elle travaille notamment sur les questions liées à l'esclavage dans le Nord Mali. Elle dispose d'un comité au nord, localisé à Gao, mais qui n'est présentement pas opérationnel.

PRISONNIERS SANS FRONTIÈRES MALI (PSF-MALI)

PSF-Mali est un organisme de défense des droits des prisonniers basé à Bamako. Il se consacre à des actions humanitaires au bénéfice des détenus et travaille au renforcement de l'accès à la justice en offrant des conseils et représentations devant les services judiciaires et administratifs. PSF-Mali s'occupe essentiellement de quatre domaines : la défense des droits, la santé, la nutrition et la réinsertion des détenus. L'organisation est présente dans 12 prisons au Mali, mais rencontre des difficultés à accéder aux prisons localisées au nord du pays.

WOMEN IN LAW AND DEVELOPMENT IN AFRICA (WILDAF)

WILDAF intervient au Mali à travers des programmes orientés vers la promotion et le renforcement des stratégies qui lient le droit au développement pour l'émergence d'une culture respectueuse des droits des femmes au Mali.

WILDAF offre des services d'écoute et d'orientation et de représentation judiciaire aux femmes et aux enfants. L'organisation fait partie des structures ayant constitué deux plaintes communes pour les victimes de violences sexuelles lors de l'occupation du nord du pays.

WILDAF traite aussi des questions de paix et de sécurité en créant des cercles de paix pour la mise en œuvre de l'Accord d'Alger et ce, afin d'augmenter la représentativité des femmes dans le dialogue social. Ces cercles de dialogue sont accompagnés d'un appui psychologique pour les participantes, notamment afin d'abolir les stéréotypes sur le rôle défini des femmes dans la société.

3.3.2. BUREAUX D'AIDE JURIDIQUE ET D'ASSISTANCE JUDICIAIRE (BAJJ)

Afin d'assurer une meilleure couverture sur le plan de l'aide juridique et de l'assistance judiciaire, la coopération des Pays-Bas appuie un projet de construction de 38 BAJJ. Ces bureaux seront logés dans l'enceinte des tribunaux dans les régions de Gao, Mopti, Ségou et Tombouctou. Dix seront mis en place par DEME-SO avec l'appui des Pays-Bas, et 26 par le gouvernement ; ils seront tous pilotés par DEME-SO¹⁴³. À l'heure actuelle, 11 BAJJ sont fonctionnels et implantés au niveau du TGI de la Commune III du District Bamako et de toutes les juridictions de la région de Ségou et au TGI de Gao. Dans les régions de Mopti, Gao, Tombouctou, Ménaka et Taoudénit, 16 autres BAJJ sont en cours d'installation¹⁴⁴.

Le modèle envisagé consiste à déployer un-e avocat-e par BAJJ disponible. Cependant, l'absence d'avocat-e-s hors de Bamako constitue un défi. Des négociations auraient eu lieu avec l'Association des jeunes avocats maliens (AJAM) pour tenter d'encourager les jeunes avocat-e-s à s'installer en région. Quatre dossiers par mois seraient confiés à chaque avocat-e affecté auprès d'un BAJJ. Les cas sélectionnés impliqueraient prioritairement les femmes les plus vulnérables, ainsi que des mineurs. Des critères de vulnérabilité supplémentaires devraient être précisés à mesure que le projet se met en place¹⁴⁵.

Des synergies existent entre leurs services et ceux d'autres OSC qui font un référencement vers les BAJJ de leur localité. Hors de Bamako, des parajuristes qui sont déployés sur tout le territoire réfèrent des cas aux BAJJ¹⁴⁶. Les Maisons des femmes, qui relèvent du Ministère de la promotion de la femme font également des référencements. Pour les cas de VBG spécifiquement, une avocate de l'AJAM liée au centre de détention de Bollé pour les femmes et mineurs, prendrait des cas. Des émissions de radio sont diffusées et permettent de faire connaître les services.

Les BAJJ n'auraient pas la vocation à être repris par l'État à long terme. C'est une initiative gérée par les OSC qui permet d'orienter, d'informer et de rassurer les justiciables. Par ailleurs, DEME-SO a obtenu l'autorisation du MJ pour que les BAJJ soient créés au sein des tribunaux. Pourtant, une certaine confusion existe quant à la vocation réelle à moyen et long terme de ces structures, que certain-e-s représentant-e-s du MJ semblent en fait percevoir comme des structures remplaçant les BAJ, BAO et CADJ prévus par l'État¹⁴⁷.

¹⁴³ L'association serait également à la recherche de sources de financement supplémentaires pour financer des structures similaires dans le sud du pays. L'Union européenne se serait engagée à financer sept bureaux de cette manière. Entretien avec l'Association DEME-SO, 9 mai 2016.

¹⁴⁴ WM News 24, Ibrahima Koreissi, *Coordinateur national de DEME SO «Le parajurisme veut répondre aux besoins de justice des populations»*, 2017 [en ligne], Les échos Mali, <http://mwnews24.com/mali/les-echos-mali/ibrahima-koreissi-coordonateur-national-de-deme-so-le-parajurisme-veut-repondre-aux-besoins-de-justice-des-populations/>

¹⁴⁵ Entretien avec l'Association DEME SO, 9 mai 2016.

¹⁴⁶ Voir la section 3.3.2 ci-dessous sur le réseau de parajuristes au Mali.

¹⁴⁷ Entretien avec un fonctionnaire du Ministère de la Justice du Mali, 10 mai 2016.

3.3.3. VESTIBULES DU DROIT

Les vestibules du droit ont pour mission d'accueillir, d'orienter, de procéder à des règlements à l'amiable et d'organiser des causeries-débats, des audiences foraines et des débats radiophoniques. Les vestibules du droit seraient donc de véritables mécanismes locaux de règlement de conflits¹⁴⁸.

Ce projet est également mis en œuvre par DEME-SO à l'aide d'un appui financier venant principalement des Pays-Bas. Sept vestibules du droit auraient déjà été achevés fin mars 2016, dont deux à Gao, deux à Tombouctou, deux à Mopti et un à Ségou. Il existait déjà un vestibule du droit pilote à Koulikoro, achevé quelques mois plus tôt, mais le modèle beaucoup plus ambitieux qu'il représentait (un centre multifonctionnel, avec une salle de 100 places, un dortoir, et un bureau pour un animateur) a été jugé trop coûteux. Le format de structure adopté est constitué d'un bureau et d'une salle de rencontre¹⁴⁹.

L'objectif à terme est d'avoir un lieu de réunion pour les acteurs locaux traditionnels de règlement des différends au niveau des juridictions les plus importantes de toutes les régions, c'est-à-dire dans les chefs-lieux et dans les villages qui sont des centres plus importants et rencontrent une certaine représentativité de la population. Les justiciables auraient accès, dans ces structures, à un parajuriste expérimenté qui est rémunéré pour accomplir ce travail à temps plein. Les vestibules du droit servent de lien entre le droit formel et informel et visent à valoriser la justice traditionnelle et à rapprocher la justice des justiciables¹⁵⁰. Les vestibules du droit peuvent ainsi assurer la synergie entre les autorités administratives, les autorités coutumières, les chefs locaux et les parajuristes. Ils constituent également un mécanisme intermédiaire d'accès à la justice entre ces derniers, installés au niveau des communes et les structures d'aide juridique et d'assistance judiciaire, présentes au niveau des juridictions¹⁵¹.

3.3.4. RÉSEAU DE PARAJURISTES

Les Principes et lignes directrices encouragent les États à reconnaître le rôle des parajuristes lorsque ceux-ci les appuient dans l'amélioration de l'accès à la justice¹⁵².

Au Mali, des exigences minimales encadrent la formation, ainsi que les qualifications requises afin de recevoir une accréditation en tant que parajuriste. Dès 1991, des OSC ont travaillé à mettre en place des services parajuridiques auprès des communautés à la base en offrant des formations, des séances de sensibilisation et des causeries-débat, de l'écoute, de l'orientation, de l'accompagnement, des conseils, de l'assistance et de la médiation¹⁵³. Les OSC ont adopté le « Statut du parajuriste » en 1998¹⁵⁴, qui définit ce dernier comme une « personne (homme ou femme) connaissant les réalités sociologiques de son milieu d'intervention, jouissant d'une notoriété certaine et qui contribue à rendre le droit accessible aux populations¹⁵⁵ » et qui « n'est pas un ou une professionnel(le) du droit »¹⁵⁶.

Les parajuristes doivent être rattachés à une organisation active dans le domaine des services juridiques et sont choisis par leur communauté. Ils peuvent travailler comme parajuristes uniquement après avoir reçu une formation basée sur le curriculum national de formation et reçu une attestation¹⁵⁷. Les organisations auxquelles ils sont rattachés sont responsables de la supervision générale de leur travail¹⁵⁸.

¹⁴⁸ Document de stratégie nationale, supra note 70, p. 32.

¹⁴⁹ Entretien avec l'association DEME SO, 9 mai 2016.

¹⁵⁰ Entretien avec l'association DEME-SO, 9 mai 2016.

¹⁵¹ Document de stratégie nationale, supra note 70, p. 32.

¹⁵² Principes et lignes directrices, Directive 14.

¹⁵³ Association DEME SO / CNPCP, Rapport annuel sur le travail des Parajuristes du Mali, Décembre 2015, p. 5.

¹⁵⁴ Gwenaëlle Dereymaeker, *Formalising the role of paralegals in Africa, A review of legislative and policy developments*, 2016 [en ligne] Civil Society Prison Reform Initiative, Paralegal Advisory Service Initiative et Open Society Justice Initiative, <http://www.legalaidreform.org/resources/item/785-formalising-the-role-of-paralegals-in-africa-a-review-of-legislative-and-policy-developments-2016>, p. 17.

¹⁵⁵ Statut du parajuriste, article 1.

¹⁵⁶ Statut du parajuriste, article 2. Pour plus de détails sur les qualifications et le profil des parajuristes actuellement actifs au Mali, voir Association DEME SO / CNPCP, Rapport annuel sur le travail des Parajuristes du Mali, Décembre 2016, p. 6 à 10.

¹⁵⁷ Statut du parajuriste, articles 7 et 8.

¹⁵⁸ Statut du parajuriste, articles 10 à 14.

Le CNPCP a été quant à lui mis en place en 2006¹⁵⁹, suite notamment à une initiative de l'association DEME-SO dans le but d'assurer la formation et le suivi des parajuristes. Le CNPCP regroupe aujourd'hui l'association DEME-SO, l'AJM, l'APDF, WILDAF et la CAFO. En 2012, ces organisations ont collaboré avec l'INFJ du Mali pour l'élaboration d'un manuel de formation unifié¹⁶⁰.

Le CNPCP, avec notamment le soutien financier de la coopération néerlandaise¹⁶¹, a formé récemment des effectifs importants de personnes pouvant agir en matière d'écoute et d'orientation juridique, établissant ainsi un réseau de parajuristes qualifiés. Par conséquent, 854 parajuristes sont maintenant dûment équipés pour couvrir une majorité des communes du Mali¹⁶². En effet, en plus des 250 parajuristes déjà actifs à la fin de 2015, 604 nouvelles personnes, dont 302 femmes et 302 hommes, ont achevé leur formation au début de 2016¹⁶³. Sur l'ensemble des 854 parajuristes formés, 678 sont actifs dont 369 femmes et 309 hommes¹⁶⁴.

Le réseau de parajuristes qui a été développé occupe une place importante dans le paysage de la justice malienne afin d'informer et conseiller les populations sur leurs droits et devoirs. Ces femmes et hommes sont directement issus des communautés au sein desquelles elles rendent leurs services. Ils bénéficient donc d'une confiance accrue auprès des justiciables maliens, mais également des représentants des mécanismes de justice traditionnelle avec qui ils sont constamment en contact. Les parajuristes font donc en quelque sorte le lien entre les communautés locales, notamment celles éloignées des grands centres et les structures de la justice formelle, rendant par le fait même la justice accessible à un plus grand nombre.

Toutefois, il existe encore des défis pour arriver à une véritable reconnaissance des parajuristes au Mali. Ils n'ont en effet aucun statut juridique officiellement reconnu qui leur permettrait de s'intégrer officiellement au système formel de justice. Un document établissant un cadre juridique aurait été élaboré, mais serait toujours en cours de validation au niveau du MJ¹⁶⁵. Par ailleurs, certains parajuristes, notamment ceux qui ont été formés avant l'avènement du CNPCP, ne comptent pas parmi les rangs des parajuristes actifs, n'ont pas d'attestation et n'ont pas bénéficié de la formation du cadre. Si la contribution des parajuristes est reconnue par un statut juridique officiel, tous ces parajuristes formés hors cadre se verraient laissés pour compte. Par ailleurs, certaines organisations déplorent le fait que la formation théorique au sein du CNPCP ne soit pas accompagnée d'un stage pratique permettant aux parajuristes de prendre le pouls de la pratique du parajurisme avant de retrouver leur région d'origine et fournir des conseils et services à la population¹⁶⁶.

¹⁵⁹ Disponible à : http://www.cnpcpmali.org/pdf/curriculum_national.pdf.

¹⁶⁰ Rapport *Au-delà de la dichotomie*, p. 34, note 62.

¹⁶¹ Association DEME SO / CNPCP, Rapport annuel sur le travail des parajuristes au Mali, 2016, p. 5 : « Le curriculum national de formation des parajuristes a été révisé en 2015 avec l'appui du programme "Tien Sira" (chemin de la vérité) et contient désormais 12 modules. ». Ce programme relève de la coopération néerlandaise.

¹⁶² Association DEME SO / CNPCP, Rapport annuel sur le travail des parajuristes au Mali, 2016, p. 6.

¹⁶³ Entretien avec l'association DEME SO, 9 mai 2016.

¹⁶⁴ Association DEME SO / CNPCP, Rapport annuel sur le travail des parajuristes au Mali, 2016, p. 7.

¹⁶⁵ Entretien avec un fonctionnaire du Ministère de la Justice du Mali, 10 mai 2016.

¹⁶⁶ Entretien avec une organisation de la société civile, 27 janvier 2017.

3.3.5. APPUI APPORTÉ AUX ORGANISATIONS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE (OSC) À TRAVERS LE PROJET JUPREC

Le projet JUPREC a pour objectif ultime que l'accès à la justice des personnes affectées par la crise, particulièrement les femmes et les mineurs, soit renforcé en vue d'un respect optimal de leurs droits dans un contexte de restauration de la paix et de la stabilité au Mali, notamment par le biais du renforcement des AAJ et de la société civile malienne. Les femmes sont particulièrement ciblées par les interventions du projet dans la mesure où elles sont doublement victimes ; victimes de violations spécifiques de leurs droits et victimes de pratiques ou perceptions discriminatoires devant la justice.

Dans cette optique, le volet aide juridique et assistance judiciaire du projet JUPREC offre son soutien à des OSC œuvrant dans l'accès à la justice des Maliens. Les OSC partenaires du projet offrent des services d'aide juridique grâce au concours de professionnels formés, les chargés de l'aide juridique et l'assistance judiciaire. Les dossiers nécessitant les services d'un avocat pour représenter les bénéficiaires devant les tribunaux sont confiés à des avocat-e-s. Les partenariats du projet JUPREC permettent d'offrir des services d'aide juridique et d'assistance judiciaire dans diverses régions au pays. Dans le cadre du projet JUPREC, WIL-DAF opère dans la région de Tombouctou, l'APDF à Ségou, l'AJM à Mopti, GREFFA et le Collectif Cri de cœur à Gao et, depuis 2016, l'ODEF à Koulikoro qui a accueilli énormément de personnes déplacées suite à la crise. Grâce à ces partenariats, lors des deux premières années du projet, plus de mille bénéficiaires ont reçu des services d'aide juridique au sein des bureaux des OSC et environ une centaine de personnes ont obtenu l'assistance d'un-e avocat-e.

Toutes ces organisations mènent des activités de sensibilisation et de vulgarisation d'information juridique, tels que des conférences publiques et la diffusion de messages radiophoniques et des causeries-débats ayant notamment comme support une boîte à images. Les OSC partenaires ont été mis à contribution pour développer des messages radiophoniques harmonisés et pour déterminer le contenu de la boîte à images. Les émissions radiophoniques portent notamment sur des thèmes comme le mariage, la procédure pénale (de la plainte au jugement) et ce que dit la loi sur les VBG. L'ONG Environnement et Développement du Tiers-Monde (ENDA) est en partenariat avec le projet JUPREC pour mener ce type d'activités de sensibilisation dans la région de Ségou qui est, par ailleurs, déjà couverte en termes de services d'aide juridique et d'assistance judiciaire et d'activités de sensibilisation par l'APDF. Quant à la boîte à images, elle traite des causes et conséquences du viol, les dispositions à prendre en cas de viol et un survol d'autres types de VBG, tout en rappelant les moyens de porter plainte. Les activités de sensibilisation du projet JUPREC ont permis

de rejoindre plusieurs milliers de personnes sur des thématiques diverses qui viennent enrichir une culture juridique des citoyens soucieuse de la promotion et la défense des droits humains.

Les missions effectuées au Mali par ASFC confirment, et ce, dès la phase exploratoire de mise en œuvre du projet, la nécessité d'accroître et de renforcer les services offerts par les OSC et avocat-e-s. Afin de renforcer ces services, des formations sont notamment octroyées aux AAJ sur des thématiques telles que la procédure pénale, la méthodologie et la gestion de dossiers et la prise en charge pluridisciplinaire des victimes de violences sexuelles afin de faire développer par les différents intervenants une approche holistique et de tisser des liens de confiance entre ceux-ci. Les formations sont donc prioritairement destinées aux avocat-e-s et chargés de l'aide juridique et de l'assistance judiciaire des OSC partenaires du projet, mais rejoignent aussi d'autres professionnels (médecins, psychologue, intervenant psycho-social, etc.) et d'autres acteurs de la chaîne pénale (officier de police judiciaire, juge d'instruction, juge au siège, procureur, etc.).

Par ailleurs, le projet JUPREC soutient la relève générationnelle en soutenant un programme de stage théorique et pratique destiné à des jeunes diplômés en sciences juridiques. Le projet JUPREC a aussi soutenu un concours de plaidoirie et de réquisitoire organisé par la Tribune Jeunes pour le Droit au Mali (TRIJEUD) et a donné l'occasion à de jeunes étudiants de se mettre dans la peau d'un-e avocat-e ou d'un-e procureur-e afin d'aborder, lors de procès fictifs, des cas de violations graves de droits humains. Une illustration de la réussite de ces initiatives est le résultat du concours de plaidoirie et de réquisitoire, à l'issue duquel la finale opposait un étudiant et une étudiante et dont le prix du premier lauréat a été remporté par l'un des stagiaires appuyés dans le cadre du projet. Par ailleurs, une formation intensive a été dispensée aux stagiaires afin de les préparer à l'examen du CAPA.

Le GP/DCF est un réseau de huit OSC engagées à la promotion et défense des droits de l'homme. Le GP/DCF a débuté en 2016 un plaidoyer sur l'accès à la justice pour les populations en situation de vulnérabilité et particulièrement sur la relecture de la *Loi relative à l'assistance judiciaire*. Le projet JUPREC soutient cette initiative et espère que tous les acteurs concernés la rejoignent afin de ne pas dupliquer les efforts sur la question. Un comité de réflexion composé de juristes a appuyé le réseau afin de développer un argumentaire destiné à convaincre les décideurs du bien-fondé de la relecture de la Loi relative à l'assistance judiciaire mettant l'accent sur les lacunes de la Loi et de son absence d'opérationnalité.

4.

CONSTATS ET DÉFIS

LA PRÉSENTE SECTION TENTE DE DRESSER UN PORTRAIT DE LA SITUATION DE L'AIDE JURIDIQUE ET DE L'ASSISTANCE JUDICIAIRE À LA LUMIÈRE DES DIFFICULTÉS ET OBSTACLES QUI ONT ÉTÉ CONSTATÉS PAR ASFC DANS LE CADRE DE SON TRAVAIL AU MALI, QUE CE SOIT À TRAVERS LA PRÉSENCE DE SON ÉQUIPE À BAMAKO OU DE MISSIONS PONCTUELLES AU MALI. LES CONSTATS ET EXPÉRIENCES D'AUTRES ACTEURS, AVEC QUI ASFC COLLABORE, OU DONT LES RAPPORTS ONT PU ÊTRE CONSULTÉS, ONT ÉGALEMENT ÉTÉ INTÉGRÉS.

LE CONTEXTE POLITIQUE ET SÉCURITAIRE DEMEURE INQUIÉTANT

L'insécurité constante dans plusieurs régions du Mali reste problématique pour le rétablissement du système de justice au pays. Des progrès ont été réalisés, notamment dans le nord du pays avec le redémarrage des activités des instances judiciaires locales telles que les tribunaux et prisons et le redéploiement des acteurs de la justice qui avaient pris fuite en raison du conflit armé¹⁶⁷. Dans certaines régions, la justice informelle a été la seule présente durant plusieurs années, la population devant trouver des solutions alternatives en raison de l'absence des autorités formelles¹⁶⁸.

La réelle capacité d'agir des magistrats, procureurs et membres de la police judiciaire, notamment en dehors des villes, demeure cependant extrêmement limitée. Peu d'officiels se risquent à l'extérieur des grandes villes pour prendre leur poste ou enquêter dans le cadre de procédures judiciaires¹⁶⁹. De plus, dans le centre du pays, des membres du personnel judiciaire et correctionnel ont également fui leur position en raison de l'augmentation de la violence et de l'insécurité¹⁷⁰.

Couplée à l'insuffisance déjà criante des ressources humaines et logistiques du système judiciaire malien¹⁷¹, cet état de fait entrave grandement la possibilité d'un fonctionnement efficace du système de justice et la poursuite de responsables d'abus et de violations de droits humains, favorisant un climat d'impunité généralisé. Très peu de progrès ont été notés dans le traitement de dossiers judiciaires de crimes graves qui ont été commis durant le conflit armé remontant déjà à quelques années¹⁷². Cette situation affecte de manière certaine la confiance déjà faible de la population dans le système de justice formelle au Mali¹⁷³.

¹⁶⁷ Human Rights Watch, *Rapport mondial 2016: Mali. Événements de 2015, 2016* [en ligne] Human Rights Watch <https://www.hrw.org/fr/world-report/2016/country-chapters/284880#f2e888>.

¹⁶⁸ Entretiens avec un membre d'un projet international œuvrant au Mali, 11 mai 2016 et entretien avec un membre de la MINUSMA, 12 mai 2016.

¹⁶⁹ Entretiens avec un membre de la MINUSMA, 12 mai 2016 et entretien avec un avocat, 12 mai 2016.

¹⁷⁰ Human Rights Watch, *Rapport mondial 2016: Mali. Événements de 2015, 2016* [en ligne] Human Rights Watch <https://www.hrw.org/fr/world-report/2016/country-chapters/284880#f2e888>.

¹⁷¹ *Synthèse des études sur le renforcement de la justice au Mali*, aux pp. 5 et ss; Human Rights Watch, *Rapport mondial 2016: Mali. Événements de 2015, 2016* [en ligne] Human Rights Watch <https://www.hrw.org/fr/world-report/2016/country-chapters/284880#f2e888>.

¹⁷² Haut-Commissariat aux droits de l'homme des Nations Unies, Mali: « l'insécurité grandissante met en péril les droits fondamentaux des Maliens » – L'Expert de l'ONU, 16 novembre 2016 [en ligne] OHCHR, <http://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=20874&LangID=E>; Human Rights Watch, *Rapport mondial 2016: Mali. Événements de 2015, 2016* [en ligne] Human Rights Watch <https://www.hrw.org/fr/world-report/2016/country-chapters/284880#f2e888>.

¹⁷³ Voir plus loin dans cette section la discussion sur cette question.

LE SYSTÈME JUDICIAIRE MALIEN DANS SON CONTEXTE

Plusieurs facteurs intrinsèques au contexte socio-économique et géographique du Mali expliquent les difficultés d'accès à la justice d'une grande partie de la population. Certains auteurs parlent d'ailleurs d'un dysfonctionnement systémique de la justice étatique telle qu'elle existe aujourd'hui¹⁷⁴.

Puisque le Mali demeure l'un des pays les plus pauvres au monde, les coûts que doivent engager les justiciables dans le cadre de procédures judiciaires formelles sont inaccessibles à la majorité. De plus, l'éloignement des juridictions étatiques est un problème particulièrement important au Mali, vu que près de 60 % de la population est rurale¹⁷⁵. Les coûts de déplacement, sans compter le temps investi pour parcourir des dizaines voire des centaines de kilomètres, constitue un obstacle important à l'utilisation du système de justice formel pour une grande partie de la population malienne, comme le confirme notamment une étude menée par le projet JUPREC à l'automne 2015. En effet, selon cette étude, l'éloignement géographique constitue le principal obstacle à l'accès à la justice¹⁷⁶.

Un autre facteur systémique derrière les difficultés d'accès à des services d'aide légale est la langue utilisée au sein du système judiciaire, soit le français, alors que seulement 10 % de la population parle cette langue couramment. Le Bambara et les 12 autres langues nationales du Mali sont quant à elles comprises ou parlées par 80 % de la population du pays¹⁷⁷. De plus, seulement le tiers de la population adulte était alphabétisée en 2015, et ce taux atteindrait à peine les 22 % lorsque l'on ne considère que les femmes adultes¹⁷⁸. Les textes de loi et autres documents officiels, rédigés entièrement dans un français complexe, ne sont donc accessibles qu'à une faible minorité de Maliens, et certainement pas aux populations les plus vulnérables. Il a également été constaté qu'il arrive, lors de procédures judiciaires formelles, que les échanges entre les officiers de justice se déroulent en français, même en l'absence d'interprètes pour les accusés, qui ne comprennent que le Bambara par exemple¹⁷⁹.

Les difficultés intrinsèques de fonctionnement du système judiciaire malien sont notamment fondées sur le fait que le système malien est entièrement basé sur le système judiciaire français qui est très complexe. Ce système français sophistiqué a été introduit lors de l'indépendance du pays en 1960, avec quasi aucune adaptation au contexte malien¹⁸⁰, pourtant extrêmement différent de celui de la France.

Enfin, l'enquête réalisée par le projet JUPREC à l'automne 2015 sur l'offre de service en matière d'aide juridique et d'assistance judiciaire a confirmé qu'une part importante des justiciables en situation de vulnérabilité ont une méconnaissance de leurs droits ou de l'existence même des dispositions de la *Loi sur l'assistance judiciaire* qui pourraient leur être favorables. En effet, seulement 36 % des répondants de l'enquête ont déclaré connaître la loi. Les données qualitatives de l'enquête démontrent que les répondants ont eu connaissance de la loi par le canal des OSC de défense de droits humains opérant dans leurs localités. Par ailleurs, il semble que la connaissance de la loi se limite dans la majorité des cas à une connaissance superficielle de la loi, voire à sa seule existence sans en connaître le contenu¹⁸¹. De plus, les Maliens ne savent souvent pas vers qui ils ou elles doivent se tourner pour trouver ces informations¹⁸². Pourtant, les problèmes juridiques sont fréquents au sein de la société malienne. L'ensemble des personnes enquêtées par le projet JUPREC déclarait avoir un problème juridique¹⁸³, liés ou non à la crise, alors que seulement 30.53 % de ceux-ci ont eu recours effectivement aux services d'aide juridique et d'assistance judiciaire.

¹⁷⁴ Rapport *Au-delà de la dichotomie*, pp. 28 et ss.

¹⁷⁵ Rapport *Au-delà de la dichotomie*, pp. 33-34.

¹⁷⁶ Rapport général de l'enquête sur l'aide juridique et l'assistance judiciaire, enquête mandatée par le projet JUPREC, 2016, p. 15. L'éloignement géographique des services a été identifié comme un obstacle au recours aux services AJ/AJ pour 36 % des enquêtés.

¹⁷⁷ Rapport *Au-delà de la dichotomie*, pp. 28 et ss.

¹⁷⁸ Banque mondiale, Taux d'alphabétisation, total des adultes (% des personnes âgées de 15 ans et plus) et Taux d'alphabétisation des femmes adultes (% de femmes âgées de 15 ans et plus), 2015 [en ligne] Banque mondiale, <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SE.ADT.LITR.ZS> et <http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/SE.ADT.LITR.FE.ZS>, consultées le 15 décembre 2016.

¹⁷⁹ Rapports internes d'ASFC.

¹⁸⁰ Rapport *Au-delà de la dichotomie*, p. 30.

¹⁸¹ Rapport général de l'enquête sur l'aide juridique et l'assistance judiciaire, *supra* note p. 174, p. 10

¹⁸² Voir le Rapport Hill, pp. 44-45.

¹⁸³ Rapport général de l'enquête sur l'aide juridique et l'assistance judiciaire, *supra* note 174, p. 11. Le nombre de personnes enquêtées s'élève à 927, vivant dans les communes de Koulikoro, Mopti, Tombouctou, Gao et le district de Bamako. Ces communes sont parmi celles qui ont été les plus touchées par la crise qui a secoué le pays, directement ou indirectement en raison des déplacements de populations. La nature des problèmes juridiques est variée, à savoir des cas de violence physique (20 %), psychologique (31 %), sexuel (11 %), de nature successorale (1 %) et foncier (1 %), des problèmes conjugaux (8 %), des crimes (5 %) et autres délits (2 %), ainsi que des problèmes de responsabilité civile (4 %), de droits civiques (6 %) et de perte de document (1 %). Dans le cadre de cette étude, le lien entre le contexte de la crise et le problème juridique a été confirmé dans 13 % des cas.

Tous ces facteurs font que peu de justiciables peuvent naviguer dans le système judiciaire malien sans l'aide d'intermédiaires coûteux. De fait, il n'est donc pas étonnant qu'une part importante de la population malienne trouve que ces institutions manquent de légitimité, et peinent à lui accorder leur confiance, étant également au courant des problèmes de corruption endémique affectant le système¹⁸⁴. Cette perception est partagée par les jeunes, comme l'indique l'étude menée par le projet JUPREC sur la perception des jeunes sur le phénomène de la corruption au Mali¹⁸⁵. C'est ce qui ressort également de l'enquête menée par le projet JUPREC sur l'aide juridique et l'assistance judiciaire¹⁸⁶, mais également de plusieurs autres sources¹⁸⁷. Cette étude a permis de conclure que 70 % des personnes enquêtées n'ont pris aucune mesure pour régler leur problème de nature juridique, 2 % ont eu recours à la médiation et 27 % ont fait appel au système de justice formelle. En effet, les Maliens, pour des raisons notamment culturelles, ont tendance à considérer le système de justice étatique comme une solution de dernier recours, un arrangement informel étant fréquemment préféré à un jugement formel¹⁸⁸. Certains préfèrent même l'inaction face à leur problème juridique, les justiciables préférant se résigner et s'en remettre à Dieu¹⁸⁹. La pression familiale et sociale peut aussi être un frein à la volonté des justiciables à se rendre devant les tribunaux qui se soucient du déshonneur que pourrait être apporté à la famille, en particulier pour les problèmes de nature familiale et conjugale¹⁹⁰.

Toutefois, il convient également d'identifier brièvement les limites des MARC, particulièrement du droit coutumier au Mali. On ne saurait passer outre le fait que certains aspects de la justice traditionnelle malienne restent incompatibles avec le droit positif en vigueur. La tradition orale derrière cette forme de justice signifie également qu'il n'existe aucune codification ou jurisprudence, ce qui rend l'application de ce corpus judiciaire de manière uniforme à tous les justiciables extrêmement complexe. L'exécution des jugements rendus dépend, de plus, de la bonne volonté des parties. En ce qui concerne la corruption, endémique au Mali, elle n'épargne pas cette forme de justice et peut être plus difficile à endiguer vu l'absence de structures formelles de gestion. Enfin, des problèmes de discrimination à l'égard des femmes et des enfants sont manifestes dans le système de droit coutumier, qui ne leur reconnaît souvent aucun statut.

Finalement, l'application même de nombreuses dispositions du droit malien demeure discriminatoire pour les femmes. Soulignons notamment que le nouveau *Code des personnes et de la famille*¹⁹¹, dont une version antérieure adoptée en 2009 comportait des avancées significatives pour les droits des femmes, a été modifié par l'Assemblée nationale à la suite de la forte pression de groupes religieux. Le texte ainsi révisé, promulgué en 2012, contient plusieurs articles discriminatoires à l'égard des femmes, qui contreviennent à la Constitution et aux engagements internationaux du Mali¹⁹².

¹⁸⁴ Rapport *Au-delà de la dichotomie*, p. 37; Entretien avec un avocat, 9 mai 2016; Human Rights Watch, *Rapport mondial 2016: Mali. Événements de 2015, 2016* [en ligne] Human Rights Watch <https://www.hrw.org/fr/world-report/2016/country-chapters/284880#f2e888>.

¹⁸⁵ *Étude sur la perception des jeunes sur le phénomène de la corruption au Mali*, étude mandatée par le projet JUPREC, 2016, p. 24. Dans l'ensemble des régions de Bamako, Mopti, Gao et Kayes, les jeunes enquêtés estiment que le domaine le plus corrompu est la justice, suivie par les collectivités, l'éducation et la santé dans les centres urbains. La principale différence entre les zones urbaines et rurales est que les collectivités locales occupent la première place des domaines les plus corrompus, alors qu'en milieu urbain, c'est le secteur de la justice qui vient en tête en termes de perception des jeunes sur le phénomène.

¹⁸⁶ Rapport général de l'enquête sur l'aide juridique et l'assistance judiciaire, *supra* note p. 174, p. 15: 15 % des personnes enquêtées ont identifié le manque de confiance envers les services comme une difficulté d'accès aux services.

¹⁸⁷ Voir notamment le *Rapport Hill; Guide to Legal Research in Mali*, New York, GlobalLex, New York University, 2008, disponible en ligne à <http://www.nyulawglobal.org/globalex/Mali1.html>, [consulté le 30 août 2015]; et Ministère de la Justice et des Droits de l'Homme, Document de projet de réforme de la justice, de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée au Mali (Document de projet de réforme), Novembre 2014.

¹⁸⁸ Voir le rapport *Au-delà de la dichotomie*, pp. 34 à 38, qui résume bien les attentes sociales et les préférences culturelles en matière de justice de la population, par rapport à ce que le système formel peut offrir.

¹⁸⁹ Rapport général de l'enquête sur l'aide juridique et l'assistance judiciaire, *supra* note 174, p. 12.

¹⁹⁰ Rapport général de l'enquête sur l'aide juridique et l'assistance judiciaire, *supra* note 174, p. 15: 34 % des personnes enquêtées ont identifié la pression sociale et familiale comme étant une difficulté liée à l'accès aux services AJ/AJ.

¹⁹¹ *Loi no. 011-80 portant le Code des personnes et de la famille* (Ci-après « Code des personnes et de la famille »).

¹⁹² Voir Proposition détaillée de projet du Consortium (17 mai 2013) à la p. 84; Boya Dembelé, « Note technique sur les amendements apportés au Code des personnes et de la famille susceptibles de poser problème » (8 décembre 2011), ministère de la Justice.; Patrick Fievet, « Note sur le Code des personnes et de la famille » (23 décembre 2011), Ambassade de France au Mali.

LACUNES DU SYSTÈME DE JUSTICE MALIEN

Le défi de faire fonctionner le système judiciaire malien dans ce contexte éminemment complexe est exacerbé par les insuffisances dans sa gestion¹⁹³, affectant la capacité des justiciables d'accéder à une véritable justice.

Le manque d'investissement de l'État malien dans le système de justice est déficient sur plusieurs aspects. D'abord, le budget alloué aux institutions et acteurs de la justice demeure nettement insuffisant¹⁹⁴. Il représentait seulement 0,44 % du budget national en 2014 et n'a jamais atteint 1 % du budget depuis 2008 et ce, malgré les souhaits exprimés depuis plusieurs années d'améliorer l'effectivité de la justice à travers notamment de multiples réformes¹⁹⁵. Le gouvernement du Mali s'appuie plutôt fortement sur la société civile, mais surtout sur les bailleurs de fonds étrangers¹⁹⁶, ce qui entraîne une certaine déresponsabilisation de l'État vis-à-vis de ses obligations en matière d'accès à la justice.

L'insuffisance des ressources humaines et la qualité de la formation de ces dernières affectent également la possibilité d'un accès efficace à la justice et au droit¹⁹⁷. Des défaillances ont été relevées notamment dans le respect des normes procédurales et des erreurs pouvant porter atteinte aux droits des justiciables ont été constatées¹⁹⁸. La qualité de la formation académique de base des jeunes juristes contribue à cet état de fait¹⁹⁹. Le déficit de formation post académique a aussi été noté par les AAJ maliennes, comme étant un facteur influençant directement la qualité de l'offre de service en matière de justice. La nécessité d'acquérir des formations sur des sujets spécifiques a été maintes fois exprimée par ces derniers²⁰⁰. L'INFJ ne dispose toutefois pas des moyens nécessaires pour répondre à ce besoin²⁰¹.

De surcroît, il est loisible de constater un certain manque de cohérence entre les différentes réformes de la justice qui se sont succédées au cours des années, et du fait que l'État continue de tenter de mettre en œuvre avec l'appui de divers bailleurs de fonds. L'échec de ces nombreuses réformes pourrait être en partie attribuable au manque de volonté politique d'une certaine tranche des élites politiques et juridiques maliennes²⁰². Finalement, en plus de la crise qui a affecté le Mali, les fréquents remaniements ministériels et les divergences quant aux priorités à mettre en œuvre, pour chaque nouveau Ministre de la Justice et des Droits de l'Homme, ont également pour conséquence de nuire au développement de programmes à long terme qui pourraient représenter un réel progrès pour la justice au pays.

¹⁹³ Human Rights Watch, *Rapport mondial 2016: Mali. Événements de 2015, 2016* [en ligne] Human Rights Watch <https://www.hrw.org/fr/world-report/2016/country-chapters/284880#f2e888>.

¹⁹⁴ Human Rights Watch, *Rapport mondial 2016: Mali. Événements de 2015, 2016* [en ligne] Human Rights Watch <https://www.hrw.org/fr/world-report/2016/country-chapters/284880#f2e888>.

¹⁹⁵ Synthèse des études sur le renforcement de la justice au Mali, p. 37.

¹⁹⁶ Rapport *Au-delà de la dichotomie*, p. 64.

¹⁹⁷ Voir le rapport *Au-delà de la dichotomie*, pp. 61 et ss, qui présente notamment une revue des différentes réformes mise en œuvre depuis 2000.

¹⁹⁸ *Synthèse des études sur le renforcement de la justice au Mali*, aux pp. 5 et ss.

¹⁹⁹ Entretien avec une organisation de la société civile, le 17 mars 2015; *Rapport de lancement du programme de stages*, décembre 2015.

²⁰⁰ Par exemple, une magistrate rencontrée lors d'une réunion avec l'AJM le 14 mai 2015 a fait savoir qu'elle travaille au Tribunal pour l'Enfant, mais elle n'a reçu aucune formation spécifique sur l'enfance, et qu'il s'agit d'aspects psychologiques ou juridiques et qu'il est donc difficile, dans cette condition, de prendre en charge convenablement les cas reçus.

²⁰¹ *Synthèse des études sur le renforcement de la justice au Mali*, aux pp. 38-39.

²⁰² Rapport *Au-delà de la dichotomie*, pp. 54-55.

UNE LOI SUR L'ASSISTANCE JUDICIAIRE EN DORMANCE

La *Loi relative à l'assistance judiciaire* de 2001 n'est à ce jour pas opérationnelle. Les BAJ ne sont pas fonctionnels, notamment en raison de la composition des comités décisionnels décrits plus haut. Dans certains cas, les membres de ces Bureaux n'étaient pas au courant ou ne comprenaient pas la teneur de leur implication et aucun suivi n'aurait été mis en place pour s'assurer que les réunions avaient lieu de manière périodique²⁰³.

Or, les États devraient pourtant s'assurer que les prestataires d'assistance judiciaire possèdent des qualifications et une formation appropriée aux services qu'ils dispensent, selon des critères établis et qu'ils sont soumis à des mécanismes de contrôle appropriés²⁰⁴. Ces critères, provenant de la législation et de la réglementation nationale, et des codes de conduite professionnels, devraient être appliqués par l'État en conjonction avec les associations professionnelles²⁰⁵. Dans les faits, l'Ordre des avocats du Mali joue un rôle secondaire dans la mise en œuvre de la loi sur l'assistance judiciaire.

Toutefois, même si ces BAJ sont mis en service, suivant la volonté exprimée du MJ et des Droits de l'Homme de les opérationnaliser²⁰⁶, de nombreux obstacles demeurent pour qu'un système d'aide juridictionnelle soit effectivement fonctionnel. Aucun fonds n'est prévu pour couvrir les frais liés à ces services, qui comptent donc sur une part faible du budget investi par l'État dans la justice au Mali.

À l'heure actuelle, la Loi ne connaît d'application qu'en matière pénale et encore de manière très limitée. Cela s'explique par le fait qu'en matière criminelle, obligation est faite à l'État de désigner d'office un-e avocat-e pour l'accusé-e. Des insuffisances en cette matière ont tout de même été soulignées. L'avocat-e commis d'office n'est habituellement désigné-e que la veille du procès, ce qui ne lui laisse pas suffisamment de temps pour étudier et examiner le dossier afin de le maîtriser²⁰⁷.

Dans les faits, seul 10 % des personnes détenues préventivement auraient effectivement accès aux services d'un-e avocat-e²⁰⁸. La lenteur procédurale du système de justice malien a été fortement décriée : du fait de l'incapacité des tribunaux à traiter les dossiers de manière satisfaisante, les détenus qui font l'objet d'une détention prolongée en attendant d'être jugés sont le plus souvent gardés plus longtemps et dépassant les délais prescrits par la loi, dans des prisons et des centres de détention déjà surpeuplés.

La rémunération des avocat-e-s commis d'office demeure également un réel problème : les avocat-e-s agissant dans des dossiers d'assistance judiciaire n'obtiennent qu'entre 50 000 et 75 000 francs CFA²⁰⁹ pour de tels cas, représentant parfois plusieurs accusés sur une période de plusieurs jours, ce qui resterait largement insuffisant au regard du temps investi²¹⁰. De nombreux frais supplémentaires seraient ensuite également à la charge des avocat-e-s par la suite²¹¹.

²⁰³ Entretien avec une organisation de la société civile, 9 mai 2016.

²⁰⁴ *Principes et lignes directrices*, Ligne Directrice 13.

²⁰⁵ *Principes et lignes directrices*, Ligne Directrice 15(69).

²⁰⁶ Rencontres avec divers actrices et acteurs de la justice malienne, mai 2016, Bamako.

²⁰⁷ Entretien avec une organisation de la société civile et des avocates, 10 avril 2015, Bamako; Entretien avec un fonctionnaire du Ministère de la Justice, 10 mai 2015, Bamako.

²⁰⁸ Entretien avec une organisation de la société civile, 7 avril 2015.

²⁰⁹ Environ 80,00 à 120,00 USD au 25 novembre 2016.

²¹⁰ Entretien avec une organisation de la société civile et des avocates, 10 avril 2015, Bamako; entretien avec un fonctionnaire du Ministère de la Justice du Mali, 10 mai 2015, Bamako. Le *Document de stratégie nationale*, précitée à la note 70, à sa page 23, propose plutôt de majorer ce montant avec une fourchette d'indemnisation comprise entre 100 000 et 200 000 francs CFA et d'ajuster les indemnités en fonction des procédures nécessaires dans les dossiers pris en charge.

²¹¹ Entretien avec une organisation de la société civile, 9 mai 2016, Bamako.

MANQUE DE COORDINATION ENTRE LES ACTEURS IMPLIQUÉS

Un facteur important qui doit être mentionné concernant les défis relatifs à l'accès à la justice au Mali sont les lacunes au niveau de la coordination des divers acteurs œuvrant dans le secteur de la justice du pays.

Les bailleurs de fonds étrangers financent de nombreux programmes visant à assurer un soutien au secteur de la justice et à lutter contre l'impunité et la corruption au Mali. Toutefois, leur manque de coordination peut aller jusqu'à entraver la réalisation de progrès propices à ce secteur selon certains²¹². Les initiatives internationales restent pour le moment divisées, malgré les efforts pour dresser un état des lieux des projets en cours au Mali. Il a été constaté jusqu'à maintenant «une fragmentation importante des efforts, un manque de réflexion stratégique conjointe et à certains égards, des doubles emplois»²¹³. Le travail de coordination avec les AAJ maliennes fait également défaut, et ceux-ci se retrouvent souvent dans une position de compétition pour aller chercher ces financements étrangers leur assurant une certaine stabilité financière, au détriment d'un travail collaboratif qui pourrait améliorer les services juridiques et judiciaires de manière plus efficace et durable²¹⁴.

Le MJ et des Droits de l'Homme n'arrive pas non plus à avoir une véritable vision d'ensemble des initiatives en cours²¹⁵. Il voit également sa marge de manœuvre restreinte par rapport aux initiatives qui doivent être développées de manière prioritaire pour assurer un meilleur accès à la justice. Celles-ci seront souvent décidées selon les priorités des bailleurs de fonds qui œuvrent dans le secteur de la justice.

²¹² Human Rights Watch, *Rapport mondial 2016 : Mali*. Événements de 2015, 2016 [en ligne] Human Rights Watch <https://www.hrw.org/fr/world-report/2016/country-chapters/284880#f2e888>.

²¹³ *Rapport Au-delà de la dichotomie*, p. 66.

²¹⁴ Rencontre avec une organisation de la société civile malienne, mai 2016, Bamako.

²¹⁵ Entretien avec un fonctionnaire du Ministère de la Justice du Mali, 10 mai 2016, Bamako.

5.

RECOMMANDATIONS

LA SECTION QUI SUIT PROPOSE QUELQUES RECOMMANDATIONS DESTINÉES AUX AAJ, AUX ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET AUX BAILLEURS DE FONDS ACTIFS DANS LE DOMAINE DE L'AIDE JURIDIQUE ET D'ASSISTANCE JUDICIAIRE.

- Assurer une meilleure coordination des différents projets des organisations internationales ou des bailleurs de fonds étrangers en matière d'accès à la justice.
- Favoriser l'établissement de liens avec les acteurs concernés, que ce soit à travers le système de justice formel ou encore des MARC, pour s'assurer que les justiciables ont accès à la justice à différents niveaux.
- Contribuer au travail de recensement des initiatives touchant le secteur de la justice au Mali pour s'assurer d'une meilleure coordination des efforts.
- Continuer le développement de formations initiale et continue destinées aux avocat-e-s et aux autres AAJ au Mali.
- Dispenser des formations, dans la mesure du possible, dans toutes les régions du Mali, notamment afin de créer des liens de confiance entre les différents intervenants de la justice et autres domaines de prise en charge des victimes.
- Encourager une meilleure concertation avec les acteurs judiciaires institutionnels et avec l'Ordre des avocat-e-s du Mali.
- Proposer des moyens de favoriser l'installation de jeunes avocat-e-s dans les régions du Mali.
- Former les autorités traditionnelles et autres acteurs des MARC aux droits humains afin d'assurer un meilleur respect de ceux-ci notamment les droits des femmes et le droit à la présomption d'innocence et à un-e avocat-e lors d'un procès pénal.
- Appuyer le développement d'un plaidoyer concerté pour la révision de la *Loi sur l'assistance judiciaire* et les mécanismes d'aide juridique et d'assistance judiciaire.



ASF Canada

AVOCATS SANS FRONTIÈRES CANADA

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

info@asfcanda.ca

www.asfcanda.ca