

**Assemblée générale**

Distr. générale
14 février 2022
Français
Original : anglais

Soixante-seizième session
Point 146 de l'ordre du jour
Rapport sur les activités du Bureau
des services de contrôle interne

**Évaluation des résultats de la contribution de la Mission
multidimensionnelle intégrée des Nations Unies
pour la stabilisation au Mali à l'état de droit et à la lutte
contre l'impunité au Mali**

Rapport du Bureau des services de contrôle interne

Résumé

La Division de l'inspection et de l'évaluation du Bureau des services de contrôle interne (BSCI) a procédé à une évaluation des résultats obtenus grâce à la contribution apportée par la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) au rétablissement de la présence de l'État et à l'extension de son autorité dans le domaine de l'état de droit et de la lutte contre l'impunité dans le nord et le centre du Mali entre 2017 et 2020.

Durant la période d'évaluation, la MINUSMA a travaillé dans des conditions politiques et de sécurité délicates et instables. Les plans et les objectifs ont dû être adaptés en permanence, et les ressources de la Mission ont été mises à plus rude épreuve encore lorsque son mandat a été étendu au centre du pays en 2018, et face aux attaques continuelles dont ont fait l'objet les civils, le personnel de sécurité malien et les Casques bleus.

Parmi les réalisations et les processus qui ont permis de renforcer l'état de droit et la lutte contre l'impunité, citons :

- L'aide au développement, à la remise en état et à l'équipement des infrastructures, avec le soutien du fonds d'affectation spéciale ;
- L'appui aux opérations de désarmement, démobilisation et réintégration ;
- La mise en place d'un cadre de concertation, plateforme informelle de coordination des initiatives à l'échelon local et régional ;



- L'établissement d'un pôle judiciaire spécialisé composé de 12 juges, de plus de 50 enquêteurs de police et d'autres membres du personnel judiciaire ;
- Le soutien aux réformes et au travail législatif, par exemple l'avant-projet de loi sur la complémentarité des mécanismes de justice formels et des mécanismes de justice traditionnels, et les communiqués sur la prévention de la violence fondée sur le genre ;
- Le soutien de l'inspection et de l'intégrité des services judiciaires ;
- L'amélioration de la gestion des prisons ;
- L'accompagnement des missions de la Commission vérité, justice et réconciliation ;
- Le signalement des violations des droits de l'homme.

Ces réalisations mises à part, certaines lacunes ont été communément recensées. Dans l'ensemble, aucune stratégie commune n'a été suivie à l'échelle du pays pour rétablir et étendre l'autorité de l'État, et aucune définition du concept de « stabilisation » n'a été arrêtée entre le Gouvernement hôte, la communauté internationale, y compris la MINUSMA, et la société civile. Cette situation a été considérée comme un obstacle majeur à une unification des efforts visant à combler les lacunes en tirant parti de l'avantage comparatif de chacun des acteurs.

Il a été considéré que le développement des infrastructures et le renforcement des capacités avaient atteint un point de rendement décroissant, et qu'il fallait notamment envisager d'en transférer peu à peu la responsabilité au Gouvernement. Un examen critique de son avantage comparatif dans les domaines de réalisation abordés dans la présente évaluation permettrait à la Mission de rééquilibrer ses priorités.

D'après la façon dont l'action a été communément perçue, et à la lumière de l'expérience des partenaires, il apparaît que si l'on veut asseoir plus durablement et plus systématiquement l'état de droit, il conviendrait sans doute d'équilibrer à l'avenir la réponse aux besoins dans les domaines politique, de la sécurité, du développement et de la consolidation de la paix. Ce serait également cohérent avec l'appel au renforcement de la composante civile lancé par le Groupe de cinq pays du Sahel, reconnaissant les limites des interventions militaires lors de son sommet élargi à N'Djamena, en mars 2021.

Enfin, on constate un léger progrès dans le traitement des crimes graves, y compris les violations des droits humains et les atteintes à ces droits, ainsi que pour ce qui est des poursuites engagées contre leurs auteurs, mais la situation générale des droits de l'homme dans le nord et le centre s'est dégradée et l'impunité de ces crimes est restée une réalité. À cet égard, les interlocuteurs ont engagé la MINUSMA à user plus franchement de son influence en mettant à profit ses bons offices, son pouvoir fédérateur et son travail de sensibilisation auprès des acteurs politiques.

Dans le prolongement de ses conclusions, le BSCI adresse à la MINUSMA huit recommandations importantes formulées en consultation avec ses homologues de la Mission et les partenaires extérieurs. Ces recommandations portent sur des domaines de réalisation précis qui sont tout à la fois d'une importance critique et particulièrement topiques, ainsi que sur des domaines où le travail de la MINUSMA et de ses partenaires pourrait apporter une réelle plus-value. La première recommandation (l'élaboration d'une stratégie commune visant à rétablir et étendre la présence et l'autorité de l'État à l'échelle du pays), clé de voûte de cet ensemble de recommandations, nécessite une mobilisation de l'ensemble de la Mission et conditionne la mise en œuvre des autres recommandations.

Les recommandations formulées visent à soutenir l'intégrité du système judiciaire, à renforcer le recours aux bons offices pour faire avancer les processus de réforme ainsi que les enquêtes et les poursuites concernant les violations graves des droits de l'homme, à procéder à un examen critique des efforts de renforcement des capacités, à renforcer la collaboration avec la Commission nationale des droits de l'homme et à améliorer les programmes de communication visant à informer la population de ses droits et obligations juridiques.

I. Introduction

1. L'objet de l'évaluation effectuée était d'examiner dans quelle mesure l'appui de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) avait permis d'atteindre les grands objectifs relatifs à l'état de droit dans le centre et le nord du Mali. En fonction des constats faits, des propositions ont été formulées afin d'améliorer et de modifier la stratégie de programmation et de mise en œuvre de la Mission. Le but de cette évaluation est aussi bien de rendre compte que de contribuer à tirer des enseignements permettant d'améliorer l'efficacité globale de la Mission.

2. L'évaluation a été effectuée conformément aux normes et règles d'évaluation applicables dans le système des Nations Unies¹. La MINUSMA et les entités concernées du Secrétariat ont été invitées à faire des observations sur le projet de rapport, lesquelles ont été prises en considération dans le rapport final. On trouvera les observations formulées par la MINUSMA en annexe au présent document. Les résultats de l'évaluation sont regroupés sous trois grandes thématiques, auxquelles s'ajoute une conclusion d'ensemble, comme suit :

- A. Présence : accessibilité et réactivité plus grandes du système de justice
- B. Capacités : application et utilisation cohérentes et crédibles des connaissances, des meilleures pratiques et des normes relatives aux droits humains
- C. Légitimité : meilleure image du système de justice dans le public et plus grande confiance dans sa légitimité
- D. Conclusion d'ensemble

II. Considérations générales et contexte

3. La situation qui a conduit à la création de la MINUSMA remonte à 2012 et aux attaques perpétrées par des groupes armés dans le nord du Mali. À la suite de ces attaques, le Conseil de sécurité a adopté la résolution [2100 \(2013\)](#), par laquelle, agissant en vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies, il a créé la MINUSMA et lui a transféré la responsabilité des tâches de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine. Depuis 2015, le conflit qui sévissait dans le nord du Mali s'est étendu au centre du pays et aux régions frontalières avec le Burkina Faso et le Niger, ce qui a incité le Conseil de sécurité, à partir de 2018, à étendre le mandat de la MINUSMA au centre du pays.

4. La MINUSMA, depuis sa création, s'est principalement consacrée aux processus de paix et processus politiques, comme il ressort clairement des résolutions [2480 \(2019\)](#) et [2531 \(2020\)](#), dans lesquelles le Conseil a assigné deux priorités stratégiques à la MINUSMA : a) appuyer la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali par les parties maliennes et les autres acteurs maliens concernés ; b) faciliter l'application, par les acteurs maliens, d'une stratégie globale axée sur les aspects politiques visant à protéger les civils, à réduire les violences intercommunautaires et à rétablir l'autorité de l'État ainsi que les services sociaux de base dans le centre du Mali.

5. Au cœur de son mandat, la MINUSMA a continué à apporter son concours au rétablissement de la présence et de l'autorité de l'État, notamment dans le nord et le centre, où l'image de corruption et d'impunité qu'elles véhiculaient avait mis à mal la légitimité des institutions de l'État, et partant, exacerbé la dynamique de conflit.

¹ Groupe des Nations Unies pour l'évaluation, « Normes et règles d'évaluation », 2017.

Selon la base de données des Indicateurs mondiaux de la gouvernance², le Mali a perdu des places au classement de tous les indicateurs entre 2009 et 2019, et ce, plus particulièrement dans les catégories « stabilité politique et absence de violence/terrorisme » et « état de droit ». De même, le Mali a été classé 106^e sur 128 pays et juridictions du monde par l'organisation World Justice Project (*Indicateur de l'état de droit 2020*), qui a relevé une nette dégradation de la situation dans le domaine de l'ordre et de la sécurité³.

6. Le concept d'état de droit désigne un principe de gouvernance en vertu duquel l'ensemble des individus, des institutions et des entités publiques et privées, y compris l'État lui-même, ont à répondre de l'observation de lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique pour tous et administrées de manière indépendante, et compatibles avec les règles et normes internationales en matière de droits de l'homme (S/2004/616, par. 6). Il s'inscrit donc au cœur de la stabilisation, de la légitimité de la gouvernance et du contrat qui lie l'État malien et ses citoyens. Son absence s'est avéré un facteur critique de déstabilisation dans le processus de paix, en compromettant la protection des civils et en entretenant les ressentiments et la méfiance de la population vis-à-vis de l'État⁴.

7. Toute la période couverte par l'évaluation (2017-2020) a été marquée par l'instabilité, aussi bien sur le plan politique que sur celui de la sécurité⁵. Pour la majorité des personnes interrogées, cette période a correspondu, en fait, à une dégradation de la situation. D'autres facteurs conjoncturels ont fait obstacle à l'action menée par la MINUSMA pour aider à rétablir et étendre l'autorité de l'État, notamment sur le plan de l'état de droit, et risqué de compromettre aussi bien ce qui avait été accompli que les progrès en cours. Citons, notamment :

a) Le grand nombre d'acteurs internationaux opérant, faute de stratégie de stabilisation commune, de façon peu harmonisée, ce qui a limité non seulement la planification et le financement à long terme mais également la coordination entre eux et avec le Gouvernement malien ;

b) L'insatisfaction et l'incompréhension suscitées par le mandat de la MINUSMA, dont on interrogeait la robustesse et l'agilité face aux problèmes de sécurité, ont menacé la réputation, la crédibilité et l'influence de la Mission ;

c) La prise en main limitée du processus de paix par les principales parties prenantes a porté préjudice à l'élaboration, à l'acceptation et à la mise en œuvre de réformes politiques et institutionnelles déterminantes ;

d) Le manque de ressources financières et humaines et les priorités antagoniques du Gouvernement malien ont nui au déploiement et au maintien des

² Consultable (en anglais) à l'adresse suivante : <http://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Reports>.

³ L'*Indicateur de l'état de droit* du World Justice Project mesure la situation de 128 pays et juridictions sur le plan de l'état de droit, d'après huit facteurs principaux : limitation des pouvoirs de l'État ; absence de corruption ; transparence de l'administration ; droits fondamentaux ; ordre et sécurité ; application de la réglementation ; justice civile ; justice pénale. Voir World Justice Project, « Mali ranked 106 out of 128 countries on Rule of Law, dropping two positions » [Le Mali, classé 106^e sur 128 pays, perd deux places] (en anglais), 11 mars 2020.

⁴ Charles Briefel *et al.*, *Extension of State Authority in the Areas of Justice and Corrections: A Lessons Learned Study on the Work of the United Nations Peace Operations* [Extension de l'autorité de l'État dans les domaines de la justice et des services correctionnels : Étude sur les enseignements tirés des activités des opérations de paix des Nations Unies] (en anglais), Nations Unies, Département des opérations de paix, 2019.

⁵ Le choix de cette période a été motivé par la volonté de rendre compte des éléments notables de l'évolution du mandat, comme son élargissement au centre du pays, et des derniers événements politiques sur place, ainsi que de la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19).

institutions et des pouvoirs publics dans le nord et le centre, ainsi qu'à l'aide à laquelle ils pouvaient prétendre ;

e) Un profond manque de confiance de la population et des experts dans l'efficacité et l'intégrité du système de justice formelle.

8. Il a été jugé probable que ces problèmes persistent à moyen terme, mais la MINUSMA a adapté ses programmes et ses activités pour y faire face à court terme. On trouvera le détail de certaines de ces mesures d'adaptation dans le présent rapport.

III Méthodologie

9. L'évaluation a porté sur la période 2017-2020. Conjuguant collecte de données à distance et travail de terrain, elle visait à recueillir par diverses méthodes des informations auprès d'un large éventail de parties prenantes et d'institutions nationales et internationales œuvrant dans le secteur de l'état de droit, sur quatre sites du nord et du centre du Mali (Tombouctou, Gao, Mopti et Bamako). Ces parties prenantes et institutions se répartissaient principalement sur les secteurs d'activité suivants : système judiciaire et pénitentiaire (par ex. tribunaux, prisons, juges et agents de l'administration pénitentiaire), forces de l'ordre (par ex. police, garde nationale et gendarmerie), droits de l'homme, administration civile (par ex., gouverneurs et maires) et sécurité (par ex., Forces de défense et de sécurité maliennes). Le tableau 1 ci-après récapitule les groupes de parties prenantes qui ont été consultés pour les besoins de cette évaluation.

Tableau 1
Principales parties prenantes aux fins de l'évaluation

<i>Bénéficiaires finaux</i>	<i>Destinataires des services</i>	<i>MINUSMA</i>	<i>Partenaires du système des Nations Unies</i>	<i>Partenaires extérieurs</i>	<i>Société civile</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Police • Garde nationale • Gendarmerie • Forces de défense et de sécurité maliennes • Système judiciaire • Ministère public • Services pénitentiaires • Population du nord et du centre du Mali 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministère de la justice et des droits de l'homme • Ministère de la défense et forces de sécurité • Pôle judiciaire spécialisé de lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée • Commission vérité, justice et réconciliation 	<ul style="list-style-type: none"> • Section des affaires judiciaires et pénitentiaires • Division des droits de l'homme • Section du désarmement, de la démobilisation, de la réintégration et de la réforme du secteur de la sécurité • Division des affaires politiques 	<ul style="list-style-type: none"> • Siège de l'Organisation des Nations Unies • Office des Nations Unies contre la drogue et le crime • Entité des Nations Unies pour l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes (ONU-Femmes) • Programme des Nations Unies pour le développement 	<ul style="list-style-type: none"> • Sélection de donateurs bilatéraux au fonds d'affectation spéciale et d'entités régionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Acteurs de la société civile, notamment associations de femmes • Experts judiciaires maliens

10. Au total, il a été procédé à 85 entretiens individuels et à des discussions de groupe avec plus de 150 interlocuteurs (45 % à la MINUSMA et au Département des opérations de paix et 55 % au sein des partenaires bilatéraux et multilatéraux, du Gouvernement malien, des organisations de la société civile et des experts) ; des documents nationaux et documents de la Mission ont également été examinés, des données secondaires analysées et des observations effectuées.

11. Les données secondaires utilisées et citées dans le présent rapport ont été sélectionnées à partir de sources et d'institutions réputées (études, enquêtes auprès de la population ou d'experts, indices, notamment). Trois grandes sources de données secondaires sont référencées dans le présent document :

- a) *Mali-Mètre*, enquête réalisée annuellement à l'échelle du pays par la Fondation Friedrich Ebert ;
- b) Les enquêtes trimestrielles réalisées auprès de la population par l'Institut international de recherches pour la paix de Stockholm ;
- c) *L'Indicateur de l'état de droit* du World Justice Project.

12. Deux ateliers de validation – respectivement avec la MINUSMA et avec les partenaires bilatéraux et multilatéraux – ont été organisés dans la première quinzaine de septembre 2021, au cours desquels les résultats détaillés de l'évaluation ont été examinés et discutés. Ils ont également permis de recueillir des contributions et des idées aux fins des recommandations formulées à la section V ci-après.

13. L'un des principaux écueils auxquels s'est heurté le processus d'évaluation a été l'absence ou le caractère incomplet des données sur le suivi et la mise en œuvre du programme de la Mission, et particulièrement sur ses résultats ou les éléments y ayant contribué. S'y ajoute le manque de données nationales, en particulier sur l'objectif de développement durable n° 16 (Promouvoir l'avènement de sociétés pacifiques et inclusives aux fins du développement durable, assurer l'accès de tous à la justice et mettre en place, à tous les niveaux, des institutions efficaces, responsables et ouvertes à tous).

IV. Résultats de l'évaluation

A. Présence : malgré une augmentation de la présence globale des institutions garantes de l'état de droit dans le nord et le centre du pays, leurs prestations ont été jugées peu fiables à cause d'un manque d'accessibilité et d'adaptation aux besoins de la population

1. La MINUSMA s'est efforcée de stabiliser la situation sur le plan de la sécurité afin de créer les conditions d'un renforcement de la présence des institutions d'état de droit, mais sans grand succès

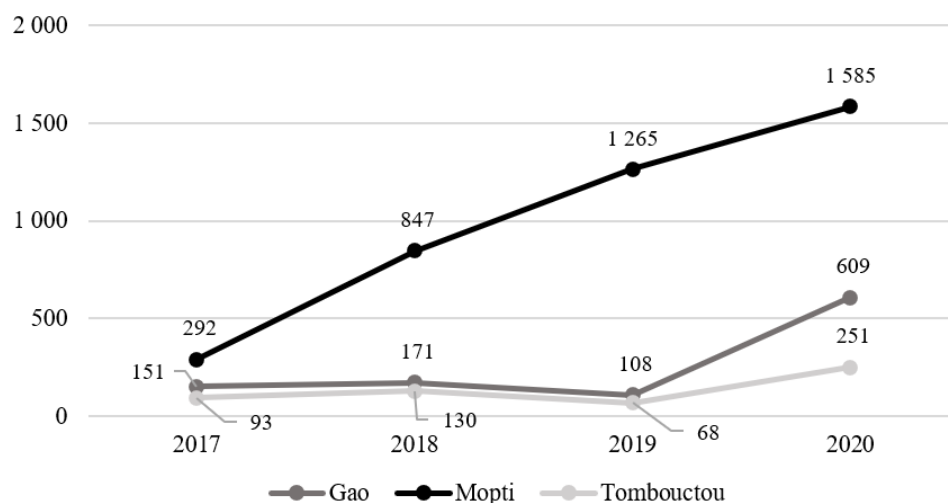
14. La situation est restée très instable sur le plan de la sécurité, tant dans le nord que dans le centre du pays en dépit de dynamiques de conflit variables. Au regard du nombre d'attaques et de victimes, le nord s'est avéré plus stable que le centre, grâce, essentiellement, à l'existence de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali signé en 2015 à l'issue du processus d'Alger⁶. En revanche, la région du centre du Mali a continué depuis 2018 d'enregistrer le plus grand nombre d'attaques contre des

⁶ Signé entre le Gouvernement malien et les deux principales coalitions de groupes armés, à savoir la Plateforme des mouvements du 14 juin 2014 d'Alger et la Coordination des mouvements de l'Azawad, de la région du nord.

civils, notamment en son épicerie, la région de Mopti, dans le contexte de la présence d'une multitude d'éléments armés et faute d'accord de paix (voir fig. I)⁷. L'année 2020 a été marquée par une progression brutale du nombre de morts dans toutes les localités.

Figure I

Nombre total de morts entre 2017 et 2020 dans les régions examinées



Source : ACLED (Armed Conflict Location and Event Data Project).

15. Principales victimes des attaques et de leurs répercussions, les civils maliens ont confirmé que l'instabilité avait progressé. Les conclusions de l'édition n°12 de *Mali-Mètre*, publiée en 2021, et de l'étude de l'Institut international de recherches pour la paix de Stockholm indiquent qu'environ un tiers des personnes interrogées ont constaté en 2020 une dégradation des conditions de sécurité et ont dit craindre davantage pour leur vie.

16. Pour remédier aux problèmes de sécurité dans le nord et le centre, la MINUSMA et ses partenaires ont mis sur pied une multitude d'interventions axées sur la sécurité. Parmi eux, les informateurs principaux ont jugé que la réforme du secteur de la sécurité et le désarmement, la démobilisation et la réintégration étaient les facteurs de stabilisation les plus essentiels pour rétablir la sécurité et, par conséquent, rétablir et étendre la présence et l'autorité de l'État.

17. La MINUSMA a apporté une importante contribution à la mise en œuvre et à la coordination du processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration dans le nord en renforçant les capacités opérationnelles et techniques de la Commission nationale de désarmement, démobilisation et réinsertion. À l'issue de ce processus, 75 000 membres des groupes signataires dans le nord se sont préenregistrés, 26 000 d'entre eux environ remplissant les conditions pour participer au processus de désarmement, démobilisation et réintégration, 10 000 pouvant être intégrés dans les Forces de défense et de sécurité maliennes et 16 000 étant jugés aptes à se réinsérer dans la vie civile dans le cadre d'un programme de réinsertion socioéconomique. Malgré cette dynamique initiale, le processus a accusé par la suite d'importants retards, attribués aux désaccords et à la méfiance croissants entre les groupes armés

⁷ Le Centre d'opérations conjoint de la Mission a confirmé que les données antérieures à 2019 étaient invérifiables, et donc inutilisables.

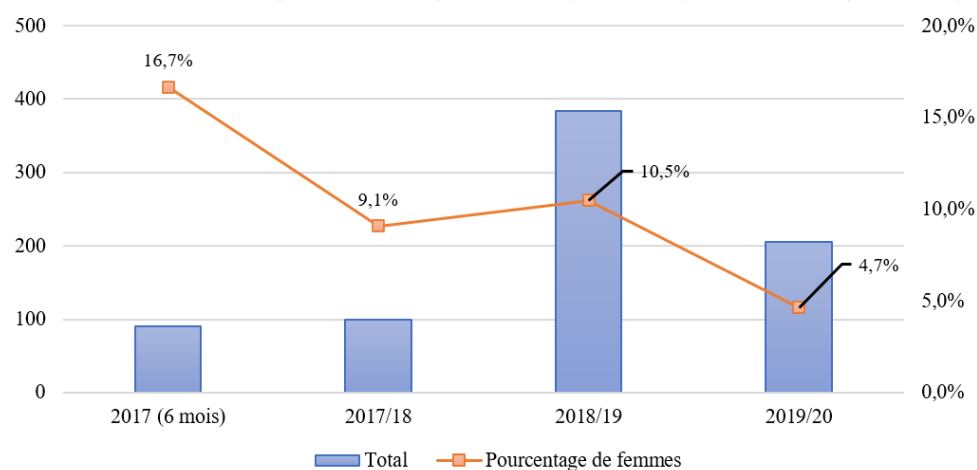
signataires et le Gouvernement, ainsi qu'aux engagements non tenus de part et d'autre⁸.

18. Dans le centre du pays, où n'existait pas d'accord de paix global, la Mission a mis sur pied un programme de lutte contre la violence au sein de la collectivité afin de prévenir le recrutement de jeunes à risque par des groupes armés. D'autre part, la Commission nationale de désarmement, démobilisation et réinsertion a mis en place un programme communautaire de réhabilitation visant à encourager le désarmement volontaire des groupes d'autodéfense et des milices.

19. Outre la réforme du secteur de la sécurité et le processus de désarmement, démobilisation et réintégration, les comités consultatifs sur la police de proximité et la sécurité des populations locales, mis en place et assistés par la police des Nations Unies, ont paré une idée prometteuse pour instaurer des relations de confiance et de respect mutuel entre les civils et les forces de sécurité intérieure. La police des Nations Unies s'est attachée à renforcer en permanence les pratiques de police de proximité, comme en témoigne le nombre de formations dispensées (voir fig. II)⁹. Les effets de la formation n'étaient pas encore apparents en raison du caractère graduel de sa mise en œuvre dans les différentes localités. Simultanément, les données de l'Institut international de recherches pour la paix de Stockholm¹⁰ portant sur le centre du pays (avril 2019-novembre 2020) ont fait état d'une confiance largement accrue de la population dans les Forces de défense et de sécurité maliennes, la gendarmerie et la police. Cependant, la population était globalement peu satisfaite de l'action menée par l'État contre l'insécurité, plus de la moitié des personnes (51 %) estimant que cette action laissait à désirer.

Figure II

Personnel de sécurité malien formé aux pratiques de police de proximité par la police des Nations Unies



20. En dépit de cette contribution, les parties prenantes ont globalement reconnu que les ressources limitées de la Mission risquaient de ne pas suffire face à l'ampleur

⁸ Situation également analysée en détail par le Centre Carter (voir Centre Carter, « Rapport de l'Observateur indépendant : Observations sur la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger », décembre 2020, consultable à l'adresse suivante : www.cartercenter.org/news/pr/2020/mali-121620.html#fr).

⁹ En raison des restrictions liées à la pandémie de COVID-19, le nombre de stagiaires a diminué en 2019-2020.

¹⁰ Données reçues par courrier électronique, mais non destinées à être divulguées ou diffusées.

de sa tâche, compte tenu notamment du mandat élargi de 2018 et de l'étendue de la zone couverte, mais elles ont divergé quant à l'importance et à la place à accorder à la sécurité dans le but de rétablir l'autorité de l'État. D'une part, les informateurs principaux, tant à la MINUSMA qu'au sein des entités gouvernementales, ont fréquemment cité l'insécurité parmi les principaux facteurs qui s'opposent au retour durable des acteurs judiciaires dans leurs zones de juridiction. D'autre part, nombre de personnes interrogées parmi les partenaires ont fait observer que deux facteurs tout aussi importants retardaient le rétablissement de la présence de l'État : le manque de mesures d'application, de ressources et d'incitations apparemment consacrées à ce déploiement par le Gouvernement, et l'absence d'interventions de protection sociale (programmes humanitaires et de développement) proportionnées. Ces sentiments ont été reconnus en mars 2021 à N'Djamena, lors du sommet élargi du Groupe de cinq pays du Sahel, lequel a appelé à un renforcement de la composante civile, reconnaissant, ce faisant, les limites des interventions militaires et soulignant que le travail important accompli par les forces de l'ordre pour rétablir la sécurité devait être appuyé par une administration publique et des services publics efficaces dans les endroits fragiles.

21. De même, les Maliens n'ont pas toujours cité la sécurité comme problème le plus important de leur quotidien. Le *Mali-Mètre* et les données d'enquête de l'Institut international de recherches pour la paix de Stockholm confirment d'ailleurs ces constats¹¹. Même si la lutte contre l'insécurité a continué d'être souvent citée parmi les trois principaux sujets de préoccupation, ce sont la pauvreté, le chômage (des jeunes), l'insécurité alimentaire et les lacunes de la gouvernance qui sont revenus sans cesse dans les propos des personnes interrogées sur les principaux problèmes du Mali.

2. La MINUSMA a contribué à accroître la présence des institutions et la disponibilité de l'état de droit ; leur viabilité, en revanche, s'est avérée plus problématique

22. Les institutions garantes de l'état de droit (tribunaux, postes de police, centres de détention) ont gagné en disponibilité et en présence dans le nord et le centre du pays, principalement grâce à la contribution de la MINUSMA à la planification, à la facilitation et au financement de leur construction et de leur remise en état. Même si le point de comparaison réel n'était pas connu, les fonctionnaires du Gouvernement malien interrogés ont confirmé que certaines localités n'avaient pas de bâtiments ou d'infrastructures publiques préexistants. Depuis sa création, la Mission a rendu compte de la remise en état de 14 tribunaux et de 11 prisons à Gao, Tombouctou, Kidal et Mopti.

23. Le fonds d'affectation spéciale de la MINUSMA a joué un rôle clé dans l'exécution de ces activités. Entre avril 2018 et juin 2020, des engagements totalisant 28,6 millions de dollars ont été contractés par plus de 20 partenaires bilatéraux¹² pour aider au rétablissement de l'autorité de l'État et soutenir l'état de droit, la protection des droits de l'homme, la réforme du secteur de la sécurité et le processus de désarmement, démobilisation et réintégration. La Mission a soutenu la plupart des projets d'infrastructure par l'intermédiaire du fonds d'affectation spéciale. En outre, la somme de 18 millions de dollars fournie dans le cadre du projet du Programme des

¹¹ Institut international de recherches pour la paix de Stockholm et Point Sud, « Projet Mali-centre pour la sécurité et le développement : enquête menée sur les PSDG dans le centre du Mali du 10 au 24 juin 2020 », 2020. Disponible uniquement en version papier. Tous les rapports de *Mali-Mètre* sont disponibles à l'adresse suivante : <https://mali.fes.de/mali-metre>.

¹² Certains donateurs ont préaffecté des fonds à des projets portant sur la justice, le système pénitentiaire et les droits de l'homme (Commission d'enquête internationale pour le Mali, criminalité transnationale organisée, renforcement de la chaîne pénale, notamment) mettant l'accent sur les femmes et les enfants.

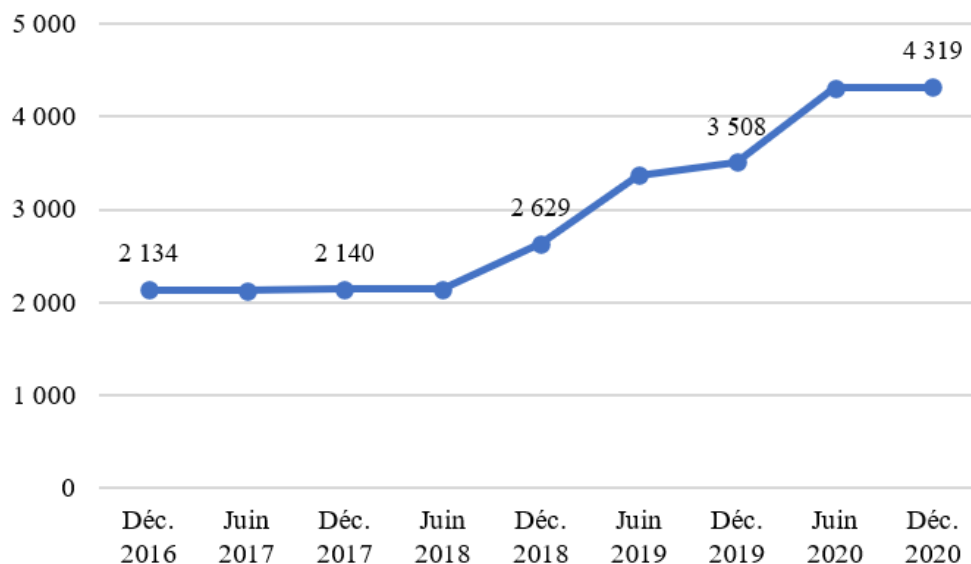
Nations Unies pour le développement (PNUD) pour la restauration de l'autorité de l'État et l'accès à la justice au Mali (2014-2020) a permis de rénover et d'équiper 146 édifices servant aux institutions suivantes : l'administration territoriale (50 édifices), les autorités locales (13), les services judiciaires (60), les services pénitentiaires (14) et les services de sécurité (9).

24. De même, des progrès majeurs ont été accomplis dans le développement des services pénitentiaires. Avant la création de la MINUSMA, en 2012, le système pénitentiaire malien était caractérisé par l'inadéquation des infrastructures carcérales et l'inhumanité des conditions d'incarcération¹³. Dans le cadre du projet GFP Nelson Mandela (2017-2021), la MINUSMA, en partenariat avec le PNUD, a considérablement amélioré la gestion et les capacités des prisons.

25. Ces infrastructures ont permis au public d'être davantage conscient de la présence de l'État. D'après le *Mali-Mètre* (n°12), 42 % de la population interrogée a constaté que le nombre des commissariats de police avait augmenté au cours des deux années précédant l'enquête, et 62 %, que le nombre des forces de police et de gendarmerie était plus important. Cette visibilité accrue a également été confirmée par une augmentation du déploiement des forces de sécurité intérieure maliennes (police nationale, gendarmerie, garde nationale et service de protection civile) (voir fig. III). En outre, grâce à l'assistance technique apportée par la MINUSMA à diverses organisations de la société civile, 686 non-juristes ont pu être déployés dans tout le pays pour fournir une aide judiciaire aux prévenus.

Figure III

Nombre de membres du personnel de sécurité malien déployés dans le nord et le centre du pays



Source : MINUSMA, police des Nations Unies.

26. Malgré ces progrès, il reste à établir dans quelle mesure ces institutions étaient ou non fonctionnelles. Le précédent rapport sur l'exécution du budget de la MINUSMA (2020) a confirmé que sur 23 tribunaux du nord et du centre du pays,

¹³ Programme des Nations Unies pour le développement *et al.*, « Projet GFP Prisons Mandela : projet d'appui à l'amélioration du système pénitentiaire au Mali », durée du projet : 2017-2021 (s.d.). Pour de plus amples informations, se reporter à l'adresse suivante : www.ml.undp.org/content/mali/fr/home/projects/GFP-Prisons-Mandela.html.

14 étaient partiellement opérationnels, et que 7 tribunaux ont été déplacés pour des raisons de sécurité, ce qui porte à 21 sur 23 le nombre de tribunaux partiellement opérationnels¹⁴. Au moins un tiers des 16 prisons dont la mise en service définitive était prévue avant la fin de 2020 continuaient d'avoir besoin de renforts pour pouvoir assurer la sécurité personnelle et la protection du personnel pénitentiaire et des détenus.

27. Cette situation a mis en évidence les difficultés inhérentes à l'entretien et au maintien de l'infrastructure et de la présence de l'État, aggravées par la rigueur du climat (par exemple, l'alternance de fortes pluies et de températures extrêmes) et la question de savoir si le Gouvernement disposait de ressources suffisantes pour couvrir les coûts d'entretien et de rénovation.

3. L'insécurité persistante ainsi que l'absence de mesures incitatives et de mesures d'application ont considérablement empêché, retardé ou compromis le retour durable des acteurs étatiques et mis à mal la fonctionnalité des institutions garantes de l'état de droit

28. Dans l'ensemble, les importants efforts déployés pour améliorer la sécurité et pour mettre en place et rénover les infrastructures de l'État ne se sont pas automatiquement traduits, dans le système pénal et l'administration civile, par une présence durable des personnels dans leur zone de compétence. Le caractère sporadique et limité de cette présence et les périodes d'absentéisme prolongé ont été considérés comme des problèmes majeurs compromettant l'accès de la population à la justice.

29. En raison de l'insécurité, certains magistrats ont été relocalisés dans des endroits plus sûrs et le personnel judiciaire a dû être escorté à l'occasion par la MINUSMA jusqu'aux lieux d'affectation pour la tenue des audiences judiciaires. Certains magistrats sont restés continuellement absents de leur lieu d'affectation ou ont travaillé apparemment depuis Bamako. Les problèmes d'effectifs des établissements pénitentiaires se sont toutefois améliorés, puisque plus de 90 % des agents (76) ont pris leurs fonctions dans le nord et 93 % (80) dans la région de Mopti¹⁵.

30. Les rapports entre la présence de différents types d'acteurs et d'institutions étatiques ont été largement évoqués lors des entretiens. Certains membres du personnel de la MINUSMA ont constaté que la présence de personnel judiciaire était partiellement conditionnée par celle de l'administration civile, dont on peut penser qu'elle a un effet de catalyseur sur le rétablissement général de la sécurité et de la présence de l'État. Depuis décembre 2016, on avait observé que le taux de présence des administrateurs civils dans le nord et le centre du pays, à tous les niveaux de gouvernance (gouverneurs, préfets et sous-préfets) tendait à diminuer, ce chiffre étant passé de 37 % à 12 % durant le seul mois de décembre 2020 (voir fig. IV).

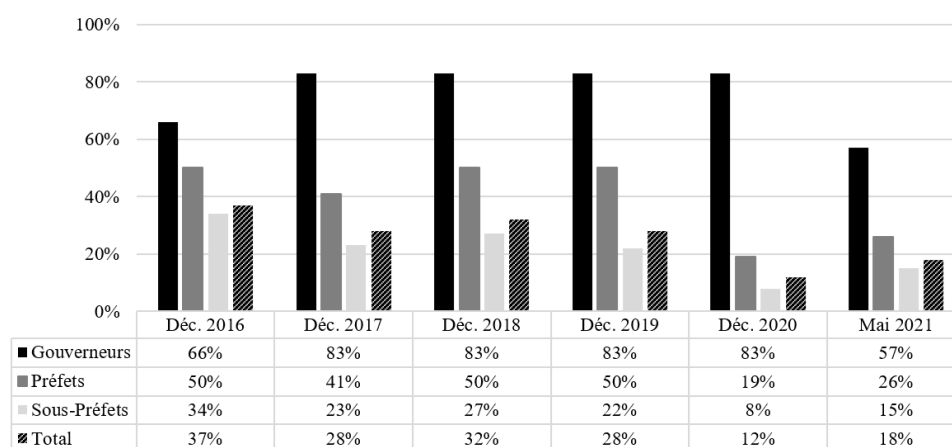
31. Les Maliens ont également observé une présence variable des acteurs étatiques, y compris au sein du système judiciaire. Selon les résultats de l'enquête parue dans *Mali-Mètre* (n° 12), 41 % des personnes interrogées ont estimé que, sur le plan de la disponibilité des juges et des autres membres du personnel judiciaire, tels que les avocats, la situation n'avait pas changé dans le nord au cours des deux années précédentes (Gao : 79 %, Tombouctou : 20 %), 58 % des personnes interrogées à

¹⁴ Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), « Évaluation de la performance du pilier DSRSG/RC/HC [Représentant spécial adjoint du Secrétaire général/Coordonnateur résident/Coordonnateur des opérations humanitaires] (2019-2020) ». Disponible uniquement en version papier.

¹⁵ Informations émanant de la Section des affaires judiciaires et pénitentiaires de la MINUSMA.

Kidal indiquant même que ces personnels étaient moins disponibles¹⁶. Au centre, la population a également observé une présence variable du personnel dans les municipalités (Institut international de recherches pour la paix de Stockholm, 2020) avec un absentéisme apparent chiffré entre 21 % (sous-préfets à Ségou) et 52 % (préfets à Mopti).

Figure IV
Déploiement par catégorie (décembre 2016 à mai 2021)



Source : MINUSMA, Division des affaires civiles.

32. L'absence du personnel judiciaire, sa présence intermittente ou sa relocalisation ont été citées comme l'un des plus grands obstacles à la reconstitution au Mali d'un système de justice pleinement fonctionnel et opérant¹⁷. Selon le World Justice Project, le Mali, sur le plan de la justice civile et de la justice pénale, se classait en 2020 respectivement au 111^e et au 120^e rang mondial sur 128 pays. Le score du pays était inférieur à la moyenne de la région ainsi que des pays à faible revenu pour 11 des 14 facteurs retenus. De l'avis des experts, le système d'enquête et de poursuite pénale était rendu largement inefficace par le manque de ressources, l'insuffisance des effectifs et les retards¹⁸.

33. En plus de l'absentéisme, les Maliens se sont heurtés à des obstacles structurels à l'accès (recherche/offre) à des services judiciaires de qualité, et notamment, pour les plus saillants : a) la distance par rapport au tribunal ou au juge le plus proche (surtout si ces derniers ne siègent qu'en zone urbaine ou depuis Bamako) ; b) le coût de l'ouverture et du déroulement d'une procédure judiciaire ; c) la barrière de la

¹⁶ Fondation Friedrich Ebert, *Mali-Mètre : Enquête d'opinion, « Que pensent les Maliens(ne)s ? »* (Bamako, 2021), annexe, tableau A7. Disponible à l'adresse suivante : <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mali/10100/2021-12.pdf>.

¹⁷ Le critère de présence, en revanche, n'a pas toujours été considéré comme synonyme de fonctionnalité du système judiciaire, le personnel judiciaire absent pouvant continuer de dispenser des services à distance. D'où le choix, dans l'évaluation, de considérer le nombre d'audiences et d'affaires comme un indicateur de la fonctionnalité du système, les données provenant de la Mission n'étant disponibles que pour Tombouctou et Gao. Hormis une baisse du nombre d'audiences et d'affaires à Tombouctou en 2017-2018, le nombre total annuel des audiences dans des affaires pénales et civiles n'a pas sensiblement varié. Les données disponibles n'ont pas permis de dégager entre 2016 et 2020 de tendance particulière en termes de variations du nombre d'affaires répertoriées ou d'arriérés, de retards ou de réalisation des objectifs, le cas échéant.

¹⁸ World Justice Project, « The rule of law in Mali: key findings from the qualified respondents' questionnaires and general population poll », 2020. Disponible à l'adresse suivante : <https://worldjusticeproject.org/our-work/publications/country-reports/rule-law-mali>.

langue, ou, dans certains cas, le manque d'information sur la voie à suivre pour obtenir une aide juridictionnelle.

34. Dans ce contexte, le concours apporté par la MINUSMA à la création du Pôle judiciaire spécialisé de lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée est un des moyens importants par lesquels elle a aidé à améliorer la fonctionnalité et la réactivité du système d'état de droit. Le Pôle et sa brigade chargée des enquêtes (1 procureur spécial nommé, 12 magistrats et 11 autres membres du personnel judiciaire, ainsi qu'une brigade d'investigation de 50 enquêteurs de police chargés exclusivement d'enquêter et d'engager des poursuites dans les affaires de terrorisme), étaient pleinement opérationnels. La police des Nations Unies a assisté la Brigade d'investigation spécialisée sur le plan de la formation, du soutien technique en matière criminalistique, de la protection des lieux de crime, et pour la mise en place de bases de données sur les affaires criminelles et la conduite d'enquêtes sur la criminalité organisée et les crimes liés au terrorisme.

35. Autre contribution importante, la mise en place dans plusieurs régions d'un cadre de concertation entre acteurs de la chaîne pénale, réseau informel d'acteurs clés de l'état de droit, gouvernementaux et non gouvernementaux, a permis, lors de réunions régulières, de discuter des lacunes et des besoins dans l'optique du bon fonctionnement et du progrès du système pénal. Cependant, la représentation à ces réunions des femmes et des associations de femmes en général a été très peu élevée, dans le droit fil de la représentation déjà limitée des femmes dans le secteur de la justice en général. Le cadre de concertation n'en a pas moins été considéré comme se prêtant à une évolution qui permettrait d'aborder plus formellement ou à plus long terme les questions de l'accès à la justice et de la confiance de la population dans le système judiciaire.

36. Pour lutter contre l'absentéisme, la MINUSMA a adapté son programme sous plusieurs autres angles. Les mesures retenues, telles que la tenue d'audiences à distance ou d'audiences foraines, ont été appréciées tant par le Gouvernement malien que par les acteurs de l'état de droit eux-mêmes. Cependant, outre qu'elles tendent à être coûteuses et risquées, elles ne sont pas considérées comme une solution à long terme, et risquent de « normaliser » l'absence du personnel de justice. L'une des mesures prometteuses d'adaptation des programmes pour vaincre l'absentéisme et améliorer l'intégrité judiciaire a consisté à aider les autorités nationales à mettre au point une stratégie de contrôle interne et d'inspections judiciaires.

B. Capacités : la MINUSMA a sensiblement progressé en matière d'appui aux processus de réforme législative mais n'a pas réussi à atteindre ses objectifs d'efficacité et de viabilité en ce qui concerne le renforcement des capacités

1. La MINUSMA a contribué à la réforme du cadre législatif et politique du système de justice pénale, mais la plupart des textes de loi sont restés en attente ou à l'état de projet

37. Soutenir le processus global de réforme de la justice a été au cœur du travail effectué en amont par la MINUSMA, et qu'ont apprécié et salué plusieurs partenaires. Dans le cadre de l'accord de paix, du programme de transition (daté de février 2021)¹⁹ et de la réforme constitutionnelle, plusieurs cadres législatifs, lois et stratégies de haut niveau ont été élaborés et, dans certains cas, adoptés pour asseoir le système judiciaire

¹⁹ Conforme au plan d'action du Gouvernement malien de transition devant le Conseil national de la transition (19 février 2021) et au plan d'appui intégré des Nations Unies à la transition politique au Mali (projet reçu en janvier 2021).

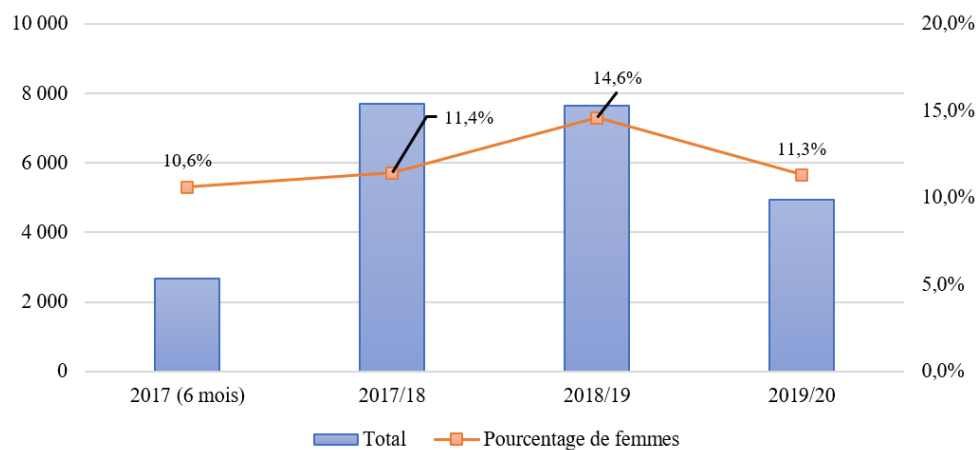
sur des bases solides, conformes aux normes internationales relatives aux droits de l'homme. De par l'accès qu'elle a auprès des acteurs gouvernementaux de haut niveau et son interaction régulière avec eux, la MINUSMA a pu jouer un rôle clé de conseil en faveur de l'adoption et de l'application de ces programmes de réforme²⁰.

38. En ce qui concerne les processus de réforme, les progrès ont été limités et certaines initiatives de réforme ont été contestées en raison de leur incompatibilité apparente avec les pratiques sociales, culturelles ou institutionnelles en vigueur dans le pays. Certaines réformes ont été mises en attente ou retardées en raison du coup d'État d'août 2020 et des restrictions liées à la pandémie de coronavirus (COVID-19). En outre, certaines des stratégies adoptées n'ont eu qu'une mise en œuvre limitée sur le terrain, à cause du manque de ressources ou du manque de compréhension de leurs incidences.

2. L'application, par le personnel judiciaire assisté par la MINUSMA, des connaissances et compétences nouvellement acquises semble avoir été limitée par les problèmes liés au renforcement des capacités institutionnelles et individuelles

39. Le renforcement des capacités individuelles des différents acteurs de l'état de droit est l'un des modèles d'intervention auxquels la MINUSMA a eu le plus souvent recours afin d'améliorer les connaissances et les compétences de ces acteurs. Le nombre de membres des forces de sécurité intérieure maliennes (police, garde nationale et gendarmerie) formés par la police des Nations Unies entre juillet 2017 et décembre 2020 (voir fig. V) est une bonne illustration de l'ampleur des interventions de formation.

Figure V
Nombre et pourcentage de forces de sécurité intérieure maliennes formées par la MINUSMA



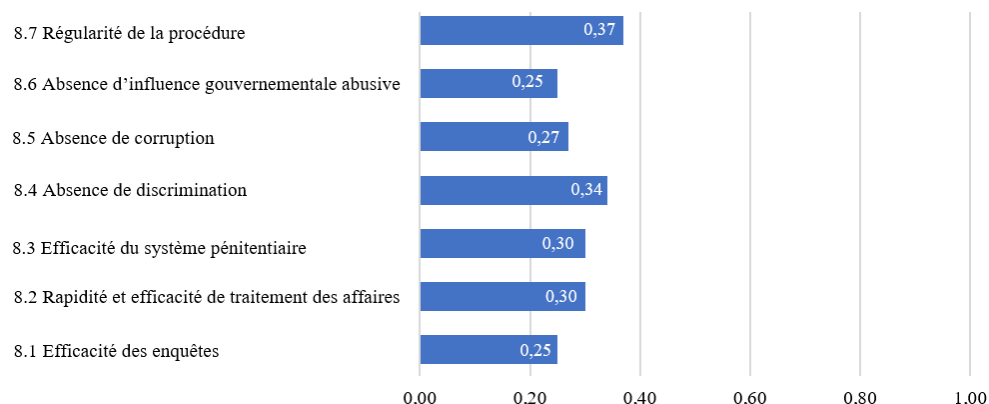
²⁰ Parmi les exemples marquants, on peut citer : le projet de loi sur la complémentarité entre mécanismes de justice formelle et traditionnelle, la politique nationale des droits de l'homme et le plan national d'action connexe (2017-2020) adoptés en 2016, la stratégie de réforme du secteur de la sécurité nationale et le plan d'action connexe, adoptés en 2018 et 2019, et les communiqués conjoints de l'ONU, du Gouvernement et des deux principaux groupes armés signataires (la Plateforme des mouvements du 14 juin 2014 d'Alger et la Coordination des mouvements de l'Azawad) sur la prévention de la violence sexuelle et fondée sur le genre dans le cadre des conflits.

40. Autre exemple, le partenariat contracté entre la MINUSMA et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime a permis de proposer une formation à 397 gardiens de prison dans tout le pays, dont 15 agents pénitentiaires à Bamako et 78 à Tombouctou, Gao et Mopti. La collaboration se poursuit et, depuis janvier 2020, elle comprend également des interventions visant à prévenir l'extrémisme violent dans les prisons.

41. Faute de preuves suffisantes, il n'a pas été possible de déterminer si ces programmes de formation permettaient de mener à bien plus efficacement les affaires pénales en question. Aucune des divisions chargées de la mise en œuvre n'a réalisé d'études systématique avant/après, d'études de cohortes ou d'évaluations pour déterminer le degré d'utilisation et d'application des connaissances et des compétences acquises par les acteurs de l'état de droit dans le cadre de ces programmes de formation. Les membres du personnel chargé de la mise en œuvre comme leurs homologues nationaux ont fait part de leurs préoccupations quant à l'utilité limitée de ces activités au regard des ressources qui leur sont consacrées, observations qui ont été partiellement corroborées par les conclusions présentées dans l'édition 2020 de l'*Indicateur de l'état de droit* du World Justice Project. L'efficacité des enquêtes (criminelles) et la rapidité et l'efficacité avec lesquelles les affaires sont jugées au Mali ont été moins bien notées, sur une échelle de 0 à 1 (voir fig. VI), que dans la moyenne des pays d'Afrique subsaharienne et des pays à faible revenu²¹.

Figure VI

Facteurs appliqués par le World Justice Project en matière de justice pénale



Source : World Justice Project, « The rule of law in Mali ».

42. Les documents, les rapports et les entretiens avec les parties prenantes proposent plusieurs explications au fait que les formations n'ont pas eu l'impact escompté. Premièrement, aucun programme de formation complet, intégral et coordonné en matière d'état de droit n'avait été communiqué au Gouvernement et négocié avec lui ; deuxièmement, les besoins et l'assurance qualité n'ont pas été systématiquement évalués, d'où le risque accru de chevauchement des efforts entre les différents acteurs proposant des formations dans ce domaine. En outre, certaines personnes interrogées au sein du Gouvernement se sont senties dépassées par les demandes de dernière minute de la MINUSMA et d'autres partenaires internationaux qui les invitaient à nommer des stagiaires, ces dernier(ère)s se trouvant ainsi obligé(e)s de s'absenter régulièrement de leur lieu d'affectation. Certain(e)s stagiaires interrogé(e)s ont indiqué qu'une formation et un encadrement plus concrets que les cours classiques

²¹ World Justice Project, « The rule of law in Mali » [L'état de droit au Mali].

dispensés ponctuellement étaient nécessaires (sur le lieu de travail) pour que leurs questions et leurs problèmes puissent trouver réponse en temps réel.

43. Parallèlement, le personnel de la MINUSMA a constaté que les stagiaires envoyé(e)s par le Gouvernement changeaient très fréquemment et qu'il n'avait aucune influence sur le choix des participantes et des participants ni sur le déploiement des stagiaires après leur formation. La formation dispensée par la police des Nations Unies en est peut-être la meilleure illustration : même s'il a baissé en 2020 pendant la pandémie de COVID-19, le nombre de participants à la formation (8 000 environ) était près de trois fois supérieur au nombre de personnes déployées dans le nord et le centre du pays (moins de 3 000) durant chaque cycle budgétaire. Cela semble indiquer également qu'un point a peut-être été atteint au-delà duquel le rendement des activités classiques de renforcement des capacités décroît.

3. La MINUSMA a reconnu l'importance de la complémentarité entre les mécanismes de justice formelle et traditionnelle et soutenu son renforcement

44. La quasi-totalité des personnes interrogées a confirmé que les Maliens – en particulier en zone rurale – avaient recours aux mécanismes traditionnels et informels de justice et de règlement des différends que proposent les responsables locaux, les cadis²², les chefs de village et, également, les groupes extrémistes²³.

45. Plusieurs raisons ont été évoquées pour expliquer la confiance que les Maliens continuent d'accorder à ces systèmes traditionnels, la première étant qu'ils sont immédiatement accessibles, notamment dans les endroits où l'institution de justice formelle est historiquement manquante ou confinée aux zones urbaines, où les déplacements du justiciable l'exposeraient à de graves risques, et la seconde, que les jugements des acteurs traditionnels ont une image de neutralité, d'équité, de promptitude et d'adéquation culturelle due à la connaissance intime que ces acteurs ont du contexte et de l'historique de l'affaire.

46. En revanche, il ressort des enquêtes menées auprès de la population et des experts que les Maliens n'ont pas confiance dans le système de justice formelle et dans l'équité des verdicts, en raison de l'image de corruption omniprésente évoquée par le système judiciaire. Quatre-vingt-trois pour cent des Maliens sont tout à fait d'accord ou d'accord avec l'affirmation selon laquelle « la justice est corrompue » (*Mali-Mètre* n° 12). À la rubrique « Absence de corruption », le système judiciaire malien a obtenu le score le plus bas de toutes les institutions gouvernementales du Mali (0,24), un score également nettement plus bas que celui des autres pays d'Afrique subsaharienne et pays à faible revenu (sur une échelle de 0 à 1)²⁴. La véracité de ces perceptions n'a pas été contrôlée dans la présente évaluation.

47. La MINUSMA, reconnaissant la complémentarité potentielle entre mécanismes de justice formels et informels et soucieuse d'éviter que ne coexistent des systèmes concurrents, a travaillé avec le Gouvernement national à la rédaction d'une loi visant à reconnaître et incorporer dans le système formel les mécanismes traditionnels acceptés par la population afin de permettre à chacun d'accéder aux services de justice plus facilement et de la façon la mieux en accord avec ses repères culturels.

²² Magistrats musulmans rendant des décisions conformes au droit islamique.

²³ Voir également : The Hague Institute for Innovation of Law, base de données Justice au Mali 2018. Consultable (en anglais) à l'adresse suivante : <https://dashboard.hiil.org/mali-2018/>. Données tirées de l'enquête de satisfaction menée auprès d'un échantillon aléatoire de plus de 8 000 adultes, interrogés sur leurs besoins dans le domaine de la justice.

²⁴ Source : World Justice Project, « The rule of law in Mali ».

48. Les efforts déployés par la MINUSMA pour accompagner et défendre le projet de loi ont été largement salués par les partenaires et les représentants du Gouvernement, mais des préoccupations ont été formulées, en particulier par les organisations de la société civile malienne, au sujet des risques inhérents aux mécanismes informels. En premier lieu, aucune définition commune des mécanismes de justice traditionnelle n'a été trouvée, et les pratiques varient entre le nord et le centre du pays. On a évoqué l'idée que ces systèmes et ces acteurs n'étaient pas à l'abri de problèmes d'influence, d'ingérence et de corruption, et qu'ils pouvaient à ce titre reproduire et entretenir des relations de pouvoir spécifiques associées au rang, au statut et à l'identité (âge, sexe, ethnicité et classe), voire discriminer certains groupes de population. Tant les représentants de la MINUSMA que les représentants non gouvernementaux interrogés ont reconnu qu'il fallait juguler ces risques si l'on voulait exploiter pleinement le potentiel offert par l'objectif d'accessibilité et d'équité de la justice pour tous.

49. Une fois le projet de loi ratifié, la MINUSMA a indiqué son intention de proposer des orientations techniques sur la délimitation des domaines de responsabilité entre les deux systèmes, de former les chefs coutumiers aux normes internationales relatives aux droits de l'homme et d'aider à la mise en place d'un mécanisme de contrôle de l'action des acteurs informels.

C. Légimité : le traitement des crimes graves et la poursuite de leurs auteurs se sont légèrement améliorés mais ont été jugés insuffisants pour permettre un renforcement de la confiance dans le système de justice formelle et contribuer à la stabilisation du pays

1. Une légère amélioration a été constatée dans les poursuites engagées contre les auteurs de crimes graves et le traitement de ces derniers, y compris les violations des droits humains et les atteintes à ces droits, mais la situation dans le nord et le centre s'est globalement dégradée sur le plan des droits de l'homme et l'impunité de ces crimes est restée une réalité

50. Bien qu'incomplètes et insuffisantes pour permettre de tirer des conclusions définitives, quelques tendances ont pu être dégagées des informations disponibles sur les affaires de crimes graves traitées ou instruites. Tout d'abord, le nombre de signalements d'infractions graves a augmenté, en grande partie grâce au développement de mécanismes nationaux et internationaux de signalement et de suivi et au renforcement de l'action des organisations et réseaux de la société civile en matière d'information et de sensibilisation du public. Le nombre d'affaires relatives à des violences sexuelles liées aux conflits en est une excellente illustration : entre 2017 et 2020, 94 cas ont été signalés, dont la majorité concernait des viols (collectifs) de femmes et de filles perpétrés principalement par des hommes armés non identifiés, des éléments de mouvements armés signataires et des éléments des Forces de défense et de sécurité maliennes dans les régions septentrionales (les noms de Gao, Kidal, Tombouctou et Ménaka sont fréquemment revenus dans les lieux cités)²⁵. Le nombre de cas signalés est en augmentation constante depuis 2014. Avec l'appui de la MINUSMA, plusieurs réseaux d'organisations de femmes de la société civile ont recueilli des témoignages de victimes et porté 150 affaires supplémentaires,

²⁵ MINUSMA, base de données relative aux arrangements de suivi, d'analyse et de communication de l'information sur les violences sexuelles liées aux conflits.

notamment de violences fondées sur le genre, à l'attention des autorités nationales dans la seule période 2018-2020²⁶.

51. En outre, certaines affaires ayant trait, notamment, aux délits commis par les Forces de défense et de sécurité maliennes, aux délits liés au terrorisme et aux délits commis contre des soldats de la paix, ont bénéficié au cours des dernières années d'une plus grande attention, en termes de rapports et d'enquêtes, grâce à la publicité donnée à ces questions au plus haut niveau et au poids politique de la communauté internationale.

52. En l'absence d'un mécanisme de communication centralisée ou systématique de l'information, au niveau des acteurs nationaux ou internationaux, il a été difficile de discerner une évolution du nombre de cas. La majorité des cas connus ou signalés d'infractions graves, toutes catégories confondues, semblent n'avoir fait l'objet ni d'une enquête ni de poursuites. Plusieurs personnes interrogées ont d'ailleurs fait observer qu'à leur avis, le nombre de cas déclarés était en général inférieur au nombre réel.

53. On ignorait, en particulier, ce qu'il advenait de la plupart des dossiers de violations graves des droits humains transmis par la MINUSMA aux autorités gouvernementales aux fins d'enquête et de traitement judiciaire ultérieur²⁷. La Division des droits de l'homme de la MINUSMA a confirmé qu'il y avait généralement un délai important entre le transfert d'une affaire et l'ouverture d'une enquête, et qu'il était rare que les violations graves dépassent le stade de l'enquête.

54. En conséquence, il a été largement reconnu que la situation s'était dégradée dans le pays sur le plan des droits de l'homme et que les crimes graves commis dans le nord et dans le centre restaient impunis à quelques exceptions près, ce qui tend à indiquer que les progrès du système juridique et judiciaire étaient relativement négligeables²⁸. Selon Afrobarometer (2020)²⁹, 67 % des personnes interrogées ont répondu que les fonctionnaires maliens qui commettaient des infractions restaient toujours, ou le plus souvent, impunis. Les résultats de l'enquête *Mali-Mètre* ont confirmé que perdurait le sentiment d'une impunité au plus haut niveau (réponses « fréquent » et « très fréquent ») dans tout le pays (2016 : 76 % ; 2020 : 82 %) et notamment dans les trois régions de Mopti, Tombouctou et Gao (respectivement 89 %, 87 % et 95 % en 2020).

55. La MINUSMA a continué d'enquêter et de faire rapport sur les violations présumées des droits humains et atteintes à ces droits (voir les tendances dégagées dans le tableau 2), deux activités spécifiques revenant fréquemment dans les propos des parties prenantes en termes positifs.

56. La première et la plus importante a été le concours apporté par la MINUSMA à la Commission vérité, justice et réconciliation, sous la forme d'un encadrement et d'un suivi étroits des commissaires chargés de conduire des enquêtes sur les droits de l'homme, ainsi que l'appui logistique prêté pour deux audiences publiques de la Commission. La première audience a eu lieu en décembre 2019 et la deuxième en

²⁶ Information communiquée par l'antenne malienne de l'organisation Femmes, droit et développement en Afrique.

²⁷ Pour respecter le caractère confidentiel des enquêtes, la MINUSMA n'est pas habilitée à vérifier si les autorités maliennes ont ouvert une enquête sur les dossiers qu'elle leur a transmis.

²⁸ A/HRC/40/77 ; Mali, Commission nationale des droits de l'homme, « Rapport alternatif sur les disparitions forcées au Mali », juin 2020.

²⁹ Afrobarometer, *Résumé des résultats : enquête Afrobarometer Round 8 au Mali* (2020), consultable à l'adresse suivante : <https://afrobarometer.org/publications/resume-des-resultats-enquete-afrobarometer-round-8-au-mali-2020>.

décembre 2020 ; une troisième audience était prévue en 2021. Près de 50 000 dépositions ont été recueillies entre 2017 et 2020.

Tableau 2
Situation des droits humains

	2017	2018	2019	2020
Nombre de signalements de violations des droits de la personne ou d'atteintes à ces droits	386	696	324	2 091
Nombre de victimes déclarées	736	1 639	1 334	2 007
Nombre de dossiers transmis pour enquête aux autorités maliennes...	257	110	133	129
... ayant donné lieu à l'ouverture d'une enquête des autorités maliennes	151	35

Source : MINUSMA, Division des droits de l'homme.

57. La deuxième activité a consisté à désigner les violations des droits humains et atteintes à ces droits considérées comme emblématiques, en fonction de critères précis³⁰. Ayant pris acte du caractère tardif ou limité de la réponse apportée par le pays face à des cas avérés ayant fait l'objet d'un signalement ou d'une enquête, la MINUSMA a dressé une liste – constituée au cas par cas, périodiquement mise à jour, et revue et approuvée par l'équipe dirigeante de la Mission – visant à mettre davantage en lumière certaines affaires afin de préconiser une poursuite de la procédure judiciaire, y compris des procès et des poursuites. La MINUSMA a indiqué que les autorités maliennes avaient ouvert des enquêtes indépendantes sur 35 des 129 dossiers qui leur avaient été transférés.

58. Dans l'ensemble, les efforts de la Mission ont été jugés insuffisants tant par les représentants maliens interrogés que par leurs homologues internationaux. Tout d'abord, la MINUSMA a été critiquée pour ne pas avoir pleinement exploité les voies et moyens politiques de haut niveau à sa disposition pour plaider en faveur d'enquêtes sur les crimes graves et ce, sans porter atteinte à la souveraineté du pays et à l'indépendance de son système judiciaire. Deuxièmement, des préoccupations ont été exprimées concernant la solidité de certains rapports sur les droits de l'homme, la manière dont les conclusions ont été communiquées et la rapidité des enquêtes.

2. La connaissance par le public des droits et obligations des citoyens a été jugée faible par les interlocuteurs maliens, qui ont considéré que cela pouvait expliquer le manque de confiance dans le système judiciaire

59. L'accès du public à l'information concernant les systèmes de justice formels et informels, ainsi que la connaissance des droits et obligations de chacun, se sont avérés limités. La MINUSMA a constaté une augmentation de l'activité des médias sociaux pendant les procès pour terrorisme très médiatisés de 2018-2019, ce qui tend à indiquer que le public était de plus en plus informé des questions d'état de droit. La majorité des représentants du Gouvernement et de la société civile n'en ont pas moins invariablement fait état d'une prise de conscience limitée au sein de la population. En l'absence d'un suivi systématique de ce dont le public était informé, un examen des données recueillies par *Mali-Mètre* entre 2016 et 2018 a partiellement confirmé qu'aucun changement notable n'avait été enregistré dans le degré d'information du

³⁰ Principalement, l'échelle et l'ampleur de la violation ou de l'atteinte en question, le nombre de victimes, le profil des auteurs présumés et l'importance politique de l'affaire (si l'attention qu'elle a attiré a été généralisée dans le pays et dans les milieux internationaux), ainsi que son incidence immédiate et à long terme sur la réconciliation et la stabilisation.

public sur le fonctionnement du système judiciaire. En 2016, 82 % des personnes interrogées (77 % d'hommes et 87 % de femmes) ont confirmé avoir peu ou pas du tout connaissance de cette question, ce chiffre atteignant en 2018 83 % (92 % des femmes interrogées et 78 % des hommes).

60. L'image défavorable que les personnes avaient du système de justice formelle coïncidait parfois avec l'impression de ne pas être informé sur ses droits et obligations. Plusieurs obstacles ont été évoqués pour expliquer le faible degré d'information de la population : le fait que les textes juridiques n'étaient pas accessibles en tous lieux et dans toutes les langues locales ; le fort taux d'analphabétisme et son corollaire, la difficulté du public à appréhender un paysage juridique national complexe et en constante évolution ; la présence limitée et le peu de visibilité du système formel.

61. La Mission a mené quelques campagnes de sensibilisation auprès du public sur l'état de droit et diffusé des documents juridiques dans plusieurs langues locales, mais ces interventions sont restées insuffisantes pour changer la dynamique et l'image de la justice formelle dans le public. À titre d'exemple, 87 textes nationaux en vigueur et l'ensemble des nouveaux textes juridiques ont été mis en ligne sur le site Web du Ministère de la justice, mais tous n'ont pas fait l'objet d'un effort de sensibilisation directe auprès des populations concernées pour être rendus plus accessibles.

D. Conclusion d'ensemble

62. Au stade de l'évaluation de la portée (pertinence et importance) de chaque domaine de réalisation sous la forme de sa contribution à la stabilisation du pays, des constats généralisés ont été dressés sur les lacunes qui concernent tous les domaines. Pour commencer, la quasi-totalité des interlocuteurs ont souligné l'absence de stratégie nationale visant à rétablir et étendre la présence et l'autorité de l'État. En outre, le Gouvernement hôte, la communauté internationale, y compris la MINUSMA, et les groupes sociaux n'avaient pas de définition commune de la notion de « stabilisation ». C'est là un obstacle majeur à une unification des efforts visant à combler les lacunes en tirant parti de l'avantage comparatif de chacun des acteurs. Deuxièmement, certaines activités ont été jugées inefficaces, comme indiqué plus haut. Ce serait l'occasion pour la Mission et les partenaires d'envisager de les retirer ou de commencer à planifier le transfert de ces responsabilités au Gouvernement du pays hôte. Parallèlement, les sentiments exprimés par la population comme les constats des partenaires semblent indiquer que, à l'avenir, les interventions politiques, de sécurité, de développement et de consolidation de la paix devraient s'équilibrer pour répondre aux besoins sur le terrain de façon à obtenir des résultats plus durables en matière d'état de droit, compte dûment tenu des normes de justice locales. La Mission serait ainsi en mesure de mieux définir ses priorités et de procéder à un examen critique de son avantage comparatif au regard de son mandat de stabilisation, et éventuellement de rééquilibrer ses priorités et ses ressources pour les activités futures.

V. Recommandations

63. Le Bureau des services de contrôle interne adresse huit importantes recommandations à la MINUSMA (R1-R8). Ces recommandations, qui prolongent les conclusions de l'évaluation, ont été formulées par le Bureau en consultation avec ses homologues de la Mission et avec les partenaires extérieurs en fonction des progrès cumulatifs réalisés et de l'importance que revêt chaque résultat immédiat aux fins de la stabilisation globale du pays. Les recommandations présentées dans le tableau 3

portent sur des domaines de réalisation précis aussi importants que topiques, ainsi que sur des domaines où le travail de la MINUSMA et de ses partenaires peut apporter une réelle plus-value. La première recommandation, qui recoupe chacune des trois thématiques, exige de procéder à l'échelle de la Mission ; elle pose donc les fondements de la mise en œuvre des autres recommandations spécifiques dans le domaine de l'état de droit.

Tableau 3

Recommandations du Bureau des services de contrôle interne

<i>Recommandation transversale</i>			<i>Indicateur</i>
R1. La MINUSMA devrait engager l'élaboration d'une stratégie intégrée des Nations Unies en vue du rétablissement et de l'extension de la présence et de l'autorité de l'État à l'échelle du pays, en collaboration étroite avec le Gouvernement du pays hôte, ses partenaires des Nations Unies et de l'extérieur, ainsi que les représentants des minorités, les groupes de la société civile et les femmes ayant un rôle décisionnel. Un équilibre est à trouver entre les interventions politiques, de sécurité, de développement et de consolidation de la paix pour répondre aux différents besoins, au regard du montant des ressources. Le transfert prévu de certaines responsabilités essentielles au Gouvernement devrait se faire selon des objectifs et des critères de référence clairement définis (par ex. la sécurité des acteurs étatiques ou l'entretien des infrastructures) dans la stratégie, qui devrait offrir des conseils sur une stratégie nationale de mobilisation des ressources en tenant compte des différents scénarios possibles			R1.1. Une stratégie intégrée des Nations Unies à l'échelle du pays en faveur du rétablissement et de l'extension de la présence et de l'autorité de l'État
<i>Thématique</i>	<i>Visées immédiates</i>	<i>Recommandations spécifiques</i>	<i>Indicateurs</i>
A. Présence	A.1 Amélioration de la sûreté et de la sécurité en vue du déploiement	R2. La MINUSMA devrait continuer d'aider le Gouvernement malien à améliorer le fonctionnement du système judiciaire en s'attaquant au problème de l'absentéisme du personnel (A.1 et A.3). Objectif de cet appui : renforcer la confiance de la population dans le système de justice formelle	R2.1. Élaboration de plans et de notes de cadrage sur les dispositifs visant à garantir l'intégrité en fonction des lacunes et des besoins recensés
	A.2 Amélioration et bon fonctionnement des infrastructures (tribunaux, commissariats de police, centres de détention)		R2.2. Mise au point d'indicateurs de contrôle pour suivre les progrès réalisés dans la lutte contre l'absentéisme des acteurs du système de justice formelle
	A.3 Renforcement et viabilité du déploiement des acteurs de la chaîne de justice pénale et du personnel connexe de l'administration civile		R2.3. Mise en place de dispositifs visant à garantir l'intégrité comprenant, entre autres, des inspections des acteurs de la justice formelle et informelle et des systèmes d'incitation
B. Capacités	B.1 Adoption de cadres législatifs et institutionnels adaptés	R3. Moyennant les bons offices du Représentant spécial du Secrétaire général, la MINUSMA devrait encourager et aider le Gouvernement malien à donner la priorité à	R3.1. Le Représentant spécial du Secrétaire général et la direction de la Mission mentionnent expressément et plus fréquemment la question des réformes législatives et

Thématique	Visées immédiates	Recommandations spécifiques	Indicateurs
		l'adoption des grandes réformes institutionnelles et des cadres politiques propres à lui permettre d'étendre durablement l'autorité de l'État (B.1)	institutionnelles dans leurs échanges avec le Gouvernement malien
	B.2 Amélioration des connaissances et des compétences des acteurs de la chaîne pénale	R4. La MINUSMA devrait procéder à un examen critique de la faisabilité et de la valeur ajoutée d'une action de renforcement des capacités sur la base d'une analyse solide des fonctions et des capacités nationales, de ses propres avantages comparatifs par rapport à d'autres prestataires et de son utilité potentielle au regard des problèmes de rétention et de déploiement limité des fonctionnaires (ex. dans le système judiciaire, la police, l'administration civile). Une fois l'examen terminé, la MINUSMA devrait reprogrammer et remanier son appui dans ce domaine (par ex. les méthodologies de formation) (B.2)	R4.1. Examen critique à l'échelle de la Mission de l'action de renforcement des capacités (planification, mise en œuvre, utilité et résultats), afin de déterminer quels sont les avantages comparatifs R4.2. Activités de renforcement des capacités nouvelles ou remaniées dans le budget et le document de planification pour la période 2023-2024
	B.3 Renforcement de la complémentarité entre les mécanismes de justice formelle et traditionnelle	R5. La MINUSMA devrait poursuivre son travail de renforcement de la complémentarité entre les mécanismes de justice formelle et traditionnelle, en veillant à aborder de manière exhaustive et à atténuer les risques potentiels et à évaluer les progrès, ainsi que les avantages et les inconvénients avec le Gouvernement malien et les parties intéressées (B.3)	R5.1. Avec le Gouvernement malien et les partenaires concernés, estimation globale des risques et rapport d'étape sur la complémentarité des systèmes de justice formelle et informelle
C. Légitimité	C.1 Amélioration du traitement et du jugement des crimes graves qui risquent de déstabiliser le processus de paix	R6. La MINUSMA devrait renforcer les capacités de contrôle, de communication de l'information et d'évaluation des entités gouvernementales concernées et de la Commission nationale des droits de l'homme pour ce qui est de rendre compte des violations des droits de	R6.1. Mise en place de systèmes de suivi, de présentation de l'information et d'évaluation au sein des entités gouvernementales concernées afin de suivre les violations des droits humains

Thématique	Visées immédiates	Recommandations spécifiques	Indicateurs
		l'homme et des crimes graves qui risquent de déstabiliser le processus de paix (C.1)	
		R7. Par l'intermédiaire des bons offices du Représentant spécial du Secrétaire général, la MINUSMA devrait encourager et aider le Gouvernement malien à : a) donner la priorité aux enquêtes et aux poursuites portant sur les affaires emblématiques qui risquent de déstabiliser le processus de paix ; b) assurer systématiquement le suivi de ces affaires et communiquer l'information de manière transparente (C.1)	R7.1. Le Représentant spécial du Secrétaire général et la direction de la Mission mentionnent expressément et plus fréquemment la poursuite des auteurs de crimes graves, notamment dans les affaires emblématiques, lors de leurs échanges avec le Gouvernement malien
C.2 Amélioration de la sensibilisation du public et de sa connaissance des droits et obligations		R8. La MINUSMA devrait élaborer et mettre en œuvre des programmes de communication adaptés à la culture, qui tiennent compte des caractéristiques éducatives, linguistiques, socioéconomiques et régionales de la population, et vérifier l'accessibilité physique et intellectuelle des informations sur les droits légaux et les voies reconnues par la loi, les droits humains et les obligations (C.2)	R8.1. Élaboration et diffusion auprès du public de programmes et de projets portant sur les droits et obligations adaptés à la culture et à la langue

Annexe

Observations de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali sur le projet de rapport

La Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA) tient à remercier le Bureau des services de contrôle interne (BSCI) de l'occasion qui lui est donnée de formuler des observations sur le rapport susmentionné. La MINUSMA reconnaît l'importance de cette évaluation, dont elle apprécie le caractère approfondi et consultatif.

Il est essentiel, aux fins d'une paix durable au Mali, de rétablir et d'étendre la présence et l'autorité de l'État et l'état de droit. Conformément à son mandat, la Mission continue d'ordonner séquentiellement l'aide qu'elle apporte à l'État pour en étendre l'autorité, dans l'intérêt de l'application de l'accord de paix et de la lutte contre l'impunité des crimes qui risquent de déstabiliser le processus de paix. Les résultats de l'action menée pour aider à rétablir l'autorité de l'État et l'état de droit étant lents à se faire sentir, la MINUSMA continue de fonder ses interventions sur des priorités à court, moyen et long terme.

La MINUSMA note qu'il importe d'accroître la publicité donnée à ces questions au plus haut niveau et de recourir à ses bons offices pour maximiser l'effet de l'assistance qu'elle apporte aux autorités judiciaires et pénitentiaires. En outre, elle continuera à renforcer sa collaboration et sa coordination dans ces domaines avec l'équipe de pays des Nations Unies, les partenaires techniques et financiers et les autorités nationales, afin de tirer parti de l'avantage comparatif de chacune des parties prenantes.

Après examen de l'évaluation à laquelle il a été procédé, nous avons le plaisir de vous informer que nous acceptons les huit recommandations formulées dans le projet de rapport. Nous sommes convaincus que l'évaluation et les recommandations qui y sont formulées permettront de renforcer la contribution de la Mission au rétablissement et à l'extension de l'autorité de l'État dans le domaine de l'état de droit et de la lutte contre l'impunité au Mali. En conséquence, nous établirons un plan de mise en œuvre de ces recommandations, qui exposera avec clarté de quelle façon et dans quels délais la Mission compte donner suite à ces recommandations.