

**ÉVALUATION DE
L'ACCES A LA JUSTICE
POUR
LE MALI**

Janvier 2012

© American Bar Association

Les déclarations et l'analyse contenues aux présentes relèvent uniquement de leurs auteurs, et n'ont pas reçu l'aval de la Chambre des délégués ou du Conseil des Gouverneurs de l'Association du Barreau Américain (*American Bar Association*) et ne représentent pas la position ni la politique de l'Association du Barreau Américain. En outre, rien dans ce rapport ne saurait être considéré comme la prestation d'un conseil légal pour des affaires spécifiques. Ce rapport est rendu possible grâce au généreux soutien de l'Agence américaine pour le Développement International (*United States Agency for International Development – USAID*). Les contenus sont de la seule responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les opinions de l'USAID ou du Gouvernement des États-Unis.

ISBN: 978-1-61438-405-2 (broché)
ISBN: 978-1-61438-407-6 (PDF)

Imprimé aux États-Unis d'Amérique.

Copyright © 2012 par l'Association du Barreau Américain
740 15th Street, NW, Washington, DC 20005

L'ABA accorde par la présente l'autorisation de procéder à des copies des matériaux aux présentes, en tout ou partie, pour une utilisation pédagogique dans une institution d'enseignement supérieur ou pour un usage par des organisations sans but lucratif, sous réserve que cette utilisation soit à seule fin informative et non commerciale. Toute copie des matériaux aux présentes ou d'une partie de ces derniers fait mention de la publication originale par l'ABA, y compris le titre de la publication, le nom de l'auteur et la légende « Nouvelle impression suivant autorisation de l'Association du Barreau Américain. Tous droits réservés. »

Table des Matières

Préambule	i
Résumé	1
Introduction	5
Présentation du Mali	7
Populations Clés et Problèmes de Justice	11
Mali: Les Éléments de l'Accès à la Justice	13
Élément I. Cadre Juridique	13
Élément II. Connaissance du Droit	19
Élément III. Conseil et Représentation	25
Élément IV. Accès à une Institution Judiciaire	31
Élément V. Procédure Equitable	37
Élément VI. Décision Exécutoire	43
Liste des Acronymes	46

Préambule

L'accès à la justice est la capacité des citoyens à solliciter et obtenir des réparations devant des institutions judiciaires formelles ou informelles, dans le respect des normes internationales sur les droits humains. L'Initiative pour l'État de Droit de l'Association du Barreau Américain (ABA ROLI – *ABA Rule of Law Initiative*) est consciente du caractère essentiel de l'accès à la justice pour les communautés et les individus, en particulier les populations pauvres et marginalisées. L'Outil d'Évaluation d'Accès à la Justice (AJAT – *Access to Justice Assessment Tool*) est une méthodologie de recherche développée par ABA ROLI afin d'analyser dans quelle mesure les communautés et les individus ont la faculté de recourir aux institutions judiciaires afin de régler leurs problèmes judiciaires courants. L'AJAT a été conçu pour une mise en œuvre par les organisations locales de la société civile, et il a donc un double objectif : produire des éléments objectifs et crédibles quant aux problèmes de la communauté en matière de justice et construire une capacité locale à mener une recherche de qualité que la communauté peut utiliser pour se renforcer.

L'AJAT procède à une division de l'accès à la justice selon un certain nombre de composantes, les Éléments d'Accès à la Justice, dont chacun a un impact sur la capacité d'un citoyen à recourir aux institutions judiciaires pour résoudre ses problèmes judiciaires. Une étude envisage l'existence ou non de chaque élément, en évaluant le système de justice formelle, à savoir les institutions établies par l'État pour appliquer et mettre en œuvre les lois, et le système de justice informelle, composé d'institutions qui bien qu'elles ne soient pas sanctionnées par l'État, jouent un rôle pour le règlement des questions de justice. Lorsque des obstacles à l'accès à la justice sont identifiés, une évaluation propose des recommandations sur les possibilités d'y remédier.

Méthodologie

Ce rapport est le résultat d'un partenariat entre ABA ROLI et l'Association des Juristes Maliennes (AJM). L'AJM a accompli la plus grande partie de la recherche dans ce rapport, en se fondant sur un plan établi sur la base de l'AJAT et développé dans le cadre de groupes de travail avec ABA ROLI. L'AJM a également procédé à l'analyse des données collectées et a fourni un résumé de cette recherche à ABA ROLI, qui a ensuite rédigé puis amendé ce rapport. La version finale de ce dernier a été relue par des experts et des parties prenantes clés au Mali puis, après une révision finale, il a été publié en anglais et en français. Si ABA ROLI est infiniment reconnaissant à l'AJM pour son assistance quant à la rédaction du rapport, elle assume exclusivement la responsabilité de son contenu.

Les constatations de ce rapport sont fondées sur des méthodologies de recherche qualitative et ont vocation à présenter une analyse informative de l'accès à la justice au Mali. Les données pour ce rapport ont été collectées dans le cadre d'interviews semi-structurées. La plupart des interviews ont été menées entre janvier 2011 et mars 2011, bien qu'une recherche complémentaire ait été conduite tout au long de 2011. La recherche a été mise en œuvre essentiellement à Bamako et à Mopti. Près de 200 personnes ont été interviewées, notamment des magistrats, avocats, procureurs, officiers de police judiciaire, huissiers de justice, notaires, fonctionnaires gouvernementaux, professeurs de droit, représentants de la société civile, journalistes, maires, imams, prêtres et chefs de famille. Plusieurs bénéficiaires de services juridiques ont également été interviewés et leurs témoignages, pour lesquels des noms fictifs ont été ajoutés, enrichissent sensiblement ce rapport. Les enregistrements des personnes interviewées, dont les noms ne sont pas dévoilés et à l'égard desquelles nous sommes très reconnaissants pour le temps et l'aide qu'elles ont apportés, sont conservés par l'AJM et ABA ROLI. Avant et durant le processus d'évaluation, une étude de la législation clé et des sources secondaires a également été conduite.

Le recours à une méthodologie qualitative présente certaines limitations. La taille modeste de l'échantillon requis est plus susceptible de recueillir des informations sur des expériences et des



perceptions individuelles que des constatations pouvant être généralisées sur les impacts institutionnels. L'équipe de recherche est particulièrement convaincue que l'utilisation d'une recherche utilisant des méthodes mixtes, y compris une évaluation exhaustive selon des méthodes mixtes, contribuerait à obtenir une image plus exacte de l'accès à la justice au Mali.

Remerciements

Jennifer Tsai, Conseiller d'ABA ROLI en matière d'accès à la justice, a dirigé le développement de l'AJAT, avec l'assistance de Jim Wormington, Analyste Juridique. Un groupe de travail d'experts a contribué par son savoir et ses commentaires critiques à la méthodologie de l'avant-projet. Les membres du groupe de travail d'experts ont été les suivants : Persida Rueda Acosta, Procureur Général aux Philippines ; Juan Carlos Botero, Directeur Exécutif Provisoire et Administrateur de l'Indice de l'État de Droit (*Rule of Law Index*) pour le Projet de Justice Mondiale (*World Justice Project*) ; Stephen Golub, expert en matière d'autonomie juridique et professeur de droit ; Martin Gramatikov, conférencier à l'Université de Tilburg et membre du Projet d'Évaluation de l'Accès à la Justice ; Simeon Koroma, Directeur Exécutif d'un programme de services juridiques en Sierra Leone, *Timap for Justice* ; Zaza Namoradze, Directeur du bureau de Budapest de *Open Society Justice Initiative* ; et Annette Pearson, consultante en développement international et expert quant aux Maisons de Justice Communautaires Nationales de Colombie (*National Community Justice Houses*). ABA ROLI exprime ses remerciements les plus sincères à ces personnes pour leurs contributions inestimables au développement de l'AJAT.

Fatimata Doumbia Dembélé, président de l'AJM, a assuré la coordination du projet pour l'AJM. Maître Kadidia Sangaré-Coulibaly, avocate et présidente de la Commission Nationales des Droits de l'Homme du Mali, et Maître Fatimata Dicko-Zouboye, présidente de la Chambre des Notaires ont été les chercheurs principaux de l'AJM. D'autres membres de l'AJM ayant conduit des recherches pour ce rapport sont : Maître Kadidia Traoré, avocate ; Mme Ba Aminata Traoré, magistrate ; Maître Diamouténé Aminata Traoré, avocate ; Maître Saran Keita-Diakité, avocate ; Maître Fatoumata Kouma-Fofana, notaire ; Mme Bouaré Bintou Founè, juriste ; et Mme Coulibaly Siga Keita, juriste.

Jim Wormington, Analyste Juridique pour ABA ROLI a travaillé sur la mise en œuvre de l'AJAT au Mali, avec le soutien du Directeur Pays d'ABA ROLI, Maître Amadou Tiéoulé Diarra. Hadja Tall, Responsable de programme et Diane Albrecht, Chargée de programme ont également apporté une assistance essentielle. Jennifer Tsai, Conseiller d'ABA ROLI en matière d'accès à la justice, a fourni un conseil d'expert tout au long du processus de recherche et des commentaires sur les ébauches du rapport.

Résumé

L'accès à la justice requiert que tous les citoyens soient en mesure de recourir aux institutions judiciaires pour trouver des solutions à leurs problèmes judiciaires. Si la loi a vocation à contribuer au développement humain, elle doit garantir l'accès à la justice ; sans ce dernier, les droits et devoirs qu'elle consacre tout comme les protections qu'elle confère, sont vides de sens. L'accès à la justice a été depuis 2000 une priorité du gouvernement malien, lorsqu'il a lancé un programme décennal aux fins d'une réforme du secteur judiciaire (PRODEJ - Programme Décennal de Développement de la Justice). Plus de dix ans après, le gouvernement affirme toujours son engagement en faveur de l'accès à la justice et est à mi-chemin d'un Plan Opérationnel 2010-2014 pour la réforme de la justice (PRODEJ 2010-2014) incluant, « l'amélioration de l'accessibilité à la justice » à titre de composante clé.

L'accès à la justice a une importance particulière pour les femmes, car il représente un outil vital pour combattre la discrimination et protéger les droits des plus vulnérables. La Politique Nationale Genre du Mali (PNG-Mali) reconnaît qu'un aspect crucial des efforts pour améliorer la situation des femmes est, « la consolidation de la démocratie et de l'état de droit au Mali par l'égalité d'accès et la pleine jouissance des droits fondamentaux pour les femmes et pour les hommes. » Ce rapport est le résultat d'un partenariat entre ABA ROLI et l'Association des Juristes Maliennes, une association professionnelle de femmes magistrates, avocates ainsi que d'autres juristes professionnels. Il examine dans quelle mesure la réforme du secteur judiciaire au Mali a réussi à fournir aux femmes un accès à la justice. Pour ce faire, le rapport opère une division de l'accès à la justice selon plusieurs composantes, les Éléments de l'Accès à la Justice, dont chacun est essentiel si les femmes sont en mesure et désireuses de recourir aux institutions judiciaires. Pour chaque élément, le rapport étudie dans quelle mesure les réformes au Mali ont permis aux femmes d'obtenir cet élément d'accès à la justice, et envisage quelles sont les mesures futures pouvant s'avérer nécessaires afin de remédier aux obstacles actuels à l'accès à la justice. Bien que le rapport traite de l'accès à la justice pour les femmes au Mali en général, il utilise trois études de cas – les violences conjugales, le divorce et la succession – afin d'illustrer son analyse.

Les Éléments de l'Accès à la Justice

1. Cadre Juridique : Les lois et réglementations établissent les droits et devoirs des citoyens et fournissent à ces derniers des mécanismes pour régler leurs problèmes judiciaires.

Le cadre juridique du Mali confère de nombreux droits importants aux femmes, comme illustré par le cadre juridique applicable aux violences conjugales et au divorce. Bien que la loi malienne n'analyse pas comme un crime la violence basée sur le genre, les auteurs peuvent être poursuivis pour plusieurs délits. Un divorce peut être obtenu sur la base du consentement mutuel des époux (qui nécessite une convention quant à la garde des enfants et la répartition des biens), en raison d'une absence prolongée de l'un des époux (plus de trois années) ou d'une faute commise par un conjoint. Lorsqu'une femme obtient le divorce, elle peut bénéficier d'une pension alimentaire et de dommages-intérêts en réparation du préjudice matériel ou affectif causé par la dissolution du mariage. La répartition des biens acquis durant le mariage dépendra du régime matrimonial choisi par les époux. La garde des enfants est attribuée à l'époux en faveur duquel le divorce est prononcé sauf s'il est établi qu'une autre disposition est plus respectueuse des intérêts de l'enfant.

Le Code des Personnes et la Famille adopté le 2 décembre 2011 a été une occasion manquée d'assurer une protection supplémentaire des droits des femmes, notamment en matière de succession. Le Code met en place, pour la première fois au Mali, un cadre juridique réglementant la succession (elle était auparavant régie exclusivement par les coutumes et traditions du défunt) et conférant des droits égaux aux hommes et aux femmes. Cependant, le Code accorde à

chaque citoyen le choix de décider si sa succession sera réglée conformément à ce cadre juridique ou dans le respect de préceptes religieux ou traditionnels, qui imposent souvent une discrimination vis-à-vis des femmes. Par ailleurs, lorsqu'un défunt n'a pas précisé le mode de répartition de sa succession, les tribunaux disposent d'un pouvoir discrétionnaire significatif pour continuer d'appliquer les principes traditionnels ou religieux. Par conséquent, désormais, en matière de succession, le principe est l'application de la coutume, sauf si le défunt a expressément manifesté sa volonté de voir son héritage dévolu autrement.

Le cadre juridique du Mali met à la disposition des citoyens plusieurs mécanismes pour résoudre leurs problèmes judiciaires. En matière pénale, comme les violences conjugales, l'Etat a la prérogative d'engager des poursuites en cas d'infraction, mais les victimes peuvent se constituer partie civile dans les procédures et obtenir que des dommages-intérêts soient mis à la charge de l'auteur condamné. En matière civile, comme le divorce ou la succession la partie lésée peut demander devant un tribunal le versement de dommages-intérêts ou toute autre réparation adéquate. En dehors du système judiciaire formel, il existe plusieurs institutions informelles notamment les autorités familiales, religieuses et gouvernementales locales qui s'impliquent dans la résolution de conflits juridiques. Bien que la plupart de ces autorités interviennent en dehors de la loi, le cadre juridique confère à certains acteurs locaux (chefs de quartier, village et fraction) le droit d'exercer une fonction de médiation dans les affaires civiles ou commerciales.

2. Connaissance du Droit : Les citoyens sont informés de leurs droits et devoirs, et des mécanismes à leur disposition pour résoudre leurs problèmes judiciaires.

L'impact des initiatives visant à généraliser une connaissance du droit par les femmes est réduit par les faibles taux d'alphabétisation et d'éducation (en 2009, le taux d'alphabétisation au Mali était de 27,7 % et de 19,8 % pour les femmes). Les efforts principaux de l'Etat pour favoriser la connaissance du droit sont réalisés par le Ministère de la Justice et la Direction Nationale de Promotion de la Femme du Ministère de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille, dont les objectifs politiques clés comprennent la promotion d'une sensibilisation des femmes à leurs droits juridiques. Cependant, par le passé, les efforts gouvernementaux ont été critiqués pour leur manque de coordination entre les ministères et les organisations de la société civile. L'adoption en novembre 2010 de la PNG-Mali, qui comprend un volet de sensibilisation aux droits, représente une occasion pour accroître la communication et la collaboration entre les ministères clés et les acteurs de la société civile.

Les organisations de la société civile jouent un rôle crucial dans la sensibilisation à la connaissance juridique, en particulier lors d'événements communautaires et de campagnes radiophoniques, qui est le media le plus accessible pour les femmes défavorisées. Cependant, il peut être regrettable que les campagnes de sensibilisation soient trop souvent axées sur Bamako ou d'autres zones urbaines, et qu'elles ne parviennent pas assez aux populations à la base dans les zones rurales. Il a donc été suggéré que le champ de bataille des campagnes de sensibilisation devrait être élargi, et devrait mettre l'accent sur l'amélioration de la connaissance du droit au niveau du quartier et du village, par exemple en recourant aux parajuristes au sein des communautés.

3. Conseil et Représentation: Les citoyens peuvent accéder au conseil et à la représentation nécessaires au règlement de leurs problèmes judiciaires.

Le Mali dispose de moins de 300 avocats, dont la grande majorité est installée dans la capitale à Bamako. En dépit de la rareté des avocats, la loi confère aux parties indigentes le droit de se faire assister par un avocat en matière civile ainsi que pénale. Selon une loi de 2001, un système d'assistance judiciaire devrait être administré par les Bureaux d'Assistance Judiciaire, mis en place auprès de chaque cour ou tribunal. Cependant, depuis la promulgation de cette loi, les Bureaux d'Assistance Judiciaire n'ont été établis que dans quelques juridictions. Afin d'obtenir une assistance judiciaire, un justiciable doit produire une longue liste de documents officiels, ce

qui s'avère une tâche bien difficile pour la majorité de la population du pays qui est en grande partie analphabète. Dans les affaires pénales, les avocats représentant les accusés indigents devant la Cour d'Assises reçoivent une commission modeste, mais se plaignent que cette somme versée est plus symbolique que rémunératrice. Le gouvernement a également promulgué les lois portant création de Bureaux d'Accueil et d'Orientation et de Centre d'Accès au Droit et à la Justice. Ils ont vocation à apporter un conseil aux justiciables concernant leurs droits de base et à les orienter ensuite vers les institutions ou intervenants susceptibles de pouvoir les aider à résoudre leurs problèmes judiciaires. Ces structures qui doivent également être installées dans chaque juridiction, ne le sont pas encore entièrement.

Le gouvernement du Mali est conscient de l'importance du conseil et de la représentation pour accéder à la justice. Le PRODEJ 2010-2014 prévoit l'établissement de Bureaux d'Assistance Judiciaire rattaché à chaque tribunal, ainsi que l'installation de Bureaux d'Accueil et d'Orientation et de Centres d'Accès au Droit et à la Justice. Cependant la mise en œuvre de ces réformes prendra du temps, et dans l'intervalle, l'action des organisations de la société civile, en particulier les cliniques juridiques, reste une source vitale de conseil et de représentation pour les femmes les plus défavorisées. De fait, les cours et tribunaux demeurent éloignés de nombreuses communautés, en particulier les zones rurales. La mise en œuvre d'un système d'assistance judiciaire devrait pour ce motif être combiné à des initiatives, par exemple des réseaux de parajuristes, fournissant un conseil et une représentation juridique au niveau de la communauté et en mesure d'orienter les justiciables vers les cours et les Bureaux d'Assistance Judiciaire.

4. Accès à une Institution Judiciaire : Il existe des institutions judiciaires, formelles ou informelles, qui sont abordables financièrement, accessibles et assurent un traitement des affaires dans des délais raisonnables.

Différents obstacles importants entravent l'accès au cours et tribunaux formels. Il n'y a habituellement qu'une seule juridiction de première instance (un Tribunal de Première Instance ou une Justice de Paix de Compétence Étendue) pour chaque cercle, et de nombreux justiciables, notamment dans les zones rurales, doivent parcourir des dizaines et parfois des centaines de kilomètres pour atteindre un tribunal. De plus, une majorité des affaires civiles comme pénales ne reçoivent pas de règlement définitif en première instance et imposent une ou plusieurs audiences devant la Cour d'Appel ou la Cour d'Assises. Le Mali ne dispose actuellement que de trois Cours d'Appel et certains justiciables sont contraints de voyager sur plus de 800 kilomètres pour y parvenir. Le coût du dépôt des demandes judiciaires, s'agissant tant des frais officiels que de la corruption, représente également un obstacle majeur à l'accès à la justice dans un pays où plus de la moitié de la population survit avec moins de 1,25 USD par jour. Le système d'assistance judiciaire, qui dispense les justiciables indigents du paiement des frais de justice, dépend de la mise en œuvre des Bureaux d'Assistance Judiciaire, dont l'installation doit encore intervenir dans la plupart des juridictions. S'il n'existe pas de statistiques fiables sur la durée moyenne des litiges civils ou pénaux au Mali, la lenteur de la justice, à savoir des affaires dont la résolution peut prendre des années, dissuade également nombre de justiciables d'engager une action judiciaire. Les femmes sont confrontées à des obstacles particuliers concernant l'accès aux tribunaux. Par exemple, le stigmate social implique que le fait de porter un conflit familial devant un tribunal est considéré comme « une déclaration de guerre » menaçant l'unité de la famille et de la communauté dans son ensemble. Les facteurs sociaux peuvent aussi avoir un impact négatif sur l'attitude des acteurs du secteur judiciaire à l'égard des affaires relatives aux droits des femmes.

Le gouvernement malien s'efforce à travers le PRODEJ 2010-2014 de lever les obstacles à l'accès aux cours et tribunaux. Par exemple, la construction prévue de nouvelles Cours d'Appel à Sikasso, Ségou et Gao rapprochera les juridictions d'appel de nombreux justiciables, pendant que la mise en place de Bureaux d'Assistance Judiciaire permettra aux personnes indigentes d'être dispensées des frais de justice. Cependant, si ces réformes sont cruciales, les cours et tribunaux resteront éloignés de nombreuses communautés et cela même après la mise en œuvre des réformes. En conséquence, la majorité des problèmes judiciaires devraient

vraisemblablement continuer d'être soumis aux autorités informelles, telles que les anciens de la famille, les *griots*, les dignitaires religieux et les représentants gouvernementaux locaux : le procès étant envisagé uniquement en dernier recours.

5. Procédure Equitable : Les institutions judiciaires, qu'elles soient formelles ou informelles, garantissent que les parties aient la possibilité d'exposer leur affaire et que les litiges soient jugés de manière impartiale et sans influence induite. Lorsque les affaires sont réglées par le biais d'une médiation, les parties prennent des décisions volontaires et éclairées aux fins d'un règlement.

Les cours et tribunaux du Mali accordent aux justiciables dans les procédures pénales et civiles la possibilité de présenter les preuves et arguments à l'appui de leurs prétentions. Cependant, la justice rendue par les cours et tribunaux est compromise par la corruption et le trafic d'influence. Les maigres salaires versés aux acteurs du secteur judiciaire peuvent être une cause importante de corruption. Cependant, ces mêmes acteurs du secteur judiciaire relèvent également que la corruption est un problème de culture et « qu'il n'y aura pas de solution définitive sans un changement de culture ». Cette culture persiste dans un environnement où très peu d'actes de corruption sont poursuivis par la justice pénale ou entraînent des sanctions professionnelles. Le fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature, qui est responsable de la discipline des magistrats, est critiqué au motif qu'il est laxiste et manque de la transparence (les décisions du Conseil ne sont pas rendues publiques et les procédures disciplinaires dépendent uniquement de l'initiative du Ministre de Justice). Le gouvernement envisage de réviser la composition et la procédure du Conseil Supérieur de la Magistrature afin d'accroître la transparence.

Les systèmes informels de justice ont tendance à recourir à la médiation pour résoudre les conflits. Cependant, le statut des femmes au Mali affecte leur capacité à négocier sur un pied d'égalité avec les autres parties, en particulier dans les affaires familiales. En outre, il existe une certaine pression sociale imposant aux parties d'accepter les solutions proposées par les autorités informelles. Par conséquent, le résultat de la médiation peut refléter les principes traditionnels, familiaux et religieux auxquels se réfèrent les acteurs informels pour le règlement des litiges. Ces principes ne respectent pas toujours les droits juridiques des femmes. Il est donc important de rechercher des moyens d'engager les systèmes informels afin que leurs décisions soient plus respectueuses des droits juridiques, en particulier des droits des femmes, tout en préservant les avantages des systèmes informels qui les rendent accessibles aux justiciables.

6. Décision Exécutoire : Les institutions judiciaires sont en mesure de faire exécuter leurs décisions, y compris en recourant à des sanctions.

Les décisions des cours et tribunaux sont exécutées par un officier de justice ministériel (appelé huissier de justice). En cas de difficulté concernant l'exécution d'un jugement, l'huissier de justice peut demander l'intervention de la force publique et peut même déposer plainte contre le débiteur devant un tribunal). Cependant, en l'absence d'une coopération de la partie ayant perdu, plusieurs obstacles s'opposent à l'exécution des jugements des tribunaux. Il existe en outre des frais importants associés à l'exécution, comme les honoraires versés aux huissiers de justice (habituellement 10 % du montant recouvré) et, si leur intervention s'avère nécessaire, aux officiers de police judiciaire. La corruption et le trafic d'influence empêchent souvent également l'exécution des décisions contre les personnes influentes ou fortunées. Au sein du système informel, il existe une certaine pression morale s'exerçant sur les parties afin qu'elles se conforment aux règlements auxquels sont parvenus les acteurs des autorités familiales, religieuses ou du gouvernement local. Cependant, en l'absence de force exécutoire (pouvoir de coercition) attachée à leurs décisions, les accords ne sont souvent pas observés, et les mêmes litiges se reproduisent.

Introduction

L'accès à la justice requiert que tous les citoyens soient en mesure de recourir aux institutions judiciaires pour trouver des solutions à leurs problèmes judiciaires courants. Si la loi a vocation à contribuer au développement humain, elle doit garantir l'accès à la justice ; sans ce dernier, les droits et devoirs qu'elle consacre tout comme les protections qu'elle confère, sont vides de sens. En 2000, le gouvernement malien et ses partenaires internationaux ont lancé un programme sur dix ans pour une réforme du secteur judiciaire, dit Programme Décennal de Développement de la Justice [ci-après PRODEJ], afin de « renforcer l'ancrage de l'état de droit, garantir la paix sociale et promouvoir le développement du Mali ». ¹ Le PRODEJ reconnaît l'importance de l'accès à la justice, qu'il décrit comme « un droit fondamental qui détermine l'exercice de tous les autres droits. » ² Quelque douze ans plus tard, le gouvernement Malien continue de s'engager fermement envers la réforme de la justice. En 2009, il a adopté un Plan Opérationnel 2010-2014 pour le PRODEJ [ci-après PRODEJ 2010-2014], incluant « l'amélioration de l'accessibilité à la justice » à titre de composante clé. ³

L'accès à la justice au Mali a une importance particulière pour les femmes, car il représente un outil vital pour combattre la discrimination et protéger les droits des plus vulnérables. La Politique Nationale Genre du Mali [ci-après PNG-Mali] reconnaît qu'un aspect crucial des efforts visant à l'amélioration du statut des femmes est, « la consolidation de la démocratie et de l'état de droit au Mali par l'égalité d'accès et la pleine jouissance des droits fondamentaux pour les femmes et pour les hommes. » ⁴ Ce rapport, qui résulte d'un partenariat entre ABA ROLI et l'Association des Juristes Maliennes [ci-après AJM], une association professionnelle de femmes magistrates, avocates ainsi que d'autres juristes professionnels, examine dans quelle mesure la réforme du secteur judiciaire au Mali a réussi à fournir aux femmes un accès à la justice.

Ce rapport opère une division de l'accès à la justice selon plusieurs composantes, les Éléments de l'Accès à la Justice, dont chacun est essentiel si les citoyens sont en mesure et désireux de recourir aux institutions judiciaires. Pour chaque élément, le rapport étudie dans quelle mesure les réformes au Mali ont permis aux femmes d'obtenir cet élément d'accès à la justice, et envisage quelles sont les mesures futures pouvant s'avérer nécessaires afin de remédier aux obstacles actuels. Les Éléments de l'Accès à la justice sont décrits dans le tableau ci-dessous.

¹ PROGRAMME DECENNAL DE DEVELOPPEMENT DE LA JUSTICE, LES OBJECTIFS DE LA REFORME, *disponible sur* http://www.justicemali.org/index.php?option=com_content&view=article&id=87&Itemid=66.

² *Id.*

³ PROGRAMME DECENNAL DE DEVELOPPEMENT DE LA JUSTICE, PLAN OPERATIONNEL 2010-2014 p. 5 [ci-après PRODEJ 2010-2014]

⁴ MINISTERE DE LA PROMOTION DE LA FEMME, DE L'ENFANT ET DE LA FAMILLE, POLITIQUE NATIONALE GENRE p. 62 (2010) [ci-après PNG-MALI]

Les Éléments de l'Accès à la Justice	
<i>Cadre Juridique</i>	Les lois et réglementations établissent les droits et devoirs des citoyens et fournissent à ces derniers des mécanismes pour régler leurs problèmes judiciaires.
<i>Connaissance du Droit</i>	Les citoyens sont informés de leurs droits et devoirs, et des mécanismes à leur disposition pour résoudre leurs problèmes judiciaires.
<i>Conseil et Représentation en Matière Légale</i>	Les citoyens peuvent accéder au conseil et à la représentation nécessaires au règlement de leurs problèmes judiciaires.
<i>Accès à une Institution Judiciaire</i>	Il existe des institutions judiciaires, formelles ou informelles, qui sont abordables financièrement, accessibles et assurent un traitement des affaires dans des délais raisonnables.
<i>Procédure Equitable</i>	Les institutions judiciaires, qu'elles soient formelles ou informelles, garantissent que les parties aient la possibilité d'exposer leur affaire et que les litiges soient jugés de manière impartiale et sans influence indue. Lorsque les affaires sont réglées par le biais d'une médiation, les parties prennent des décisions volontaires et éclairées aux fins d'un règlement.
<i>Décision Exécutoire</i>	Les institutions judiciaires sont en mesure de faire exécuter leurs décisions, y compris en recourant à des sanctions.

À la lecture de ce tableau, vous remarquerez que les trois derniers éléments d'accès à la justice traitent tant du système judiciaire formel, à savoir les institutions établies par l'Etat pour appliquer et exécuter les lois, que du système informel, composé des institutions qui bien qu'elles ne soient pas sanctionnées par l'Etat, jouent un rôle dans le règlement des litiges entre les citoyens. Dans bien des pays, y compris le Mali, parce que les systèmes informels sont des acteurs essentiels pour résoudre les différends, une analyse de l'accès à la justice ne serait pas complète sans une discussion sur la mesure selon laquelle les systèmes informels permettent aux citoyens de faire valoir leurs droits légaux.

Présentation du Mali

Contexte historique

Le Mali est situé au centre de l'Afrique de l'Ouest, avec une superficie de 1 240 238 km² et une population estimée à 14 500 000 personnes. Il a sept pays limitrophes : l'Algérie au Nord, la Côte d'Ivoire et la Guinée au Sud-ouest, le Burkina Faso et le Niger à l'Est, et le Sénégal et la Mauritanie à l'Ouest.

La population malienne est composée de nombreuses ethnies différentes, dont les principaux groupes sont les Bambaras, les Peulhs, les Sarakolés, les Sonraïs, les Touaregs, les Maures, les Senoufos, les Bobos et les Dogons. Bien que le français soit la langue officielle du pays, la majorité de la population parle le bambara et chaque groupe ethnique a aussi sa propre langue. Plus des trois-quarts de la population pratiquent l'Islam (en majorité l'Islam sunnite), le reste du pays étant divisé entre chrétiens (catholiques et protestants) et quelques rares animistes.

Ancienne colonie française, quand le Mali portait alors le nom de Soudan français, il a accédé à l'indépendance le 22 septembre 1960, après la création d'une brève fédération avec le Sénégal. Modibo Keita, premier président du nouveau pays, a proclamé un système à parti unique, d'idéologie socialiste. En 1968, Keita a été renversé par un groupe d'officiers militaires dirigé par le Lieutenant Moussa Traoré, qui a instauré une dictature. En 1991, à la suite d'une période prolongée de troubles civils, le régime de Traoré a été renversé par un coup d'état militaire mené par le Lieutenant-Colonel Amadou Toumani Touré. Après une période de transition, Alpha Oumar Konaré a été investi comme président et a dirigé le pays pendant deux mandats de cinq ans. Touré lui a succédé en tant que président, dont le mandat arrivera à son terme en 2012.

En dépit de deux décennies de stabilité politique, le Mali reste parmi les pays les moins développés du monde. Sur le tout dernier Indice de Développement Humain du Programme des Nations Unies pour le Développement [ci-après PNUD], le Mali se classe 175^{ème} sur 187 pays.⁵ Les femmes sont les plus touchées par cette absence de développement : selon une étude de 2007, 70 % des femmes ont un revenu inférieur au salaire minimum (27 000 FCFA – environ 60 USD)⁶ contre 30 % pour les hommes.⁷

Contexte politique et légal

Institutions politiques nationales

Trois institutions se partagent le pouvoir au Mali : l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Le pouvoir exécutif est exercé par le président de la république, qui est élu pour un mandat de cinq ans. Le président nomme le premier ministre et, sur proposition du premier ministre, les autres membres du gouvernement. Ce gouvernement, dirigé par le premier ministre, détermine ensuite et conduit la politique de l'Etat. L'Assemblée Nationale exerce le pouvoir législatif, et ses membres, les députés, sont élus au suffrage universel pour un mandat de cinq ans. L'Assemblée Nationale vote les lois du Mali, lesquelles régissent une liste de matières délimitées par la Constitution, notamment les garanties fondamentales accordées aux citoyens, la nature des crimes et délits, les droits civils, l'état et la capacité des personnes, le mariage et les successions.⁸ Après

⁵ PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT, RAPPORT SUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN 2011 p. 129 (2011)

⁶ Dans ce rapport, les Francs CFA sont convertis aux dollars au taux de change moyen pour la période quand nos interviews ont été menées (USD 1.00 = CFA 447.5).

⁷ PNG-MALI p. 31.

⁸ CONSTITUTION DE LA REPUBLIQUE DU MALI art. 70 (adoptée le 12 janvier 1992) [ci-après CONST.]

l'adoption d'une loi par l'Assemblée Nationale, le président doit la promulguer dans un délai de quinze jours et suivant sa promulgation, la loi entre en vigueur. Cependant, le président peut également demander un nouvel examen de la loi par l'Assemblée Nationale, ou de certaines de ses dispositions, lors d'une seconde lecture. Les lois maliennes sont organiques ou ordinaires. Les lois ordinaires sont votées suivant une majorité simple de l'Assemblée Nationale, alors que les lois organiques ne peuvent être promulguées tant que leur conformité à la Constitution n'est pas validée par la Cour Constitutionnelle.⁹ Les questions s'inscrivant hors du domaine législatif sont réglementaires par nature, et peuvent être tranchées suivant décret du président et de son gouvernement.

Institutions du gouvernement local

Le Mali a adopté le concept de décentralisation : l'effort de déléguer les pouvoirs politiques et financiers du gouvernement central aux acteurs locaux. Le Mali compte huit régions (Kayes, Koulikoro, Sikasso, Ségou, Mopti, Gao, Tombouctou, Kidal), ainsi que le district de Bamako qui a un statut particulier. Chaque région est composée de cercles, qui à leur tour comportent des communes (communes urbaines pour les zones urbaines et communes rurales pour les zones rurales). Chaque commune est dotée d'une sous-division finale, appelée le quartier dans les communes urbaines et le village ou la fraction dans les communes rurales (les villages se trouvent dans les communes dont la population est sédentaire, les fractions au sein des communautés nomades). Les régions sont gouvernées par un conseil régional, composé de représentants élus par chaque conseil de cercle. Les conseils de cercle sont élus selon un scrutin secret par les conseils communaux, lesquels sont élus par la population de la commune et sont dirigés par un maire. Les quartiers, villages et fractions sont administrés par un chef de quartier, de village ou de fraction. Les chefs de village ou de fraction sont choisis par un conseil de village ou de fraction, qui est élu par la population locale. Les chefs de quartiers sont désignés par le conseil communal. Le district spécial de Bamako se divise en six communes, chacune étant dirigée par un maire élu. Les communes de Bamako sont divisées en quartiers.

Chaque échelon de la décentralisation – région, cercle, et commune – est une entité financièrement autonome, habilitée à formuler et mettre en œuvre sa propre politique. Cependant, à chaque niveau il y a aussi un représentant du gouvernement central chargé d'assurer la cohérence et l'harmonie entre les initiatives de l'Etat et celles des institutions décentralisées (pour les cercles, cette personne est un préfet et dans les communes un sous-préfet).

Institutions judiciaires

La **Cour Constitutionnelle** est chargée du contrôle de la constitutionnalité des lois et elle est la garante des droits fondamentaux et des libertés publiques. Elle est également compétente quant aux conflits opposant les institutions de l'Etat et les questions relatives aux élections présidentielles et législatives ainsi qu'aux référendums.¹⁰ La Cour Constitutionnelle compte neuf membres (conseillers) qui exercent un mandat de sept ans, renouvelable une seule fois. Le président nomme trois des membres de la Cour (deux au minimum doivent être des juristes) ; trois sont nommés par le président de l'Assemblée Nationale (au minimum deux juristes) ; et trois sont des magistrats désignés par leurs pairs.¹¹

La **Cour Suprême** est la plus haute juridiction concernant les questions administratives et judiciaires. La section judiciaire de la Cour Suprême contrôle la légalité des décisions des tribunaux et juge si les lois maliennes ont été correctement interprétées et appliquées. La section

⁹ CONST. art. 70

¹⁰ *Id.* art. 86

¹¹ *Id.* art. 91

judiciaire se divise selon cinq chambres : deux chambres civiles et une chambre criminelle, une chambre sociale et une chambre commerciale. Chaque chambre doit siéger selon un collège minimum de trois magistrats.

La **Cour d'Appel** connaît des décisions des tribunaux statuant en premier ressort à savoir les Tribunaux de Première Instance et les Justices de Paix à Compétence Étendue. La Cour d'Appel siège habituellement selon un collège de trois juges, qui examinera à nouveau tant les éléments de fait que le fondement juridique de la décision de première instance. La Cour d'Appel est également le siège de la **Cour d'Assises**, une juridiction criminelle seule compétente en matière de crimes. La Cour d'Assises statue selon des formations comptant trois magistrats de la Cour d'Appel et un jury de quatre citoyens. Le vote par ces formations est à la majorité simple.

Les **Tribunaux de Première Instance** [ci-après les TPI] entendent les affaires civiles en premier ressort ainsi que les appels pour les affaires dont la valeur est inférieure à un certain montant. Ils statuent également sur les infractions pénales recevant la classification de délit. Un juge unique statue habituellement sur les affaires portées devant le TPI, mais il est assisté d'un procureur et d'un juge d'instruction. Les **Justices de Paix à Compétence Étendue** [ci-après JPCE] ont la même compétence que les TPI. Cependant, les JPCE ne comportent qu'un juge unique, assumant les rôles de juge du siège, procureur et juge d'instruction.

Le Mali compte plusieurs juridictions spécialisées, notamment un Tribunal du Travail, des Tribunaux de Commerce, des Tribunaux pour Enfants et des Tribunaux Administratifs.

Populations Clés et Problèmes de Justice

Les femmes au Mali sont victimes de plusieurs violations de leurs droits et les obstacles auxquels elles sont confrontées pour obtenir un accès à la justice sont dans chaque cas différents. Une femme qui entend engager des poursuites contre l'auteur de violences basées sur le genre doit faire face à des difficultés différentes d'une personne qui tente d'obtenir l'exécution d'un contrat pour l'achat d'un terrain. Ce rapport choisit pour ce motif de faire usage de trois cas particuliers – les violences conjugales, le divorce et la succession, à titre de test quant à l'accès à la justice au Mali. Il évalue ainsi les difficultés particulières auxquelles les femmes sont confrontées pour obtenir un accès à la justice dans ces situations, et s'efforce d'utiliser cette analyse pour en tirer des leçons d'ordre plus général concernant l'accès des femmes à la justice au Mali. Ci-dessous, nous proposons une brève définition de chaque affaire ainsi qu'un exemple concret des préjudices qu'elle peut entraîner.

Violences conjugales : Une femme ou une jeune fille fait l'objet d'abus physiques, sexuels ou psychologiques par un époux ou partenaire, ou par d'autres membres de la famille. Le rapport ne traite pas des efforts entrepris pour obtenir justice contre les auteurs de mutilations génitales féminines.

« Mon mari est alcoolique et d'une violence incontrôlée. Un jour, après il m'a autorisé à aller voir ma sœur, la route de Koulikoro était bloquée en raison du passage d'une délégation officielle. Rentrée tard à la maison, je me suis faite refouler donc je me suis réfugiée au domicile du frère de mon mari... Il a été obligé de me libérer au bout de quelques temps car mon mari se droguait et venait me battre. C'est alors que je me suis rendue auprès de mes parents. » Awa, personne interviewée.

Divorce : Une femme doit décider de demander ou non le divorce. Elle s'inquiète du fait que si elle agit en ce sens ou si son mari décide de demander le divorce, elle ne sera pas capable de subvenir à ses besoins et elle se verra refuser de voir ses enfants.

« J'étais dans une situation qui empirait de jour en jour. J'ai été mariée pendant quatre ans, et j'ai supporté de longues années de souffrance, de faim, d'indifférence, de maltraitance de la part de mon mari et de sa famille. Je viens d'obtenir le divorce. Le tribunal a prononcé le divorce aux torts réciproques de mon mari et de moi-même. Je ne comprends pas, car au cours de l'audience j'ai dit au tribunal tous les abus et souffrances que j'ai endurés dans mon foyer. Je pense que les rôles ont été inversés au tribunal, et je n'arrive pas à comprendre comment j'ai pu perdre ce procès après tant de souffrances. » Kady, personne interviewée.

Succession : Une femme cherche à obtenir une quote-part équitable de la succession d'un parent, et ne souhaite pas que cette part soit réduite simplement en raison de son genre.

« Je peux vous donner l'exemple d'une femme que j'ai aidée moi-même à porter plainte devant le tribunal. J'ai même son numéro sur mon portable. Cette femme a perdu son mari et, malgré le fait qu'elle avait le droit à sa propre partie de l'héritage, le frère de son mari – nommé par la tradition comme chef de sa famille après la mort de son frère – a pris tous les biens de la famille. J'ai même dû l'aider à se rendre au tribunal, en lui donnant l'argent nécessaire pour le faire ». Magistrat interviewé.

Mali: Les Éléments de l'Accès à la Justice

Élément I. Cadre Juridique

Les lois et réglementations établissent les droits et devoirs des citoyens et fournissent à ces derniers des mécanismes pour régler leurs problèmes judiciaires.

Conclusion

Le cadre juridique du Mali confère de nombreux droits importants aux femmes, comme illustré par le cadre juridique applicable aux violences conjugales et au divorce. Bien que la loi malienne n'analyse pas comme un crime la violence basée sur le genre, les auteurs peuvent être poursuivis pour plusieurs délits. Un divorce peut être obtenu sur la base du consentement mutuel des époux (qui nécessite une convention quant à la garde des enfants et la répartition des biens), en raison d'une absence prolongée de l'un des époux (plus de trois années) ou d'une faute commise par un conjoint. Lorsqu'une femme obtient le divorce, elle peut bénéficier d'une pension alimentaire et de dommages-intérêts en réparation du préjudice matériel ou affectif causé par la dissolution du mariage. La répartition des biens acquis durant le mariage dépendra du régime matrimonial choisi par les époux. La garde des enfants est attribuée à l'époux en faveur duquel le divorce est prononcé sauf s'il est établi qu'une autre disposition est plus respectueuse des intérêts de l'enfant.

Le Code des Personnes et la Famille adopté le 2 décembre 2011 a été une occasion manquée d'assurer une protection supplémentaire des droits des femmes, notamment en matière de succession. Le Code met en place, pour la première fois au Mali, un cadre juridique réglementant la succession (elle était auparavant régie exclusivement par les coutumes et traditions du défunt) et conférant des droits égaux aux hommes et aux femmes. Cependant, le Code accorde à chaque citoyen le choix de décider si sa succession sera réglée conformément à ce cadre juridique ou dans le respect de préceptes religieux ou traditionnels, qui imposent souvent une discrimination vis-à-vis des femmes. Par ailleurs, lorsqu'un défunt n'a pas précisé le mode de répartition de sa succession, les tribunaux disposent d'un pouvoir discrétionnaire significatif pour continuer d'appliquer les principes traditionnels ou religieux. Par conséquent, désormais, en matière de succession, le principe est l'application de la coutume, sauf si le défunt a expressément manifesté sa volonté de voir son héritage dévolu autrement.

Le cadre juridique du Mali met à la disposition des citoyens plusieurs mécanismes pour résoudre leurs problèmes judiciaires. En matière pénale, comme les violences conjugales, l'Etat a la prérogative d'engager des poursuites en cas d'infraction, mais les victimes peuvent se constituer partie civile dans les procédures et obtenir que des dommages-intérêts soient mis à la charge de l'auteur condamné. En matière civile, comme le divorce ou la succession la partie lésée peut demander devant un tribunal le versement de dommages-intérêts ou toute autre réparation adéquate. En dehors du système judiciaire formel, il existe plusieurs institutions informelles notamment les autorités familiales, religieuses et gouvernementales locales qui s'impliquent dans la résolution de conflits juridiques. Bien que la plupart de ces autorités interviennent en dehors de la loi, le cadre juridique confère à certains acteurs locaux (chefs de quartier, village et fraction) le droit d'exercer une fonction de médiation dans les affaires civiles ou commerciales.

Analyse

Le cadre juridique décrit les lois et réglementation sur lesquels peuvent s'appuyer les citoyens pour protéger leurs droits. Il définit le contenu et la portée des droits, et offre aux citoyens la possibilité d'engager des procédures judiciaires pour régler leurs problèmes judiciaires. Un cadre juridique exhaustif est un préliminaire essentiel de l'accès à la justice : si la loi n'accorde pas de

droits aux citoyens vulnérables, et la possibilité de les faire valoir, ils ne disposeront d'aucune protection en cas d'abus par des acteurs plus puissants.

Droits et Devoirs

Nous débutons notre analyse du cadre juridique par un examen des droits et obligations que la loi accorde aux femmes maliennes. Il n'est pas possible d'entreprendre ici une analyse exhaustive de l'ensemble des droits et obligations conférés par la loi. Nous nous limitons donc à une discussion sur nos trois études de cas sur les droits des femmes – les violences conjugales, le divorce et la succession – et nous envisageons les droits dont disposent les femmes dans chaque cas. Nous espérons que cette analyse apportera une meilleure compréhension sur la portée de la protection accordée par le cadre juridique du Mali aux droits des femmes.

Le Mali n'a pas de dispositions spécifiques interdisant les violences contre les femmes. Les victimes de violences basées sur le genre, comme les violences conjugales, ne peuvent qu'espérer que les auteurs soient poursuivis pour d'autres infractions de violence. Les infractions pertinentes, à commencer par les plus graves, sont l'homicide¹²; le viol¹³; l'attentat à la pudeur¹⁴; les coups et blessures¹⁵ et les menaces¹⁶. L'abus commis par un époux constitue également un motif valable de divorce, bien que les juges saisis d'une telle requête soient connus pour avoir accordé le divorce en faveur du mari de la victime, estimant qu'engager une procédure contre son mari représentait une faute considérée comme une cause de divorce.

Le cadre juridique applicable au divorce et à la succession est tout récemment sorti d'une période d'incertitude. En 1996, afin de garantir une meilleure protection juridique aux femmes en matière familiale, le gouvernement a lancé des consultations sur un nouveau Code des Personnes et de la Famille [ci-après Code de la Famille]. Ce processus a abouti en août 2009, à l'adoption d'un nouveau Code de la Famille par l'Assemblée Nationale. Le nouveau Code a été favorablement accueilli par les groupes de la société civile, qui se sont félicités de l'impact positif qu'il aurait sur les droits des femmes (par exemple, le Code a porté l'âge minimum du mariage pour les femmes de 15 à 18 ans et a supprimé l'obligation pour une femme d'obéir à son mari).¹⁷

Le Code de la Famille de 2009 n'est jamais entré en vigueur. Son adoption par l'Assemblée Nationale a suscité des mouvements de protestation de la part de ceux qui estimaient que ses dispositions étaient contraires aux valeurs de l'Islam. En conséquence, le Président Touré a décidé, pour « la quiétude et la paix sociale », de ne pas promulguer la loi nouvelle, mais de la renvoyer en seconde lecture devant l'Assemblée Nationale.¹⁸ L'Assemblée Nationale a mis en place une commission, composée de députés et de représentants du Haut Conseil Islamique du

¹² LOI PORTANT CREATION DU CODE PENAL arts. 199-202 (Loi N°. 01-79, 20 août 2001) [ci-après CODE PENAL]

¹³ *Id.* art. 226

¹⁴ *Id.* art. 225

¹⁵ *Id.* arts. 207-208

¹⁶ *Id.* art. 222

¹⁷ PROJET DE LOI PORTANT CREATION DU CODE DES PERSONNES ET DE LA FAMILLE AVANT L'AMENDEMENT arts. 282 (âge légal du mariage); 311 (obéissance) [ci-après PREMIERE VERSION DU CODE DE LA FAMILLE]

¹⁸ Discours du Président Amadou Toumani Touré à l'Occasion du Renvoi du Code de la Famille en Seconde Lecture (27 août 2009) dans COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, ASSEMBLEE NATIONALE, RAPPORT SUR LE PROJET DE LOI PORTANT CODE DES PERSONNES ET DE LA FAMILLE (déc. 2011) [ci-après RAPPORT DES COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES]

Mali, afin de trouver un accord sur les amendements législatifs.¹⁹ Ces amendements, qui sont discutés en détail ci-après car ils ont trait au divorce et à la succession, ont écarté plusieurs des aspects positifs de la loi de 2009 (par exemple, l'âge minimum du mariage pour les femmes n'a été porté qu'à 16 ans, contre 18 pour les hommes, et l'obligation d'obéissance de la femme à l'égard de son mari a été maintenue). Le Code amendé a fait l'objet d'une adoption le 2 décembre 2011 par l'Assemblée Nationale et d'une promulgation par le Président Touré le 16 janvier 2012.

Les droits relatifs au mariage et au divorce au Mali doivent être discutés au regard du nouveau Code de la Famille.²⁰ Les mariages au Mali peuvent être religieux ou civils.²¹ Un mariage civil est célébré devant un représentant de l'Etat, conformément aux formalités requises par la loi. Un mariage religieux a lieu devant un dignitaire religieux, comme un imam ou un prêtre. Jusqu'à l'adoption et la promulgation du nouveau Code, un mariage religieux n'avait aucune signification juridique et n'accordait aucun droit juridique aux époux. La dissolution des mariages religieux, y compris le divorce, était par conséquent administrée en grande partie par les chefs religieux. Le nouveau Code de la Famille accorde une reconnaissance légale aux mariages religieux (du moins ceux qui sont célébrés après l'entrée en vigueur du Code) et confère aux parties d'un mariage religieux exactement les mêmes droits et devoirs découlant d'un mariage civil.²² La décision accordant un statut juridique aux mariages religieux résulte d'un amendement à la version 2009 du Code et avait vocation à traiter la question du nombre important de mariages religieux célébrés au Mali.²³

Le nouveau Code de la Famille prévoit trois causes différentes de divorce : consentement mutuel, la rupture de la vie commune et faute de l'époux. Un divorce par consentement mutuel doit comporter une convention quant à la liquidation des biens du ménage et la garde des enfants.²⁴ Un divorce peut être obtenu au motif d'une rupture de la vie commune lorsque le couple a vécu séparément pendant trois ans, ou lorsqu'un des époux est incapable d'honorer ses devoirs conjugaux.²⁵ Une action en divorce pour faute d'un époux est une procédure civile, engagée en vertu des dispositions du Code de Procédure Civile.²⁶ Après le dépôt de la demande par le plaignant, le tribunal est tenu d'organiser une tentative de conciliation des parties.²⁷ Si l'affaire est renvoyée devant le tribunal pour être jugée, un divorce peut être obtenu sur la base des motifs suivants : l'adultère du conjoint ; les excès, les sévices et injures graves rendant la vie conjugale impossible ; la condamnation de l'un des époux à une peine afflictive et infamante ; l'alcoolisme invétéré ou la toxicomanie ; ou un manquement à un engagement substantiel.²⁸ Une femme peut également former une demande de divorce lorsque son époux refuse de subvenir à

¹⁹ LOI PORTANT CREATION DU CODE DES PERSONNES ET DE LA FAMILLE art. 282 (âge légal du mariage) ; art. 311 (obéissance) (Loi N°. 09-38/ANRM, 3 août 2009) [ci-après CODE DE LA FAMILLE DEFINITIF]

²⁰ Noter que le mariage soit civil ou religieux, la loi malienne autorise les mariages polygames. Lorsqu'un mariage est célébré, les époux choisissent un régime matrimonial monogame ou polygame. Les parties sont liées par ce choix, sauf si un mari monogame décidé, avec le consentement exprès de sa femme, de changer le régime pour la polygamie. CODE DE LA FAMILLE DEFINITIF art. 302.

²¹ *Id.* art. 291-300

²² *Id.* art. 300-1-300-6

²³ RAPPORT DES COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES p. 5/6

²⁴ CODE DE LA FAMILLE DEFINITIF art. 335

²⁵ *Id.* arts. 320, 343. Si, cependant, une épouse établit que le divorce aurait des conséquences matérielles et affectives exceptionnellement graves, soit pour cette épouse, en raison de son âge et de la durée du mariage ou pour les enfants, le juge rejette la requête. *Id.* art. 346

²⁶ *Id.* art. 323

²⁷ *Id.* art. 349

²⁸ *Id.* art. 347

ses besoins indispensables (nourriture, habillement, logement) et soins médicaux.²⁹ Le Code de la Famille ne contient pas de définition plus spécifique de chacun de ces motifs, et les tribunaux adoptent parfois des interprétations défavorables aux femmes. Par exemple, les maris sont parfois autorisés à se fonder sur des désaccords mineurs pour justifier un divorce sur la base d'excès, de sévices, ou d'injures graves.

Il y a plusieurs conséquences d'un divorce ordonné par un tribunal (au lieu de celui obtenu suivant le consentement des parties). La garde des enfants mineurs est confiée à l'époux au profit duquel le divorce est prononcé à moins que l'intérêt des enfants impose que la garde soit confiée à l'autre époux ou à une tierce personne.³⁰ Une femme qui obtient le divorce contre son mari a droit à une pension alimentaire pendant une période maximum de cinq ans.³¹ Le juge peut également allouer à l'époux ayant obtenu un divorce pour faute des dommages-intérêts pour le préjudice matériel et affectif causé par la dissolution du mariage. Les frais d'une action en divorce sont mis à la charge de l'époux contre lequel le divorce est prononcé, et les torts partagés impliquent le partage des frais.³² La distribution des biens dépend du régime matrimonial, le cadre juridique régissant la détention des biens matrimoniaux. Le nouveau Code de la Famille prévoit trois régimes différents : la séparation de biens, la communauté universelle et la communauté réduite aux acquêts.³³ Le régime matrimonial est celui de la séparation des biens pour tous les mariages sauf lorsque les parties à un mariage monogame optent pour un autre régime par contrat.³⁴ Le Code permet également aux parties à un mariage monogame de créer leurs règles propres pour la distribution des biens.³⁵

Avant l'adoption du nouveau Code de la Famille, le Mali ne disposait pas de cadre juridique régissant la succession. Les patrimoines faisaient l'objet d'une distribution conformément aux principes traditionnels et religieux des parties et les tribunaux saisis d'affaires de succession étaient aidés d'assesseurs compétents en matière de doctrine traditionnelle et religieuse.³⁶ Bien que le contenu des doctrines religieuses et traditionnelles varie de manière significative en fonction de la région et des parties concernées, les règles portant sur la distribution de la succession imposent souvent une discrimination aux dépens des femmes. Le nouveau Code de la Famille vient combler une lacune du cadre juridique du Mali en décrivant les règles stipulant la manière dont les successions doivent être distribuées, et qui n'imposent aucune discrimination contre les femmes bénéficiaires (par exemple, en l'absence d'un époux survivant, les enfants des défunts ou leurs descendants héritent « sans distinction quant au sexe »).³⁷ Cependant, le Code accorde à chaque personne l'option de choisir si sa succession fera l'objet d'une distribution conformément aux règles nouvelles ou selon les principes religieux ou traditionnels. Par conséquent, les règles du Code ne sont pas applicables à une personne qui a « manifesté par écrit ou par devant témoins sa volonté de voir son héritage dévolu autrement ».³⁸ En outre le nouveau Code énonce que ses règles ne seront également pas applicables à une personne dont la religion ou la tradition est « établie par écrit, par témoignage, par le vécu ou la commune renommée ».³⁹ Il s'agit là d'une modification significative par rapport à la version du Code de 2009, laquelle obligeait un choix explicite du défunt pour l'application des principes religieux ou

²⁹ CODE DE LA FAMILLE DEFINITIF art. 347

³⁰ *Id.* art. 364

³¹ *Id.* art. 363

³² *Id.* art. 327

³³ *Id.* art. 380

³⁴ *Id.* art. 383

³⁵ *Id.* art. 380

³⁶ Une pratique autorisée par la loi. LOI PORTANT REORGANISATION JUDICIAIRE art. 17 (Loi N°. 88/39/AN/RM, 5 avril 1988).

³⁷ CODE DE LA FAMILLE DEFINITIF art. 770

³⁸ *Id.* art. 748

³⁹ *Id.*

traditionnels, et met les doctrines traditionnelle et religieuse sur « un pied d'égalité » avec le cadre juridique du Code, afin qu'elles ne soient plus « exceptionnelles ou secondaires.»⁴⁰ Par conséquent, si le cadre juridique du nouveau Code est le bienvenu, il ne propose qu'une protection partielle aux héritiers femmes, et à moins que le défunt n'ait explicitement indiqué son souhait quant au mode de distribution de ses biens, les tribunaux disposent d'un pouvoir discrétionnaire important pour continuer d'appliquer les principes traditionnels et religieux susceptibles d'entraîner une discrimination envers femmes.

Mécanismes de règlement des problèmes judiciaires

Les mécanismes utilisés pour le règlement des problèmes judiciaires au Mali diffèrent selon l'application des lois civiles ou pénales. Deux types d'actions résultent de la commission d'une infraction pénale (comme un acte de violence conjugale), à savoir l'action publique et l'action civile.⁴¹ L'action publique est la procédure engagée par l'Etat pour le maintien de l'ordre public. Une action civile est introduite par une personne ayant subi un préjudice en conséquence d'une infraction, pour lequel elle sollicite des dommages-intérêts correspondant au préjudice enduré. Lorsqu'une action publique est engagée, une victime avec le droit à une action civile peut se joindre à la procédure en tant que partie civile. Elle a ensuite le droit de participer aux débats. Une action civile peut également être engagée indépendamment de l'action publique, lorsqu'elle est traitée comme une affaire civile, mais elle est reportée jusqu'à ce que l'action publique ait reçu un règlement définitif.⁴²

Une action publique est habituellement engagée lorsqu'un Officier de Police Judiciaire ou un Procureur est informé de la commission d'une infraction, par exemple à la suite d'une plainte de la victime. L'Officier de Police Judiciaire, sous le contrôle du Procureur, utilise ses pouvoirs d'investigation pour rassembler les preuves et identifier les auteurs présumés. Le Procureur décide ensuite du classement sans suite ou du renvoi devant le juge compétent. Il existe trois catégories d'infractions au Mali. Les infractions les plus graves sont les crimes, suivis des délits et enfin des infractions mineures qui sont les contraventions.⁴³ Pour les infractions dont le procureur estime qu'elles constituent des crimes, il doit déférer l'affaire devant un juge d'instruction, un magistrat indépendant chargé de diligenter l'enquête sur l'infraction. Le renvoi devant un juge d'instruction est optionnel pour les délits et les infractions mineures et le Procureur peut transférer directement ces affaires devant un tribunal pour qu'elles soient jugées (les délits sont jugés devant les TPI ou les JPCE, les infractions mineures sont statuées devant les Tribunaux de Simple Police). Une victime peut également engager une action publique soit en formant directement une plainte devant le tribunal compétent ou pour les crimes, en déposant plainte devant un juge d'instruction.⁴⁴

Lorsqu'une affaire est déférée devant un juge d'instruction, il utilise ses pouvoirs élargis d'investigation afin de finaliser l'enquête sur l'infraction. Lorsque l'instruction est achevée, l'affaire peut soit faire l'objet d'un non-lieu ou, si le magistrat estime que les preuves sont suffisantes pour justifier une condamnation, il la renvoie devant le tribunal compétent. Les crimes sont renvoyés

⁴⁰ RAPPORT DES COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES p. 10

⁴¹ LOI PORTANT CREATION DU CODE DE PROCEDURE PENALE art. 6 (Loi N°. 01-080, 8 août 2001) [ci-après CODE DE PROC. PENALE]

⁴² *Id.*

⁴³ La distinction entre les crimes, délits et infractions mineures dépend de la sanction qu'emporte l'infraction. Les infractions punissables de la peine de mort, de la prison à vie ou d'un emprisonnement de cinq à huit ans sont des crimes. Les infractions punissables d'un emprisonnement d'un à dix jours ou d'une amende de 300 CFA (0.70 USD) à 18 000 CFA (40 USD) sont des infractions mineures. Toutes les autres infractions sont des délits. CODE PENAL arts. 2, 4, 10.

⁴⁴ CODE DE PROC. PENALE arts. 3, 380 (citation directe) ; 62 (juge d'instruction).

devant la chambre d'accusation de la Cour d'Appel. La chambre d'accusation, qui se compose de trois magistrats, réexamine l'affaire afin de vérifier que l'infraction a adéquatement reçu la classification de crime et que les preuves existent à l'appui des faits présumés. Si elle s'estime satisfaite quant à l'existence d'un crime, elle renvoie l'affaire devant la Cour d'Assises. Le tribunal, qu'il s'agit de la Cour d'Assises, du TPI ou de la JCPE, examine à nouveau et une dernière fois les éléments de preuve, ces derniers étant tous présentés publiquement. Un juge unique statue sur l'affaire devant le TPI et la JCPE. Devant la Cour d'Assises, une formation composée de trois magistrats et un jury comptant quatre citoyens juge de l'affaire à la majorité simple. Les décisions des TPI et des JCPE peuvent faire l'objet d'un appel devant la Cour d'Appel, qui réexamine tant les moyens de fait que de droit pour prendre sa décision. L'unique moyen de recours pour une décision de la Cour d'Assises est la Cour Suprême.

Pour les affaires civiles, comme une requête en divorce ou relative à une succession, il incombe au citoyen lésé d'engager une action afin de faire valoir ses droits légaux. On appelle la partie qui commence l'action « le demandeur » et celle qui l'oppose est « le défendeur ». Le demandeur initie l'action par une assignation signifiée à son adversaire, qui est l'acte par lequel il cite son adversaire à comparaître devant un tribunal et qui décrit les moyens fondant la prétention. Après le dépôt de la plainte, un juge examine le dossier afin de vérifier que tous les documents et éléments de preuve nécessaires ont été collectés pour que l'affaire puisse être adéquatement jugée (cette phase est appelée la mise en état).⁴⁵ Le juge responsable de la mise en état peut également tenter une conciliation des parties et en cas de succès, un règlement amiable est ratifié dans un procès verbal.⁴⁶ Si l'affaire est renvoyée pour jugement, le juge chargé de la mise en état la transfère devant le tribunal et dès lors, les parties ne peuvent plus soumettre d'éléments de preuve supplémentaires à l'appui de leurs prétentions. Les décisions dans les affaires civiles sont, pour celles impliquant plusieurs juges, statuées par un vote à la majorité. Les jugements, y compris les motifs de la décision, doivent être prononcés dans les trois mois de l'audience.⁴⁷ Les décisions d'un TPI ou d'une JPCE dans les affaires civiles peuvent être portées devant la Cour d'Appel. L'appel est un examen complet du jugement de première instance, y compris les questions de fait et de droit, et les parties peuvent invoquer des arguments nouveaux, produire des documents nouveaux ou présenter des preuves nouvelles afin de justifier les moyens fondant leur appel.

En dehors du système formel de justice, il existe plusieurs autorités informelles, à savoir les acteurs familiaux, religieux et du gouvernement local, qui s'impliquent dans la résolution des conflits juridiques. Ces instances sont discutées plus en détail ci-après (Éléments 4, 5 et 6). Bien que la plupart de ces autorités informelles fonctionnent en dehors de la loi, le cadre juridique confère à certains acteurs (chefs de quartiers, villages et fractions) le droit d'exercer un rôle de médiation dans les affaires civiles et commerciales.⁴⁸ La loi ne fournit pas de détails supplémentaires sur la manière dont cette médiation doit intervenir, ni sur le contrôle qui devrait s'exercer sur ces autorités.

⁴⁵ Cette phase est obligatoire dans la majorité des affaires. DECRET PORTANT CREATION DU CODE DE PROCEDURE CIVILE, COMMERCIALE ET SOCIALE art. 134 (Décret N°. 99-254/PRM, 15 sept. 1999, *tel qu'amendé* Décret N°. 09-220/PRM, 11 mai 2009) [ci-après CODE DE PROC. CIVILE].

⁴⁶ CODE DE PROC. CIVILE art. 3

⁴⁷ *Id.* arts. 458, 463

⁴⁸ LOI PORTANT CODE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES art. 68 (Loi N°. 95/034/AN/RM, 12 avril 1995) [ci-après CODE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES] ; LOI RELATIVE A LA CREATION ET A L'ADMINISTRATION DES VILLAGES, FRACTIONS ET QUARTIERS art. 15 (Loi N°. 06-023, 28 juin 2006) [ci-après LOI RELATIVE A L'ADMINISTRATION DES VILLAGES, FRACTIONS ET QUARTIERS].

Élément II. Connaissance du Droit

Les citoyens sont informés de leurs droits et devoirs, et des mécanismes à leur disposition pour résoudre leurs problèmes judiciaires.

Conclusion

L'impact des initiatives visant à généraliser une connaissance du droit par les femmes est réduit par les faibles taux d'alphabétisation et d'éducation (en 2009, le taux d'alphabétisation au Mali était de 27,7 % et de 19,8 % pour les femmes). Les efforts principaux de l'Etat pour favoriser la connaissance du droit sont réalisés par le Ministère de la Justice et la Direction Nationale de Promotion de la Femme du Ministère de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille, dont les objectifs politiques clés comprennent la promotion d'une sensibilisation des femmes à leurs droits juridiques. Cependant, par le passé, les efforts gouvernementaux ont été critiqués pour leur manque de coordination entre les ministères et les organisations de la société civile. L'adoption en novembre 2010 de la PNG-Mali, qui comprend un volet de sensibilisation aux droits, représente une occasion pour accroître la communication et la collaboration entre les ministères clés et les acteurs de la société civile.

Les organisations de la société civile jouent un rôle crucial dans la sensibilisation à la connaissance juridique, en particulier lors d'événements communautaires et de campagnes radiophoniques, qui est le media le plus accessible pour les femmes défavorisées. Cependant, il peut être regrettable que les campagnes de sensibilisation soient trop souvent axées sur Bamako ou d'autres zones urbaines, et qu'elles ne parviennent pas assez aux populations à la base dans les zones rurales. Il a donc été suggéré que le champ de bataille des campagnes de sensibilisation devrait être élargi, et devrait mettre l'accent sur l'amélioration de la connaissance du droit au niveau du quartier et du village, par exemple en recourant aux parajuristes au sein des communautés.

Analyses

« Je suis analphabète et je ne connais rien en matière de droit. Je suis mariée religieusement, donc je ne dispose pas de documents pour que je puisse bénéficier des droits que me procure le mariage... si j'avais eu la chance d'avoir un certificat de mariage, les violences que j'ai subies de la part de mon mari auraient été punies. » Kadi, personne interviewée.

Le gouvernement du Mali a l'obligation de veiller à ce que les femmes vulnérables connaissent leurs droits ainsi que les mécanismes grâce auxquels elles peuvent les faire valoir.⁴⁹ Dans cette section du rapport, nous procédons à un examen critique des initiatives de l'Etat et des organisations de la société civile [ci-après les OSC] pour une sensibilisation accrue des femmes à leurs droits et obligations. Cependant, avant de commencer cette analyse, nous devons rappeler que les faibles taux d'alphabétisation et d'éducation du Mali constituent un défi particulier pour les efforts de sensibilisation. En 2009, le taux d'alphabétisation des citoyens de

⁴⁹ Par exemple, le protocole à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples relatif aux droits des femmes en Afrique (connu comme le Protocole de Maputo) exige que le Mali adopte toutes les mesures adéquates afin de garantir « la création de structures éducatives adéquates et d'autres structures appropriées en accordant une attention particulière aux femmes et en sensibilisant toutes les couches de la société aux droits de la femme. » PROTOCOLE A LA CHARTE AFRICAINE DES DROITS DE L'HOMME ET DES PEUPLES RELATIF AUX DROITS DES FEMMES EN AFRIQUE (11 juillet 2003, ratifié le 13 janv. 2005)

plus de 15 ans était de 27,7 % et de 19,8 % pour les femmes.⁵⁰ Le niveau relativement bas de l'alphabétisation des femmes reflète des chiffres similaires pour l'éducation : bien que 65 % des jeunes filles soient inscrites à l'école primaire (7 à 12 ans), ce chiffre tombe à 36,9 % pour l'éducation secondaire (13 à 15 ans), par rapport à 50,9 % pour les hommes.⁵¹

Efforts de l'Etat pour généraliser la connaissance du droit

Les lois et réglementations nouvelles au Mali sont publiées dans le Journal Officiel.⁵² Le Journal est publié en français chaque semaine par le secrétariat général du gouvernement, qui vend également des copies de ce dernier à partir de son bureau principal à Bamako. Il est difficile d'obtenir des copies du Journal Officiel dans les régions. Bien que le Journal Officiel ne soit pas disponible en ligne, le site web du secrétariat général publiait habituellement les lois, ordonnances et décrets nouveaux mais il n'a pas été régulièrement mis à jour depuis 2001.⁵³ Quelques autres sites web publient les lois et décrets maliens, mais ne sont également pas mis à jour de manière fréquente.⁵⁴ En tout cas, un très petit pourcentage de la population utilise l'Internet.⁵⁵

Les efforts de l'Etat pour la promotion d'une connaissance du droit parmi les femmes se concentrent sur deux ministères clés, le Ministère de la Justice et le Ministère de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille [ci-après MPFEF]. Le Ministère de la Justice s'est doté d'un Comité Aviseur pour les Questions de Genre, qui a vocation à augmenter le nombre de femmes travaillant dans le secteur judiciaire et à améliorer les services proposés aux femmes justiciables. En décembre 2008, ce comité a adopté une politique visant à la promotion de l'égalité entre hommes et femmes dans le secteur judiciaire, dont l'un des objectifs était d'accroître la sensibilisation des femmes à leurs droits et devoirs ainsi qu'aux procédures et services judiciaires.⁵⁶ Promouvoir la connaissance du droit par les femmes est également un objectif de la PRODEJ 2010-2014.⁵⁷ Conformément à ces politiques, le Ministère de la Justice conduit des activités pour développer la connaissance de leurs droits par les femmes, notamment des séminaires et ateliers, souvent en coopération avec les organisations non-gouvernementales [ci-après les ONG] et les donateurs internationaux.

La Direction Nationale de Promotion de la Femme du MPFEF [ci-après DPNF] est l'organisme chargé du « l'élaboration et de la mise en œuvre de la politique nationale en matière de promotion de la femme, ainsi que la coordination et le contrôle ladite politique ». ⁵⁸ La politique

⁵⁰ INSTITUT NATIONAL DE LA STATISTIQUE, QUATRIEME RECENSEMENT DE LA POPULATION ET DE L'HABITAT, TABLEAU SYNOPTIQUE DES INDICATEURS, RESULTATS DEFINITIFS (2011) [ci-après RECENSEMENT 2011]

⁵¹ *Id.*

⁵² CONST. art. 73

⁵³ SECRETARIAT GENERAL DU GOUVERNEMENT, JOURNAL OFFICIEL, LOIS *disponibles sur* <http://www.sgg.gov.ml/?p=L&ok=1>

⁵⁴ Par exemple, le site officiel de PRODEJ a une liste de lois et de textes, mais n'est pas souvent mis à jour. Voir http://www.justicemali.org/index.php?option=com_content&view=article&id=102&Itemid=56.

⁵⁵ L'Union Internationale des Télécommunications estimait qu'en 2008, 1 personne sur 100 était un usager d'Internet. UNION INTERNATIONALE DES TELECOMMUNICATIONS, PROFILS STATISTIQUES DE LA SOCIETE D'INFORMATION 2009, AFRIQUE p. 62 (2009).

⁵⁶ FATIMATA DICKO-ZOUBOYE ET KADIDIA SANGARE-COULIBALY, GENRE ET SECURITE AU MALI : ETAT DES LIEUX ET NOUVELLES PERSPECTIVES p. 20 (Centre pour le Contrôle Démocratique des Forces Armées - Genève et Programme de Gouvernance Partagée de la Sécurité et de la Paix 2011)

⁵⁷ PRODEJ 2010-2014 p. 68

⁵⁸ ORDONNANCE PORTANT CREATION DE LA DIRECTION NATIONALE POUR LA PROMOTION DE LA FEMME art. 2 (Ordonnance N°. 99-009/P-RM, 1^{er} avril 1999)

nationale en matière de promotion de la femme est actuellement encapsulée par la PNG-Mali, qui comprend, comme axe d'intervention, « la sensibilisation du plus grand nombre de femmes et d'hommes à leurs droits et devoirs, aux textes et aux procédures judiciaires. »⁵⁹ Un plan d'action aux fins de la mise en œuvre de la PNG-Mali a été développé pour 2011-2013 [ci-après PNG-Mali Plan d'Action 2011-2013], comportant une priorité en faveur de la connaissance du droit.⁶⁰ La DPNF met en place de nombreuses activités pour atteindre ces objectifs, par exemple à travers des événements de sensibilisation pour célébrer la Journée Internationale de la Femme ou la Journée Internationale pour l'Élimination des Violences à l'égard des Femmes.⁶¹ Elle organise également la création de ressources pour discuter des droits des femmes.⁶²

La critique principale formulée à l'encontre des campagnes de sensibilisation mises en œuvre par les acteurs gouvernementaux est la coordination insuffisante entre les ministères impliqués, de même que la carence d'interactions avec les ONG. Ceci fait courir le risque que les programmes couvrent les mêmes thèmes ou qu'une partie importante de la population soit négligée. Plus largement, la PNG-Mali relève que par le passé, les efforts de promotion des droits des femmes ont trop souvent été perçus comme le domaine exclusif de la MPFEF, plutôt que comme un thème requérant une politique d'envergure nationale.⁶³ Une demande clé de la société civile est par conséquent une communication accrue entre les acteurs clés impliqués dans le développement d'une connaissance du droit par les femmes.

La PNG-Mali créé plusieurs mécanismes visant à sa mise en œuvre ainsi qu'à la promotion d'une coopération plus grande entre le MPFEF, les autres ministères, notamment le Ministère de la Justice, et la société civile. La PNG-Mali propose des mécanismes de coordination au niveau national (par exemple, un conseil supérieur pour la PNG-Mali, présidé par le premier ministre), ainsi qu'au niveau régional (par exemple, les conseils régionaux présidés par le gouverneur de la région).⁶⁴ Le MPFEF demeure l'instance principale responsable de la mise en œuvre de la PNG-Mali, et elle assure la vice-présidence de chaque mécanisme de coordination. Cependant, chaque organisation comprend également des représentants issus de ministères clés et de la société civile. Ces mécanismes, s'ils s'avèrent efficaces, sont susceptibles de jouer un rôle crucial pour la coordination des efforts visant à promouvoir la sensibilisation aux droits, tant au niveau national que local. Cependant, bien que la PNG-Mali ait été adoptée en novembre 2010, ces mécanismes de coordination n'ont été mis en place qu'à compter d'octobre 2011.

Efforts de la société civile pour généraliser la connaissance du droit

Les OSC jouent un rôle essentiel pour développer une sensibilisation des femmes à leurs droits au Mali. Des organisations telles que AJM, DEME-SO, Women in Law and Development in Africa [ci-après WILDAF], L'Association pour le Progrès et la Défense des Droits des Femmes [ci-après APDF]), L'Association Malienne des Droits de l'Homme [ci-après AMDH], La Coordination des Associations et ONG Féminines du Mali [ci-après CAFO]) et le Groupe Pivot/Droits et Citoyenneté des Femmes [ci-après GP/DCF]) mettent en œuvre un éventail de programmes de sensibilisation au droit, que ce soit par des campagnes médiatiques, discutées plus en détail ci-dessous, ou à travers les activités de représentants sur le terrain. Par exemple, l'AJM, depuis sa création en 1988, est parvenue à obtenir la participation de 16 800 femmes à des discussions

⁵⁹ PNG-MALI p. 62

⁶⁰ PLAN D'ACTION POUR LA POLITIQUE NATIONALE GENRE 2011-2013, MINISTÈRE DE LA PROMOTION DE LA FEMME, DE L'ENFANT ET DE LA FAMILLE p. 23 [ci-après PNG-MALI PLAN D'ACTION 2011-2013]

⁶¹ Les activités récentes de la DPNF sont documentées sur le site web du MPFEF, <http://www.mpfef.gov.ml/dnpf.html>.

⁶² Plusieurs exemples de ces documents sont collectés sur le site web du MPFEF, <http://www.mpfef.gov.ml/publications.html>.

⁶³ PNG-MALI p. 50

⁶⁴ *Id.* p. 79-80

communautaires sur les droits des femmes (dont les thèmes incluent les droits et devoirs des époux, la succession et les violences contre les femmes). Chaque discussion, qui utilise les langues locales, apporte aux participantes des informations sur les principes juridiques de base applicables aux sujets couverts, puis prend la forme d'une session questions-réponses au cours de laquelle les préoccupations de l'auditoire sont évoquées. D'autres organisations utilisent des techniques différentes. Par exemple GP/DCF a organisé des mariages groupés à grande échelle auxquels environ cent couples participent (les couples sont peut-être déjà mariés, mais n'ont pas enregistré leur union).⁶⁵ Pour les participants, cet événement leur permet de bénéficier d'une protection juridique en cas de décès de leur conjoint (ou de divorce) ; pour les simples observateurs, il s'agit là d'une technique à fort impact pour une sensibilisation accrue à l'importance d'un mariage ayant une reconnaissance juridique.⁶⁶

Le rôle des médias pour promouvoir la connaissance juridique est inévitablement affecté par l'environnement médiatique du pays. Bien que le Mali soit doté de plusieurs journaux quotidiens et hebdomadaires, ils ont une circulation assez limitée, et une étude de 2009 a établi que seulement 5 % de femmes et 11 % d'hommes lisent un journal au moins une fois par semaine.⁶⁷ Pour cette raison, la télévision et, surtout, la radio sont les moyens principaux de communication de masse : la même étude a démontré que 70 % de femmes et 79 % d'hommes écoutent la radio au moins une fois par semaine, contre 43 % et 55 % qui regardent la télévision.⁶⁸ Le Mali dispose de deux stations publiques de radio, diffusées par l'Office de Radiodiffusion et de Télévision du Mali [ci-après ORTM]), ainsi que plus de 200 stations privées ou communautaires. Les stations ORTM, dont deux ont une couverture nationale et les autres une portée régionale, sont essentiellement diffusées en français, alors que les stations privées ou communautaires, couvrant essentiellement une zone géographique spécifique, utilisent souvent des langues locales. Les stations de radio jouent un rôle important pour les campagnes de sensibilisation du public conduites par la société civile. Cependant, leur implication résulte habituellement de la demande d'une OSC partenaire, et il est d'usage que les stations de radio soient rémunérées pour la diffusion d'un événement ou d'une discussion particulière. Ainsi qu'il a été relevé ailleurs, les médias sont par conséquent, « plus souvent des instruments que les initiateurs et développeurs de concepts et de programmes d'éducation à la citoyenneté ».⁶⁹

Les campagnes de la société civile sont sans aucun doute un aspect fondamental des efforts visant à accroître la connaissance de leurs droits par les femmes au Mali. Cependant, une des préoccupations exprimées pendant notre recherche était que les campagnes de sensibilisation se concentrent trop souvent à Bamako et autres zones urbaines, et ne réussissent pas à toucher les populations à la base, en particulière dans les zones rurales. Il est par exemple plus difficile pour les campagnes médiatiques d'atteindre les populations rurales : une étude de 2006 a établi que 31 % de femmes et 20 % d'hommes dans les zones rurales ne sont exposés à aucun média, contre 12 % de femmes et 5 % d'hommes en milieu urbain.⁷⁰ Il a donc été suggéré d'élargir « le champ de bataille » des campagnes de sensibilisation, et que la société civile se concentre sur la promotion de la connaissance du droit au niveau du quartier et du village. Une initiative prometteuse à cet égard concerne l'utilisation de parajuristes, des citoyens sans aucune qualification juridique officielle mais qui sont formés aux principes fondamentaux du droit. Ils organisent des réunions ou des événements au sein de leur communauté afin de promouvoir la connaissance du droit.

⁶⁵ FATIMA MAIGA, ÉDUCATION CIVIQUE AU MALI, ÉTATS DES LIEUX p. 27 (Réseau Aga Khan de Développement - Mali 2007) [ci-après EDUCATION CIVIQUE AU MALI]

⁶⁶ ÉDUCATION CIVIQUE AU MALI p. 27

⁶⁷ CELLULE DE PLANIFICATION ET DE STATISTIQUE, MINISTÈRE DE LA SANTÉ ET AUTRES, ENQUÊTE DEMOGRAPHIQUE ET DE SANTÉ 2006 (2007) p. 38 [ci-après EDSM-IV]

⁶⁸ *Id.*

⁶⁹ ÉDUCATION CIVIQUE AU MALI p. 17

⁷⁰ EDSM-IV p. 38

Le concept de parajuriste n'est pas nouveau au Mali. Un Cadre National de Pilotage du Curriculum de la Formation du Parajuriste [ci-après CNPCP] a été fondé en 2006. Le CNPCP a rassemblé plusieurs organisations ayant auparavant collaboré avec des parajuristes et s'est efforcé d'élaborer une vision commune quant à la formation et au fonctionnement des réseaux de parajuristes.⁷¹ Il a créé avec succès un curriculum national pour la formation des parajuristes, dont le contenu est standardisé (le curriculum contient neuf modules, notamment l'accès à la justice et les droits de la femme). Utilisant ce curriculum, le CNPCP a formé des parajuristes dans plusieurs communautés, toutes les régions du pays ayant été couvertes sauf Gao et Kidal (l'AJM, par exemple, a formé 20 parajuristes dans la région de Tombouctou). Les formations du réseau, qui durent jusqu'à vingt jours, sont plus longues et plus détaillées que celles d'une simple session de sensibilisation juridique, car elles confèrent aux parajuristes les « connaissances essentielles qui lui permettront de transmettre le droit dans un langage et un style accessible aux populations. »⁷² Les travaux du CNPCP démontrent que les parajuristes peuvent avoir un impact significatif sur le développement d'une sensibilisation au droit au niveau communautaire.⁷³ Les parajuristes interviennent au sein de leur propre communauté et ils ont donc la confiance de leurs concitoyens et savent comment expliquer la loi selon des mots et (une langue) qui seront compris par la communauté.⁷⁴ Ils comprennent également les problèmes judiciaires auxquels la communauté doit faire face et peuvent œuvrer à convaincre leurs concitoyens que la connaissance du droit est vitale pour protéger les droits de base.⁷⁵ Enfin, les parajuristes formés par le CNPCP exercent bénévolement (et ont une autre profession à plein temps) et ils sont donc un moyen rentable d'optimiser la connaissance du droit.

Recommandations

Afin de maximiser l'impact des campagnes de sensibilisation au droit, les acteurs de l'Etat comme de la société civile doivent veiller à ce que les programmes soient coordonnés afin d'éviter leur répétition. Les mécanismes créés pour la mise en œuvre de la PNG-Mali fournissent une flexibilité permettant une coordination entre le MPFEF, le Ministère de la Justice et les acteurs de la société civile. Ils devraient être mis en œuvre aussitôt que possible. Le MPFEF et les OSC devraient également veiller à ce que les efforts de sensibilisation au droit pénètrent les zones rurales. Une technique utile à cet égard pourrait être d'utiliser les parajuristes, notamment ceux formés par le CNPCP, afin de conduire des sessions recourant aux techniques de sensibilisation au droit au niveau communautaire (il convient de relever que les programmes de formation de parajuriste devront être harmonisés avec les récents changements législatifs, en particulier du nouveau Code de la Famille). Les médias devraient également être incités à jouer un rôle plus proactif dans les campagnes de sensibilisation au droit au lieu d'attendre d'être sollicité par les groupes de la société civile, bénéficiaires d'un financement.

⁷¹ Les organisations membres sont l'AJM, DEME-SO, WILDAF, APDF et CAFO. CENTRE INTERNATIONAL DE COOPERATION JURIDIQUE, CURRICULUM NATIONAL POUR LA FORMATION DU PARAJURISTES AU MALI p. 8 (2006) [ci-après CURRICULUM NATIONAL DU PARAJURISTE]

⁷² *Id.* p. 11

⁷³ Léandro Varison, *Des Droits au Cœur du Village*, dans CAHIERS D'ANTHROPOLOGIE DU DROIT 2010 p. 89, 101/102 (Laboratoire d'Anthropologie Juridique de Paris éd., Karthala 2011) [ci-après DROITS AU CŒUR DU VILLAGE]

⁷⁴ *Id.*

⁷⁵ *Id.*

Élément III. Conseil et Représentation

Les citoyens peuvent accéder au conseil et à la représentation nécessaires au règlement de leurs problèmes judiciaires.

Conclusion

Le Mali dispose de moins de 300 avocats, dont la grande majorité est installée dans la capitale à Bamako. En dépit de la rareté des avocats, la loi confère aux parties indigentes le droit de se faire assister par un avocat en matière civile ainsi que pénale. Selon une loi de 2001, un système d'assistance judiciaire devrait être administré par les Bureaux d'Assistance Judiciaire, mis en place auprès de chaque cour ou tribunal. Cependant, depuis la promulgation de cette loi, les Bureaux d'Assistance Judiciaire n'ont été établis que dans quelques juridictions. Afin d'obtenir une assistance judiciaire, un justiciable doit produire une longue liste de documents officiels, ce qui s'avère une tâche bien difficile pour la majorité de la population du pays qui est en grande partie analphabète. Dans les affaires pénales, les avocats représentant les accusés indigents devant la Cour d'Assises reçoivent une commission modeste, mais se plaignent que cette somme versée est plus symbolique que rémunératrice. Le gouvernement a également promulgué les lois portant création de Bureaux d'Accueil et d'Orientation et de Centre d'Accès au Droit et à la Justice. Ils ont vocation à apporter un conseil aux justiciables concernant leurs droits de base et à les orienter ensuite vers les institutions ou intervenants susceptibles de pouvoir les aider à résoudre leurs problèmes judiciaires. Ces structures qui doivent également être installées dans chaque juridiction, ne le sont pas encore entièrement.

Le gouvernement du Mali est conscient de l'importance du conseil et de la représentation pour accéder à la justice. Le PRODEJ 2010-2014 prévoit l'établissement de Bureaux d'Assistance Judiciaire rattaché à chaque tribunal, ainsi que l'installation de Bureaux d'Accueil et d'Orientation et de Centres d'Accès au Droit et à la Justice. Cependant la mise en œuvre de ces réformes prendra du temps, et dans l'intervalle, l'action des organisations de la société civile, en particulier les cliniques juridiques, reste une source vitale de conseil et de représentation pour les femmes les plus défavorisées. De fait, les cours et tribunaux demeurent éloignés de nombreuses communautés, en particulier les zones rurales. La mise en œuvre d'un système d'assistance judiciaire devrait pour ce motif être combiné à des initiatives, par exemple des réseaux de parajuristes, fournissant un conseil et une représentation juridique au niveau de la communauté et en mesure d'orienter les justiciables vers les cours et les Bureaux d'Assistance Judiciaire.

Analyse

« Nous avons été formées comme parajuristes. Nous sensibilisons les femmes et les orientons vers une clinique juridique où elles sont informées sur leurs droits d'ester en justice pour faire valoir leurs droits et de bénéficier de l'assistance d'un conseil. » Mariam, personne interviewée.

Pour les Maliennes qui connaissent leurs droits et devoirs fondamentaux, il est peu probable qu'elles puissent naviguer seules le système judiciaire. Elles ont besoin d'un conseil pour leur expliquer les étapes nécessaires afin de déposer plainte et en cas d'action judiciaire de défendre leurs intérêts devant le tribunal. Même si une affaire est tranchée par les autorités informelles, l'assistance d'une personne formée aux principes juridiques de base peut aider les justiciables à protéger leurs droits. On peut distinguer trois sources principales de conseil et de représentation juridique au Mali : les avocats, les juristes et les parajuristes. Un avocat est un membre du

barreau du Mali, et il a un droit exclusif de plaidoirie des affaires devant les cours et tribunaux.⁷⁶ Pour accéder à la profession, un avocat doit obtenir une maîtrise en droit, réussir le concours d'accès au barreau et effectuer deux années de stage.⁷⁷ Un juriste a la même formation universitaire que l'avocat (une maîtrise en droit) mais n'ayant pas passé le concours d'accès au barreau, il n'est pas assermenté comme avocat. Les juristes peuvent donner des consultations juridiques, assurer la médiation dans des affaires et déposer des plaintes au tribunal, mais du fait qu'ils ne sont pas membres du barreau, ils ne peuvent pas plaider devant le tribunal. Cependant, une partie peut autoriser un juriste (ou toute personne) à la représenter devant le tribunal, suivant une autorisation qu'on appelle un mandat.⁷⁸ Le mandat accorde à son titulaire le droit d'agir « au nom de », ou « en lieu et place de » la partie. Un parajuriste n'a aucune qualification juridique formelle, mais il a été formé aux rudiments du droit. Comme discuté ci-dessus (Élément 2), les parajuristes mènent des activités de sensibilisation au sein de leur communauté et peuvent aussi être une source de conseil et de représentation importante pour leurs concitoyens.

Accès aux avocats

Le Mali compte moins de 300 avocats pour servir une population de plus de 14 millions de personnes. La grande majorité des avocats du pays sont domiciliés dans la capitale de Bamako, et très peu d'entre eux exercent dans l'intérieur. Mopti, par exemple, dont la population est de plus de deux millions de personnes, compte moins de dix avocats. Les avocats au Mali ne sont pas spécialisés et traitent tous les types d'affaires. Leurs honoraires ne sont pas tarifés et sont, « librement fixés par l'avocat et son client dans le respect des règles et usages de la profession. »⁷⁹ Bien que les avocats acceptent souvent de prendre les dossiers à un prix réduit pour les clients qui ne peuvent pas payer leurs honoraires habituels, les femmes maliennes pour la plupart n'ont pas les moyens de retenir les services d'un avocat.

Malgré le faible nombre d'avocats, le Mali a depuis 1961 adopté une législation accordant aux justiciables indigents un droit à une assistance judiciaire.⁸⁰ Le système actuel d'assistance judiciaire a été mis en place par une loi de 2001 et par un décret fixant les modalités d'application de cette loi.⁸¹ La loi confère aux justiciables indigents un droit à l'assistance d'un avocat dans les affaires civiles et pénales (y compris les parties civiles dans les affaires pénales).⁸² Le droit à l'assistance judiciaire couvre aussi les procédures d'exécution d'un jugement ainsi que le procès devant les juridictions d'appel.⁸³ Le système d'assistance judiciaire est censé être administré par les Bureaux d'Assistance Judiciaire rattachés à chaque TPI et JCPE.⁸⁴ Au sein de chaque Bureau d'Assistance Judiciaire, les décisions d'octroi d'une aide judiciaire sont prises par un comité, composé de représentants des instances gouvernementales centrales et locales (le comité est présidé par un représentant du gouvernement, et compte parmi ses membres le maire local (ou son représentant) et le chef du quartier, village ou de la fraction).⁸⁵ Afin d'obtenir

⁷⁶ LOI PORTANT CREATION ET ORGANISATION DE LA PROFESSION D'AVOCAT art. 11 (Loi N°. 94-042/AN-RM, 13 oct. 1994) [ci-après LOI SUR LA PROFESSION D'AVOCAT]

⁷⁷ LOI SUR LA PROFESSION D'AVOCAT Chapitre II

⁷⁸ *Id.* art. 11

⁷⁹ *Id.* art. 75

⁸⁰ LOI RELATIVE A L'ASSISTANCE JUDICIAIRE (Loi N°. 61-103/AN-RM, 18 août 1961)

⁸¹ LOI RELATIVE A L'ASSISTANCE JUDICIAIRE (Loi N°. 01-082/AN-RM, 24 août 2001) [ci-après LOI RELATIVE A L'ASSISTANCE JUDICIAIRE] ; DECRET FIXANT LES MODALITES D'APPLICATION DE LA LOI RELATIVE A L'ASSISTANCE JUDICIAIRE (Décret N°. 06-426/P-RM, 6 août 2006) [ci-après DECRET D'APPLICATION DE L'ASSISTANCE JUDICIAIRE].

⁸² LOI RELATIVE A L'ASSISTANCE JUDICIAIRE arts. 2, 8 ; DECRET D'APPLICATION DE L'ASSISTANCE JUDICIAIRE art. 14.

⁸³ LOI RELATIVE A L'ASSISTANCE JUDICIAIRE arts. 6, 9

⁸⁴ *Id.* art. 11

⁸⁵ DECRET D'APPLICATION DE L'ASSISTANCE JUDICIAIRE art. 2

l'assistance judiciaire, un justiciable doit démontrer au comité l'insuffisance de ses ressources pour faire valoir ses droits légaux devant un tribunal.⁸⁶ Le comité ne peut délibérer que si trois de ses membres sont présents et ses décisions sont prises à la majorité.⁸⁷ Les décisions du comité ne sont pas susceptibles d'appel.⁸⁸

Le système d'assistance judiciaire créé par la loi de 2001 n'est pas toujours totalement opérationnel. Les Bureaux d'Assistance Judiciaire n'ont été mis en place qu'auprès des tribunaux de première instance dans la région de Kayes, et les quelques Bureaux établis ne rémunèrent pas encore les avocats pour qu'ils assurent une assistance juridique gratuite aux justiciables indigents (ils ne prennent en charge que les dépens judiciaires associés au dépôt d'une plainte (voir Élément 4)). Les avocats ne reçoivent une indemnité que dans les affaires pénales devant la Cour d'Assises pour une représentation gratuite des accusés, mais les avocats se plaignent que le montant versé (50 000 CFA (soit environ 111 USD) par audience) soit plus symbolique que rémunérateur. Le gouvernement, dans le cadre du PRODEJ 2010-2014, a l'intention d'établir des Bureaux d'Assistance Judiciaire auprès de chaque Cour d'Appel, TPI et JCPE, et estime que le coût s'élèvera à 138 million CFA (environ 308 000 USD).⁸⁹ Cependant, des inquiétudes se sont exprimées quant au fait que même lorsque ces Bureaux seront mis en place, les problèmes de la loi sur l'assistance judiciaire rendront difficiles pour les justiciables d'obtenir une assistance judiciaire. Par exemple, la loi ne définit pas précisément les critères dont une personne doit justifier pour avoir le droit à cette assistance (autre qu'énonçant qu'elle s'applique aux justiciables ayant des « ressources insuffisantes » pour assumer une procédure judiciaire) créant ainsi le risque que la loi n'ait pas d'application cohérente. Les justiciables doivent également produire une longue liste de documents à l'appui de leur demande d'assistance judiciaire, notamment les déclarations d'impôts et le détail des comptes de la famille.⁹⁰ Eu égard au niveau d'analphabétisme et d'éducation au Mali, il sera difficile pour beaucoup de personnes de produire ces documents. Enfin, le fait que la demande d'assistance judiciaire impose au justiciable de se présenter devant un comité de représentants du gouvernement et de l'administration fait craindre que les justiciables ne soient intimidés par le processus de demande et dissuadés d'y procéder.

Afin de combler les carences résultant de l'absence d'une assistance judiciaire financée par l'Etat, plusieurs organisations des droits des femmes ont établi des cliniques juridiques au service des femmes démunies. Par exemple, l'AJM dirige une clinique à Bamako afin d'apporter une assistance judiciaire aux femmes indigentes. Les personnes se présentant à la clinique sont prises en charge par un juriste, qui conduit une consultation initiale puis oriente les personnes vers un avocat (ou un autre professionnel du droit, comme un huissier, en fonction des besoins du requérant). Les membres de l'AJM exercent sur une base volontaire ou reçoivent une indemnité minime pour leur travail, en fonction de la disponibilité des fonds. Depuis sa création en 1988, l'AJM, qui est également présente à Mopti, Kayes, Gao et Tombouctou, a traité 4 895 affaires de cette manière. Les autres organisations, comme WILDAF, ADPF et DEME-SO proposent également des services d'aide juridique suivant un modèle similaire. DEME-SO par exemple dirige une clinique juridique au TPI dans la commune 3 de Bamako.

⁸⁶ LOI RELATIVE A L'ASSISTANCE JUDICIAIRE arts. 2, 5

⁸⁷ DECRET D'APPLICATION DE L'ASSISTANCE JUDICIAIRE arts. 7, 8

⁸⁸ *Id.* art. 10

⁸⁹ PRODEJ 2010-2014 p. 40. Il n'est pas précisé si ce montant ne comprend que les fonds nécessaires à la création des bureaux ou également à leur fonctionnement pendant une certaine période.

⁹⁰ DECRET D'APPLICATION DE L'ASSISTANCE JUDICIAIRE art. 13

Accès aux juristes et parajuristes

Même si le Mali devait se doter d'un système d'assistance judiciaire totalement fonctionnel, les femmes vulnérables continueraient de bénéficier d'une assistance par des juristes et des parajuristes. Un juriste ou un parajuriste bien formé peut fournir à un client un conseil initial sur un problème judiciaire puis, si nécessaire, l'orienter vers un avocat pour l'aider à résoudre le problème (ainsi que la clinique de l'AJM le permet). Avec l'accord du client, les juristes et les parajuristes peuvent également tenter de résoudre eux-mêmes les problèmes judiciaires, par exemple à travers une négociation ou une médiation. Au cours de la dernière décennie, en complément des Bureaux d'Assistance Judiciaire, le gouvernement malien a créé deux structures qui utilisent les juristes pour conseiller les justiciables quant à leurs droits fondamentaux et pour les orienter vers des institutions qui peuvent les aider à résoudre leurs difficultés judiciaires. La première – les Bureaux d'Accueil et d'Orientation [ci-après BAO] – a été créée en 2003 afin de mettre en œuvre la loi de 1998 destinée à promouvoir l'accès aux services publics.⁹¹ Les BAO sont supposés être mis en place dans toutes les structures assurant des services publics, notamment les cours et tribunaux. Ils ont vocation à constituer un point d'accès pour les individus utilisant ces services publics, leur fournissant des informations pratiques et les orientant vers la personne ou l'organisation susceptible de pouvoir les aider.⁹² Depuis 2003, plusieurs BAO pilotes ont été établis (par exemple, au siège de la direction générale des douanes et dans les mairies dans certaines communes).⁹³ Cependant, les BAO ne sont pas encore créés dans la plupart des cours et des tribunaux, bien que le Ministère de la Justice, dans le cadre du PRODEJ 2010-2014, ait prévu de commencer leur installation.⁹⁴ Le second groupe de structures porte le nom de Centres d'Accès au Droit et à la Justice [ci-après CADJ]. Les CADJ, créés par une loi de 2010, ont vocation à informer les citoyens sur leurs droits et les procédures légales, et à les orienter vers les acteurs des tribunaux et du secteur judiciaire en mesure de les aider à exercer leurs droits.⁹⁵ Il est prévu que les CADJ soient mis en place auprès de chaque TPI et JCPE, mais leur installation reste à faire. Là encore, la création des CADJ fait partie du PRODEJ 2010-2014.⁹⁶

Le Mali dispose également de plusieurs initiatives issues de la société civile fournissant un accès aux justiciables à une assistance par des juristes et des parajuristes. Ceci comprend les cliniques juridiques évoquées précédemment, ainsi que le travail des parajuristes formés par le CNPCP et d'autres organisations, qui représentent une source importante de conseil et d'assistance juridique au sein des communautés. L'impact positif que les parajuristes peuvent avoir sur la manière dont les problèmes judiciaires sont résolus est discuté plus en détail ci-après (Élément 5).

Recommandations

Le gouvernement malien reconnaît l'importance du conseil et d'une représentation pour l'accès à la justice de femmes vulnérables : l'un des objectifs de la PNG-Mali est « d'élargir l'offre de

⁹¹ LOI REGISSANT LES RELATIONS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LES USAGERS DES SERVICES PUBLICS (Loi N°. 98-012, 19 janv. 1998) ; DECRET FIXANT LES MODALITES D'APPLICATION DE LA LOI REGISSANT LES RELATIONS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LES USAGERS DES SERVICES PUBLICS (Décret N°. 03-580/P-RM, 30 déc. 2003) [ci-après DECRET SUR L'UTILISATION DES SERVICES PUBLICS].

⁹² DECRET SUR L'UTILISATION DES SERVICES PUBLICS arts. 3, 22

⁹³ Demba Coulibaly, *Administration : Les Bureaux d'Accueil s'Installent Doucement dans Les Mœurs*, L'ESSOR (14 janv. 2011)

⁹⁴ PRODEJ 2010-2014 p. 38

⁹⁵ LOI PORTANT CREATION DES CENTRES D'ACCES AUX DROITS ET A LA JUSTICE (Loi N°. 10-030, 12 juillet 2010) ; DECRET FIXANT L'ORGANISATION ET LES MODALITES DE FONCTIONNEMENT DES CENTRES D'ACCES AUX DROITS ET A LA JUSTICE (Décret N° 10-393/PRM, 26 juillet 2010).

⁹⁶ PRODEJ 2010-2014 p. 38

services en matière d'orientation et de conseil juridiques et d'assistance judiciaire ». ⁹⁷ À cet égard, la mise en place d'un système d'assistance judiciaire financé par l'Etat et opérationnel s'avère essentiel pour garantir un accès à une représentation juridique. Cependant, le gouvernement malien devrait peut-être envisager de simplifier la procédure que doit suivre une personne souhaitant obtenir une assistance judiciaire, afin de la rendre accessible également aux justiciables les moins éduqués. En outre, un système d'assistance judiciaire financé par l'Etat imposera la disponibilité d'un groupe d'avocats ayant accepté de prendre en charge des affaires d'assistance judiciaire, y compris dans l'intérieur du pays. Ceci peut impliquer de relever les indemnités versées aux avocats dans les affaires d'assistance judiciaire, ce qui est envisagée par le gouvernement. ⁹⁸ Qui plus est, ceci supposera des efforts afin d'inciter les avocats et d'autres professionnels du droit à créer leurs cabinets en dehors de Bamako. Le gouvernement a initié ce processus et a proposé d'offrir des subventions modestes aux avocats pour les encourager à s'établir dans les régions. ⁹⁹ L'association du barreau du Mali a également conçu une initiative visant à promouvoir l'implantation de cabinets d'avocat dans l'intérieur du pays. ¹⁰⁰ Ce projet, appelé AVOCASSO, a pour ambition de fournir un bureau entièrement équipé aux jeunes avocats de Bamako et dans l'intérieur. Les jeunes avocats seront en mesure de travailler à ces locaux sans paiement de loyer (ou pour une indemnité symbolique) mais en échange ils auront certaines obligations à l'égard du barreau et « fourniront diverses prestations de service juridique au profit de la collectivité locale de base du lieu d'implantation. » ¹⁰¹

L'établissement d'un système d'assistance judiciaire pleinement opérationnel au Mali est un projet à moyen ou à long terme. Dans cette attente, le travail des OSC, en particulier les cliniques juridiques, demeurera une source essentiel de conseil et de représentation pour les femmes défavorisées et il doit être soutenu. De plus, l'ensemble des trois institutions de l'Etat destinées à fournir un conseil et une représentation juridiques (Bureaux d'Assistance Judiciaire, BAO et CADJ) doivent être rattachées aux cours et tribunaux. Leur succès pour une amélioration de l'accès à la justice dépendra donc de la volonté des justiciables à se rendre au tribunal pour solliciter leurs services. Malheureusement, les cours et tribunaux restent éloignés de nombreuses communautés (voir Élément 4 ci-dessous). Il est donc crucial pour ce motif de combiner l'installation des Bureaux d'Assistance Judiciaire, des BAO et des CADJ aux initiatives, telles que les réseaux de parajuristes, qui apportent une assistance judiciaire au niveau de la communauté. Les acteurs au sein de la communauté peuvent agir sur deux fronts, à savoir résoudre les problèmes judiciaires simples n'imposant pas de procès, et si ce dernier est requis, ils peuvent convaincre les justiciables de recourir à l'assistance proposée par les institutions de l'Etat (et les aider à y accéder).

⁹⁷ PNG-MALI p. 71

⁹⁸ PRODEJ 2010-2014 p. 48

⁹⁹ *Id.* p. 62

¹⁰⁰ Communiqué de presse, Barreau du Mali, Une Ambition pour le Barreau du Mali, « Le Courage d'Oser, la Force d'Accomplir » (2011) p. 13

¹⁰¹ *Id.* p.13

Élément IV. Accès à une Institution Judiciaire

Il existe des institutions judiciaires, formelles ou informelles, qui sont abordables financièrement, accessibles et assurent un traitement des affaires dans des délais raisonnables.

Conclusion

Différents obstacles importants entravent l'accès au cours et tribunaux formels. Il n'y a habituellement qu'une seule juridiction de première instance (un Tribunal de Première Instance ou une Justice de Paix de Compétence Étendue) pour chaque cercle, et de nombreux justiciables, notamment dans les zones rurales, doivent parcourir des dizaines et parfois des centaines de kilomètres pour atteindre un tribunal. De plus, une majorité des affaires civiles comme pénales ne reçoivent pas de règlement définitif en première instance et imposent une ou plusieurs audiences devant la Cour d'Appel ou la Cour d'Assises. Le Mali ne dispose actuellement que de trois Cours d'Appel et certains justiciables sont contraints de voyager sur plus de 800 kilomètres pour y parvenir. Le coût du dépôt des demandes judiciaires, s'agissant tant des frais officiels que de la corruption, représente également un obstacle majeur à l'accès à la justice dans un pays où plus de la moitié de la population survit avec moins de 1,25 USD par jour. Le système d'assistance judiciaire, qui dispense les justiciables indigents du paiement des frais de justice, dépend de la mise en œuvre des Bureaux d'Assistance Judiciaire, dont l'installation doit encore intervenir dans la plupart des juridictions. S'il n'existe pas de statistiques fiables sur la durée moyenne des litiges civils ou pénaux au Mali, la lenteur de la justice, à savoir des affaires dont la résolution peut prendre des années, dissuade également nombre de justiciables d'engager une action judiciaire. Les femmes sont confrontées à des obstacles particuliers concernant l'accès aux tribunaux. Par exemple, le stigmate social implique que le fait de porter un conflit familial devant un tribunal est considéré comme « une déclaration de guerre » menaçant l'unité de la famille et de la communauté dans son ensemble. Les facteurs sociaux peuvent aussi avoir un impact négatif sur l'attitude des acteurs du secteur judiciaire à l'égard des affaires relatives aux droits des femmes.

Le gouvernement malien s'efforce à travers le PRODEJ 2010-2014 de lever les obstacles à l'accès aux cours et tribunaux. Par exemple, la construction prévue de nouvelles Cours d'Appel à Sikasso, Ségou et Gao rapprochera les juridictions d'appel de nombreux justiciables, pendant que la mise en place de Bureaux d'Assistance Judiciaire permettra aux personnes indigentes d'être dispensées des frais de justice. Cependant, si ces réformes sont cruciales, les cours et tribunaux resteront éloignés de nombreuses communautés et cela même après la mise en œuvre des réformes. En conséquence, la majorité des problèmes judiciaires devraient vraisemblablement continuer d'être soumis aux autorités informelles, telles que les anciens de la famille, les *griots*, les dignitaires religieux et les représentants gouvernementaux locaux : le procès étant envisagé uniquement en dernier recours.

Analyse

« Les femmes se résignent face aux situations de violences conjugales, divorce ou de succession. Au lieu d'aller en justice, elles ont recours aux systèmes informels et traditionnels pour régler leurs problèmes au sein de la famille ... elles se soumettent souvent au traitement traditionnel du problème ». Dignitaire religieux, personne interviewée.

Dans cette section du rapport, nous examinons si les femmes maliennes peuvent accéder aux institutions de justice formelles ou aux systèmes informels. Nous commençons par une analyse des institutions de la justice formelle, et nous envisageons les obstacles que les Maliennes doivent surmonter pour déposer plainte devant les cours et tribunaux, y compris la distance à

parcourir, les frais judiciaires, la lenteur de la justice et l'impact du stigmata social. Nous présentons ensuite le fonctionnement des autorités informelles de justice au Mali, et nous comparons leur accessibilité par rapport à celles de la justice formelle.

Accès aux institutions judiciaires formelles

Proximité.

Les tribunaux ayant la situation la plus proche des Maliens, qu'il s'agisse d'un TPI ou d'une JPCE, se trouvent généralement dans la capitale de chaque cercle. Il existe un TPI dans chacune des six communes de Bamako, ainsi que dans la capitale de chaque région administrative (à l'exception de Kidal). Un TPI fonctionne également dans la capitale des trois cercles (Kita, Kati et Koutiala) dont les populations sont particulièrement importantes. Les cercles ne disposant pas de TPI ont une JPCE (il existe également des JPCE dans cinq communes). Bien que la superficie des cercles du Mali varie considérablement, la majorité se situe entre 3 900 et 39 000 kilomètres carrés.¹⁰² De nombreux justiciables, en particulier dans les zones rurales, doivent par conséquent parcourir des dizaines et parfois des centaines de kilomètres pour atteindre la juridiction de première instance la plus proche. Il s'agit d'un obstacle particulier de l'accès à la justice pour les femmes, qui bien souvent ne peuvent parcourir de longues distances en raison de leurs obligations familiales, notamment la garde de leurs enfants, ou des contraintes financières.

Par ailleurs, bien que toutes les affaires doivent d'abord être examinées par un TPI et une JPCE, il est peu probable que les juridictions de première instance apportent un règlement définitif aux litiges. Dans les affaires civiles, les justiciables ont toujours le droit (souvent exercé) d'interjeter appel devant la Cour d'Appel, qui examinera tant les arguments de fait que le fondement juridique de la décision de première instance. Pour les affaires pénales, les décisions du TPI ou de la JPCE concernant les délits peuvent être portées devant la Cour d'Appel. Les crimes, une fois qu'elles ont fait l'objet d'une enquête par un juge d'instruction d'un TPI ou d'une JPCE, doivent être renvoyés devant la chambre d'accusation de la Cour d'Appel puis devant la Cour d'Assises (qui est elle-même une chambre spéciale de la Cour d'Appel). Pour analyser la proximité de la justice, il est donc important de prendre en compte le fait que de nombreuses affaires supposent une ou plusieurs audiences devant la Cour d'Appel. Le Mali ne dispose que de trois Cours d'Appels : la Cour d'Appel de Mopti, qui a compétence sur les régions de Kidal, Gao, Tombouctou et Mopti ; celle de Kayes, qui a compétence sur la région de Kayes ; et finalement la Cour d'Appel de Bamako qui a compétence sur Sikasso, Ségou, Koulikoro et le district de Bamako. Un justiciable de Ségou qui souhaite porter plainte devant la Cour d'Appel de Bamako doit donc parcourir plus de 250 km ; celui de Kidal qui entend saisir la Cour d'Appel de Mopti plus de 800 km.

Le gouvernement du Mali est conscient que la distance que les justiciables doivent parcourir pour se rendre au tribunal constitue un obstacle significatif à l'accès à la justice. Une législation a été promulguée en 2011 pour une révision de la carte judiciaire du Mali, qui fixe la distribution et la structure des juridictions du Mali.¹⁰³ La nouvelle carte judiciaire prévoit la création de trois

¹⁰² Pour donner un exemple des variations de superficie : Le cercle de Tombouctou, le plus vaste du pays et l'un des moins peuplés, a une superficie de plus 337 000 kilomètres carrés et une population de 127 328 personnes, y compris 72 699 personnes dans les zones rurales ; un petit cercle comme Diré a une superficie tout juste supérieure à 2 500 kilomètres carrés avec une population de 109 661 personnes, y compris 89 324 personnes dans les zones rurales. RECENSEMENT 2011 p. 4.

¹⁰³ LOI PORTANT ORGANISATION JUDICIAIRE (Loi N°. 2011-037, 15 juillet 2011) ; LOI PORTANT CREATION DE JURIDICTIONS (Loi N°. 2011-038, 15 juillet 2011) ; DECRET FIXANT LE RESSORT DES JURIDICTIONS ET DETERMINANT LE PARQUET GENERAL D'ATTACHE DES PARQUETS DES TRIBUNAUX DE

nouvelles Cours d'Appel pour les régions de Sikasso, Ségou et Gao, ce qui réduira considérablement la distance que les justiciables doivent couvrir pour faire appel des décisions et participer à la Cour d'Assises. La réforme élimine également les TPI, pour les remplacer par les Tribunaux de Grande Instance [ci-après TGI] qui, contrairement aux TPI, statueront sur les affaires en formation collégiale de trois magistrats.¹⁰⁴ Les JPCE sont également éliminées et remplacées par les Tribunaux d'Instance [ci-après TI], qui contrairement aux JPCE, auront des magistrats différents qui interviendront en tant que juge du siège, juge d'instruction et procureur.

Le gouvernement estime le coût de la mise en œuvre de la carte judiciaire révisée à plus de 18 milliards CFA (environ 40 millions USD).¹⁰⁵ Compte tenu de ce chiffre, il en est qui doutent de la capacité de l'Etat à déployer ces réformes, et qui estiment que le Mali « n'aura pas ces Cours d'Appel dans toutes ses régions d'ici 5 ans ». En outre, en remplaçant simplement les TPI et les JPCE par les TGI et les TI, la carte judiciaire ne modifie pas le fait que la plupart des cercles ne compteront qu'un unique tribunal de première instance. Certains experts auraient au contraire préféré que les nouveaux tribunaux de première instance soient établis dans chaque commune, afin de rapprocher les tribunaux des justiciables (bien que cela aurait sans aucun doute accru considérablement le coût des réformes). Le gouvernement envisage sinon l'organisation d'audiences foraines – les séances temporaires d'une juridiction organisées dans un endroit éloigné du siège permanent du tribunal – pour « rapprocher la justice des justiciables. »¹⁰⁶ Le PRODEJ 2010-2014 vise l'organisation de 60 audiences foraines, impliquant 10 TPI.¹⁰⁷

Coûts

Le coût d'une action judiciaire est un obstacle majeur de l'accès à la justice dans un pays où 51,43 % de la population survit avec moins d'1,25 USD par jour.¹⁰⁸ L'introduction d'une procédure civile suppose des frais multiples, notamment ceux relatifs au dépôt de la plainte et le paiement d'un huissier de justice pour signifier les actes à la partie adverse. Outre ces frais légitimes, les parties doivent également souvent s'acquitter de frais non officiels, comme la commission parfois demandée par le greffier pour garantir qu'un dossier soit présenté devant le tribunal. Une partie doit également garder à l'esprit que si elle perd, elle peut être tenue de régler les frais engagés par le tribunal et son adversaire. Dans les affaires pénales, bien que l'action publique soit habituellement engagée par l'Etat, une partie civile qui déclenche l'action publique doit verser au greffier une provision pour couvrir les frais de procédure.¹⁰⁹ Si l'accusé est acquitté, la partie ayant initié l'action publique peut également être obligée de régler des frais supplémentaires et même de payer des dommages-intérêts à l'accusé.¹¹⁰

La loi malienne prévoit un mécanisme pour réduire le coût de dépôt d'une plainte légale. Les personnes présumées admissibles à l'assistance judiciaire (voir Élément 3) sont dispensées du paiement des frais de justice (incluant les frais qu'une partie civile doit régler dans les affaires pénales si elle initie l'action publique).¹¹¹ Ces frais sont acquittés par l'Etat, sauf si la partie perdante est condamnée aux dépens, auquel cas elle doit rembourser l'Etat.¹¹² Cependant, eu

GRANDE INSTANCE ET DES PARQUETS DES TRIBUNAUX D'INSTANCE (Décret N°. 2011-580/P-RM, 13 sept. 2011).

¹⁰⁴ Les réformes créent également un nouveau TGI à Kidal, qui remplace une JPCE.

¹⁰⁵ PRODEJ 2010-2014 p. 40

¹⁰⁶ PRODEJ 2010-2014 p. 39

¹⁰⁷ *Id.*

¹⁰⁸ UNDP, MALI, PROFIL PAYS : INDICATEURS DU DEVELOPPEMENT HUMAIN, *disponible sur* <http://hdrstats.undp.org/fr/pays/profils/MLI.html>.

¹⁰⁹ CODE DE PROC. PENALE art. 63

¹¹⁰ *Id.* art. 64

¹¹¹ LOI RELATIVE A L'ASSISTANCE JUDICIAIRE art. 21 ; CODE DE PROC. PENALE art. 63.

¹¹² LOI RELATIVE A L'ASSISTANCE JUDICIAIRE art. 29

égard au fait que les Bureaux d'Assistance Judiciaire qui sont censés administrer l'assistance judiciaire n'existent que dans très peu de cours et tribunaux du Mali, le système d'assistance judiciaire n'a jusqu'à présent eu qu'un impact mineur sur la réduction des frais de justice.

Délais

Il n'existe pas de statistiques fiables sur la durée moyenne des affaires civiles ou pénales au Mali. Cependant, plusieurs des personnes interviewées ont mentionné la lenteur de la justice comme un obstacle important de l'accès à la justice. La loi malienne impose très peu de limites quant au délai selon lequel les cours et tribunaux doivent statuer sur les affaires ou compléter les étapes particulières d'un procès (on peut citer à titre d'exception le délai maximum de trois mois pour le prononcé d'un jugement par un tribunal civil après le procès). Une procédure au Mali peut donc durer plusieurs années, et cela même pour des affaires relativement simples. Les personnes interviewées ont indiqué plusieurs raisons quant à ces retards : la difficulté de signifier des actes à des personnes sans adresse fixe ; le manquement des greffiers à l'inscription des affaires au rôle des audiences ; les difficultés auxquelles les magistrats sont confrontés pour rassembler les éléments de preuve nécessaires afin de statuer sur une affaire ; et le temps pris par les tribunaux pour la rédaction des jugements. Nous devons également relever que de nombreux magistrats se plaignent de l'effet qu'a l'absence d'installations adéquates, notamment d'équipement informatique, sur leur travail. Le gouvernement malien est conscient des problèmes résultant de la lenteur de la justice : le PRODEJ 2010-2014 a pour objectif, « un traitement diligent des affaires par les cours et tribunaux »¹¹³, et a vocation à optimiser la capacité institutionnelle et les ressources humaines des cours et tribunaux, y compris en les dotant d'une technologie informatique adéquate.¹¹⁴

Facteurs sociaux

Les justiciables potentiels au Mali doivent surmonter le stigmate social qui dissuade fortement les femmes d'aller déposer plainte auprès des tribunaux formels. Selon la tradition, il incombe à la femme en cas de litige familial de préserver l'intégrité du mariage, de la famille et de la communauté. L'introduction d'un procès est considérée comme une « déclaration de guerre », menaçant l'unité de la famille et de la communauté dans son ensemble. Les facteurs sociaux ont également un impact sur l'attitude des acteurs du secteur judiciaire à l'égard des affaires sur les droits des femmes. Les victimes de violences conjugales, par exemple, se plaignent que les officiers de police judiciaire sont parfois indifférents à leurs plaintes, car ils estiment que les violences conjugales sont « normales ». Au lieu d'enquêter sur les allégations, les officiers de police judiciaire tentent parfois de réconcilier les parties et de faire pression sur la victime pour parvenir à une solution amiable avec sa famille. Les attitudes vis-à-vis des droits des femmes seraient peut-être améliorées si plus de femmes occupaient des postes à responsabilité au sein de la police judiciaire et du secteur de la justice. Selon la PNG-Mali, seuls 46 magistrats au Mali sont des femmes (sur un total de 418), ainsi que 24 avocats.¹¹⁵ Augmenter ces chiffres permettrait d'améliorer les services proposés aux femmes vulnérables, car, ainsi qu'un justiciable l'a relevé, « les femmes sont plus sensibles aux problèmes des femmes. »

Accès aux systèmes informels

Il est très difficile de procéder à une généralisation concernant l'organisation et le fonctionnement des autorités de justice informelles au Mali. Leur nature dépend de la région, de l'ethnie, de la religion et de la famille des parties concernées. Cependant, quatre catégories d'acteurs interviennent généralement pour le règlement des problèmes judiciaires au niveau

¹¹³ PRODEJ 2010-2014 p. 38

¹¹⁴ *Id.* p. 43

¹¹⁵ PNG-MALI p. 41

communautaire : les sages de la famille, les dignitaires religieux, les messagers traditionnels et les intervenants du gouvernement local, en particulier les chefs de quartier, de village et de fraction. La famille étant la composante de base de la société Malienne, elle constitue le premier échelon pour la résolution des litiges, surtout ceux ayant une connexion proche de la famille. Les conflits font l'objet d'une médiation à l'initiative du chef de famille, qui est normalement l'homme le plus âgé de la famille élargie, ou sur la demande d'un autre membre de la famille. Les institutions religieuses, bien qu'elles soient principalement des lieux de culte, sont également un espace dans lequel les litiges peuvent être réglés entre les membres de la congrégation. Lorsque surgit un conflit, les parties sont appelées devant un comité des anciens – responsable de la surveillance des activités de l'institution dans la communauté – et celui-ci tente de mettre en place une médiation pour le litige. Les communicateurs traditionnels, appelés les *griots*, sont investis par la tradition et les coutumes de la responsabilité de préserver et de transmettre les traditions et l'histoire d'une famille ou d'une communauté. Bien que le rôle des griots varie au sein de chaque famille ou communauté, ils peuvent également participer à la médiation des conflits. Enfin, les chefs de quartier, de village et de fraction se voient conférer le pouvoir par la loi d'assurer une médiation des litiges civils ou commerciaux entre les citoyens.¹¹⁶ Les conflits sont habituellement transmis à ces autorités lorsqu'ils ne peuvent pas recevoir règlement au sein de la famille, ou lorsqu'ils menacent la stabilité de la communauté.

La grande majorité des conflits au Mali sont portés devant les autorités informelles avant qu'ils n'atteignent les cours et tribunaux, y compris les conflits impliquant des violences conjugales, un divorce ou une succession. Si jamais il est recouru au procès, cela est uniquement lorsqu'un litige ne peut pas être réglé par les autorités informelles. Le système informel est attractif pour les justiciables pour plusieurs raisons, notamment son caractère pratique parce que les autorités informelles sont à proximité des parties et règlent les affaires rapidement, et d'autre part le coût, car les justiciables n'ont pas besoin de voyager pour se rendre aux audiences ni de payer de frais de justice. Les autorités informelles sont également plus familières, car les médiateurs impliqués sont habituellement connus de la communauté, parlent leur langue, et partagent la même culture comme la même religion. Enfin, le fait que ces autorités informelles tentent de résoudre les conflits à l'amiable reflète la préférence de la société malienne en faveur d'une préservation d'une cohésion sociale et familiale. Elles sont donc préférables à la justice formelle parce, « le linge sale se lave en famille ».

Recommandations

Les obstacles actuels à l'accès aux cours et tribunaux du Mali démontrent l'importance de nombre des réformes envisagées par le PRODEJ 2010-2014. La construction prévue de nouvelles Cours d'Appel à Sikasso, Ségou et Gao rapprochera les juridictions d'appel de nombreux justiciables. La mise en place de Bureaux d'Assistance Judiciaire rattachés à chaque juridiction permettra aux personnes indigentes d'être dispensées des frais de justice. Il faut espérer que les efforts afin d'accroître les capacités institutionnelles et les ressources humaines des tribunaux amélioreront le rythme de la justice. Ces réformes devraient être combinées à d'autres mesures prenant en compte les obstacles particuliers auxquels les femmes sont confrontées pour accéder aux cours et tribunaux. Par exemple, il est important de confronter le stigmate social qui dissuade les femmes de saisir le tribunal et qui implique que les officiers de police judiciaire, et même les magistrats, ne font pas toujours preuve de diligence pour enquêter sur et poursuivre les violations des droits des femmes. Il est encourageant à cet égard que le Plan d'Action 2011-2013 de la PNG-Mali prévoit la formation des officiers de police judiciaire aux violences basées sur le genre, ainsi que la création de centres d'accueil spécialisés pour les victimes, deux activités qui doivent être mises en œuvre par le Ministère de la Justice.¹¹⁷

¹¹⁶ CODE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES art. 68 ; LOI RELATIVE A L'ADMINISTRATION DES VILLAGES, FRACTIONS ET QUARTIERS art. 15.

¹¹⁷ PNG-MALI PLAN D'ACTION 2011-2013 p. 26

Cependant, même si l'on prend en compte les réformes du PRODEJ 2010-2014, il est important de reconnaître que les obstacles à l'accès aux cours et tribunaux subsisteront. La plupart des cercles continueront d'avoir une juridiction de première instance unique, avec des Cours d'Appel situées dans les capitales régionales et de ce fait, les cours et tribunaux demeureront éloignés de nombreuses communautés, en particulier celles vivant dans les zones rurales. Les audiences foraines peuvent réduire ce problème, et sont susceptibles sur une base périodique de rapprocher la justice des communautés isolées, mais elles ne devraient pouvoir répondre qu'à une fraction de la demande. En toute éventualité, les cours et tribunaux resteront des institutions de l'Etat qui demeurent étrangères aux communautés locales et qui sont plus chères et moins pratiques que les systèmes informels. Il est donc probable que ceux-ci, en particulier les anciens de la famille, les dignitaires religieux et les acteurs du gouvernement local, continueront de jouer un rôle fondamental pour l'accès à la justice au Mali, et ils auront à connaître et régleront probablement la majorité des litiges. Le procès devant les cours et tribunaux restera le dernier recours, utilisé pour les conflits n'ayant pas pu être résolus au niveau de la communauté. En raison du rôle central assumé par les systèmes informels pour le règlement des litiges, il est donc important de réfléchir sur l'équité des solutions qu'ils proposent, et la possibilité que la solution adoptée soit mise en œuvre de manière définitive. Ces deux questions sont discutées plus en détail ci-après (Éléments 5 et 6).

Élément V. Procédure Equitable

Les institutions judiciaires, qu'elles soient formelles ou informelles, garantissent que les parties aient la possibilité d'exposer leur affaire et que les litiges soient jugés de manière impartiale et sans influence indue. Lorsque les affaires sont réglées par le biais d'une médiation, les parties prennent des décisions volontaires et éclairées aux fins d'un règlement.

Conclusion

Les cours et tribunaux du Mali accordent aux justiciables dans les procédures pénales et civiles la possibilité de présenter les preuves et arguments à l'appui de leurs prétentions. Cependant, la justice rendue par les cours et tribunaux est compromise par la corruption et le trafic d'influence. Les maigres salaires versés aux acteurs du secteur judiciaire peuvent être une cause importante de corruption. Cependant, ces mêmes acteurs du secteur judiciaire relèvent également que la corruption est un problème de culture et « qu'il n'y aura pas de solution définitive sans un changement de culture ». Cette culture persiste dans un environnement où très peu d'actes de corruption sont poursuivis par la justice pénale ou entraînent des sanctions professionnelles. Le fonctionnement du Conseil Supérieur de la Magistrature, qui est responsable de la discipline des magistrats, est critiqué au motif qu'il est laxiste et manque de la transparence (les décisions du Conseil ne sont pas rendues publiques et les procédures disciplinaires dépendent uniquement de l'initiative du Ministre de Justice). Le gouvernement envisage de réviser la composition et la procédure du Conseil Supérieur de la Magistrature afin d'accroître la transparence.

Les systèmes informels de justice ont tendance à recourir à la médiation pour résoudre les conflits. Cependant, le statut des femmes au Mali affecte leur capacité à négocier sur un pied d'égalité avec les autres parties, en particulier dans les affaires familiales. En outre, il existe une certaine pression sociale imposant aux parties d'accepter les solutions proposées par les autorités informelles. Par conséquent, le résultat de la médiation peut refléter les principes traditionnels, familiaux et religieux auxquels se réfèrent les acteurs informels pour le règlement des litiges. Ces principes ne respectent pas toujours les droits juridiques des femmes. Il est donc important de rechercher des moyens d'engager les systèmes informels afin que leurs décisions soient plus respectueuses des droits juridiques, en particulier des droits des femmes, tout en préservant les avantages des systèmes informels qui les rendent accessibles aux justiciables.

Analyse

« C'est la justice des riches, elle n'est pas faite pour les pauvres. Si la justice est corrompue, les citoyens perdent l'espoir dans un état de droit. » Oumou, personne interviewée.

Justice formelle

Les cours et tribunaux maliens accordent aux justiciables dans les procédures pénales et civiles la possibilité adéquate de présenter les preuves et arguments à l'appui de leurs prétentions. Dans les affaires pénales, lorsqu'une affaire fait l'objet d'une enquête par un juge d'instruction, l'accusé et les parties civiles peuvent demander que le magistrat agisse concernant un volet d'investigation dont ils estiment que cela servira leur cause (par exemple, en interrogeant un témoin particulier ou en ordonnant un rapport d'expert). Si le juge d'instruction refuse d'adopter des mesures d'enquête, une partie peut faire appel de cette décision devant la chambre

d'accusation de la Cour d'Appel.¹¹⁸ Lorsqu'une affaire pénale est renvoyée pour jugement devant les juridictions de première instance ou la Cour d'Assises, les parties peuvent faire comparaître tout témoin de leur choix, y compris ceux qui n'ont pas été interrogés par le juge d'instruction.¹¹⁹ Elles ont également le droit de poser des questions à tous les témoins qui sont appelés. Lorsque le tribunal a examiné l'ensemble des preuves, le procureur et les parties civiles présentent leurs arguments à l'appui des charges retenues contre l'accusé. Ce dernier peut ensuite répliquer. Le procureur et les parties civiles sont autorisés à répondre, mais l'accusé ou son avocat ont toujours la parole en dernier.¹²⁰ L'accusé et la partie civile peuvent également déposer des conclusions écrites à l'appui de leurs prétentions.¹²¹ Dans les affaires civiles, les parties peuvent produire tout élément de preuve ou conclusions de leurs choix. En outre, durant la phase de la mise en état, les parties peuvent demander au juge d'instruction d'agir concernant un volet d'investigation dont ils estiment que cela servira leur cause (cependant, en cas de refus du juge, sa décision ne peut faire l'objet d'un appel).¹²² Bien qu'aucun élément de preuve ne puisse être soumis après la mise en état, les parties ont le droit de présenter des arguments à l'oral lorsque l'affaire est devant le tribunal pour être jugée.

En dépit de la possibilité accordée aux parties aux procès de présenter leurs arguments, la justice dispensée par les cours et tribunaux au Mali est fondamentalement rongée par la corruption et le trafic d'influence. Les personnes interviewées ont décrit la corruption comme « le fléau majeur », « le maillon faible », et « le cancer » du système judiciaire. Les tentatives pour faire usage d'une influence politique ou autre pour affecter les décisions des magistrats sont également courantes.¹²³ Le niveau de corruption du système judiciaire doit être envisagé dans le contexte de la corruption dans d'autres secteurs de la société malienne : le Mali s'est classé à la 118^{ème} place sur 184 pays couverts par l'Indice de Perception de la Corruption de Transparency International, avec une note de 2,8 sur 10.¹²⁴ Comme le gouvernement l'a reconnu lors des États Généraux sur la Corruption et la Délinquance Financière au Mali en 2008 : « malgré les réformes mises en œuvre, le phénomène de la corruption et de la délinquance financière a résisté aux assauts. »¹²⁵

Ce rapport limite son analyse aux causes de corruption et au trafic d'influence dans le secteur judiciaire. Il est intéressant de relever que la magistrature malienne semble être dotée de toutes les garanties institutionnelles nécessaires pour se préserver de l'influence du pouvoir exécutif. Les juges peuvent uniquement être nommés par le pouvoir exécutif avec l'accord du Conseil Supérieur de la Magistrature [ci-après CSM].¹²⁶ Ceci confère aux magistrats une mesure d'indépendance car, bien que le CSM soit présidé par le président de la République (avec le ministre de la justice en qualité de vice-président), il compte également huit membres de droit, y

¹¹⁸ CODE DE PROC. PENALE art. 112

¹¹⁹ *Id.* art. 315 (Cour d'Assises) ; art. 420 (Juridictions de première instance).

¹²⁰ CODE DE PROC. PENALE art. 333 (Cour d'Assises) ; art. 427 (Juridictions de première instance).

¹²¹ *Id.* art. 303 (Cour d'Assises) ; art. 426 (Juridictions de première instance).

¹²² CODE DE PROC. CIVILE art. 165, 172

¹²³ Un magistrat s'est plaint : « Si vous avez une affaire, quelle qu'elle soit, même la personne qui veut que le juge applique son droit, cette personne s'arrange pour faire pression sur vous par l'intermédiaire d'autres personnes. »

¹²⁴ TRANSPARENCY INTERNATIONAL, INDICE DE PERCEPTION DE LA CORRUPTION 2011(2011) p. 4

¹²⁵ LA PRIMATURE DU REPUBLIQUE DU MALI, RAPPORT GENERAL SUR LES ÉTATS GENERAUX SUR LA CORRUPTION ET LA DELINQUANCE FINANCIERE AU MALI p. 8 (2008)

¹²⁶ LOI FIXANT L'ORGANISATION, LA COMPOSITION, LES CARACTERISTIQUES ET LE FONCTIONNEMENT DU CONSEIL SUPERIEUR DE LA MAGISTRATURE art. 12 (Loi N°. 03-29/AN-RM, 11 août 2003) [ci-après LOI SUR LE CSM]

compris plusieurs magistrats, et treize magistrats élus.¹²⁷ Le CSM est également chargé de la discipline des magistrats¹²⁸, et lorsqu'il statue sur des questions disciplinaires, il est présidé par le juge président de la Cour Suprême (le président de la République et le ministre de la justice ne participent pas aux audiences disciplinaires).¹²⁹ La promotion des juges est administrée par une commission composée uniquement de magistrats sous la direction du juge président de la Cour Suprême.

Eu égard aux protections accordées aux magistrats par le CSM, d'autres facteurs doivent expliquer la présence de la corruption et du trafic d'influence dans le système judiciaire. Les acteurs de ce secteur font souvent état des salaires inadéquats comme une cause significative de la corruption (pour les fonctionnaires civils, y compris les magistrats, un salaire minimum est d'environ 30 000 CFA (environ 67 USD)). Cependant, plusieurs des acteurs du secteur judiciaire, y compris des magistrats, soulignent qu'un maigre salaire n'excuse pas la corruption. Pour eux, la corruption est une question de culture liée au déclin des valeurs morales et sociales. Bien qu'il soit important de garantir des salaires appropriés, les gens veulent toujours plus, et donc, « il n'y aura jamais de solution définitive sans un changement de culture ». Les acteurs du secteur judiciaire relèvent également que la culture de corruption concerne autant les justiciables qui cherchent à corrompre les fonctionnaires publics que les fonctionnaires eux-mêmes.

L'absence de sanctions imposées aux auteurs de la corruption est citée comme une cause majeure de cette culture. Très peu d'actes de corruption font l'objet de poursuites pénales ou, dans les affaires impliquant des acteurs du secteur judiciaire, entraînent des sanctions professionnelles. Il est difficile de poursuivre des actes de corruption : ces agissements se produisent entre des justiciables et des magistrats pareillement corrompus, et il est donc ardu de rapporter la preuve que la transaction a eu lieu.¹³⁰ Cependant, certains expliquent cette absence de sanctions contre les magistrats par le fait que le CSM est dominé par des magistrats, qui sont à la fois « juge et partie ». La confidentialité des délibérations du CSM ne fait qu'ajouter à cette perception que les magistrats sont réticents à sanctionner leurs pairs.¹³¹ La même plainte est exprimée concernant les avocats, dont la discipline est assurée par le Conseil de l'Ordre du Barreau, composé exclusivement d'avocats.¹³² Certains experts estiment également que la procédure du CSM, qui donne au ministre de la justice un droit exclusif de dépôt de plainte contre les magistrats, a un effet dissuasif sur les procédures disciplinaires. Afin de répondre à ces critiques, le gouvernement prévoit de revoir la composition du CSM ainsi qu'une nouvelle procédure de traitement des plaintes disciplinaires.¹³³ Il a été suggéré qu'une étape positive serait d'inviter les organisations de la société civile et de la défense des droits de l'homme à devenir membres du CSM.¹³⁴ Ces organisations représentent les intérêts des justiciables, et donc seraient « plus proches des réalités de la justice telles que vécues par les populations. »¹³⁵ Une proposition a également été faite de permettre aux justiciables de déposer plainte directement auprès du CSM, et que les affaires disciplinaires devant le CSM soient traitées en audience

¹²⁷ *Id.* arts. 1, 5-11. Lorsqu'il statue sur la nomination de magistrats, le CSM doit être composé de douze membres, et il vote à la majorité (en cas d'égalité de votes, le président a un vote prépondérant). *Id.* art. 13.

¹²⁸ CONST. art. 82

¹²⁹ LOI SUR LE CSM art. 14

¹³⁰ INITIATIVE AFRICAINE POUR LA SECURITE HUMAINE, MALI, CRIMINALITE ET JUSTICE CRIMINELLE, p. 36 (2009) [CRIMINALITE ET JUSTICE CRIMINELLE AU MALI]

¹³¹ FORUM NATIONAL SUR LA JUSTICE AU MALI, GROUPE DE REFLEXION DE LA SOCIETE CIVILE SUR LA JUSTICE ET CORRUPTION (1999), *disponible sur* <http://www.justicemali.org/www.justicemali.org/memo3.htm>.

¹³² LOI SUR LA PROFESSION D'AVOCAT Chapitres III et V

¹³³ PRODEJ 2010-2014 p. 21

¹³⁴ CRIMINALITE ET JUSTICE CRIMINELLE AU MALI p. 24

¹³⁵ *Id.* p. 25

publique pour faciliter la surveillance de son fonctionnement par la société civile.¹³⁶ De nombreux magistrats craignent que ces réformes ne viennent compromettre leur indépendance en permettant des attaques infondées contre leur personnalité et leurs décisions.

Comme point final, il a été allégué par certains commentateurs que le fait qu'un juge unique assume les rôles de juge du siège, procureur et juge d'instruction au sein de la JPCE favorise la corruption, car il laisse un justiciable sans recours en cas de plainte contre la conduite d'un juge.¹³⁷ Dans cette même veine, il a été relevé que le prononcé de décisions par un juge unique au TPI, « n'est pas non plus une garantie de bonne justice, impartiale et équitable. »¹³⁸ Les révisions apportées à la carte judiciaire, qui restent encore à mettre en œuvre, ont vocation à répondre à ces préoccupations par le remplacement des JCPE par les TI, qui compteront trois magistrats exerçant séparément comme juge du siège, juge d'instruction et procureur, et en substituant les TPI par les TGI, avec une formation collégiale de trois juges.

Systemes informels

Chacune des autorités informelles discutées dans cette étude est en faveur d'une résolution amiable des conflits. Par exemple, bien que la procédure utilisée par les chefs de famille pour le règlement des litiges diffère à travers le Mali, elle présente certains éléments communs. Tout d'abord, le chef de famille demande aux parties d'exposer les faits du litige et leurs arguments à l'appui de leurs prétentions. Des témoins concernant les points clés peuvent aussi être entendus pour confirmer ou infirmer les déclarations faites par les parties. Après examen des éléments de preuve, le chef de famille peut renvoyer l'affaire à une autre date afin qu'il puisse réfléchir, solliciter l'opinion de tiers ou obtenir des informations complémentaires. Lorsque le chef de famille s'estime prêt à régler le conflit, il conduit une médiation avec les parties, et cherche à identifier et à consolider les points d'accord et de synergie. Il renvoie également les parties aux principes traditionnels et leur rappelle leurs obligations et devoirs mutuels. Par exemple, si un mari a frappé sa femme en présence de parents proches, le chef de famille lui indiquerait qu'il s'agit là d'un manquement grave au respect dû aux anciens.

Le règlement des conflits par les dignitaires religieux semble suivre une procédure similaire à celle des chefs de famille, bien que les dignitaires religieux mettent particulièrement l'accent sur les principes religieux. Par exemple, les imams se fondent sur les règles et proverbes contenus dans le Coran ou la Sunna (qui décrit les pratiques adoptées par le Prophète Mohammed (Paix sur lui)). L'imam récite les versets ayant trait au conflit en question et les explique aux parties, puis il souligne que la conduite des parties doit être conforme à celle indiquée par le Prophète Mohammed (Paix sur lui). De même, lorsque les griots assurent la médiation des conflits, ils utilisent habituellement leur connaissance de la famille et des traditions et relations ethniques afin de rappeler aux parties leurs obligations entre elles et à l'égard de leurs familles. Chaque chef de quartier, village et fraction, bien que ne pouvant se prévaloir d'une autorité religieuse ou traditionnelle, exploite l'importance de la cohésion communautaire pour inciter les parties à parvenir à un accord.

Dans la mesure où les systèmes informels ont recours à la médiation pour le règlement des litiges, le statut des femmes au sein de la famille et de la communauté maliennes affectent leur capacité à négocier sur un pied d'égalité avec leur adversaire, en particulier leur mari. Par ailleurs, en raison du statut des autorités informelles, ainsi que de l'importance accordée à un règlement amiable des conflits, une certaine pression s'exerce sur les parties pour qu'elles

¹³⁶ CRIMINALITE ET JUSTICE CRIMINELLE AU MALI p. 26

¹³⁷ *Id.* p. 36

¹³⁸ *Processus de Réforme de la Justice au Mali : À la Découverte de la Nouvelle Carte Judiciaire, Interview avec le Ministre de la Justice Maharafa Traoré, OFFICE DE RADIODIFFUSION –TELEVISION (14 juillet 2011)*

acceptent les solutions proposées par ces autorités. Par conséquent, le résultat de la médiation, au lieu de représenter une décision volontaire et éclairée des parties, peut refléter les principes familiaux, religieux et coutumiers auxquels les autorités se réfèrent pour résoudre les litiges. Ces principes ne respectent pas toujours les droits des femmes. Par exemple, dans les affaires de violences conjugales, les coutumes traditionnelles et religieuses préconisent le respect des femmes, mais lorsque des violences sont commises, elles privilégient l'unité familiale. Au lieu de soutenir le prononcé d'une sanction pénale, les autorités informelles ont par conséquent tendance à essayer de réconcilier les parties pour préserver l'intégrité du mariage. Il est demandé à la victime de tolérer les violences pour qu'elle puisse rester dans son foyer avec ses enfants. En cas de succession contestée, les coutumes varient selon les religions et groupes ethniques différents du Mali. Cependant, bien souvent elles ne garantissent pas des droits de succession égaux entre hommes et femmes. Par exemple, dans la coutume musulmane, selon les règles du Coran, une veuve a droit à 1/8^{ème} des biens laissés par le mari. Les descendants mâles ont également droit au double de la part des filles, cette répartition inégale étant expliquée par le fait que le frère prend en charge l'entretien de sa sœur. Selon les traditions de certaines ethnies au Mali, la veuve fait même partie de la masse successorale. Elle n'a pas droit à une quote-part des biens de son mari, et pour rester dans la famille, elle doit accepter d'épouser un frère du défunt (cette pratique est appelée *lévirat*).

Recommandations

La corruption et le trafic d'influence sont des obstacles importants à l'accès à la justice au Mali, et l'amélioration de cet accès implique de s'attaquer à la culture favorisant leur persistance. Comme point de départ, les actes de corruption devraient faire l'objet de poursuites diligentes et leurs auteurs punis. Les magistrats et les autres acteurs du secteur judiciaire impliqués dans la corruption devraient également être visés par des sanctions disciplinaires. À cet égard, il conviendrait que des mesures soient adoptées afin de rendre le fonctionnement du CSM plus transparent, par exemple en imposant une publication des décisions du CSM, avec leurs motivations, pour permettre une surveillance de ses activités par la société civile. Permettre aux justiciables de déposer plainte directement pour des actes frauduleux devant le CSM pourrait également être une mesure positive, mais elle devrait être associée à des garde-fous afin d'écartier les plaintes malveillantes. Une réévaluation de la composition du CSM, afin d'y intégrer des membres de la société civile, serait peut-être un autre moyen efficace d'optimiser la transparence, mais ne devrait pas compromettre l'indépendance de la magistrature (le CSM pourrait peut-être maintenir une majorité de magistrats).

Même avec un CSM réformé, la responsabilité de la surveillance du secteur judiciaire reposera principalement sur les OSC. Afin d'améliorer ce contrôle par la société civile, il serait intéressant de réfléchir à la création potentielle d'un espace où les actes de corruption au sein du système judiciaire pourraient être signalés (de manière anonyme). Par exemple, un site Web indien, *I Paid a Bribe* (j'ai versé un pot-de-vin), fournit un espace virtuel sur lequel les citoyens dénoncent la corruption par SMS ou courriel anonyme.¹³⁹ Bien que ces initiatives ne visent pas les fonctionnaires individuels, les informations collectées sont utilisées par les OSC pour exiger la réforme des processus facilitant la corruption, et même la réforme d'institutions particulières rongées par un problème de corruption grave. Il serait intéressant d'examiner si un tel système pourrait fournir une méthode efficace de surveillance des institutions de justice maliennes.

Malgré les risques que les systèmes informels de justice renferment quant aux droits des femmes, ils ne peuvent être ignorés. Leur accessibilité fait qu'ils resteront un aspect fondamental de la société malienne, utilisés pour résoudre la majorité des problèmes de justice. Il est donc important d'explorer les moyens visant à sensibiliser les systèmes informels afin que leurs

¹³⁹ <http://ipaidabribe.com> est une initiative de l'ONG Janaagraha Center for Citizenship and Democracy, basée à Bangalore, Inde.

décisions soient plus respectueuses des droits juridiques, en particulier ceux des femmes, tout en préservant les caractéristiques qui les rendent accessibles aux justiciables. Lors de la discussion sur cette question, plusieurs personnes interviewées ont insisté sur l'importance de la formation des acteurs des systèmes informels (« Ils ont leur place, mais doivent être plus informés de l'existence des droits humains des femmes »). Il a aussi été suggéré que le rôle des autorités traditionnelles démontre l'importance de la disponibilité d'une assistance juridique au niveau de la communauté, pour que les citoyens puissent comparaître devant les acteurs du système informel en ayant connaissance de leurs droits et devoirs. Les parajuristes sont peut-être particulièrement bien placés pour fournir ce conseil car en raison de leur activité au sein de leurs propres communautés, ils comprennent les traditions et coutumes clés et savent comment interagir avec les autorités locales.¹⁴⁰ Dotés de cette connaissance, les parajuristes ne proposent pas à la communauté un choix opposant le droit à la coutume, mais ils peuvent tenter d'influencer les coutumes pour qu'elles soient plus conformes aux droits des parties.¹⁴¹ Cette approche, qui n'envisage pas la tension entre loi et coutume comme un jeu à somme nulle, peut être cruciale pour une réconciliation entre les acteurs des systèmes informels du Mali avec les droits juridiques des parties.¹⁴²

¹⁴⁰ DROITS AU CŒUR DU VILLAGE p. 98-99

¹⁴¹ *Id.* p. 99

¹⁴² Comme une personne interviewée l'a formulé : « [Il nous faut] trouver une façon de trancher en âme et conscience là où le droit peut cohabiter avec les us et les coutumes. [Il nous faut] tenir compte des réalités de notre société plutôt que d'appliquer à la lettre des dispositions provenant d'ailleurs dans le simple souci de mondialisation ou de modernisation de notre société. Nous avons une vieille culture qui n'a rien à envier à d'autres. Nous acceptons l'inter culturalité qui seule mettra en place des plateformes communes dans le respect et l'acceptation de l'autre, l'ouverture de l'esprit et du cœur, l'égalité sans condition entre tous les êtres. »

Élément VI. Décision Exécutoire

Les institutions judiciaires sont en mesure de faire exécuter leurs décisions, y compris en recourant à des sanctions.

Conclusion

Les décisions des cours et tribunaux sont exécutées par un officier de justice ministériel (appelé huissier de justice). En cas de difficulté concernant l'exécution d'un jugement, l'huissier de justice peut demander l'intervention de la force publique et peut même déposer plainte contre le débiteur devant un tribunal). Cependant, en l'absence d'une coopération de la partie ayant perdu, plusieurs obstacles s'opposent à l'exécution des jugements des tribunaux. Il existe en outre des frais importants associés à l'exécution, comme les honoraires versés aux huissiers de justice (habituellement 10 % du montant recouvré) et, si leur intervention s'avère nécessaire, aux officiers de police judiciaire. La corruption et le trafic d'influence empêchent souvent également l'exécution des décisions contre les personnes influentes ou fortunées. Au sein du système informel, il existe une certaine pression morale s'exerçant sur les parties afin qu'elles se conforment aux règlements auxquels sont parvenus les acteurs des autorités familiales, religieuses ou du gouvernement local. Cependant, en l'absence de force exécutoire (pouvoir de coercition) attachée à leurs décisions, les accords ne sont souvent pas observés, et les mêmes litiges se reproduisent.

Analyse

« On te fait traîner jusqu'à ce que tu te décourages ou que tu donnes la moitié de l'argent aux personnes chargées de l'exécution. » Fatou, personne interviewée.

L'accès à la justice ne peut être considéré comme totalement acquis lorsqu'un tribunal prononce un verdict ou qu'un règlement intervient entre les parties. Un problème de justice est uniquement résolu à titre définitif lorsque le verdict ou le règlement est effectivement mis en œuvre. Dans cette section, nous examinons si les décisions des cours et tribunaux, ainsi que les règlements obtenus devant les autorités de justice informelle, reçoivent exécution.

Justice formelle

À l'issue du procès devant les tribunaux du Mali, la partie qui l'emporte se voit remettre une copie authentifiée du jugement, ainsi qu'une déclaration du tribunal confirmant que la décision peut recevoir exécution (cette déclaration est appelée *la formule exécutoire*).¹⁴³ La partie transmet ce document à un huissier de justice, qui diligente ensuite l'exécution du jugement, par exemple selon la saisie de biens ou d'immeubles du débiteur. Les jugements ne peuvent pas cependant être exécutés avant qu'une notification ait été faite à la partie adverse (sauf si l'exécution est volontaire).¹⁴⁴ L'huissier de justice peut demander l'assistance d'officiers de police judiciaire, et s'il rencontre des problèmes graves dans l'exécution du jugement, il peut également déposer une plainte devant le tribunal, qui intimera au débiteur de s'exécuter ou de s'exposer à une sanction supplémentaire.¹⁴⁵

¹⁴³ CODE DE PROC. CIVILE art. 646.

¹⁴⁴ *Id.* art 508.

¹⁴⁵ *Id.* arts. 700, 702, 703

Plusieurs obstacles rendent l'exécution forcée de décisions de justice difficile pour les justiciables vulnérables. Tout d'abord, étant donné le niveau de pauvreté du Mali, de nombreux justiciables n'ayant pas obtenu gain de cause n'ont pas les ressources suffisantes pour faire exécuter un jugement (la loi interdit la saisie des biens indispensables en cas d'exécution d'un jugement).¹⁴⁶ En outre, plusieurs frais sont associés à l'exécution du jugement, y compris un droit pour obtenir la formule exécutoire, les honoraires de l'huissier de justice (souvent 10 % du montant recouvré plus la TVA) et si nécessaire, l'indemnité relative à l'intervention de la force publique ou les frais d'audience supplémentaires devant un juge. La corruption et le trafic d'influence sont aussi des « obstacles majeurs » à l'exécution des décisions, et en conséquence, cette exécution judiciaire n'est « pas facile contre un mari qui a des moyens ou occupe une fonction de responsabilité. »

Systèmes informels

L'exécution des règlements formalisés devant les acteurs du système informel dépend en grande partie de la volonté des parties quant à la parole donnée. Cependant, les acteurs des instances familiales, religieuses ou du gouvernement local ont un niveau d'autorité au sein de la communauté et une certaine pression morale s'exerce donc sur les parties pour qu'elles respectent les accords validés par les systèmes informels. Si une partie se rétracte, elle sera considérée comme « récalcitrante » et « méprisée » par la société. Néanmoins, les accords ne sont pas toujours respectés, et des conflits passés refont surface bien souvent. En effet, certaines personnes interviewées estiment que le respect des parties pour les autorités traditionnelles est en déclin avec la modernisation de la société malienne, surtout dans zones urbaines, où, « les notions de parenté, d'appartenance culturelle, n'ont de plus en plus aucune valeur. »

Recommandations

Le gouvernement malien est conscient qu'il peut être difficile d'exécuter les décisions des tribunaux dans le système judiciaire formel. L'un des objectifs du PRODEJ 2010-2014 est « l'exécution rigoureuse des décisions de justice ». Pour améliorer l'exécution, le gouvernement prévoit une formation spécialisée pour les officiers de police judiciaire. Cette formation devrait comprendre un module sur la détection de la corruption et du trafic d'influence relatifs à l'exécution des jugements, qui doivent être poursuivis avec diligence et sanctionnés. Les initiatives du gouvernement pour la mise en place d'un système d'assistance judiciaire fonctionnel constitueront aussi une étape positive, car les bénéficiaires de l'assistance judiciaire sont dispensés des frais liés à l'exécution.¹⁴⁷

Au regard du rôle central joué par les systèmes informels pour la résolution des conflits, le gouvernement malien peut souhaiter que soit envisagée une obligation des parties à respecter les règlements validés par ceux afin d'éviter la réapparition des conflits. Cependant, une telle mesure rendrait les autorités traditionnelles moins attractives pour les justiciables recherchant une approche consensuelle au règlement du litige. Une option qui vaudrait la peine d'être examinée serait la formation des acteurs du système informel à la création de dossiers écrits des règlements qu'ils facilitent, puis la création d'un mécanisme simple grâce auquel les règlements seraient homologués par les tribunaux. Un règlement, une fois homologué, aurait la même force qu'un jugement rendu par un tribunal, et pourrait si nécessaire être exécuté d'une manière similaire. Afin de protéger les droits de groupes vulnérables, en particulier les femmes, l'homologation pourrait être un niveau de base de contrôle du règlement par les tribunaux (par exemple, une demande visant à établir si la médiation a respecté certains droits clés à une procédure équitable, comme l'absence de corruption ou de trafic d'influence). Il est intéressant à cet égard que le Code de Procédure Pénale stipule déjà un mécanisme de ratification et de

¹⁴⁶ *Id.* art. 705

¹⁴⁷ LOI SUR L'ASSISTANCE JUDICIAIRE art. 22

contrôle des règlements validés durant la médiation.¹⁴⁸ Pour toutes les infractions, sauf celles ayant un caractère de gravité (par exemple, les délits sexuels et les crimes), un procureur peut, avec l'accord des parties, renvoyer une affaire pour médiation s'il estime qu'elle est susceptible « d'assurer la réparation du dommage causé à la victime, et de mettre fin au trouble résultant de l'infraction ». ¹⁴⁹ Le règlement résultant de la médiation est enregistré, signé par les parties puis confirmé par un tribunal. Le tribunal ne confirmera pas cependant les règlements qui sont contraires à l'ordre public ou à la morale, mettant en place un niveau basique de contrôle sur la médiation. ¹⁵⁰ Les procureurs décident rarement de recourir à la médiation pour résoudre les affaires pénales, et il est peu probable que le gouvernement voit dans ce mécanisme un moyen d'impliquer les systèmes informels dans la justice pénale (il prévoit au contraire de désigner des médiateurs en matière pénale pour chaque juridiction). ¹⁵¹ Cependant, le cadre juridique créé pour la médiation pénale démontre comment les tribunaux pourraient exécuter et contrôler les règlements validés devant les systèmes informels.

¹⁴⁸ CODE DE PROC. PENALE art. 52.

¹⁴⁹ *Id.*

¹⁵⁰ *Id.*

¹⁵¹ PRODEJ 2010-2014 p. 40

Liste des Acronymes

AJAT	L'Outil d'Evaluation d'Accès à la Justice (<i>Access to Justice Assessment Tool</i>)
AMDH	L'Association Malienne des Droits de l'Homme
APDF	L'Association pour le Progrès et la Défense des Droits des Femmes
BAO	Bureau d'Accueil et d'Orientation
CADJ	Centre d'Accès au Droit et à la Justice
CAFO	La Coordination des Associations et ONG Féminines du Mali
CNPCP	Cadre National de Pilotage du Curriculum de la Formation du Parajuriste
CSM	Conseil Supérieur de la Magistrature
OSC	Organisation de la Société Civile
DNPF	Direction Nationale de Promotion de la Femme
GP/DCF	Le Groupe Pivot/Droits et Citoyenneté de Femmes
JPCE	Justice de Paix de Compétence Etendue
MPFEF	Ministère de la Promotion de la Femme, de l'Enfant et de la Famille
ONG	Organisation non-gouvernementale
ORTM	L'Office de Radiodiffusion et de Télévision du Mali
PNG-Mali	Politique Nationale Genre
PRODEJ	Programme Décennal de Développement de la Justice
TGI	Tribunal de Grande Instance
TI	Tribunal d'Instance
TPI	Tribunal de Première Instance
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
WILDAF	Women in Law and Development in Africa