THE
CARTER CENTER

Rapport de l'Observateur indépendant

Observations sur la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger

Novembre 2022

Ce rapport présente les observations du Centre Carter dans son rôle d'Observateur indépendant de la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger, pour la période de juillet à octobre 2022. Il se concentre plus largement sur les progrès réalisés sur le titre V de l'accord consacré à la "Réconciliation, la justice et aux questions humanitaires". L'Observateur indépendant remplit son mandat en observant les réunions et les activités liées à la mise en œuvre de l'accord, notamment les sessions du Comité de suivi de l'accord (CSA), les sous-comités du CSA et le Comité technique de sécurité (CTS). Elle maintient un contact permanent avec les principales parties prenantes impliquées dans la mise en œuvre et le suivi de l'accord, ainsi qu'avec les membres de la société civile, les chercheurs, les représentants des organisations non gouvernementales et les partenaires internationaux du Mali. L'équipe de l'Observateur indépendant s'appuie également sur des documents officiels maliens et d'autres sources sur la situation au Mali et la mise en œuvre de l'Accord. L'Observateur indépendant remercie tous les acteurs maliens et internationaux qui facilitent son travail, ses rencontres et l'accès aux informations pertinentes.

Le Centre Carter, une organisation non gouvernementale à but non lucratif, a contribué à améliorer la vie des gens dans plus de 80 pays en résolvant des conflits, en faisant progresser la démocratie, les droits de l'homme et les opportunités économiques, en prévenant les maladies et en améliorant les soins de santé mentale. Le Centre Carter a été fondé en 1982 par l'ancien président américain Jimmy Carter et l'ancienne première dame Rosalynn Carter, en partenariat avec l'Université Emory, pour faire progresser la paix et la santé dans le monde.

Les membres de l'Observateur indépendant sont :

BAMAKO

- **Ambassadrice (ret.) Bisa Williams**, *Conseillère spéciale*
- **Jean Ntole Kazadi**, *Conseiller spécial adjoint*
- **Deo Mbuto**, *Analyste*
- **Mohamed Ag Assory,** *Analyste adjoint et chargé de communication*
- **Bakary Diarra**, *Responsable administratif et financier*

ATLANTA

- **Paige Alexander**, *Directrice du Centre Carter*
- **Barbara J. Smith**, *Vice-Présidente des Programmes de Paix*
- **Stacia George**, *Directrice, Programme de Résolution des Conflits*
- **Frédéric Deycard**, *Directeur adjoint, Programme de Résolution des Conflits*
- **Michael Johnson,** *Associé principal de programme, Programme de Résolution de Conflits*
- **Anne Savey**, *Coordinatrice des publications et analyste*
- **Soyia Ellison**, *Directrice de la communication*
- **Janet Shin**, *Directeur associé principal au développement*
- **Maddie Warman**, *Associée de programme, Programme de Résolution de Conflits*
- **Ruby Judit-Kochenderfer**, *Analyste financier*
- **Manuela Massé**, *Traductrice*

.

TABLE DES MATIÈRES

ACRONYMES 4

TERMINOLOGIE 5

RÉSUMÉ EXÉCUTIF 6

CONTEXTE 8

OBSERVATIONS SUR LE PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE
SUR LA PÉRIODE JUIN-OCTOBRE 2022 9

OBSERVATIONS SUR LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIONS SUR LA
RÉCONCILIATION, LA JUSTICE ET LES QUESTIONS HUMANITAIRES 10

1. Réconciliation nationale et cohésion sociale : mesures et actions prises
2. Statut des autorités traditionnelles et du rôle des Cadis dans l'administration de la justice
3. Mécanismes de justice transitionnelle à la fin du mandat de la Commission Vérité Justice et Réconciliation
4. Commission d'Enquête Internationale et suite des recommandations
5. Questions humanitaires : mesures prises

CONCLUSION 20

RECOMMANDATIONS 21

ACRONYMES

AIGE	Autorité indépendante de gestion des élections | Independent Authority for Election Management
CEDEAO	Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest | Economic Organisation of West African States – ECOWAS
CEI	Commission d'Enquête internationale | International Commission of Inquiry for Mali
CMA	Coordination des mouvements de l'Azawad | Coordination of Azawad Movements
CNDDR	Commission nationale de désarmement, démobilisation, réinsertion | National Commission for Disarmament, Demobilization, Reintegration
CNDH	Commission nationale des droits de l'Homme | National Human Rights Commission
CRNC	Commission en charge de la Rédaction de la Nouvelle Constitution | The Committee responsible for drafting the New Constitution
CNT	Conseil National de Transition | National Transitional Council
CSA	Comité de suivi de l'Accord | Agreement Monitoring Committee
CTS	Commission technique de sécurité | Technical Security Committee
CVJR	Commission vérité, justice et réconciliation | Truth, Justice and Reconciliation Commission
DDR	Désarmement, démobilisation et réinsertion | Disarmament, Demobilization, and Reintegration
ERAR	Équipes régionales d'appui à la réconciliation | Regional Reconciliation Support Teams
FAMa	Forces armées maliennes | Malian Armed Forces
MARN	Mission d'appui à la réconciliation nationale | National Reconciliation Support Mission
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali | United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
PDI	Personnes déplacées internes | Internally Displaced Persons (IDPs)

TERMINOLOGIE

Accord	Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger, signé le 15 mai et le 20 juin 2015.
CSA	Créé en juillet 2015, comme le prévoit le chapitre 19 de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, le CSA est responsable du suivi, du contrôle et de la coordination de la mise en œuvre. Il est composé du Gouvernement, des Mouvements signataires et de la Médiation. Il est présidé par l'Algérie et inclut le Burkina Faso, la Mauritanie, le Niger, le Tchad, la CEDEAO, les Nations Unies, l'Organisation de la Coopération Islamique, l'Union africaine et l'Union européenne. Les membres permanents du Conseil de Sécurité des Nations Unies sont invités à participer à ses travaux.
Intégration	Processus d'intégration d'ex-combattants issus des Mouvements dans les corps constitués de l'État, y compris au sein des forces de défense et de sécurité, une fois désarmés et démobilisés. À différencier du processus de réinsertion à la vie civile lié au volet socio-économique du DDR.
Médiation internationale	Membres de la communauté internationale mentionnés à l'Article 58 de l'Accord.
Mouvements signataires (Mouvements)	Coordination des Mouvements de l'Azawad et Plateforme des mouvements signataires de la « Déclaration d'Alger » du 14 juin 2014, les deux coalitions de mouvements qui ont signé l'Accord en 2015.
Parties maliennes (Parties)	Gouvernement du Mali, CMA et Plateforme.
Plateforme	La Plateforme des mouvements signataires de la « Déclaration d'Alger » du 14 juin 2014, une coalition de mouvements armés.
Transition	Le cadre de gouvernance mis en place à partir de l'investiture du président de la Transition le 25 septembre 2020 suite au coup d'État du 18 août 2020. Après le deuxième coup d'État le 24 mai 2021, les organes de la Transition sont le président de la Transition, le Gouvernement, et le Conseil National de Transition. Depuis le 6 juin 2022, la durée de la Transition est fixée à 24 mois à compter du 26 mars 2022.

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Alors que la Commission Vérité Justice et Réconciliation (CVJR) est sur le point de conclure sa mission et qu'une stratégie nationale pour la réconciliation et la cohésion sociale a été lancée cette année, **l'Observateur indépendant consacre son 11e rapport à la réconciliation, à la justice et aux questions humanitaires auxquelles est dédié le titre V de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger.** Ce rapport se concentre sur les progrès réalisés, souligne les défis clés qu'il reste à relever et produit des recommandations pour soutenir la mise en œuvre et attirer l'attention des Parties maliennes, du Comité de Suivi de l'Accord (CSA) et du public sur ces questions centrales pour le processus de paix.

Si les défis à relever pour atteindre une paix durable restent nombreux, sept années de mise en œuvre de l'Accord, des actions importantes ont permis de réaliser des progrès sur plusieurs dispositions de l'Accord, en particulier **dans le domaine de la réconciliation et de la cohésion sociale**. En 2022, le gouvernement s'est doté d'une Stratégie nationale pour la réconciliation et la cohésion sociale et a instauré une "semaine de la réconciliation nationale", organisée pour la première fois en septembre dernier. Des progrès sont en cours sur la revalorisation du statut des autorités traditionnelles, comme l'illustre l'instauration le 11 novembre d'une journée nationale des autorités traditionnelles. En outre, l'avant-projet de nouvelle constitution présenté en octobre prend en compte la diversité culturelle du pays, la valorisation du statut des autorités traditionnelles et leur contribution à la cohésion sociale, conformément à l'Accord et pourrait, s'il était voté, ouvrir la voie à la mise en œuvre d'autres dispositions.

En matière de justice transitionnelle, le travail de la CVJR connaît une appréciation ambivalente. La CVJR a permis des réalisations majeures en faveur de l'écoute des victimes et de la mise en place de réparations. Elle a notamment organisé la collecte des dépositions de victimes, organisé des audiences publiques et préparé une politique de réparation maintenant adoptée sous forme de loi par le Conseil National de la Transition. Grâce à ce travail, deux organes doivent être prochainement créés pour poursuivre les actions en matière de justice transitionnelle : l'Agence pour les réparations et le Centre pour la promotion de la mémoire, l'unité et la paix. Cependant, d'autres aspects critiques de la justice transitionnelle n'ont pas bénéficié de la même attention, comme l'accompagnement des victimes qui demandent à accéder à la justice pénale. De plus, l'après CVJR ne semble pas encore suffisamment sécurisé ou clarifié. Ainsi, des questions demeurent sur la mise en place et l'opérationnalisation des deux organes qui doivent succéder à la CVJR puisqu'ils ne sont ni créés ni fonctionnels à ce jour. Pour l'instant, les conditions de la poursuite de la collecte des dépositions des victimes suscitent aussi des questions, alors que les associations maliennes plaident pour que ce travail perdure dans un contexte où des violations graves continuent d'être perpétrées.

Concernant la **réforme de la justice et le soutien aux actions humanitaires** tel que le titre V de l'Accord le prévoit, les Parties et le CSA y ont accordé peu d'attention. Les difficultés persistantes du sous-comité dédié l'illustrent. La plupart des dispositions sur la réforme profonde de la justice restent à accomplir, malgré les avancées sur l'intégration du rôle des cadis dans l'administration de la justice qui pourraient être permises par la levée des obstacles constitutionnels prévue par l'avant-projet de nouvelle constitution. Devant cette situation, les victimes qui souhaitent accéder à la justice

font face à des obstacles communs tels que l'éloignement géographique des tribunaux, la longueur et les coûts élevés des procédures ou l'ignorance du système judiciaire qui compliquent leur accès. Sur les questions humanitaires, les Parties ont été lentes à prendre des mesures effectives pour mettre en œuvre leurs engagements, y compris sur la facilitation du travail des acteurs humanitaires. Entre temps, les besoins humanitaires ont augmenté, et les défis liés à la sécurisation de l'accès continuent d'affecter la délivrance de l'aide humanitaire et la protection des déplacés internes et des réfugiés.

L'Observateur indépendant souligne que **toutes les dispositions du titre V de l'Accord sont essentielles pour atteindre l'objectif principal de l'Accord qu'est la restauration de la paix et de la stabilité dans l'unité au Mali.**

En conséquence, **les Parties devraient dédier plus d'efforts à la mise en œuvre de ce pilier. Pour cela, elles pourront s'appuyer sur la dynamique positive de relance du dialogue observée depuis août.**

Pour relever les défis restants et poursuivre les progrès engagés sur la justice transitionnelle, l'Observateur indépendant formule des recommandations sur :

- L'égalité des chances pour les victimes qui demandent réparation et pour celles qui attendent d'avoir accès à la justice pénale ;
- Des mécanismes d'accompagnement aux victimes qui cherchent à obtenir justice ;
- La mise en place des deux organes qui doivent succéder à la CVJR et la clarification de la structure en charge de la collecte des dépositions de victimes à l'avenir, si possible avant la fermeture de la CVJR ;
- La représentation des victimes dans la gestion des organes qui doivent succéder à la CVJR ;
- L'intensification du travail de suivi et d'accompagnement de la réforme de la justice prévue par l'Accord ;

Pour encourager les Parties et le CSA à poursuivre la mise en œuvre de leurs engagements, l'Observateur indépendant adresse également des recommandations sur :

- L'opérationnalisation du cadre de suivi des recommandations de la Commission d'Enquête Internationale pour soutenir la lutte contre l'impunité, tel qu'annoncé par le CSA.
- La coopération accrue entre les Parties pour améliorer l'accès des acteurs humanitaires et de l'assistance aux populations dans le besoin ; et,
- Le règlement pérenne des dysfonctionnements qui entravent le travail du sous-comité du CSA dédié aux mesures sur la justice, la réconciliation et les questions humanitaires.

CONTEXTE

De juillet à octobre 2022, la situation générale du pays a été marquée par la lente sortie d'une crise socio-économique et diplomatique exacerbée par les sanctions de la Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Le 3 juillet 2022, les autorités de la Transition ont présenté au Sommet extraordinaire de la CEDEAO un nouveau chronogramme, permettant ainsi la levée de certaines sanctions. Le gouvernement a dès lors engagé une intense activité sur les réformes politiques et institutionnelles prévues dans le chronogramme. La Commission en charge de la rédaction de la nouvelle constitution (CRNC) a remis l'avant-projet de la nouvelle Constitution au président de la Transition le 11 octobre[1]. À la suite de l'adoption de la loi électorale en juin par le Conseil National de Transition (CNT), le président de la Transition a procédé à la nomination des 15 membres de l'Autorité Indépendante de Gestion des Élections (AIGE) le 12 octobre [2].

Sur le plan sécuritaire, la situation demeure préoccupante. Sur la période, au moins 553 incidents sécuritaires contre les populations civiles, les forces armées maliennes (FAMa) et les forces internationales ont été recensés au Sud, au Centre et au Nord du pays[3].

Dans le Centre, le gouvernement a amorcé un retour des représentants de l'État et la stratégie pour la stabilisation des régions du Centre et son plan d'action pour la période 2022-2024 ont été adoptés le 9 septembre[4]. Malgré cela, les blocus et attaques de localités et sur les axes routiers contre les véhicules de transport de personnes et de marchandises ont continué et la région de Bandiagara reste une des zones les plus affectées[5].

Dans le Nord, la situation s'est considérablement dégradée dans les régions de Ménaka et de Gao, en particulier dans les cercles d'Anderamboukane, Inekar, Ansongo et Gao du fait des attaques répétées de l'État islamique au grand Sahara (EIGS) contre les populations civiles, les FAMa, les mouvements signataires et des confrontations entre l'EIGS et le Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans (GSIM). Entre juillet et octobre, 253 incidents y ont été répertoriés causant plus de 602 victimes[6]. En août, quelques 29500 personnes déplacées internes étaient enregistrées dans la région de Ménaka[7]. Plusieurs milliers de déplacés forcés originaires notamment des secteurs de Talataye et Tessit, ainsi que de presque tous les cercles de la région de Ménaka ont aussi été signalés aux alentours de Gao et de Kidal.

---

[1] La CRNC a été mise en place en juillet 2022. Elle est composée de 25 membres nommés par décret présidentiel.
[2] La désignation des membres a pris trois mois de retard sur le chronogramme de la Transition en raison notamment de l'absence de consensus entre partis politiques sur la désignation de leurs quatre représentants au sein du collège.
[3] 857 incidents, en tenant compte des attaques contre les humanitaires et les groupes armés non étatiques. Mali Conflict Data Highlight, sur la base des données Armed Conflict Location & Event Data (ACLED) et d'autres sources, Centre Carter, novembre 2022.
[4] 26% de représentants y étaient déployés au 31 août contre 19% en avril. Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la situation au Mali, 3 octobre 2022.
[5] Entre mai et septembre 2022, la circulation des personnes et des biens a été fortement entravée à la suite du « blocus de Boni ». Voir aussi le Communique N°32 du 20 juin 2022 du Gouvernement de la Transition sur les incidents intervenus dans le cercle de Bankass (Diallassagou, Diamweli, Deguessagou) dans la nuit du 18 au 19 juin faisant 132 victimes civiles.
[6] Mali Conflict Data Highlight, rapport trimestriel juin-août 2022, sur la base des données Armed Conflict Location & Event Data (ACLED) et d'autres sources, Centre Carter, Septembre 2022.
[7] Note d'information sur la situation humanitaire sur la région de Ménaka, OCHA, 12 octobre 2022.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR LA PÉRIODE JUILLET – OCTOBRE 2022

De juillet à octobre, les Parties et les organes de suivi ont repris leurs activités de mise en œuvre de l'Accord.

La réunion de niveau décisionnel chargée de trouver des solutions aux questions cruciales de défense et de sécurité, attendue depuis février 2021, s'est tenue du 1er au 5 août. Les Parties y ont formalisé leur accord sur l'intégration de 26000 ex-combattants et membres des mouvements sur les deux prochaines années dans les forces de défense et de sécurité et les corps civils de l'État. Le gouvernement a également réitéré sa volonté de mettre en œuvre sans tarder les réformes politico-institutionnelles prévues par l'Accord qui ne sont pas conditionnées par des changements constitutionnels. Toutefois, la réunion n'a pu aboutir à des décisions exécutoires. Les Parties se sont donc accordées sur la mise en place d'une commission ad hoc chargée de formuler des propositions sur la gestion de l'intégration des hauts cadres civils et militaires des mouvements. En octobre, les Parties ont consensuellement adopté les termes de référence pour créer cette commission ad hoc. Après des retards dus à l'absence d'entente entre les Parties sur son mode de création, celle-ci a été formellement créée le 18 octobre et est en voie d'être mise en place [8]. Pour poursuivre les préparatifs du processus de désarmement, démobilisation, réinsertion (DDR) global, des missions mixtes conduites par la Commission Technique de Sécurité (CTS), ont été dépêchées dans les régions du nord, en septembre et octobre, afin d'évaluer l'état des sites de cantonnement érigés depuis 2016 par la MINUSMA et de sensibiliser les acteurs locaux au processus de DDR[9]. Les mouvements, notamment la Coordination des Mouvements de l'Azawad (CMA), ont toutefois répété qu'ils ne seront prêts à s'engager dans le DDR global que si les résultats de la commission ad hoc sont satisfaisants.

Le CSA qui ne s'était pas réuni depuis octobre 2021 a repris ses sessions régulières, à commencer par une session ministérielle le 2 septembre. Les membres ont salué cette session de haut niveau comme le signal fort d'une nouvelle dynamique dans la mise en œuvre de l'Accord. Ils ont pris acte de l'intégration de quinze femmes supplémentaires en tant que membres des Sous-comités. Les Sous-comités ont également recommencé à se réunir depuis octobre, à l'exception du quatrième sous-comité dédié à la réconciliation, la justice et aux questions humanitaires qui connaît d'importantes difficultés de fonctionnement depuis 2019 comme le non-remplacement de membres nommés

[8] Décision n°000065/MRPCN-APR-SG du ministre de la réconciliation.

[9] Les missions étaient composées de membres de la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), de la Commission nationale de désarmement, démobilisation, réinsertion (CNDDR), de la Commission nationale d'intégration (CNI), du Mécanisme opérationnel conjoint (MOC) et des Mouvements.

ailleurs, des problèmes de langue pour certains représentants des mouvements et un manque de suivi de ses travaux par ses propres membres[10].

OBSERVATIONS SUR LA MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIONS SUR LA RÉCONCILIATION, LA JUSTICE ET LES QUESTIONS HUMANITAIRES

L'Accord vise principalement le retour de la paix et de la stabilité durables dans l'unité. A travers le Titre V, il fixe l'objectif de promouvoir une véritable réconciliation nationale et la cohésion sociale, par la mise en œuvre des mécanismes de justice transitionnelle ; la consolidation du système judiciaire et la facilitation de l'accès des populations à la justice ; la lutte contre la corruption ; la revalorisation du rôle des cadis dans l'administration de la justice ; la valorisation du statut des autorités traditionnelles ; et l'engagement à faciliter le retour rapide et la réinsertion des personnes déplacées internes (PDI) et des réfugiés.

Cruciales pour le processus de paix, les dispositions sur la réconciliation, la justice et les questions humanitaires, auxquelles le titre V de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger est consacré, paraissent pourtant régulièrement marginalisées dans le cadre des instances de suivi de l'Accord. Dès 2019, l'Observateur indépendant y avait dédié un rapport pour mettre en exergue ce constat[11]. Il reste aujourd'hui valable : les thèmes liés à ce titre ont encore une place mineure dans les ordres du jour, relevés de conclusions et communiqués du Comité de Suivi de l'Accord (CSA), et les difficultés de fonctionnement du Sous-comité du CSA chargé de ce titre subsistent.

Cependant, à la septième année de la mise en œuvre, certaines dispositions de ce pilier de l'Accord ont été exécutées ou sont en cours de parachèvement. Par exemple, la Conférence d'Entente Nationale a eu lieu du 27 mars au 2 avril 2017, mais les Parties maliennes elles-mêmes, gouvernement et mouvements signataires de la CMA et de la Plateforme, ont depuis convenu que ce processus reste à parachever en vue de l'adoption consensuelle de la Charte nationale pour la paix, l'unité et la réconciliation nationale[12]. La loi d'Entente nationale, adoptée en 2019, a consacré

[10] Les représentants de certains départements ministériels, qui siégeaient déjà rarement au Sous-comité, ont été nommés ailleurs et n'ont pas été remplacés depuis. Des représentants des mouvements ne peuvent pas participer pleinement à cause de la barrière de la langue. Les représentants des Parties, avec l'appui de l'Observateur indépendant et de représentants de la Médiation, ont fait des propositions concrètes pour y remédier pendant le Séminaire sur les rapports et recommandations de l'Observateur indépendant tenu en février 2022 :

- Pour chaque place, désigner un membre et un suppléant en capacité de contribuer pleinement aux débats.
- Ils s'informent régulièrement pour assurer la continuité des travaux.
- Demander au ministère de la Réconciliation, via une correspondance officielle, de désigner les points focaux et leurs suppléants pour chaque sous-comité et garantir une présence assidue des représentants des Parties signataires dans les réunions des sous-comités.

[11] Rapport de l'Observateur indépendant, avril 2019.

[12] Comme le prévoit la Feuille de route actualisée des actions prioritaires dans la mise en œuvre de l'Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger, pendant la transition, adoptée par les Parties le 18 décembre 2020 (action n°28). La Charte remise au Président le 20 juin 2017 n'avait pas fait l'objet d'un consensus entre les Parties.

le principe du caractère imprescriptible des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité[13]. D'autres dispositions connaissent actuellement une évolution significative, par exemple sur le renforcement du rôle des Cadis dans l'administration de la justice et sur le statut des autorités traditionnelles. En revanche, les mesures liées à la réforme de la justice et à l'accompagnement des actions humanitaires pâtissent toujours d'un manque d'attention des parties et du CSA.

C'est sur cette base que l'Observateur indépendant présente dans ce rapport ses observations sur les progrès réalisés en matière de réconciliation, de justice et de questions humanitaires. Il prend en compte les évolutions survenues depuis le Bilan présenté par l'Observateur indépendant en octobre 2021 à la demande du CSA, ainsi que les priorités d'action que les Parties se sont fixées à l'issue du Séminaire sur l'appropriation des rapports et recommandations de l'Observateur indépendant de février 2022, liées au titre V de l'Accord[14]. Il formule enfin quelques recommandations afin de contribuer à une poursuite efficiente de la mise en œuvre des engagements pendants.

I. Réconciliation nationale et cohésion sociale : mesures et actions prises

Bien que les dispositions concernant précisément la réconciliation nationale et les actions y afférentes sont peu développées dans le Titre V de l'Accord (article 46), les autorités maliennes ont entrepris des efforts importants pour soutenir la réconciliation nationale et la cohésion sociale depuis 2013[15] :

- Dès septembre 2013, le président de la République, considérant que « la réconciliation nationale [était] la priorité pressante de [s]on mandat », a créé un ministère dédié à la Réconciliation nationale et au développement des régions du nord[16] ;
- Du 1er au 3 novembre 2013, les Assises nationales sur le Nord, consacrées essentiellement à la réconciliation et la recherche d'une paix durable, ont été organisées à Bamako ;
- En 2014, la CVJR a été créée, avec pour mission de « contribuer à l'instauration d'une paix durable à travers la recherche de la vérité, la réconciliation et la consolidation de l'unité nationale et des valeurs démocratiques » [17] ;
- En 2014 et 2015, la caravane Azalai Kayes-Kidal de paix et de réconciliation est organisée à travers tout le territoire national pour la première fois depuis le début de la crise en 2012 ;

[13] Comme le prévoit l'article 46, alinéa 5 de l'Accord. La loi 2019-042 portant loi d'entente nationale a été adoptée par l'Assemblée nationale le 27 juin 2019, puis promulguée par le président de la République du Mali le 24 juillet 2019. Une analyse critique de la loi a été faite par des organisations de protection des droits humains, ainsi que pour la CEI (voir ci-après dans le rapport).

[14] En octobre 2021, l'Observateur indépendant a produit un bilan de la mise en œuvre de l'Accord à la demande du CSA, ainsi qu'une synthèse de ses principales observations et recommandations pour soutenir les efforts des Parties maliennes. Ces deux documents ont été partagés avec le CSA et les Parties, mais n'ont pas été publiés.

[15] Pour rappel, dans l'Accord de Ouagadougou, signé en juin 2013, les Parties reconnaissent la nécessité de promouvoir la réconciliation nationale comme fondement d'une paix durable au Mali.

[16] Discours d'investiture du président de la République, Ibrahim Boubacar Keïta, 4 septembre 2013.

[17] Ordonnance n°2014-003/P-RM du 15 janvier 2014.

- En 2017, le gouvernement met en place la Mission d'appui à la réconciliation nationale (MARN) qui doit avoir des démembrements dans toutes les régions avec la création des « Équipes régionales d'appui à la réconciliation nationale » (ERAR) la même année[18] ;
- Du 27 mars au 2 avril 2017, la Conférence d'Entente Nationale, prévue par l'Accord est organisée.

Entre 2018 et 2021, les actions en faveur de la réconciliation se sont concentrées sur les travaux de la CVJR et sur la mise en place des représentations de la MARN et des ERAR dans toutes les régions[19]. En raison de l'intensification de la crise au Centre, le gouvernement a étendu ses activités à ces régions. Plusieurs partenaires au développement, organisations non gouvernementales (ONG) et associations ont également consacré des efforts à la réconciliation nationale.

Pendant la Transition, le gouvernement a pris un certain nombre de mesures pour poursuivre la mise en œuvre du Titre V de l'Accord sur les aspects liés à la réconciliation. On peut citer de manière non exhaustive :

a. L'adoption par le Conseil des ministres le 27 mai 2022 de la Stratégie nationale de la Réconciliation et de la Cohésion sociale, dotée d'un schéma directeur, et son Plan d'action 2022-2026. La Stratégie s'articule autour de six axes :

    - Vulgarisation de l'Accord pour la paix et coordination de sa mise en œuvre ;
    - Promotion de la culture de la paix et des droits de l'Homme ;
    - Renforcement des mécanismes et méthodes de prévention et de gestion des conflits ;
    - Promotion de projets intégrateurs ;
    - Renforcement des capacités des acteurs de la réconciliation ; et,
    - Renforcement des capacités de pilotage et de suivi du processus de mise en œuvre de la Stratégie.

    La stratégie nationale de réconciliation vise la mise en place de mécanismes plus officiels, institutionnalisés et adaptables au contexte malien. Pour mettre en œuvre cette stratégie, le gouvernement compte renforcer les capacités des ERAR ainsi que des comités communaux de réconciliation, et opérer leur extension dans les 10 nouvelles régions. Les campagnes de sensibilisation seront axées sur les acquis de l'Accord.

b. Le ministère de la Réconciliation nationale a institué la semaine du 15 au 21 septembre de chaque année comme « Semaine de la Réconciliation Nationale », en application de l'article 7 de la loi d'entente nationale[20]. La première édition a eu pour thème : « faire de la diversité du pays un atout pour la cohésion sociale ». Elle a été organisée sur l'ensemble du territoire et pour les Maliens établis à l'extérieur, avec des activités socio-culturelles et des campagnes de sensibilisation au vivre-ensemble par sms.

[18] Décret n°2017/0367/PM-RM du 28 avril 2017 du Premier ministre.
[19] Leur installation a été finalisée en 2022. Il est désormais prévu de les installer dans les dix nouvelles régions.
[20] Arrêté n°2021-5480/MRPCN-SG du 27 décembre 2021.

c. Le préambule de l'avant-projet de la Constitution reconnaît « la nécessité de promouvoir le vivre-ensemble et la réconciliation nationale dans le respect des identités et de la diversité culturelle »[21].

II. Valorisation du statut des autorités traditionnelles et intégration du rôle des Cadis dans l'administration de la justice

L'Accord prévoit « la valorisation du statut des autorités traditionnelles à travers leur prise en charge et en compte dans les règles de protocole et de préséance » (Article 46, alinéa 12).

Les Parties semblent en voie de dépasser les simples aspects protocolaires prévus par l'Accord et tiennent compte notamment des recommandations sur la valorisation des légitimités traditionnelles adressées à l'issue de différents forums nationaux.

Le 12 novembre 2021, le président de la Transition a réuni à Bamako les autorités traditionnelles, coutumières et religieuses de l'ensemble du Mali. A cette occasion, il a reconnu « le rôle important des légitimités traditionnelles dans la régulation de la vie sociale ». Après cette rencontre saluée comme une première depuis l'indépendance du pays, les mêmes légitimités traditionnelles réunies les 8 et 9 octobre 2022 ont recommandé[22] :

- La reconnaissance des chefferies traditionnelles dans la nouvelle Constitution ;
- L'abrogation des arrêtés relatifs à la suppression des chefferies traditionnelles au Mali[23] ;
- La mise en œuvre de l'Accord, notamment les points relatifs aux chefferies traditionnelles et aux Cadis.

De plus, par décret du 4 mars 2022, la date du 11 novembre a été instituée « Journée nationale des légitimités traditionnelles »[24].

L'Observateur indépendant constate que l'avant-projet de nouvelle Constitution prévoit un Titre VIII « Des légitimités traditionnelles » dont l'article 185 stipule que: « - Les légitimités

[21] Avant-projet de Constitution de la République du Mali, remis officiellement au Président de la Transition le 11 octobre 2022 par la CRNC.

[22] Rapport général de la Rencontre générale de la tribu Kel Ansar en collaboration avec les chefferies traditionnelles, Bamako, 8 et 9 2022.

[23] La Constitution du 22 septembre 1960 (article 41 énonce déjà la nouvelle structuration territoriale du pays : "Les collectivités territoriales de la République du Mali sont : les régions, les cercles, les arrondissements, les tribus nomades, les communes, les villages et les fractions nomades". Par la Loi n°60.3 A.L.-R S du 7 juin 1960 portant organisation territoriale et la Loi n°66-9/AN-RM du 2 mars 1966 portant code municipal au Mali, la première république procède à un renouvellement de l'élite politico-administrative en réaction à la politique coloniale des races qui avait privilégié les leaders traditionnels. (B. Béridogo, S. Koné, Y.F. Koné et B. Kassibo, GREDEF, 2015). L'Arrêté N310-D-I du 14 mai 1968, supprime la chefferie de la tribu des Kel Ansar qui avait continue d'exercer. L'article 60 de la loi 95-034 du 27 janvier 1995, portant code des collectivités territoriales " le village est la communauté de base en milieu rural sédentaire «. Le village, le quartier et la fraction sont administrés par un chef de village, de quartier ou de fraction investi par le conseil de la communauté concernée. D'énormes tâches (représentant du pouvoir exécutif judiciaire, la sécurité des populations, *etc.*) ont été attribuées aux chefs de quartier, village et fraction et leurs conseillers par le pouvoir à travers le code de collectivités territoriales régissant le nouveau système administratif.

[24] Décret n°2022-0128/PT-RM du 04 mars 2022.

traditionnelles, gardiennes des valeurs de la société, contribuent au renforcement de la cohésion sociale et à la gestion des conflits ; - Les différentes catégories des légitimités traditionnelles, leurs rôles et les modalités de leur intervention sont déterminés par la loi ». Cet article tient compte de leur diversité dans l'ensemble du pays. De plus, dans cet avant-projet, les légitimités traditionnelles seraient représentées au sein d'une deuxième chambre parlementaire, dénommée Haut Conseil de la Nation.

L'Accord prévoit aussi, dans son article 46, alinéa 11 « la revalorisation du rôle des Cadis dans l'administration de la justice, notamment en ce qui concerne la médiation civile de manière à tenir compte des spécificités culturelles, religieuses et coutumières ». L'avant-projet de Constitution prévoit que « les modes alternatifs et traditionnels de règlement des différends sont autorisés dans les conditions déterminées par la loi (article 138 ; alinéa 2) ». Ces dispositions permettraient de lever les obstacles constitutionnels à l'adoption du projet de loi élaboré en 2018 sur le rôle des cadis dans l'administration de la justice.

III. Les mécanismes de justice transitionnelle à la fin du mandat de la Commission Vérité, Justice et Réconciliation (CVJR)

En décembre 2022, la Commission Vérité, Justice et Réconciliation (CVJR) terminera son mandat. Elle est actuellement dans sa dernière phase consacrée à la rédaction de son rapport final qui sera remis au président de la Transition, à la sensibilisation, la préservation et à l'archivage de sa documentation. Dans son rapport final, la CVJR présentera des recommandations pour la mise en place de deux structures, qui pourraient être dénommées « Agence de réparations » et « Centre pour la promotion de la Mémoire, de l'Unité et de la Paix », y compris des propositions concrètes sur le mandat et le fonctionnement de ces deux organes[25].

Dans ce contexte, l'Observateur indépendant présente ses observations globales sur le travail majeur réalisé par la CVJR, les prochaines étapes et les défis restant. Il s'appuie ici sur les informations recueillies auprès des Parties, de membres de la CVJR, de victimes ayant participé aux audiences publiques, et d'autres acteurs de la société civile, ainsi que sur les conclusions de la Commission d'enquête internationale (CEI).

L'Observateur indépendant a noté l'ambivalence qui entoure le mandat et les résultats de la CVJR. Parmi les interlocuteurs et les documents consultés, une grande appréciation du travail accompli se dégage, ainsi qu'un sentiment d'inachevé sur certains aspects de sa mission. Aujourd'hui, la majorité des victimes contactées souhaite néanmoins que la CVJR continue son travail.

[25] Selon la CVJR, l'agence de réparation pourrait notamment avoir comme attributs la gestion des réparations (financières et symboliques), et le recueil des dépositions des victimes, la gestion de la base de données des victimes, et la qualification des violations pour statuer sur les compensations. Le centre pour la promotion de l'unité et de la paix, aura quant a lui pour mission de promouvoir l'éducation sur l'histoire des crises et leurs causes ; identifier des lieux symboliques de graves violations des droits l'homme et ériger des lieux symboliques de mémoire (monuments, places, musées etc…) ; continuer la recherche des personnes disparues. De son côté, la CNDH estime que la suite du recueil des dépositions des victimes pourrait lui être confié.

L'Accord, dans son l'article 46 prévoit « la mise en place de mécanismes de justice transitionnelle notamment par l'opérationnalisation de la CVJR » [26]. Mise en place en 2014, la CVJR a été restructurée pour s'adapter à une nouvelle vision et inclure des représentants des mouvements signataires en 2015. La CVJR s'est ensuite assignée des directions claires pour accomplir son mandat dans sa Stratégie d'intervention et son Plan d'action 2016-2018 basées sur la reconnaissance aux victimes de quatre droits : le droit à la vérité, le droit à justice, le droit à la réparation et le droit aux garanties de non-répétition.

Arrivé au terme de son mandat, elle a :

- installé des antennes dans l'ensemble des régions du Mali afin de se rapprocher des populations et de faciliter la collecte des dépositions des victimes et la recherche de la vérité ;
- recueilli à ce jour 31872 dépositions des victimes et témoins ;
- établi une cartographie des violations graves et emblématiques des droits humains et du droit humanitaire commises depuis 1960 ;
- préparé une politique de réparation en faveur des victimes des crises au Mali depuis 1960 et son plan d'action 2021-2025, qui ont été adoptés par la loi N° 2022/041 du 15 septembre 2022[27] ; et entamé la vulgarisation de la politique de réparation dans les régions ;
- organisé 5 audiences publiques qui ont permis aux victimes et témoins de partager leurs souffrances, en vue d'une prise de conscience nationale et d'une recherche de pardon partagé, relayées par les médias sur l'ensemble du territoire. Ces audiences visaient également à promouvoir un pardon collectif et symbolique.

Face à ces réalisations, l'Observateur indépendant constate aujourd'hui encore que la CVJR a privilégié l'écoute des victimes et les réparations matérielles et symboliques, au détriment de la recherche de la vérité et de la reconnaissance de la responsabilité des auteurs, conditions du pardon et d'une véritable réconciliation, et aux dépends des poursuites judiciaires éventuelles[28]. Considérant que les réparations comportent aussi bien les compensations financières et symboliques que la justice

[26] On entend par mécanismes de justice transitionnelle toute une gamme d'approches judiciaires et non judiciaires appliquées par les sociétés pour faire face au legs des vastes atteintes aux droits de la personne lors du passage de la phase des conflits et des violences à celle de la paix, de la démocratie et de l'État de droit (Bastick et al., 2007; UNFPA 2012). Les principaux objectifs de la justice transitionnelle sont: i) de mettre en œuvre des processus de responsabilisation et de reconnaissance des faits susceptibles de réconcilier toutes les parties au conflit et les populations affectées ; et ii) de prévenir par la dissuasion une reprise du conflit en s'efforçant d'instaurer un climat favorable à une paix durable (Mobekk, 2006 cité par Bastick et al., 2007). La justice transitionnelle implique dès lors les poursuites criminelles, les réparations, les réformes institutionnelles, la mise en place de commissions de vérité ou autres moyens pour enquêter et émettre des rapports sur les schémas d'abus systématiques, recommander des changements et appréhender les causes sous-jacentes des graves violations des droits de la personne.

[27] Sur la base de cette loi et du rapport final de la CVJR qui préconise la création du fonds de réparation, de son organe de gestion et d'un centre de mémoire, paix et réconciliation, le président de la Transition pourrait procéder à la création de ces instruments par ordonnance.

[28] La CVJR elle-même a considéré que « la réconciliation suppose le pardon, (..) non pas pour oublier, mais afin de surmonter et de rendre possible un présent et un futur partagé et moins douloureux ». CVJR, Stratégie d'intervention, 2016-2018. De plus, malgré l'existence d'une sous-commission de la CVJR dédiée à la recherche de la vérité, cet aspect de la mission mentionnée dans sa stratégie d'intervention a connu des difficultés. Dans la pratique, ici aussi, le travail d'écoute et de mémoire a été privilégié. Voir aussi le rapport de l'Observateur indépendant d'avril 2019.

pénale, l'Observateur indépendant note que ces mécanismes de la justice transitionnelle n'ont pas bénéficié de la même attention.

La plupart des victimes qui ont choisi les réparations matérielles et symboliques manifestent leur incompréhension face à la fin de la mission CVJR qui pourrait intervenir avant toute opérationnalisation des structures chargées de mettre en œuvre la politique de réparation. Elles demandent que celle-ci continue à fonctionner dans l'intermédiaire. Les associations de défense des victimes ont insisté sur le fait que les victimes devront être représentées au sein des organes à créer. La CVJR estime aussi qu'il est important que les victimes soient représentées au niveau du conseil d'administration en ce qui concerne l'organe de réparation et en tant que commissaires au sein du centre de la promotion de l'unité et de la paix. Les associations des victimes souhaitent également que la gestion de ces organes ne soit pas politisée. Ainsi, elles proposent même une liste des critères pour la désignation des membres[29].

En outre, des questions restent aujourd'hui en suspens sur la poursuite du recueil des dépositions des victimes puisque le mandat de la CVJR arrive à son terme au moment où les crises et les violations se poursuivent. La CVJR et la Commission nationale des droits de l'Homme (CNDH) ont formulé deux propositions pour assurer la continuité de cette mission en transférant cette responsabilité à l'agence de réparation ou bien à la CNDH.

Au-delà des réparations matérielles et symboliques, au cours des différentes audiences publiques, nombre de victimes et de témoins ont également conclu leurs témoignages par une demande expresse de justice et une exigence de la vérité. Ces demandes doivent aussi être entendues. La CVJR, qui a constamment déclaré ne pas être une juridiction, espère, au moins, que les victimes qui le désirent pourront utiliser leurs dépositions réunies par la CVJR pour recourir à la justice[30]. La CNDH a décrit les obstacles que pourraient rencontrer les victimes dans son étude sur l'« état des lieux et les freins en matière d'accès à la Justice »[31]. Dans un mémorandum présenté au gouvernement, au CNT, au monde associatif et aux partenaires techniques et financiers, l'Association Noyau Dur pour la promotion de la Justice transitionnelle (AND-Mali) et

[29] Document de plaidoyer pour la participation des victimes de violations des droits de l'Homme au processus de Justice transitionnelle au Mali, mai 2022, AND-Mali et ATJLF.

[30] « Nous déplorons le manque de soutien pour les victimes qui font face à un système judiciaire qui ne les protège pas. De sa création à nos jours, la Commission vérité, justice et réconciliation (CVJR) estime avoir reçu 30000 dépositions de victimes. Le rapport de la CEI nous met en face de la réalité que la plupart de ces victimes attendent toujours la justice, en vain. », Association malienne de droits de l'Homme (AMDH), citée dans le rapport de la CEI, juin 2020. Rappelant que l'application du droit des victimes à la vérité, à la justice, au procès équitable et à des mesures de réparation doit être assurée par l'État du Mali en toutes circonstances, ASFC, l'AMDH et la Fédération internationale de droits de l'Homme (FIDH) invitent la communauté internationale et les partenaires du Mali à soutenir les efforts du gouvernement malien en faveur de la mise en œuvre des recommandations de la CEI et renouvellent leur entière disponibilité à accompagner les initiatives de l'État, en vue d'améliorer le respect des droits humains et de l'État de droit.

[31] Rapport d'étude sur les cas de violation des droits humains perpétrées contre les populations civiles au Centre du Mali, CNDH, septembre 2022.

l'organisation *Africa Transitional Justice Legacy Fund* (ATJLF) confirment la volonté de certaines victimes d'accéder à la justice pénale, et formulent une série de recommandations[32].

Sur ce point, dans son rapport, la Commission d'Enquête Internationale (CEI) prévue par l'Accord et créée par les Nations Unies à la demande du gouvernement du Mali, s'inquiète également de l'état actuel du système judiciaire pour la réalisation d'un tel objectif. La CEI recommande ainsi la mise en place d'une entité spécialisée dans la lutte contre les crimes internationaux au sein des juridictions maliennes, avec le soutien de la communauté internationale, un Pôle Spécialisé pour investiguer et juger les crimes de guerre et les crimes contre l'humanité à l'instar du Pôle Judiciaire Spécialisé[33]. Dans son rapport, la CEI, a aussi évalué les travaux de la CVJR et considéré notamment que celle-ci a choisi de se focaliser sur le sort des victimes, laissant de côté la question de la responsabilité des auteurs[34]. Elle insiste: « Par le mandat qui lui a été confié et les objectifs centrés sur les victimes qu'elle s'est fixés, la CVJR ne pourra pas répondre aux attentes de justice et aux droits des victimes des exactions commises lors des précédentes crises et rébellions notamment en ce qui concerne l'identification et la responsabilité des auteurs ». La Commission estime que, dès lors, même lorsqu'elle aura terminé ses travaux et accompli tous les objectifs qu'elle s'est fixés, le travail de la CVJR ne sera pas de nature à répondre aux attentes de justice pénale ou transitionnelle et aux droits des victimes des abus, violations et crimes commis lors des précédentes crises.

L'Observateur indépendant souligne que les victimes qui veulent recourir à la justice doivent également pouvoir être accompagnées pour atténuer les obstacles liés aux difficultés d'accès à la justice, tels que l'éloignement géographique, la longueur des démarches, le coût financier des procédures, ou la méconnaissance du système judiciaire.

IV. Commission d'Enquête Internationale (CEI) et suite des recommandations

Prévue par l'Accord en son article 46, al 4, la Commission d'enquête internationale pour le Mali (CEI) a été créée, à la demande des parties signataires, par le Secrétaire général des Nations Unies le 19 janvier 2018[35]. Elle a été chargée d'enquêter sur les allégations d'abus et de violations graves du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire, y compris les allégations de violence sexuelle liée au conflit, commis sur tout le territoire du Mali, entre le début de la crise en janvier 2012 et le début de son mandat, le 19 janvier 2018. Pendant plus de 20 mois de travaux, la Commission a bénéficié de la coopération de différentes organisations et institutions, notamment le gouvernement, les mouvements signataires, certains membres des Nations Unies, la

[32] Document de plaidoyer cité ci-dessus. Parmi les recommandations : informer, sensibiliser et orienter les victimes ; assurer la sécurité des victimes ; rapprocher la Justice des justiciables, y compris en en assurant les moyens de déplacement des victimes ; mettre en place des mécanismes d'orientation des victimes ; accélérer l'adoption de la loi relative à la protection des victimes et de leurs témoins ; mettre en place des cliniques juridiques par les OSC/ONG ; associer les mécanismes de la justice traditionnelle aux mécanismes de justice transitionnelle.

[33] Rapport de la Commission d'Enquête Internationale pour le Mali remis le 19 juin 2020 au Secrétaire général des Nations Unies, conformément à leur mandat. Voir https://www.un.org/fr/our-work/commission-of-inquiry-for-mali.

[34] L'Observateur indépendant l'avait également souligné dans son rapport d'avril 2019.

[35] Lettre du Gouvernement du 14 juillet 2016, adressée au Secrétaire général des Nations Unies et demandant la création d'une commission d'enquête internationale ; requête réitérée auprès du Président du Conseil de sécurité, le 5 avril 2016.

MINUSMA, et de nombreuses organisations gouvernementales et non-gouvernementales[36]. La Commission a remis son rapport au Secrétaire général des Nations Unies le 26 juin 2020. Celui-ci a été rendu public et présenté par la MINUSMA au CSA de juin 2021.

La Commission a mené des enquêtes sur les principaux acteurs armés présents au Mali depuis la crise de 2012 (les mouvements armés, les groupes extrémistes, les forces de défense et de sécurité du Mali les forces étrangères et internationales). Elle a procédé à l'établissement des faits, des circonstances et des responsables physiques ou moraux. Elle s'est aussi concentrée sur les violences sexuelles liées aux conflits et les violations des droits de l'enfant. La Commission a accordé une grande importance à la question de la lutte contre l'impunité, en évoquant les défis liés aux risques pour les victimes, les difficultés d'accès à la justice, la corruption du système judiciaire et le manque de moyens, et la méfiance de la population dans le système judiciaire au profit de la justice coutumière. Les organisations AND-Mali et ATJLF vont dans le même sens et dressent une liste des « difficultés auxquelles sont confrontées les victimes en matière d'accès à la justice au Mali »[37]. La CEI a également livré une analyse critique de la Loi d'entente nationale, dans le souci de soutenir la lutte contre l'impunité et des conditions d'une réconciliation nationale.

La Commission a formulé une série de recommandations, dont la création d'un mécanisme de mise en œuvre de ses principales conclusions[38]. Le CSA a reconnu la nécessité d'un suivi structuré des recommandations de la CEI en collaboration avec la CVJR et avec l'appui de la MINUSMA afin de promouvoir la lutte contre l'impunité et la réconciliation nationale[39]. Le Premier ministre a annoncé ultérieurement la création d'une commission interministérielle rattachée à la primature et chargée d'étudier les voies et moyens en vue de la mise en œuvre des recommandations de la CEI. En l'absence de progrès, la MINUSMA a engagé des concertations avec le ministère de la Justice pour la mise en place d'un cadre approprié.

V. Questions humanitaires

Dans le chapitre 15 de l'Accord, dédié aux questions humanitaires, les articles 47, 48 et 49 consacrent une responsabilité des Parties à agir ensemble pour créer les conditions nécessaires et faciliter le retour et la réinsertion des Personnes déplacées internes (PDI) et des réfugiés, respecter et promouvoir les principes qui guident l'action humanitaire, faciliter l'accès des humanitaires aux populations et garantir leur sécurité.

En octobre 2021, l'Observateur indépendant soulignait déjà auprès du CSA que l'accès des acteurs humanitaires aux populations hors des grandes villes était difficile et limité par les risques et

[36] Communique de presse 001/2020 du 26 juin 2020, Bamako-New York.

[37] Document de plaidoyer de AND-Mali et ATJLF cité précédemment, page 16.

[38] i. Juger sans délai les auteurs des violations graves et crimes sur la base des cas emblématiques documentés par la Commission ; ii. Adopter des mesures démontrant une stratégie forte et volontariste de lutte contre l'impunité, y compris en garantissant l'imprescriptibilité et la non-amnistie pour les crimes et violations les plus grave ; iii. Développer un cadre normatif opérationnel et institutionnel relatif à la protection des victimes et des témoins et s'assurer d'une transposition adéquate du Statut de Rome ; iv. Mettre en place un mécanisme pour suivre la mise en œuvre des recommandations de la Commission.

[39] Communiqué du CSA lors de sa quarante-troisième session, Bamako, le 29 juin 2021.

incidents sécuritaires (vol de véhicules, braquages, pillage des dépôts). Tout en prenant la mesure des défis et obstacles auxquels les Parties sont confrontées dans ce domaine, l'Observateur indépendant notait que les Parties étaient trop lentes à prendre respectivement et ensemble des mesures efficaces pour mettre en œuvre leurs engagements. De plus, les Parties ne partagent pas de manière adéquate les informations sur certaines mesures mises en œuvre, par exemple sur le rôle effectif des autorités intérimaires dans le cadre de leurs prérogatives pour faciliter et préparer le retour des réfugiés et des PDI[40]. Il était également recommandé de créer de meilleures conditions de dialogue entre les organisations humanitaires et les Parties, dans le respect des principes de neutralité et d'indépendance de l'action humanitaire.

La situation humanitaire globale reste critique[41]. L'insécurité alimentaire grave touche plus de 1,8 million de personnes[42]. 422620 personnes sont déplacés internes (PDI) et 181266 Maliens sont réfugiés dans les pays voisins[43]. Malgré la levée des sanctions économiques et financières de la CEDEAO sur le Mali, les tensions globales sur le marché des importations font peser des risques importants. Dans les régions du nord en particulier, la situation s'est considérablement aggravée depuis mars 2022 avec l'explosion des violences liées aux attaques de l'EIGS et aux affrontements entre groupes armés. Les défis liés à la mobilité, à l'accès à l'eau et aux services de base sont décuplés par les attaques ciblées sur les villages et hameaux et par les attaques fréquentes sur les axes de communication et dans les zones rurales[44]. Ces violences font en majorité des victimes civiles dans les régions de Ménaka et de Gao et ont forcé des milliers de personnes à se déplacer[45].

Aujourd'hui, les déplacements internes aux régions du nord des zones rurales vers les grandes villes se sont considérablement accrus. Des milliers de déplacés se regroupent dans les villes de Kidal, Gao et Ménaka. Cette concentration inédite par son ampleur pose d'immenses défis en matière de sécurité, d'accès à l'eau, aux soins et aux services de première nécessité, notamment dans Kidal et Ménaka pour les autorités et les mouvements.

---

[40] Selon l'Entente précisant les modalités pratiques de la mise en place des autorités intérimaires, du redéploiement des services déconcentrés de l'État ainsi que l'installation des chefs de circonscriptions administratives et du mécanisme opérationnel de coordination dans les régions de Tombouctou, Gao, Kidal, Taoudénit et Ménaka (plus communément appelée « Entente sur les autorités intérimaires ») signée entre les parties maliennes le 19 juin 2016, les autorités intérimaires sont notamment « chargées de faciliter et de préparer le retour, la réinstallation et la réinsertion des réfugiés, des déplacés et la réhabilitation des personnes sinistrées ».

[41] Interview Comité International de la Croix Rouge (CICR), 6 octobre 2022, https://reliefweb.int/report/mali/mali-pour-les-populations-dans-le-besoin-tout-devient-un-combat. Les besoins d'assistance du Plan de réponse humanitaire 2022 ont été évalués à 686 millions de dollars pour porter assistance à 5,3 millions de personnes. Site OCHA, consulté le 21 octobre 2022, https://www.unocha.org/mali/

[42] Rapport du Secrétaire Général des Nations Unies sur la situation au Mali, 3 octobre 2022.

[43] Rapport du Matrice de Suivi des déplacements (DTM), août 2022, rapport conjoint du ministère de la Santé et du Développement Social, de l'Organisation Internationale des Migrations (OIM), du Programme alimentaire mondial (PAM) et du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés (UNHCR). Ce rapport précise aussi que 685559 PDI sont retournées entre juillet 2013 et août 2022 et estime le nombre de rapatriés à 84806. Le rapport du Secrétaire Général des Nations Unies du 3 octobre 2022 signale une augmentation des PDI de 350000 personnes en juin à 397000 dans le centre et le nord du pays à la date du rapport, et plus de 175000 réfugiés dans les pays voisins.

[44] Mali : note d'informations humanitaires sur la région de Ménaka - Rapport de situation n°9, OCHA, 12 octobre 2022.

[45] Mali Conflict Data Highlight, rapport trimestriel juin-août 2022, sur la base des données Armed Conflict Location & Event Data (ACLED) et d'autres sources, Centre Carter, Septembre 2022.

Avant l'offensive de l'EIGS dans la région de Ménaka en mars 2022, l'Observateur indépendant avait noté des difficultés de dialogue et de coopération entre les acteurs humanitaires et les mouvements dans cette région. Une amélioration semble à l'œuvre aujourd'hui. Devant l'augmentation des besoins et l'intensité de la crise humanitaire actuelle, des mesures ont été prises pour soutenir l'accès humanitaire, telles que :

- En juin et en août, les forces de défense et de sécurité et les mouvements ont organisé, des opérations pour faciliter l'accès des déplacés forcés originaires de la région de Ménaka à la ville de Gao et à la région de Kidal.
- Depuis juin, les mouvements ont organisé dans la région de Kidal des opérations de sécurisation des sites d'accueil, de premiers soins, de remise de produits alimentaires et de première nécessité aux PDI venant de la région de Ménaka[46].
- Le ministre de la Réconciliation s'est rendu à Ménaka en août pour s'enquérir de la situation sociale, sécuritaire, humanitaire, particulièrement des PDI, et acheminer plusieurs tonnes de vivres.
- Le ministre délégué chargé de l'Action humanitaire, de la Solidarité, des Réfugiés et des Déplacés a présidé une réunion de coordination sur la situation humanitaire dans la région de Ménaka à Ménaka le 12 septembre.
- Les FAMa et les mouvements ont augmenté leurs patrouilles face au risque d'attaques de l'EIGS et coordonné des dispositifs de protection à l'intérieur et autour de Ménaka.
- Le 11 octobre, le ministre délégué chargé de l'action humanitaire, de la solidarité, des réfugiés et des déplacés, a appelé le Haut-Commissariat aux Réfugiés (HCR) à soutenir le Mali face aux défis humanitaires.

La situation des déplacés et des populations hôtes demeure néanmoins critique dans ces régions comme dans d'autres zones du Mali, notamment dans le Centre et la zone des trois frontières.

CONCLUSION

Malgré un certain manque de visibilité, le Titre V de l'Accord a connu des avancées majeures dans la mise en œuvre de certaines de ses dispositions. Deux préoccupations prévalent cependant. Il s'agit, d'une part, des dispositions qui restent à mettre en œuvre déjà relevées dans le bilan de l'Observateur indépendant au CSA d'octobre 2021. Il s'agit, d'autre part, de l'impact des actions déjà réalisées pour approcher ou atteindre les objectifs globaux fixés par l'Accord.

En effet, dans le bilan remis au CSA en octobre 2021, l'Observateur indépendant relevait un certain nombre des mesures et actions restantes concernant notamment la justice et la lutte contre l'impunité. On peut citer par exemple l'adoption du décret d'application de la loi d'entente nationale ou la nécessité d'adopter et mettre effectivement en œuvre une stratégie nationale d'assistance juridique et judiciaire. Sur les dispositions qui accusent une absence d'informations,

[46] Par exemple, la CMA a assuré l'apport de premiers soins aux PDI qui ont trouvé refuge à Tinezé, dans le Cercle de Tin-Essako le 26 juin.

l'Observateur indépendant réitère sa recommandation en faveur d'une présentation par le gouvernement au CSA du bilan de la mise en œuvre du Programme d'urgence pour le renforcement du système judiciaire. De plus, l'Observateur recommande que l'Office Central de Lutte contre l'enrichissement illicite (OCLEI) présente ses activités devant le CSA.

Au-delà des accomplissements de la CVJR et en remarquant que les recommandations de la CEI n'ont pas encore été mises en œuvre, beaucoup reste à faire pour accomplir les objectifs de réconciliation nationale et de paix visés par l'Accord. Pour soutenir les efforts à mener par les Parties et le CSA, l'Observateur indépendant formule ci-après huit recommandations.

RECOMMANDATIONS

- **Qu'en matière de justice transitionnelle, les mêmes chances soient données aux victimes qui attendent d'accéder à la justice pénale qu'aux victimes qui ont opté pour les réparations matérielles et symboliques.**
- **Que des mécanismes d'accompagnement soient dédiés à ceux ou celles qui veulent recourir à la justice, de la même manière qu'un organe sera mis en place pour garantir une forme de réparation matérielle ou symbolique aux victimes qui l'attendent.**
- **Que les victimes soient représentées au sein des deux organes successeurs de la CVJR, et que leur composition tienne compte de la diversité géographique et culturelle du pays.**
- **Que les deux futurs organes puissent être mis en place avant la fermeture de la CVJR, conformément aux demandes des associations de défense des victimes et aux propositions de la CVJR.**
- **Qu'un cadre de suivi des recommandations de la Commission d'enquête internationale soit mis en place et opérationnalisé pour soutenir la lutte contre l'impunité, comme annoncé par le CSA.**
- **Que le CSA se saisisse de la question du dysfonctionnement chronique du Sous-comité « Justice, Réconciliation et Questions humanitaires » pour y apporter des solutions pérennes, en s'inspirant des propositions communes formulées lors du Séminaire sur les rapports et recommandations de l'Observateur indépendant de février 2022.**
- **Que le CSA et les Parties inscrivent à l'ordre du jour des prochaines sessions les questions relatives à la réforme de la justice, à la généralisation de l'assistance judiciaire et juridique et à la lutte contre la corruption et la délinquance financière, conformément aux dispositions de l'Accord.**
- **Que les Parties coopèrent et concentrent leurs efforts pour faciliter l'accès des acteurs humanitaires et l'assistance aux populations, conformément à l'Accord.**