

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

avril 2019

THE
CARTER CENTER



Ce rapport présente les observations du Centre Carter, Observateur i

ACRONYMES ET TERMINOLOGIE

ACRONYME	DEFINITION
CEI	Commission d'enquête internationale
CMA	Coordination des mouvements de l'A zawad
CN-DDR	Commission nationale de désarmement, démobilisation et réinsertion
CSA	Comité de suivi de l'Accord
CVJR	Commission vérité, justice et réconciliation
ERAR	Equipes régionales d'appui à la réconciliation
DDR	Désarmement, démobilisation et réinsertion
FAMa	Forces armées maliennes

TABLE DES MATIERES

RESUME.....	1
OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS.....	4
A. Principaux blocages entravant la mise en œuvre et recommandations.....	4
B. Observations et recommandations sur la mise en œuvre du Titre V	
l'Accord	7
1. Réconciliation et justice transitionnelle	7
2. Réforme de la justice	10
3. Réfugiés et déplacés internes.....	11
4. Questions humanitaires	12
CONCLUSION.....	14

RESUME

Au cours du premier trimestre de 2019, l'augmentation incessante de la violence dans le centre du Mali a de plus en plus éclipsé la mise en œuvre de l'Accord pour la paix et la réconciliation au Mali, issu du processus d'Alger, et fragilisé le cours de la paix et de la réconciliation. Les attaques contre les camps des Forces armées maliennes (FAMA) à Diouro et à Guiré, le 16 mars et le 22 avril respectivement, ainsi que le massacre du 23 mars à Ogossagou, constituent autant de signes d'exaspération des tensions. Il est important d'évaluer la mise en œuvre de l'Accord dans ce contexte difficile.

Le 8 mars, le Gouvernement a pris deux mesures militaires importantes, l'une concernant *l'Opération Dambé*, appelée à couvrir l'intégralité des régions de Ségou, Mopti, Tombouctou, Gao, Kidal, Taoudéni et Ménaka, et l'autre portant sur les unités spéciales.⁴ De la même manière que les décisions unilatérales de la CMA porte atteinte au principe de l'unité nationale, ces mesures prises par le Gouvernement constituent une violation de l'Accord, notamment dans ses articles relatifs à l'armée reconstituée et aux modalités de son redéploiement dans les régions du nord (Articles 21 et 22 et Annexe 2). A la faveur de l'annonce de *l'Opération Dambé*, la CMA a momentanément annoncé son retrait du cadre de concertation tripartite, actuellement principal forum intra-malien pour faire progresser la mise en œuvre de l'Accord. Les divisions au sein de la Plateforme des mouvements – Déclaration du 14 juin d'Alger (Plateforme), illustrées notamment par les derniers développements consécutifs au remplacement au sein du CSA d'un de ses dirigeants, ainsi que le retrait annoncé de certains de ses combattants du processus de DDR accéléré, ont affaibli sa capacité à contribuer au processus de mise en œuvre.

Compte tenu de cette situation générale, il ne peut qu'être constaté que la confiance qui semblait s'instaurer entre les Parties maliennes depuis le début

d'un atelier de concertation, avec la participation des organisations des droits de l'homme et de la société civile, des représentants des Mouvements signataires et de la classe politique, autour du projet portant sur la Loi d'entente nationale, qui avait été très contestée à l'occasion de sa première présentation à l'Assemblée nationale en décembre 2018. Il convient, enfin, d'y ajouter

OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS

L'Observateur indépendant considère que les blocages suivants constituent des entraves importantes à la mise en œuvre de l'Accord :

∅

débuté à Kidal, l'absence de services s'avère être un témoignage hautement symbolique des maigres progrès réalisés dans le rétablissement de la présence du Gouvernement malien. Le retour du Gouvernement devait, entre autres, se concrétiser à travers ces services prévus dans l'Annexe III de l'Accord pour être réalisés « sous le sceau de l'urgence et par ordre de priorité ». Le plan d'action d'urgence humanitaire mis en place dès la signature de l'Accord devait servir à cet effet. Officiellement en place depuis 2017, les Autorités Intérimaires – un embryon-clé de la gouvernance partagée et dont l'une des missions est d'apporter cette garantie de l'Etat – continuent de se plaindre du faible financement par le Gouvernement

Bien entendu, la CVJR prépare un texte sur la politique de réparation et, pour ce qui est de l'aspect judiciaire, espère que les victimes se saisiront des dossiers rassemblés pour s'adresser individuellement à la justice. L'Observateur indépendant a noté pourtant un découragement et une confusion chez beaucoup de victimes ayant déposé un dossier, pour qui les suites de leurs témoignages sont peu claires.

La CVJR n'est certes pas une institution judiciaire, comme l'indique son mandat, mais les limites de ses objectifs et la faiblesse persistante des instances judiciaires, notamment au nord, ne sont pas de nature à répondre aux attentes et droits des victimes et aux besoins de la réconciliation. Il convient dans ce cas de constater que les mécanismes de justice traditionnelle prévus par l'Accord, et indispensable au processus de réconciliation nationale, ne sont pas encore totalement mis en place.

Ø EFFORTS DE RECONCILIATION DISPARATES ET NON COORDONNES

La mise en œuvre des engagements de l'Article 46 visant la réconciliation nationale s'avère aussi laborieuse que celle des autres dispositions de l'Accord.

Le projet de Loi d'entente nationale, adopté en Conseil des ministres et parvenu à l'Assemblée nationale en décembre 2018, a été fortement contesté par des organisations de défense des droits de l'homme et aussi par les Mouvements signataires et par une partie de la classe politique. Ce projet a par la suite fait l'objet de larges concertations entre l'Assemblée nationale et ces différentes catégories et devra être examiné par l'Assemblée lors de sa session en cours en vue de son adoption. La CEI a, pour sa part, entamé son travail en octobre 2018 et présentera un rapport sur ses enquêtes au Secrétaire général des Nations unies en octobre 2019. Néanmoins, elle semble rencontrer quelques difficultés dans la collecte des informations notamment à cause d'une présence seulement sporadique sur le terrain et de la résistance rencontrée face à certains interlocuteurs.

Le Ministère de la Réconciliation nationale, depuis 2017, a mis en place des Equipes régionales d'appui à la réconciliation (ERAR), dirigées principalement par des notabilités locales (366.2nités

Le secteur de la justice, et de manière générale celui de l'Etat de droit, reste l'un de ceux dans lequel bon nombre de partenaires internationaux interviennent aux côtés du Gouvernement. Mais c'est aussi celui dont on parle peu eu égard à la mise en œuvre. Compte-tenu de la place, reconnue par tous, du mauvais fonctionnement de la justice comme l'une des causes de la crise de confiance entre le Gouvernement et les citoyens, notamment au nord, le peu d'attention consacrée à cet engagement de l'Accord constitue une source d'inquiétude.

Ø LE STATUT AMBIGUE DE LA JUSTICE TRADITIONNELLE

Au nord, l'appareil judiciaire étatique demeure aujourd'hui, comme avant le conflit de 2012, globalement absent ou peu fonctionnel en dehors des villes principales. La justice repose en grande partie et de manière grandissante sur les *cadis*, *marabouts* ou sur d'autres autorités traditionnelles. Par exemple, à Kidal la justice est entièrement assurée par les *cadis*, y compris dans les aspects de l'application du droit pénal. Le rôle des acteurs traditionnels dans la justice est donc *de facto* renforcé mais d'une manière *ad hoc* et parfois arbitraire. La perpétuation de telles pratiques d'administration de la justice, en dehors de la définition et de l'instauration d'un cadre approprié comme le recommande l'Accord, risque de compromettre la consolidation de l'Etat de droit.

RECOMMANDATIONS :

1. *Dans le cadre du retour des services publics, que le Gouvernement accorde une priorité à l'opérationnalisation des juridictions appropriées à Kidal, notamment pour le traitement adéquat des questions relevant du droit pénal.*
2. *Que le Gouvernement rende public au plus vite le bilan du PU-RSJ-MOA, ce qui permettrait d'éclaircir ses priorités dans ce domaine et d'orienter l'appui de la communauté internationale, y compris concernant le rôle des autorités traditionnelles. La publication du nouveau document programmatique couvrant la période 2019-2023, assorti d'un plan d'action et d'un budget proposé, devrait également être priorisée.*

1

A l'Article 47 de l'Accord, les Parties s'engagent « à créer les conditions nécessaires pour faciliter le retour, le rapatriement, la réintégration et la réinsertion rapides de toutes les personnes déplacées (PDI) et réfugiées », notamment par la mise en place de « mécanismes de prise en charge. »

Selon les données les plus récentes recueillies par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR), il y a actuellement 137.975 réfugiés maliens résidant en Mauritanie, au Niger et au Burkina Faso, ainsi que 99.039 personnes déplacées au Mali.⁹ Ces chiffres ont considérablement augmenté depuis janvier 2018, passant de 38.172 au 31 décembre 2017 à un record de 123.574 en janvier 2019.¹⁰ La plupart des déplacements actuels se produisent dans les régions de Mopti et de Ségou (61,1 pour cent du total) en raison de l'intensification de la violence dans cette zone. Il existe également des déplacements significatifs à Gao (12,4 pour cent), à Tombouctou (12,2 pour cent) et à Menaka (9,1 pour cent).¹¹

De manière générale, les réfugiés au Niger souhaitent revenir mais craignent la violence et l'insécurité. Parmi ceux qui ont essayé de quitter les camps de réfugiés pour rentrer, plusieurs se sont vus obligés d'abandonner leurs efforts et de retourner au Niger en raison du banditisme dans leurs communautés d'origine, en particulier dans la zone de Ménaka.

Cette situation, conjuguée aux perspectives économiques médiocres et au manque de services sociaux et de santé dans les communautés du nord du Mali, a conduit de nombreux réfugiés au Niger à rechercher une installation permanente dans leur pays d'accueil. Le gouvernement nigérien a indiqué à l'Observateur indépendant son intention de construire un nombre important de logements permanents pour les réfugiés maliens qui acceptent de s'instal

à couvrir les besoins, qui sont pour 2019 de l'ordre de 296.5 millions de dollars.¹⁶ Dans ce contexte et à la lumière de l'Article 49, l'Observateur indépendant s'est efforcé d'identifier les contraintes générales à l'accès humanitaire.

Ø ABSENCE DE DIALOGUE SYSTEMATIQUE SUR L'ACCES

Malgré l'engagement des Parties signataires à faciliter l'accès des acteurs humanitaires et à garantir la sécurité de leurs personnels, il n'existe aucun espace de dialogue global et régulier entre les Parties et les organisations humanitaires sur les questions de sécurité et les modalités d'accès aux populations-cibles. D'ailleurs,

NOTES

¹ Basée à Washington, D.C.

² Voir, *infra*