INSTITUT D'ÉTUDES DE SÉCURITÉ

Garantir un procès équitable aux présumés terroristes au Mali

Maître Helene Cissé et Allan Ngari

La prévalence de l'approche militaire au Mali dans le contexte de la lutte contre le terrorisme a impacté négativement, et substantiellement, le respect des droits de l'homme et l'état de droit. À certains égards, le fonctionnement normal de la justice pénale a été entravé. Le gouvernement malien fait d'importants efforts, pour améliorer et renforcer la protection des droits de l'homme, afin d'offrir la garantie d'un procès équitable aux présumés terroristes. Malgré tout, les défis à relever sont complexes et énormes.

Principales conclusions

- L'application effective des instruments juridiques internationaux et régionaux en matière de droits de l'homme aux présumés terroristes connaît des défaillances, malgré l'existence d'un cadre juridique national qui les intègre dans leur quasi-totalité.
- Des efforts importants ont déjà été consentis par le gouvernement malien, avec l'appui de la communauté internationale et l'Union africaine, en vue d'améliorer la concertation incontournable entre l'action militaire et l'action judiciaire.
- La formation des forces de défense et de sécurité et les capacités des structures judiciaires spécialisées ont également été renforcées.
- Cependant, les défis à relever demeurent importants, en particulier concernant les moyens humains, les infrastructures et la logistique nécessaires aux différents acteurs de la chaîne pénale pour remplir efficacement leurs missions.
- La prise en charge par la justice des catégories vulnérables que sont les femmes et les mineurs ne semble pas faire l'objet d'une attention particulière.
- L'exercice indépendant des prérogatives des acteurs de la justice, magistrats et avocats, constitue une condition indispensable à la prise en charge judiciaire normale, efficace et conforme aux normes internationales relatives aux droits de l'homme et à l'état de droit, afin d'offrir la garantie d'un procès équitable.

Recommandations

Aux autorités politiques et militaires :

- Intégrer le respect effectif des droits de l'homme tout au long du traitement des affaires qui impliquent des présumés terroristes comme élément de la politique de renforcement de l'état de droit dans la lutte contre le terrorisme.
- Renforcer les prérogatives de la police militaire en attribuant à une unité spécialisée des fonctions judiciaires afin d'encadrer les forces armées déployées sur le terrain, d'enquêter sur les infractions et de les prévenir, en lien avec l'administration judiciaire.
- Sanctionner les membres des forces armées et de sécurité qui violent les droits de l'homme.

Aux acteurs de la chaîne pénale :

- Mener à terme les procédures judiciaires pour sanctionner les auteurs des violations des droits de l'homme.
- Veiller à la remise rapide aux autorités judiciaires des suspects détenus dans les locaux militaires, de la Brigade d'investigations spécialisée (BIS), ou à défaut dans les brigades de gendarmerie ou de police compétentes ayant qualité d'Officier de Police Judiciaire (OPJ), afin de protéger l'intégrité des procédures judiciaires et de réduire les risques de violations graves des droits de l'homme.
- Veiller à ce que tout suspect bénéficie effectivement de l'assistance d'un avocat dès son interpellation et à tous les stades de la procédure.
- Assurer le bénéfice de l'assistance judiciaire aux présumés terroristes.
- Veiller au respect des délais de garde à vue des suspects interpellés.
- Assurer aux présumés terroristes des conditions de détention et de traitement conformes aux normes internationales des droits de l'homme.
- Accorder une attention particulière aux présumés terroristes appartenant aux catégories vulnérables, tels que les femmes et les mineurs.

Introduction

Ce rapport étudie la problématique du respect des normes internationales des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme au Mali, afin d'offrir la garantie d'un procès équitable aux présumés terroristes.

La première partie du rapport propose une analyse préliminaire du contexte de l'émergence et de l'expansion des groupes armés au Mali, principalement dans le Nord et le Centre.

La deuxième examine la problématique de la mise en œuvre au Mali des standards internationaux relatifs à la protection des droits de l'homme et à l'exercice de l'état de droit afin de garantir le droit à un procès équitable aux présumés terroristes. Elle commence par un rappel du cadre normatif international, régional et national applicable au Mali, suivi de l'analyse de la mise en pratique, par les différents acteurs impliqués, des normes internationales des droits de l'homme dans la conduite des procédures concernant des terroristes présumés.

La troisième partie étudie les pistes de solution proposées pour assurer une réelle protection des droits des présumés terroristes, ainsi que les défis à surmonter pour y parvenir.

Méthodologie

La méthodologie qui a été retenue a débuté par une première phase de recherche. Une revue de la littérature en ligne du contexte sociopolitique malien a été effectuée. Les recherches ont été orientées vers les situations contextuelles spécifiques dans lesquelles les groupes terroristes intervenaient et sur l'analyse des réponses des autorités maliennes. Nous avons recherché et collecté les textes juridiques internationaux, régionaux et nationaux applicables au Mali, à la fois en matière d'infractions terroristes et de normes internationales des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme. Enfin, les conditions de prise en charge des affaires impliquant des présumés terroristes par le système de justice pénale au Mali ont été analysées afin de voir si elles respectaient les normes internationales des droits de l'homme, en vue de garantir leur droit à un procès équitable.

Cette phase a été suivie de la collecte de données sur le terrain avec l'identification des cibles pertinentes, la préparation des fiches d'entretien, les rencontres des cibles et la conduite des entretiens.

Lors d'une troisième phase, nous avons analysé les données et rédigé le rapport. Après analyse, les

Carte 1 : Mali

données recueillies sur le terrain ont été comparées aux premiers résultats obtenus à l'issue de la recherche documentaire en ligne. Des recherches documentaires supplémentaires ont alors été faites afin de confirmer éventuellement les informations collectées sur le terrain.

Il nous est apparu utile de présenter un bref rappel du contexte dans lequel les attaques qualifiées de terroristes ont émergé et se sont développées, essentiellement dans le nord-est, puis le centre du Mali.

Les développements concernant le contexte de l'émergence et de l'expansion des groupes armés au Mali sont limités aux groupes qui recourent à des actes de terrorisme, tels que définis dans la législation pénale malienne sur le terrorisme – ce qui, bien entendu, n'englobe pas l'ensemble de la problématique des actions des groupes armés au Mali.

De même, l'analyse des réponses des autorités maliennes au terrorisme est limitée à ce qui est nécessaire au traitement de la thématique qui est de nature essentiellement juridique : la conformité de la prise en charge des présumés terroristes par le système de justice pénale malien, avec les normes internationales des droits de l'homme et l'exercice de l'état de droit, en vue de leur garantir le droit à un procès équitable.

Contexte de l'émergence et de l'expansion exponentielle des attaques qualifiées de terroristes au Mali

Les développements qui suivent sont consacrés aux deux régions affectées par l'émergence et l'expansion des attaques des groupes armés qui tombent sous la qualification de « groupes terroristes », au sens de la législation pénale malienne sur le terrorisme. Ils permettent de constater l'existence :

- D'un terreau fertile à l'extrémisme violent et à l'influence des idéologies islamistes qui contribue à favoriser les actions des groupes terroristes, (nous rappelons ici que toutes les actions des groupes armés ne tombent pas sous cette qualification) ;
- D'un certain nombre de facteurs qui ont favorisé l'expansion exponentielle des attaques terroristes et leur impact dévastateur sur la sécurité des populations civiles, des institutions et des agents de l'État, ainsi que sur l'autorité de l'État malien.

Parmi ces facteurs, on peut citer le fait que les zones concernées sont caractérisées par : l'extrême éloignement de la capitale où siège le pouvoir central ; la quasi-absence de l'État ; la faiblesse du maillage institutionnel, administratif, judiciaire et sécuritaire, ainsi que des infrastructures et des moyens logistiques au plan local.

La région du nord du Mali

L'autorité de l'État malien est fragilisée depuis de nombreuses années dans les régions de Tombouctou, Gao, Kidal, Taoudéni et Ménaka qui sont durement confrontées à un contexte socioéconomique difficile

Les régions du nord-est du Mali sont situées à des distances éloignées de la capitale Bamako. La présence de l'État malien y est relativement faible et les infrastructures de base ainsi que le maillage institutionnel et sécuritaire sont insuffisants. Cette vaste zone est, en outre, gravement affectée par la pauvreté et la diminution des ressources naturelles. Les zones du nord du Mali offrent ainsi depuis plusieurs décennies un terreau fertile pour les revendications des populations locales frustrées par un sentiment d'abandon de la part de l'État central.

> Cette vaste zone est gravement affectée par la pauvreté et la diminution des ressources naturelles

Depuis plusieurs décennies divers groupes existaient au nord du Mali – groupes à revendications identitaires et indépendantistes à dominante touareg (Mouvement national pour la libération de l'Azawad, MNLA), groupes criminels transnationaux organisés, fragments de groupes islamistes salafistes venus d'Algérie à la fin des années 1990 (GSPC). Ces différents groupes s'adonnaient à des trafics lucratifs (trafics d'armes, de drogue, d'êtres humains, de cigarettes, véhicules, entre autres) ainsi qu'à l'enlèvement d'otages contre rançons pour financer la réalisation de leurs objectifs[1].

Or, il est difficile de gérer les questions de terrorisme et de criminalité transnationale là où l'État est absent et le système judiciaire local démuni, en particulier au plan logistique[2].

Ces divers groupes poursuivaient des objectifs spécifiques distincts, mais avaient de plus en plus intérêt

à développer des systèmes de coopération ponctuelle, voir des alliances de circonstance, contre l'État malien. Ils partageaient le désir de soustraire, davantage encore, ces zones à l'autorité de l'État malien.

La dynamique de l'expansion des idéologies islamistes

On a d'abord assisté à l'installation de groupes qui s'adonnaient à des pratiques religieuses islamistes rigoristes, différentes des pratiques locales, telles que, par exemple, la Dawa. Les membres de ces groupes n'ont pas systématiquement rejoint les groupes extrémistes violents. Le pouvoir central, situé loin de ces zones, et les populations locales n'ont peut-être pas pris pleinement conscience des stratégies d'implantation de ces groupes qui développaient des pratiques et des idéologies religieuses rigoristes[3].

De leur côté, les salafistes du GSPC se sont fondus au sein des populations locales et ont développé l'idéologie d'Al-Qaïda, pour devenir Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI)[4].

Ils ont imaginé des stratégies d'infiltration et d'expansion de l'influence des idéologies djihadistes radicales qui prônaient le rejet du régime démocratique de type occidental et l'installation par la violence armée d'un État fondé sur l'application stricte de la charia.

Après la chute du régime libyen, l'arrivée massive sur le territoire malien de combattants armés et munis de matériel de guerre a permis à ces groupes qui prônaient le djihad islamique de se renforcer militairement et de se déployer en nombre. Ce fut le cas des groupes affiliés à Al Qaeda et à AQMI, ainsi que de Ansar Dine et du Mouvement pour l'unicité et le djihad en Afrique de l'Ouest (MUJAO), dans les zones du nord-est du Mali[5].

La dynamique de l'offensive des groupes armés dans le nord-est du Mali et de la contre-offensive militaire et politique

Pour réaliser ses objectifs, le MNLA s'est allié militairement aux djihadistes. La coalition des groupes armés a pris, en avril 2012, le contrôle des grandes villes du nord-est, Tombouctou, Kidal et Gao. Le MNLA a proclamé unilatéralement l'indépendance de l'Azawad au nord-est.

Cependant, les mouvements djihadistes islamistes lourdement armés, bien organisés et expérimentés dans la conduite de la guerre et la stratégie militaire, ont évincé le MNLA et placé sous leur emprise les principales villes du nord-est. Ils ont imposé, par la violence et la terreur, leur idéologie islamiste aux populations des zones qu'ils contrôlaient.

Les attaques des groupes armés au nord-est à partir de 2012 puis leur expansion rapide vers le centre du Mali à partir de janvier 2013 (à Kona poste avancé de l'armée malienne) à une cinquantaine de kilomètres de Sévaré, puis Diabaly, menaçaient la survie de l'État malien et son intégrité territoriale.

> Pour réaliser ses objectifs, le MNLA s'est allié militairement aux djihadistes

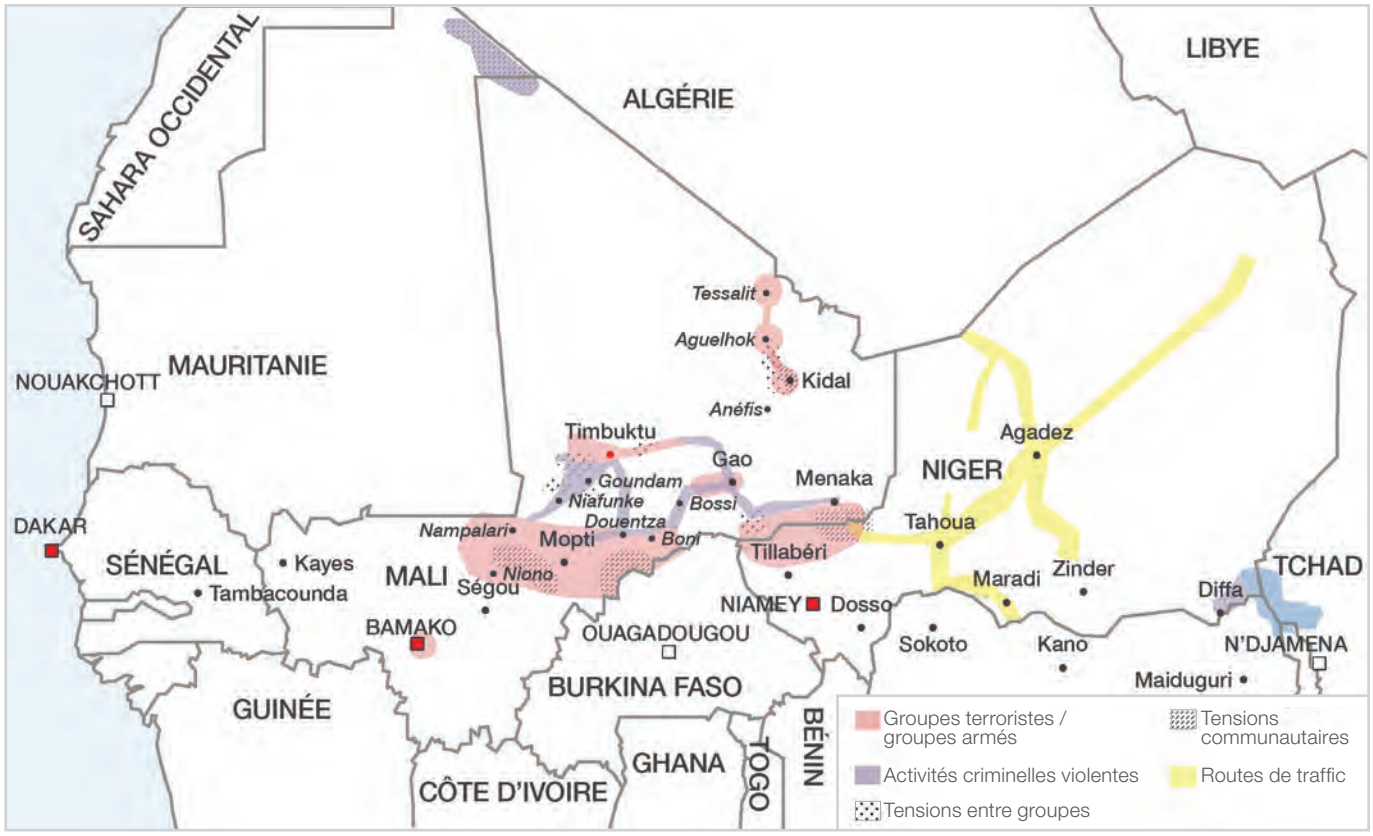
Le gouvernement malien a sollicité l'intervention des forces armées françaises à travers l'opération militaire Serval pour stopper l'avancée des mouvements armés, à laquelle a succédé l'opération Barkhane pour appuyer l'armée malienne dans sa lutte contre les terroristes et restaurer l'intégrité territoriale et la souveraineté du Mali. L'Union africaine (l'UA) avec la mise en place de forces armées ouest-africaines, la Mission internationale de soutien au Mali (MISMA), et la communauté internationale, grâce à la force onusienne, la Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation du Mali (MINUSMA), se sont impliquées pour soutenir le gouvernement malien.

En mars 2012, une faction de l'armée malienne mécontente de la gestion par le gouvernement malien de la situation dans le Nord, organisait une mutinerie qui devint un coup d'État militaire, sous la direction du capitaine Amadou Haya Sanogo, condamné par la communauté internationale. La Communauté économique des États de l'Afrique occidental (CEDEAO) puis l'UA se sont impliquées activement pour trouver un accord politique et organiser une transition en vue d'élections démocratiques.

Les négociations de Ouagadougou, puis celles d'Alger, aboutirent, le 15 mars 2015, à un accord politique concernant essentiellement l'insurrection du Nord, entre le gouvernement malien et deux coalitions de groupes armés, la Coordination des mouvements de l'Azawad et la Plateforme d'Alger[6].

Malgré la signature de cet accord pour la paix et la réconciliation au Mali, en 2015, les groupes armés

Carte 2 : Concentration des groupes terroristes au Mali, juin 2017



Source : Ministère malien de la Sécurité

djihadistes prônant l'idéologie islamiste extrémiste et utilisant les actes de terrorisme pour réaliser leurs objectifs se sont développés et ont poursuivi leurs attaques. Par ailleurs, les défaites militaires subies par les groupes djihadistes en Irak et en Syrie, les obligeant à se retirer des territoires qu'ils contrôlaient, les ont amenés à s'orienter vers une stratégie de redéploiement en Afrique, et en particulier au Sahel, notamment au nord et au centre du Mali[7].

La dimension régionale de la dynamique du terrorisme et de la lutte contre le terrorisme

Les attaques des groupes armés djihadistes se sont rapidement répandues dans les pays sahéliens voisins (le Burkina et le Niger) conférant une dimension régionale à la menace terroriste et à la lutte contre le terrorisme. Les cinq pays principalement menacés par l'expansion des attaques terroristes dans le Sahel (le Burkina, Le Mali, La Mauritanie, le Niger et le Tchad) ont mis sur pied la Force conjointe du G5 Sahel en 2014, qui est devenue opérationnelle en début juillet 2017, pour lutter contre le terrorisme et la criminalité organisée qui affectaient la région du Sahel.

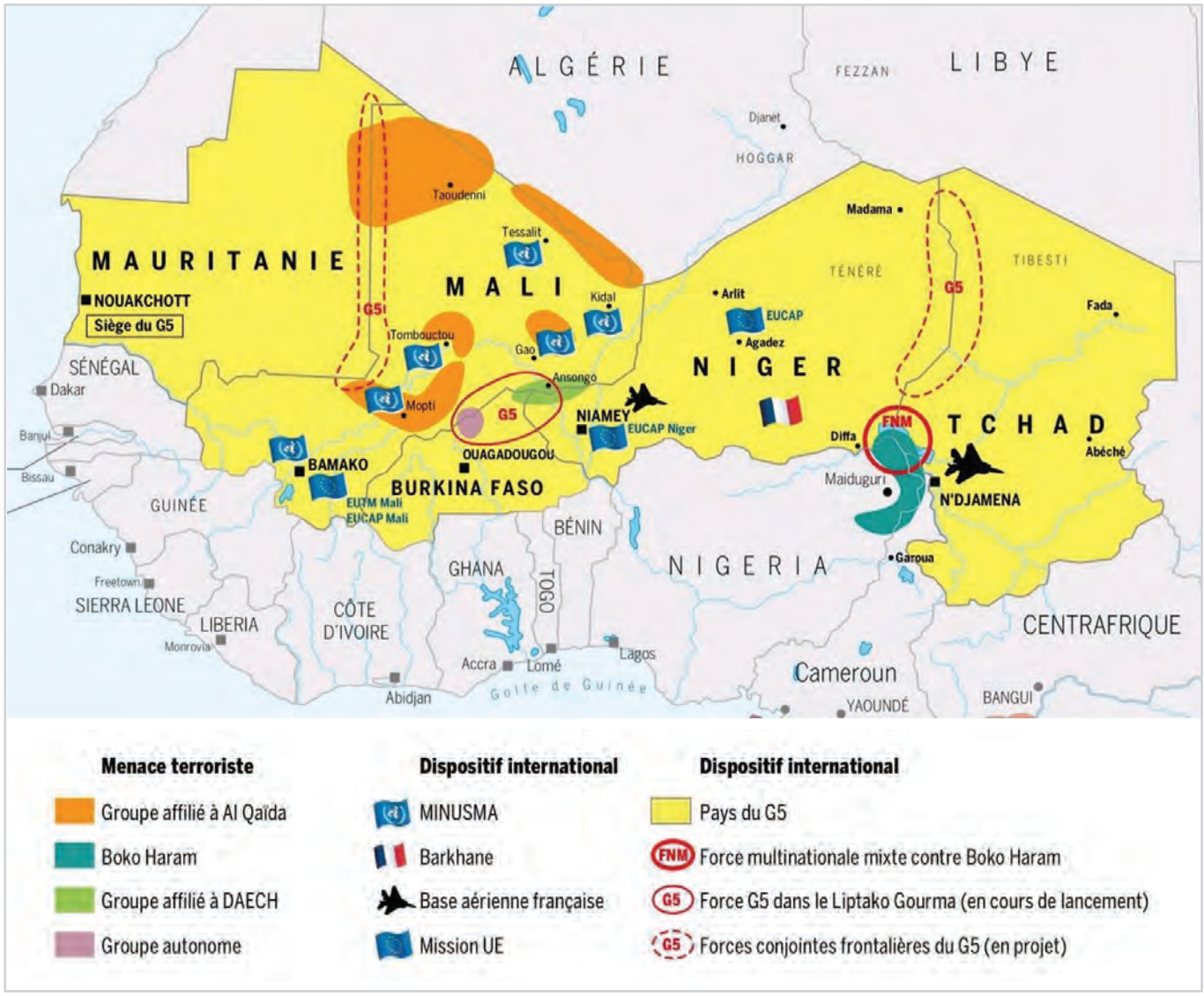
La région du centre du Mali

Le centre du Mali est une zone enclavée, marécageuse et difficile d'accès. Elle est affectée par des conflits intercommunautaires anciens et récurrents liés à la difficile cohabitation entre les éleveurs et les agriculteurs dans un contexte économique fragile. Les impacts négatifs du réchauffement climatique sur les ressources en eau, les pâturages et les espaces cultivables, ainsi que le fort taux de croissance démographique (autour de 3 %), ont déstabilisé les équilibres fragiles instaurés entre les activités des éleveurs nomades et celles des agriculteurs sédentaires.

> Le centre du Mali est une zone enclavée, marécageuse et difficile d'accès

Les mutations qui sont intervenues dans les stratifications sociétales – au sein et entre les différentes communautés peules, bamanan et dogon – ont contribué à aggraver les

Carte 3 : L'état de la menace au Sahel



Source : EUCAP-Sahel - « Mission pour la formation des forces de sécurité au Sahel », Projet Union Européenne

sentiments de frustration et d'injustice de la communauté peule et les tensions entre les communautés.

L'ensemble de ces facteurs a favorisé la révolte sociale, principalement dans la communauté peule, aux racines essentiellement rurales et locales. Cette situation offrait un terreau propice au prédicateur d'origine peule, Amadou Kouffa, à la tête de la katiba Macina, pour développer un mouvement insurrectionnel nourri de la révolte sociale montante, avec pour objectif d'instaurer un califat dans le centre du Mali qui serait régi par la charia.

L'évolution radicale d'Amadou Kouffa vers l'idéologie islamiste prônant le djihadisme armé violent est devenue visible lorsqu'il a rejoint Iyad Ag Ghaly dans le groupe djihadiste d'Ansar Dine en 2012 et joué un rôle important pendant l'attaque de Konna (près de Sévaré en janvier 2013) dans le cadre de l'expansion des groupes djihadistes vers le centre du Mali.

La radicalisation d'Amadou Kouffa et son alliance au sein de la coalition des mouvements djihadistes, « *Groupe de soutien à l'islam et aux musulmans* » (GSIM), qui a été créé en mars 2017 et composé d'AQMI, d'Al Mourabitoune, d'Ansar Dine, et du MUJAO ont confirmé – selon certains observateurs – l'ancrage du leader de la katiba Macina dans le camp des djihadistes ayant recours au terrorisme[8].

Après la contre-offensive militaire des armées française et malienne qui ont stoppé l'avancée des groupes

armés à Konna, les groupes djihadistes, mis en déroute en 2013, se sont reconstitués. Grâce au soutien en armes et à l'aide politique et logistique de ses alliés, les hommes d'Amadou Kouffa ont alors profité des départs des représentants de l'État central malien (dont la présence était déjà faible) pour étendre brutalement leur emprise dans de nombreux villages du Centre.

> En 2016 et 2017, les djihadistes ont multiplié les attaques contre l'armée malienne

Ils ont multiplié les assassinats ciblés contre les représentants de l'État, les chefs traditionnels, les imams ou les élus locaux qui s'opposaient à leur conception de l'Islam ou qu'ils soupçonnaient de collaborer avec l'État, en particulier à partir de 2015 dans la région de Mopti et de Ségou.

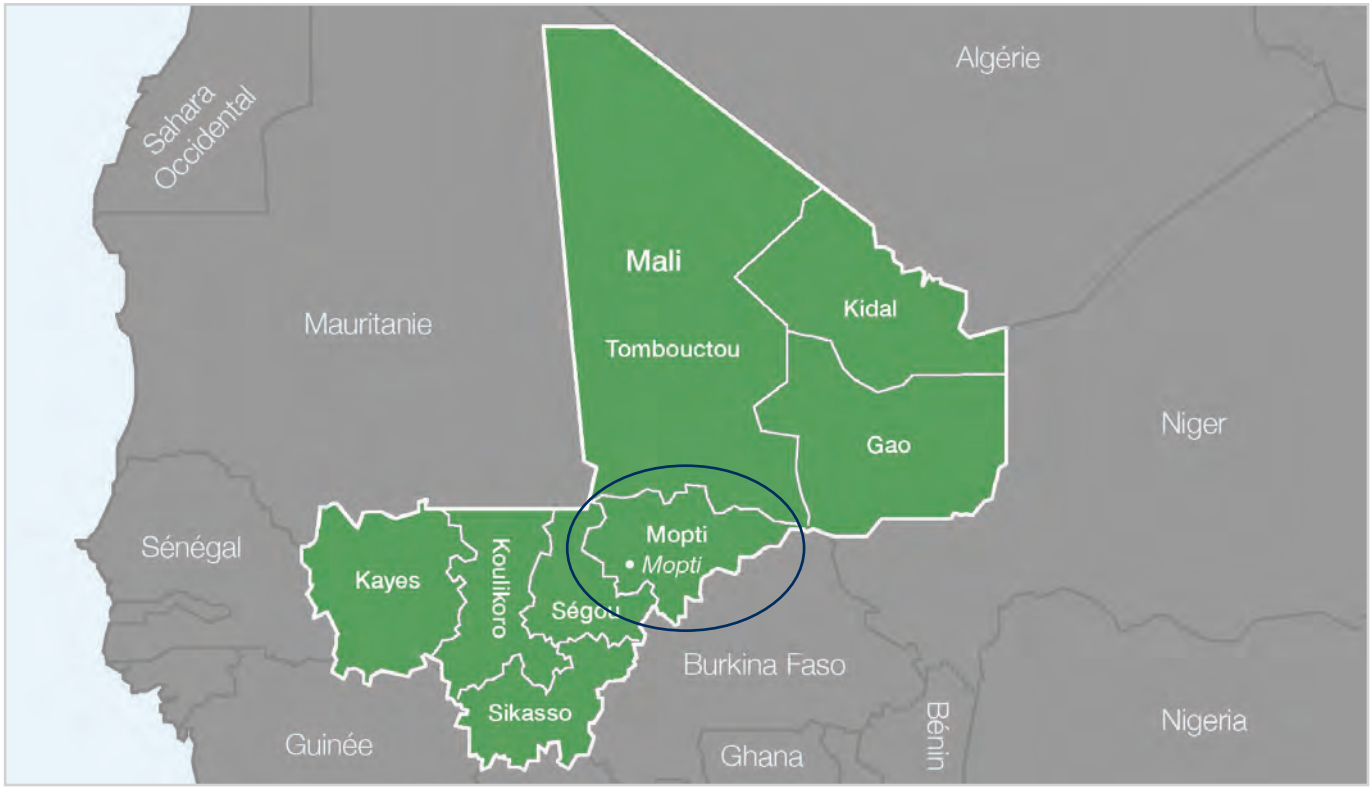
Les attaques terroristes des djihadistes, qui visaient spécialement les postes et les convois de l'armée malienne et de la MINUSMA au centre du Mali à partir de 2015, se sont multipliées en 2016, 2017[9] et 2018[10].

Pour les responsables de l'UA, c'était bien le prolongement de la crise du Nord, mais avec des réalités différentes. Les groupes armés djihadistes mobilisaient les populations en calquant les approches idéologiques du Nord sur des réalités du Centre[11]. Ainsi, à l'exploitation des injustices sociales et, en particulier celle de la gestion des terres de pâturage au détriment des éleveurs nomades peuls, s'est superposée l'exacerbation des conflits locaux.

Ces tensions sont utilisées par les groupes armés pour propulser l'extrémisme violent à connotation religieuse et ethnique.

Malgré les efforts du gouvernement malien et l'appui de la France, de la Force conjointe du G5 Sahel et de la communauté internationale, les attaques terroristes ont proliféré et se sont étendues, tant au nord qu'au centre du Mali. Depuis trois ans et demi, les hommes de la katiba Macina ont gagné du terrain. En 2016 et 2017, les djihadistes ont multiplié les attaques contre l'armée malienne. Les éléments d'Ansar Dine et le GSIM ont

Carte 4 : Le centre du Mali traité dans le rapport de la FIDH/AMDH (cerclé en noir)



Source : Dans le centre du Mali, les populations prises au piège du terrorisme et du contre-terrorisme, carte du Mali extraite du rapport de la FIDH/AMDH, novembre 2018

attaqué les camps de l'armée notamment en 2016 et 2017 à Nampala et à Boulikessi. L'insécurité a gagné en ampleur dans des zones de plus en plus étendues.

La prise en compte de ce contexte est important pour comprendre les défis posés, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, au respect des règles internationales de protection des droits de l'homme et de l'état de droit dans le traitement des cas impliquant des présumés terroristes.

La mise en œuvre au Mali des standards internationaux de protection des droits de l'homme et de l'état de droit pour garantir le droit à un procès équitable aux présumés terroristes

Dans quelle mesure le cadre juridique et le déroulement des opérations contre le terrorisme au Mali sont-ils conformes aux normes internationales de protection des droits de l'homme et de l'état de droit, garantissant le droit à un procès équitable aux présumés terroristes ?

Le cadre normatif des droits de l'homme dans la lutte contre le terrorisme au Mali

Au plan international

Les Nations unies ont affirmé l'obligation de respecter les règles de protection des droits de l'homme et de l'état de droit, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, dans la Résolution 1456 du 20 janvier 2003 du Conseil de sécurité des Nations unies, en ces termes :

> Les États doivent veiller à ce que toute mesure prise pour lutter contre le terrorisme soit conforme à toutes les obligations qui leur incombent en vertu du droit international, en particulier le droit international des droits de l'homme, le droit des réfugiés et le droit humanitaire[12].

Ces principes sont encore rappelés dans la Stratégie antiterroriste mondiale des Nations unies, élaborée en 2006.

Le 4e pilier de ce cadre stratégique exhorte les États à :

- veiller au respect des droits de l'homme pour tous et à l'état de droit comme base fondamentale de la lutte contre le terrorisme ;
- mettre en place et maintenir un système national de justice pénale efficace et fondé sur l'état de droit qui puisse garantir, conformément aux obligations que leur impose le droit international, que toute personne qui participe au financement, à la planification, à la préparation ou à la perpétration d'actes de terrorisme ou qui y apporte un appui, soit traduite en justice, sur la base du principe « extrader ou poursuivre, dans le strict respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales[13] ».

Au niveau africain

Le Mali est partie prenante des différents instruments adoptés par le système des Nations unies, l'UA[14] et la CEDEAO[15] pour contrer la menace terroriste. Ces instruments soulignent le principe du respect du droit international des droits de l'homme, y compris pour les personnes suspectes de terrorisme.

Les recommandations communes des présidents des Cours suprêmes des pays du Sahel, membres de l'Association des hautes juridictions de cassation des pays ayant en partage l'usage du français (AHJUCAF) (Burkina, Mali, Mauritanie, Niger, Sénégal et Tchad), du 2 mars 2018, rappellent que l'application des conventions internationales et régionales pertinentes[16], des résolutions de l'ONU et des principes du procès équitable constituent la référence des normes applicables en matière de lutte contre le terrorisme[17].

> Le Mali est partie prenante des différents instruments pour contrer la menace terroriste

Le sens et la portée pratique des normes de protection des droits de l'homme et de l'état de droit dans le cadre de la lutte contre le terrorisme au Mali

Les règles de protection des droits de l'homme, en vue d'offrir la garantie d'un procès équitable, doivent être appliquées à chaque étape du traitement des affaires impliquant un cas présumé de terrorisme. Le processus relatif aux interpellations ou arrestations, aux poursuites, aux conditions de détention, aux enquêtes, à l'instruction, au jugement et à l'application des peines concernant des personnes présumées terroristes doit être placé sous le contrôle effectif du système judiciaire. Toute poursuite pour faits de terrorisme doit être fondée sur une incrimination pénale légale préexistante et pour toute condamnation prononcée on ne doit affliger que des peines prévues par la loi.

Les normes internationales de protection des droits de l'homme sont-elles effectivement respectées dans le cadre de la lutte contre le terrorisme au Mali ?

- **Le droit d'être poursuivi et condamné uniquement sur la base d'incriminations pénales établies par la loi**

Les poursuites et les condamnations pour faits de terrorisme sont établies par la loi n° 08-025 du 23 juillet 2008 portant répression du terrorisme au Mali[18]. Cette loi liste les actes qu'elle considère comme des actes terroristes.

Il s'agit :

- Des actes de violence et de détournement contre les aéronefs, les aéroports, les gares et leurs installations et matériels, y compris les menaces de commettre de tels actes ;
- Des atteintes à l'intégrité physique, les enlèvements, les meurtres, y compris les menaces ;
- De l'utilisation, du transport, du vol d'engins explosifs, de matières explosives, chimiques ou nucléaires, et autres substances nocives.

Ces actes sont qualifiés d'actes terroristes lorsqu'ils sont commis dans le but de contraindre une personne physique ou morale à accomplir ou à s'abstenir d'accomplir un acte quelconque, ou lorsqu'ils sont intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation ou la terreur.

Le financement du terrorisme est un acte terroriste

Le fait de participer, d'organiser, de commanditer ou faciliter la commission de l'une de ces infractions est qualifié d'acte terroriste. Le financement du terrorisme est un acte terroriste.

Les poursuites sont bien initiées sur la base des infractions pénales fixées par la loi du 23 juillet 2008.

L'examen sommaire de récapitulatifs d'affaires en cours au Pôle judiciaire spécialisé antiterroriste de Bamako, qui porte sur 162 affaires de terrorisme couvrant les années 2017, 2018 et 2019 (jusqu'en août), permet de constater que les poursuites sont fondées sur les principales infractions prévues par la loi de 2008 sur le terrorisme, souvent par combinaison des différentes incriminations prévues par la loi.

Les principaux chefs d'accusation retenus peuvent être :

- Association de malfaiteurs, détention d'armes et d'explosifs en relation avec une entreprise terroriste ;
- Appartenance à un groupe de combat intentionnellement en relation avec une entreprise terroriste individuelle ou collective ;
- Détention d'armes de guerre et de munitions intentionnellement en relation avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation et la terreur ;
- Incendie volontaire et terrorisme ;
- Détention illégale d'armes de guerre et de munitions, assassinat, pose et détention d'engin explosif ;
- Détention illégale de substances explosives et d'engins fabriqués à l'aide desdites substances explosives intentionnellement en relation avec une entreprise terroriste, association de malfaiteurs ;
- Prise d'otage et complicité ;
- Pose d'engin explosif dans un lieu public ;
- Recel de malfaiteurs intentionnellement avec une entreprise individuelle ou collective ayant pour but de troubler gravement l'ordre public par l'intimidation et la terreur ;
- Complicité d'acte de terrorisme ;
- Commission d'actes terroristes par complicité notamment par aide et assistance en creusant des trous pour des mines ;
- Complicité, notamment par aide et assistance pour la fourniture de carburant et de vivres aux groupes armés terroristes.

Cette liste, qui n'est pas exhaustive, montre la complexité des faits qualifiés de terrorisme.

- **Les règles dérogatoires en matière procédurale (délai de garde à vue, conditions de perquisition)**

En raison de la complexité des faits de terrorisme et leur dangerosité, des règles dérogatoires au droit commun ont été introduites dans la législation malienne, notamment concernant le délai de garde à vue, l'interception de communications, la perquisition[19].

• **La peine de mort**

La peine de mort existe toujours dans le Code pénal malien. Elle est même obligatoirement prévue dans la loi du 23 juillet 2008 pour certaines infractions liées au terrorisme[20]. Dans la pratique, la peine de mort est commuée en une peine de réclusion criminelle à perpétuité. À notre sens, ces dérogations limitées ne constituent pas la source essentielle des dysfonctionnements dans la protection des droits de l'homme concernant le traitement des présumés terroristes. Ces dysfonctionnements sont liés aux effets dérivés de la guerre asymétrique qui utilise systématiquement la violence terroriste sur les populations civiles, les forces de défense et de sécurité et les symboles de l'État malien, lors d'attaques terroristes quasi permanentes qui s'étendent sur des zones de plus en plus vastes du territoire.

> La peine de mort existe toujours dans le Code pénal malien

La guerre asymétrique violente avec la multiplication et l'extension des attaques terroristes des groupes armés djihadistes a eu, dès le départ, comme conséquence de faire prévaloir une approche militaire et sécuritaire. Cette prédominance immédiate des préoccupations de stratégies militaires et sécuritaires de défense des populations et des biens civils, ainsi que des agents de l'État, ont entraîné de fait une dichotomie entre les exigences militaire et sécuritaire et les impératifs d'un fonctionnement normal du système judiciaire malien, qui a intégré la quasi-totalité des règles du droit international des droits de l'homme et de l'état de droit.

Dans ce contexte de guerre asymétrique contre le terrorisme, les forces militaires et les services de sécurité qui interviennent – Serval, puis Barkhane, les Forces armées maliennes (FAMA) et la force conjointe du G5 Sahel, ainsi que les services de la Sécurité d'État, ont fait primer la logique militaire et sécuritaire.

L'approche exclusivement militaire et sécuritaire prévaut au détriment de l'application des règles de protection des droits du suspect interpellé et arrêté, à savoir le respect des normes internationales des droits de l'homme à tous les stades du processus de la prise en charge des suspects – interpellation, arrestation, détention, enquête, déclenchement des poursuites, instruction du dossier –, afin de leur garantir un procès équitable. Elle prédomine sur le fonctionnement normal et effectif des prérogatives de contrôle du système judiciaire durant tout le processus du traitement des affaires impliquant des présumés terroristes.

La période qui précède la remise des suspects arrêtés par les unités militaires aux autorités, fixée par le système judiciaire, n'est pas encadrée juridiquement lorsque le système prévôtal n'est pas intégré dans les unités d'intervention militaire. Cette situation est une entrave à l'application effective aux suspects en détention des règles de protection de leurs droits.

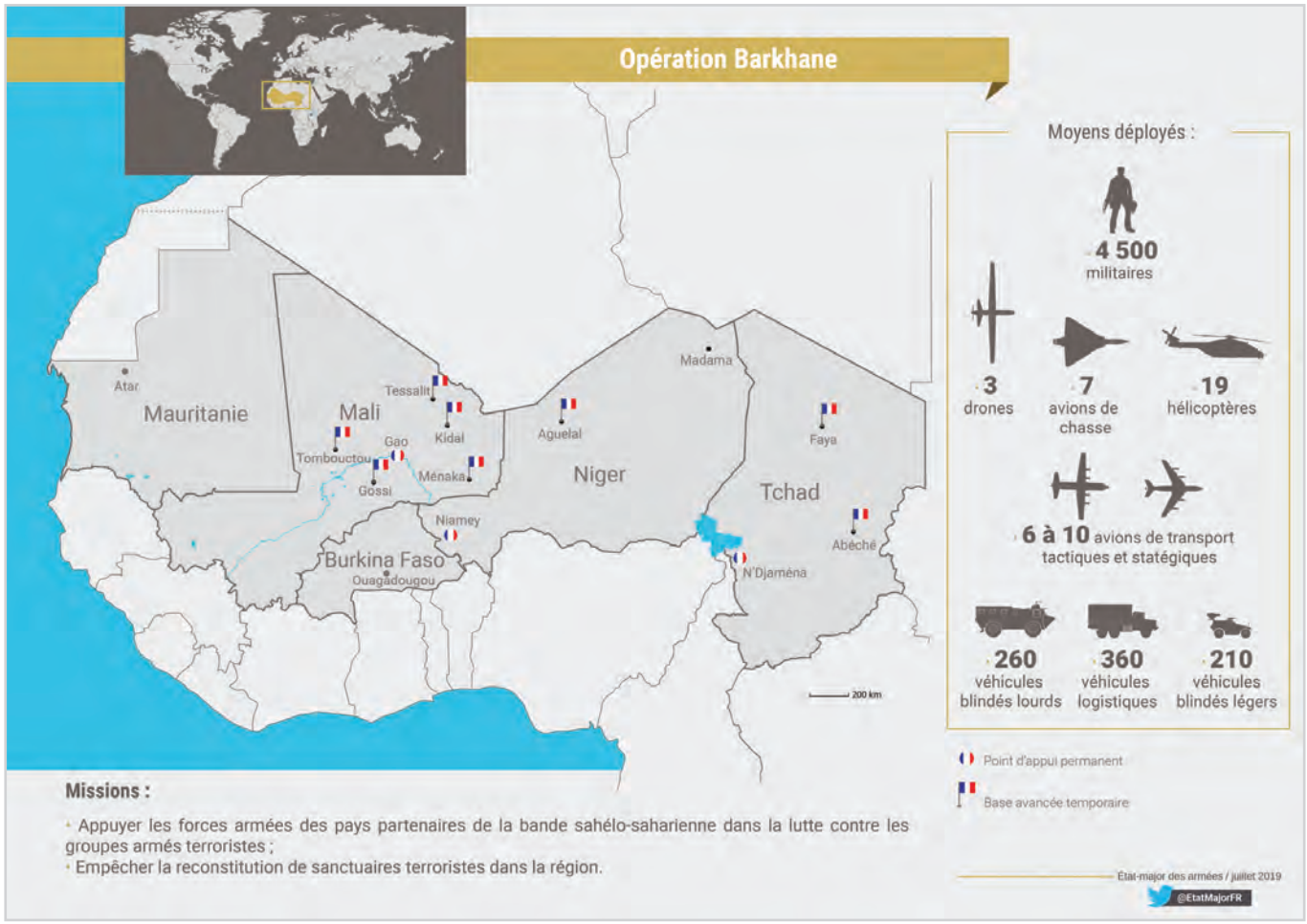
La réponse militaire a été dès le départ la source du problème, car le militaire n'a pas qualité d'OPJ et n'en a pas la formation. Il ne procède pas à des auditions d'enquête préliminaire, et ne dresse pas de procès-verbal. Les auditions ou interrogatoires des militaires se font hors de tout processus judiciaire.

> Au début des opérations militaires, les interventions se faisaient sans prévôté. La loi de 2008 sur le terrorisme existait déjà en 2012, mais il n'y avait pas d'expérience de son application[21].

Lors de la contre-offensive des forces françaises de l'opération Serval, en 2013 et des arrestations qui ont suivi, les forces armées maliennes n'avaient pas accès à la zone située à l'extrême nord du pays à la frontière avec l'Algérie. Seules les forces françaises y sont intervenues, les forces armées maliennes ne pouvant se rendre au-delà de Kidal, vers le nord. Les forces armées maliennes ne sont donc pas intervenues dans les arrestations des présumés terroristes.

Il n'y a pas d'indices concrets qui permettent d'étayer l'arrestation des présumés terroristes. Les interventions, notamment celles des forces françaises de l'opération Serval, puis Barkhane, étaient essentiellement motivées par la recherche de renseignements stratégiques militaires et n'étaient pas conçues dans la perspective d'une prise en charge judiciaire du présumé terroriste arrêté. Des violations des droits du suspect hors de tout contrôle judiciaire ont été relevées, en particulier lors de la première phase d'interpellation, d'arrestation et de détention des présumés terroristes dans le cadre des opérations militaires sur le terrain.

Carte 5 : Dispositif militaire Barkhane



Source : Ministère français de la Défeense, État-major des armées (juillet 2019)

- **Des conditions et des procédures d'arrestation des suspects non conformes aux normes internationales des droits de l'homme**

Les arrestations en masse de suspects peuvent intervenir dans plusieurs endroits, à des moments divers et dans des circonstances distinctes. Cependant les suspects sont regroupés, ce qui ne favorise pas le suivi de procédures rigoureuses. Souvent les circonstances précises de l'arrestation des suspects ne sont pas indiquées, les motifs de l'arrestation ne sont pas notifiés aux suspects[22].

- **Des circonstances et des conditions de détention des suspects non conformes au droit, hors de tout processus et contrôle judiciaire**

Les militaires qui ont participé aux opérations de contre-terrorisme sur le terrain (militaires français de l'opération Serval puis Barkhane, Forces armées maliennes) ainsi que la Direction générale de la sécurité d'État (DGSE) peuvent détenir les suspects interpellés et arrêtés dans des locaux militaires ou au secret dans ceux de la Sécurité d'État, hors de tout contrôle et des règles procédurales applicables en matière de détention et d'enquête. Les militaires ne remettent pas toujours les suspects arrêtés aux brigades de gendarmerie compétentes, mais parfois directement aux services spéciaux de la Sécurité d'État[23].

Il arrive aussi que les suspects détenus soient « interceptés » en cours de transfert, ou même que la gendarmerie les remette à la DGSE, les services de renseignement, sans que le parquet n'en soit avisé[24]. Les périodes de détention « cachée » dans les locaux militaires ou pire encore les locaux des services de renseignement n'obéissent à aucun délai procédural, puisque hors du champ du contrôle judiciaire. Les interlocuteurs rencontrés ont confirmé les constats et les préoccupations de l'expert indépendant des Nations

unies sur les droits de l'homme au Mali dans son rapport de 2016, en ces termes :

> L'une des préoccupations majeures de l'expert indépendant est le nombre croissant d'individus détenus au secret par les services de la Sécurité d'État maliens et les forces internationales. Le nombre total de ces détenus à la fin de septembre 2016 était de 104 personnes. L'expert indépendant est très préoccupé par le fait que la Division des droits de l'homme et de la protection (DDHP) de la MINUSMA se voit refuser l'accès aux locaux de ces deux entités, la force Barkhane et les services de renseignements, en dépit de ses appels réitérés dans des rapports précédents pour que cet accès soit accordé[25].

Contrairement aux centres de détention légalement prévus (Maison d'arrêt et de correction de Bamako, et le Camp 1), le parquet n'a aucun pouvoir de contrôle et de suivi sur les conditions de détention, notamment sur l'alimentation des détenus dans les locaux de la sécurité d'État. Les délais de détention peuvent varier de plusieurs jours dans les locaux militaires et de plusieurs semaines ou mois, voire même plusieurs années, dans les locaux de la sécurité d'État, selon des observateurs internationaux et nationaux[26]. Par ailleurs, même si des cas sont signalés, la DGSE échappe au contrôle des autorités judiciaires[27].

- **Les effets pernicieux de l'état d'urgence qui favorise les violations des droits de l'homme**

L'état d'urgence, et sa prorogation, fragilise le système de protection des droits humains des suspects. Ainsi l'a constaté le rapporteur spécial sur la torture, qui indique que « la tendance à accroître les pouvoirs d'interpellations, de détention et d'interrogatoire des organes exécutifs dans la lutte contre le terrorisme a pour effet de supprimer les protections traditionnelles contre la torture et les mauvais traitements[28] ».

- **Les tortures, les traitements inhumains et dégradants**

Il s'agit de cas de tortures et de mauvais traitements qui interviendraient au cours de ces arrestations « provisoires », avant la remise officielle aux autorités judiciaires (OPJ de la gendarmerie et magistrats). L'absence de contrôle judiciaire sur les conditions de détention favorise les tortures et les mauvais traitements, ainsi que les exécutions sommaires en toute impunité (témoignages de traces de chaînes aux poignets et aux pieds des suspects détenus lorsqu'ils sont amenés devant le juge)[29].

- **Les disparitions forcées, les exécutions sommaires**

Le fait que ces arrestations provisoires auxquelles procèdent les militaires ou les services spéciaux de sécurité d'État et de renseignements soient hors du champ de contrôle judiciaire facilite de fait l'intervention de circuits parallèlement à ceux prévus par les dispositions du Code de procédure pénale.

Des rapports aussi bien d'organisations non gouvernementales (ONG) internationales et nationales que d'organisations intergouvernementales et/ou structures internationales (ONU) ont indiqué que, dans le cadre d'opérations antiterroristes, des exécutions sommaires ont été perpétrées et avaient donné lieu à des cas de disparitions forcées. Ainsi, un rapport de la FIDH/AMDH de 2018 indique que lors des opérations antiterroristes menées par les FAMA dans le cadre de la réponse militaire à la multiplication des attaques terroristes dans le Centre en 2017, dite « opération DAMBE », plus d'une soixantaine de civils auraient été victimes d'exécutions sommaires[30].

> L'état d'urgence, et sa prorogation, fragilise le système de protection des droits humains des suspects

Ces exécutions sommaires ont également été mentionnées dans les rapports du Groupe d'experts sur le Mali en 2018 et 2019[31]. Les auteurs de ces exécutions sommaires auraient été suspendus, mais aucun d'entre eux n'aurait fait l'objet de condamnation. La MINUSMA a recensé 44 exécutions sommaires lors d'opérations antiterroristes par les FAMA pendant la période d'avril à mai 2018[32]. Les bavures sont plus fréquentes dans les zones où les djihadistes se sont installés et où ils multiplient leurs attaques, comme à Boulikessi.

Dans le cadre d'opérations de reconnaissance ou de ratissage des forces armées dans le centre du Mali, souvent après les attaques djihadistes, on constate des exécutions sommaires, des pratiques de torture et des disparitions forcées qui semblent cibler des civils appartenant à la communauté peule. Ainsi, en juin 2018, 12 bergers peuls auraient été emmenés par une unité

de soldats maliens, sous commandement de la Force conjointe du G5 Sahel et sommairement exécutés[33]. Une unité des FAMA du camp de Sévaré a procédé à une vague d'arrestations à Nantaka et Kobaka (près de Mopti) le 13 juin 2019. Par la suite, une fosse commune contenant 25 corps aurait été découverte. Une enquête judiciaire a été ouverte.

- **Le droit d'accès à l'assistance d'un avocat et au contact avec la famille**

Les suspects sont arrêtés dans des zones éloignées et d'accès difficile (au Nord ou au Centre le plus souvent). L'assistance d'un avocat est souvent impossible, l'aide judiciaire étant pratiquement inexistante[34]. Ni les avocats, ni la famille, ni les organisations humanitaires ou des droits de l'homme n'ont accès aux suspects transférés dans les locaux militaires ou ceux des services de renseignement.

> L'assistance d'un avocat est souvent impossible

Ces violations des droits de l'homme, constatées par nombre d'observateurs et professionnels du droit, portent atteinte à l'intégrité du processus judiciaire :

- Absence de notification des motifs de l'arrestation pour pouvoir organiser sa défense ;
- Pratiques de détention hors de tout processus judiciaire qui permettent des violations du droit de comparaître devant un juge et portent atteinte au droit d'être jugé dans des délais raisonnables ;
- Éloignement du théâtre d'opérations où ont lieu les arrestations ou interpellations et absence de moyens de transport qui ont pour conséquence d'allonger les délais ;
- Entraves au fonctionnement normal de l'instruction et organisation de circuits parallèles dissimulés qui soustraient le détenu au contrôle du juge.

Par exemple, après une première comparution devant le juge d'instruction, ce dernier délivre un mandat de dépôt à l'encontre du présumé terroriste à la maison d'arrêt et de correction, en attendant de le convoquer pour l'interroger sur le fond. Cependant, à l'insu du juge d'instruction, le détenu est retourné dans les locaux de la sécurité d'État[35]. Le juge d'instruction perd la trace du détenu, ce qui retarde considérablement les délais de l'instruction et porte atteinte au droit d'être jugé dans des délais raisonnables.

L'exacerbation des tensions et des conflits intercommunautaires, qui deviennent de plus en plus violents, notamment dans le centre du Mali, et leur instrumentalisation par les groupes armés djihadistes rendent la situation encore plus complexe, favorisant la confusion et parfois l'absence de discernement dans les opérations de contre-terrorisme. Le risque d'arrestations arbitraires augmente.

L'UA a fait un rapport pour alerter le gouvernement malien sur certaines dérives constatées dans le cadre d'interventions militaires des forces armées maliennes qui n'auraient pas fait de distinctions entre l'ennemi et les populations civiles[36]. La prévalence des stratégies sécuritaires, accompagnées parfois d'interférences de nature politique, a impacté négativement le respect des règles de l'état de droit qui doit garantir non seulement la protection des droits des présumés terroristes tout au long du processus judiciaire les concernant, mais également le fonctionnement normal du système de justice pénale malien.

- **La présomption d'innocence**

Le juge rencontre des difficultés pour instruire le dossier : aucun élément de preuve qui puisse étayer les charges dans le dossier, pas d'élément matériel ni de témoignage qui soutienne les motifs de l'arrestation, pas d'enquête de voisinage. Malgré l'absence tangible d'éléments de preuve, les suspects sont parfois détenus pendant de nombreux mois. Mais on note que certains juges d'instruction n'hésitent pas, au bout du compte, à prendre des ordonnances de non-lieu pour insuffisance de preuves, respectant le principe de la présomption d'innocence.

La recherche de pistes de solution

Les autorités maliennes et les acteurs impliqués dans le système de justice pénale ont cherché à remédier aux anomalies constatées, avec l'appui des bailleurs de fonds, des institutions du système des Nations unies et de l'UA.

- **Le renforcement des structures et des capacités d'enquête, de suivi et de protection des droits humains sur le terrain**

Dans le cadre de la Résolution 2085 du Conseil de sécurité des Nations unies autorisant l'intervention des

troupes africaines au nord du Mali, l'ONU avait considéré que la question des droits de l'homme devait constituer une composante essentielle. Les opérations d'imposition de la paix ne devaient pas s'accompagner de violations des droits de l'homme.

Dans cette optique, une unité des droits de l'homme a été intégrée dans la MISMA, puis dans la Mission de l'Union africaine au Mali et au Sahel (MISAHEL) et au sein de la MINUSMA, fonctionnant comme une cellule de veille des droits de l'homme. Elle dresse des rapports et effectue des enquêtes détaillées lorsqu'elle est informée de possibles violations des droits de l'homme au Mali[37]. En outre, des efforts pour améliorer la formation des personnels militaires et des forces de sécurité, dans le domaine du respect des droits de l'homme dans les opérations de contre-terrorisme, ont été développés.

Ainsi, après 2015, des efforts ont été réalisés pour intégrer le système prévôtal de la gendarmerie et en améliorer la conformité de son utilisation avec les exigences procédurales du Code de procédure pénal malien en matière d'enquête, dans le cadre des opérations militaires[38]. Les plus hautes autorités judiciaires considèrent que les patrouilles militaires doivent être accompagnées de la prévôté lorsqu'elles interviennent et qu'il est important que leurs supérieurs prennent leur responsabilité en donnant des sanctions lorsque cette mesure n'est pas respectée, ou que des militaires commettent des violations des droits de l'homme. L'application stricte du Code de justice militaire est préconisée.

> Il est important d'améliorer la coordination entre l'action militaire et l'action judiciaire

En ce qui concerne les forces armées de l'opération Barkhane, celles-ci ont signé un accord avec l'État malien les engageant à respecter les droits de l'homme[39]. Le contrôle du respect des droits de l'homme et de la régularité des procédures a été renforcé dans les structures mêmes de la Force conjointe du G5 Sahel. Une unité de police et de gendarmerie est intégrée dans le G5 Sahel au cours des opérations militaires. Les membres de cette unité peuvent dresser des procès-verbaux en qualité d'OPJ, qui sont signés par le commandant de la force. Des efforts ont été menés dans la formation des unités militaires du G5 Sahel. Un projet de formation des troupes avant leur déplacement, de suivi et de contrôle de la conformité des opérations avec les droits de l'homme financé par l'Union européenne, dit « Cadre de conformité aux droits de l'homme », a été mis en place. La MISAHEL a mis sur pied un programme pour accompagner la mise en œuvre de ce cadre de conformité[40].

- **Concilier approche sécuritaire et approche judiciaire**

La recherche d'une conciliation entre l'approche sécuritaire et l'approche judiciaire apparaît incontournable dans le contexte actuel d'attaques terroristes quasi permanentes et d'une extrême violence, qui ne cessent de se multiplier et de s'étendre. Une telle situation requiert la poursuite de la lutte contre le terrorisme au Mali, y compris à travers des opérations militaires et sécuritaires. Mais cette lutte ne saurait justifier la perpétration de violations des droits de l'homme des suspects interpellés et arrêtés, qui sont présumés innocents, jusqu'à preuve du contraire par décision de justice.

Il est donc important d'améliorer la coordination entre l'action militaire et l'action judiciaire, afin de permettre d'assurer l'intégrité du processus judiciaire et le respect des droits reconnus à tout suspect, y compris dans les affaires impliquant de présumés terroristes.

Les militaires doivent être formés et disposer de structures, d'équipements et du personnel adéquat pour effectuer des actes de procédure conformes au droit pour soutenir l'intégrité du processus judiciaire. Il est également utile de sensibiliser les magistrats pour qu'ils aient une meilleure appréhension des réalités du terrain, notamment sur les conditions difficiles d'intervention et d'arrestation effectuées sur le terrain dans le cadre d'une situation de guerre asymétrique menée par des groupements armés terroristes[41].

- **L'amélioration des moyens matériels et logistiques**

L'amélioration et la mise à disposition des moyens de transport des suspects des zones d'opérations au Pôle judiciaire spécialisé antiterroriste, à Bamako ainsi que des moyens de déplacement en toute sécurité des juges et des avocats constituent également une condition déterminante pour le bon fonctionnement du système

judiciaire, en vue de garantir le droit à être jugé dans des délais raisonnables.

- **La mise en place effective d'un système d'assistance judiciaire**

La mise en place effective d'un système d'assistance judiciaire doit permettre de rendre plus effectif le droit à l'accès et à l'assistance d'un avocat pour le suspect, surtout s'il est arrêté et détenu.

- **Le renforcement des capacités institutionnelles et opérationnelles du système judiciaire en charge des affaires de terrorisme**

Les autorités ont adopté une législation et développé un dispositif institutionnel spécialisé dans la lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée en 2013, qui sont opérationnel depuis 2015[42]. Le Pôle judiciaire spécialisé, nouvellement créé, a la compétence exclusive en matière d'instruction et de poursuites des infractions terroristes. Les affaires de terrorisme sont souvent très complexes et leur traitement nécessite l'intervention de magistrats spécialisés. Le Pôle judiciaire spécialisé est composé d'un parquet comprenant un procureur et trois substituts, de cabinets d'instruction (portés de 6 à 9) et de la Brigade d'investigation spécialisée (BIS).

La Brigade d'investigation spécialisée

La nouvelle Brigade d'investigation spécialisée, composée de gendarmes et policiers ayant la qualité et la formation d'OPJ, a été recommandée et mise en place pour améliorer la régularité des procédures d'enquête, sur les lieux mêmes de l'interpellation et de l'arrestation des présumés terroristes et faire cesser les situations anormales constatées dans les enquêtes sur le terrain. La BIS a une compétence exclusive sur les enquêtes et investigations en matière de terrorisme et de criminalité transnationale organisée (CTO). Elle a la charge de s'occuper, désormais, des suspects qui lui seront remis : ce qui devrait permettre de mettre fin aux pratiques décriées de la sécurité d'État.

Elle permet de prendre en compte de multiples théâtres d'opérations éloignés, situés dans les zones rurales, et d'effectuer des enquêtes sur le terrain même, telles que celles de voisinage, et des investigations pour vérifier notamment le bien-fondé ou non des dénonciations qui sont souvent à l'origine de l'interpellation et de l'arrestation de présumés terroristes[43]. Ses interventions permettent donc de mieux protéger la présomption d'innocence et le droit à une enquête impartiale et objective du présumé terroriste. En développant une meilleure coordination et coopération avec les militaires sur le terrain, la BIS contribue à une plus grande sensibilisation des militaires sur les exigences du respect des procédures légales et des normes internationales des droits de l'homme en vue de garantir un procès équitable aux présumés terroristes.

Par ailleurs, avec l'extension de la compétence du Pôle judiciaire antiterroriste aux enquêtes, poursuites et jugements des violations massives des droits de l'homme (crimes de guerre, crimes contre l'humanité et génocides), la BIS et les magistrats du Pôle ont désormais un droit de regard renforcé sur les agissements des militaires et autres forces publiques.

> La BIS a une compétence exclusive sur les enquêtes et investigations en matière de terrorisme et de CTO

Elle permet aussi de sensibiliser les acteurs du système de justice pénale aux difficiles conditions des arrestations sur le théâtre des opérations militaires, comme l'ont souligné les présidents des Cours suprêmes du Sahel. Actuellement, la BIS doit effectuer des déplacements sur le terrain pour mener les enquêtes, en attendant d'avoir les moyens d'installer les antennes locales prévues à Tombouctou, Gao, Mopti et Ségou[44]. Pour le chef d'unité de la BIS, il est essentiel de mettre en confiance les populations locales pour une meilleure coopération. Cependant la tâche s'avère difficile, car notre interlocuteur indique que lorsque ses hommes se retirent, « les djihadistes reviennent et tuent les gens qui ont collaboré[45] ».

Ces nouvelles institutions spécialisées dans la lutte antiterroriste disposent de compétences nouvelles et d'un pouvoir de contrôle accru sur la régularité des procédures. Pour l'AMDH, qui travaille en partenariat avec la FIDH, l'extension de la compétence du Pôle judiciaire spécialisé antiterroriste aux crimes internationaux constitutifs de violations massives graves des droits de l'homme représente également un progrès dans la lutte contre les violations des droits de l'homme[46]. Cette modification a été introduite par la loi 2019-50 du 24 Juillet 2019[47].

• **Les défis demeurent nombreux et complexes**

Les défis liés à l'application effective des garanties prévues par les textes pour la protection des droits de l'homme des présumés terroristes restent nombreux et difficiles à surmonter.

• **La phase d'arrestation**

Les théâtres d'opérations des interventions des forces armées où les présumés terroristes sont interpellés et arrêtés se situent loin des lieux où ils doivent être remis. Les moyens logistiques de transport sont insuffisants. Les brigades de gendarmerie implantées dans les régions du nord du Mali (à la frontière du sud de l'Algérie) auxquelles ont été remis les présumés terroristes qui ont participé en 2012–2013 à l'offensive des groupes armés (Gao, Tombouctou.) sont de petites unités qui disposent de peu de capacités d'enquête. Elles sont démunies et ne sont pas formées pour traiter des faits complexes de terrorisme[48].

Les institutions judiciaires spécialisées antiterroristes, basées à Bamako sont très éloignées des zones rurales difficiles d'accès où sont perpétrées les attaques terroristes et où interviennent les opérations militaires et sécuritaires de lutte contre le terrorisme. Lors de ces opérations, des groupes de personnes présentes sur le terrain sont arrêtées, parfois sur la base de présomptions de terrorisme imprécises ou de dénonciations non vérifiées ou étayées par des éléments de preuve tangibles.

> Le respect des droits de l'homme est indispensable à la crédibilité de la justice

Les militaires ne collectent pas d'éléments matériels ou d'indices qui puissent soutenir les motifs de l'arrestation de l'intéressé, et parfois même, détruisent ou altèrent involontairement les éléments d'indices. Le juge d'instruction hérite donc souvent de dossiers vides de tout élément tangible contre le suspect qu'on lui amène. Le déplacement sur les lieux pour rechercher des indices matériels ou procéder à des enquêtes de voisinage est pratiquement impossible pour des raisons de sécurité. Et lorsque le juge peut se déplacer sur les lieux, il est difficile d'obtenir des témoignages ou de faire des enquêtes de voisinage, les habitants craignant des représailles de la part des terroristes. Ces craintes sont fondées, au vu de la multiplication des assassinats ciblant les personnes que les terroristes soupçonnent d'avoir collaboré avec les autorités maliennes[49].

• **L'insuffisance débilitante de moyens matériels, logistiques et financiers**

L'amélioration des capacités du système de justice pénale voulue par les autorités maliennes avec l'appui des bailleurs de fonds de la communauté internationale se heurte au manque dramatique du minimum de moyens pour mener à bien les missions qui sont confiées aux nouvelles structures. C'est pourquoi, des hauts responsables africains considèrent qu'il est essentiel avant tout de soutenir les institutions et les structures maliennes, notamment d'octroyer plus de moyens militaires pour sécuriser durablement les populations ainsi que les différents intervenants qui viennent aider le pays. Selon eux, il importe également de remettre en place les institutions et structures étatiques au centre du pays[50].

Les institutions africaines qui interviennent au Mali mettent l'accent sur la nécessité de renforcer et non pas de réduire, comme c'est la tendance, l'unité des droits de l'homme de la MISAHEL pour lui permettre d'assurer le suivi effectif et régulier du respect des droits de l'homme, y compris ceux des présumés terroristes arrêtés au cours des opérations militaires et détenus, entre autres, par la force française Barkhane dont les membres n'ont pas qualité d'OPJ[51]. Des arrestations sont effectuées sur la base de simples dénonciations, sans aucun élément de preuve ni indice matériel pour les étayer et souvent les dénonciateurs refusent de témoigner.

• **La nécessité de renforcer les capacités humaines**

Il se pose également un problème de formation des magistrats sur les réalités du terrain et la question spécifique de la complexité du terrorisme.

Conclusions

La gestion de la problématique du respect effectif et scrupuleux des droits de l'homme dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, en vue de garantir aux présumés terroristes un procès équitable, est difficile et complexe. Le terrorisme est devenu une préoccupation sécuritaire majeure et engendre des conséquences dramatiques pour les populations civiles et leurs biens,

ainsi que pour l'État malien et ses forces de défense et de sécurité. Cependant, la sauvegarde de l'état de droit est plus que jamais nécessaire pour la prééminence du système démocratique sur l'utilisation de la force et de la terreur comme système de gouvernance. Le respect des droits de l'homme est indispensable à la crédibilité de la justice, malgré les enjeux sécuritaires de la lutte contre le terrorisme.

Notes

1 Initiative africaine pour la sécurité humaine, *Mali : criminalité et justice criminelle*, Institut d'études de sécurité, 2009, p. 96–97, (Monographie, n° 162) : « Depuis quelques années, il a été signalé dans le nord du Mali la présence de terroriste algériens. Évoluant en petit groupes dans des véhicules équipés de mitrailleuses, ils ont tissé des rapports avec les populations nomades locales, voire des connexions avec les réseaux de trafiquants de drogues et d'émigration clandestine vers l'Europe. Sous le couvert de la religion, du trafic d'influence et surtout grâce à une manne financière importante, ils ont pu gagner certains soutiens locaux. Leurs activités tournent autour de prises d'otages, du trafic de stupéfiants et surtout d'armes qui alimentent tous les conflits de la bande sahélo-saharien ; l'ampleur de ces trafics et la pluralité des menaces à la paix et à la sécurité démontrent la difficulté de lutter contre ces fléaux avec efficacité ».

2 Entretien à Bamako du 27 août 2019 avec le premier Procureur du Pôle judiciaire spécialisé antiterroriste.

3 Ibid.

4 Dr Z Moulaye, *La problématique de la criminalité transnationale et le contrôle démocratique du secteur de la sécurité*. Après le refus de la reconnaissance par le gouvernement algérien des résultats des élections législatives qui ont vu la victoire électorale des islamistes algériens du mouvement salafiste du Front islamique du salut (FIS), des combats armés de quasi guerre civile entre le FIS et l'armée algérienne se sont multipliés. Le FIS est devenu le Groupe islamique armé (GIA), avant de prendre, à la fin des années 1990, la dénomination de « Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC) ». De plus en plus de membres du GSPC se sont déplacés du territoire algérien vers la zone saharienne du nord du Mali et le mouvement s'est radicalisé et a opté pour le recours à la violence armée. Le GSPC a fait ensuite allégeance à Al-Qaïda, en 2007, pour former Al Qaeda au Maghreb islamique (AQMI) et a implanté progressivement ses sanctuaires dans la zone nord du Mali, en particulier dans les massifs de l'Adrar des Ifoghas.

5 Dr Z Moulaye, *La problématique de la criminalité transnationale et le contrôle démocratique du secteur de la sécurité*, p. 7 : le trafic d'armes. « Cette situation (prolifération et circulation des ALPC) a été aggravée dans les années 2000 par la crise ivoirienne de 2002 et surtout par la crise libyenne de 2011. En Libye, l'intervention de l'OTAN a créé un tel chaos que les arsenaux d'armes sont devenus des dépôts à ciel ouvert où tout le monde s'est servi sans compter : rebelles et révolutionnaires, milices privées, terroristes, trafiquants en tout genre, etc. C'est là que des hordes de l'armée libyenne qui seraient d'origine malienne se sont largement servies en armes lourdes et légères et ont débarqué au Mali pour réveiller, en 2012, une rébellion touarègue latente depuis 2006. Des mouvements islamistes djihadistes proches d'AQMI ont profité de cette situation pour se mettre en scène. L'OTAN a signalé la disparition de 10 000 missiles au moins ».

6 L'accord préliminaire du 18 juin 2013 à Ouagadougou a été signé en prélude aux élections présidentielles et aux pourparlers inclusifs d'Alger, et a débouché sur la signature de l'Accord pour la paix et la réconciliation, issu du processus d'Alger (mai-juin 2015) entre le gouvernement malien, les ex-rebelles de la Coordination des mouvements de l'Azawad (CMA) et la Plateforme des mouvements du 14 juin 2014 d'Alger (alliance de groupes armés pro-gouvernementaux formée au fort des négociations à Alger et dont la figure de proue est le groupement armé touareg Imghads et alliés, Gatia).

7 Rapport de la FIDH/AMDH, *Dans le centre du Mali, les populations prises au piège du terrorisme et du contre-terrorisme*, novembre 2018.

8 Ibid., voir l'analyse de la FIDH/AMDH.

9 Ibid. Le 5 janvier 2015, les djihadistes attaquent le camp militaire de l'armée malienne de Nampala (Cercle de Niono) puis celui de Dioura (7 janvier 2015) et de Tenekou (8 janvier 2015).

10 Le rapport de l'ONU en date du 6 juin 2018 indique qu'au cours des mois d'avril et de mai 2018, plus de la moitié des attaques dans la région de Mopti et de Ségou ont ciblé les forces armées maliennes et la MINUSMA.

11 Entretien avec le Haut Représentant de l'Union africaine au Mali et au Sahel en présence d'un juge du Pôle judiciaire antiterroriste, 27 août 2019.

12 Conseil de sécurité des nations unies (CSNU), Résolution 1456 (2003), 20 janvier 2003, www.un.org/rule oflaw/files/UNSCR1456.pdf.

13 Bureau pour la lutte contre le terrorisme des Nations unies, UN Global Counter-terrorism strategy, 8 septembre 2006, www.un.org/counterterrorisme/ctitf/en/un-global-counter-terrorisme. Résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations unies

14 Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme (Convention d'Alger 1999) ; Protocole à la Convention de l'OUA sur la prévention et la lutte contre le terrorisme, 2004.

15 Déclaration politique et position commune contre le terrorisme, 2013, qui établit le cadre régional pour la prévention et la lutte contre le terrorisme. Cette Déclaration stipule que « Tous les États membres abhorrent collectivement la torture et les autres traitements dégradants et inhumains infligés aux personnes soupçonnées de terrorisme et s'engagent à renforcer les pratiques démocratiques et l'état de droit, afin de garantir à tous les citoyens une procédure régulière, un procès équitable et l'égalité devant la loi pour les citoyens ». En outre, elle stipule qu'en aucun cas, la lutte contre le terrorisme ne doit servir à justifier la violation des droits de l'homme.

16 Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, le Pacte international sur les droits civils et politiques, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.

17 Quand la poussière retombe : la justice face au terrorisme au Sahel, dans *Sahel : justice face au terrorisme*, Global Center on Cooperative Study, octobre 2018, recommandations des cours suprêmes des pays du Sahel membres de l'AHJUCAF en matière de lutte contre le terrorisme.

18 Loi n° 08-025 du 23 juillet 2008 portant répression du terrorisme au Mali.

19 Dans le cadre de la relecture actuelle du Code de procédure pénale malien, les délais de garde à vue seront étendus à 15 jours renouvelables deux fois, soit 45 jours ; entretien avec le chef d'Unité de la Brigade d'investigation spécialisée (BIS) du 29 août 2019 ; voir également l'entretien avec le premier procureur spécial du Pôle judiciaire spécialisé antiterroriste. En matière de terrorisme, les perquisitions peuvent être conduites en l'absence du suspect.

20 Loi n° 08-025 du 23 juillet 2008 portant répression du terrorisme au Mali, article 13 : « Les infractions prévues par la présente loi sont passibles de la réclusion criminelle à perpétuité. Toutefois, lorsque l'acte de terrorisme a entraîné la mort d'une ou plusieurs personnes, il est puni de la peine de mort ».

21 Entretien avec le magistrat, point focal ONUDC pour la rédaction de la loi de 2008 sur le terrorisme, à Bamako, Institut national de formation judiciaire, 28 août 2019.

22 Voir option citée note 17 : Quand la poussière retombe : la justice face au terrorisme au Sahel, dans *Sahel : justice face au terrorisme*, Global Center on Cooperative Study, octobre 2018,

23 Entretien avec l'unité des droits de l'homme de la MISAHEL, 27 août 2019 à Bamako : les membres de cette unité ont confirmé que la direction de la sécurité d'État (SE) procédait à des arrestations de suspects et les transférait dans leurs locaux.

24 Entretien avec le magistrat, point focal ONUDC pour la loi du 23 juillet 2008 sur le terrorisme, le 28 août 2019 à Bamako.

25 Rapport 2016 de l'expert indépendant des droits de l'homme au Mali, paragraphe 71.

26 Entretien avec l'AMDH à Bamako, 28 août 2019 et entretien avec un avocat d'un présumé terroriste.

27 Entretien avec le premier Procureur du Pôle judiciaire spécialisé antiterroriste, 27 août 2019 à Bamako.

28 Rapport 2014 du Rapporteur spécial sur la torture, paragraphe 18.

29 Ibid.

30 FIDH/AMDH, *Dans le Centre du Mali, les populations prises au piège du terrorisme et du contre-terrorisme*, rapport, p. 10. Les exactions sommaires seraient intervenues au cours d'opérations militaires ciblées entre février et juillet 2018 à Sokolo (région de Ségou), Boulikessi et Namtaka (région de Mopti).

31 Rapport 2018 du groupe d'experts sur le Mali, (S/2018/581-1174). Les exactions sommaires intervenues entre février et juin 2018 ont eu lieu notamment dans le village de Sokolo (Région de Ségou) et à Boulikessi et Nantaka (Région de Mopti) (Rapport 2019 S/2019/636).

32 Rapport du Secrétaire général de l'Organisation des Nations unies sur la situation au Mali, 6 juin 2018, (Rapport S/2018/541).

33 Après enquête, la MINUSMA a publié un communiqué le 26 juin 2018 : « Des éléments du bataillon malien de la Force conjointe du G5 Sahel ont sommairement et/ou arbitrairement exécuté 12 civils au marché de bétail de Boulikessi ».

34 Entretiens avec le premier Procureur du Pôle judiciaire antiterroriste et le président et le vice-président de l'Association malienne des droits de l'homme (AMDH) à Bamako.

35 Entretiens avec un juge d'instruction du Pôle judiciaire antiterroriste et avec le magistrat, point focal ONUDC pour la loi du 23 juillet 2008 sur le terrorisme à Bamako.

36 Entretien à Bamako de la consultante avec le Haut Représentant de l'Union africaine au Mali et au Sahel (MISAHEL), le 27 août 2019.

37 Entretien avec l'Unité des droits de l'homme de la MISAHEL à Bamako, 27 août 2019

38 Entretien avec le magistrat point focal ONUDC pour la loi du 23 juillet 2008 sur le terrorisme, 28 août 2019 ; projet UE – CT Sahel jusqu'à fin 2013 qui devient le Collège sahélien de sécurité destiné à former gendarmes, policiers, magistrats et membres de la société civile.

39 Entretien avec le premier Procureur du Pôle judiciaire spécialisé antiterroriste, 27 août 2019 à Bamako.

40 Entretien à Bamako de la consultante avec son Excellence le Haut Représentant de l'Union africaine au Mali et au Sahel (MISAHEL), le 27 août 2019, en présence d'un juge d'instruction du Pôle judiciaire antiterroriste.

41 Voir observations du rapport : Quand la poussière retombe : la justice face au terrorisme au Sahel, dans *Sahel : justice face au terrorisme*, Global Center on Cooperative Study, octobre 2018,

42 Loi 2013-016 du 21 mai 2013 portant modification du Code de procédure pénale ; décret 2015-0723 du 9 novembre 2015 portant organisation et modalités de fonctionnement du pôle judiciaire spécialisé du TGI de la Commune VI de Bamako.

43 Entretien avec le chef d'Unité de la BIS, 29 août 2019 au Pôle judiciaire antiterroriste de Bamako.

44 Ibid.

45 Ibid.

46 Entretien avec le président de l'AMDH et le coordinateur programme conjoint FIDH-AMDH, hôtel AZALAÏ Bamako, 28 août 2019.

47 Loi 2019-050 du 24 juillet 2019, article 609-1 (nouveau) dernier alinéa (en annexe).

48 Entretien avec le magistrat, point focal ONUDC pour la loi du 23 juillet 2008 sur le terrorisme, 28 août 2019 à Bamako.

49 Rapport FIDH/AMDH : *Dans le centre du Mali, les populations prises au piège du terrorisme et du contre- terrorisme*, novembre 2018, et rapport : Quand la poussière retombe : la justice face au terrorisme au Sahel, dans *Sahel : justice face au terrorisme*, Global Center on Cooperative Study, octobre 2018

50 Entretien à Bamako de la consultante avec le Haut Représentant de l'Union africaine au Mali et au Sahel (MISAHEL), le 27 août 2019.

51 Entretien de la consultante en présence d'un juge d'instruction du Pôle judiciaire spécialisé antiterroriste, avec l'Unité des droits de l'homme de la MISAHEL, 27 août 2019. Au cours de cet entretien, il nous a été indiqué qu'au départ, les observateurs des droits de l'homme de l'UA sous la supervision de la MISAHEL étaient au nombre de 23, de 15 nationalités différentes ; ils étaient affectés à Gao, Tombouctou, Mopti, Bamako, Kidal. Ces effectifs ont été largement dégarnis de la MISAHEL, qui ne compte maintenant qu'une équipe de quatre personnes.

INSTITUT D'ÉTUDES DE SÉCURITÉ

À propos des auteurs

Maître Helene Cissé est une avocate criminaliste internationale exerçant au Barreau du Sénégal et à la Cour Pénale Internationale à La Haye; et experte en sécurité humaine dans les régions du Sahel et de l'Afrique centrale.

Allan Ngari est avocat de profession et chercheur principal au sein du programme Menaces transnationales et criminalité internationale de l'ISS, il coordonne les interventions programmatiques de justice pénale internationale et de lutte contre le terrorisme.

À propos du rapport sur Afrique de l'Ouest de l'ISS

Les rapports Afrique de l'Ouest proposent les résultats d'analyses poussées sur les problématiques actuelles liées à la sécurité humaine dans la région. Certains rapports analysent les grandes tendances des conflits et des menaces pour la paix et la sécurité, tandis que d'autres se concentrent sur les défis auxquels la région fait face, tels que la réforme du système électoral, la corruption ou les conflits intraétatiques.

À propos de l'ISS

L'Institut d'études de sécurité établit des partenariats pour consolider les savoirs et les compétences afin de bâtir un meilleur futur pour l'Afrique. L'ISS est une organisation africaine à but non lucratif ayant des bureaux en Afrique du Sud, au Kenya, en Éthiopie et au Sénégal. L'ISS fait usage de ses réseaux et de son influence pour proposer aux gouvernements et à la société civile des analyses pertinentes et fiables, ainsi que des formations pratiques et une assistance technique.

Remerciements

OSIWA

Ce rapport est publié grâce au soutien du OSIWA. L'ISS remercie également les membres de son Forum de partenariat pour leur soutien : la fondation Hanns Seidel, l'Union européenne et les gouvernements de l'Australie, du Canada, du Danemark, de la Finlande, de l'Irlande, des Pays-Bas, de la Norvège, de la Suède et des États-Unis.

© 2019, Institut d'études de sécurité

L'ISS et l'auteur du présent article disposent des droits d'auteur pour l'intégralité de ce rapport, qui ne peut être reproduit, en totalité ou en partie, sans l'autorisation expresse, par écrit, de son auteur et de l'Institut.

Les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement celles de l'ISS, des membres de son conseil d'administration, des membres de son conseil consultatif, ou de ses donateurs. Les auteurs contribuent aux publications de l'ISS à titre personnel.

Image de couverture : UN/Harandane Dicko

ISSN 2617-815X Papier
ISSN 2617-8168 Numériquel

9 772617 816008