

**MINISTERE DE LA JUSTICE
ET DES DROITS DE L'HOMME**

**DIRECTION NATIONALE DE
L'ADMINISTRATION DE LA JUSTICE**



RAPPORT DE SYNTHÈSE DE L'ENQUÊTE CONJOINTE DNAJ / USAID SUR L'ÉTAT DES JURIDICTIONS DU MALI

Avec le soutien financier de l'USAID via le Mali Justice Project



Mali Justice Project

PREFACE DE M. LE MINISTRE DE LA JUSTICE

Le gouvernement auquel j'ai l'honneur d'appartenir a entrepris l'indispensable et urgente reconstruction de notre Etat et, en son sein, de notre justice. Chacun sait combien la refondation d'un Etat républicain au Mali est une ardente obligation pour restaurer la confiance, relancer le développement et promouvoir le bien commun.

Cette reconstruction de l'Etat implique une profonde modernisation de notre appareil judiciaire. En 1958, De Gaulle affirmait que « la justice n'a pas le crédit qu'elle mérite et notre magistrature ne constitue pas le corps prestigieux qu'elle devrait-être. » On pourrait hélas le dire dans les mêmes termes aujourd'hui au Mali.

Ce solide et abrupt rapport d'évaluation que nous propose la DNAJ avec l'appui du *Mali justice Project* de la Coopération américaine le démontre hélas à l'envi, faits et chiffres à l'appui. Je tiens à adresser mes remerciements à tous ceux qui ont contribué à ce travail documenté et argumenté. Mais par-delà le constat, qui confirme ce que chaque professionnel du monde judiciaire ne connaît que trop, c'est la mise en perspective des difficultés et les recommandations pour l'action qui font toute la valeur de ce travail.

La tâche est immense. Elle ne me rebute pas. Je m'y suis attelé avec détermination. J'ai déjà souligné combien la justice devait être prioritaire. Le budget voté de la justice pour 2017 atteint 21,6 milliards de FCFA, en augmentation de plus de 30% par rapport à l'an passé. Nous envisageons le recrutement d'une centaine magistrats cette année. Avec l'aide de nos partenaires ou sur nos propres fonds, nous allons construire ou rénover des palais de Justice dans tout le pays. Le 10 mars dernier, les locaux flambant neuf de la Cour suprême, entièrement financés sur le budget de l'Etat, étaient inaugurés par le Chef de l'Etat.

Mais nous ne pouvons pas avoir qu'une ambition qui tiendrait aux seuls chiffres. Nous devons avoir l'ambition que le juge puisse trancher les litiges qui lui sont adressés dans un délai raisonnable, dans la sérénité et dans un cadre digne des finalités supérieures de la justice. Nous devons également donner des garanties. Je veux parler de l'indépendance de la justice. Sur le plan de l'éthique individuelle, l'indépendance est un état d'esprit, sur le plan collectif c'est une condition pour la démocratie, c'est le fondement-même de la séparation des pouvoirs. Tout comme il ne peut y avoir de suspicion à l'égard de la justice, il ne saurait y avoir de pressions sur la justice et les magistrats eux-mêmes doivent avoir toutes les garanties statutaires, matérielles et professionnelles de leur indépendance et de leur impartialité.

Mais, qui dit indépendance, dit aussi responsabilité. L'indépendance ne saurait se concevoir sans les obligations de transparence, de diligence et d'exemplarité. Je sais que ces questions préoccupent les magistrats et j'ai également entrepris de réfléchir, dans la concertation, à une refonte du statut.

Ces débats ne sont pas nouveaux, comme le montrent les propos de Jean-Robert Tronchin, *Procureur Général de la République de Genève, en 1761* : « Si les magistrats veulent donner du poids à leurs jugements, il faut qu'ils adorent la justice, qu'ils soient connus pour l'adorer, et que personne n'ose en attendre d'eux le sacrifice. Il faut que le droit du particulier le plus faible, de l'étranger le plus obscur, soit égal devant eux, au droit du citoyen ou du magistrat le

plus favorisé. A cet égard, point de relâchement, point de négligence qui ne soit funeste. Ce n'est pas être juste que de ne l'être pas toujours. »

C'est de tout ceci, derrière la rigueur des chiffres et des faits, que nous parle ce rapport. En ce sens, il peut être la référence commune du dialogue entre les pouvoirs publics et les professionnels du monde judiciaire auquel le gouvernement est tout particulièrement attaché.

Me Mamadou Ismaila Konaté
Ministre de la Justice et des Droits de l'Homme

AVANT-PROPOS DE S.E.M. L'AMBASSADEUR DES ETATS-UNIS D'AMERIQUE

Le 5 décembre 2015, l'honneur me revenait de signer avec le Ministre des Affaires Etrangères le document portant « initiative pour la gouvernance de la sécurité » (*SGI* en anglais), en présence des Ministres de la Défense et des Anciens Combattants, de la Justice et des Droits de l'Homme, de la Sécurité et de la Protection Civile et de la Réconciliation Nationale.

Par cette initiative sans précédent, le Président des Etats-Unis et le peuple américain ont montré l'importance qu'ils attachaient à la sécurité des Maliens et à l'intégrité de leur grand pays. Ils ont voulu apporter une contribution déterminée aux défis et aux menaces qui pesaient et qui pèsent encore sur le Mali. Thomas Jefferson, le second président des Etats-Unis, écrivait que « le prix de la liberté, c'est la vigilance éternelle ». La sécurité comme prix de la liberté : c'est tout l'enjeu de l'initiative *SGI*.

Sur le plan judiciaire, *SGI* accompagne le Ministère de la Justice dans la mise en œuvre du Programme d'urgence pour le renforcement du système judiciaire adopté début 2016. *SGI* mise sur le renforcement des institutions qui pilotent le secteur de la sécurité du Mali, dont la Justice, plutôt que sur la formation ou l'équipement des forces de sécurité. Car il s'agit de travailler dans la durée et de forger des systèmes sécuritaires performants, rigoureux et responsables, dédiés à la sécurité de leurs citoyens. Ceci dans la maîtrise des coûts et dans le cadre d'une gestion transparente et réaliste. Oui, la transparence dans la conduite du secteur de la sécurité, car c'est à nos yeux un critère essentiel de la réussite des efforts de réforme des bénéficiaires de cette initiative.

L'un des considérants qui fondèrent la déclaration d'indépendance des Etats-Unis, le 4 juillet 1776, était que le Roi d'Angleterre avait « rendu les juges dépendants de sa seule volonté, pour la durée de leurs offices et pour leurs appointements ». Comme la jeune nation américaine d'alors, la démocratie malienne a besoin d'une justice efficace, impartiale et sereine. C'est notre ambition commune. Ce rapport pose des jalons intéressants et utiles pour le succès de la réforme du système judiciaire malien. Je souhaite qu'il nous unisse dans une compréhension partagée des défis et des objectifs à poursuivre.

Paul Folmsbee
Ambassadeur des Etats-Unis d'Amérique

TABLE DES MATIERES

PREFACE DE M. LE MINISTRE DE LA JUSTICE	1
AVANT-PROPOS DE S.E.M. L'AMBASSADEUR DES ETATS-UNIS D'AMERIQUE	3
Remerciements	7
Liste des acronymes et abréviations	9
INTRODUCTION.....	10
I. PROGRAMME D'URGENCE ET INITIATIVE « SGI ».....	10
II. QUELS OBJECTIFS POUR QUELLE EVALUATION ?.....	12
A. Connaître pour mieux prévoir.....	12
B. Quel discours de la méthode ?.....	14
C. Une utilisation à construire.....	19
CHAPITRE I : LOCAUX, ÉQUIPEMENTS, INFORMATIQUE ET SÉCURITÉ	20
I. ESPACES ET LOCAUX.....	21
A. Les espaces réservés au personnel.....	21
B. Les espaces dédiés au public.....	24
C. Les locaux d'archives et de scellés	26
D. Les parcelles abritant les palais de justice.....	29
II. SÉCURITÉ ET ENERGIE	31
A. La sécurité des juridictions n'est pas assurée	31
B. Energie : « la conditionnalité énergétique ? ».....	32
III. INFORMATIQUE.....	33
A. Approche quantitative.....	34
B. Approche qualitative.....	37
CHAPITRE II : LES RESSOURCES HUMAINES EN JURIDICTIONS.....	39
I. LES EFFECTIFS	39
A. La répartition des effectifs est marquée par les pesanteurs historiques et corporatives	39
B. La répartition des magistrats est déséquilibrée.....	41
C. Personnel de greffe et de Parquet: une ressource insuffisante et mal mobilisée...45	
D. Le personnel d'appui et les stagiaires.....	50
E. Les limites à la gestion par la DNAJ des effectifs en juridictions.....	53
II. EVALUATION QUALITATIVE	58
A. La loi du genre n'est pas respectée	58
B. Les qualifications sont dispersées	60

C.	L'ancienneté dans le poste : un sujet sensible.....	61
D.	La quasi absence de formation continue.....	62
III.	LES LIMITES DE LA GESTION DU PERSONNEL EN JURIDICTIONS.....	66
CHAPITRE III : LA GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE EN JURIDICTION.....		70
I.	DES BUDGETS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT INSIGNIFIANTS	70
II.	LA GESTION DES CREDITS N'EST PAS MAITRISEE	72
III.	L'OPACITE DE LA GESTION FINANCIERE	73
A.	La manipulation des fonds et deniers public dans les greffes	73
B.	L'absence de responsable administratif et financier dans les Cours et les tribunaux	74
.....	76
.....	76
CHAPITRE IV : LA TENUE DES REGISTRES CIVILS ET PEN AUX.....		77
I.	LES PRATIQUES N'ONT GUERE EVOLUE ET RESTENT A CODIFER	77
II.	UN TRAVAIL SURABONDANT ET NON SECURISE.....	78
CHAPITRE V : LES PROCES CIVILS ET LEURS DELAIS.....		85
I.	LE CONTENTIEUX CIVIL	85
A.	Le pragmatisme de la répartition des affaires par chambre de jugement.....	87
B.	Cartographie des dossiers civils.....	89
II.	LES DELAIS AU CIVIL : LE POIDS DES RENVOIS	93
CHAPITRE VI : LES DOSSIERS PEN AUX ET LEURS DELAIS.....		96
I.	TYPOLOGIE DES DOSSIERS PEN AUX	96
A.	Cartographie des affaires pénales	96
B.	Le suivi des dossiers ouverts par les Parquets	102
II.	LES DELAIS AU PENAL	103
A.	Gardes à vue et détention provisoire à géométrie variable.....	103
B.	Les jugements sont tardifs.....	107
C.	Les renvois sont systémiques	107
III.	PARQUET ET GREFFE PENAL.....	109
A.	La gouvernance équivoque des affaires pénales	109
B.	Le manque de suivi des délais est une carence préoccupante	110
CHAPITRE VII : CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.....		112
I.	EQUIPEMENTS ET LOCAUX.....	113
II.	INFORMATIQUE ET BUREAUTIQUE	113

III.	ESPACES COMMUNS ET BUREAUX.....	114
IV.	SECURITE	116
V.	RESSOURCES HUMAINES	117
VI.	ADMINISTRATION FINANCIERE	118
VII.	GESTION DES GREFFES ET DES SCSELLES, TENUE DES REGISTRES.....	120
VIII.	PERFORMANCE DES CHAINES CIVILES ET PENALES	121
	Liste des figures	125
	Liste des tableaux.....	127

REMERCIEMENTS

A Mesdames et Messieurs les Rédacteurs du Rapport :

A la DNAJ, à la CPS et à la DFM,

Abel DIARRA	Directeur matinal de l'administration de la justice (DNAJ)
Lancine Kébé	Directeur adjoint de la DNAJ
Alassé MARIKO	Chef du Centre informatique et documentation (DNAJ)
Fanta Coumba KAREMBE	Informaticienne (DNAJ)
Issa CAMARA	Chef de la Section personnel magistrat (DNAJ)
Issiaka COULIBALY	Chef de la Division des juridictions (DNAJ)
Mohamed DIARRA	Chef de la Section coordination et contrôle du fonctionnement des juridictions (DNAJ)
Ousmane SANGARE	Chargé des dossiers du personnel magistrat (DNAJ)
Safiatou DAO	Chef du Bureau Accueil-Orientation (DNAJ)
Maimouna Maglo COULIBALY	Chef de la Division informatique (CPS)
Cheick Oumar BOCOUM	Ingénieur informaticien (DFM)

Au Mali justice Project,

Francis SAUDUBRAY	Conseiller maître à la Cour des comptes (France), Chef de file de la composante I du <i>MJP</i> , depuis septembre 2016
Marie C. BRED A	Magistrat, Chef de file de la composante I du <i>MJP</i> , de décembre 2015 à juin 2016
Michel Lalé TRAORE	Spécialiste de programme, Chef de file par intérim de la composante I du <i>MJP</i> , de juin 2016 à septembre 2016
Abdoulaye DICKO	Assistant de programme de la composante I du <i>MJP</i>
Mohamed Sira Fily SISSOKO	Assistant de programme de la composante I du <i>MJP</i>

Au sein des juridictions visitées, aux magistrats, aux greffiers et à l'ensemble du personnel de soutien, pour leur disponibilité et leur parfait esprit de collaboration. Qu'ils soient remerciés en la personne de leurs chefs :

Mahamadou BERTE	Premier Président de la Cour d'Appel de Bamako
Mamadou Lamine COULIBALY	Procureur Général de la Cour d'Appel de Bamako
Tiécoura SAMAKE	Premier Président de la Cour d'Appel de Mopti
Mahamadou BAKAYOKO	Procureur Général de la Cour d'Appel de Mopti
Baba FARADJI	Président du TGI de la Commune III à Bamako
Alou NAMPE	Procureur de la République du TGI de la Commune III
Moussa Aly YATTARA	Président du TGI de la Commune IV à Bamako
Boniface SANOU	Procureur de la République du TGI de la Commune IV
Zakaria KANTE	Président du TGI de la Commune VI à Bamako
Boubacar Sidiki SAMAKE	Procureur de la République du TGI de la Commune VI
Mamadou dit Sylla DIAKITE	Président du TGI de Kayes
Assama DOLO	Procureur de la République du TGI de Kayes

Diakaridia TOURE Santigui TRAORE	Président du TGI de Kati Procureur de la République du TGI de Kati
Amadou Tidiane DIAKITE Samba TAMBOURA	Président du TGI de Koulikoro Procureur de la République du TGI de Koulikoro
Amadou MORO Adama FOMBA	Président du TGI de Koutiala Procureur de la République du TGI de Koutiala
Kassoum KONE Bandiougou FOFANA	Président du TGI de Mopti Procureur de la République du TGI de Mopti
Kéoulin DEMBELE Ousmane FATI	Président du TI de Bougouni Procureur de la République du TI de Bougouni
Baba Mamadou TRAORE Mariam DIABY	greffier en Chef de la Cour d'Appel de Bamako greffière en Chef de la Cour d'Appel de Mopti
Amidou TRAORE Habi DIAKITE Mahamadou HAIDARA Mariétou TRAORE Modibo Soliba SANGARE Moussa KONE Oumar SEREME Salifou DIARRA Brehima SISSOKO	greffier en chef du TGI de Koutiala greffier en chef du TGI de TGI Mopti greffier en chef du TGI de TGI Koulikoro greffier en chef du TGI de la Commune IV, Bamako greffier en chef du TGI de TGI Kayes greffier en chef du TGI de la Commune VI, Bamako greffier en chef du TGI de TGI Kati greffier en chef du TGI de la Commune III, Bamako greffier en chef du TI de Bougouni

LISTE DES ACRONYMES ET ABREVIATIONS

APEJ	Agence pour la promotion de l'emploi des jeunes
BAO	Bureau d'accueil et d'orientation
BT	Brevet de technicien
CA	Cour d'appel
CADHP	Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples
CAP	Certificat d'aptitude professionnelle
FCFA	Franç CFA
CGP	Conférence générale des parquets
COMAAJ	Comité de modernisation et d'amélioration de l'administration en juridictions
CPCS	Code de procédure civile, commerciale et sociale
CPP	Code de procédure pénale
CPS	Cellule de la planification et des statistiques, MJDH
DFM	Direction des finances et du matériel, MJDH
DNAJ	Direction nationale de l'administration de la justice, MJDH
DNAJS	Direction nationale des affaires juridiques et du sceau, MJDH
DNAPES	Direction nationale de l'administration pénitentiaire et de l'éducation surveillée, MJDH
ECICA	Ecole centrale de l'industrie du commerce et de l'administration
EDM	Energie du Mali
ENAM	Ecole nationale de l'administration et de la magistrature
ENM	Ecole nationale de la magistrature
INFJ	Institut nationale de formation judiciaire, MJDH
ISJ	Inspection des services judiciaires, MJDH
JPCE	justice de paix à compétence étendue
MCA	Maison centrale d'arrêt
MEFP	Ministère de l'emploi et de la formation professionnelle
MJDH	Ministère de la justice et des Droits de l'Homme
MJP	<i>Mali Justice Project</i>
OHADA	Organisation pour l'harmonisation des droits des affaires en Afrique
PG	Procureur général
PJS	Pole judiciaire spécialisé
PP	Premier Président
RC	Registre des consignations
RDJ	Registres des dossiers judiciaires
RG	Rôle général
RH	Ressources humaines
RP	Registre des plaintes
SEGAL	Secrétaire général
SGI	<i>Security governance initiative</i>
SGP	Secrétaire de greffe et Parquet
TGI	Tribunal de grande instance
TI	Tribunal d'instance
UE	Union européenne
NU	Nations unies
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>

INTRODUCTION

La justice est comparable à un vaste édifice dont les fondations seraient un principe moral et une vertu cardinale ; dont le parvis serait le droit naturel et le droit positif ; dont les murs porteurs seraient les juridictions du pays ; et dont la clef de voute serait les magistrats et ceux qui les soutiennent, unis dans les principes de moralité, d'égalité, d'inamovibilité et de collégialité.

C'est dire combien la justice est au cœur de la construction d'un système social, où l'Etat de droit, la paix, l'égalité et le développement seraient garantis. De fait, elle est un des piliers du processus de paix et de reconstruction de l'Etat au Mali tel qu'il résulte de l'Accord d'Alger des 15 mai et 20 juin 2015.

Tableau I: définitions de la justice

La justice est un principe moral de la vie sociale fondé sur la reconnaissance et le respect du droit des autres c'est à dire le droit naturel - l'équité - ou le droit positif - la loi.

Elle est également une vertu qui mène à faire ce qui est juste et à respecter l'ordre et autrui.

La justice est enfin le pouvoir d'agir pour faire reconnaître et respecter ces droits. Le pouvoir judiciaire prend la forme d'une institution publique formée d'un ensemble de juridictions chargée de rendre la justice.

« La justice donne des ordres aux hommes et un ordre aux choses » - Georges Clémenceau

I. PROGRAMME D'URGENCE ET INITIATIVE « SGI »

L'édifice judiciaire a subi bien des épreuves durant les dernières décennies au Mali et sa cohésion et sa structure même paraissent en cause. Le Programme d'urgence pour le renforcement du système judiciaire et de mise en œuvre de l'accord pour la paix et la réconciliation au Mali issu du processus d'Alger s'ouvre sur la phrase suivante¹ : « *Le système de justice est à la croisée des chemins : questionnements permanents sur le niveau de capacité des structures et baisse de crédibilité, fort degré d'insatisfaction quant à la qualité des services fournis et faible degré de confiance des citoyens, d'où une certaine permanence de la critique et un début de défiance à son égard. Le système judiciaire n'arrive pas à gérer suffisamment et efficacement ses organes et ses agents, pour mettre fin aux dysfonctionnements persistants et pour faire face aux enjeux.* »

Les Etats-Unis d'Amérique ont résolu d'appuyer le processus de réforme de la justice malienne. L'initiative pour la gouvernance du secteur de la sécurité (SGI)², lancée par le

¹ PU-RSJ-MOA, 2015 – 2018, page 5/18.

² Security Governance Initiative (SGI) :

Président Obama le 7 août 2014, est destinée à apporter au Mali une aide déterminante en matière de sécurité. Le Mali, comme chacun des six pays concernés par cette initiative³, a démontré sa volonté de partenariat avec les États-Unis, exprimé son désir de renforcer son secteur de la sécurité et fait siens les éléments principaux de l'initiative. Il s'agit d'œuvrer en synergie pour améliorer les capacités des institutions du secteur de la sécurité, protéger la population civile et contrer les défis et les menaces dans un souci d'intégrité et de responsabilité.

L'initiative *SGI* se concentre sur la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité. Elle a pour objectifs :

- i) d'accroître les capacités des pays partenaires à répondre aux besoins sécuritaires de leurs citoyens, tels que l'accès à la justice, la lutte contre les menaces transnationales et les contributions à la sécurité et à la stabilité régionales et internationales ;
- ii) de prévenir ou d'atténuer l'instabilité et les conflits, et de contrer les activités terroristes et les environnements qui les facilitent ;
- iii) de promouvoir la gouvernance démocratique, l'État de droit, le respect des droits de l'homme et le développement économique durable tout en améliorant l'efficacité et la pérennité des autres investissements et activités des États-Unis d'Amérique dans le domaine de la sécurité ; et,
- iv) de renforcer l'impact des investissements américains dans les pays qui font preuve du leadership et de la volonté politique nécessaires pour entamer des réformes et prendre les décisions politiques qui s'imposent pour améliorer la gouvernance du secteur de la sécurité.

L'initiative *SGI* s'intéresse aux institutions de sécurité civiles et militaires et aux instances ministérielles chargées de piloter le secteur de la sécurité. Dans cette optique, l'accent a été mis au Mali sur le secteur judiciaire, pour y renforcer les capacités du Ministère de la justice et des droits de l'Homme et des institutions chargées d'appliquer la loi. C'est l'un des buts prioritaires du *Mali Justice Project (MJP)* lancé fin 2015 par l'agence de coopération américaine *USAID* dont une partie des financements provient de l'initiative *SGI*.

Il était primordial de procéder à un état des lieux préalable et conjoint d'un échantillon des juridictions du pays pour cibler au mieux les actions de l'initiative *SGI* en soutien de la justice malienne. Les évaluations conjointes effectuées à cette fin par le *MJDH (DNAJ, CPS et DFM)* et le *Mali Justice Project* de onze juridictions témoins, réalisées de mai à septembre 2016, ont donné une image du système judiciaire conforme au diagnostic posé par le Programme d'urgence pour le renforcement du système judiciaire. Cette image – au prisme des onze monographies qui ont été tirées des constats faits lors de l'évaluation de ces juridictions – a été synthétisée et analysée : c'est l'objet du présent rapport.

Sur les plans des infrastructures, des ressources humaines, des budgets, des procédures, des délais, de la fiabilité des documents, de l'accueil des justiciables... les juridictions sont en proie à des difficultés inextricables, à des pratiques dépassées et à une crise interne et externe de confiance assez généralisée.

<http://iipdigital.usembassy.gov/st/french/texttrans/2014/08/20140807305241.html#ixzz4ap33hApm>

³ Ghana, Kenya, Mali, Niger, Nigeria, Tunisie,

Pour autant, il est rassurant de constater que les principales juridictions maliennes – c'est-à-dire les Cours d'appel et les tribunaux de grande instance - traitent environ quarante mille affaires par an et que près de la moitié de ces cas est jugée dans des délais acceptables. Il est rassurant également de constater que malgré les obstacles et la tentation du découragement, il existe un bloc de professionnels de la justice, à tous les niveaux, conscients des difficultés, soucieux de restaurer l'image du monde judiciaire, déterminés à relever les défis qui se posent à la justice malienne et attachés aux valeurs de l'Etat de droit.

La dynamique entrevue au travers de ces évaluations est encourageante. Les évaluateurs ont été à plusieurs reprises questionnés, interpellés, encouragés pour un renouveau rapide et drastique de l'appareil judiciaire. Le gouvernement s'est engagé auprès des professionnels de la justice pour que le processus de paix au Mali passe aussi et peut-être surtout par la justice. La modernisation de la justice malienne nécessite des constats précis, des diagnostics opérants et des actions concrètes pour répondre aux attentes des acteurs judiciaires et au besoin de justice des citoyens. Ce seront autant de gages de paix durable au Mali.

C'est l'ambition, à sa mesure, de ce rapport : non pas seulement dresser un état des lieux objectif, sans complaisance, peut-être même dérangeant, de l'appareil judiciaire malien, mais aussi et surtout en tirer les éléments d'une feuille de route concrète et partagée, pour les actions à venir du *Mali Justice Project* en soutien du Ministère de la justice, et de tous ceux qui – élus, décideurs publics, professionnels de justice, acteurs de la société civile, partenaires au développement – sont déterminés à rétablir la justice du Mali dans la dignité, l'efficacité et l'éthique.

II. QUELS OBJECTIFS POUR QUELLE EVALUATION ?

A. Connaître pour mieux prévoir

Alors que le *Mali Justice Project* faisait ses premiers pas aux côtés de la Direction nationale de l'administration de la justice (DNAJ), au printemps 2016, il est rapidement apparu que le soutien de l'aide américaine (USAID) à la justice malienne ne pouvait valablement se déployer qu'à la double condition de disposer :

- d'une part, d'un état des lieux précis des principales juridictions du pays, à savoir les Cours d'appel et les Tribunaux de grande instance à Bamako et en régions. A cette fin, 11 juridictions de plus ou moins grande importance ont été sélectionnées pour disposer d'un échantillon représentatif fonctionnellement et géographiquement ;
- d'autre part, d'un diagnostic des métiers en juridictions – juges du siège (juges d'instance, juges d'instruction), ministère public, greffiers, personnel de soutien, administration et finances, etc. – pour déterminer lesquels devaient en priorité bénéficier de l'appui du projet pour initialiser et conduire le changement en partenariat avec les agents et pour l'amélioration du service rendu aux justiciables

En tout état de cause, ces deux conditions devaient être abordées en conformité avec les finalités et les objectifs du Programme d'urgence pour le renforcement du système judiciaire et la mise en œuvre des accords d'Alger 2015-2018 (PU-RSJ-MOA).

Plus spécifiquement, il s'agissait d'apporter des éléments de réponses à deux questions de gestion judiciaire considérées comme essentielles par le DNAJ :

- les jugements et les consignations sont-ils rédigés par les magistrats dans un délai raisonnable ?
- quelle est la situation des effectifs dans les juridictions évaluées ?

Ces questionnements majeurs étaient assortis d'une douzaine d'objectifs techniques qui ont inspiré le travail des évaluateurs sur le terrain.

Tableau 2 : les objectifs techniques de l'évaluation

- Techniquement, les objectifs de la mission d'évaluation étaient les suivants :
- Donner à la DNAJ des éléments fiables concernant les ressources humaines, pour qu'elle dispose d'une situation à jour des effectifs présents en juridiction ;
 - Elaborer un référentiel de fiches de postes et de compétences pour les emplois de Présidents, Procureurs, Greffiers en Chef et Greffiers au vu des constatations et analyses faites sur le terrain ;
 - Proposer des outils d'évaluation de la charge de travail et de la performance des magistrats ;
 - En tirer une méthode propre à déterminer de manière objective les effectifs et les ressources à allouer aux juridictions ;
 - Compte tenu de la nature de leurs contentieux et de leur plan de charge, proposer des critères de classement des juridictions, tel que prévu par le PU-RSJ ;
 - Appréhender les composantes de la charge de travail des magistrats, des greffiers et des autres agents en juridictions afin de décrire précisément les missions des juridictions ;
 - Proposer la création d'outils d'évaluation des performances collectives et individuelles répondant aux besoins et aux dysfonctionnements constatés ;
 - Elaborer un projet technique pour la « Transparence » des mouvements (mobilités des agents) de magistrats et des personnels de greffe à partir de ces différents outils ;
 - Recommander des mesures d'amélioration, entre autres, des délais de rédaction des jugements, de la gestion des ressources humaines, de rationalisation de la gestion des dossiers et procédures, de transparence de la gestion administrative et financière, etc. qui puissent faire l'objet de réflexions et de propositions par le Groupe de travail pour la Modernisation et l'Amélioration de l'Administration de la justice.
 - *In fine*, disposer d'une part, d'une vision de terrain permettant à la DNAJ de prendre des mesures de soutien, d'appui ou d'accompagnement de la performance des juridictions, d'autre part, d'avoir de meilleures méthodes d'allocation des ressources,
 - Ouvrir le débat sur les choix organisationnels et managériaux dans les juridictions et leur impact sur l'efficacité du tribunal.
 - Identifier les priorités les plus importantes au bon fonctionnement des juridictions.

Au-delà de ces objectifs, l'évaluation poursuivait également une finalité plus stratégique, celle de sensibiliser les instances décisionnelles pour qu'elles concrétisent leur dessin de soutenir la remise en ordre de marche de DNAJ et des juridictions, en mettant en place les financements

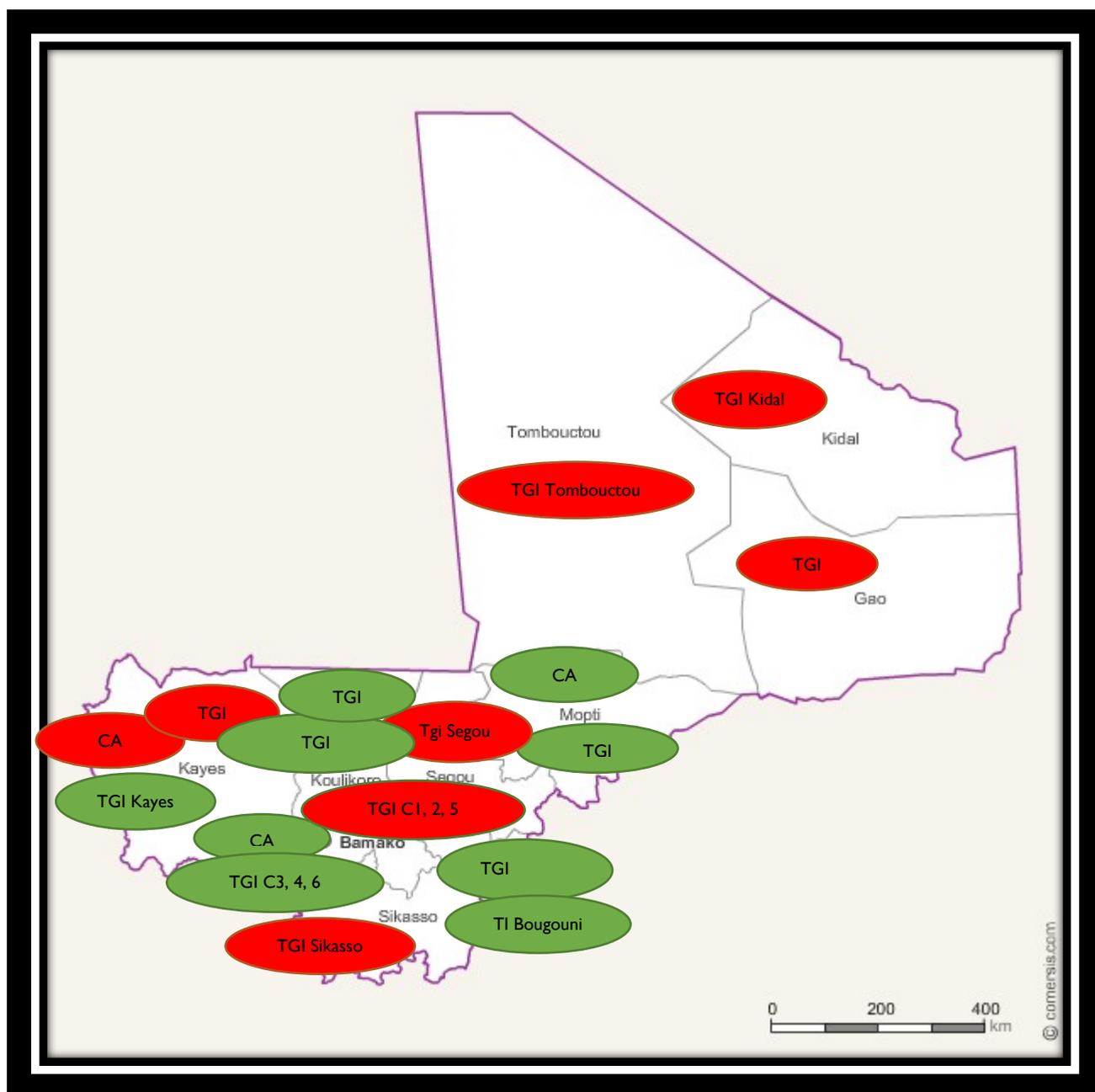
nécessaires pour leur bon fonctionnement et en assurant une coordination efficace des soutiens des partenaires techniques et financiers.

B. Quel discours de la méthode ?

Début mai 2016, 11 juridictions étaient sélectionnées conjointement avec le DNAJ, afin de constituer un échantillon représentatif : les deux Cours d'appel de Bamako et de Mopti ; trois des six TGI du District de Bamako ; cinq TGI en régions, à Kayes, Kati, Koulikoro, Koutiala et Mopti ; un Tribunal d'instance, celui de Bougouni.

Cet échantillon est plus que représentatif puisqu'il couvre les deux tiers des Cours d'appel et presque la moitié des TGI du Mali. Le Tribunal d'instance de Bougouni a été retenu comme juridiction d'instance de référence par rapport aux TGI

Figure 1 : implantation des CA et des TGI évalués et non évalués



Légende :

- **CA** (Cour d'Appel) évaluées : Bamako et Mopti
- **CA** (Cour d'Appel) non évaluée : Kayes
- **TGI** (Tribunal de Grande Instance) évalués :
 - Ressort Cour d'Appel de Bamako : communes III, IV, VI de Bamako, Koulikoro, Kati et Koutiala
 - Ressort Cour d'Appel de Kayes : Kayes
 - Ressort Cour d'Appel de Mopti : Mopti
- **TGI** (Tribunal de Grande Instance) non évalués :

- Ressort Cour d'Appel de Bamako : communes I, II, V du district de Bamako, Ségou et Sikasso
- Ressort Cour d'Appel de Kayes : Kita
- Ressort Cour d'Appel de Mopti : Gao, Tombouctou et Kidal

● **TI** (Tribunal d'Instance) évalué :

- Ressort Cour d'Appel de Bamako : Bougouni

1. La méthode de travail a été participative, pluridisciplinaire et déconcentrée :

Un tel rapport repose sur une préparation préalable minutieuse dont les principales étapes ont été les suivantes :

- une planification par itérations entre les différents intervenants et par degrés d'exactitude et de détail croissants ;
- une étroite collaboration entre le *MJP*, la *DNAJ* et la *CPS* ;
- la connaissance du système judiciaire malien détenue par la *DNAJ* et la *CPS*, notamment pour la sélection de l'échantillon de juridictions et pour le choix des paramètres à mesurer ;
- le choix des composés à mesurer a été fait au vu des standards nécessaires à la délivrance aux citoyens de services de justice de qualité, dans le respect des phases judiciaires légales et au vu des pratiques actuelles dans la justice au Mali ;
- la détermination préalable et concertée des données nécessaires et des modalités de leur intégration via des outils *ad hoc* développés sur MS Word et sur Excel (cf. en annexe) ;
- une période de référence : le 1^{er} trimestre de l'année 2016 ;
- le codage des données par juridiction – lieu principal et secondaire - par catégories, par rubriques et par conditions ; le nombre de mesures à réaliser pour chaque juridiction a été cadré ; les méthodes de calcul ont été validées ;
- les équipes ont été dotées de questionnaires quantitatifs fermés et de guides d'entretiens qualitatifs ouverts ;
- le choix des enquêteurs et du chef de mission s'est fait conjointement ; ils ont été formés ; ils ont été constitués en binômes responsabilisés chacun sur un ou plusieurs thèmes d'enquête précis ; la collecte sur site et les attributions de chaque enquêteur ont été précisées ;
- la confidentialité des données a été rappelée et vérifiée à tous les instants ; le présent rapport ne contient aucune donnée nominative ;
- les méthodes d'analyse, de contrôle et de correction des erreurs ont reposé sur une démarche d'assurance de la qualité, sur des contrôles qualitatifs, quantitatifs et de cohérence des données ; la supervision des enquêteurs et le contrôle de la qualité du travail sur place ;
- les constats établis pour les onze juridictions ont été présentés sous forme de onze monographies et chacune d'entre-elles a été soumise à la contradiction des Chefs de juridictions (Président et Procureur) ;
- l'interprétation, la synthèse et la présentation en équipe des résultats.

2. Données, confiance et confidentialité

Les chefs des juridictions évaluées ont été informés par le Directeur de la DNAJ et assurés de l'utilisation confidentielle des données recueillies. Les enquêteurs ont presque partout bénéficié de la pleine coopération des agents en poste dans les tribunaux sélectionnés. Il n'a fait de doute pour personne que les données devaient être collectées, qu'elles devaient être fiables, qu'elles contribueraient à l'exactitude de la photographie du système judiciaire, qu'elles feraient l'objet d'un retour d'information lorsque les calculs seraient produits et interprétés ; que l'appui des agents des juridictions au recueil des données serait reconnu.

La conception des outils du recueil des données a commencé par un filtrage initial des sources disponibles. Ce filtrage a nécessité un questionnement jusqu'à ce qu'une opinion finale se dégage quant à l'utilité de l'ensemble des données répertoriées pour l'inventaire de base sur la situation des juridictions.

L'échantillon des juridictions ne recouvre qu'imparfaitement, bien entendu, le système judiciaire malien, les Justices de paix à compétence étendue (JPCE) n'y étant pas incluses et un seul tribunal d'Instance ayant été sélectionné⁴. Mais la « colonne vertébrale » du système judiciaire malien a été vue à 50% soit les deux Cours d'appel sur trois et huit TGI sur dix-sept.

Le choix des données a été déterminé par séries et secteurs : infrastructures internes, équipement-matériels, ressources humaines, gestion des dossiers dans les grands domaines de contentieux : pénal et civil, registres et archives. Afin de respecter les standards de qualité de la méthodologie de collecte, un test des outils a été effectué au TGI de la Commune IV de Bamako pour vérifier la cohérence et la pertinence des champs et rubriques choisis.

Les chefs de juridictions et de Parquets ont été impliqués dans le travail pendant et après l'enquête. Un panel représentatif de chefs de Cours, réuni en un « comité de modernisation de l'amélioration de l'administration de la justice » sous l'égide du DNAJ, a été consulté sur le choix des juridictions évaluées comme sur le projet de rapport final.

3. Un travail d'équipe

La collecte des données a été réalisée par une équipe pluridisciplinaire du MJDH et du MJP : magistrats, auditeurs, juristes, informaticiens, logisticiens, spécialistes en GRH, etc. Ce sont des agents de la DNAJ et de la CPS ainsi que de l'équipe-projet ; elle a été en partie conduite par un chef de mission, consultant court-terme⁵.

⁴ Dans un souci de complémentarité des approches, en application des principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide (2005) et de l'Agenda d'Accra (2008), les coopérations américaines et européennes se sont réparties la tâche en concertation avec la DNAJ : USAID a axé ses efforts sur les Cours d'appel et les TGI ; l'UE a centré les siens sur les TI et la JPCE.

⁵ M. Francis Saudubray, Conseiller maître à la Cour des comptes (France), aujourd'hui responsable de la composante institutionnelle du MJP.

L'équipe au complet a reçu une formation à l'utilisation des outils validés de collecte appuyée par un guide d'utilisation. Les attributions de chacun ont été clairement définies. Des binômes MJDH/MJP ont été constitués et responsabilisés.

L'analyse des difficultés dans le domaine des ressources humaines, l'étude des textes de l'administration judiciaire malienne ainsi que les nombreuses interviews menées en amont de la mission ont permis de créer à la fois des indicateurs globaux (infrastructures, fournitures, équipements) et spécifiques (ressources humaines, charge de travail, délais, accueil-information, scellés, classement-archives gestion des dossiers).

4. Des questionnements stratégiques

Pour donner une vision à la fois globale des juridictions-témoins et de chacune d'entre elles, le choix des indicateurs a porté sur ceux qui offraient à la fois une vision globale du fonctionnement de la juridiction et la connaissance des obstacles à la délivrance d'une justice de qualité. Entre autres :

Délais

On s'est attaché, non pas au nombre de décisions rendues par magistrat mais aux délais des jugements à l'audience et à la charge de travail qu'elle impliquait en fonction des effectifs du TGI pour le trimestre de référence. Cette approche a révélé des difficultés en termes de charges inégales de travail, d'insuffisance de formation⁶, de procédures, mais aussi de l'application du droit, mais le temps et l'objectif de la mission n'ont pas permis d'approfondir ces sujets. Le délai moyen de traitement des affaires au civil, à partir de la date de la première audience, et au pénal, à partir des répertoires des plaintes et le nombre de renvois, ont été mesurés.

Ressources humaines

La cartographie officielle des effectifs (magistrats et non magistrats) a été comparée avec les données recueillies sur le terrain. Des ratios en matière de niveau d'études, de genre et d'ancienneté totale et dans la juridiction ont été établis. Un croisement a été réalisé entre la nature et le volume des contentieux et les moyens en ressources humaines pour évaluer la charge de travail globale de la juridiction.

Conditions de travail et performances

L'analyse des espaces, des services aux justiciables, des bureaux, de l'hygiène, de l'électricité, de l'informatique (ordinateurs et applicatifs) et de la sécurité a donné une vision précise des obstacles au bon fonctionnement des juridictions et, par suite, des actions prioritaires à mener pour atteindre un standard acceptable du service public de la justice.

La gestion et le management

Les données issues de l'analyse de la performance sont liées à l'organisation, à la gestion et au management. Outre les questions fermées (dossiers, registres, effectifs, travail), ont été conduits des interviews semi-directifs des chefs de juridiction, de Parquet et de greffe pour

⁶ Le MJP a prévu une collaboration avec l'INFJ pour développer des curricula de formation initiale et continue qui traiteront les connaissances manquantes.

appréhender les mécanismes informels du fonctionnement des Cours et Tribunaux sélectionnés. Le fonctionnement administratif et financier des greffes a été observé en détail.

C. Une utilisation à construire

L'outil développé et les capacités acquises ont pu être réutilisés. Ainsi, l'équipe de collecte, notamment une partie du personnel de la DNAJ, formée à l'utilisation de l'outil et à la conception d'indicateurs, a pu valoriser ses compétences nouvelles. Cette expertise a en effet permis à la Coopération européenne (projet d'appui à la justice malienne – PAJM) d'entreprendre, dans la foulée, une évaluation des Tribunaux d'instance et des JPCE du pays.

Au terme de la mission de l'évaluation des onze juridictions témoins, il est clair que les résultats obtenus ne sauraient conclure ce processus, mais qu'ils constituent au contraire un commencement. Si les décideurs politiques et ceux de l'institution judiciaire et leurs partenaires, à tous niveaux, mobilisent les données issues de l'évaluation pour mieux répondre aux attentes des citoyens et du personnel des juridictions, alors ce rapport aura connu son véritable aboutissement. Un aboutissement grandement attendu dans les Cours et les tribunaux du pays.

CHAPITRE I : LOCAUX, ÉQUIPEMENTS, INFORMATIQUE ET SÉCURITÉ

« L'art de vaincre est perdu sans l'art de subsister » disait Vauban. Sans Palais, sans sécurité, sans logistique, sans bureautique... il n'y a pas de justice qui vaille.

Il a paru important aux évaluateurs de commencer leur rapport par l'examen des conditions matérielles et techniques dans lesquelles les gens de justice exercent leur métier et d'après lesquelles les justiciables perçoivent ce service public régalién.

Rien de trivial donc, mais au contraire pragmatisme et bon sens, à s'interroger sur les espaces communs et les locaux de travail ou de soutien, sur les équipements informatiques, sur les utilités collectives, sur la sécurité des onze juridictions évaluées. Le malaise des magistrats, des greffiers et des justiciables est aussi lié à tout cela.

Au fond, ce chapitre n'évoque pas seulement les conditions matérielles du travail des magistrats et de ceux qui les accompagnent dans leur mission. Il traite, en définitive, de l'importance que le Mali et les magistrats eux-mêmes donnent au pouvoir judiciaire. « On n'a que l'importance qu'on se donne » pourrait-on dire en paraphrasant le poète⁷. C'est d'abord en accordant de l'importance à leur lieu de travail, à l'image que donne le Palais de justice où ils travaillent, à l'ordre et à la netteté des lieux où ils rendent la justice, que les chefs de juridiction, les magistrats, les greffiers et tous ceux qui les servent y réintroduiront la dignité⁸, la respectabilité et l'autorité qui siéent à la fonction judiciaire.

Il s'agit donc de dresser l'inventaire et l'état des lieux des bureaux des juridictions visitées, de leurs salles d'audiences, des salles de scellés ou des archives, des conditions d'accueil des justiciables, des équipements informatiques et techniques. Un tableau non pas destiné à apitoyer ou à incriminer, mais plutôt à aider tout-un-chacun à prendre la mesure de l'ampleur des défis et à formuler des recommandations propres à améliorer les conditions de travail dans les juridictions.

⁷ D'après Jean*-Jacques de Lingrée, « Réflexions et maximes » (1814).

⁸ Selon le mot même de M. Baba Hakim Haïdara, Médiateur de la République, dans son propos inaugural à la 1^{ère} conférence générale des Parquets, le 10 décembre 2016.

I. ESPACES ET LOCAUX

De façon générale, l'architecture standard d'une juridiction malienne comprend une salle d'audience, un greffe civil et un greffe pénal, des bureaux de greffiers, des cabinets pour les magistrats, le Président et le Procureur.

A. Les espaces réservés au personnel

Ce sont principalement les cabinets des magistrats et les bureaux des non magistrats, auxquelles s'ajoutent les salles d'audience et de délibérés, les locaux de stockage des scellés et d'archives...

S'agissant des cabinets des magistrats, de façon générale, chacun a son bureau, à l'exception des TGI de la Commune IV à Bamako et de Koutiala, où des magistrats se trouvent entassés à 3 ou 4 dans le même local. Cette situation déplaisante est d'autant plus inacceptable qu'elle atteint plutôt des juges du Siègre, ce qui compromet le secret et l'indépendance qui s'imposent dans le traitement des dossiers.

Dans la même veine, les cabinets des juges d'instruction sont le plus souvent exigus, encombrés et sous-équipés, ce qui entrave la mise en œuvre d'informations judiciaires sereines et efficaces. Là encore, certains magistrats chargés de l'instruction partagent leur cabinet avec un, deux voire trois collègues, ce qui paraît difficilement compatible avec le secret de l'instruction. Ceci aboutit à contraindre les autres occupants d'un cabinet à s'abstenir de venir à leur bureau lorsqu'une information s'y déroule. D'autant plus que les greffes d'instruction sont également installés dans les mêmes cabinets d'instruction ce qui rend encore plus inextricable la situation du magistrat instructeur.

De façon générale, il semble que les magistrats du Parquet sont mieux lotis que leurs collègues du Siègre, ce qui ne s'explique pas *a priori*. En tout état de cause, dans nombre de juridictions témoins, on constate un besoin certain de bureaux pour le personnel magistrat.

Par ailleurs, ces bureaux sont le plus souvent en piteux état, avec des peintures défraîchies, des sols et des plafonds craquelés, des traces d'infiltration d'eau, des huisseries déficientes, des réseaux électriques obsolètes, un mobilier disparate et désuet, pas ou peu d'armoires fortes. Il faut une bonne dose d'enthousiasme professionnel pour se coltiner cette triste réalité matérielle chaque matin en arrivant sur son lieu de travail. Nul doute qu'à la longue, l'enthousiasme peut s'éroder dans de telles conditions de travail. Quand les cabinets ont un aspect mieux tenu, c'est presque toujours parce que leur occupant a décidé de le faire repeindre voire de le meubler... à ses frais.

Tableau 3 : qualité des équipements de bureaux des juridictions évaluées

JURIDICTIONS	Qualité des bureaux	Air conditionné	Hygiène	Porte sécurisée	Mobilier de bureaux		Entretien	Eclairage
					Quantité	Qualité		
CA BAMAKO		Correct	Correct	Correct	Insuffisant	Correct	Médiocre	Bon
CA MOPTI		Bon	Bon	Correct	Correct	Bon	Bon	Bon
TI BOUGOUNI		Correct	Correct	Correct	Insuffisant	Médiocre	Médiocre	Médiocre
TGI Com III		Correct	Correct	Correct	Bon	Correct	Correct	Correct
TGI Com IV		Médiocre	Médiocre	Médiocre	Correct	Médiocre	Médiocre	Correct
TGI Com VI		Médiocre	Moyenne	Médiocre	Insuffisant	Correct	Moyenne	Médiocre
TGI KAYES		Médiocre	Médiocre	Médiocre	Insuffisant	Correct	Correct	Correct
TGI KATI		Correct	Correct	Correct	Insuffisant	Correct	Médiocre	Correct
TGI KOUTIALA		Médiocre	Médiocre	Correct	Insuffisant	Médiocre	Médiocre	Médiocre
TGI KOULIKORO		Médiocre	Correct	Médiocre	Insuffisant	Médiocre	Correct	Médiocre
TGI MOPTI		Correct	Médiocre	Correct	Insuffisant	Correct	Médiocre	Médiocre

Dans toutes les juridictions visitées, seuls les présidents et procureurs disposent de toilettes personnelles. La plupart du temps, celles qui sont à la disposition des magistrats comme du reste du personnel sont indignes. Dans l'une des juridictions visitées, il n'y avait que deux toilettes en tout et pour tout, que les magistrats et le personnel du tribunal partageaient avec le public, à l'extérieur du tribunal et sans aucun entretien.

Pour le personnel de greffe et de Parquet, seul le greffier en chef de la juridiction a son bureau. Cependant, au TGI de Kati, le greffier en chef partage son bureau avec des stagiaires auxquels il délègue la rédaction et l'enregistrement d'actes et de dossiers judiciaires. Le greffier en chef de la Cour d'appel de Mopti partage également son bureau avec un greffier. La plupart du temps, ces bureaux servent également de lieu de conservation de monceaux de registres qui encombrant l'espace de travail et sont exposés à tous les risques. La confusion est grande quant aux registres d'audiences civiles ou pénales⁹.

Les parquets des juridictions témoins sont toujours scindés en deux parties¹⁰ : un secrétariat particulier du Procureur et un secrétariat général du Parquet. Le secrétariat particulier du PR regroupe souvent plusieurs secrétaires de greffe et de Parquet et un ou deux greffiers expérimentés dans une promiscuité et une agitation incessantes. Les secrétariats sont presque toujours placés sous l'autorité d'un greffier en chef, d'un greffier ou d'un secrétaire de greffe et de Parquet expérimenté. Ils ont la charge de conserver et suivre l'enrôlement des affaires pénales ainsi que la rédaction et la diffusion des cédules de citation.

De toute évidence, dans toutes les juridictions témoins, les locaux dédiés aux greffes et aux parquets sont trop étroits, en très mauvais état voire malsains, et mal conçus. Il est par ailleurs fréquent que des espaces initialement dédiés aux magasins, aux avocats, à l'accueil des

⁹ Cf. *infra*.

¹⁰ Au TGI de Koutiala, les deux sections sont confondues au sein du secrétariat du Procureur, dans un bureau de moins de 10m2...

justiciables voire aux délibérés, aient été transformés en bureaux pour les greffes ou les parquets.

Enfin, s'agissant des salles d'audience, à raison d'au moins une par juridiction, on ne peut que déplorer un délabrement, un inconfort, un laisser-aller, une agitation quasi générale, à l'exception des Cours d'appel. Non seulement le mobilier et les estrades requis pour rendre la justice décevant et auditionner les parties et leurs témoins manquent souvent¹¹, mais l'absence de ventilation et de sonorisation rend les audiences éprouvantes pour tous, à commencer par les magistrats. L'audience publique se résume souvent à un conciliabule inaudible entre le juge et l'avocat d'une des parties dans un brouhaha général et la publicité des débats n'est plus de mise. Les salles d'audiences ne sont pas entretenues, elles sont défraîchies et souvent sales et parfois utilisées comme local d'archives ou des scellés voire même comme local d'attente pour les prévenus en correctionnelle. Les accès des salles sont ici et là encombrés de matériel déclassé, de paperasses couvertes d'une épaisse poussière, de rebuts de toute sorte. Enfin, presque toujours, les symboles de la République et la justice sont absents et on serait bien en peine de dire au nom de qui se rend la justice en ces lieux.

Tout ceci conduit à donner une image déplorable de la justice et nul ne semble pourtant s'en inquiéter. Dans les couloirs de tel TGI à Bamako, les détritrus s'amoncellent au coin de la porte même du Procureur de la juridiction, sans que cela semble poser problème à qui que ce soit. Cette dérive donne à croire que les responsables des lieux ont baissé les bras depuis longtemps ou, pire encore, qu'ils ne se rendent même plus compte de l'état de déréliction du lieu de justice dont ils ont la charge. Pour reprendre le propos du Médiateur de la République à la première conférence générale des Parquets tenue en décembre 2016, en ces lieux semble même oublier l'impératif de « dignité » qui s'attache à la justice.

Il est vrai que la situation est fort différente selon qu'on considère la situation des Cours d'appel, celles de TGI des grands centres urbains et celle des juridictions de province. Comme le montre le tableau qui suit, les Cours d'appel de Mopti et de Bamako bénéficient d'un nombre de salles d'audience qui leur permettent d'y traiter de 112 à 147 affaires quand, dans le même temps, les TGI des communes IV et VI de Bamako doivent traiter 1523 et même 2679 affaires dans leur salle d'audience ! Il est urgent de construire une deuxième salle d'audience pour ces deux tribunaux.

¹¹ Ceci alors que du mobilier a souvent été livré précédemment par des partenaires techniques et financiers.

Tableau 3 : rapports entre le nombre des salles d'audience, le nombre de chambres de jugement et le volume d'affaires par juridiction évaluée

Juridictions	Nombre d'affaires	Nombre de salles d'audience	Nb d'affaires/nb de salles d'audience	Nombre de cabinets d'instruction	Nombre de chambres de jugement	Nb de salles d'audiences/nb de chambres
CA de Bamako	447	4	112	0	8	0,50
CA de Mopti	148	1	148	0	5	0,20
TGI Mopti	178	1	178	2	5	0,20
TGI Koutiala	163	1	163	1	5	0,20
TGI Koulikoro	129	2	65	2	5	0,40
TGI Kati	1063	2	532	4	6	0,33
TGI Kayes	459	1	459	2	5	0,20
TGI commune III	1278	2	639	9	6	0,33
TGI commune IV	1523	1	1523	4	6	0,17
TGI commune VI	2679	1	2679	10	6	0,17
TI Bougouni	231	1	231	1	1	1,00
Moyenne CA	298	3	130	0	7	0,35
Moyenne TGI	934	1	780	4	6	0,25

B. Les espaces dédiés au public

Le public, ce sont tous les tiers à l'organisation interne des juridictions : avocats, huissiers, policiers, détenus, victimes, plaideurs, simples citoyens sollicitant une prestation ponctuelle de la juridiction... Pour tous ceux-là, on souhaiterait un accueil organisé et sécurisé dans le service public de la justice. Il n'en est rien, la plupart du temps.

Dans seulement 4 des 11 juridictions visitées existe un local pour les agents de sécurité. Les visiteurs ne sont pas fouillés, leur identité n'est pas contrôlée, leur entrée dans les lieux n'est pas inscrite sur un registre. Le plus souvent, le public a directement accès aux magistrats sans aucun mécanisme de filtrage et ceux-ci sont obligés de s'enfermer à clef dans leur cabinet pour n'être pas dérangés en permanence. Ils sont donc en pratique inaccessibles.

Tableau 4 : répartition des juridictions selon l'existence ou non d'un local pour la sécurité

Juridictions avec local pour la sécurité	Juridictions sans local pour la sécurité
TGI Kati	CA Bamako
TGI commune III	CA Mopti
TGI commune IV	TGI Mopti
TI Bougouni	TGI Koutiala

	TGI Koulikoro
	TGI commune III
	TGI Kayes

Dans aucune des juridictions visitées n'existe de salle de détention pour les détenus ou de box pour l'interrogatoire des criminels.

A l'exception du TGI de Mopti et de la Cour d'appel de Bamako, il n'existe nulle part de salle pour les avocats.

Par ailleurs, si les rôles d'audience sont régulièrement affichés, il n'en va pas de même pour les frais de justice et les tarifs légaux des prestations judiciaires, qui sont inaccessibles au grand public. A la demande des évaluateurs, dans les juridictions évaluées, ces tarifs ont été affichés par les greffiers, avec plus ou moins d'entrain.

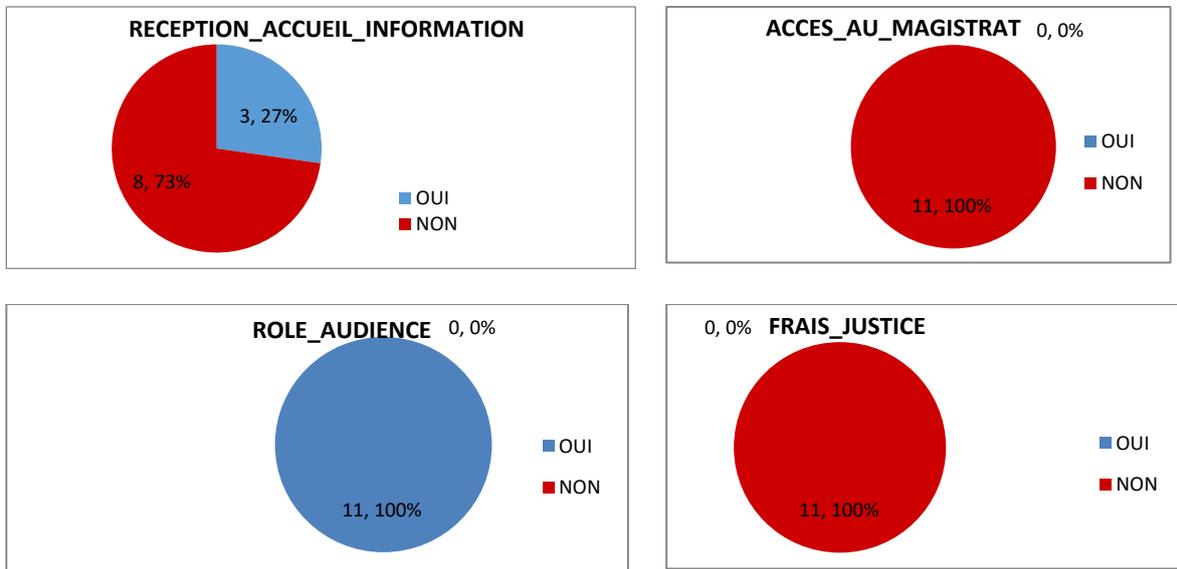
Il n'y a pas davantage d'espaces dédiés à l'accueil et à l'attente des justiciables. Quelques rares fois, on trouve des bancs placés dans les halls ou les couloirs, à l'abord des salles d'audiences ou aux entrées des palais. Ces bancs sont souvent en nombre insuffisant, détériorés et mal confortables. La signalétique est inexistante ou lacunaire, le personnel d'accueil et d'orientation, sauf à Kayes, n'est pas à son poste. Pourtant, plusieurs juridictions ont des locaux destinés à la fonction accueil et orientation (bureau d'accueil et d'orientation – BAO).

Tableau 5 : répartition des juridictions évaluées selon l'existence ou non de BAO

Juridictions avec local BAO	Juridictions sans local BAO
CA Mopti	CA Bamako
TGI Mopti	TGI Kati
TGI Koulikoro	TGI commune III
TGI commune III	TGI commune IV
TGI Kayes	TGI Koutiala
TI Bougouni	

Pour autant, même si des BAO existent bien dans ces juridictions, ils ne sont pas opérationnels sauf celui du TGI de Kayes qui fonctionne correctement. Dans certains cas, les BAO ont été transformés en bureaux pour des magistrats ou en salle de garde.

Figure 2 : situation de certains services au public



C. Les locaux d'archives et de scellés

1. L'absence de politique d'archivage

L'absence de salle d'archives dans la quasi-totalité des juridictions témoins est aggravée par l'absence de politique d'archivage. Pourtant chacun sait que la conservation des dossiers est très importante à plusieurs égards. Elle doit être systématisée.

Cette absence d'archivage raisonné fait qu'il n'y a aucun mécanisme de classement ni de recherche des dossiers vidés. Un système d'archivage est non seulement un gage de pérennité des décisions des juridictions, mais aussi une source indispensable de preuves ou de références des actes des juridictions. Autant dire archiver, c'est prouver, c'est garantir et c'est mémoriser ! Une conséquence évidente de ces carences se constate dans les conditions de délivrance des actes relatifs à la nationalité ou au casier judiciaire : pour faire simple, ces documents n'ont aucune valeur probante car ils sont délivrés au vu d'aucune source.

On note aussi que les greffiers et secrétaires de greffe et de Parquet en charge des dossiers ainsi que le personnel d'appui mis à la disposition du MJDH par le Ministère de l'emploi et de la fonction publique (MEFP) n'ont guère de compétences en matière d'archivage et leur pratique s'en trouve gravement affectée. Les dossiers sont donc entreposés n'importe comment et n'importe où dans les juridictions. Ainsi, on a pu relever dans une des juridictions visitées des dossiers jetés dans des cartons déchirés sous les escaliers.

Figure 3 : Images d'archives mal tenues



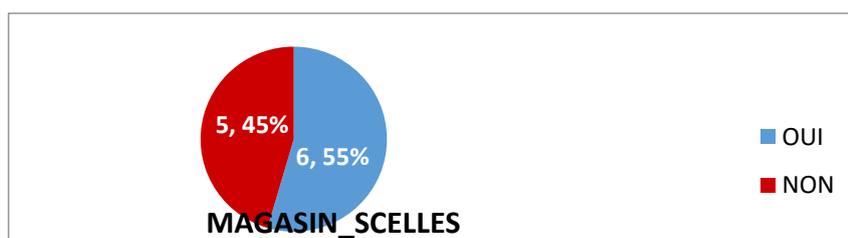
Nul ne donne de directives et *a fortiori* de moyens au personnel, qui est livré à lui-même pour endiguer comme il peut le flot de documents généré chaque année par la juridiction. Cette absence des chefs de juridictions et de greffe sur ce sujet important est un signe préoccupant du déficit d'approche managériale dans les juridictions maliennes, sauf exception.

2. La gestion désordonnée des scellés

Le code de procédure pénale traite de la question des scellés dans la section II (articles 96 à 104) intitulée « Des transports, perquisitions et saisies » du chapitre II « De la juridiction d'instruction au premier degré ». Si ce texte construit un régime simple de constitution des scellés, le code est muet sur la gestion de ces scellés une fois qu'ils ne sont plus rattachés ou rattachables à une affaire précise. De fait, il est assez évident que les juridictions ne savent que faire des objets saisis.

Près de la moitié des juridictions ne disposent pas de salles fermées pour ranger et conserver les scellés. Du coup, les objets saisis sont éparpillés en divers endroits plus ou moins fermés de la juridiction : la cour, les salles d'audiences, les bureaux des greffiers en chef et même souvent au sein des greffes.

Figure 4 : nombre de juridictions évaluées disposant d'un local scellés sécurisé



Au surplus, on peut trouver avec les scellés standards des objets dangereux ou de valeur : armes, munitions, stupéfiants, objets précieux... qui sont stockés avec le reste, sans précaution particulière.

Par ailleurs, la question de savoir quoi faire des scellés qui ne sont plus liés à une affaire en Cours semble insoluble, soit qu'on ne sait plus à quelle affaire se rattache tel scellé, soit qu'on ne sache pas comment retrouver son propriétaire légitime, soit enfin qu'on ne prenne pas de décisions de déclassement et de cession via les domaines des objets inutiles (scellés non réclamés sur des affaires définitivement jugées, par exemple). Il est très rare que des juridictions procèdent à des ventes aux enchères en lien avec les services des domaines de l'Etat.

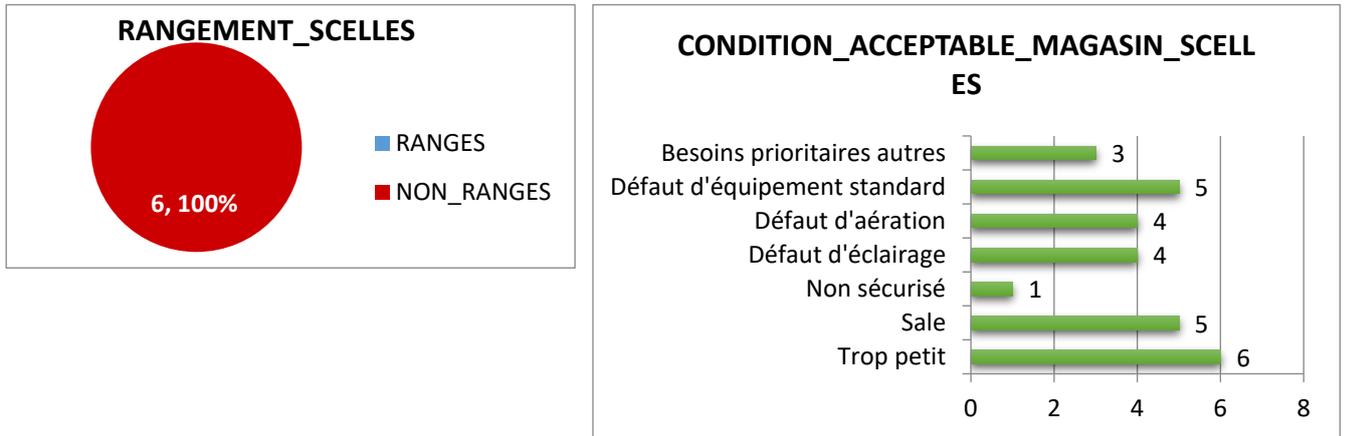
Par ailleurs, dans les juridictions visitées rien ne détermine qui, du Président, du Procureur ou du greffier en chef, est effectivement responsable de ces objets qui peuvent être de valeur. En conséquence, nul ne semble en mesure de prendre l'initiative de débarrasser les scellés qui sont très souvent encombrants et détériorent l'image des juridictions.

Figure 5 : Scellés encombrants et délabrés



En définitive, les scellés sont un casse-tête pour les juridictions, qui attendent qu'un régime clair de gestion de ces objets soit édicté.

Figure 6 : situation des scellés dans les juridictions visitées



D. Les parcelles abritant les palais de justice

Presque toutes les juridictions visitées sont sises sur des parcelles de grande superficie, la plupart du temps non aménagées et pouvant accueillir des extensions des Palais en place voire un autre édifice de justice.

Seuls le TGI de Koutiala, qui est totalement engorgé, à un point tel que certains de ses magistrats y ont leur bureau à la préfecture, et le TGI de la Commune III à Bamako – qui est enserré dans un dense tissu urbain – ne disposent pas d'une réserve foncière permettant d'envisager une extension de leurs locaux. Encore faut-il noter que l'Ordre des avocats occupe toujours une aile du TGI de la Commune III. Quand il finira par la libérer, des espaces utiles seront disponibles pour cette juridiction.

Trop souvent, les parcelles entourant les tribunaux sont, au mieux, laissées à l'abandon, au pire, transformées progressivement en dépotoir, ce qui contribue plus encore à détériorer l'image de la justice du pays.

Figure 7 : espaces libres servant de dépotoirs



Là où ces réserves foncières sont manifestement trop importantes pour les besoins actuels et anticipés de la juridiction – par exemple à Kayes ou à la Commune VI de Bamako, il y aurait sans doute lieu de réfléchir à une cession de tout ou partie de la portion sans utilité pour allouer les fonds tirés de ces ventes à la réhabilitation du tribunal ou de la Cour concernés.

Enfin, cf. ci-après, les enclos et la surveillance périmétrique de ces vastes parcelles sont nettement insuffisants pour garantir la sécurité des lieux et de leurs occupants.

II. SÉCURITÉ ET ENERGIE

A. La sécurité des juridictions n'est pas assurée

La sécurité des lieux publics en général et des Cours et des Tribunaux en particulier pâtit du contexte socio-culturel de la vie publique et privée malienne, contexte qui aurait pour conséquence que toutes les portes doivent être ouvertes à tout le monde, car tous appartiendraient à la même grande famille. Dans la même veine, le phénomène de l'inversion sociale issue de la parenté à plaisanterie relativise le devoir de surveillance, de contrôle ou de distance qui devrait prévaloir dans la fonction judiciaire.

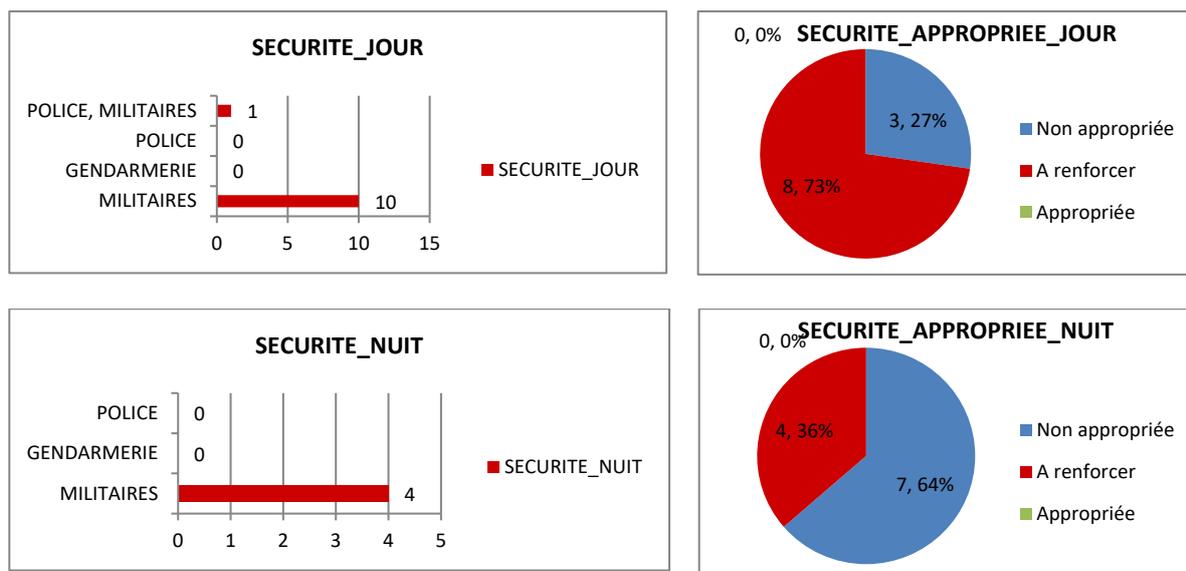
Dans le cas de la justice, la situation est fort complexe. Un Palais de justice est un lieu paradoxal car il est à la fois un lieu de libre accès pour les justiciables, leurs conseils et leurs proches, mais aussi un endroit à sécuriser pour la symbolique qu'il incarne, pour les personnes qu'il emploie, pour les informations qu'il détient, pour les caractéristiques des victimes et des délinquants qui le fréquentent.

D'une part, les juridictions sont effectivement dotées d'un dispositif humain de sécurité pour garder et protéger les lieux. Dans les juridictions visitées, de jour comme de nuit, la sécurité du Palais et de ses occupants est assurée par des agents de la garde nationale.

Or ces militaires sont insuffisamment équipés, formés et encadrés :

- ils n'ont pas toujours un poste de garde ;
- ils ne portent pas de gilets pare-balle ;
- ils n'ont pas de poste radio ;
- ils n'ont souvent ni barrière, ni ralentisseur pour prévenir les entrées en force de véhicules ;
- ils n'ont pas tous des armes - souvent pour une équipe de 5 à 10 gardes, on compte un ou deux fusils seulement ; il n'y a pas de râtelier sécurisé pour stocker les armes ;
- ils n'ont apparemment reçu ni instructions ni formation pour la conduite à tenir en cas d'évasion, d'agression, d'incendie ou de mouvement de foule ;
- ils ne contrôlent pas les personnes accédant au Palais de justice : pas de contrôle d'identité, pas de fouille, pas d'enregistrement des entrées et des sorties ;
- ils paraissent le plus souvent désœuvrés et peu motivés.

Figure 8 : Appréciation du dispositif sécuritaire des juridictions évaluées



D'autre part, seuls les procureurs de la République disposent d'une protection rapprochée, soit un élément de l'équipe de sécurité du tribunal, soit un agent de police du commissariat de résidence de la juridiction. Les autres magistrats, y compris les présidents, sont livrés à eux-mêmes. De telles conditions de sécurité – d'insécurité serait-on tenté d'écrire – peuvent conduire à poser la question de l'indépendance et de l'impartialité de l'instruction ou du jugement si les juges chargés de dossiers sensibles ne peuvent être sereins.

B. Energie : « la conditionnalité énergétique ? »

Dans la quasi-totalité des juridictions visitées, il n'y a pas de groupe électrogène. Seuls la Cour d'appel de Bamako le TGI de la Commune III en sont dotés, mais ils ne sont pas fonctionnels. Or, la disponibilité du courant électrique est une condition *sine qua non* de la continuité du service public. Les coupures répétées suscitent un service à éclipses, avec de fréquentes pertes de données, des oublis, des erreurs et tant de travail perdu.

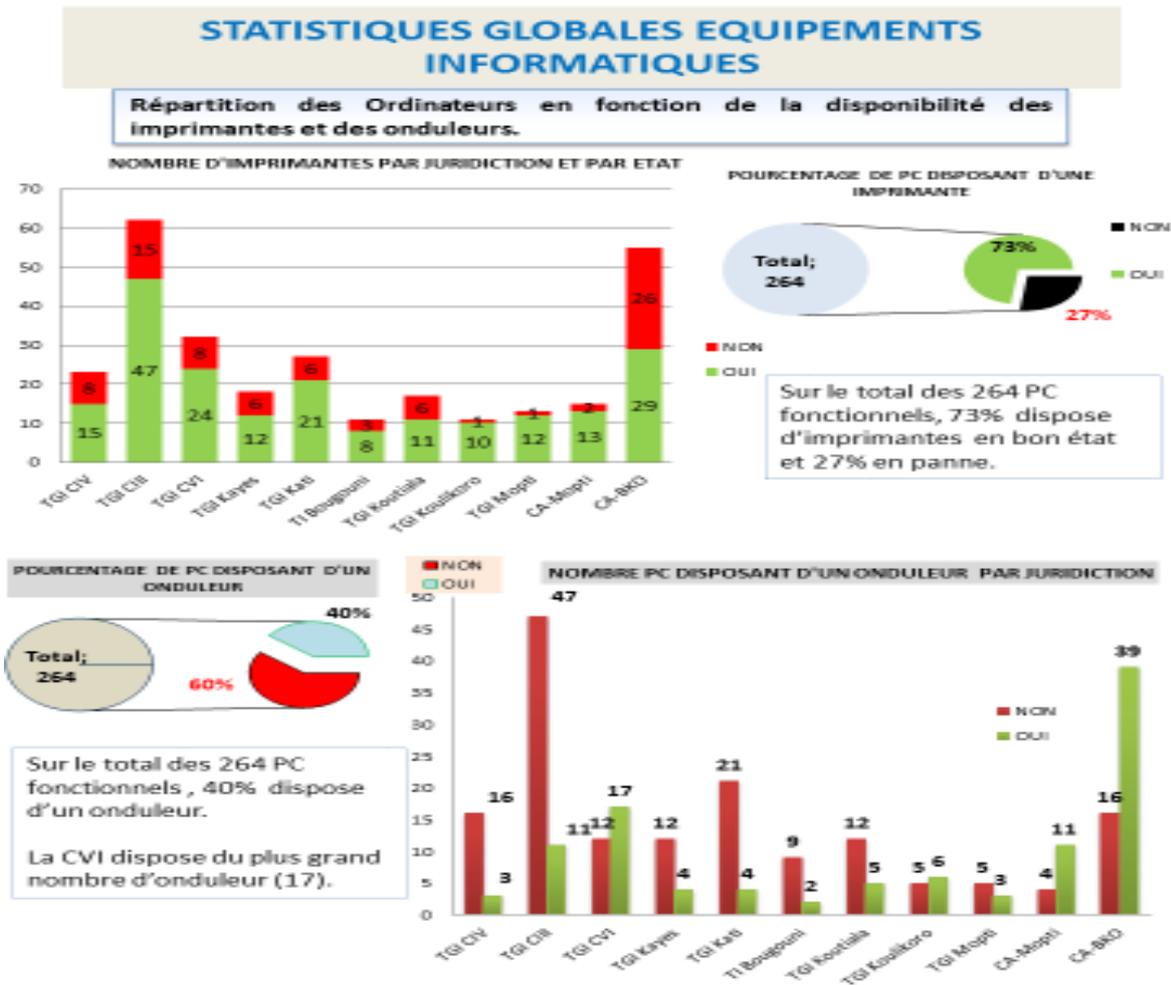
Dans l'état actuel des budgets de fonctionnement et des modes de gestion des juridictions, les doter de groupes électrogènes serait une solution sans lendemain car très vite la question du carburant et des rechanges se poserait de manière insoluble.

Il semble bien, dans un pays où le soleil ne manque jamais, que la question de la conditionnalité énergétique puisse trouver une solution dans l'énergie solaire. Mais ceci impliquerait des investissements conséquents sur la production et les réseaux, et de sérieuses mesures de surveillance pour éviter les vols ou les détériorations.

III. INFORMATIQUE

Sans être la panacée, car sans le bon vouloir des agents et la mise à jour des procédures rien ne serait possible¹², l'outil informatique représente une solution accessible à bien des problèmes rencontrés par les juridictions visitées.

Figure 9 : données statistiques sur l'informatisation des juridictions évaluées



¹² L'expérimentation du progiciel très complet de fonctionnement des greffes « RDJ », développé il y a quelques années par le projet « PRODEJ » de la coopération canadienne et déployé au TGI de la Commune VI à Bamako, est restée sans lendemain, les greffiers n'utilisant ce système qu'à des fins statistiques alors qu'il détient la plupart des fonctionnalités nécessaires à une gestion efficace des greffes.

A. Approche quantitative

Sur les onze juridictions évaluées, on relève une nette insuffisance du nombre d'ordinateurs par rapport aux besoins, notamment en régions. Le parc informatique et bureautique des onze Cours et tribunaux visités est de 505 ordinateurs, imprimantes, onduleurs et photocopieuses, dont 306 pour les juridictions de Bamako (soit plus de 60% des équipements centrés sur la capitale).

Les onduleurs sont en nombre fâcheusement inférieur au nombre de postes de travail et autres appareils qu'ils sont censés protéger. Il y a en tout et pour tout 80 onduleurs pour 249 ordinateurs dans les 11 juridictions visitées.

Tableau 6 : équipements informatiques et bureautiques des juridictions évaluées

Juridictions	Nombre d'ordinateurs	Nombre d'imprimantes		Nombre d'onduleurs	Nombre de photocopieuses
		Simple	Multifonctionnelles		
CA Bamako	50	26	3	20	2
CA Mopti	17	3	14	14	0
TGI CIII	38	29	0	7	1
TGI CIV	23	14	0	16	1
TGI CVI	30	7	0	1	1
TGI Koulikoro	11	11	2	6	1
TGI Kati	27	15	0	5	2
TGI Koutiala	14	12	2	5	2
TGI Mopti	15	12	1	3	0
TGI Kayes	17	17	0	2	0
TI Bougouni	7	6	0	2	2
Moyenne CA	34	15	9	17	1
Moyenne TGI	22	15	1	6	1

Mais c'est surtout la disponibilité des photocopieurs qui surprend, avec un ou deux, voire aucun, photocopieurs par juridiction, ce qui est extrêmement pénalisant.

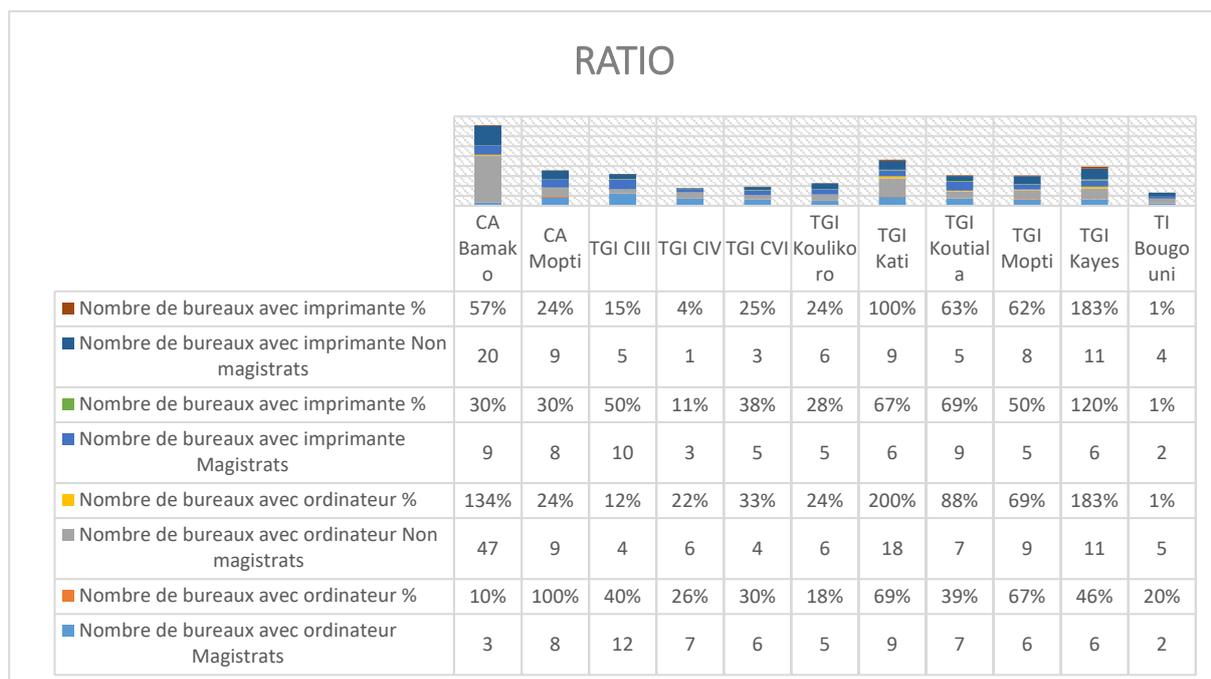
Le nombre d'imprimantes multifonctions est insuffisant par rapport au nombre d'ordinateurs et ceci se double de fréquents problèmes de rupture de stock de cartouches d'encre.

Rapporté à la population de magistrats et de non magistrats des juridictions visitées, le taux d'équipement est très variable mais jamais très faible.

Tableau 7 : équipement bureautique des magistrats et non magistrats des juridictions évaluées

Juridictions	Nombre de bureaux avec ordinateur				Nombre de bureaux avec imprimante			
	Magistrats équipés	% magistrats équipés	Non magistrats équipés	% non magistrats équipés	Magistrats équipés	% magistrats équipés	Non magistrats équipés	% non magistrats équipés
CA Bamako	3	10%	47	134%	9	30%	20	57%
CA Mopti	8	100%	9	24%	8	30%	9	24%
TGI Com III	12	40%	4	12%	10	50%	5	15%
TGI Com IV	7	26%	6	22%	3	11%	1	4%
TGI Com VI	6	30%	4	33%	5	38%	3	25%
TGI Koulikoro	5	18%	6	24%	5	28%	6	24%
TGI Kati	9	69%	18	200%	6	67%	9	100%
TGI Koutiala	7	39%	7	88%	9	69%	5	63%
TGI Mopti	6	67%	9	69%	5	50%	8	62%
TGI Kayes	6	46%	11	183%	6	120%	11	183%
TI Bougouni	2	20%	5	1%	2	1%	4	1%

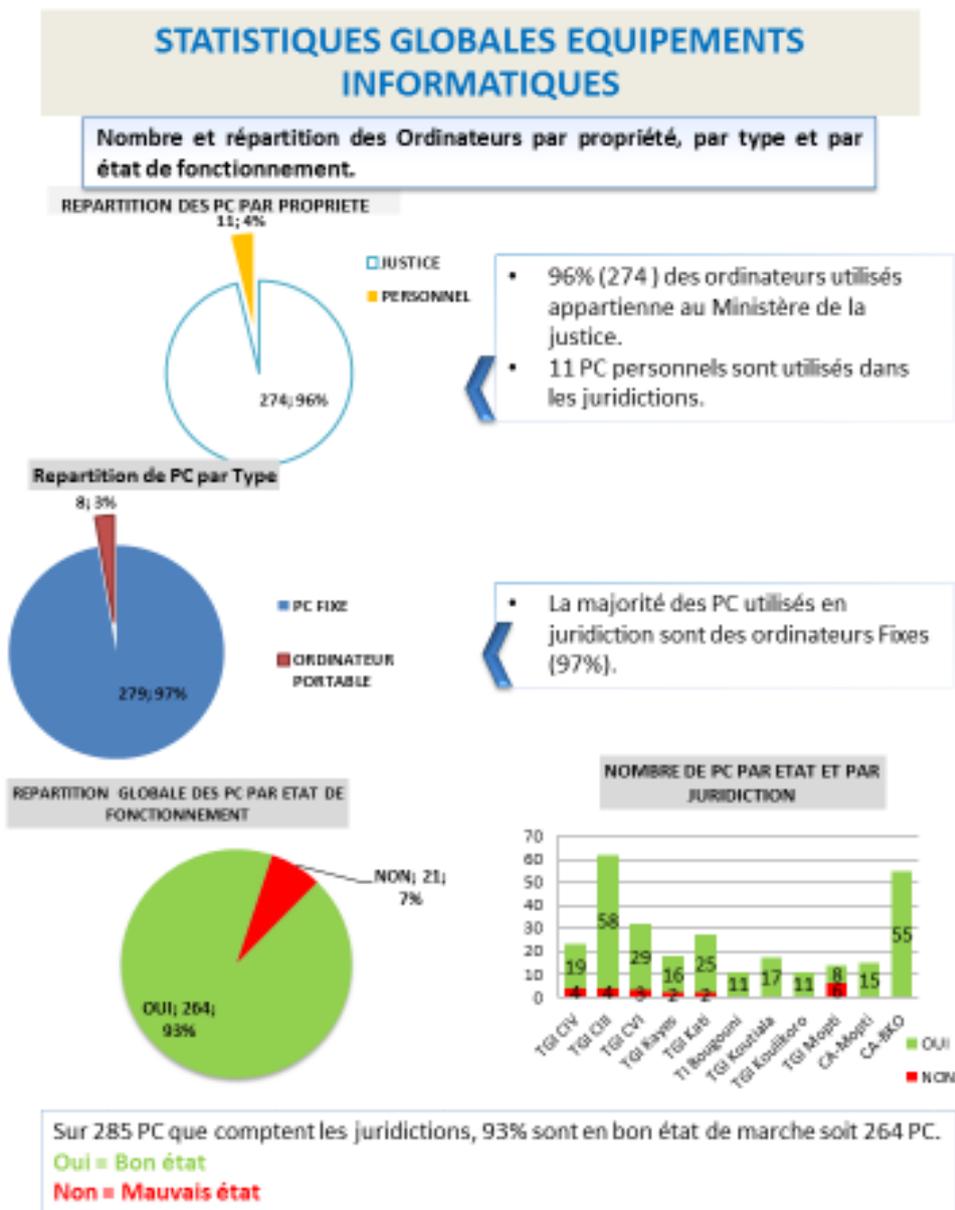
Figure 10 : Pourcentage de bureaux équipés d'ordinateurs et d'imprimantes par juridiction



B. Approche qualitative

Il était important de mesurer la qualité des équipements et matériels informatiques et bureautiques, pour déterminer les conditions dans lesquelles les magistrats et les autres agents travaillent et s'ils peuvent faire face au flux judiciaire à traiter.

Figure 11 : état des équipements disponibles dans les juridictions évaluées



La quasi-totalité des ordinateurs utilisés dans les juridictions est la propriété de l'Etat et doit être gérée et entretenue comme telle. 3% des ordinateurs sont des portables et sont des ordinateurs personnels, soit 8 sur les 287 ordinateurs recensés. Cela montre l'importance du parc à entretenir directement par l'Etat.

Au demeurant, sur l'ensemble des ordinateurs se trouvant dans les juridictions, 264 postes (soit 93%) sont en bon état de fonctionnement. De façon générale, les ordinateurs sont donc plutôt bien entretenus.

Cette situation interroge lorsqu'on sait que les *factums* sont rédigés tardivement ou pas du tout : l'état des ordinateurs n'est sans doute pas la cause première des délais dans la production des jugements ou autres documents judiciaires.

Figure 12 : images de bureaux, équipements et espace public



CHAPITRE II : LES RESSOURCES HUMAINES EN JURIDICTIONS

On trouve dans les juridictions trois catégories de personnel :

- les magistrats qui relèvent du statut défini par l'article 82 de la Constitution du 25 février 1992 et par la loi n°02-054 du 16 décembre 2002 portant statut de la magistrature ;
- les greffiers, catégorie qui se subdivise entre d'une part, les greffiers en chef et les greffiers, et d'autre part, les secrétaires des greffes et parquets, conformément au statut prévu par l'ordonnance n°05-014/P-RM du 22 mars 2005 portant statut du personnel du cadre des greffes et secrétaires des greffes et parquets ;
- le personnel administratif et de soutien : secrétaires de direction, archivistes, standardistes, contrôleurs des finances, adjoints d'administration, aide-documentalistes, etc.

La cartographie des effectifs magistrats et non magistrats tirées de l'évaluation des juridictions permet d'une part de comparer les données de terrain avec celles de l'administration centrale, d'autre part d'analyser différentes données relatives au niveau d'études, au genre et à l'ancienneté des agents rencontrés.

Par ailleurs, on a calculé par juridiction quelques ratios mettant en rapport la nature et le volume des contentieux traités et, en regard, les moyens déployés en termes de ressources humaines.

I. LES EFFECTIFS

A. La répartition des effectifs est marquée par les pesanteurs historiques et corporatives

Dans les onze juridictions évaluées, on dénombre au total 456 agents dont 181 magistrats (soit 39% de l'effectif total) et 275 non magistrats (61%).

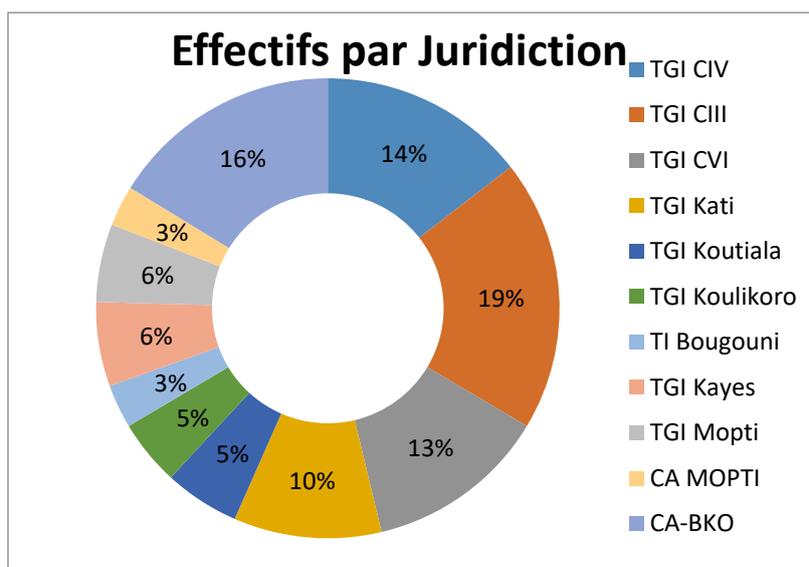
Un premier ratio découle de ces données : sur l'échantillon évalué, on compte 1,5 agents non magistrat (greffiers et personnel d'appui) pour un magistrat. Il est permis de se demander si un tel ratio se justifie dans un système où la ressource salariale est rare et les espaces disponibles limités.

Ce personnel se répartit comme suit, en valeur absolue et en valeur relative au nombre de jugements rendus au pénal et au civil en 2015 :

Tableau 8 : répartition de l'effectif total et activité comparée des 11 juridictions évaluées

Juridictions (données année pleine 2015)	Effectif total (a)	Nombre jugements au civil (b)	Ratio (b) / (a)	Nombre jugements au pénal (c)	Ratio (c) / (a)
Cour d'Appel de Mopti	13	80	6,2	38	2,9
Cour d'Appel de Bamako	74	1054	14,2	654	8,8
Moyenne Cours d'appel	43,5	567,0	10,2	346,0	5,9
TGI commune III Bamako	87	1742	20,0	580	6,7
TGI commune IV Bamako	66	1110	16,8	682	10,3
TGI commune VI Bamako	58	2554	44,0	819	14,1
TGI Kayes	27	588	21,8	599	22,2
TGI Kati	47	817	17,4	889	18,9
TGI Koulikoro	21	169	8,0	163	7,8
TGI Koutiala	24	376	15,7	313	13,0
TGI Mopti	25	408	16,3	201	8,0
Moyenne TGI	44,4	970,5	20,0	530,8	12,6
TI Bougouni	14	133	9,5	230	16,4
Total général	456	9031	19,8	5168	11,3
Moyenne générale	41,5	821,0	1,8	469,8	1,0

Figure 13 : répartition comparée des effectifs des 11 juridictions évaluées



Juridictions	Effectifs Juridiction
TGI CIV	66
TGI CIII	87
TGI CVI	58
TGI Kati	47
TGI Koutiala	24
TGI Koulikoro	21
TI Bougouni	14
TGI Kayes	27
TGI Mopti	25
CA MOPTI	13
CA-BKO	74

Site historique de la justice au Mali, le TGI de la Commune III à Bamako capte à lui seul près de 20% des effectifs de l'échantillon, soit largement plus que le TGI de la Commune IV ou même que la Cour d'appel de Bamako. Il y a certainement lieu de s'interroger sur la pertinence d'une répartition aussi déséquilibrée des emplois dans la capitale, alors que la ressource humaine est globalement insuffisante.

B. La répartition des magistrats est déséquilibrée

Au plan national, l'effectif en magistrats est de 581 dont 518 hommes, soit 89%, et 63 femmes soit 11% de l'effectif total. Ceci correspond à une masse salariale importante pour le MJDH :

Tableau 9 : masse salariale totale et moyenne du corps des magistrats

	Salaire mensuel total du corps	Valeur du traitement mensuel moyen par magistrat	Salaire annuel total du corps
Pour 581 magistrats	362 940 474,4 FCFA	624 682,4 FCFA ¹³	4 355 285 693 FCFA

En attendant la mise en œuvre de la nouvelle carte judiciaire, qui prévoit notamment la collégialité dans les tribunaux de grande Instance, c'est dans les juridictions du District de Bamako que se constate la plus forte proportion de magistrats. Cet état de fait a entraîné la sur occupation de certains bureaux notamment aux tribunaux de grande instance des communes IV et VI. (4 à 5 magistrats dans un seul bureau). Le nombre de magistrats (Siège et Parquet) dans les tribunaux de grande instance de Bamako, varie de 20 à 28 magistrats, avec en moyenne 9 magistrats de parquets pour 16 juges au Siège.

A l'inverse, certaines juridictions de l'intérieur manquent de magistrats. La Cour d'appel de Mopti, dont la compétence territoriale s'étend sur quatre régions (Mopti, Gao, Tombouctou, Kidal), ne compte que 5 conseillers et aucun substitut général. Le tribunal de grande instance de Koulikoro ne dispose quant à lui que d'un seul juge d'instruction.

Ces données se confirment si on rapporte l'activité des juridictions concernées en année pleine, au civil et au pénal, à leur effectif complet de magistrats :

¹³ Ce montant correspond en réalité au coût global de la rétribution complète d'un magistrat : salaire, cotisations, charges sociales et retraite comprise.

Tableau 10 : activités et effectifs de magistrats comparés des II juridictions évaluées

Juridictions (données année pleine 2015)	Effectif total magistrats (a)	Nombre jugements au civil (b)	Ratio (b) / (a)	Nombre jugements au pénal (c)	Ratio (c) / (a)
Cour d'Appel de Mopti	8	80	10,0	38	4,8
Cour d'Appel de Bamako	30	1054	35,1	654	21,8
Moyenne Cours d'appel	19,0	567,0	22,6	346,0	13,3
TGI commune III Bamako	27	1742	64,5	580	21,5
TGI commune IV Bamako	20	1110	55,5	682	34,1
TGI commune VI Bamako	28	2554	91,2	819	29,3
TGI Kayes	13	588	45,2	599	46,1
TGI Kati	18	817	45,4	889	49,4
TGI Koulikoro	9	169	18,8	163	18,1
TGI Koutiala	13	376	28,9	313	24,1
TGI Mopti	10	408	40,8	201	20,1
Moyenne TGI	17,3	970,5	48,8	530,8	30,3
TI Bougouni	5	133	26,6	230	46,0
Total général	181	9031	49,9	5168	28,6
Moyenne générale	16,5	821,0	4,5	469,8	2,6

Les 181 magistrats des II juridictions évaluées se répartissent comme suit :

Tableau 11 : effectifs comparés au Siège et au Parquet des 11 juridictions évaluées

Juridictions	Siège et instruction	Parquet	Ratio Siège / Parquet
Cour d'Appel de Mopti	6	2	3,0
Cour d'Appel de Bamako	21	9	2,3
Moyenne Cours d'appel	13,5	5,5	2,4
TGI commune III Bamako	18	9	2,0
TGI commune IV Bamako	13	7	1,8
TGI commune VI Bamako	17	11	1,5
TGI Kayes	8	5	1,6
TGI Kati	13	5	2,6
TGI Koulikoro	6	3	2,0
TGI Koutiala	6	7	0,8
TGI Mopti	7	3	2,3
Moyenne TGI	11	6,2	1,7
TI Bougouni	3	2	1,5
Total	118	63	1,9
Moyenne générale	10,7	5,7	1,8

Si l'on admet que le ratio entre magistrats du Siège et magistrats du Parquet devrait être supérieur ou égal à 2,4¹⁴ - ce qui est la moyenne constatée dans les Cours d'appel - on aboutit à la conclusion que le ministère public est surreprésenté dans la plupart des juridictions évaluées, à l'exception peut-être du TGI de la Commune VI à Bamako qui a la particularité d'héberger le Parquet spécialisé dans la répression des crimes organisés, du terrorisme et du grand banditisme.

¹⁴ C'est-à-dire que pour une juridiction considérée, on compte au moins 2,4 magistrats du Siège, y compris à l'Instruction, pour un magistrat du Parquet.

De fait, le nombre de dossiers à instruire ou à juger, tout comme celui des arriérés de production de *factums* par les magistrats du Siègre, sont certainement les signes d'un sous-effectif chronique de ces derniers par rapport à ceux du Parquet. Dans nombre de juridictions, l'évaluation a montré des cabinets d'instruction submergés et des retards dans la production des jugements, ce qui laisse à penser que les magistrats du Siègre sont insuffisamment nombreux.

Ceci est d'autant plus vrai que jusqu'à présent, la collégialité dans les formations de jugement en première instance, pourtant expressément prévue par l'article 30 de la loi n°2011-037 du 15 Juillet 2011 relative à l'organisation judiciaire, n'a toujours pas pu être instaurée. Il y a là un vice de forme probable qui pose la question de la légalité, en la forme, des jugements actuellement rendus par les tribunaux de grande instance du pays.

L'homothétie qui prévaut entre effectifs au Siègre et effectifs au Parquet se vérifie dans toutes les juridictions de l'échantillon :

Figure 14 : répartition des effectifs du Siègre des 11 juridictions évaluées

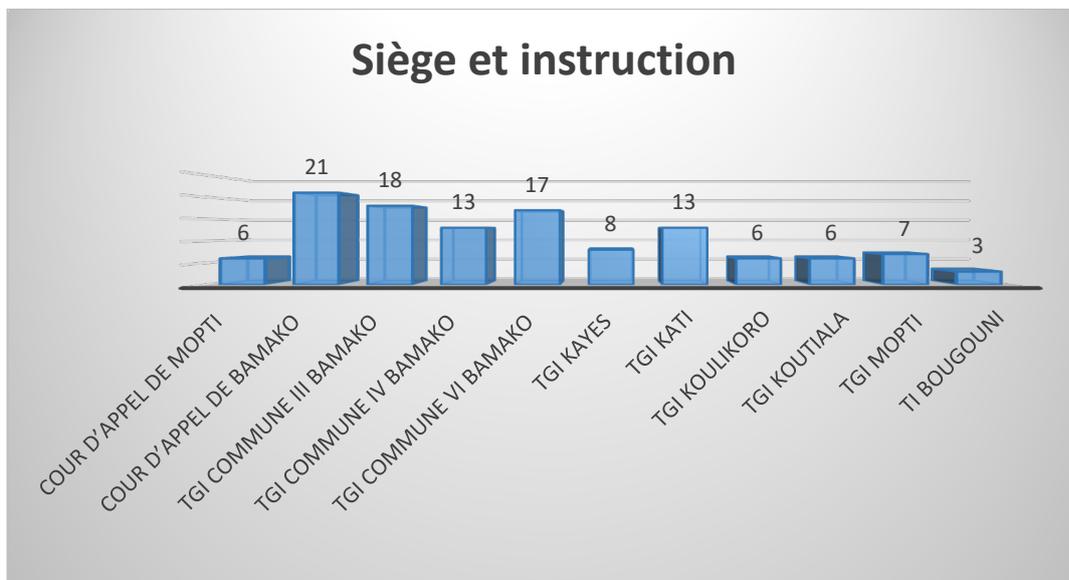
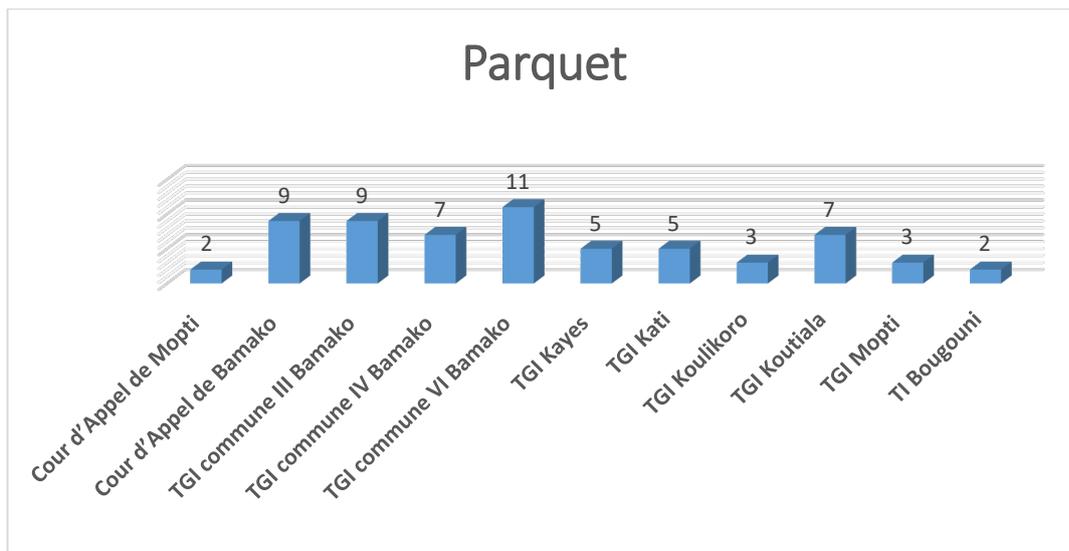


Figure 15 : répartition des effectifs du Parquet des 11 juridictions évaluées



L'examen des deux figures qui précèdent confirme la corrélation existante entre effectifs au Siège et effectifs au Parquet. Le TGI de la commune VI à Bamako est bien dans une situation particulière (14% des effectifs du Siège et 18% des effectifs du Parquet) compte tenu de la présence d'un Parquet spécialisé dans la répression de la grande délinquance.

Sous réserve de circonstances particulières – telle la situation spécifique du TGI de la Commune VI à Bamako – l'exploitation des données recueillies dans les 11 juridictions de l'échantillon conduit à conclure à une répartition déséquilibrée des effectifs entre magistrats du Siège – Présidents, vice-présidents, conseillers, assesseurs, juges d'instruction – et magistrats du Parquet – Procureurs et substituts.

C. Personnel de greffe et de Parquet: une ressource insuffisante et mal mobilisée

Sur l'ensemble du Ministère de la justice et des Droits de l'Homme, le corps des greffiers en chef compte au total 57 agents et celui des greffiers 244 agents. Ceci correspond à une masse salariale conséquente :

Tableau 12 : masse salariale des corps de greffiers

	Salaire mensuel total du corps	Salaire mensuel moyen par greffier	Salaire annuel total du corps
Pour 244 greffiers	41 528 800 FCFA	170 200 FCFA	498 345 600 FCFA
Pour 57 greffiers en chef	13 748 400 FCFA	241 200 FCFA	164 980 800 FCFA
Totaux	55 277 200 FCFA	411 400 FCFA	663 326 400 FCFA

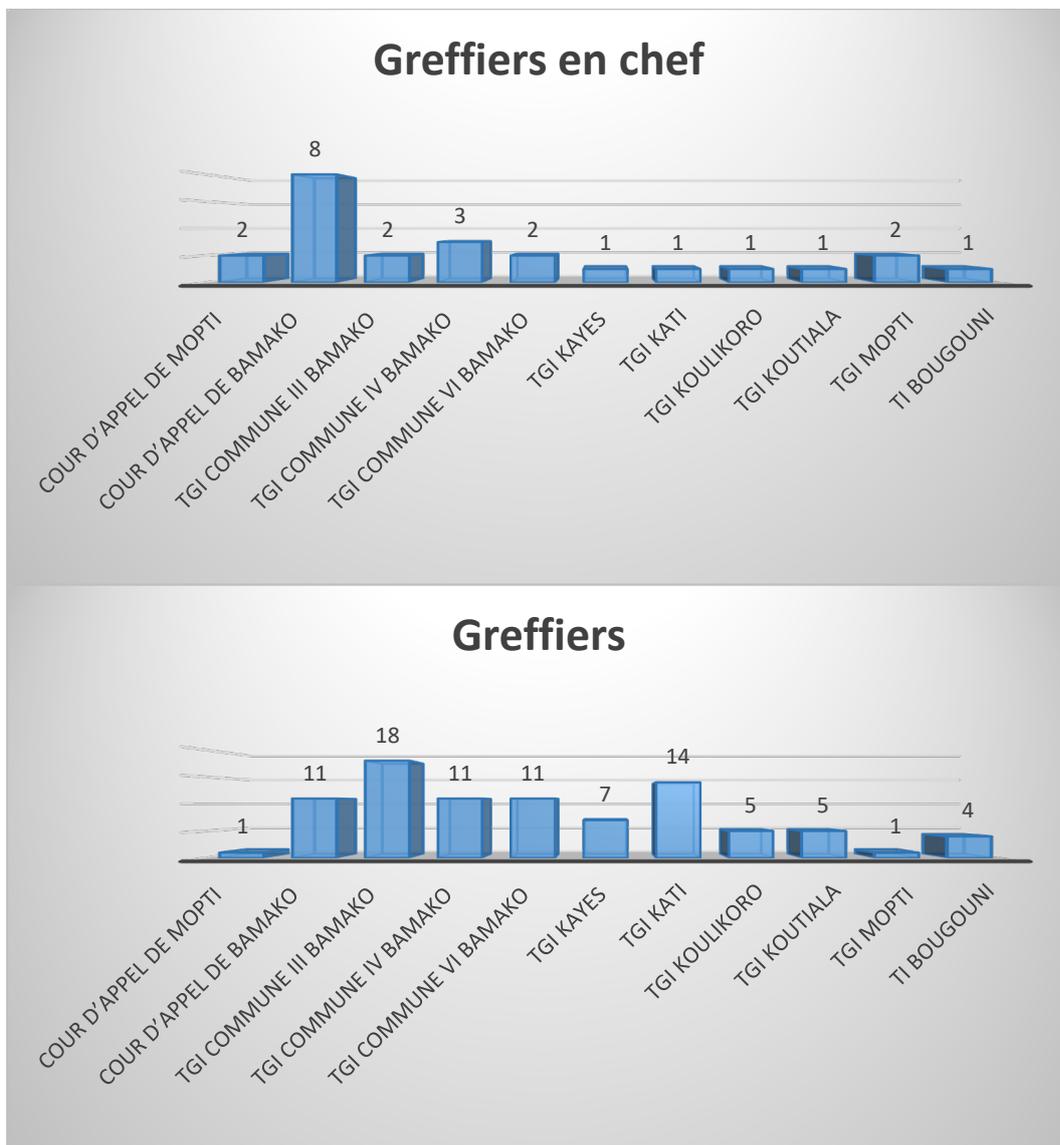
Pour les 11 juridictions évaluées, on trouve 24 greffiers en chef, 88 greffiers et 49 secrétaires de greffes.

L'insuffisance des effectifs, leur répartition inadéquate et l'emploi peu performant des corps de greffiers constituent un goulot d'étranglement majeur de la gestion des ressources humaines du Ministère de la justice et dans le rendement des juridictions.

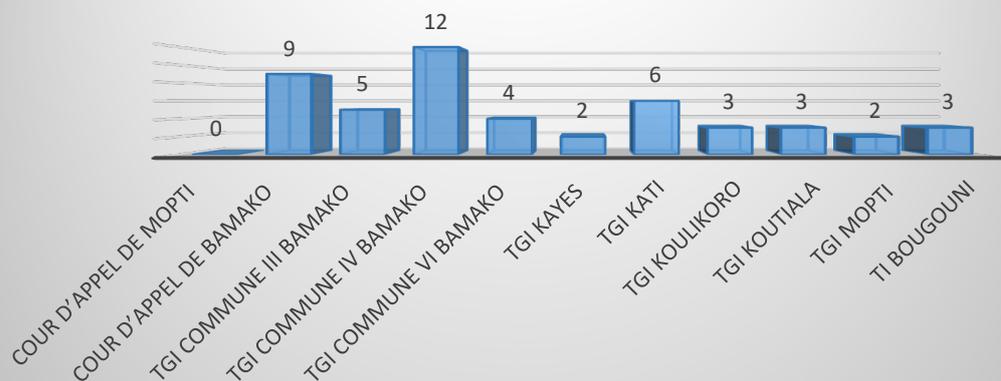
Tableau 13 : répartition du personnel de greffe dans l'échantillon

Juridictions	Greffiers en chef	Greffiers	Secrétaires de greffe et Parquet	Totaux
Cour d'Appel de Mopti	2	1	0	3
Cour d'Appel de Bamako	8	11	9	28
Moyenne Cours d'appel	5	6	4,5	15,5
TGI commune III Bamako	2	18	5	25
TGI commune IV Bamako	3	11	12	26
TGI commune VI Bamako	2	11	4	17
TGI Kayes	1	7	2	10
TGI Kati	1	14	6	21
TGI Koulikoro	1	5	3	9
TGI Koutiala	1	5	3	9
TGI Mopti	2	1	2	5
Moyennes TGI	1,625	9	4,625	15,25
TI Bougouni	1	4	3	8
Total	24	88	49	161

Figure 16 : répartition des greffiers en chef, greffiers et secrétaire de greffes des 11 juridictions évaluées



Secrétaires de greffe et parquet



Si l'on rapporte les effectifs des greffes à l'activité des juridictions, le déséquilibre est encore plus flagrant :

Tableau 14 : rapport du volume d'activités au nombre de greffiers par juridiction

Juridictions (données année pleine 2015)	Effectif total greffiers (a)	Nombre jugements au civil (b)	Ratio (b) / (a)	Nombre jugements au pénal (c)	Ratio (c) / (a)
Cour d'Appel de Mopti	3,0	80,0	26,7	38,0	12,7
Cour d'Appel de Bamako	19,0	1 054,0	55,5	654,0	34,4
Moyenne Cours d'appel	11,0	567,0	41,1	346,0	23,6
TGI commune III Bamako	25,0	1 742,0	69,7	580,0	23,2
TGI commune IV Bamako	14,0	1 110,0	79,3	682,0	48,7
TGI commune VI Bamako	12,0	2 554,0	212,8	819,0	68,3
TGI Kayes	8,0	588,0	73,5	599,0	74,9
TGI Kati	15,0	817,0	54,5	889,0	59,3
TGI Koulikoro	6,0	169,0	28,2	163,0	27,2
TGI Koutiala	6,0	376,0	62,7	313,0	52,2
TGI Mopti	3,0	408,0	136,0	201,0	67,0
Moyenne TGI	11,1	970,5	89,6	530,8	52,6
TI Bougouni	5,0	133,0	26,6	230,0	46,0
Total général	116,0	9 031,0	/	5 168,0	/
Moyenne générale	11,1	889,8	79,9	493,8	46,8

Par rapport aux moyennes nationales constatées – soit par greffier et par an : 79,9 jugements au civil et 46,8 jugements au pénal – les greffiers sont à l'évidence débordés au TGI de la Commune VI à Bamako (212 jugements au civil par an) ou à Kayes (75 jugements au pénal par an). Ils sont en revanche apparemment désœuvrés au TGI de la Commune III à Bamako (23 jugements au pénal par an), au TGI de Koulikoro (28 jugements au civil par an) et dans les Cours d'appel (en moyenne, 41 jugements au civil et 24 jugements au pénal, pour toute une année).

La distribution du personnel greffier mérite sans aucun doute d'être revue, pour renforcer sans délais les juridictions qui ploient sous la charge.

Tableau 15 : rapport nombre de magistrats par le nombre de personnel de greffe (greffiers en chef et greffiers)

Juridictions	Nombre de magistrats	Nb de greffiers et greffiers chef	nb greffiers / nb magistrats
Cour d'Appel de Mopti	8	3	0,4
Cour d'Appel de Bamako	30	19	0,6
Moyenne C.A.	19	11	0,6
TGI Commune III	27	20	0,7
TGI Commune IV	20	14	0,7
TGI Commune VI	28	13	0,5
TGI Koulikoro	13	8	0,6
TGI Kati	18	15	0,8
TGI Kayes	9	6	0,7
TGI Koutiala	13	6	0,5
TGI Mopti	10	3	0,3
Moyenne TGI	17,3	10,5	0,6
TI Bougouni	5	5	1,0
Total	181	112	0,6

Le constat est à peu près le même s'agissant du ratio greffiers par magistrats. Si l'on admet que la moyenne nationale constatée, soit 0,6 greffier pour un magistrat, est acceptable, alors les

TGI de Mopti, Bamako Commune VI et de Koutiala sont insuffisamment pourvus en greffiers. C'est sans doute une des raisons pour lesquelles on trouve tant de stagiaires de longue durée au TGI de la Commune VI¹⁵.

En revanche, les TGI de Kati et de Bamako Communes III et IV sont probablement sur-dotés en personnel de greffe. Le tropisme de la ville capitale ou de sa proximité n'y sont sans doute pas étrangers.

D. Le personnel d'appui et les stagiaires

Ce personnel est composé d'attachés d'administration, informaticiens, agents administratifs, archivistes, secrétaires, standardistes, chauffeurs, gardiens, plantons, agents d'entretien... On ne trouve en revanche dans les juridictions ni régisseur, ni administrateur.

Ce personnel joue un rôle important pour le fonctionnement des juridictions, notamment aux archives, dans les services d'accueil et d'orientation, au courrier. Comme pour les greffiers, il est intéressant de rapporter son effectif à celui des magistrats en soutien desquels ils agissent.

Tableau 16 : ratio effectifs d'appui et effectifs de magistrats dans les 11 juridictions évaluées

Juridictions	Nb de magistrats	Nb personnels d'appui	Nb pers appui / nb magistrats
Cour d'Appel de Bamako	30	16	0,5
Cour d'Appel de Mopti	8	2	0,3
Moyenne Cours d'appel	19	9	0,5
TGI commune III Bamako	27	19	0,7
TGI commune IV Bamako	20	20	1,0
TGI commune VI Bamako	28	15	0,5
TGI Kayes	9	4	0,4
TGI Kati	18	10	0,6

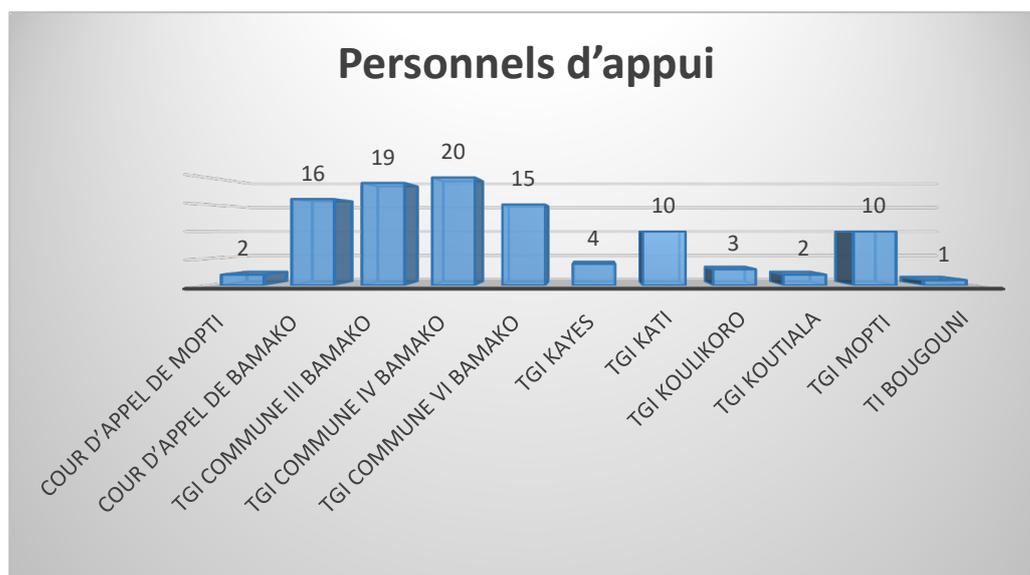
¹⁵ Cf. *infra*.

TGI Koulikoro	13	3	0,2
TGI Koutiala	13	2	0,2
TGI Mopti	10	10	1,0
Moyennes TGI	17,3	10,375	0,6
TI Bougouni	5	1	0,2
Total	217,3	102	0,5

Comme pour les greffiers, le tropisme du personnel d'appui pour la capitale est caractérisé, notamment au TGI de la commune IV où il se trouve autant de personnel d'appui que de magistrats. En revanche, en régions, le ratio tombe bas, même à la Cour d'appel de Mopti.

Il n'est pas certain par ailleurs que le ratio de 0,5 agents de soutien pour un magistrat constaté à l'échelle nationale soit justifié, à l'heure où les tâches devraient être de plus en plus dématérialisées et où l'espace manque dans les juridictions.

Figure 17 : répartition du personnel d'appui dans les 11 juridictions évaluées



Il faut également signaler la présence de nombreux stagiaires dans les juridictions. Ces stagiaires ont entre 23 et 30 ans et sont majoritairement détenteurs d'une maîtrise en Droit. Le plus souvent, ils sont encadrés par des greffiers moins diplômés qu'eux.

La plupart de ces stagiaires ont débuté leur stage « sous couvert » de la recommandation d'un agent du ministère ou de la juridiction. Dans quelques cas, les stages ont débuté via un contrat « APEJ » (agence pour la promotion de l'emploi des jeunes) ou via une « fiche de stage de la faculté ». Ces stages APEJ ou des facultés sont en principe autorisés par la DNAJ. Mais tous

durent au-delà de la durée prévue par les conventions de stage. Des attestations sont délivrées aux stagiaires à l'issue de leur stage.

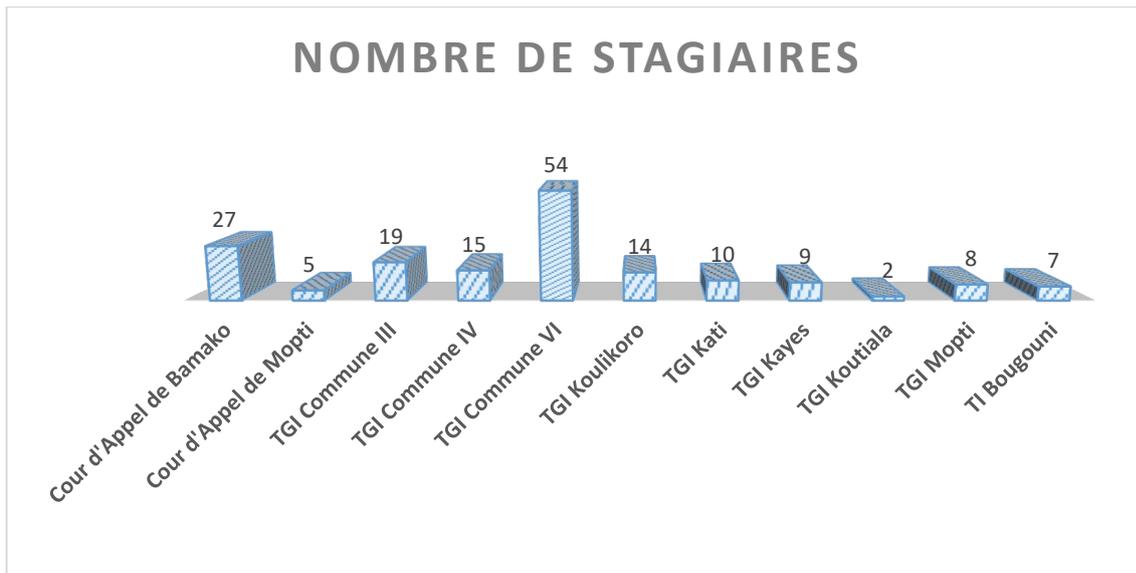
Au sein des greffes, ces stagiaires assurent diverses fonctions qui incombent normalement aux greffiers, par exemple la délivrance des certificats de nationalité et des casiers judiciaires. Il est anormal que de tels actes authentiques soient préparés voire délivrés par des agents qui n'ont pas la qualité pour ce faire.

Pour ces stagiaires, qui sont souvent là depuis 2 ou 3 ans voire plus, cette précarité vaut mieux que le chômage. Pour subsister, ils reçoivent de loin en loin des subsides versés de la main à la main par leur superviseur ou par le greffier en chef, ce qui est en soi irrégulier. Mais en outre, il est fréquent qu'ils demandent et obtiennent des justiciables des « pourboires » ou même des rémunérations pour rendre le service demandé. Ceci se fait en sus des tarifs prévus par les décrets n°95-2011 relatif aux frais des instances civiles et commerciales et n°95-255 relatif aux frais des instances pénales, l'un et l'autre du 30 juin 1995. C'est donc un abus qui contribue à déconsidérer l'institution judiciaire.

Tableau 17 : effectif de stagiaires dans les 11 juridictions évaluées

Juridictions	Nombre de stagiaires	Ancienneté moyenne en stage
Cour d'Appel de Bamako	27	1,29
Cour d'Appel de Mopti	5	1
TGI Commune III	19	1,38
TGI Commune IV	15	1,53
TGI Commune VI	54	1,4
TGI Koulikoro	14	1
TGI Kati	10	1,6
TGI Kayes	9	2,62
TGI Koutiala	2	1
TGI Mopti	8	1,25
TI Bougouni	7	1,87
Total	170	1,44

Figure 18 : répartition de la population de stagiaires dans les 11 juridictions évaluées



La condition actuelle faite aux stagiaires est professionnellement, socialement, juridiquement et humainement indéfendable. Dans le cadre de la création envisagée par le Ministre de la justice de postes d'agents de médiation, d'agents d'accueil et d'information ou même d'auxiliaires de justice, une attention particulière devrait être donnée à cet état de fait en vue de le résorber pour offrir une condition décente à ces jeunes gens et faire cesser les irrégularités nombreuses qu'il engendre.

Avec 32% des stagiaires, soit 54 jeunes gens et jeunes filles maintenus dans la précarité et l'à-peu-près, le TGI de la commune VI présente une situation particulièrement anormale et dommageable pour l'image de la juridiction, pour la régularité de ses actes et pour la condition sociale de ces stagiaires au long Cours. Elle devrait être résorbée sans tarder.

E. Les limites à la gestion par la DNAJ des effectifs en juridictions

En application de l'article 2 de la loi n°2011-039 du 15 Juillet 2011 portant création de la DNAJ, cette direction cette direction d'administration centrale a notamment pour mission de gérer le personnel magistrat et non magistrat du Ministère de la justice et des droits de l'Homme, à l'administration centrale et dans les juridictions. A cette fin, elle dispose d'une base de données et d'archives concernant tout le personnel du MJDH, pour suivre leur carrière, proposer leur mutation et mesurer leur performance.

En réalité, les données relevées *in situ* lors de la mission d'évaluation ont montré des écarts notables entre la situation connue de la DNAJ et la réalité des ressources humaines en juridictions. En croisant les données relatives aux effectifs détenues à la DNAJ et la situation

constatée dans les 11 juridictions évaluées, on remarque un écart significatif entre les données théoriques et la réalité en juridictions.

Tableau 18 : écarts entre les informations relatives au personnel détenues à la DNAJ et en juridictions

Statut du personnel	Nombre	Situation officielle à la DNAJ	Situation effective en juridiction	Commentaire
Conseiller à la Cour d'appel	1	Officiellement en poste à la Cour d'appel	Absent à la Cour d'appel	Affecté depuis 2 ans à la Cour d'appel mais n'a pas rallié son affectation. Cette situation est connue de la DNAJ. Pas de réaction jusqu'ici
Conseiller à la Cour d'appel	1	Officiellement en poste à la Cour d'appel	Officiellement en congés jusqu'au (NC). A prolongé ses congés sans autorisation du Premier Président	La DNAJ n'a pas reçu notification de ces congés. Absence signalée par le 1 ^{er} Président. Pas de réaction jusqu'ici
Juge du siège en TGI	1	La DNAJ n'a pas reçu notification des congés	Officiellement en congés jusqu'au (NC). A prolongé ses congés sans autorisation du Président	La DNAJ n'a pas reçu notification de ces congés. Absence signalée par le Président. Pas de réaction jusqu'ici

Juge d'instruction en TGI	1	La DNAJ n'a pas reçu notification des congés	Officiellement en congés jusqu'au (NC). A prolongé ses congés sans autorisation du Président	La DNAJ n'a pas reçu notification de ces congés. Pas de réaction jusqu'ici.
Greffiers en TGI	2	Greffiers	Greffiers en chef	Leur promotion au grade de greffiers en chef n'est officiellement connue à la DNAJ
greffier en TGI	1	Ancienneté de 3 ans dans la juridiction	Ancienneté de 10 ans dans la juridiction	La présence de ce greffier dans la juridiction depuis une décennie n'est pas connue de la DNAJ
greffier en TGI	1	Ancienneté de 5 ans en juridiction	Ancienneté de 8 ans en juridiction	Ce greffier en question a fait trois ans de plus que ce qui est officiellement connu à la DNAJ
Greffiers en TGI	2	Non connus de la DNAJ	Ils ont respectivement 8 et 10 ans d'ancienneté dans la juridiction	N'existent pas dans la base de données des RH de la DNAJ
Secrétaires de greffe en TGI	2	Ne sont pas connus de la DNAJ	Ils ont respectivement 7 et 13 ans d'ancienneté en juridiction	N'existe pas dans la base des données des effectifs de la DNAJ
Secrétaire de greffe en TGI	1	Officiellement muté en juridiction	N'est pas connu de la juridiction. N'a pas pris son service dans la juridiction	Existe dans la base des données des effectifs de la DNAJ, mais ne s'est jamais présentée dans la juridiction.
Contractuels en TGI	15	Ne sont pas connus de la DNAJ	Leur ancienneté en juridiction varie entre 2 et 9 ans. Certains ne viennent jamais à la juridiction	Ces contractuels ne sont ni connus ni affectés par la DNAJ à la juridiction. Ils n'ont pas de dossiers ouverts à leurs noms à la DNAJ

NB : par souci de confidentialité, les noms des juridictions n'ont pas été mentionnés.

Ce tableau appelle deux remarques :

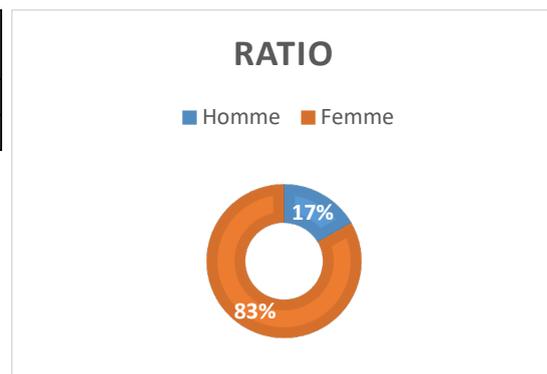
D'une part, les problèmes de cohérence entre les effectifs connus de la DNAJ et ceux constatés en juridictions concernent majoritairement le personnel non magistrat. S'agissant des magistrats, les quelques difficultés relevées résultent surtout des prolongations de congés sans autorisation de la hiérarchie. Ceci n'a rien à voir avec l'indépendance des magistrats et s'analyse purement et simplement comme un abandon de poste, et pourtant rien ne semble

entrepris pour résorber ces situations anormales (rappel à l'ordre, suspension de salaire, procédure disciplinaire...).

D'autre part, la DNAJ connaît des difficultés structurelles de maîtrise des effectifs en juridictions. Les problèmes relevés concernent essentiellement les mutations et les promotions du personnel non magistrat. La situation des agents contractuels mis à la disposition du secteur de la justice par le ministère de l'emploi et de la fonction publique semble hors de contrôle.

Figure 19 : ratio de comparaison basée sur le genre s'agissant du personnel non magistrat

Approche genre	Homme	Femme	Total
Nombre	4	20	24
Pourcentage	17%	83%	100%



S'agissant des personnels de greffe et de parquet et des contractuels ce sont les mutations des femmes qui posent problème.

Au total, force est de constater, qu'il n'y a en pratique pas de gestion intégrée et concertée des agents en juridictions entre la DNAJ et les Cours et tribunaux. Ceci s'explique par plusieurs facteurs.

En premier lieu, le manque de capacités à la DNAJ pour prescrire, suivre et contrôler les mouvements des personnels en juridictions. Avec un budget et des effectifs notoirement insuffisants, la DNAJ n'a pas la maîtrise d'une de ses attributions majeures. Avant cette collecte des données effectuée par la mission d'évaluation en mai-septembre 2016, la DNAJ n'avait entrepris aucune vérification de la réalité des effectifs en juridictions, depuis sa création en 2011. Si les mutations, promotions et autres départs en retraite sont préparés par la DNAJ pour les magistrats et le personnel de greffe, il n'existe pas d'outil de suivi de la carrière des agents. En substance, le rôle de la DNAJ se limite à celui un bureau d'enregistrement des actes concernant les agents de la justice. En l'état, elle ne peut assurer la mission de gestionnaire des ressources humaines de la justice...

En second lieu, l'absence de fonction « gestion des ressources humaines » dans les juridictions. Il est clair que les chefs de juridictions n'ont reçu ni formation, ni instructions, ni *vade-mecum* en matière de gestion des RH ; ils ne disposent d'aucun instrument de suivi ou de manuel de procédures ; ils sont réticents, par ailleurs, à incarner le rôle de chef du

personnel et à assumer la fonction de contrôle que cela implique, et toute sanction positive ou négative de la manière de servir des agents semble hors de propos. En l'état, il paraît difficile d'instaurer une gestion planifiée et normée de la performance des effectifs placés sous leur autorité.

Enfin les interférences d'autres entités dans la gestion des ressources humaines des juridictions. Lors de l'évaluation des 11 juridictions témoins, il est apparu que d'autres instances du MJDH s'ingéraient dans la gestion des effectifs du secteur judiciaire, qu'il s'agisse de magistrats ou d'autres catégories d'agents. Souvent, des mouvements des personnels – surtout de magistrats – sont faits ou défaits sans que la DNAJ n'y soit associée. Nombre de mutations ou de promotions lui échappent ainsi alors qu'elle est pourtant la direction des ressources humaines du Ministère de la justice. Indépendamment du contournement de la règle administrative qu'ils impliquent, de tels errements conduisent à s'interroger sur les possibles entorses aux lois portant statut des magistrats et attributions du Conseil supérieur de la magistrature. Enfin, c'est tout l'équilibre du système qui en est en jeu, car du coup, divers agents – magistrats, greffiers ou autres – s'estiment soutenus par d'autres instances ou personnalités de la Chancellerie ou d'ailleurs et contestent plus ou moins ouvertement l'autorité de la DNAJ, ses décisions, ses contrôles, ses rappels à la légalité.

Aucune remise en ordre de la gestion des ressources humaines en juridictions ne pourra sérieusement être envisagée si ces errements perdurent.

II. EVALUATION QUALITATIVE

A. La loi du genre n'est pas respectée

Si le personnel non magistrat est largement féminisé, y compris dans les greffes, le genre féminin reste très minoritaire dans la fonction magistrat.

Tableau 19 : répartition hommes / femmes des 3 catégories de personnel des juridictions évaluées

Juridictions	Magistrats		Greffiers et SGP		Personnel d'appui	
	Femmes / Hommes	Femmes / Hommes	Femmes / Hommes	Femmes / Hommes	Femmes / Hommes	Femmes / Hommes
Cour d'Appel de Bamako	2	28	25	3	5	11
TGI Commune III	3	24	29	12	10	9
TGI Commune IV	1	19	25	1	10	10
TGI Commune VI	4	24	14	1	8	7
TGI Koulikoro	2	7	7	2	2	1
TGI Kati	4	14	16	3	4	6
TGI Koutiala	2	11	6	3	1	1
TI Bougouni	1	4	7	1	0	1
% moyen de femmes CA Bamako	12,7%		83,2%		46,5%	
Moyenne ressort CA Bamako	2,375	16,375	16,125	3,25	5	5,75
Cour d'Appel de Mopti	0	8	2	1	1	1
TGI Mopti	0	10	4	1	5	5
% moyen de femmes CA Mopti	0,0%		75,0%		50,0%	
Moyenne ressort CA Mopti	0	9	3	1	3	3
TGI Kayes	0	13	6	4	2	2
Moyenne générale échantillon	1,7	14,7	12,8	2,9	4,4	4,9
% général de femmes dans l'échantillon	10,5%		81,5%		47,1%	

Sur les 11 Juridictions visitées, on ne trouve que 17 femmes magistrats pour 162 hommes magistrats et, en revanche, 188 femmes non magistrats pour 78 hommes non magistrats.

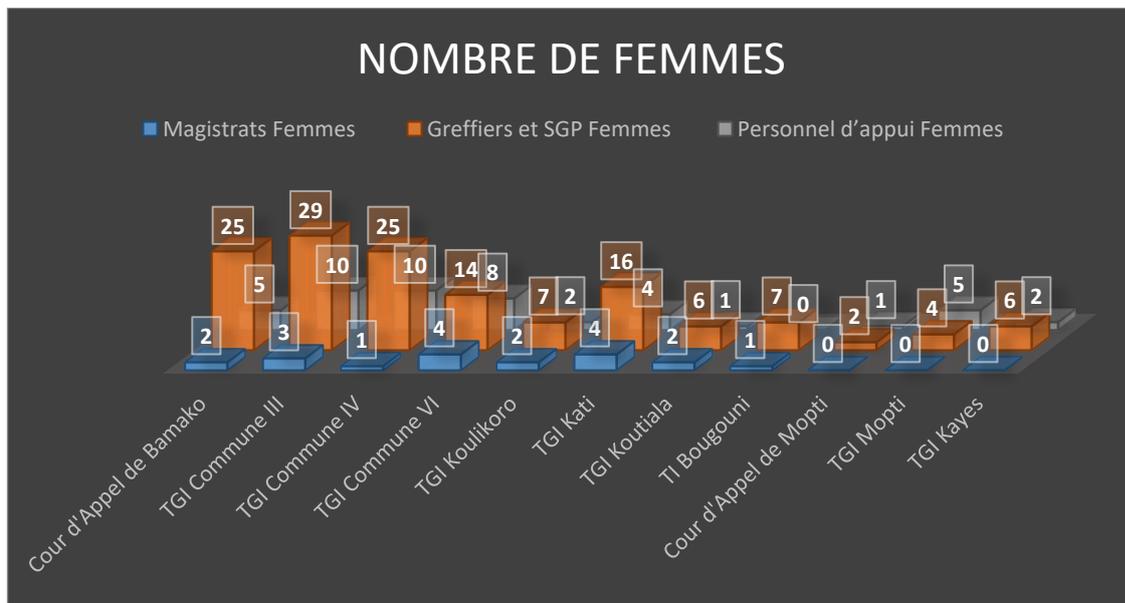
Le taux de féminisation varie en fonction du ressort des Cours d'appel. Moyen à faible dans ceux de Bamako et Kayes, il est quasiment nul dans le ressort de la Cour d'appel de Mopti. Ceci reflète des causes conjoncturelles – la situation sécuritaire actuelle dans le centre et le nord du pays rend quasiment impossible toute affectation de personnel féminin dans ces

régions – mais également structurelles, en ce sens que la position de la femme dans les sociétés traditionnelles du Gourma, de l'Oudalan ou du Sahara ne facilite pas leur insertion professionnelle dans les métiers juridiques.

A l'inverse, on relève que bon nombre de femmes greffiers ou secrétaires obtiennent leur réaffectation à Bamako pour rapprochement de conjoint. Ce qui explique, sans doute, les vacances de postes dans les juridictions excentrées et la surabondance des effectifs de greffiers et de secrétaires dans les juridictions de Bamako. Cette situation affecte sérieusement le bon fonctionnement des juridictions de l'intérieur du pays.

Globalement, sur l'ensemble de l'échantillon, les femmes représentent 78% de l'effectif. Mais elles sont cantonnées dans des fonctions d'exécution ou subalternes, avec, par exemple, 9,5% seulement de l'effectif magistrat composé de femmes.

Figure 20 : proportion de femmes magistrats et non magistrats dans les 11 juridictions évaluées



Ce cantonnement des femmes dans des postes à moindre responsabilité ou dans des tâches d'exécution se constate également dans le nombre de femmes ayant accès à des postes de responsabilité dans les juridictions, c'est-à-dire aux fonctions de Président, de Procureur ou de greffier en chef. Le tableau ci-après est éloquent.

Tableau 20 : rapport femmes/hommes des chefs des différentes unités dans les juridictions évaluées

Genre	Président/ Premier Président	Procureur Général/Procureur de la République	greffier en Chef
Femmes	0(0%)	0 (0%)	3 (27%)
Hommes	11 (100%)	11 (100%)	8 (73%)
Total	11	11	11

Ce déséquilibre patent au détriment des femmes plaide pour une application sans faille, lors des prochains recrutements de magistrats ou de greffiers en chef, des dispositions légales ayant trait à l'embauche, à raison d'un tiers au moins, d'un genre par rapport à l'autre.

B. Les qualifications sont dispersées

Tous les magistrats sont au minimum titulaires d'une maîtrise en droit et ont été formés soit par l'Institut national de formation judiciaire (INFJ) soit par l'Ecole nationale de la magistrature (ENM) en France. Certains d'entre eux ont poursuivi leurs études jusqu'au doctorat ou ont bénéficié de formations spécialisées au Mali ou à l'étranger.

Les greffiers en chef sont en principe détenteurs d'un diplôme de catégorie A. Les greffiers sont détenteurs au moins d'un brevet de techniciens deuxième partie (BT2), et les secrétaires de greffes et parquets d'un certificat d'aptitude professionnelle (CAP). En outre, tous ont en principe été formés à l'Institut National de Formation Judiciaire (INFJ).

Tableau 21 : niveau de formation générale et professionnelle du personnel de greffe des 11 juridictions évaluées

	Greffiers en chef	Greffiers	Total
Nombre de titulaires d'une maîtrise ou plus	24 (100%)	0 (0%)	24 (21,42%)
Nombre de titulaires d'une formation ECICA ou INFJ	24 (100%)	88 (100%)	112 (100%)
Nombre de titulaires d'un CAP ou d'un BT2	0 (0%)	88 (100%)	88 (78%)
Nombre de titulaires d'une formation à l'informatique	17 (70%)	80 (90%)	97 (86,6%)
Effectif total	24	88	112

NB : pourcentages exprimés en proportion à l'effectif total de greffiers ou de greffiers en chef

Le niveau de formation des agents d'appui varie entre le brevet de technicien, deuxième partie (BT2) et le Certificat d'Aptitude Professionnelle (CAP).

Enfin, on relève qu'on ne trouve aucun agent de catégorie A ou diplômé de l'enseignement supérieur qui soit en charge des questions administratives, budgétaires et comptables.

C. L'ancienneté dans le poste : un sujet sensible

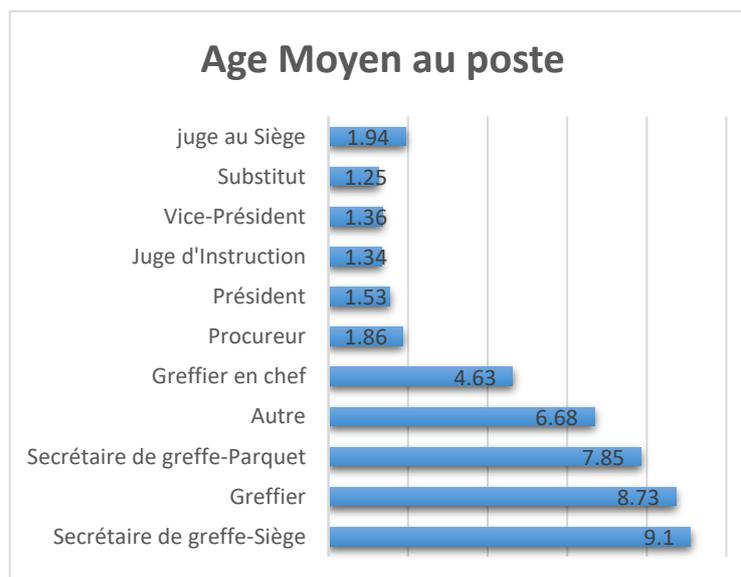
Après les deux vagues de mutations de 2014 et 2015, l'ancienneté des magistrats dans leur poste est en moyenne de 1,54 an pour la majorité des juridictions visitées. Quelques rares magistrats occupent leur poste depuis 2011 soit six ans dans le même emploi, comme relevé aux Tribunaux de Grande Instance de Kati et de Koutiala.

La mobilité des magistrats est une réalité même si elle souffre quelques exceptions notables ici ou là. Il ne faudrait pas qu'elle se systématisse ou s'accélère à un point tel que la rotation des juges du Siège ou au Parquet finisse par nuire au suivi des instances. Le statut et l'indépendance des magistrats impliquent notamment l'inamovibilité. Cette garantie à valeur constitutionnelle ne doit pas être perdue de vue.

L'ancienneté des greffiers et des secrétaires de greffes dans les juridictions est beaucoup plus longue que celle des magistrats, avec en moyenne cinq années dans le même poste. Ce *statu quo*, avec les mêmes agents aux mêmes postes pendant des années, ne permet pas d'opérer un véritable changement dans le travail et les mentalités.

Figure 21 : ancienneté moyenne dans le poste par catégorie de personnel dans les 11 juridictions évaluées

Fonction	Age Moyen au poste
Secrétaire de greffe-Siège	9,1
greffier	8,73
Secrétaire de greffe-Parquet	7,85
Autre	6,68
greffier en chef	4,63
Procureur	1,86
Président	1,53
Juge d'Instruction	1,34
Vice-Président	1,36
Substitut	1,25
juge au Siège	1,94



En regard de la mobilité élevée des magistrats, la stabilité en poste du personnel d'exécution semble excessive. Avec 8 à 9 ans dans le même emploi, les mauvaises habitudes s'enkystent, les réseaux se tissent, la résistance au changement s'accroît. D'autant plus que les « chefs » eux changent à un rythme élevé. Le regard de la DNAJ, direction en charge de la gestion des ressources humaines du Ministère de la justice, doit aussi se porter sur les corps de fonctionnaires chargés des greffes et du soutien.

D. La quasi absence de formation continue

La formation continue est pour ainsi dire inexistante même si la plupart des magistrats ont, au moins une fois, participé à un séminaire ou à un atelier de formation sur diverses thématiques. Les occasions de formation ont été le plus souvent le résultat d'initiatives ponctuelles, fréquemment du fait de partenaires au développement et jamais du fait du déroulé d'un programme de formation conçu et exécuté en application d'une politique d'ensemble de valorisation des ressources humaines. L'INFJ est singulièrement absent dans ce tableau, sauf comme prestataire ponctuel de formations conçues par d'autres.

Les magistrats rencontrés expriment pourtant de façon récurrente leurs besoins de formation dans diverses disciplines : informatique, nouvelles formes de criminalité, entraide judiciaire internationale, système juridique de l'Organisation pour l'harmonisation des droits des affaires en Afrique (l'OHADA), voies d'exécution, droits de l'Homme...

Pour le personnel non magistrat, la formation continue est également inexistante. Elle est pourtant nécessaire, non pas seulement sur des aspects théoriques – encore que des sessions périodiques de rappels des grands principes du droit et de la procédure civile ou pénale seraient sûrement bienvenues – mais surtout pour une approche pratique et rationnelle des métiers du greffe : greffe général, de l’instruction, délivrance des actes, tenues de registres, numérotation et suivi des instances, transparence financière et comptable, etc. Ainsi, tous les agents interviewés ont souhaité des formations en rapport avec leur travail notamment sur le fonctionnement et l’organisation du greffe, mais aussi des séances de recyclage ou de perfectionnement en vue d’améliorer la qualité des services. La plupart ont souhaité renouer avec le système RDJ (registre des dossiers judiciaires) qui devait conduire à informatiser les registres.

Hormis les greffiers, rares sont les agents qui ont bénéficié d’une formation. L’accent devrait être mis sur la formation du personnel non magistrat dont le rôle est important pour le bon fonctionnement d’une juridiction.

Figure 22 : nombre de formations déclarées par les agents dans les 11 juridictions évaluées

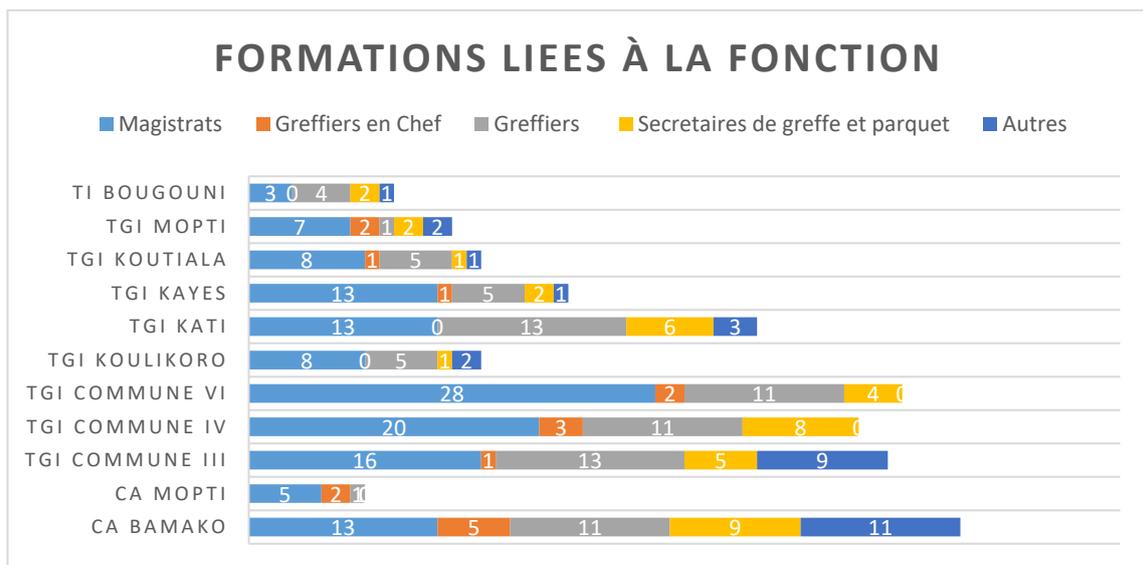
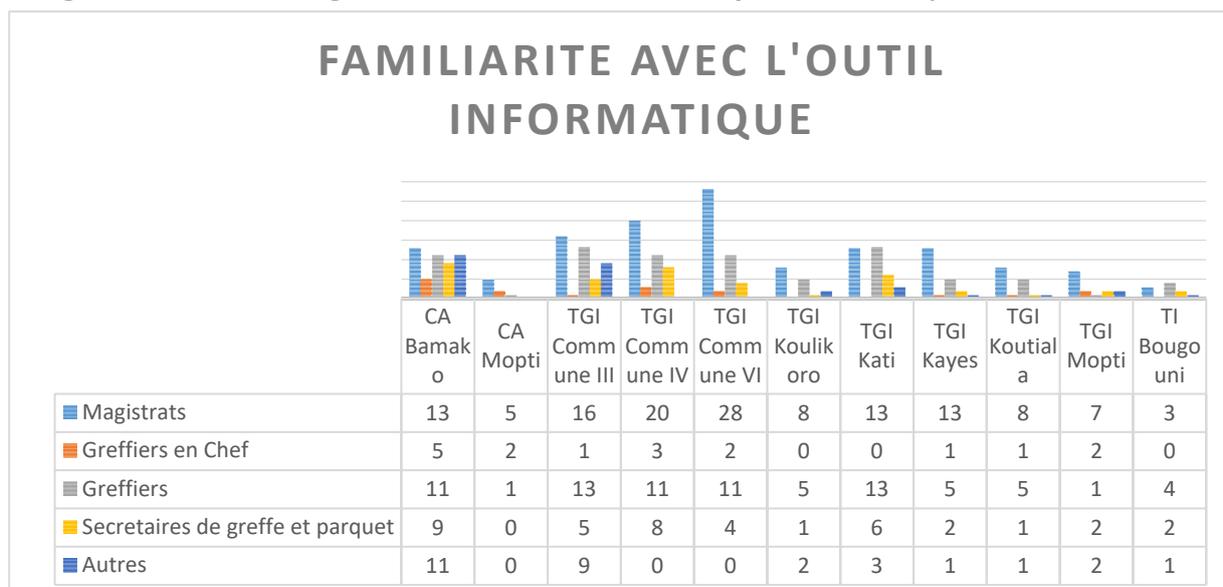


Tableau 22 : proportion d'agents ayant reçu au moins une formation au Cours de leur carrière dans les 11 juridictions évaluées

Juridictions (données 2015)	Effectif magistrats A	Formations magistrats reçues B	Ratio B/A	Effectif greffiers C	Formations greffiers reçues D	Ratio D/C	Effectif agents d'appui E	Formations agents appui reçues F	Ratio F/E	Effectif total G	Total formations reçues H	Ratio H/G
CA Mopti	8	5	63%	3	3	100%	2	0	0%	13	8	62%
CA Bamako	30	13	43%	19	16	84%	25	20	80%	74	49	66%
TGI com. III Bamako	27	16	59%	25	14	56%	35	14	40%	87	44	51%
TGI com. IV Bamako	20	20	100%	14	14	100%	32	8	25%	66	42	64%
TGI com. VI Bamako	28	28	100%	12	12	100%	18	4	22%	58	44	76%
TGI Kayes	13	13	100%	8	6	75%	6	3	50%	27	22	81%
TGI Kati	18	13	72%	15	13	87%	15	9	60%	48	35	73%
TGI Koulikoro	9	8	89%	6	5	83%	6	3	50%	21	16	76%
TGI Koutiala	13	8	62%	6	6	100%	5	2	40%	24	16	67%
TGI Mopti	10	7	70%	3	3	100%	12	4	33%	25	14	56%
TI Bougouni	5	3	60%	5	4	80%	4	3	75%	14	10	71%
Total	181	134	74%	116	96	83%	160	70	44%	457	300	66%

La plupart de magistrats se disent utilisateurs de l'outil informatique même si la majorité d'entre eux ne maîtrisent pas les logiciels les plus courants et ne disposent pas d'ordinateurs de service. Pourtant, la maîtrise de l'outil informatique serait un atout pour nombre de tâches à caractère répétitif telles : la rédaction ou la correction des *factums* ou les recherches documentaires sur la Toile.

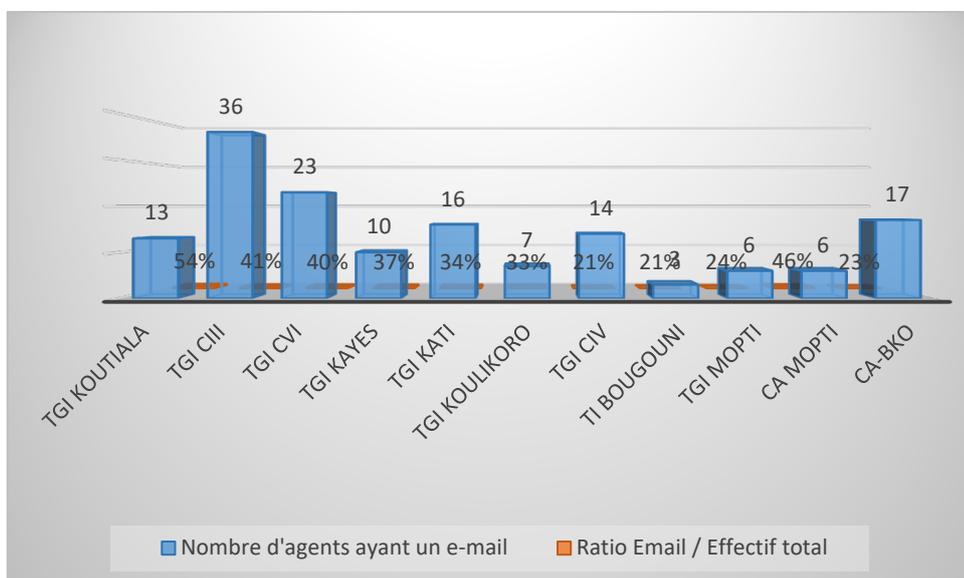
Figure 23 : nombre d'agents utilisant l'outil informatique dans les 11 juridictions évaluées



Les magistrats indiquent le plus souvent avoir la maîtrise de Word mais rares sont ceux qui maîtrisent les logiciels de traitement de données tel Excel ou de présentation de rapports tel Powerpoint. Beaucoup ne disposent pas d'une adresse email professionnel.

Figure 24: proportion du personnel disposant d'une adresse internet professionnelle dans les 11 juridictions évaluées

Juridictions	Nombre d'agents ayant un e-mail	Ratio Email / Effectif total
TGI Koutiala	13	54%
TGI CIII	36	41%
TGI CVI	23	40%
TGI Kayes	10	37%
TGI Kati	16	34%
TGI Koulikoro	7	33%
TGI CIV	14	21%
TGI Mopti	6	24%
TI Bougouni	3	21%
CA MOPTI	6	46%
CA-BKO	17	23%



Il y a clairement un très gros besoin de formation en matière informatique, à tous les niveaux du personnel en juridiction.

III. LES LIMITES DE LA GESTION DU PERSONNEL EN JURIDICTIONS

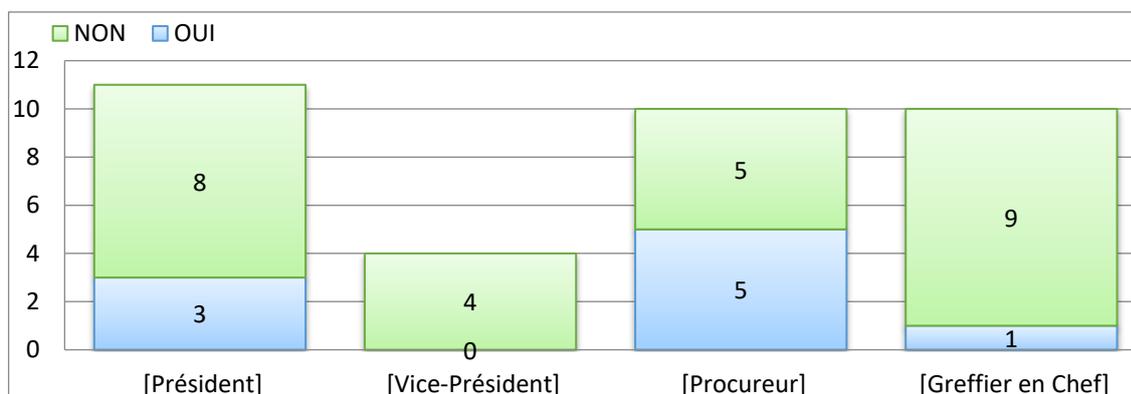
Les nombreux entretiens ouverts menés avec différentes catégories d'agents en juridictions – magistrats, greffiers, personnel d'appui, stagiaires – ont montré quelques constantes lourdes dans leurs préoccupations (citations libres) :

- il sera impossible de parvenir à une gestion saine des ressources humaines tant que la question des « stagiaires-bénévoles » n'aura pas été réglée ;
- la « remise à plat des décrets n°95-2011 relatif aux frais des instances civiles et commerciales et n°95-255 relatif aux frais des instances pénales du 30 juin 1995 » doit être entreprise sans plus tarder,
- les mutations récentes de magistrats sont critiquables, certains collègues ayant bénéficié de passe-droits ou de faveurs ;
- il faut mettre un terme aux interventions en tous genres lors des projets de nominations ou de mutations, lesquels devraient se fonder uniquement sur une évaluation objective de la performance des agents et sur les besoins réels des juridictions ;
- les greffiers en chef n'ont ni autonomie dans la gestion de leur personnel, ni responsabilité dans le suivi de leurs performances ;
- il n'existe ni fiches de poste, ni manuels de procédure, ni organigrammes, ni, le plus souvent, d'instructions ou notes de service organisant le travail en juridiction ;
- les notations ne sont pas objectives et ne sont pas discutées entre l'intéressé et le notateur ;
- les Présidents et les Procureurs, qui sont les chefs de juridictions, communiquent peu ou mal, travaillent rarement en équipe, ne partagent ni l'information ni les budgets, ne contrôlent guère le travail des uns et des autres.

Ces appréciations, pour subjectives qu'elles puissent être, révèlent par leur répétition un malaise réel et des attentes importantes dans les rangs des magistrats, au premier rang desquelles figurent les questions liées au respect du statut.

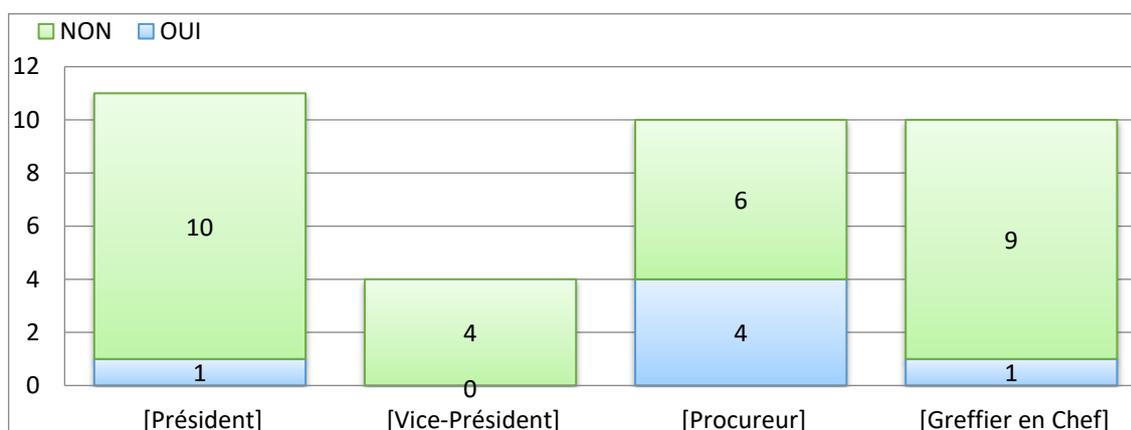
Des entretiens conduits avec les chefs de juridictions, il ressort que Présidents, Procureurs ou greffiers en chef estiment rarement qu'ils ont une quelconque autorité sur leur personnel, même en vertu des attributions que leur confèrent les lois ou les règlements.

Figure 25 : existence d'une autorité sur les agents issue des textes légaux et réglementaires dans l'opinion des chefs des 11 juridictions évaluées



Cette opinion est encore plus répandue lorsqu'il s'agit d'exercer une autorité sur les agents en vertu des procédures internes dont se serait dotée la juridiction : 90% des Présidents et des greffiers en chef et 60% des Procureurs estiment n'avoir pas d'autorité sur leur personnel à ce titre.

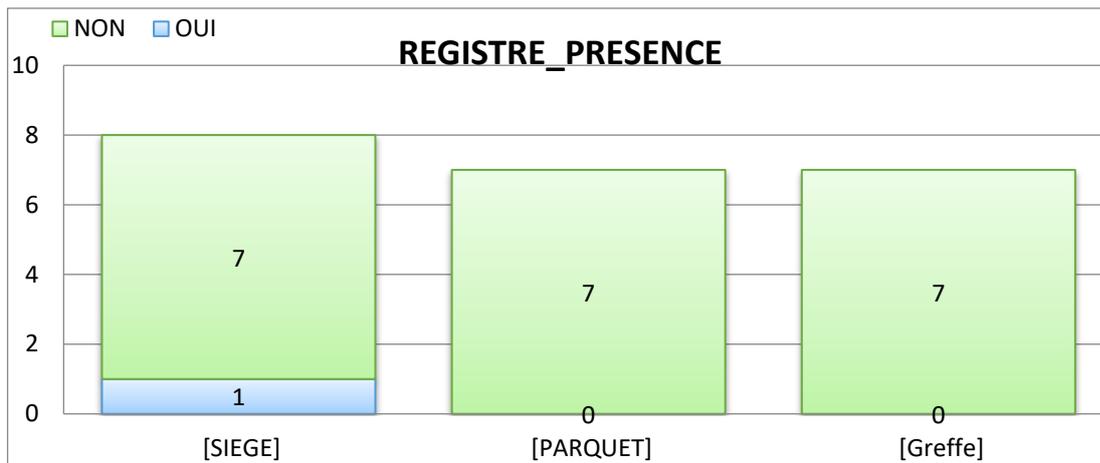
Figure 26: existence d'une autorité sur les agents issue des procédures internes selon les chefs des 11 juridictions évaluées



Du coup, le contrôle au travail est à géométrie variable. Les Présidents, les Procureurs et encore moins les greffiers en chef, ne se donnent guère les moyens de contrôler l'effectivité du travail via des procédures internes à la juridiction qu'ils dirigent.

Ainsi, il n'existe pas (sauf une seule exception) de registre de présence dans les juridictions évaluées.

Figure 27 : existence de registres de présence dans les 11 juridictions évaluées



Les absences, fréquentes, sont cependant la plupart du temps autorisées par la hiérarchie pour des motifs divers.

Figure 28 : nombre de juridictions où du personnel était absent

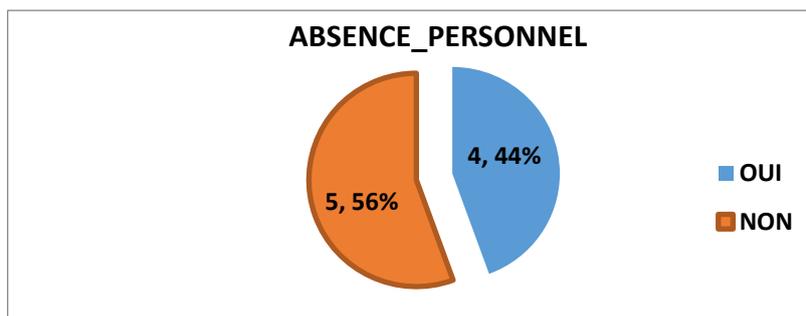
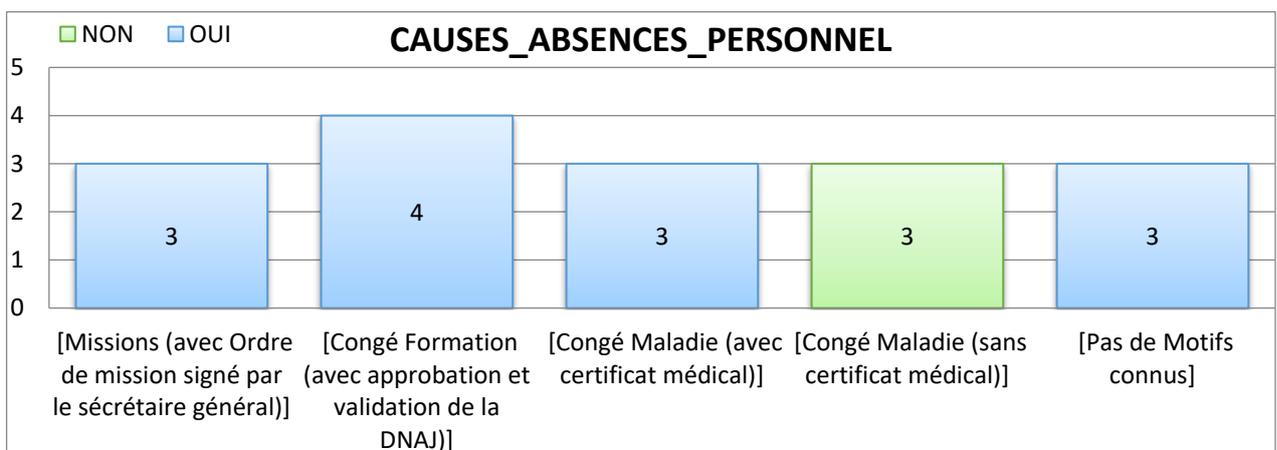
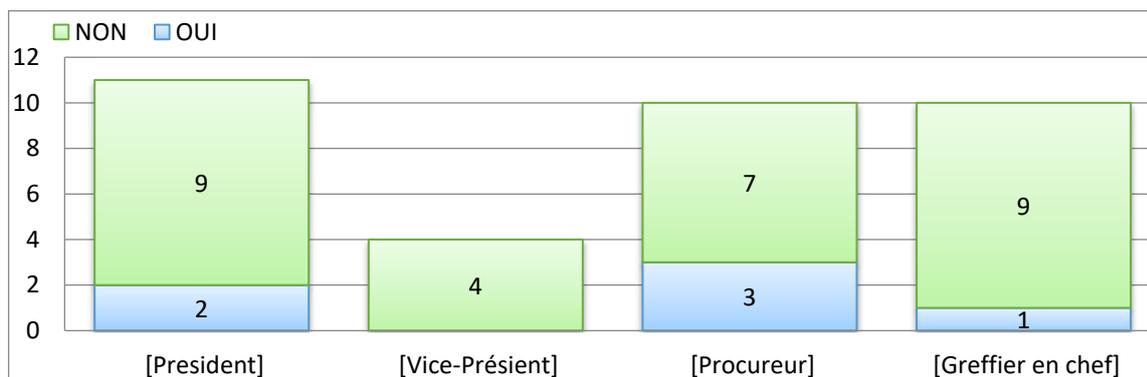


Figure 29 : motifs d'absence invoqués



Le contrôle des effectifs est faible et sans conséquence tangible. Dans diverses juridictions, surtout en province, des personnels de greffe affectés n'ont jamais rejoint leur poste sans effet sur leur rémunération ou leur carrière.

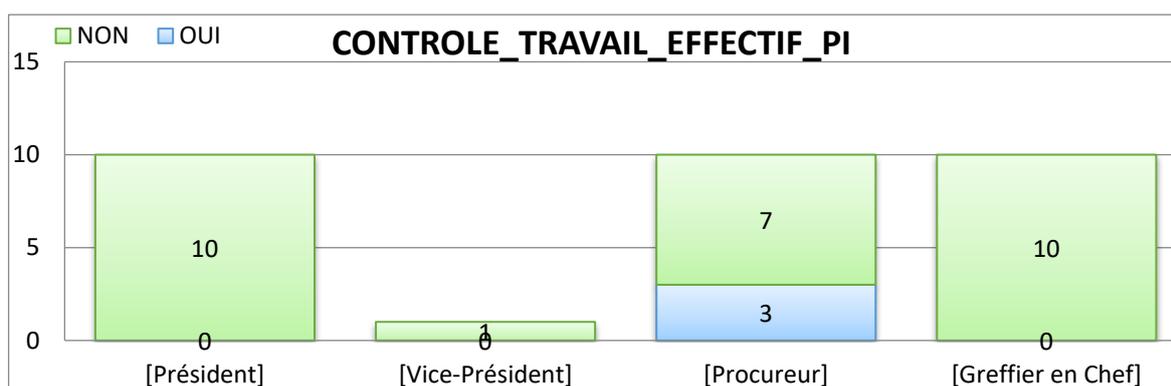
Figure 30 : opinion des chefs des 11 juridictions évaluées sur leur capacité à contrôler les effectifs



90% des présidents et des greffiers et 80% des procureurs pensent qu'ils n'ont pas à s'assurer des effectifs de la juridiction ou qu'ils ne le peuvent pas. Il y a là une abstention inattendue de certains chefs de juridictions à l'égard d'une des tâches pourtant élémentaires d'un dirigeant de toute structure, à savoir le contrôle des effectifs alloués et présents au poste.

Plus encore, dans leur grande majorité, les chefs de juridictions estiment n'avoir pas la responsabilité ou le mandat ou les moyens d'assurer un contrôle du travail effectif des agents placés sous leur autorité. Ceci vaut pour 100% des présidents et des greffiers en chef et pour 70% des procureurs.

Figure 31 : opinion des chefs des juridictions évaluées sur les possibilités de contrôle du travail des agents

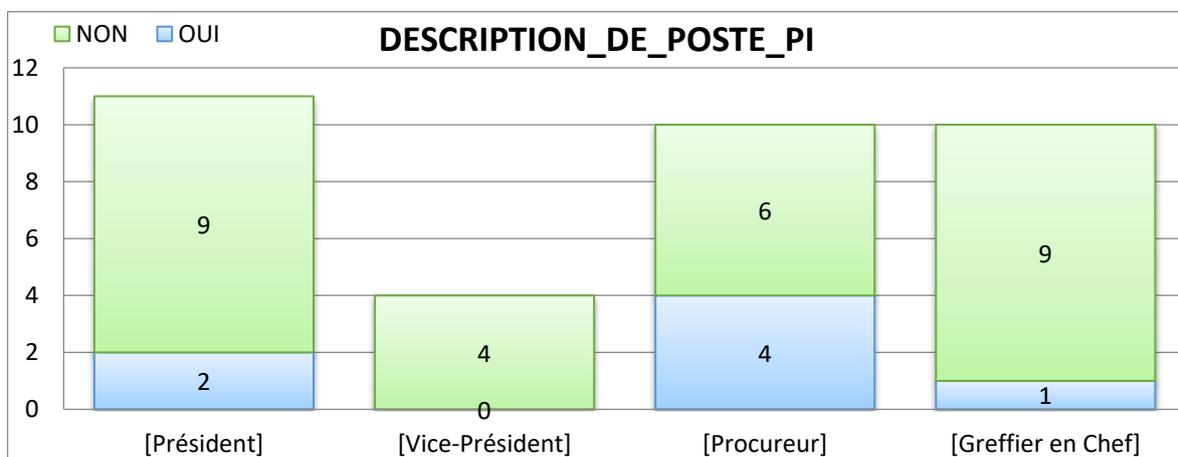


Si l'on peut comprendre que l'idée que la profession se fait de l'indépendance des magistrats se traduise, dans l'esprit des intéressés, par une absence totale de contrôle de la ponctualité et de la qualité de leur travail – encore que cela ne le justifie pas – on ne peut que s'étonner que cette culture d'absence de contrôle concerne également le travail des greffes ou celui des personnels d'appui.

Il y a là un signe préoccupant de la possible renonciation des chefs de juridictions à exercer l'autorité qu'ils ont reçue de la loi. De l'absence de contrôles découle le manque de rigueur, l'absentéisme, les retards cumulés dans la rédaction des *factums*, la rédaction d'attendus fantaisistes ou injustifiés dans les jugements, le désordre dans la tenue des registres ou le suivi des scellés, l'incurie dans l'entretien et le nettoyage des tribunaux, le laisser-aller dans le respect des procédures de sécurité... Tous errements éminemment regrettables et dommageables, que la mission d'évaluation a constatés presque partout.

Enfin, on note que nulle part n'existe-t-il d'organigrammes, de descriptions de postes ou de manuels de procédures internes, dans les Sièges comme dans les Parquets des juridictions évaluées.

Figure 32 : description de poste



En résumé, la gestion du personnel au sein des juridictions évaluées se caractérise par une insuffisance notoire de normes, de directives, de contrôles et de sanctions positives ou négatives du travail fourni. De toute évidence, le laisser-aller qui en découle appelle à une refondation de la fonction gestion du personnel, depuis l'administration centrale jusqu'aux juridictions de première instance.

Figure 33 : Image d'un secrétariat général du parquet avec des stagiaires



CHAPITRE III : LA GESTION BUDGETAIRE ET COMPTABLE EN JURIDICTION

I. DES BUDGETS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT INSIGNIFIANTS

Tout Etat démocratique soucieux d'une bonne distribution des services de la justice, doit doter celle-ci d'un budget significatif. Un engagement significatif du gouvernement malien pour moderniser la justice et le rendre plus crédible aux yeux de la société civile ne peut se concevoir sans augmentation sensible de la part du Département de la justice dans le budget de l'Etat.

Le budget voté du Département de la justice a augmenté de façon significative de 2016 à 2017, passant de 15,97 milliards de FCFA à 21,65 milliards de FCFA l'an dernier et de 0.87% du budget de l'Etat en 2016 à 0.95% cette année¹⁶. Soit près de 1,5% du produit intérieur brut du Mali en 2017.

Cette relativement faible dotation budgétaire pour la justice a des conséquences immédiates sur les dotations de fonctionnement et d'investissement des juridictions. A titre d'exemple, le TGI de la Commune VI à Bamako disposerait d'un budget de fonctionnement de 1,6 M FCFA par an et celui de Kayes de 4,2 M FCFA. Ces chiffres n'ont pu être audités.

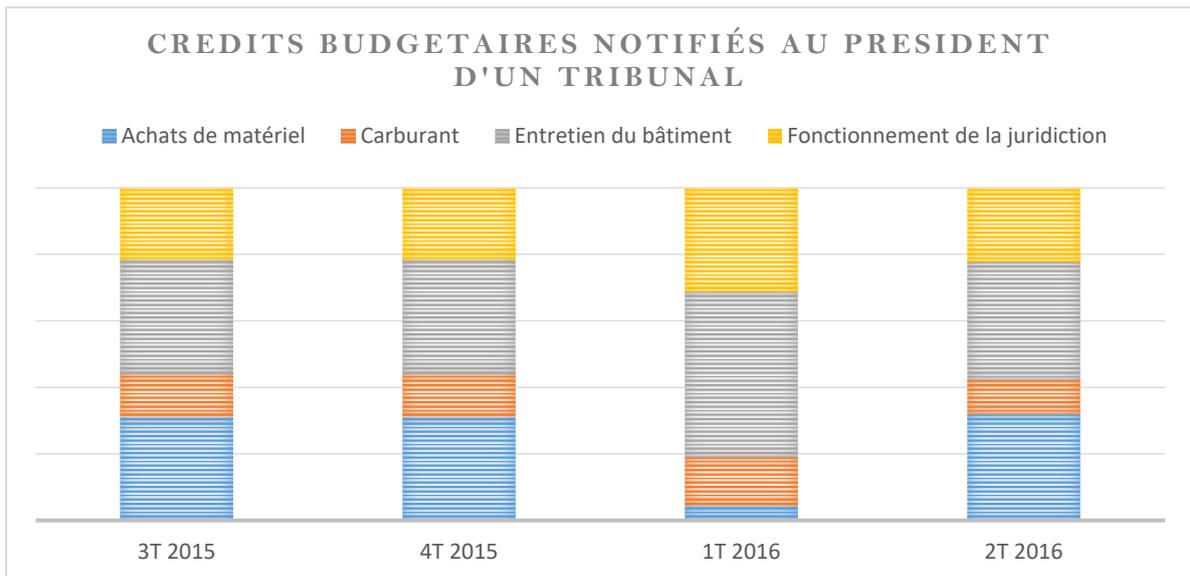
En outre, les crédits de fonctionnement sont alloués par trimestres et par pôles de responsabilité (le Président, le Procureur, le tribunal pour enfants, le tribunal du travail...) ce qui les rend difficiles voire impossibles à consolider et à suivre. Il ne fait aucun doute que cet éparpillement nuit fortement à la transparence et à l'homogénéité de la distribution des crédits au sein des Juridictions. Il conviendrait plutôt de notifier en début d'année, conjointement au Président et au Procureur, un budget consolidé de la juridiction et de le débloquer ensuite par tranches trimestrielles.

Tableau 23 : Tableau des crédits budgétaires notifiés au Président d'un des TGI visités (du 3ème trimestre 2015 au 2ème trimestre 2016)

en FCFA	3T 2015	4T 2015	1T 2016	2T 2016
Achats de matériel	270 000	450 000	45 000	270 000
Carburant	112 500	187 500	146 375	87 825
Entretien du bâtiment	300 000	500 000	500 000	300 000
Fonctionnement de la juridiction	187 500	312 500	312 500	187 500
Total par trimestre	870 000	1 450 000	1 003 875	845 325
Total sur un an				4 169 200

¹⁶ Budget de l'Etat voté en 2016 : 1 828,1 milliards FCFA ; en 2017 : 2 270,6 milliards de FCFA.

Figure 34 : répartition par destination des crédits alloués à l'un des TGI visités



De façon également surprenante, ces dotations trimestrielles sont notifiées aux Cours et aux tribunaux par la direction régionale du Budget. Ceci devrait au contraire être le fait d'une correspondance cosignée du DNAJ et du DFM adressée, comme suggéré précédemment, conjointement au Président et au Procureur de la juridiction concernée.

Sur ces dotations minimum, chaque juridiction est supposée financer l'entretien de l'alimentation électrique, l'achat des fluides et des consommables, les contrats d'entretien de la bureautique et de nettoyage, l'alimentation des gardes, la formation continue des agents, l'abonnement à une connexion internet, le remplacement du mobilier hors d'usage, les frais de mission des magistrats et des autres agents... A ces dépenses courantes s'ajoutent celles liées à la modernisation des instruments de travail, à la rénovation et à l'extension des locaux en prévision de la mise en place de la collégialité et de la nouvelle carte judiciaire et donc à la construction de plus de 70 nouveaux palais de justice... tout ceci implique un coût considérable pour l'Etat.

Il est bien évident que toutes ces dépenses ne sont pas financées avec de tels budgets et les locaux, les équipements, la formation continue, les missions, l'hygiène... font les frais de cette grave insuffisance de moyens. Tout ceci au détriment des agents, des justiciables et de l'image même de la justice malienne.

Les modalités d'exécution de ces crédits sont également passablement confuses.

II. LA GESTION DES CREDITS N'EST PAS MAITRISEE

Au-delà du caractère totalement insuffisant des dotations, leur mise en œuvre paraît hasardeuse dans la mesure où ces crédits, mobilisés sous forme de bons de commande, sont adressés à un « opérateur économique » choisi par la direction régionale de budget au terme d'un processus, auquel le Ministère de la justice ne semble en rien associé et qui ne se rattache sans doute pas au code de marchés publics de la République du Mali.

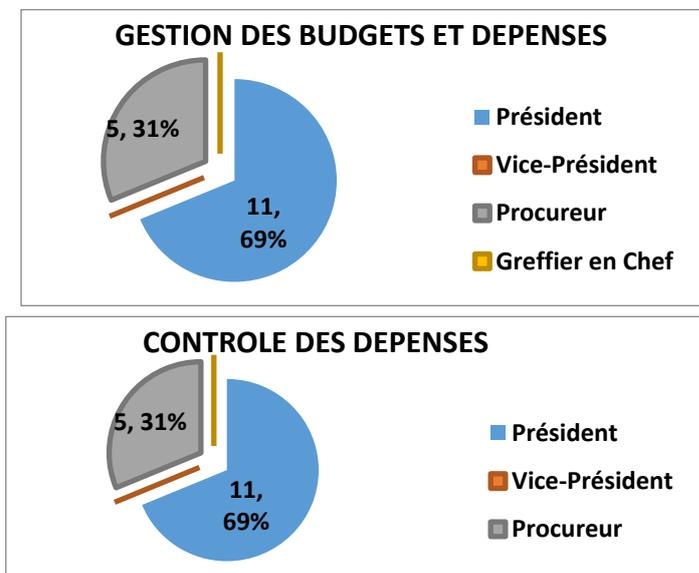
Pis encore, l'interface entre cet « opérateur économique » et la juridiction se fait par le biais d'un « comptable matière », qui n'est pas en poste au sein du Palais de justice et qui est, semble-t-il, nommé par le Gouverneur régional. Ceci constitue, si telle est bien la procédure, une ingérence surprenante de l'exécutif dans le fonctionnement d'une juridiction souveraine.

Il conviendrait que les Tribunaux disposent d'un budget annuel consolidé, notifié par l'administration centrale du MJDH, et d'une comptabilité d'engagement et de stock établie par un cadre chargé de l'administration et des finances de la juridiction et arrêtée conjointement par le Président et le Procureur.

En tout état de cause, personne n'incarne dans les juridictions la fonction d'administration générale et de logistique et ceci se ressent dans leur gestion. Au surplus, l'Inspection des services judiciaires ne dispose pas d'éléments d'appréciation de cette gestion dans son guide de contrôle. Enfin, la DNAJ faute de moyens, n'assure pas davantage le contrôle de l'exécution des budgets de fonctionnement des Cours et des tribunaux, qu'elle est pourtant censée soutenir et vérifier.

Il ressort de l'évaluation que seuls les Présidents et les Procureurs seraient, de façon variable, impliqués dans la gestion des crédits de fonctionnement. La plupart du temps, ces derniers ignoraient le montant des crédits ouverts ou disponibles après engagement et aucune comptabilité d'aucune sorte n'était tenue. Si des comptes existaient, les personnes qui en sont chargées ne les ont pas partagés avec la mission d'évaluation. Vice-Président et greffier en chef n'y sont pas associés et ne sont investis d'aucun pouvoir de contrôle. Autrement dit, les chefs de juridictions agissent seuls et sans contrôle.

Figure 35 : personnes associées à la gestion des crédits et à leur contrôle dans les juridictions évaluées



III. L'OPACITE DE LA GESTION FINANCIERE

A. La manipulation des fonds et deniers public dans les greffes

A l'exception de la Cour d'appel de Bamako, qui dispose d'un service financier dirigé par un contrôleur financier, aucune comptabilité, au sens des lois et des règlements organisant le budget de l'Etat et la comptabilité publique, n'est tenue au sein des tribunaux.

En particulier, les encaissements des frais de justice réglés par les requérants en application des décrets n° 95-211 (frais des instances civiles et commerciales) et décret n° 95-255 (instances pénales) du 30 juin 1995, sont effectués par les greffiers pour le compte du greffier en chef dans des conditions totalement exorbitantes de la comptabilité publique.

Dans la quasi-totalité des cas, il n'est pas, sauf les cas de consignations civiles ou pénales et de versement de cautions, établi de reçu lors du paiement de frais de justice par les justiciables. Et quand de tels reçus sont établis, ils ne procèdent d'aucun système administratif et comptable permettant d'en assurer la traçabilité, l'imputation ou la destination. Il n'est pas tenu de comptabilité de ces fonds, la seule référence à l'enregistrement d'un acte (un certificat de nationalité, un jugement supplétif d'état civil, un extrait de casier judiciaire...) dans les registres du greffe étant réputée tenir lieu de comptabilisation.

Ces fonds, qui correspondent à un service rendu par le service public de la justice, sont perçus et détenus par des agents – les greffiers et greffiers en chef – qui ne sont ni comptables publics ni régisseurs d'avances et de recettes.

En outre, le tarif applicable aux différents actes facturés par une juridiction n'étant pas affiché jusqu'à l'arrivée de la mission d'évaluation, rien ne permet de s'assurer que les montants fixés par les deux décrets du 30 juin 1995 précités sont effectivement respectés.

Au surplus, les droits perçus sont conservés en tout ou partie par le greffier en chef, sans aucun contrôle de conformité à la loi et au règlement, alors qu'ils correspondent à la rémunération d'un service rendu par le service public de la justice, ce qui en fait des recettes publiques au sens de la comptabilité publique. Cette situation pourrait être qualifiée de gestion de fait par le juge des comptes. Car si les greffiers sont, en l'état actuel des textes, sans doute en droit de conserver à leur profit une partie de ces fonds – ce qui ne laisse pas de surprendre compte tenu de l'impécuniosité fréquente des justiciables et du dénuement des juridictions – ils n'en ont pas pour autant la qualité de comptable public qui est indispensable pour percevoir, conserver et comptabiliser des fonds publics.

Enfin, le cumul des droits perçus au titre de ces nombreux actes aboutit à des montants importants, notamment si on les compare aux budgets de fonctionnement alloués aux juridictions.

B. L'absence de responsable administratif et financier dans les Cours et les tribunaux

Le désordre financier qui prévaut au sein des juridictions est également lié à l'absence d'un administrateur de gestion.

En pratique, le greffe est seul en charge de la gestion financière de la juridiction et le greffier en chef se trouve dans la position particulièrement hasardeuse d'ordonnateur des recettes et de comptable des mêmes recettes. Une telle confusion des rôles ne peut qu'aboutir à la confusion qui caractérise hélas le plus souvent et la gestion financière et comptable et l'image dans l'opinion publique de la justice malienne.

Si les décrets de 1995 sus cités mettent le greffier en chef au cœur de la gestion des fonds générés par une juridiction, il n'en demeure pas moins, pour une bonne administration des fonds, qu'un chef des services administratifs et financier devrait être coresponsable de la perception et de la comptabilisation des fortes sommes perçues en termes de droits, frais et autres consignations.

Ainsi, dans l'une des juridictions visitées, il ressort que pour les seuls droits et frais suivants, on aboutit à des sommes élevées pour l'exercice 2015 :

- les extraits de casier judiciaire sont facturés 750 FCFA – le Tribunal en a délivré 10 066 en 2015, soit un montant total encaissé de 7 549 500 FCFA. La moitié de cette somme est en principe reversée, périodiquement, au Trésor Public (qui en donne décharge dans des conditions comptables acceptables). Le greffier en chef de ce TGI a donc conservé **3 774 750 FCFA** en 2015 ;
- les certificats de nationalité sont facturés 750 FCFA – le Tribunal en a délivré 10 064 en 2015, soit un montant total encaissé de **7 548 000 FCFA**. Le greffier en chef du même TGI les a conservés en totalité ;

- les jugements supplétifs d'acte d'état civil sont facturés 5 000 FCFA – d'après le décret du 30 juin 1995 précité, ils devraient être tarifés à 2 000 FCFA, mais des droits de timbre et des frais annexes sont ajoutés dans une proportion qui n'est pas documentée, ce qui est irrégulier. Le Tribunal a prononcé 3 046 jugements supplétifs en 2015, soit 15 230 000 FCFA. Le même greffier en chef a reversé, en principe, 3 046 000 FCFA aux « rédacteurs du registre » et a donc conservé **12 184 000 FCFA** ;
- les appels et oppositions sont en principe facturés 2 000 FCFA. Le Tribunal en a enregistré 87 en 2015, soit **174 000 FCFA**. Ce montant serait réparti entre les cinq greffiers des chambres du Tribunal à raison de la matière en cause ;
- etc.

A ces recettes aisément reconstituables, s'ajoutent de nombreux autres actes pour lesquels il n'y a pas de trace disponible ou de computation possible : copies certifiées conformes, facturées 1 000 FCFA chacune et qui sont très fréquentes ; grosses de jugement (copies exécutoires) qui sont facturées 3 000 FCFA ; etc.

Dans certaines juridictions, les fonds consignés en procédure civile (saisie, expulsion, hérédité, expulsion, réclamation de fonds = 7 500 FCFA ; adoption, tutelle, rectification d'acte de naissance, droit de propriété = 10 000 FCFA ; divorce = 12 500 FCFA ; résolution de vente = 25 000 FCFA ou plus...) ou pénale, génèrent un volume financier très important et insuffisamment comptabilisé.

Pour tous ces actes, le droit d'enregistrement et de timbre est en principe reversé au Trésor Public, mais dans l'état actuel des choses, il est long et fastidieux, et pour ainsi dire impossible, de rattacher un versement au Trésor à un enregistrement au registre des consignations et inversement, faute de référence croisée aux numéros du registre et des bordereaux de versements. Le reste de la consignation se répartit en droits de greffe, débours et reliquat, qui, en pratique, reviennent au greffier en chef puisque les reliquats ne sont jamais, ou quasiment jamais, reversés aux requérants ce qui est totalement anormal.

On est en droit de s'étonner de constater qu'un fonctionnaire de l'Etat puisse conserver plus de dix fois le montant du budget alloué pour l'année à la juridiction qu'il sert. Cette situation découle de l'ambiguïté persistante entourant le statut des greffiers, autrefois assimilés à des officiers ministériels et directement rémunérés par les plaignants. Or, le personnel des greffes est depuis des décennies gérés par la DNAJ et rémunérés sur les crédits du Ministère de la justice. Ce sont clairement des fonctionnaires et la rémanence des conditions de rétribution des officiers ministériels ne se justifie plus.

On peut concevoir que les agents des greffes perçoivent un intéressement à raison des actes qu'ils produisent (encore que les magistrats ne bénéficient pas d'un tel avantage), mais il est difficile de justifier qu'un greffier en chef puisse percevoir une somme équivalente à 10 fois le montant du budget alloué pour le fonctionnement de la juridiction pour toute une année.

Encaissement et comptabilisation des frais de justice, recouvrement et comptabilisation des amendes, perception et comptabilisation des provisions, dépens et fonds consignés... autant de zones grises dans les recettes des Cours et des Tribunaux pour lesquelles la manque à gagner du budget du Ministère de la justice et des Droits de l'Homme est sans aucun doute considérable. « On ne sort de l'ambiguïté qu'à son détriment » écrivait le Duc de La

Rochefoucauld. Nul doute, que ce ne sont ni le Ministère, ni les justiciables, ni la justice enfin, qui profitent de cette ambiguïté...

Figure 36 : Images de salle d'audience et d'installation électrique



CHAPITRE IV : LA TENUE DES REGISTRES CIVILS ET PENAUX

Ni le code de procédure civile ni le code procédure pénale ne définissent l'objet, la teneur ou l'utilisation des registres. Ils sont traditionnellement considérés comme des documents tenus par les greffes pour y transcrire, conserver et exploiter des informations probantes relatives aux actes, aux éléments de procédure, aux décisions de justice, au paiement de frais ou à des voies d'exécution. Ils ont pour objet d'assurer la traçabilité des actes probants ou juridictionnels et de garantir la pérennité et la sécurité des données concernant les droits et obligations des justiciables.

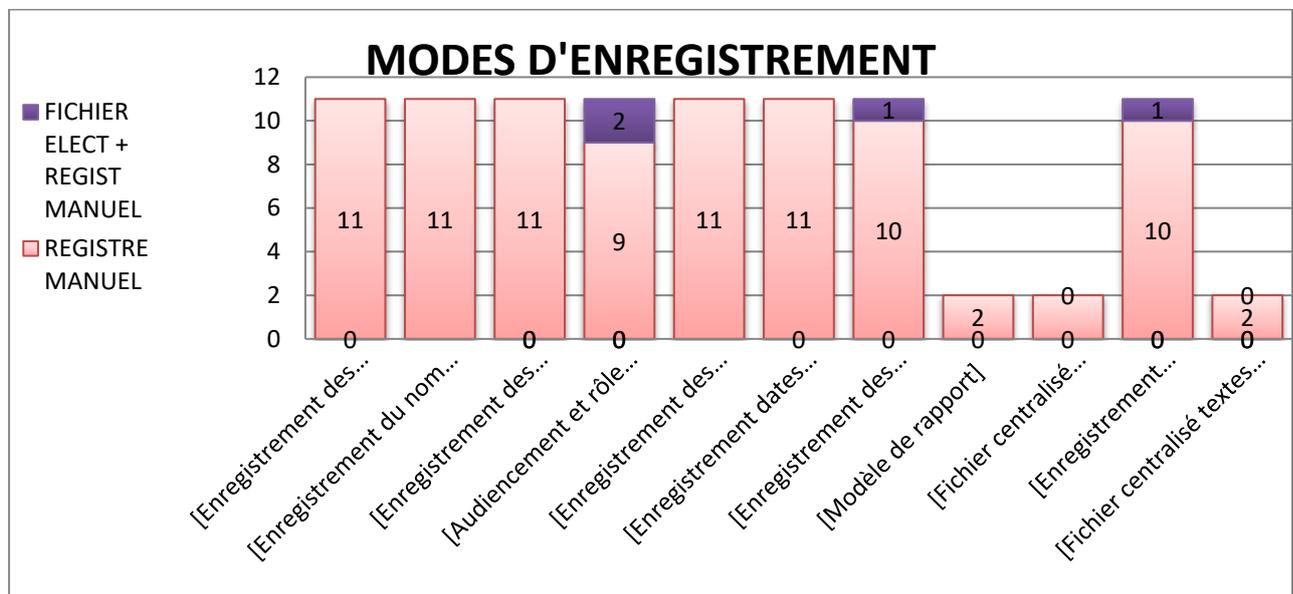
Les greffes civils tiennent en moyenne 40 registres. Cette diversité des enregistrements est le reflet de la variété des affaires, des actes ou des décisions dont il faut garder la trace.

Ces registres se répartissent entre Répertoires, Registres et Plumitifs.

I. LES PRATIQUES N'ONT GUERE EVOLUE ET RESTENT A CODIFER

Le mode d'enregistrement des données dans les greffes au Mali est resté quasi exclusivement manuel.

Figure 37 : les modes d'enregistrement des registres



NB : les chiffres dans les colonnes renvoient au nombre de juridictions pratiquant tel ou tel type d'enregistrement.

La quasi-totalité des 11 juridictions évaluées en est resté à l'enregistrement manuel des données dans les registres. La tenue du rôle d'audience n'est assurée, en partie, par voie

électronique que dans 2 juridictions et, les enregistrements des recours et des jugements ne sont effectués sous forme informatique que dans deux tribunaux ou Cours.

Autrement dit, sur 88 procédures d'enregistrements examinées, seules 4 sont automatisées, soit 4,5% d'entre-elles. Ce score très bas étonne dans la mesure où le projet canadien d'appui à la justice – le PRODEJ – a développé il y a une dizaine d'années une application robuste dénommée « registre des dossiers judiciaires » (RDJ) dont l'expérimentation, avec matériels et formations, a été limitée au seul TGI de la commune VI à Bamako. Force est de constater que les greffiers ne se sont pas ou fort peu servi de cette application. Le programme d'urgence pour la justice prévoit une évaluation du RDJ avant son éventuelle extension à d'autres juridictions.

Qui plus est, ces registres sont restés peu ou prou inchangés depuis l'indépendance et il n'existe – sauf erreur ou omission - aucune disposition légale ou réglementaire sur la création, la contexture, la tenue et la conservation des registres au Mali.

La pratique actuelle est donc marquée par la très faible automatisation des tâches, par des routines de plus ou moins de bonne administration initiée par les opérateurs des greffes eux-mêmes et par l'absence de codification de cet aspect pourtant essentiel du travail des greffes.

II. UN TRAVAIL SURABONDANT ET NON SECURISE

On compte plus de 80 registres en moyenne par juridiction. Ils concernent tout à la fois des données administratives et des données purement judiciaires. Chaque cas, qui parvient à la juridiction (de son entrée jusqu'à sa résolution), fait l'objet d'enregistrements réitérés et identiques dans les registres de la juridiction tout au long de son processus de traitement.

Tableau 24 : les différents registres tenus dans les juridictions évaluées

I. 24 registres civils	
Rôle général	Registre des appels et oppositions en matière pénale
Registre des consignations civiles	Registre des pourvois en matière civile
Registre des dépôts et consignations pénales	Registre des appels en contentieux électoral
Registre des scellés	Registre des élections de domicile en matière correctionnelle
Registre des B1 délivrés	Registre des injonctions de payer
Registre des B1 classés	Registre des notifications
Registre des B2 délivrés	Registre du courrier arrivée
Registre des B3 délivrés	Registre du courrier départ
Registre des certificats de nationalité	Registre de la consignation pénale pour la caution et la consignation du cabinet d'instruction
Registre des extraits de casier judiciaire	Registre d'élection de domicile
Registre des amendes et des frais de justice	Registre d'appel correctionnel et des ordonnances du cabinet
Registre des prestations de serment	Registre des actes de dépôt pour les ventes immobilières

Nombre de ces registres contiennent des écritures à caractère financier et sont gardés dans le bureau du greffier en chef.

II. 17 plunitifs civils et correctionnels	
Plunitif civil	Plunitif et répertoire matrimonial
Plunitif de simple police	Plunitif et répertoire de la première chambre civile
Plunitif des référés	Plunitif et répertoire correctionnel
Plunitif des jugements supplétifs	Plunitif et répertoire des référés
Plunitif civil	Plunitif et répertoire coutumier
Répertoire civil	Répertoire des jugements supplétifs
Répertoire des certificats de nationalité	Répertoires des référés
Répertoire des B1, B2 et B3	Répertoire civil
	Répertoire des certificats de nationalité

III. 22 registres correctionnels	
Répertoires Correctionnels	Courriers arrivée
Registre des appels et oppositions en matière pénale	Courriers départ
Registre de transmissions interne	Rôle d'audiences
Cahiers de répartition des PV	Registre d'exécution des peines
Registre de transmission extérieure	Registre rôle d'audience (deuxième chambre correctionnelle)
Registre des plaintes (RP)	Registre rôle d'audience (première chambre correctionnelle)
Registre rôle d'audiences pour le tribunal pour enfant	Registre d'autorisation de prolongation de délai de garde à vue
Registre de contrôle des centres d'état civil	Registre de contrôle des professions juridiques et judiciaires
Registre de médiation pénale	Registre de simple police
Registre de création de journal	Plunitif correctionnel
Registre de contrôle des unités d'enquête	Répertoire correctionnel

IV. 20 registres de l'Instruction	
Registre d'instruction	Registre de départ
Registre des scellés	Registre d'arrivée
Registre de transmission extérieure	Registre de contrôle judiciaire
Registre d'instruction	Registre des ordonnances ;
Registre des appels	Registre des « soit communiqué
Registre des Commissions rogatoires	Registre des ordonnances de clôture
Registres des Transmissions internes	Registre des affaires sorties
REGISTRE D'APPEL	Registre des détenus
REGISTRE COMMISSION ROGATOIRE	REGISTRE ELECTION DOMICILE
REGISTRE DE TRANSMISSION INTERIEURE	REGISTRE CONTROLE JUDICIAIRE

La succession des étapes de la procédure, au civil comme au pénal, entraîne des enregistrements à répétition de données déjà plusieurs fois saisies et l'attribution de numéros indépendants les uns des autres. Dans tel TGI de Bamako, on a pu compter jusqu'à 18 numéros différents pour une procédure pénale banale. Au gré du circuit judiciaire, un cas est enregistré dans des registres différents sous des numéros différents, de sorte qu'il est impossible d'associer un dossier à un numéro précis. Autant d'enregistrements redondants, de numéros sans rapport les uns avec les autres, de transmissions papier coûteuses et volumineuses, autant de sources d'erreurs, de temps et de travail perdus... pour assurer le suivi de ce qui n'est pourtant qu'une seule et même affaire.

Tableau 25 : le tronc commun des registres

Pénal	Civil
Répertoires correctionnels	Rôle général
Registre des appels et oppositions en matière pénale	Registre des consignations civiles
Registre de transmissions interne	Registre des scellés
Courriers arrive	Registre des b1 délivrés
Courriers départs	Registre des b1 classés
Rôle d'audiences	Registre des b2 délivrés
Registre de transmission extérieure	Registre des b3 délivrés
Registre des plaintes (RP)	Registre des certificats de nationalité
Registre d'exécution des peines	Registre des extraits de casier judiciaire
Registre de contrôle des centres d'état civil	Registre des amendes et des frais de justice
Registre d'autorisation de prolongation de délai de garde à vue	Registre des prestations de serment
Registre de création de journal	Registre des appels et oppositions en matière pénale
Registre de simple police	Registre des pourvois en matière civile
Plumitif correctionnel	Registre des appels en contentieux électoral
Répertoire correctionnel	Registre des injonctions de payer
Registre d'instruction	Registre des notifications
Registre des scellés	Registre du courrier arrivé
Registre de transmission extérieure	Registre du courrier départ
Registre de contrôle judiciaire	Registre d'élection de domicile
Registre des ordonnances ;	Répertoire des jugements supplétifs
Registre des « soit communiqué »	Répertoire des référés
Registre des ordonnances de clôture	Répertoire civil
Registre des affaires sorties	Répertoires des certificats de nationalité
Registre des détenus.	Plumitif et répertoire de la 1ère chambre civile
Registre d'instruction	Plumitif des référés
Registre des ordonnances	Plumitif et répertoire coutumier
Registre des commissions rogatoires	
Registres des transmissions internes	
Registre de la consignation pénale du cabinet d'instruction	
Registre d'appel correctionnel et des ordonnances du cabinet	
Plumitif et répertoire correctionnel	
Registre d'appel	
Registre des commissions rogatoires	

Registre des élections de domicile
 Registre du courrier départ
 Registre du contrôle judiciaire
 Registre du courrier arrivée
 Registre des détenus

En réalité, cette masse considérable de registres et répertoires n'est, fréquemment, pas tenue par les greffiers ou leurs adjoints, mais par une population taillable et corvéable à merci de stagiaires, le plus souvent des jeunes femmes, non rémunérées sinon par des voies occultes, et qui perpétuent – parfois sans en maîtriser la raison – ces documents sans réels contrôle ni suivi.

Tableau 26 : les registres propres à certaines juridictions

Registre des amendes forfaitaires (TGI KAYES)
Registre d'audience pour le tribunal des enfants (TGI KAYES)
Registre de création de journal (TGI KATI)
Registre des délibérations (TGI KOUTIALA) <i>Ce registre est ouvert pour les procès-verbaux des délibérations fixant le calendrier des audiences de vacation</i>
Registre des dossiers réglés (TGI commune 4)
Registre des actes de dépôt pour les ventes immobilières (TGI commune 6)
Registre des violences faites aux femmes (TGI KAYES)
Registre des professions juridiques et judiciaires (TGI KAYES)

Certaines des juridictions visitées tenaient, en plus du tronc commun des registres, des documents spécifiquement dédiés à certaines matières, ouverts le plus souvent à l'initiative du greffier en chef du Parquet, mais parfois aussi sur recommandation d'organisations de la société civile ou au vu de résolutions internationales. C'est le cas par exemple du registre des violences faites aux femmes tenu au TGI de Kayes.

Si ces pratiques démontrent une attitude responsable de la part des parquetiers et des greffiers qui les ont initialisées, elles démontrent également l'absence de gestion uniformisée de l'enregistrement des actes et des procédures dans les juridictions maliennes.

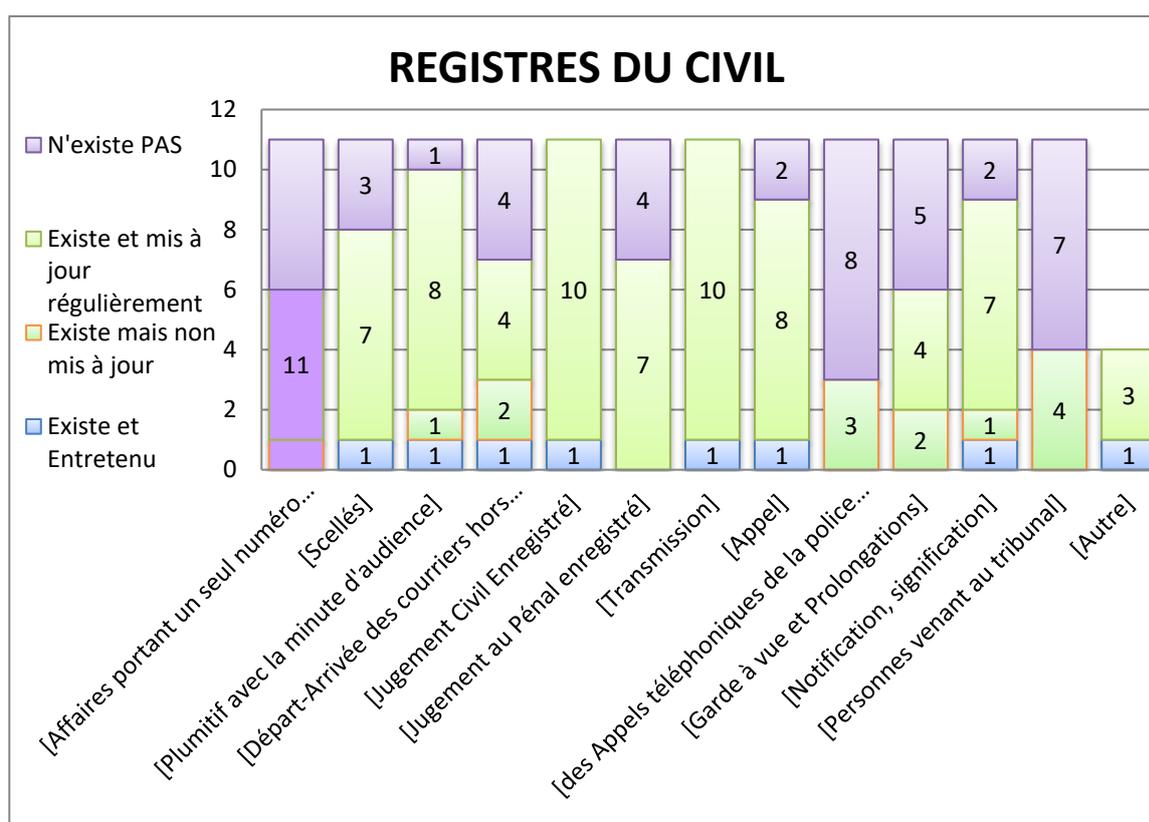
De même, on relève régulièrement dans tous ces registres des espaces laissés en blanc, des ajouts et ratures, des pages manquantes. Tout ceci donne l'image de documents non sécurisés et insuffisamment contrôlés.

Enfin, les conditions de conservation souvent catastrophiques des registres jettent plus que le doute sur la pérennité des informations qu'ils recèlent. Dans tel TGI, les registres sont rongés par les rats ou les termites. Ailleurs, ils ont pris l'eau et sont en partie illisibles. Presque

partout, ils s'accumulent dans un désordre sans nom, exposés à la poussière, aux manipulations indésirables, aux détériorations.

Pour autant, les registres des II juridictions témoins sont correctement renseignés quand les greffiers en chef délèguent leur tenue et leur conservation à des greffiers et parquetiers expérimentés formés à l'ancienne école des greffes¹⁷. Ainsi, les registres civils tenus par les greffiers en chef eux-mêmes sont plutôt à jour, même si les affaires sont toujours numérotées différemment d'un registre à l'autre, ce qui rend leur suivi particulièrement malaisé.

Tableau 27 : Etat des registres civils

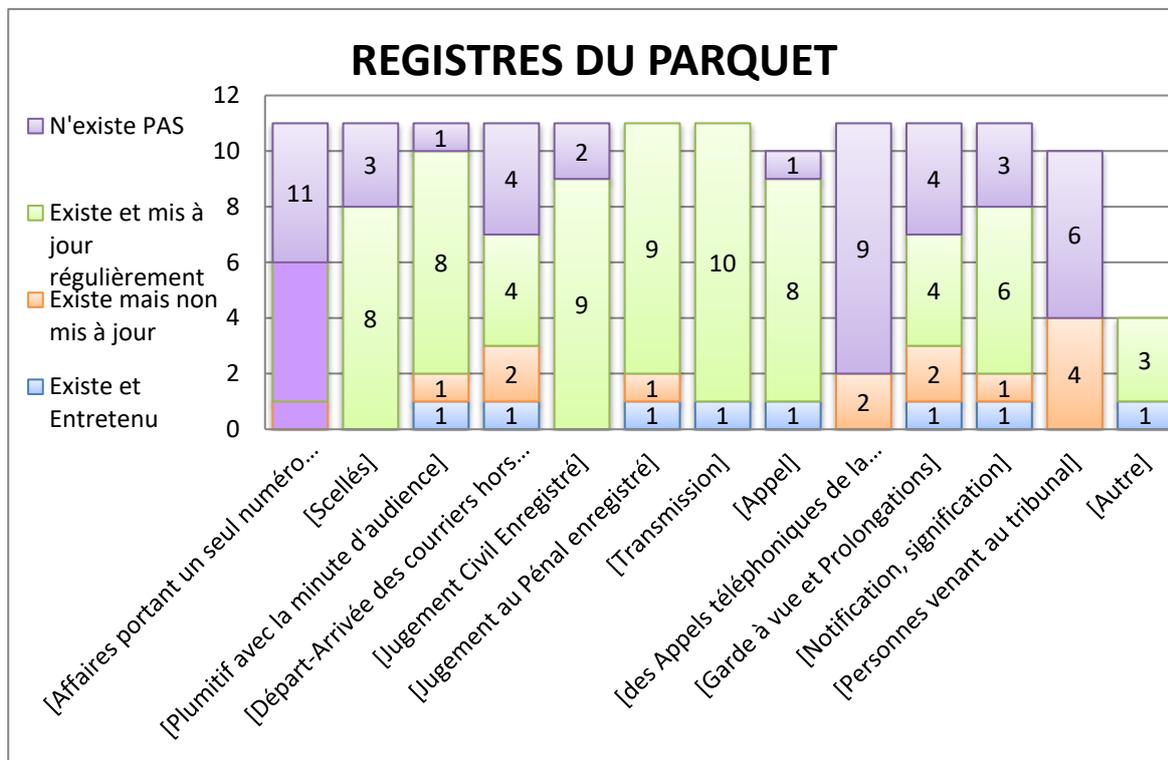


De même, les registres correctionnels sont plutôt mieux tenus et mis à jour que ceux du civil. La raison en est que les registres civils sont en nombre très supérieur aux registres correctionnels et font l'objet de beaucoup plus de managements que ceux du pénal.

On notera au passage que dans la plupart des juridictions, il n'existe pas de registre d'enregistrement des appels de police, ce qui – avec l'absence de magistrats d'astreinte en jours et heures non ouvrables – est le signe d'un déficit de communication entre les responsables de la chaîne pénale (officiers de police judiciaire et magistrats du Parquet).

¹⁷ Il s'agit de l'ECICA (école centrale de l'industrie, du commerce et de l'administration).

Tableau 28 : Etat des registres correctionnels



S'agissant des registres de l'instruction, on peut faire les mêmes remarques que pour les deux autres familles de registres : le défaut de numérotation unique mais des registres en général suffisamment renseignés.

Tableau 29 : Etat des registres à l'instruction

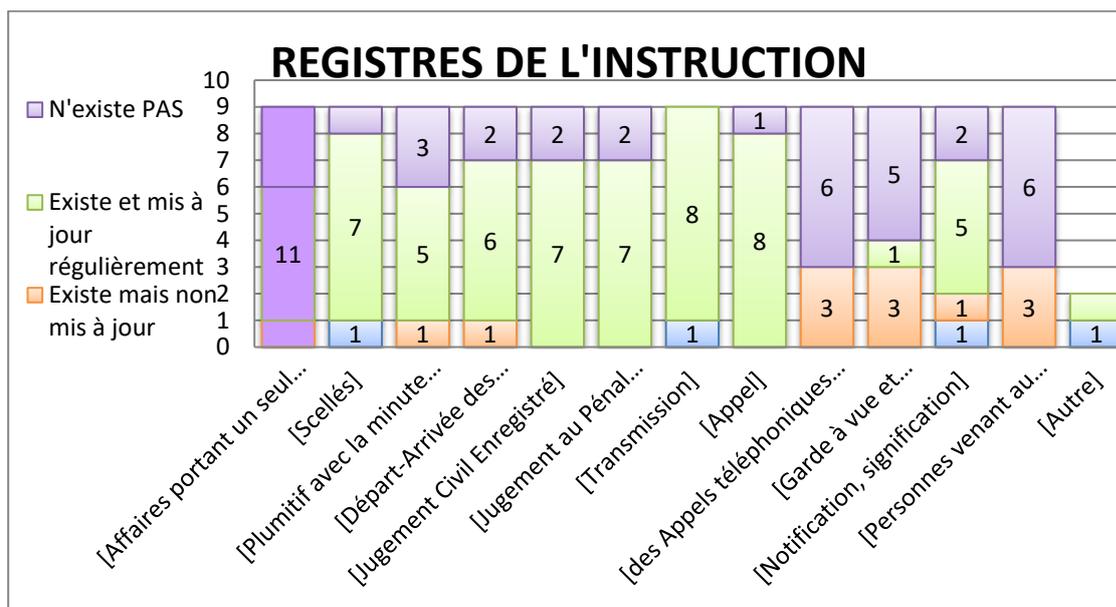


Figure 38 : Images croisées d'équipement, d'espace et d'installation



CHAPITRE V : LES PROCES CIVILS ET LEURS DELAIS

I. LE CONTENTIEUX CIVIL

Le contentieux civil concerne les rapports juridiques entre les personnes et les droits et obligations qui en découlent à l'occasion de litiges soumis aux juridictions. Les contentieux civils susceptibles de naître entre des personnes peuvent :

- résulter de la contestation du rapport existant ou supposé entre des personnes et des biens : la propriété, le droit de passage sur un terrain, etc. ;
- toucher aux relations familiales à l'occasion d'une naissance (action relative à la filiation), d'un mariage et de ses conséquences (contrat de mariage, divorce, pensions), de l'éducation des enfants (exercice de l'autorité parentale) ou d'un décès (succession) ;
- organiser des rapports d'obligation entre des personnes : dette non remboursée ; contrat partiellement ou mal exécuté ; accident dont les conséquences doivent être réparées, etc. ;
- intervenir dans le cadre des relations de travail ou des relations commerciales.

La procédure civile au sens large est la règle formelle qui régit les actions devant les juridictions en matière civile, commerciale et sociale. Ses règles définissent notamment la qualité d'une personne pour agir en justice, la compétence des juridictions, les formes à respecter pour conduire un procès, les voies d'exécution et de recours contre les décisions rendues et les méthodes alternatives à la justice étatique de règlement des conflits (médiation, conciliation et arbitrage).

Les règles de procédure civile sont codifiées d'une part dans le décret n°99-254/P-RM du 15 septembre 1999 modifié par le décret n°09-220/P-RM du 11 mai 2009 portant code de procédure civile, commerciale, et sociale et d'autre part dans la loi n°87-31 AN-RM du 29 août 1987 portant régime général des obligations

En outre, la loi n°2011-037 du 15 juillet 2011 portant organisation judiciaire en République du Mali définit des règles de compétence en fonction de la nature du litige et de l'enjeu financier du dossier (taux de ressort).

Le TGI et le TI connaissent en premier et dernier ressort les actions civiles et coutumières dont le contentieux n'excède pas 500 000 F CFA en principal et 50 000 FCFA de revenu mensuel déterminé soit en rente, soit par prix de bail (article 25 de la Loi 2011-037 du 15 juillet 2011 portant organisation judiciaire).

La loi n°2011-038/ du 15 juillet 2011 porte création de juridictions, mais ce texte n'est pas encore entièrement appliqué. Par conséquent, le Mali compte actuellement 3 Cours d'appel, 17 TGI et 6 TI. Cette organisation est appelée à évoluer avec la mise en application progressive de la nouvelle carte judiciaire qui prévoit d'une part la densification du réseau régional des Cours d'appel et des TGI et d'autre part l'introduction du principe de la collégialité au niveau des TGI ainsi que le remplacement des JPCE par des Tribunaux d'instance à juge unique.

Tableau 30 : Localisation des juridictions selon l'ancienne et la nouvelle carte judiciaire du Mali

Juridictions	Localités	Nombre	Localités	Nombre
	Situation actuelle		Situation future	
Cours d'Appel	Bamako, Kayes, Mopti	3	Bamako, Kayes, Mopti, Sikasso, Ségou et Gao	6
Tribunaux de Grande Instance (TGI)	Kayes, Koulikoro, Sikasso, Ségou, Mopti, Tombouctou, Gao, Kidal, Kita, Kati, Koutiala et dans les 6 communes du District de Bamako	17	Kayes, Koulikoro, Sikasso, Ségou, Mopti, Tombouctou, Gao, Kidal, Kita, Kati, Koutiala et dans chacune des 6 communes du District de Bamako	17
Tribunaux d'Instance (TI)	Yélémani, Bandiagara, Nioro du Sahel, Bougouni, San, Niono	6	Yélémani, Diéma, Nioro du Sahel, Bafoulabé, Keniéba, Toukoto, Nara, Ouelessebougou, Kangaba, Kolokani, Banamba, Fana, Diola, Bougouni, Yanfolila, Kadiolo, Kignan, Kolondiéba, Yorosso, Kimparana, San, Tominian, Bla, Markala, Niono, Macina, Baraouéli, Bandiagara, Bankass, Djénné, Koro, Téninkou, Douetza, Youwarou, Diré, Goundam, Gourma-Rharous, Niafunké, Ansongo, Bourem et Ménaka	41
Total		26		64

Avec cette nouvelle carte judiciaire, il y aura six Cours d'appel, dix-sept TGI, et quarante-et-un TI. La transformation des JCPE en TI est actée par la loi 037 précitée.

Il est évident que l'effectif actuel de magistrats ne peut satisfaire au nombre de postes à pourvoir dans les juridictions telles qu'elles vont évoluer en nombre, en répartition et en organisation avec le passage à la collégialité. Cette nouvelle situation va nécessiter d'une part une ressource humaine accrue pour doter toutes ces juridictions en personnel, d'autre part une augmentation substantielle du budget du MJDH¹⁸.

¹⁸ En 20 ans, le nombre de magistrats a un peu plus que doublé, passant de 275 en 1998 à 581 en 2016, soit seulement 306 magistrats de plus. C'est dire la difficulté qu'il y aura à combler en termes budgétaires et d'effectifs, le déficit actuel, qui est estimé à 500 magistrats.

A. Le pragmatisme de la répartition des affaires par chambre de jugement

L'article 29 de la loi n°037 du 15 juillet 2011 portant organisation judiciaire au Mali, dispose que tribunal de grande instance et tribunal d'instance comprennent au moins deux chambres :

- une chambre civile qui siège en outre en matière coutumière ;
- une chambre correctionnelle qui siège en outre en matière de simple police.

Cette disposition semble fixer le minimum pour l'organisation de la chaîne civile. En pratique, en fonction de la nature du contentieux, la chambre civile peut être subdivisée en chambres spécialisées non initialement prévues par la loi. Il est courant de retrouver au niveau de la chaîne civile, quatre chambres spécialisées qui sont la 1ère chambre civile, la chambre matrimoniale, la chambre coutumière et la chambre des référés.

1. La première chambre civile

Elle est notamment compétente pour les affaires ci-après :

Droit de propriété	Homologation d'acte de naissance
Baux à usage d'habitation	Homologation ou dénonciation de protocole d'accord
Réclamation de somme	Rajout de prénom
Prestation de serment	Réparation pour faute d'imprudence ou de négligence
Rectification d'erreur matérielle	Responsabilité du fait d'autrui, des choses ou animaux dont on assure la garde
Homologation de certificat	

Cette énumération qui n'est pas limitative permet de constater la variété des cas soumis à la chambre civile et qui recouvre tantôt des exigences administratives (prestation de serment de certains fonctionnaires assermentés) des contrats dont l'exécution est défailante (réclamation de loyers) ou encore d'acte unilatéral en dehors de tout litige (homologation d'acte de naissance, rajout de prénom, rectification d'erreur matérielle...). Il s'agit enfin des cas de réparation à la suite de dommage causé par imprudence ou négligence ainsi que du fait des personnes, de choses ou d'animaux dont on assure la garde.

2. La chambre matrimoniale

La chambre matrimoniale connaît essentiellement des cas de :

- divorce ;
- séparation de corps ;
- garde d'enfants ;
- pension alimentaire ;
- adoption ;
- tutelle.

3. La chambre des référés

Le référé est une procédure dictée par l'urgence permettant de demander au juge qu'il ordonne des mesures provisoires tendant à préserver les droits du demandeur. Le recours à la procédure de référé se fera dans tous les cas d'urgence lorsqu'il s'agira de statuer sur les difficultés relatives à l'exécution d'un titre exécutoire ou de prévenir ou faire cesser un trouble manifestement illicite. C'est par exemple le cas de construction sur une parcelle d'autrui. Le propriétaire légitime de la parcelle n'hésitera pas à attirer son adversaire par voie de référé pour faire arrêter immédiatement les travaux de construction.

Un référé est très souvent introduit dans l'attente d'un jugement sur le fond. Il s'agit d'un domaine qui relève par excellence des attributions de la juridiction dites présidentielles.

4. La chambre coutumière

Les affaires soumises à la chambre coutumière concernent essentiellement les questions de successions, de partages, de droits coutumiers d'usage de mares, de cours d'eaux, de préséance lors du passage d'animaux en transhumance dans les pâturages ou bourgoutières du delta central du fleuve Niger.

Contrairement aux chambres précitées, la chambre coutumière statue avec le concours d'assesseurs de la coutume des parties qui ont voix délibérative. Ces assesseurs issus du milieu apportent aux juges l'éclairage nécessaire sur les us du milieu et participent pleinement à la décision prononcée par le tribunal. Un arrêté du ministre de la Justice fixe tous les deux ans, la liste des assesseurs titulaires et des assesseurs suppléants (article 7 de la Loi n° 037 du 15 juillet 2011 sur l'organisation judiciaire).

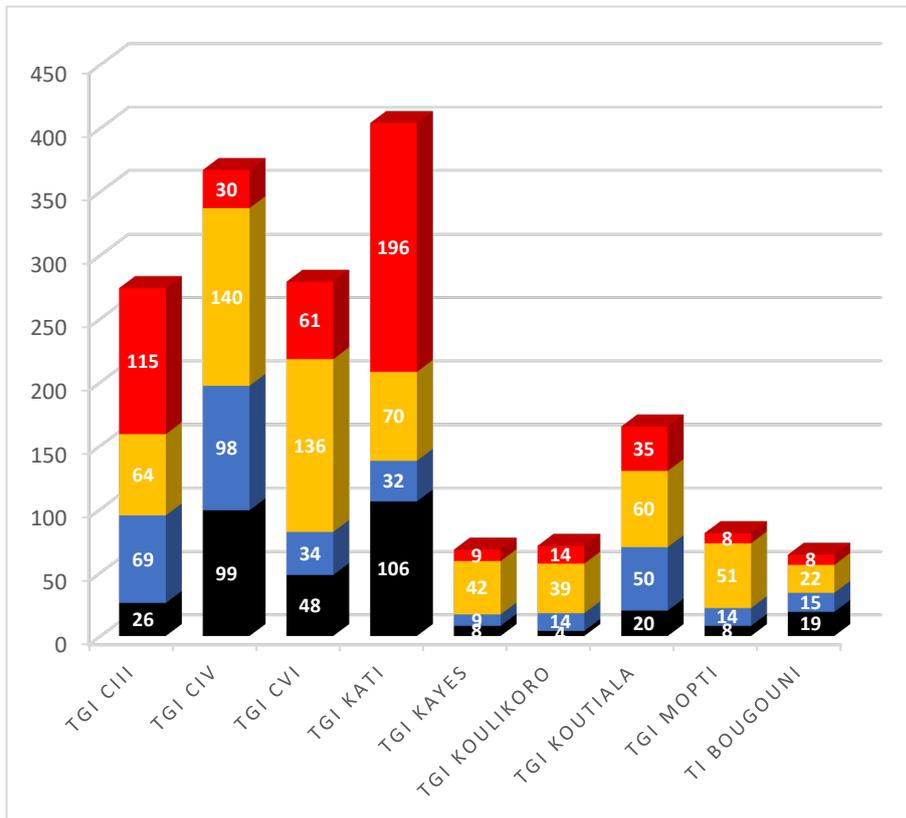
Dans la chambre coutumière les affaires sont traitées le plus souvent sont :

- les hérédités ;
- les successions ;
- les partages.

B. Cartographie des dossiers civils

I. Cartographie des affaires par chambre

Tableau 31 : Nombre des dossiers par nature et par juridiction



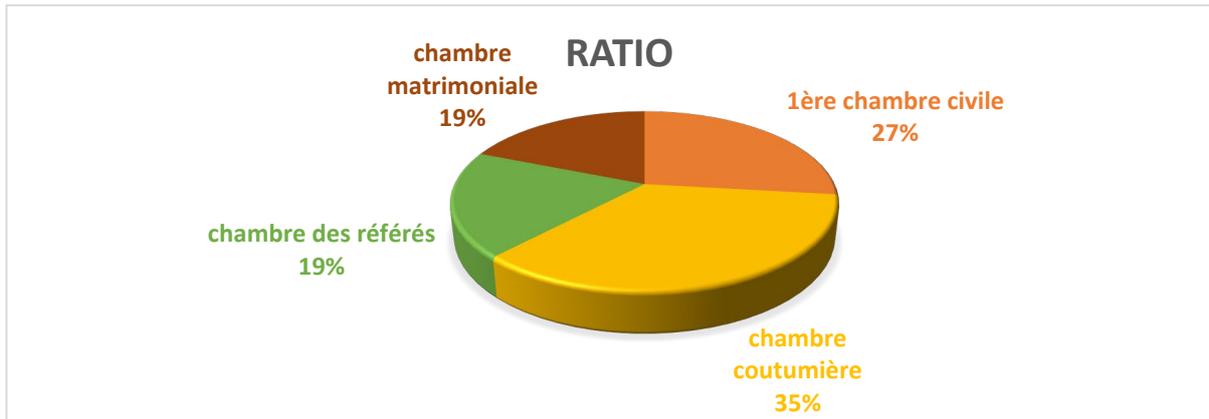
- 1^{ère} Chambre civile=476
- Chambre coutumière=624
- Chambre matrimoniale=335
- Chambre des référés=338

Sur l'ensemble des TGI et TI, on compte 1773 affaires sur la période de référence, dont 35% des affaires connues par la chambre coutumière, notamment en milieu rural.

Avec 1324 affaires, les TGI des communes III, IV et VI de Bamako et celui de Kati représentent 75% du contentieux civil relevé sur la période de référence, notamment en référé.

Sans surprise, les affaires matrimoniales sont avant tout urbaines, avec 70% des cas (soit 233 dossiers) centrés sur Bamako et Kati. Cela ne doit pas surprendre dans la mesure où le milieu rural est traditionnellement moins ouvert à ce type de contentieux familial.

Figure 39 : répartition des affaires par chambres dans les juridictions évaluées



Dans ce ratio, la chambre matrimoniale reçoit globalement le moins de dossiers à égalité avec la chambre des référés. Néanmoins, la situation peut être différente si on considère individuellement les juridictions en question. Par exemple au TGI de Kati on constate un plus grand nombre de dossiers en 1^{ère} chambre civile (196) comparativement au faible volume des affaires matrimoniales (23).

En revanche, au TGI de la commune IV, c'est l'inverse avec 98 affaires portées devant la chambre matrimoniale contre seulement 30 dossiers en 1^{ère} chambre civile.

Dans tous les cas, les chambres coutumières connaissent le plus d'affaires, principalement pour des jugements d'hérédité. Cette situation s'explique par les incertitudes qui pèsent sur l'état civil.

Les affaires matrimoniales sont les moins nombreuses, particulièrement dans les zones rurales qui privilégient les modes alternatifs de règlements des différends à travers le système de justice informelle (chefs traditionnels, conseil de famille, cadis...).

2. Rapports entre le nombre de juges et le nombre d'affaires au civil

Tableau 32 : Charge de travail des magistrats au civil

Juridictions	Nombre d'habitants	Nombre de juges au siège	Nombre d'affaires	Nb d'habitants / magistrat	Nb d'affaires/ magistrats /mois
TGI Commune III BKO	119 287	18	364	6 627	6
TGI Commune IV BKO	200 000	13	965	15 384	24
TGI Commune VI BKO	600 000	18	1551	33 333	28
TGI KATI	120 000	13	542	9 230	13
TGI KOULIKORO	149 435	6	209	24 905	8
TGI KOUTIALA	137 919	7	58	19 702	3
TGI KAYES	127 368	8	116	15 921	5
TGI MOPTI	115 000	7	16	16 428	0.76
MOYENNE TGI	1 936 893	92	4 296	21 053	15
TI BOUGOUNI	367 884	3	105	122 628	5
CA MOPTI	3 330 779	6	78	55 129	4
CA BKO	10 387 601	22	515	472 163	7
MOYENNE CA	13 718 380	28	593	489 942	7,05

La loi n° 037 de 2011 sur l'organisation judiciaire au Mali a prévu l'instauration de la collégialité dans les chambres de jugement. Or, dans tous les TGI visités, les audiences se font encore, 5 ans après, à juge unique quelle que soit la nature ou la complexité de l'affaire. Quoi qu'il en soit, en attendant l'entrée en vigueur de la collégialité dans les jugements, la charge de travail paraît fort disparate d'un TGI à l'autre.

Le nombre de magistrats dans plusieurs juridictions ne semble pas adapté, soit que la charge de travail y soit manifestement trop lourde – avec 24 à 30 dossiers par magistrat du siège et par mois aux TGI des communes IV et VI de Bamako – ou soit, au contraire, que le nombre de dossiers y est nettement insuffisant. Si l'on admet que la moyenne de 15 dossiers par magistrat et par mois – qui est celle qu'on observe sur les 8 TGI visités – est acceptable, alors :

- les TGI des communes IV et VI de Bamako sont clairement surchargés de travail ;
- en revanche, ceux de la commune III à Bamako, et de Kayes, Koulikoro et Koutiala l'effectif est trop important pour le volume de contentieux sont proches du désœuvrement avec 3 à 6 dossiers par mois et par magistrat du Siège ;
- le TGI de Mopti est à l'évidence dans une situation anormale, avec moins d'une affaire par juge et par mois. La situation sécuritaire dans cette région et les difficultés d'accès à la juridiction qui en résultent en sont très certainement la cause ;
- seul le TGI de Kati serait à l'étiage, avec 13 affaires par magistrat du siège et par mois, ce qui correspond à peu près à la moyenne de 15 constatées dans les TGI.

Il convient par ailleurs de s'interroger sur la répartition des effectifs de magistrats au sein des juridictions.

Ainsi en au TGI de la commune VI à Bamako, on dénombre 8 magistrats au Siège, 10 au Parquet (dont 3 au pôle judiciaire spécialisé - PJS) et 10 à l'instruction (dont 8 au PJS). Si l'on retire des effectifs de ce TGI les magistrats affectés au PJS, il ne reste plus que 7 magistrats au Siège et 7 au Parquet. Ce déséquilibre entre Siège et Parquet est sans doute l'une des causes des retards dans la production des jugements. Là encore, il faudrait s'interroger sur la pertinence d'un tel déséquilibre de la charge de travail entre Parquet et Siège.

De même, en matière civile au **TGI de la commune VI**, le nombre d'affaires traitées durant le trimestre de référence (du 1er février au 30 avril 2016) est de 279 dossiers pour 7 magistrats, soit plus de 39 dossiers par magistrats par trimestre, soit $39/3 = 13$ dossiers par mois et par magistrat. A raison de 20 minutes par dossier compte tenu de l'absence de complexité de ces derniers, on obtient 4h 30 de travail au civil / mois et magistrat.

Tout ceci mériterait sans aucun doute d'être réexaminé de près.

Dans les Cours d'appel, la situation paraît moins tendue. Avec respectivement 4 et 7 dossiers par Conseiller et par mois en moyenne, les Cours de Mopti et Bamako ne paraissent pas débordées.

La Cour d'appel de Mopti peine parfois, pourtant à réunir sa composition régulière pour tenir des audiences à cause du manque d'effectif de conseillers qui sont seulement au nombre de cinq (05) au total. C'est pourquoi il est fait appel aux juges des juridictions d'instance du ressort de la Cour d'Appel pour certaines audiences.

Il est ainsi difficile voire impossible pour ces cinq conseillers de tenir des audiences tous les jours de la semaine pour une Cour d'Appel dont le ressort territorial est aussi vaste et qui couvre les régions de Mopti, Gao, Tombouctou, Kidal, Ménaka et Taoudéni.

Devant cette situation, la Cour Suprême du Mali, après avoir cassé un arrêt de la Cour d'appel, est contrainte de renvoyer l'affaire devant une autre Cour d'Appel au Mali, au lieu de celle de Mopti autrement composée.

La Cour d'appel de Bamako compte pour sa part 20 conseillers répartis en 8 chambres : une chambre des référés, une chambre d'accusation, une chambre sociale, une chambre spéciale pour les mineurs, deux chambres civiles et deux chambres correctionnelles. Les deux chambres civiles et la chambre des référés traitent des matières matrimoniales, coutumières, commerciales et de tout autre litige civil.

II. LES DELAIS AU CIVIL : LE POIDS DES RENVOIS

Par délais ici il faut entendre la durée des affaires civiles qui s'écoule entre l'enregistrement initial du dossier au greffe civil et le prononcé du jugement par les juridictions (TI, TGI, Cour d'appel) et découle principalement du nombre de renvois prononcés dans un dossier.

En effet, la mission d'évaluation a pu compter jusqu'à 20 renvois dans certains dossiers au civil. Evidemment, le nombre et la durée de ces renvois qu'ils soient de courte durée (1 semaine) ou de longue durée (jusqu'à 2 mois) impactent fortement la durée moyenne ou définitive du délai de conclusion d'une affaire, toutes chambres confondues (1^{ère} chambre civile, chambre matrimoniale, chambre coutumière ou la chambre des référés).

C'est le lieu de souligner que les juridictions font très peu usage de la mise en état des dossiers conformément aux dispositions des articles 134 à 164 du CPCCS qui prévoient une procédure d'instruction des dossiers par le juge de la mise en état. Cette procédure qui s'assimile à l'instruction en matière pénale a pour finalité de faire en sorte que toutes les pièces soient réunies avec le concours des avocats des parties qui doivent collaborer avec loyauté pour éviter les renvois intempestifs ou dilatoires.

La Cour d'appel et le Tribunal de commerce de Bamako sont en fait les seules juridictions à recourir à cette procédure qui mériterait une application plus fréquente dans l'optique d'une gestion optimale et efficace des délais de procédure.

Tableau 33 : Délais au civil

Indicateurs	Valeur
Nombre de dossiers	1 612
Nombre de dossiers renvoyés	659
% de dossiers renvoyés	41%
Délai entre date de dernier renvoi et 1 ^{ère} audience	77 Jours
Nombre de dossiers en délibéré	1 196
% de dossiers en délibéré	74%
Délai entre date de délibéré et 1 ^{ère} audience	43 Jours
Nombre de dossiers Jugés	1 399
% de dossiers Jugés	87%
Délai définitif de l'affaire (avant exécution)	40 Jours

L'examen des dossiers révèle un important nombre de renvois dans le contentieux civil eu égard aux affaires vidées. En effet, sur 1612 dossiers examinés 659 ont fait l'objet de renvoi, ce qui constitue un taux de 41%. Néanmoins 51% des affaires sont vidées en 40 jours, pour toutes les chambres (1^{ère} chambre civile, chambre matrimoniale, chambre coutumière et les référés). Les délais s'écoulant entre la date de première audience et la date de jugement définitif sont presque identiques, respectivement 43 à 40 jours.

Dans nombre de TGI, l’allongement des délais trouve son fondement dans le défaut de rédaction des jugements, et souvent le greffier en chef est conduit à n’ enrôler qu’une dizaine d’affaires par audience (en matière de divorces par exemple) pour espérer obtenir les décisions rédigées dans des délais raisonnables.

Dans d’autres TGI se trouvant à l’intérieur, l’examen des affaires civiles jugées montre que les dossiers sont enrôlés sans retard anormal et les délibérés vidés dans un délai raisonnable avec une moyenne à peu près d’une semaine après l’audience. Ce constat s’étend à la rédaction des *factums* qui ne traîne pas.

Tableau 34 : Délais moyens devant les Cours d’appel

DELAIS MOYENS EN APPEL EN CHAMBRE CIVILE PAR JURIDICTION				
JURIDICTION	CHAMBRE MATRIMONIALE	PREMIERE CHAMBRE CIVILE	REFERES	Moyenne
CA (Bamako/Mopti)				
Moyenne	18	140	72	230

Dans les Cours d’appel de Bamako et de Mopti, le délai de traitement définitif des dossiers du jugement de la première instance à la date de l’arrêt d’appel est de 230 jours en moyenne. Le délai pour la chambre matrimoniale y est de 18 jours, 140 jours pour la 1^{ère} chambre civile et en référé est de 72 jours entre la date du jugement de la première instance et la date de première audience auprès de la cour d’appel est de 72 jours en moyenne.

Le contentieux civil, conformément aux principes directeurs du procès civil, est l’affaire des parties. L’issue de la procédure dépend de leur volonté et elles peuvent à tout moment transiger ou renoncer purement et simplement à leurs prétentions. Le juge pour sa part peut tenter de concilier les parties et en cas d’échec, statuer sur le litige en évitant tout retard préjudiciable.

En pratique, force est de reconnaître l’accumulation de factums non rédigés contrairement aux dispositions très claires de l’alinéa 3 de l’article 464 du CPCCS : « La délivrance du jugement ne peut excéder les quinze jours à compter de son prononcé ». En réalité, il est fréquent que la délivrance des jugements intervienne au bout d’une année ou que le juge muté dans l’intervalle omette purement et simplement de rédiger ses factums avant de rejoindre son nouveau poste. Ceci résulte notamment de la pratique regrettable établie dans les prétoires de ne pas rédiger les jugements sur le champ, pratique sur laquelle il faudrait revenir avec détermination.

Figure 40 : Images de : Hall de salle d'audience, façade de tribunal et BAO



CHAPITRE VI : LES DOSSIERS PENAUX ET LEURS DELAIS

I. TYPOLOGIE DES DOSSIERS PENAUX

En matière pénale, la compétence se répartit comme suit entre TI, TGI et CA :

- les TI sont compétents pour connaître en matière correctionnelle, tous les délits commis dans leur ressort. (Article 25, al. 6 de la loi N°2011-037/ Du 15 juillet 2011 portant organisation judiciaire). En matière de simple police, ils connaissent de toutes les contraventions prévus par la loi et toutes les infractions dont la connaissance est attribuée par des textes spéciaux aux tribunaux de simple police. (Article 25, al. 6 de la loi N°2011-037/ Du 15 juillet 2011 portant organisation judiciaire). Et l'article 30 de la même loi prévoit que : « dans les TI le Président ou un Juge au siège rend seul la justice dans les matières qui sont de la compétence de la juridiction ».

- Les TGI sont compétents pour connaître en matière correctionnelle, tous les délits commis dans leur ressort. (Article 25, al. 6 de la loi N°2011-037/ Du 15 juillet 2011 portant organisation judiciaire). En matière de simple police, ils connaissent de toutes les contraventions prévus par la loi et toutes les infractions dont la connaissance est attribuée par des textes spéciaux aux tribunaux de simple police. (Article 25, al. 6 de la loi N°2011-037/ Du 15 juillet 2011 portant organisation judiciaire). L'article 30 de ladite loi, indique que dans les TGI, les jugements sont rendus par le Président et deux Juges au siège.

- Les CA connaissent des appels interjetés, tant en matière civile, commerciale, sociale qu'en matière correctionnelle que de simple police, à l'encontre des jugements rendus en premier ressort par les TGI, les TI, les tribunaux de commerce, les tribunaux du travail et les tribunaux du travail ; conformément à l'article 8 de la loi N°2011-037/ Du 15 juillet 2011 portant organisation judiciaire.

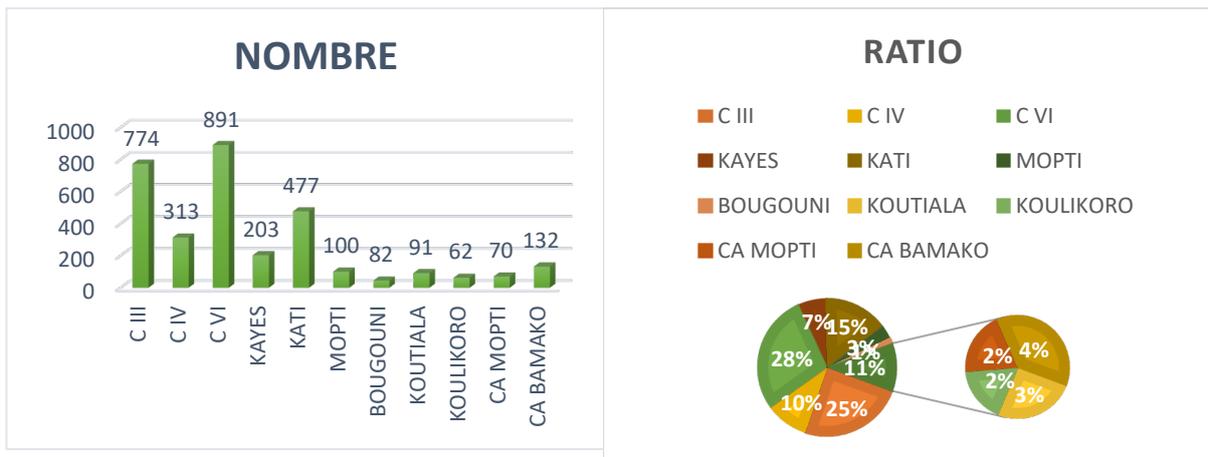
A. Cartographie des affaires pénales

I. Dossiers ouverts au Parquet

Sur l'ensemble des onze Cours et tribunaux évalués, on dénombre 3 195 d'affaires pénales ouvertes durant la période sous revue, c'est-à-dire de février à avril 2016.

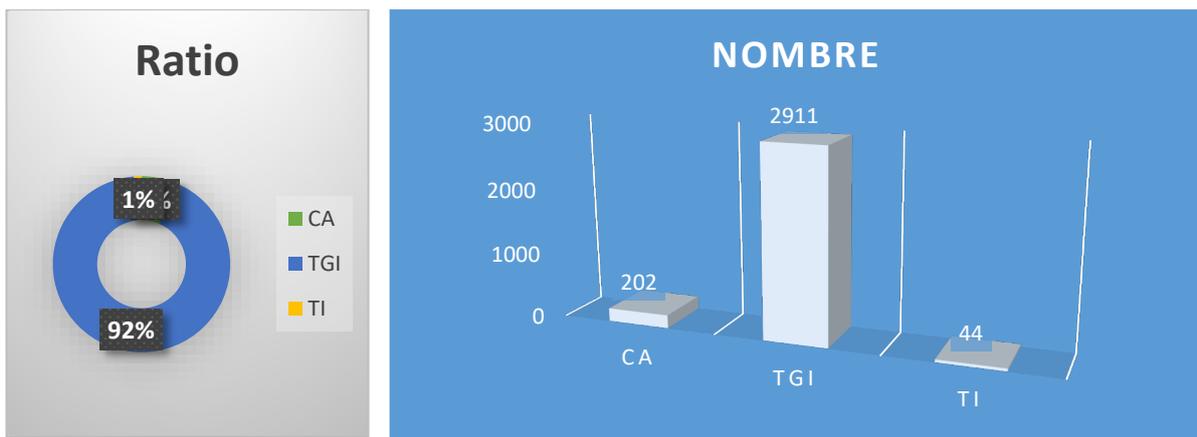
Par juridiction, le nombre de dossiers va de 44 à 891. Le Tribunal d'instance de Bougouni compte logiquement moins d'affaires que les Tribunaux de grande instance et les Cours d'appel. Sur ces 3 195 affaires, les trois TGI des communes du district de Bamako en totalisent à eux seuls 1 978, soit 66% des affaires ouvertes par les onze parquets concernés.

Figure 41 : répartition des affaires entre les II juridictions durant la période sous revue



Naturellement, les TGI réalisent le plus grand nombre de dossiers ouverts sur les trois mois de référence, avec 92% des affaires ouvertes durant le 1^{er} trimestre 2016.

Figure 42 : répartition des affaires par statut des juridictions



Cette prépondérance des TGI au pénal est principalement due à leur rôle de 1^{er} ressort, à leur circonscription géographique et démographique étendue, à leur nature souvent urbaine – les conurbations sont généralement plus criminogènes que les espaces ruraux – et à leur accessibilité. Les Cours d’appel n’interviennent qu’en 2^{ème} ressort et les Tribunaux d’instance n’ont qu’une compétence limitée en matière pénale. Le nombre de cas est évidemment corrélé à la nature du bassin de population et à la portée de la circonscription de la juridiction.

Tableau 35 : charge de travail des magistrats rapportée à la population et aux affaires pénales

Juridictions	Nombre d'habitants	Nombre de juges		Nombre d'affaires	Nombre d'habitants/magistrat	Nb affaires/mois/magistrat
		SIEGE	PARQUET			
TI BOUGOUNI	367 884	3	2	82	73 577	5,0
TGI Commune III BKO	119 287	18	10	774	4 260	9,0
TGI Commune IV BKO	200 000	13	7	313	10 000	5,0
TGI Commune VI BKO	600 000	17	11	891	21 429	10,0
TGI KATI	120 000	13	5	477	6 667	8,0
TGI KOULIKORO	149 435	6	3	62	16 604	2,0
TGI KOUTIALA	137 919	7	8	91	9 195	2,0
TGI KAYES	127 368	8	5	203	9 798	5,0
TGI MOPTI	115 000	7	3	100	11 500	3,0
Moyennes des TGI	148 590	11	7	364	8 255	6,0
CA MOPTI	3 330 779	6	2	70	416 347	3,0
CA BAMAKO	10 387 601	22	9	132	335 084	1,5
Moyenne des CA	6 859 190	14	6	101	375 716	2,3

Le volume d'affaires pénales est très inégalement réparti au regard des effectifs disponibles.

Elles sont peu nombreuses dans les circonscriptions majoritairement rurales (TGI de Koulikoro, Kayes, Koutiala et Mopti). Le nombre d'affaires par magistrat y tombe à 2 ou 3 par mois, ce qui dénote peut-être une sur-allocation de la ressource humaine. En revanche, les magistrats sont fort sollicités dans les circonscriptions urbaines avec des moyennes mensuelles et par magistrats allant de 8 à 10 dossiers à Bamako, communes IV et VI et à Kati. Ceci montre sans doute, à l'inverse, une insuffisante allocation en ressource humaine.

Si l'on retient le ratio de 6 par magistrat et par mois comme le standard acceptable, il y a certainement lieu de réexaminer la répartition actuelle des effectifs dans les TGI, sinon dans les Cours d'appel. Dans cet ensemble, le cas du TGI de la commune III à Bamako continue à se distinguer, avec une évidente surabondance de ressources humaines au Siège comme au Parquet, le nombre d'affaires pénales par mois et par magistrat y tombant à 5 alors que leurs collègues des communes IV et VI en endiguent le double dans le même temps.

Le cas des Cours d'appel est particulier dans la mesure où le jugement en appel est systématiquement collégial et peut résulter d'une succession complexe d'étapes procédurales (chambre d'accusation, chambre criminelle, assises). Par ailleurs, en l'état actuel de la carte judiciaire du Mali, on trouve dans le ressort des Cours d'appel, des tribunaux ou des JPCE situés à plusieurs centaines de kilomètres de la juridiction d'appel. Par exemple, le Tribunal de grande instance de Kita, dans le ressort de la Cour d'appel de Kayes, en est éloigné de plus de 300 Km et se trouve à moins de 200Km de la Cours d'appel de Bamako. De même, les Tribunaux de grande

instance de Koutiala ou de Sikasso se situent à plus de 400 Km de Bamako siège de la Cour d'appel compétente.

Ceci milite pour le réexamen de la carte judiciaire, avec la création d'autres Cours d'appel, ce que le ratio actuel d'affaires par conseiller de Cour d'appel rend envisageable. En rapprochant le juge d'appel des justiciables, on augmentera le nombre d'appels et le ratio d'affaires par conseillers. En tout état de cause, en l'état actuel de la carte judiciaire, les recours en appel paraissent pour l'heure relever de la théorie. Ils sont en effet peu ou prou inaccessibles, dans la mesure où les justiciables n'ont pas nécessairement les moyens de se rendre et de séjourner à répétition dans le chef-lieu de la Cour d'appel.

Quant au Tribunal d'instance de Bougouni, avec une moyenne de 5 affaires par magistrats et par mois, on peut retenir l'argument du maintien d'un effectif minimum pour assurer une couverture suffisamment diversifiée des affaires et un effectif cohérent avec l'importance du bassin de population, quelle que soit sa capacité criminogène (1 pour plus de 73 000 habitants).

2. Dossiers ouverts à l'instruction

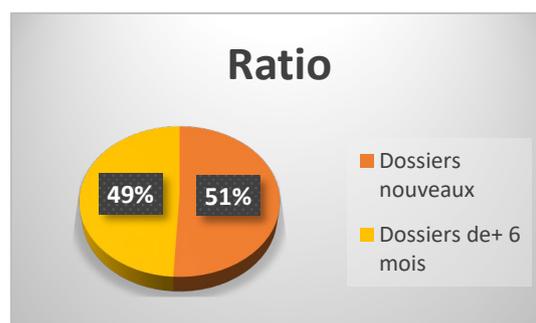
Dans l'organisation judiciaire du Mali, le juge d'instruction est chargé, conformément à l'article 55 du code de procédure pénale, de procéder aux informations à partir de son « cabinet ». Dans chaque juridiction, se trouvent donc un ou plusieurs cabinets d'instruction. Outre les cabinets de droit commun, les trois Cours d'appel disposent dans leurs ressorts respectifs de cabinets d'instruction spécialisés en matière économique et financière, dénommés « pôles économiques et financiers ». Ainsi, il y a un pôle économique et financier (PEF) dans le ressort de chaque Cours d'appel, auprès des Tribunaux de grande instance de Kayes, de Mopti, et de Bamako (TGI de la Commune III).

Par ailleurs, un cabinet d'instruction à compétence nationale spécialisé dans les affaires de terrorisme et d'autres infractions transfrontalières, le « pôle judiciaire spécialisé », est placé auprès du Tribunal de grande instance de la commune VI. Il regroupe huit juges d'instructions, trois magistrats du Parquet et huit greffiers.

Les affaires de droit commun représentent la grande majorité du contentieux. De février à mai 2016, les dossiers nouvellement ouverts à l'instruction ont été légèrement plus nombreux que ceux ouverts depuis plus de 6 mois.

Tableau 36 : ratio des dossiers nouveaux ouverts à l'information

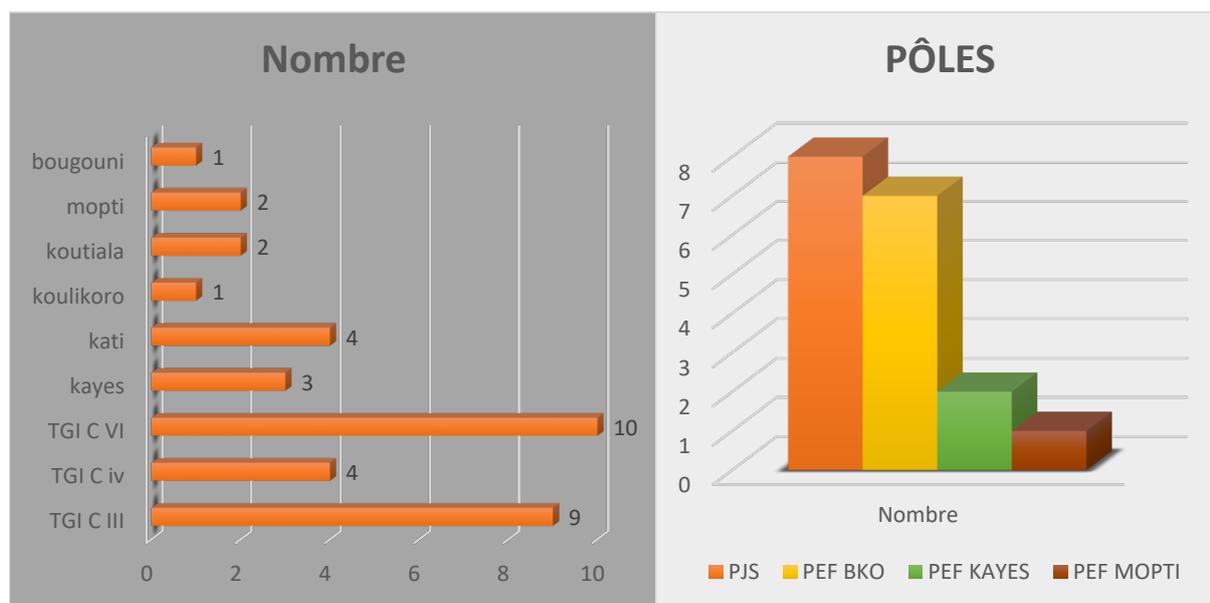
Dossiers à l'instruction	Dossiers nouveaux	Dossiers de plus de 6 mois	Total
Nombre	586	565	1151
Pourcentage	51%	49%	100%



NB : ces données ne concernent que les 8 TGI et le TI de Bougouni

Les huit TGI et le Tribunal d'instance de Bougouni comptent au total 36 juges d'instruction, dont huit au pôle judiciaire spécialisé et dix juges d'instruction répartis entre les trois pôles économiques et financiers situés dans les ressorts des Cours d'appel.

Figure 43 : répartition des juges d'instruction entre les juridictions et les pôles



Les juges d'instructions sont confrontés à d'importantes difficultés matérielles, techniques et financières : manque de crédits pour adresser les convocations, insuffisance des fournitures de bureau, budget de fonctionnement de la juridiction inaccessible, équipements vétustes ou inadaptés, absence ou insuffisance notoire de moyens informatiques. La plupart des magistrats se déplaceraient à leurs propres frais et commanderaient des recharges ou des consommables à la DFM en les faisant livrer à leurs frais.

Malgré leur spécialité affichée, les juges des pôles ont à traiter, en réalité, des dossiers de droit commun. En effet, la plupart des affaires dont ils sont saisis ne sont pas de nature économique

et financière, ou relèvent des compétences du PJS. Les agents des brigades spécialisées (des OPJ et APJ) placées auprès de ces pôles ont besoin d'être formés, tout comme les magistrats, à ces matières complexes, pour éviter de décrédibiliser les pôles, comme par exemple le fait qu'actuellement des affaires de faux en écriture privée et usage sont à tort considérées comme des dossiers économiques et financiers.

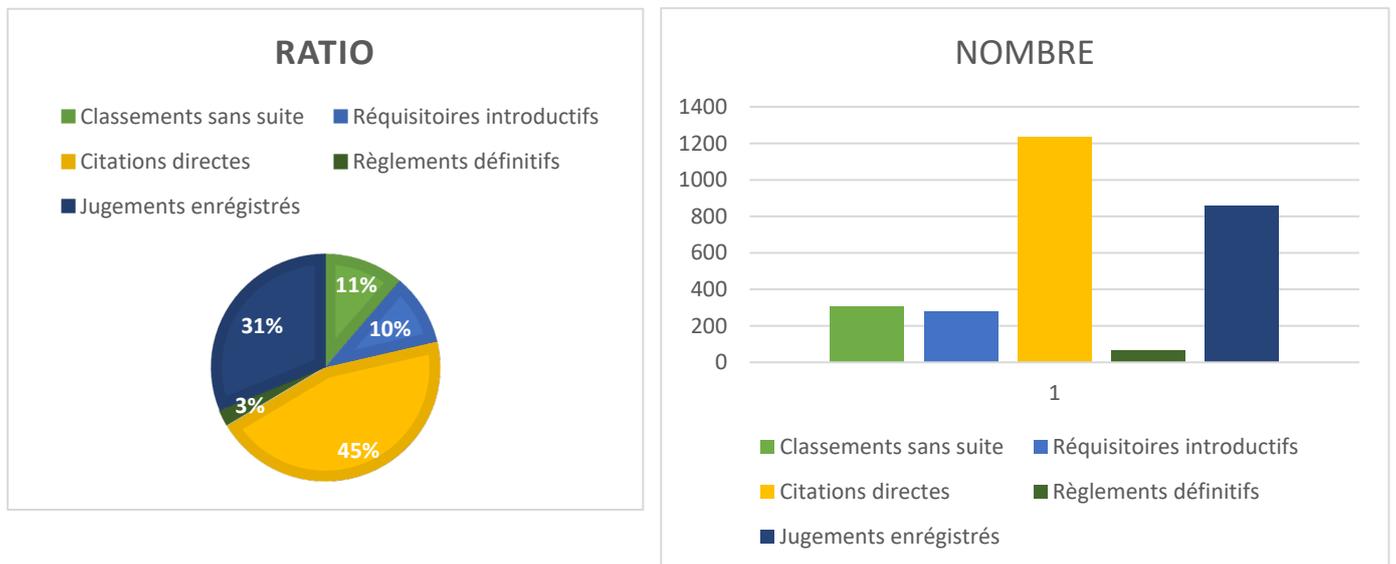
Au moment des évaluations, le pôle judiciaire spécialisé en matière de terrorisme (PJS) du TGI de la Commune VI était en cours d'installation. Les pôles économiques et financiers des TGI de Bamako, Commune III, de Mopti et de Kayes sont opérationnels depuis une dizaine d'années.

Les juges concernés ne travaillent pas dans des conditions minimales de sécurité. Ainsi, au PJS, un des cabinets assure seul le suivi d'affaires extrêmement sensibles : crimes de guerre (les 33 viols de guerre commis à Tombouctou) et crimes commis par des militaires. Le juge en charge de ces dossiers paierait à ses frais ses gardes du corps, après avoir reçu des menaces contre lui et sa famille.

S'agissant de faits criminels commis dans des zones éloignées, en particulier au Nord, les victimes sont le plus souvent réticentes à être entendues par le juge d'instruction sur place. Or, l'état sécuritaire ne leur permet pas toujours de rejoindre Bamako. Une seule victime en 2015, puis dix en 2016 ont été entendues, leurs frais de déplacement et de séjour ayant été pris en charge par une ONG. Les juges en charge de ces crimes ont indiqué aux avocats représentant les victimes qu'elles pourraient être auditionnées dès qu'elles seraient au PJS. En effet, dans les procès-verbaux rédigés par la Prévôté, non familière avec ces procédures, les victimes et les témoins n'ont pas été entendus sur le champ et l'audition des suspects est peu exploitable car réalisée par un service judiciaire peu coutumier de ces procédures spéciales.

B. Le suivi des dossiers ouverts par les Parquets

Figure 44 : représentation de l'issue des dossiers en procédure pénale



A l'observation, on se rend compte que lorsqu'elles sont connues des Procureurs de la République, les plaintes débouchent plutôt sur des poursuites. Sur l'ensemble des 11 juridictions, 11% seulement des affaires nouvelles sur la période référence ont été classées sans suite ; 13% sont intégrés dans une procédure d'information ; 31% des dossiers sont effectivement clos et 45% des affaires ouvertes font l'objet de citations directes.

Cela signifie que les 3195 affaires susvisées ont donné lieu à des citations directes, donc enrôlées ou prêtes à l'être.

II. LES DELAIS AU PENAL

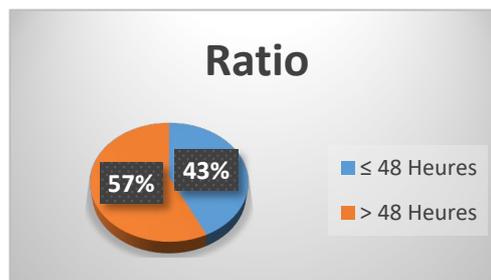
A. Gardes à vue et détention provisoire à géométrie variable

I. La garde à vue

A partir des procès-verbaux de gendarmerie et de police relevés sous la période de référence, on observe que les délais de garde à vue n'ont guère d'homogénéité. Le respect des délais des gardes à vue (48 heures maximum en procédure standard) est variable d'une juridiction à une autre. Ainsi, au TGI de Koulikoro, les délais peuvent être complètement perdus de vue en matière de garde à vue : un individu pouvant passer plus d'une année entre les mains de la police par exemple, entre le jour de son arrestation et le jour de sa présentation à un magistrat.

Tableau 37 : observation des délais de garde à vue au TGI de Koulikoro

garde à vue	≤ 48 Heures	> 48 Heures	Total
Nombre	9	12	21
Pourcentage	43%	57%	100%

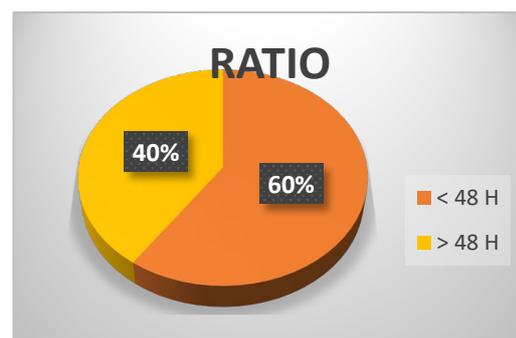


Plus de la moitié des gardes à vue à Koulikoro dépassent les 48 heures légales. Ceci est dû au fait que les substituts du TGI n'assurent pas de permanence et qu'ils se relèvent par quinzaine au sein du Parquet.

En revanche, au Parquet du TGI de Kati les délais de garde à vue sont un peu mieux respectés. Les présentations des prévenus sont régulières même si les résultats en termes de respect des lois et règlements s'avèrent peu efficaces.

Tableau 38 : délais de garde à vue au TGI de Kati

garde à vue	< 48 H	> 48 H	Total
Nombre	43	29	72
Pourcentage	60%	40%	100%



Dans l'ensemble, les délais légaux de garde à vue sont à peu près respectés.

Les gardes à vue les plus longues concernent les affaires localisées dans le Nord (terrorisme, trafics de drogue, crimes organisés...). Il est probable que ces délais seront davantage maîtrisés lorsque la brigade spécialisée du pôle judiciaire spécialisé sera opérationnelle. Il reste que le manque de moyens des services d'enquête (effectifs, véhicule, carburant, distance...) pour présenter les suspects au juge d'instruction aboutissent à un allongement des délais de garde à vue, ce qui n'est pas admissible.

Au reste, les Procureurs et les substituts ont souvent le plus grand mal à être informé des gardes à vue par les services de police et ce malgré les sensibilisations faites. Ceci milite pour une action énergique conjointe des ministères chargés de la sécurité et du ministère de la justice.

2. Détention provisoire

L'article 114 du CPP prévoit que : « Le juge d'instruction peut, selon les cas, décerner mandat d'amener, de dépôt ou d'arrêt ».

Le mandat d'amener est l'ordre donné par le juge à la force publique de conduire immédiatement l'inculpé levant lui.

Le juge d'instruction peut décerner mandat d'amener contre le témoin qui refuse de comparaître sur la convocation à lui donnée conformément à l'article 10 I et sans préjudice des peines prévues à l'article 84 du code pénal

Le mandat de dépôt est l'ordre donné par le juge au régisseur de la maison d'arrêt de recevoir et de détenir l'inculpé. Ce mandat permet également de rechercher ou de transférer l'inculpé lorsqu'il lui a été précédemment notifié.

Le mandat d'arrêt est l'ordre donné à la force publique de rechercher l'inculpé et de le conduire à la maison d'arrêt indiquée sur le mandat, ou il sera reçu et détenu. Les mandats sont exécutés sur toute l'étendue du territoire de la République.

La détention provisoire est la conséquence fondamentale du mandat de dépôt. Elle est une mesure d'autant plus grave qu'elle intervient à un moment où l'inculpé est présumé innocent

et où, du moins, les preuves ne sont pas établies. Lorsque cette mesure est l'unique moyen de conserver les preuves ou les indices matériels ou d'empêcher soit la pression sur les témoins, soit une concertation frauduleuse entre l'inculpé et son complice. Elle est nécessaire pour préserver l'ordre public du trouble causé par l'infraction, pour protéger l'inculpé, pour mettre fin à l'infraction, pour prévenir son renouvellement ou pour garantir le maintien de l'inculpé à la disposition de la justice.

Par ailleurs, lorsque l'inculpé se soustrait volontairement aux obligations du contrôle judiciaire, en principe, seul le juge d'instruction a qualité pour prévoir une telle mesure à travers une ordonnance spécialement motivée conformément aux dispositions prévues à l'Article 123 du Code de procédure pénale. Souvent, il arrive que le Procureur de la République prescrive cette mesure en cas de flagrant délit et de citation directe à travers un mandat de dépôt. Ce mandant du parquet est différent de celui du juge d'instruction car il permet de s'assurer de la personne du prévenu à sa comparution devant le tribunal. Cette mesure émanant du parquet est donc assortie d'un délai. C'est précisément ce que stipule l'article 83 du CPP, qui dit : « En cas de délit flagrant, lorsque le fait est puni d'une peine d'emprisonnement, et si le juge d'instruction n'est pas saisi, le procureur de la République peut placer le prévenu sous mandat de dépôt, après l'avoir interrogé sur son identité et sur les faits qui lui sont reprochés.

Il en sera de même lorsqu'à la suite d'une enquête préliminaire une infraction correctionnelle passible d'une peine d'emprisonnement paraît établie à la charge d'un prévenu, soit par son aveu, soit par les dépositions unanimes de plusieurs témoins ; dans ce cas, le prévenu devra être cité à comparaître devant le tribunal au plus tard dans les trois mois suivant le mandat de dépôt. Faute par le procureur de la République d'observer ce délai, le régisseur de la maison d'arrêt est tenu de l'en aviser. Ensuite il conduit immédiatement le prévenu devant le procureur de la République qui le fait mettre en liberté après lui avoir fait observer les formalités d'élection de domicile. »

En effet, la détention provisoire prend fin des manières suivantes : soit à l'arrivée du terme (entre autres, au terme de l'Article 125 du Code de procédure pénale). En matière correctionnelle, le délai de détention est d'un mois. Après la première comparution, et lorsque la peine maximale encourue est inférieure ou égale à deux ans. Cependant, lorsque la peine encourue est supérieure à deux ans, la détention ne peut excéder six mois, sauf ordonnance motivée du juge d'instruction tendant à prolonger la durée à un délai égal à six mois.

S'agissant de la détention en matière criminelle, la durée est d'un an avec possibilité de renouvellement trois fois, selon l'Article du Code, soit par une mise en liberté, soit par un jugement de condamnation de relaxe ou d'acquiescement. En clair, cette mesure dite détention provisoire doit être connue comme l'exception par la liberté et le principe. Quant au contrôle judiciaire, il astreint l'inculpé à se soumettre selon la décision du juge d'instruction à une ou plusieurs obligations.

L'ordonnance de placement sous contrôle judiciaire n'est ni précédée des réquisitoires du Parquet, ni des observations de la partie civile : elle n'est pas motivée et est insusceptible de recours. Le juge d'instruction peut à tout moment imposer à l'inculpé placé sous contrôle judiciaire, modifier une ou plusieurs obligations nouvelles et supprimer toute partie des obligations comprises dans le contrôle. Il peut aussi modifier une ou plusieurs de ces

obligations ou accorder une dispense occasionnelle ou temporaire d'observer certains d'entre elles.

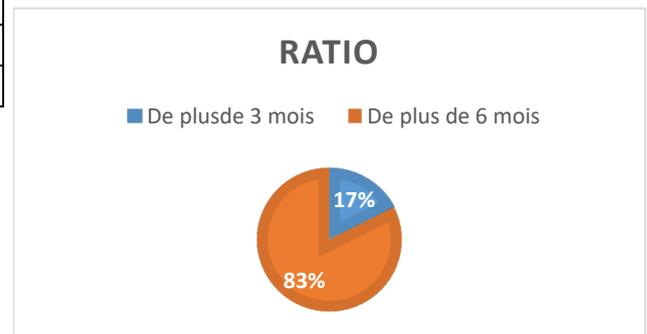
En somme, la loi n°01-080 du 20 août 2001 portant code de procédure pénale limite la détention provisoire :

- en matière correctionnelle, à six mois renouvelables une fois lorsque le maximum de la peine encourue est supérieur à deux ans (article 127 du CPP) ;
- en matière criminelle, à un an renouvelable sans dépasser trois ans (article 135 du CPP).

Durant la période d'évaluation, les cabinets d'instruction des TGI et TI, à l'exception des deux Cours d'appel, géraient 80 cas de détention provisoire, dont 14 de plus de 3 mois et 66 de plus de six mois.

Tableau 39 : ratio de comparaison du respect des délais de détention

DETENUS	De plus de 3 mois	De plus de 6 mois	Total
nombre	14	66	80
pourcentage	18%	83%	100%



L'évaluation n'a pas montré de cas patent de non-respect des délais de détention provisoire.

Quid de la détention des femmes et mineurs délinquants ?

Dans l'ensemble, les mineurs délinquants sont poursuivis libres plutôt que détenus. Pour certains délits, - vol et escroquerie en majorité - les risques de récidive sont élevés et pourtant on n'en relève pratiquement aucune dans les affaires concernant les mineurs dans les juridictions évaluées.

Le nombre de femmes détenues est également minime.

En réalité, pour les mineurs comme pour les femmes délinquantes, le non recours à la détention provisoire semble s'imposer du fait à l'inadaptation des structures d'incarcération dans les prisons en dehors de Bamako.

B. Les jugements sont tardifs

Sur 3159 affaires répertoriées dans les onze juridictions sur la période sous revue, 559 jugements ont été rendus. Le jugement prononcé dans le délai le plus long l'a été en 1750 jours (de la date de la 1^{ère} audience à la date de jugement). Le jugement prononcé dans le délai le plus court l'a été en 7 jours.

En général, les délais de jugement sont trop longs. Au regard des textes nationaux et internationaux ceci aboutit à des délais qui ne sont ni raisonnables ni conformes aux normes admises. Ceci est d'autant moins acceptable que les dossiers sont relativement peu nombreux, ce qui devrait conduire à la meilleure maîtrise des délais. Cette question mériterait d'être mise à l'ordre du jour des réunions périodiques que les Procureurs et les Procureurs généraux organisent ou devraient organiser dans leur ressort, voire même pourrait figurer à l'agenda d'une prochaine conférence générale des Parquets.

Tableau 40 : appréciation des délais de jugements

TABLEAU DES DELAIS AU PENAL	
Indicateurs	Valeurs
Nombre de dossiers Jugés	559
Délai définitif en jours (avant exécution) = date de délibéré ou de jugement-date de 1^{ère} audience	129
% de Dossiers Jugés	17,49%

En matière pénale, sur les onze juridictions évaluées, le délai moyen entre la 1^{ère} audience et le dernier renvoi connu – il s'agit donc d'affaires en cours – était de **557** jours¹⁹ alors que le jugement n'était toujours pas rendu.

Encore ne s'agit-il là que d'un délai provisoire puisque pendant la période sous revue, 559 affaires étaient jugées pendant 3 159 affaires étaient reçues, soit un taux très faible de 17,69% d'affaires jugées. Autrement dit, il restait à la fin de la période 2 600 affaires ayant déjà atteint, en moyenne, 557 jours de procédures sans avoir reçu de jugement définitif. Ce délai moyen est très long, non raisonnable et non conforme aux standards internationaux.

C. Les renvois sont systémiques

Prévus en principe pour assurer l'égalité des parties au procès et garantir le caractère contradictoire du procès, les renvois en matière pénale sont utilisés de façon systémique dans toutes les juridictions au Mali. Cette commodité injustifiée recouvre un prétexte – la difficulté

¹⁹ Supra tableau 40

à convoquer les parties à l'instance – et une réalité, le report à des jours meilleurs d'un procès mal venu.

La systématisation du recours aux renvois est contraire à l'objet pour lequel ils ont été prévus par la loi. En pratique, on relève deux écoles en matière de renvois dans les TGI évalués :

- le renvoi sur de longues périodes. Ainsi, les renvois sont moins nombreux, mais plus longs. Dans tel TGI de Bamako, on relève une banale affaire de « défaut de maîtrise » qui a fait l'objet de quatre renvois pour une durée totale de 3 767 jours ; une autre affaire de « blessures involontaires et défaut de maîtrise » a été renvoyée six fois pour une durée totale de 4 488 jours. Tout cela n'a pas de sens ;
- les renvois par petites séquences successives mais pour des durées totales toutes aussi longues. Exemple dans un TGI proche de Bamako : une affaire d' « abus de confiance » a été renvoyée 47 fois pour un total de 3 269 jours ; une autre affaire d' « homicide involontaire et défaut de maîtrise » a fait l'objet de plus de 31 renvois pour un total de 3507 jours.

Ces deux méthodes se retrouvent peu ou prou dans toutes les juridictions. Elles décrédibilisent gravement la justice du pays et interrogent sur le professionnalisme des magistrats qui s'y livrent. Sully Prud'homme écrivait que « le devoir des juges est de rendre la justice mais leur pratique est de la différer ». Il ne pensait sans doute pas au Mali mais sa maxime s'y incarne hélas totalement.

Tableau 41 : nombre et délais moyens des renvois dans les juridictions évaluées

Indicateurs	Valeurs
Nombre de dossiers exploités	3195
Délai provisoire (date du dernier renvoi connu par rapport à la date de la 1 ^{ère} audience)	557 Jours
Nombre moyen de renvois par dossier	6,9

Presque tous les renvois sont décidés sur des affaires simples, comme par exemple la divagation d'animaux ou des accidents de la route, et pour des raisons élémentaires, notamment pour citation des parties ou pour production de pièces administratives...

Les renvois pour citation des parties seraient souvent liés aux retards de paiement des émoluments des huissiers. Il est vrai que faire remonter à l'administration centrale du Ministère le paiement d'émoluments dus à Kayes, Mopti ou Kidal n'est franchement pas opérant. Ces versements devraient à l'évidence être déconcentrés, par exemple auprès des services financiers – quand ils existent – des Cours d'appel concernées.

III. PARQUET ET GREFFE PENAL

A. La gouvernance équivoque des affaires pénales

Les affaires au pénal sont gérées par le Parquet placé sous l'autorité d'un Procureur de la République et assisté de substituts pour les TGI et TI ; et d'un Procureur général, d'un avocat général et de substituts généraux pour les Cours d'appel.

Le Parquet est organisé de la même manière dans toutes les juridictions visitées, avec :

- un ou plusieurs substituts pour suivre les gardes à vue et les affaires à l'instruction ou en jugement ;
- un secrétariat particulier du Parquet qui assiste le Procureur dans ses travaux ;
- un secrétariat général du Parquet, qui enrôle les affaires, établit les cédules de citations et assure la transmission des dossiers aux unités judiciaires intéressées,
- un greffe pénal qui tient la minute des audiences.

Tous les dossiers enrôlés ou clos sont conservés au secrétariat général du Parquet. Pour faciliter la recherche des dossiers, chaque juridiction a ses propres méthodes, comme par exemple au Tribunal de grande instance de Kayes, où le greffier du Parquet a instauré un cahier sur la situation de chaque dossier quittant le Parquet. Tous les jugements sont envoyés au bureau du greffier en chef pour enregistrement et archivage²⁰.

Partout, les cédules de citation sont imprimées et les dossiers sont toujours accompagnés d'une fiche de détention ou de garde à vue, le cas échéant.

Concernant l'extraction des prisonniers lors des audiences correctionnelles, la situation est différente d'une juridiction à une autre. La plupart des juridictions ont de réels problèmes pour procéder à ces extractions, par manque de véhicules ou de carburant, absence de gardes de sécurité, insuffisance de coordination entre le Parquet et les unités de détention des détenus...

Par ailleurs, les greffes et les secrétariats des parquets sont confrontés à des difficultés répétées dans la gouvernance des procédures pénales :

- problèmes logistiques (manque de capacités de rangement, de bureautique, d'informatique...);
- multiplicité des numéros portés sur chaque affaire ;
- absence de manuel de procédure ;
- absence de formation continue ;
- absence de salle de documentation et d'archives (les dossiers sont conservés dans des lieux inadaptés) ;

²⁰ Cf. chapitre équipements, espaces, locaux...

- manque de greffiers pour assurer les audiences (ainsi, au Tribunal de grande instance de Kayes, une seule greffière assure les audiences correctionnelles et les audiences civiles) ;

B. Le manque de suivi des délais est une carence préoccupante

S'agissant des gardes à vue, il faut déplorer l'absence généralisée de registre de contrôle des prolongations de gardes à vue et des appels téléphoniques des services de police judiciaire. En effet, la croyance serait que la garde à vue est du seul ressort de la Police ou de la Gendarmerie, et les Procureurs paraissent fort peu enclins à dépêcher leurs substituts dans les postes de police pour y contrôler inopinément les gardes à vue.

Il semble bien que les commissariats ou les brigades n'informent les Procureurs que lorsqu'ils ont à traiter des affaires criminelles, problématiques ou sensibles. Autrement dit, sur le terrain, tous les gardés à vue ne seraient pas tous enregistrés ni *a fortiori* signalés à l'autorité judiciaire. Ceci n'est pas acceptable.

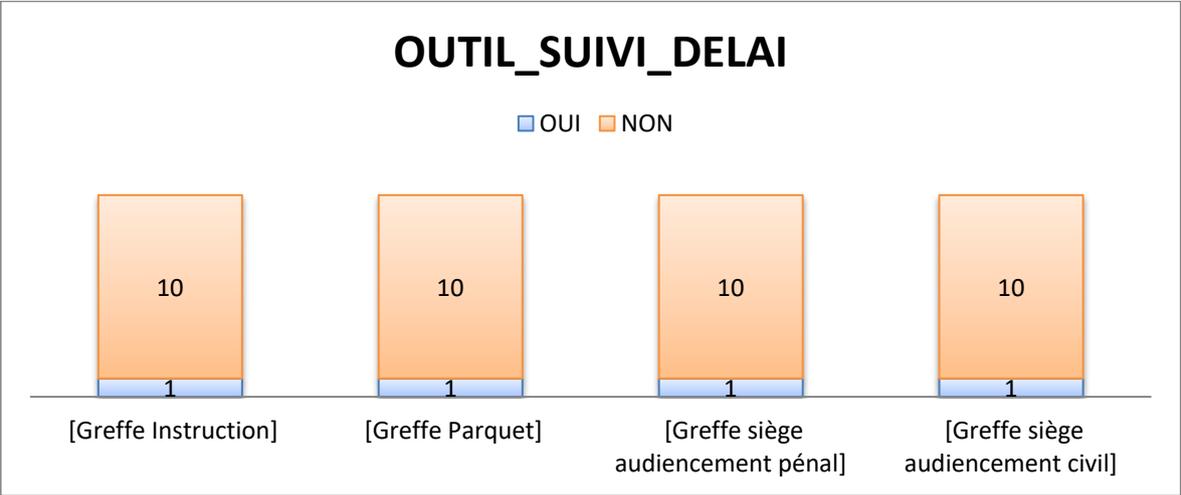
En outre, l'article 83 du CPP fait l'objet d'une interprétation extensive, et il n'est pas rare que le délai légal de garde à vue soit dépassé sans autorisation de prolongation du Parquet. Chacun sait dit-on dans les juridictions évaluées que lorsqu'un suspect est entendu un jeudi ou un vendredi, il court grandement le risque de n'être présenté à un magistrat que la semaine suivante ! Il est anormal que les TGI n'aient toujours pas organisé une permanence – au moins téléphonique – en heures et jours non ouvrables aux Parquets ou à l'instruction et au greffe pénal. Il ne fait pas de doute que le respect des libertés publiques au Mali exige qu'une telle permanence du service public de la justice soit enfin organisée.

Enfin, concernant les mandats de dépôts, les cabinets d'instruction ne disposent que d'un registre manuel des détentions qu'ils consultent espère-t-on tous les jours. Il n'existe aucun outil automatisé permettant aux magistrats et aux greffiers de disposer de la liste des affaires en cours avec détenus, dont les mandats sont à renouveler, mais aussi des commissions rogatoires et de tous les dossiers pour lesquels un délai légal ou raisonnable est à respecter et à faire respecter.

De façon générale, aucun outil, aucune méthode claire, aucun manuel de procédure, n'existent pour assurer la célérité des procédures sur les dossiers, pour que les délais ne soient pas excessifs. Dans l'état actuel des choses, les pratiques sont dépassées, les délais non maîtrisés, les jugements ou *factums* ne sont pas rédigés ou tardent à l'être... et nombre de cas connus seraient annulables, tant les renvois sont multiples, les délais anormalement longs et les dénis de justice probables.

Dans tous ces errements, le système judiciaire malien pourrait tomber sous le coup de recours intentés pour violation des droits des justiciables, conformément à l'article 7 de la Convention africaine des droits de l'Homme et des peuples (CADHP), ratifiée par le Mali.

Figure 45 : existence ou non d'un outil de suivi des délais dans les juridictions



CHAPITRE VII : CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La Constitution du 25 février 1992 dispose en son article 81 que le pouvoir judiciaire est indépendant des pouvoirs exécutif et législatif. Il s'exerce par la Cour suprême et les autres Cours et tribunaux. Le pouvoir judiciaire est gardien des libertés définies par la Constitution.

L'article 7 de la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples (CADHP) stipule que :

« 1. Toute personne a droit à ce que sa cause soit entendue. Ce droit comprend :

a. le droit de saisir les juridictions nationales compétentes de tout acte violant les droits fondamentaux qui lui sont reconnus et garantis par les conventions, les lois, règlements et coutumes en vigueur ;

b. le droit à la présomption d'innocence, jusqu'à ce que sa culpabilité soit établie par une juridiction compétente ;

c. le droit à la défense, y compris celui de se faire assister par un défenseur de son choix ;

d. le droit d'être jugé dans un délai raisonnable par une juridiction impartiale.

2. Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui ne constituait pas, au moment où elle a eu lieu, une infraction légalement punissable. Aucune peine ne peut être infligée si elle n'a pas été prévue au moment où l'infraction a été commise. La peine est personnelle et ne peut frapper que le délinquant. »

L'article 26 de la même Charte impose aux Etats parties de garantir l'indépendance des tribunaux et de permettre l'établissement et le perfectionnement d'institutions nationales appropriées chargées de la promotion et de la protection des droits et libertés garantis par la Charte.

La lecture de ces textes montre que l'efficacité de la justice dépend, non seulement de son accessibilité, mais aussi de la suffisance et de la qualité du personnel chargé de rendre la justice ainsi que des moyens qui y concourent.

L'équipe d'évaluation a cru utile de synthétiser ses constats sous forme de recommandations portant sur les équipements et les locaux, sur les ressources humaines, sur la gestion financière et budgétaire, sur la gestion des greffes et des scellés, sur la tenue des registres et enfin sur le suivi des chaînes civiles et pénales au sein des juridictions.

I. EQUIPEMENTS ET LOCAUX

Une juridiction, c'est un service public et un lieu.

Le service public – le service au public – c'est l'ensemble des actes administratifs ou juridictionnels qui concourent à l'exercice de la justice.

Le lieu – le palais – c'est le l'endroit où les juges disent le droit, tranchent entre prétentions contradictoires et sanctionnent les atteintes à l'ordre public. Une telle fonction – qui découle d'une des vertus cardinales – doit être entourée de la solennité, de la dignité, des rituels, qui doivent marquer son caractère distinct au sein des missions de l'Etat.

Cette justice est doit être accessible, équitable et rendue dans des délais raisonnables. Ses acteurs, les magistrats, les juges, doivent bénéficier de conditions dignes et honorables pour entendre les causes des citoyens de manière impartiale, indépendante et désintéressée.

La justice en tant que service rendu aux citoyens doit aussi être en mesure de répondre aux attentes nouvelles des citoyens, de s'adapter aux évolutions technologiques, de répondre aux nouvelles formes de criminalité. Une justice axée sur les résultats ne devrait pas être un vain mot et, être une administration moderne, responsable, crédible et efficace ne devrait pas n'être qu'un slogan.

L'évaluation qui a été faite des espaces, des accès, des locaux, de l'hygiène, de l'électricité, de l'informatique et des équipements a pu sembler triviale. Elle a paru au contraire centrale aux équipes d'évaluation, car on n'a que l'importance que l'on se donne et le misérabilisme dans lequel se trouvent les juridictions et les juges ne sied pas à la dignité du pouvoir judiciaire.

Délivrer une vision exacte de la condition des juridictions et du personnel magistrat et non magistrat qui les sert était essentiel. Les obstacles matériels au bon fonctionnement des juridictions sont nombreux et complexes. Ils doivent être pris à bras le corps, avec détermination, sous forme d'actions prioritaires séquencées et financées, pour atteindre un standard acceptable du service public de la justice. L'Etat et le peuple maliens en ont besoin, maintenant.

II. INFORMATIQUE ET BUREAUTIQUE

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication pourraient contribuer à résoudre les difficultés liées à la lenteur et aux désordres du système judiciaire malien. Informatiser seulement ne suffirait pas – il faut bien sûr changer les procédures et les mentalités, former, contrôler, encourager et sanctionner – mais les équipements manquent à un point tel que l'informatisation s'impose comme un préalable.

L'évaluation des onze juridictions témoins a montré un retard énorme à tous les points de vue. L'équipe d'évaluation formule donc les **7 recommandations** suivantes :

- **Elaborer un schéma directeur informatique organisant le flux d'information montant et descendant entre la DNAJ et les juridictions ;**
- **Doter chaque juridiction d'une salle informatique réservée aux magistrats en attendant de pouvoir attribuer à chacun un ordinateur portable professionnel ;**
- **Equiper les fonctions transverses des juridictions (Président, Procureur, greffes, administration) d'un nombre suffisant d'ordinateurs avec imprimantes, onduleurs et connexions internet limitées aux applications professionnelles ;**
- **Protéger tous les postes de travail avec des codes d'accès, des anti-virus et des systèmes antivirus ;**
- **Implanter dans chaque juridiction, selon leur taille, 1 à 3 photocopieuses à grande capacité, avec code d'accès ;**
- **Augmenter, en conséquence, le budget de fonctionnement des juridictions pour qu'elles fassent face aux dépenses de consommables et d'entretien de ces nouveaux équipements.**

III. ESPACES COMMUNS ET BUREAUX

Les accès, les espaces publics, les bureaux, les locaux d'archives ou de scellés, les locaux d'hygiène... des juridictions concourent ou desservent l'image du service public de la justice voire de l'Etat. La mission d'évaluation a constaté presque partout un laisser-aller, un désordre, une incurie surprenante de la part d'agents qui servent non seulement un service public mais aussi une vertu, la justice.

L'indigence actuelle, l'incompréhensible désinvolture de presque tous, y compris malheureusement souvent des chefs des juridictions eux-mêmes, vis-à-vis du désordre, de l'incurie, de la saleté des lieux, ne résultent pas que d'un manque de moyens. Elles dénotent un esprit de laisser-aller, une démission, un défaitisme qu'aucun financement international ne pourra corriger.

Selon un proverbe ouest-africain, « Si quelqu'un se propose de te laver le dos, commence par te laver le ventre » et la morale de la fable nous dit « Aide-toi et le ciel t'aidera ». Aucun investissement dans les lieux ne vaudra si les agents d'une juridiction ne décident pas, de haut jusques-en-bas de la hiérarchie, de changer les choses, et si personne, à l'administration centrale ou à l'inspection, ne se soucie de dénoncer ces carences et d'exiger des résultats.

En l'état, les défis sont considérables dans la quasi-totalité des juridictions visitées, s'agissant de la superficie et de la qualité des bâtiments, de l'organisation des espaces d'accueil des justiciables, de la signalétique, des bureaux, des salles d'audiences, des locaux d'hygiène... Cet

état des lieux préoccupant pour ne pas dire accablant conduit à formuler les **5 recommandations** suivantes :

- ***Ranger et nettoyer les juridictions, laver les sols et les murs, enlever les matériels déclassés, les scellés dépassés, les amoncellements de déchets et d'ordures – bref redonner un peu de dignité au lieu de justice ;***
- ***Rénover et équiper les salles d'audiences pour leur redonner la dignité qu'exige l'exercice de la fonction judiciaire ;***
- ***Aménager ou construire de nouveaux bureaux afin que chaque magistrat dispose de son propre cabinet de travail ;***
- ***Aménager ou construire des locaux d'accueil, d'orientation et d'attente ainsi que des locaux d'hygiène décentes pour les justiciables ;***
- ***Aménager ou construire des salles adaptées à la conservation des archives et à la conservation des scelles.***

IV. SECURITE

La justice est un service public exposé. Les différents acteurs des Cours et des tribunaux y ont à faire à toutes sortes d'individus, des plus vulnérables aux plus dangereux. Les intentions des visiteurs, des plaideurs, des prévenus ne se présument pas. L'architecture et les fonctionnalités des juridictions les exposent directement. La sécurité des personnes et des bâtiments est indispensable pour une administration libre, indépendante et sereine de la justice.

Or la mission a relevé presque partout des lacunes voire des carences dans les dispositifs de sécurité en vigueur qui appellent, *a minima*, les **5 recommandations** suivantes :

- ***Systématiser le contrôle des identités, la fouille et l'enregistrement des personnes et des véhicules accédant à la juridiction ;***
- ***Doter les juridictions de locaux de détention ;***
- ***Renforcer la sécurité des accès en installant une barrière mobile à la porte et des concertinas et un éclairage nocturne sur les murs d'enceinte – surélever le mur d'enceinte des TGI de Kayes et de la commune III à Bamako – aménager ou construire de véritables poste de garde à l'entrée des juridictions – installer des rangements sécurisés pour les armes des gardes ;***
- ***Doter les juridictions de systèmes de génération électrique de secours ;***
- ***Assurer la sécurité des magistrats, acteurs judiciaires, témoins et victimes impliqués dans les affaires pénales les plus sérieuses.***

V. RESSOURCES HUMAINES

La cartographie des effectifs -magistrats et non magistrats- des 11 juridictions évaluées a été comparée avec les données détenues par la DNAJ. Les conclusions qu'on peut tirer de cette comparaison – agents n'obtempérant pas aux décisions de mutations qui leurs sont adressés, chefs de juridiction qui ne contrôlent pas leurs effectifs, DNAJ ne maîtrisant pas les affectations par défaut de système d'information et du fait de mutations décidées sans qu'elle y soit associée – ont été évoquées.

La Mission a également examiné divers ratio relatifs aux niveaux d'études, au genre, à l'ancienneté dans les postes. Elle a mesuré les proportions qui existent entre effectifs de magistrats et effectifs de greffiers ou de personnels d'appui. Elle a procédé au croisement des données relatives d'une part à la nature et au volume des contentieux et d'autre part aux ressources humaines disponibles, pour évaluer la charge de travail des juridictions évaluées.

Les ratios qui en découlent devraient contribuer à éclairer les décideurs pour les futures mesures concernant les corps de magistrats et des autres agents qui servent en juridictions. Ils mettent, à tout le moins, en lumière diverses difficultés en termes de charge inégale de travail, d'insuffisance de formation, d'absence de procédures de gestion et de défaut de contrôle des performances.

Ces nombreux écueils conduisent l'équipe d'évaluation à formuler les **8 recommandations** suivantes :

- **Déployer à la DNAJ un système informatisé de gestion des ressources humaines et instaurer une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) à l'administration centrale et en juridictions ; bâtir un plan de carrière pour les magistrats et les personnels de greffe ;**
- **Organiser à l'INFJ des programmes de formation continue des agents en juridictions pour mieux répondre aux attentes des citoyens vis-à-vis de la justice et se familiariser avec les procédures et applications nouvelles.**
- **Instaurer dans les juridictions, à la DNAJ et à l'ISJ, un contrôle fiable de la présence au poste, de l'assiduité et du rendement du personnel, toute catégories confondues, des Cours et des tribunaux ;**
- **Instituer au sein des TGI et des Cours d'appel la fonction de chef du service administratif (et financier) pour y assurer, en lien avec la DNAJ, la gestion administrative, technique et sécuritaire des ressources humaines de la juridiction ;**
- **Former les chefs des juridictions (Présidents, Procureurs) et les greffiers en chefs à la gestion des ressources humaines par les résultats et au contrôle ;**

- ***Interrompre sans délai tous les stages non couverts par une convention de stage autorisée par la DNAJ ; n'admettre pour l'avenir que des stagiaires dûment autorisés par celle-ci ; réduire sensiblement le recours aux stagiaires dans les juridictions ; corrélativement, créer un corps d'assistants de justice pour aider les magistrats dans leurs recherches et pour contribuer à l'accueil et à l'orientation des justiciables ;***
- ***Appliquer sans plus tarder la règle de la collégialité dans les TGI posée par la loi n°037 du 15 juillet 2011 portant organisation judiciaire en République du Mali ;***
- ***Relire la loi portant organisation judiciaire en date du 15 juillet 2011 pour mieux prendre en compte les besoins des citoyens s'agissant de l'accès au service public de la justice.***

VI. ADMINISTRATION FINANCIERE

Aucune comptabilité, au sens des lois et des règlements organisant le budget de l'Etat et la comptabilité publique, n'est actuellement tenue au sein des Cours et tribunaux du Mali. Notamment, les encaissements des différents frais de justice réglés par les requérants en application des décrets 95-211 (frais des instances civiles et commerciales) et 95-255 (instances pénales) du 30 juin 1995, sont effectués par les greffiers pour le compte du greffier en chef dans des conditions exorbitantes de la comptabilité publique.

En outre, le tarif applicable aux actes facturés n'étant pas affiché lors des missions d'évaluation des 11 juridictions témoins, rien ne permet d'assurer que les montants fixés par les deux décrets du 30 juin 1995 précités sont effectivement respectés.

De plus, les droits perçus sont conservés en tout ou partie par les greffiers en chef alors qu'ils correspondent à la rémunération d'un service rendu par le service public de la justice, ce qui en fait des recettes publiques au sens de la comptabilité publique. En aucun cas les paiements des requérants ne doivent-ils être versés au greffier en chef, aux greffiers et à leurs assistants, car le personnel des greffes n'a pas la qualité de comptable public et ne peut ni ne doit manipuler des fonds et valeur publics, sauf à être déclaré comptable de fait.

Si les greffiers sont, en l'état actuel des textes, sans doute en droit de conserver à leur profit une partie de ces fonds – ce qui ne laisse pas de surprendre compte tenu de l'impécuniosité fréquente des justiciables et du dénuement des juridictions – ils n'en ont pas pour autant la qualité de comptable public qui est indispensable pour percevoir, conserver et comptabiliser des fonds publics.

C'est pourquoi il paraît indispensable de recommander ce qui suit :

- **Elaborer, adopter et mettre en application effective un manuel de procédures administratives et financières dans les juridictions ;**
- **Instituer un régisseur de recettes et de dépenses placé auprès des juridictions et soumis au contrôle hiérarchique, comptable et financier du directeur régional des finances ;**
- **La comptabilité des fonds détenus par les juridictions, qu'il s'agisse des crédits du budget de fonctionnement ou des paiements des frais de justice par les justiciables, doit être établie mensuellement par ce régisseur avec le triple visa du Président, du Procureur et du greffier en chef ;**
- **Réviser les décrets du 30 juin 1995 sur les frais de justice afin de les simplifier, de les clarifier et de répartir de manière plus équilibrée leur produit entre le Trésor Public, le Ministère de la justice et le personnel de la juridiction ;**
- **Tout paiement de frais de justice, quels qu'ils soient, par un justiciable doit faire l'objet d'une quittance écrite et dûment comptabilisée ;**
- **Instaurer un budget annuel consolidé dans chaque Tribunal, pour un total qui soit en rapport avec le volume des affaires traitées et cogéré par le Président et le Procureur de la juridiction ;**
- **Revoir de fond en comble le régime de recouvrement des amendes, des fonds consignés ou en dépôt et des frais de justice en y associant le Trésor Public ; ouvrir pour chaque juridiction un compte au trésor public pour y loger les fonds recouverts et consignés ; corrélativement, clôturer tous les comptes ouverts par les Cours et les tribunaux auprès de banques privées.**
- **Proscrire toute ingérence de l'exécutif régional dans le fonctionnement administratif et financier des juridictions ; le Gouverneur régional doit s'abstenir de nommer quelque agent que ce soit en leur sein.**

VII. GESTION DES GREFFES ET DES SCELLES, TENUE DES REGISTRES

Les greffes remplissent leurs multiples tâches dans un cadre normatif, procédural et matériel dépassé voire chaotique. Nombre d'actes, tels les extraits de casier judiciaire ou les certificats de nationalité, sont délivrés en l'absence de toute documentation probante. Les dossiers, au civil ou au pénal, font l'objet d'enregistrements redondants et de numérations multiples. Le soutien fourni aux magistrats du siège ou du ministère public est minimum voire inadapté. Le suivi de l'avancement des affaires est approximatif et lacunaire. Les attributions des dossiers aux magistrats sont souvent erratiques sinon complaisantes.

La confusion des tâches est générale, avec l'empilement dans les greffes de responsabilités juridictionnelles, administratives, financières, matérielles, logistiques... sans rapport avec leur cœur de métier. La supervision de leur activité, que ce soit au sein des juridictions, par l'administration centrale de la justice ou par l'Inspection des services judiciaires, est limitée voire inexistante.

La nomenclature, le contenu et la destination des registres tenus dans les juridictions maliennes ne se fondent sur aucune disposition légale ou réglementaire précise. La tenue des registres est par ailleurs complètement aléatoire d'une cour à l'autre, d'un bureau de greffe à l'autre, d'un greffier à l'autre. La pratique est fondée sur la routine et non sur les textes. La conservation des registres est parfois calamiteuse. Les manquants, ratures, ajouts, corrections sont fréquents et des pages blanches sont opportunément laissées ici et là, probablement pour permettre l'insertion d'actes oubliés ou autre... Tout ceci jette le doute sur leur caractère probant.

Dans cet ensemble, les scellés constituent un abcès de fixation. Les greffes stockent à grand peine les milliers d'objets saisis dans les affaires pénales. Les registres ne sont pas à jour. Le désordre le plus complet préside à la conservation des scellés. Ici ou là, les armes ou les stupéfiants sont entreposés sans précaution particulière. Des scellés hors d'âge sont conservés et, dans le même temps, des objets récemment déposés mais de valeur ont disparu.

Tout ceci contribue grandement à ternir l'image du service public de la justice au Mali, qui est considéré comme le plus détérioré du pays aux yeux des Maliens. Cet état de fait, couplé à une demande grandissante de justice, au décalage entre les évolutions technologiques et les pratiques des greffes, et à l'adoption de nouvelles législations internationales et nationales, impose une refonte d'envergure de l'organisation et du fonctionnement des greffes.

D'où les recommandations suivantes :

- **Créer dans chaque juridiction un greffe central informatisé, point unique d'enregistrement de toutes les procédures ; structurer chaque greffe en unités spécialisées, y compris un service de gestion des scellés ;**
- **Réviser les textes relatifs au statut, à l'organisation et au fonctionnement des greffes ;**
- **Instaurer un manuel de procédures et de fonctionnement des greffes ; former, à titre initial ou en formation continue, le personnel des greffes à ce manuel ; faire vérifier par les chefs de juridictions, par la DNAJ et par l'ISJ que ces normes sont connues et appliquées ;**
- **Refonder la liste et les normes de tenue des registres civils et pénaux ; sécuriser et dématérialiser les actes et les registres juridictionnels et de gestion des juridictions ;**
- **Définir un régime juridique cohérent et précis de cycle de vie des scellés, y compris pour leur déclassement et leur cession ;**
- **Instaurer des contrôles périodiques obligatoires du fonctionnement et de la gestion des greffes par les chefs de juridiction ; faire vérifier l'effectivité de ces contrôles par la DNAJ et par l'ISJ.**

VIII. PERFORMANCE DES CHAINES CIVILES ET PENALES

Le contentieux judiciaire distingue les affaires civiles et les affaires pénales.

Les premières résultent d'un différend entre deux parties. Elles parviennent donc au tribunal, le plus souvent, soit par l'intermédiaire d'un avocat, représentant l'une des parties, soit par une demande d'une des parties. Il s'agit donc là d'un flux de dossiers sur lequel le tribunal n'a aucune maîtrise et qu'il doit traiter intégralement.

A l'inverse, les affaires pénales sont introduites auprès du juge soit via une plainte directement adressée au tribunal, soit, plus souvent, par l'intermédiaire de la police et de la gendarmerie sous forme d'un procès-verbal (PV). Ces plaintes et ces PV ne trouvent pas nécessairement une suite dans la mesure où nombre d'entre eux seront classés par les magistrats du Parquet, dont le rôle est, au sein du tribunal « d'exercer le ministère public », c'est-à-dire de "veiller au respect de l'ordre public, à la défense de l'intérêt social et à la bonne application de la loi". A ce titre, le Procureur de la République et ses adjoints (avocat général, substitut) sont maîtres de la décision de poursuivre ou non.

Ainsi, l'institution judiciaire est en principe un système ouvert, dans la mesure où il ne maîtrise pas les flux entrants, qui résultent de la demande des justiciables, de l'activité des services de police et de gendarmerie. Ceci dit, le système peut réguler en interne le flux pénal entrant via

le classement sans suite. Par ailleurs, la fonction de prévention ou de recherche de ce qui peut nuire gravement à l'intérêt général n'est pas encore intégré dans les fonctions du Parquet malien.

Le traitement des affaires pénales est plus complexe, en particulier lorsqu'il y a intervention du juge d'instruction. C'est qu'il associe, en plus des magistrats du siège et des avocats des parties, les magistrats du Parquet qui sont en quelque sorte les arbitres du jeu, décidant non seulement de poursuivre ou non, mais aussi des modalités de la poursuite (ouverture d'une information, comparution immédiate, citation directe, etc.). En ce sens, les magistrats du Parquet ont une influence non négligeable sur la charge de travail des magistrats du siège (siège-jugement et siège-instruction). De son côté, le Président du tribunal, en principe en concertation avec le Procureur, fixe le nombre d'audiences et donc régule le flux d'affaires susceptible d'être traité.

L'article 30, alinéa I de la loi 037 du 15 juillet 2011 portant organisation judiciaire prévoit que « dans les TGI, les jugements sont rendus par un Président et deux juges au siège ». Cette règle dite de la collégialité n'est toujours pas appliquée, ce qui est une réelle difficulté en cas d'affaires sensibles ou complexes mais qui, évidemment, a pour effet de diminuer l'effectif de magistrats nécessaire à volume de contentieux donné.

Ceci conduit à formuler les recommandations suivantes au civil :

- ***Informatiser les chaînes pénale et civile, unifier et harmoniser la numérotation des affaires pénales comme civiles ; instaurer, sur la base du numéro d'enregistrement unique des instances, un tableau de suivi du flux et du stock d'affaires aux différents stades de la procédure, en les répertoriant pour chaque chambre ou cabinet d'instruction ;***
- ***Dans ce système automatisé, bâtir des indicateurs pour l'information des chefs de la juridiction, entre autres : durée moyenne des affaires, nombre de dossiers datant de plus d'un an et de deux ans ; taux de radiation ; taux d'appel ; nombre de prorogations de délibéré ; délai de dactylographie, durée des mises en état ;***
- ***Sur ces bases, veiller à la célérité et à la qualité du traitement des dossiers en instaurant un suivi effectif de la rédaction des factums par les deux chefs de la juridiction (Président et Procureur) ; moduler la rémunération des magistrats en fonction de leur rendement dans la production des factums ;***
- ***Instituer une procédure informatisée d'alerte sur le nombre de renvois ; le cas échéant, limiter par voie de circulaire du Ministre puis par voie législative le nombre de renvois autorisés en procédure pénale et en procédure civile ;***
- ***Diffuser des jugements types pour les litiges civils standards et pour les contraventions et les délits mineurs sur la base des articles des codes civil et pénal concernés afin que le juge n'ait plus que la motivation à rédiger en quelques lignes ;***

- **Edicter un règlement intérieur dans chaque juridiction ;**
- **Instaurer dans chaque juridiction une conférence hebdomadaire du Siège, pour suivre régulièrement les activités et les affaires ;**
- **Instaurer une permanence effective en dehors des jours et heures légaux de travail pour permettre des présentations à un juge d'instruction dès la fin de la durée de la garde à vue et ne plus dépasser ses délais légaux ;**
- **Décentraliser le traitement des émoluments des auxiliaires de justice pour accélérer leur rémunération et relancer ainsi les voies d'exécution des décisions du Tribunal ;**
- **Créer une salle de documentation et d'archives pour des meilleures conditions de conservation, de rangement et de sécurisation des dossiers correctionnels ou correctionnalisés et mettre à la disposition des magistrats, les textes et la jurisprudence nécessaires ;**
- **Dans chacune des juridictions témoins, réexaminer le rapport actuel entre l'effectif de magistrats du Parquet et celui des magistrats de l'instruction pour y renforcer, à effectif constant, le potentiel d'instruction ;**
- **Allouer aux cabinets d'instruction un budget de fonctionnement leur permettant de travailler enfin dans des conditions correctes ; doter chaque juge d'instruction d'un cabinet qui lui soit propre ;**

Au pénal, les recommandations seraient les suivantes :

- **Instaurer un mécanisme de suivi, par le Président et le Procureur, des délais d'instruction, de production des actes de Parquet et de publication des jugements ;**
- **Organiser des audiences spécifiques aux infractions délictuelles de la route pour mieux organiser la réparation du préjudice subi par les victimes ; instaurer des audiences en « tribunal de police » pour les infractions contraventionnelles, qui ne devaient pas être jugées en même de temps que les affaires correctionnelles ;**
- **Instaurer un véritable greffe pénal pour garantir le bon déroulement du travail du ministère public, en y regroupant le personnel, les dossiers et les registres du Parquet, et permettre au Procureur et à ses substituts un travail en équipe ;**
- **Instaurer une réunion hebdomadaire de Parquet, pour discuter et suivre régulièrement les actions et activités du Ministère Public ;**

- ***Prolonger l'initiative du Ministre de décembre 2016 en organisant chaque année une conférence générale des Parquets ;***
- ***Créer des structures d'incarcération des mineurs inculpés dans les ressorts de toutes les juridictions où elles font défaut.***

LISTE DES FIGURES

Figure 1 : implantation des CA et des TGI évalués et non évalués.....	15
Figure 2 : situation de certains services au public.....	26
Figure 3 : Images d'archives mal tenues	27
Figure 4 : nombre de juridictions évaluées disposant d'un local scellés sécurisé	27
Figure 5 : Scellés encombrants et délabrés	28
Figure 6 : situation des scellés dans les juridictions visitées.....	29
Figure 7 : espaces libres servant de dépotoirs	29
Figure 8 : Appréciation du dispositif sécuritaire des juridictions évaluées.....	32
Figure 9 : données statistiques sur l'informatisation des juridictions évaluées.....	33
Figure 10 : Pourcentage de bureaux équipés d'ordinateurs et d'imprimantes par juridiction.....	36
Figure 11 : état des équipements disponibles dans les juridictions évaluées.....	37
Figure 12 : images de bureaux, équipements et espace public.....	38
Figure 13 : répartition comparée des effectifs des 11 juridictions évaluées	40
Figure 14 : répartition des effectifs du Siège des 11 juridictions évaluées	44
Figure 15 : répartition des effectifs du Parquet des 11 juridictions évaluées.....	44
Figure 16 : répartition des greffiers en chef, greffiers et secrétaire de greffes des 11 juridictions évaluées.....	47
Figure 17 : répartition du personnel d'appui dans les 11 juridictions évaluées.....	51
Figure 18 : répartition de la population de stagiaires dans les 11 juridictions évaluées	52
Figure 19 : ratio de comparaison basée sur le genre s'agissant du personnel non magistrat.....	56
Figure 20 : proportion de femmes magistrats et non magistrats dans les 11 juridictions évaluées.....	59
Figure 21 : ancienneté moyenne dans le poste par catégorie de personnel dans les 11 juridictions évaluées.....	62
Figure 22 : nombre de formations déclarées par les agents dans les 11 juridictions évaluées.....	63
Figure 23 : nombre d'agents utilisant l'outil informatique dans les 11 juridictions évaluées.....	65
Figure 24: proportion du personnel disposant d'une adresse internet professionnelle dans les 11 juridictions évaluées.....	65
Figure 25 : existence d'une autorité sur les agents issue des textes légaux et réglementaires dans l'opinion des chefs des 11 juridictions évaluées.....	67
Figure 26: existence d'une autorité sur les agents issue des procédures internes selon les chefs des 11 juridictions évaluées.....	67
Figure 27 : existence de registres de présence dans les 11 juridictions évaluées	68
Figure 28 : nombre de juridictions où du personnel était absent	68
Figure 29 : motifs d'absence invoqués	68
Figure 30 : opinion des chefs des 11 juridictions évaluées sur leur capacité à contrôler les effectifs	69

Figure 31 : opinion des chefs des juridictions évaluées sur les possibilités de contrôle du travail des agents.....	69
Figure 32 : description de poste.....	70
Figure 33 : Image d'un secrétariat général du parquet avec des stagiaires.....	70
Figure 34 : répartition par destination des crédits alloués à l'un des TGI visités	71
Figure 35 : personnes associées à la gestion des crédits et à leur contrôle dans les juridictions évaluées.....	73
Figure 36 : Images de salle d'audience et d'installation électrique.....	76
Figure 37 : les modes d'enregistrement des registres	77
Figure 38 : Images croisées d'équipement, d'espace et d'installation	84
Figure 39 : répartition des affaires par chambres dans les juridictions évaluées .	90
Figure 40 : Images de : Hall de salle d'audience, façade de tribunal et BAO.....	95
Figure 41 : répartition des affaires entre les 11 juridictions durant la période sous revue	97
Figure 42 : répartition des affaires par statut des juridictions	97
Figure 43 : répartition des juges d'instruction entre les juridictions et les pôles	100
Figure 44 : représentation de l'issue des dossiers en procédure pénale.....	102
Figure 45 : existence ou non d'un outil de suivi des délais dans les juridictions 	

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 : définitions de la justice	10
Tableau 2 : les objectifs techniques de l'évaluation	13
Tableau 3 : rapports entre le nombre des salles d'audience, le nombre de chambres de jugement et le volume d'affaires par juridiction évaluée	24
Tableau 4 : répartition des juridictions selon l'existence ou non d'un local pour la sécurité	24
Tableau 5 : répartition des juridictions évaluées selon l'existence ou non de BAO	25
Tableau 6 : équipements informatiques et bureautiques des juridictions évaluées	34
Tableau 7 : équipement bureautique des magistrats et non magistrats des juridictions évaluées	35
Tableau 8 : répartition de l'effectif total et activité comparée des 11 juridictions évaluées	40
Tableau 9 : masse salariale totale et moyenne du corps des magistrats	41
Tableau 10 : activités et effectifs de magistrats comparés des 11 juridictions évaluées	42
Tableau 11 : effectifs comparés au Siège et au Parquet des 11 juridictions évaluées	43
Tableau 12 : masse salariale des corps de greffiers	45
Tableau 13 : répartition du personnel de greffe dans l'échantillon	46
Tableau 14 : rapport du volume d'activités au nombre de greffiers par juridiction	48
Tableau 15 : rapport nombre de magistrats par le nombre de personnel de greffe (greffiers en chef et greffiers)	49
Tableau 16 : ratio effectifs d'appui et effectifs de magistrats dans les 11 juridictions évaluées	50
Tableau 17 : effectif de stagiaires dans les 11 juridictions évaluées	52
Tableau 18 : écarts entre les informations relatives au personnel détenues à la DNAJ et en juridictions	54
Tableau 19 : répartition hommes / femmes des 3 catégories de personnel des juridictions évaluées	58
Tableau 20 : rapport femmes/hommes des chefs des différentes unités dans les juridictions évaluées	60
Tableau 21 : niveau de formation générale et professionnelle du personnel de greffe des 11 juridictions évaluées	61
Tableau 22 : proportion d'agents ayant reçu au moins une formation au Cours de leur carrière dans les 11 juridictions évaluées	64
Tableau 23 : Tableau des crédits budgétaires notifiés au Président d'un des TGI visités (du 3ème trimestre 2015 au 2ème trimestre 2016)	70
Tableau 24 : les différents registres tenus dans les juridictions évaluées	78
Tableau 25 : le tronc commun des registres	80
Tableau 26 : les registres propres à certaines juridictions	81
Tableau 27 : Etat des registres civils	82
Tableau 28 : Etat des registres correctionnels	83
Tableau 29 : Etat des registres à l'instruction	83

Tableau 30 : Localisation des juridictions selon l'ancienne et la nouvelle carte judiciaire du Mali	86
Tableau 31 : Nombre des dossiers par nature et par juridiction	89
Tableau 32 : Charge de travail des magistrats au civil.....	91
Tableau 33 : Délais au civil.....	93
Tableau 34 : Délais moyens devant les Cours d'appel.....	94
Tableau 35 : charge de travail des magistrats rapportée à la population et aux affaires pénales	98
Tableau 36 : ratio des dossiers nouveaux ouverts à l'information	100
Tableau 37 : observation des délais de garde à vue au TGI de Koulikoro.....	103
Tableau 38 : délais de garde à vue au TGI de Kati	104
Tableau 39 : ratio de comparaison du respect des délais de détention	106
Tableau 40 : appréciation des délais de jugements	107
Tableau 41 : nombre et délais moyens des renvois dans les juridictions évaluées.....	108