

RÉPUBLIQUE DU MALI

Un Peuple - Un But - Une Foi

LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

**Rapport annuel
2005**

LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

Immeuble Ali Baba-ABK 2, Avenue Cheikh Zayed

Zone ACI 2000, Hamdallaye, B.P. : E 4736 - Bamako - Rép. du Mali

Tél : (223) 229 20 04 / 05 - Fax (223) 229 20 01

Email : contact@mediateur-republique.org

Site Web : mediateur-mali.org

Août 2006

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
--------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

LES ACTIVITÉS7
----------------------------	-----------

I - La gestion des réclamations

1 – La réception	10
2 – L'évaluation du traitement des réclamations	20
3 – Quelques cas significatifs de réclamations	35

II - Les autres activités

1 – Les activités nationales	49
2 – Les activités internationales	52

DEUXIÈME PARTIE

LES RECOMMANDATIONS ET PROPOSITIONS DE RÉFORMES59
--	------------

1 – L'adoption des dispositions transitoires pour les lois à caractère statutaire ou social	62
2 – La nécessité de la relecture de la loi instituant le Médiateur de la République	63
3 – La création d'un office public chargé d'organiser les recrutements au profit des administrations publiques ou la contractualisation des recrutements publics	65
Conclusion	67

ANNEXES

ANNEXE 1 – Rappel des recommandations et suggestions de réformes précédentes	71
---	----

ANNEXE 2 – Loi N°97-022 du 14 mars 1997
instituant le Médiateur de la République 94

ANNEXE 3 – Formulaire de réclamation 101

INTRODUCTION

La loi n°97-022 du 14 mars 1997 fait obligation au Médiateur de la République dans son article 17, de présenter un rapport annuel au Président de la République et au Président de l'Assemblée nationale. Ce rapport qui est ensuite publié, est l'occasion pour le Médiateur de la République de faire le bilan de ses activités et de faire des propositions pour améliorer le fonctionnement de l'administration, ainsi que des suggestions de réformes législatives ou réglementaires.

Le présent rapport, le troisième depuis la création de l'institution, couvre la période allant du 1er janvier au 31 décembre 2005.

Il comprend deux parties. La première porte sur l'instruction des réclamations et les autres activités du Médiateur de la République, au plan national et international. La seconde sur les propositions de recommandations et les suggestions de réformes. Les précédentes recommandations et suggestions de réformes y sont également rappelées. Des annexes complètent le document.

**PREMIÈRE PARTIE
LES ACTIVITÉS**

Suivant la loi N°97-022 du 14 mars 1997, le Médiateur de la République a pour mission principale de recevoir les réclamations des individus ou groupes d'individus, des associations, des sociétés commerciales ou de toute autre catégorie de personnes morales, dirigées contre le fonctionnement des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et de tout autre organisme investi d'une mission de service public, d'en apprécier le bien-fondé et, le cas échéant, de faire des propositions de règlement de la difficulté soulevée.

Dans le cadre de l'accomplissement de cette mission, le Médiateur effectue un contrôle double. D'une part, il s'assure qu'il est fondé, au regard de la loi, à connaître de la réclamation déposée à son niveau. D'autre part, il s'assure que la réclamation est justifiée dans les faits et en droit.

I - LA GESTION DES RÉCLAMATIONS

1. LA RÉCEPTION

Le Médiateur de la République reçoit des personnes physiques ou morales, les griefs qu'elles formulent à l'encontre du fonctionnement des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales et de tout autre organisme investi d'une mission de service public.

La réception des réclamations soumet le Médiateur de la République aux obligations suivantes :

- accueillir les usagers et enregistrer leurs réclamations ;
- examiner la recevabilité de la réclamation ;
- analyser la réclamation au fond et, le cas échéant, rechercher la solution de la difficulté soulevée ;
- informer le réclamant des suites réservées à son affaire.

1.1. L'accueil des réclamants et l'enregistrement des réclamations

Au siège de l'institution et dans les bureaux des correspondants, les administrés qui estiment avoir des griefs contre le fonctionnement des organismes sont reçus, entendus et, le cas échéant, assistés pour la formulation de leurs réclamations.

1.2. L'examen de recevabilité

L'examen de recevabilité consiste à vérifier que les réclamations présentées peuvent être effectivement examinées par le Médiateur de la République en la forme.

1.2.1. Les conditions de forme

La rédaction de la réclamation, la capacité juridique du récla-

mant et son intérêt à agir constituent les conditions de forme de recevabilité.

En effet, au sens des articles 1er et 9 de la loi de 1997, le Médiateur de la République reçoit toutes les réclamations écrites concernant le fonctionnement des administrations et organismes visés ci-dessus, qu'elles soient formulées par une personne physique ou morale.

A contrario, les réclamations orales et celles qui ont été présentées par des groupements qui n'ont véritablement pas une existence juridique sont déclarées irrecevables auprès du Médiateur de la République.

Toutefois, ces formes d'irrecevabilité sont susceptibles d'être corrigées au moyen de l'utilisation du formulaire type de réclamation, de la signature de la réclamation par le maximum de personnes concernées ou par tout moyen permettant de vérifier que la personne morale réclamante existe juridiquement (récépissé de déclaration de création d'association ou tout acte attestant la capacité juridique de la personne morale réclamante).

Une autre forme d'irrecevabilité susceptible d'être corrigée, tient à l'existence d'un intérêt personnel du réclamant à voir son affaire instruite par le Médiateur de la République. En effet, certains réclamants, en l'occurrence les huissiers et les avocats agissant pour le compte de leurs clients, peuvent se voir opposer l'irrecevabilité de leur requête auprès du Médiateur de la République. Le fondement de cette irrecevabilité résulte du fait que l'affaire proposée à l'examen du Médiateur de la République ne concerne pas « directement » les auteurs de la réclamation quand bien même ils auraient un intérêt à son règlement. Dans ces cas, la régularisation de l'irrecevabilité temporaire est recherchée au moyen de l'invitation faite à la personne ou aux personnes directement concernées par l'objet de la réclamation à ressaisir le

Médiateur de la République par écrit si elles le souhaitent. Par ailleurs, la question de la recevabilité d'une réclamation déborde sur celle de la détermination du domaine de compétence du Médiateur de la République. Aussi, certaines réclamations alors même qu'elles satisfont aux conditions de l'écrit, de capacité juridique du réclamant et de son intérêt personnel à agir, ne ressortissent pas à la compétence du Médiateur de la République. Elles sont irrecevables puisqu'elles ne peuvent être instruites par le Médiateur de la République sur le fond. Le fondement de ces cas d'irrecevabilité qualifiée de « définitive » est à rechercher dans d'autres dispositions de la loi du 14 mars 1997.

1.2.2. Les conditions de fond

La réclamation peut paraître recevable en la forme, mais déclarée irrecevable au fond. En effet, pour relever de la compétence du Médiateur de la République, la réclamation doit satisfaire à trois conditions principales :

- être dirigée contre le fonctionnement d'une administration ou d'un organisme visé par la loi instituant le Médiateur de la République ;
- être liée à l'accomplissement d'une mission de service public ;
- ne pas tomber dans les cas d'incompétence spécifiquement déterminés par la loi instituant le Médiateur de la République.

Si l'une de ces conditions de recevabilité n'est pas satisfaite, la réclamation est déclarée irrecevable.

1.2.2.1. Le statut de l'organisme mis en cause

L'organisme mis en cause s'entend par celui concerné par le règlement de l'objet de la réclamation. A ce niveau, la loi du 14 mars 1997 ne vise que les administrations de l'Etat malien

et de ses démembrements, à savoir les collectivités territoriales et les établissements publics, les organismes privés lorsque ceux-ci sont chargés par l'Etat ou l'un de ses démembrements d'assurer une mission de service public.

Ainsi, toute réclamation formulée contre une administration ou un organisme privé qui n'a pas été investi par l'Etat d'une mission de service public est irrecevable par le Médiateur de la République. Entrent dans cette catégorie, les réclamations dirigées contre les représentations diplomatiques et consulaires au Mali, les réclamations contre les représentations locales des organisations internationales et des organisations internationales non gouvernementales au Mali.

Le Médiateur de la République ne peut valablement connaître des réclamations dirigées contre ces organismes qui, dans leur fonctionnement, causent des préjudices à des citoyens. Cette irrecevabilité se double parfois de l'absence de tout recours efficace pour les administrés en raison du fait que ces organismes sont couverts par des privilèges et des immunités diverses. Dans cette catégorie, on retrouve généralement les réclamations formulées par des citoyens maliens et des étrangers recrutés localement contre les organisations internationales non gouvernementales ou intergouvernementales (OING/OIG), leur employeur.

Sont également en dehors du champ de compétence du Médiateur de la République, les réclamations dirigées contre les administrations d'un autre pays.

Les réclamations tombant dans cette rubrique sont généralement celles formulées par d'anciens travailleurs expatriés ou par des anciens combattants de la Seconde Guerre mondiale ou des guerres d'indépendance d'Algérie ou d'Indochine, etc. ; quelques réclamations sont formulées par des candidats à l'immigration.

Dans la pratique, le Médiateur de la République a estimé nécessaire de tempérer les conséquences de l'irrecevabilité de telles réclamations par leur notification, soit au ministre des Affaires étrangères et de la Coopération internationale du Mali, soit au Médiateur du pays étranger mis en cause. Il ne s'agit là que d'une démarche visant à sensibiliser et à faire intervenir les autorités concernées dans le règlement de la réclamation formulée.

Les réclamations contre les personnes physiques et les personnes morales non investies d'une mission de service public constituent la dernière composante des réclamations irrecevables en raison du statut de l'organisme mis en cause. A ce propos, l'expression « litige privé » est employée pour marquer l'absence d'une mission de service public. Face à de tels cas, le Médiateur de la République indique simplement au réclamant les voies et moyens de droit qu'il peut utiliser pour obtenir la résolution du problème posé.

1.2.2.2. L'exercice d'une mission de service public

La loi du 14 mars 1997 fait référence à l'accomplissement d'une mission de service public pour fixer le champ de compétence du Médiateur de la République :

- à l'article 1er pour faire entrer les organismes privés dans le domaine d'investigation du Médiateur de la République ;
- à l'article 9 pour indiquer le motif pour lequel une réclamation peut être formulée.

En fait, l'analyse de la loi du 14 mars 1997 conduit à faire le lien entre la compétence du Médiateur de la République et la nature de la mission exercée par l'organisme mis en cause. Aussi, le Médiateur de la République n'est-il fondé à apprécier le bien-fondé que des seules réclamations dirigées à la fois contre les administrations visées ci-dessus et pour l'accomplissement des missions de service public qui leur sont assignées.

Il reste entendu que toutes les activités conduites par ces administrations ne sont pas qualifiées de mission de service public, même si la distinction entre les missions de service public et les autres missions des administrations de l'Etat et de ses démembrements est souvent délicate.

Parfois, l'Etat et ses démembrements agissent comme de simples particuliers et s'abstiennent délibérément de faire usage des prérogatives de puissance publique, des pouvoirs exorbitants qui les caractérisent et dont l'utilisation justifie en partie l'institution du Médiateur de la République.

Il faut cependant noter que le Médiateur de la République s'est départi de cette approche en ce qui concerne les réclamations se rapportant à la gestion du domaine immobilier de l'Etat ou des collectivités territoriales. L'opacité des critères et des procédures d'attribution des biens domaniaux et le nombre énormément élevé des réclamants dans ce domaine ont justifié l'intérêt du Médiateur de la République à regarder au fond les réclamations portées à sa connaissance.

1.2.2.3. Les exclusions expressément déterminées par la loi

La loi du 14 mars 1997 a exclu explicitement du domaine de compétence du Médiateur de la République deux groupes de réclamations même lorsqu'elles mettent en cause le fonctionnement de l'une des administrations visées en son article 1er dans l'accomplissement de leur mission de service public.

Le premier groupe est constitué des réclamations formulées par les agents publics en activité contre leurs administrations. En effet, l'article 10 de la loi du 14 mars 1997 dispose que « Les différends qui peuvent s'élever entre les administrations et organismes visés à l'article premier et leurs agents ne peuvent faire l'objet de réclamation auprès du Médiateur de la

République ». Cette restriction ne peut être levée qu'à la fin des relations de travail entre les deux parties.

Le Médiateur de la République a veillé à l'observation stricte de cette limitation chaque fois que le traitement de la réclamation reçue pouvait s'analyser comme étant un examen de l'exercice du pouvoir hiérarchique et disciplinaire de l'autorité administrative.

Le second groupe est constitué des réclamations portées à la connaissance des juridictions maliennes, en cours d'examen ou ayant fait l'objet d'une décision de justice sur le fond. En la matière, l'article 12 de la loi du 14 mars 1997 dispose que « Le Médiateur de la République ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle ».

Cette disposition peut s'interpréter comme l'interdiction d'intervenir directement dans la procédure, en portant un jugement de valeur sur son déroulement ou en influençant l'intime conviction du juge, en particulier lorsque les réclamations reçues mettent en cause le caractère contradictoire de la procédure, l'indépendance ou l'impartialité du juge.

Il peut également s'agir de l'interdiction faite au Médiateur de la République de connaître de toute réclamation dont l'examen est pendant devant une juridiction. Dans ce cas, le Médiateur de la République a parfois apporté des tempéraments à la portée des interdictions et a fait des propositions de règlement dans les cas où l'Administration était au centre de la procédure judiciaire et que l'action civile pouvait être traitée indépendamment de la poursuite de l'action publique.

L'interdiction faite au Médiateur de la République de remettre en cause le bien-fondé d'une décision de justice signifie que lorsqu'une décision juridictionnelle est rendue, elle s'impose à toutes les parties et même aux tiers. Mais, l'examen de certaines réclamations au fond démontre le souhait de leurs

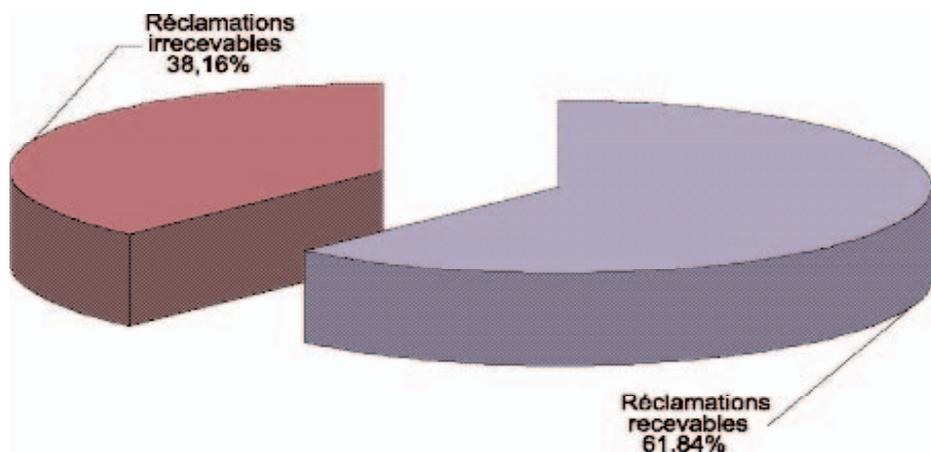
auteurs de voir le Médiateur de la République proposer une solution autre que celle retenue par le juge.

Par contre, la défense faite au Médiateur de la République de regarder autrement les décisions juridictionnelles doit être relativisée lorsque la décision de justice a été rendue au profit de l'Administration, partie au procès. En effet, aux termes de l'article 13 de la loi du 14 mars 1997, « Le respect des décisions ayant acquis l'autorité de la chose jugée n'interdit pas au Médiateur de la République de demander à un organisme public bénéficiaire de renoncer à tout ou partie de ses droits [...] ». Dans l'application de cette disposition, le Médiateur de la République doit tenir compte de la complexité et de l'importance des conséquences de l'invitation à faire à l'organisme bénéficiaire de renoncer à ses droits.

Mais de façon absolue, le Médiateur de la République se place dans l'obligation de respecter l'interdiction de remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle lorsque l'objet de la réclamation se ramène principalement à conclure que le droit a été dit ou non par le juge.

1.2.3. Le bilan de l'examen de recevabilité

En 2005, le Médiateur de la République a enregistré 228 réclamations sur lesquelles 141 satisfaisaient aux conditions de recevabilité.



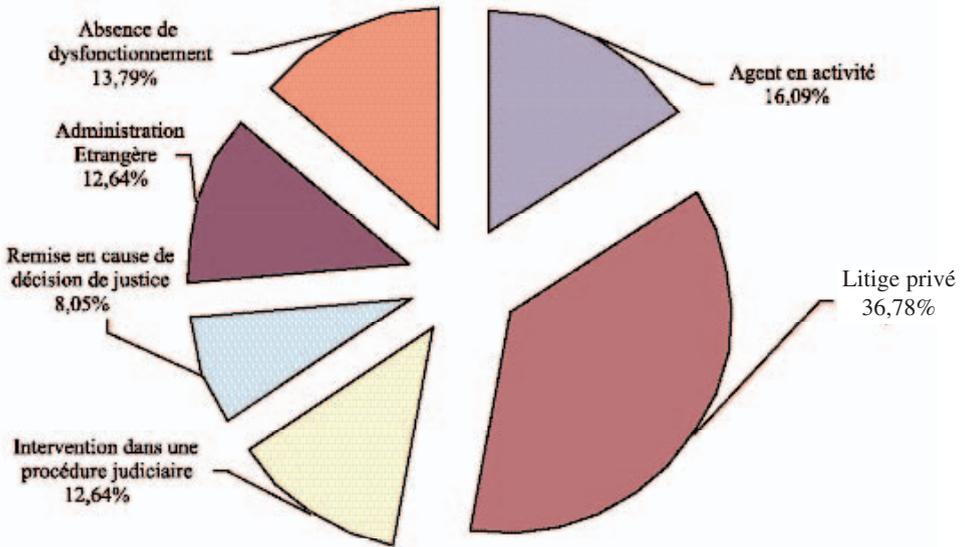
Pour des besoins pédagogiques, les réclamations non recevables en la forme et celles n'entrant pas dans le domaine de compétence du Médiateur de la République pour divers motifs ont été qualifiées, ensemble, de réclamations irrecevables.

1.2.3.1. Les réclamations irrecevables

Les réclamations déclarées irrecevables en 2005 sont au nombre de 87 et se répartissent comme suit :

- 32 réclamations relatives aux litiges entre des personnes privées, des particuliers ou des sociétés privées, soit 36,78 % ;
- 19 réclamations concernant le secteur de la justice dont 11 demandes d'intervention dans une procédure judiciaire et 7 réclamations dénonçant le bien-fondé de la décision de justice rendue, soit ensemble 20,69 % ;
- 14 réclamations formulées par des agents en activité contre leurs administrations, soit 16,09 % ;
- 12 réclamations ne se rattachant pas à l'accomplissement d'une mission de service public, soit 13,79 % ;
- 11 réclamations mettant en cause des administrations étrangères, soit 12,64 %.

En dépit des campagnes d'information entreprises, les citoyens continuent de soumettre au Médiateur de la République des réclamations ne ressortissant pas à sa compétence. Cette insistance traduit, à notre sens, la nécessité d'une redéfinition des missions et des pouvoirs de l'institution afin qu'elle puisse répondre aux attentes des populations.



1.2.3.2. Les réclamations recevables

En ce qui concerne les réclamations recevables, certaines sont apparues, après analyse, justifiées et ont été réglées à la satisfaction de leurs auteurs ; d'autres reconnues non pertinentes ont été rejetées comme telles. A ces deux catégories, s'ajoutent celles dont l'analyse n'est pas totalement bouclée. Dans tous les cas de figure, le Médiateur de la République est tenu par l'obligation d'informer le réclamant des suites réservées au traitement de sa plainte.

1.3. Les autres obligations

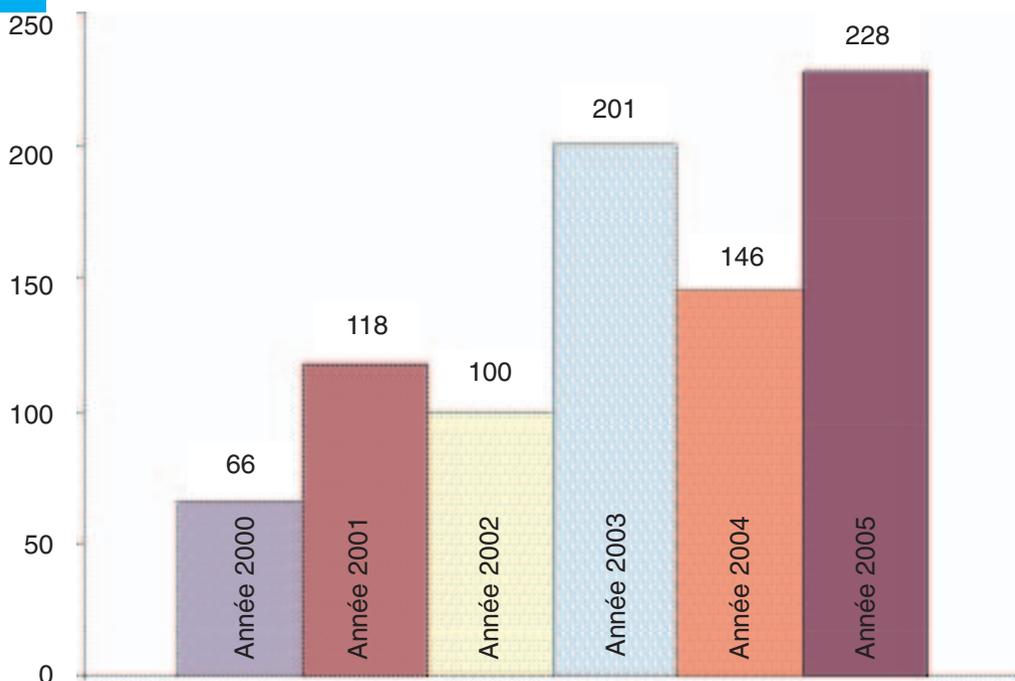
Après l'examen au fond qui permet de vérifier si la réclamation est justifiée en droit, le Médiateur de la République peut être amené à tenter une médiation.

Il peut également être amené à répondre au réclamant sans qu'il soit besoin de procéder à l'analyse du bien-fondé de la réclamation formulée et de la notifier à l'organisme mis en cause. C'est le cas pour les réclamations qui sont apparues irrecevables en la forme et qui, de ce fait, ne justifient aucune intervention.

2. L'ÉVALUATION DU TRAITEMENT DES RÉCLAMATIONS

2.1. Le nombre de réclamations

Le Médiateur de la République a reçu au total deux cent vingt-huit (228) réclamations en 2005 contre cent quarante-six (146) en 2004, soit un taux d'augmentation de 64 %. L'année 2005 s'est révélée comme celle ayant enregistré le nombre le plus élevé de réclamations reçues depuis le démarrage des activités de l'institution.



Les réclamations reçues se répartissent comme suit :

2.2. La classification des réclamations

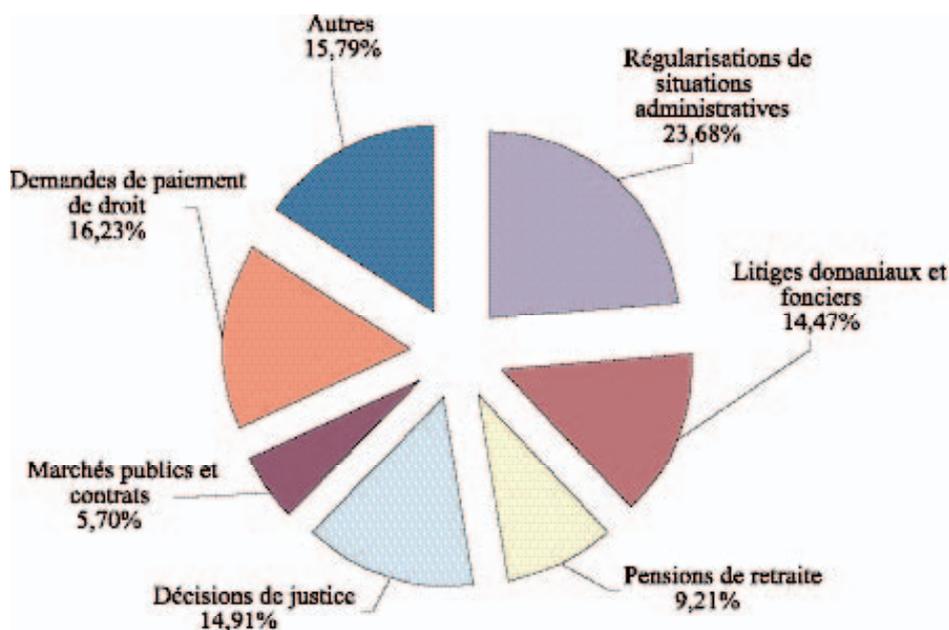
2.2.1. La répartition suivant l'objet

Depuis le démarrage des activités de l'institution en 2000, l'objet des réclamations n'a pas profondément varié. Cela

s'explique par diverses raisons. D'abord, les domaines de compétence du Médiateur de la République n'ont pas été modifiés. Ensuite, la récurrence de certaines questions traduit souvent la complexité de leur traitement au niveau de l'Administration ; c'est le cas, par exemple, des problèmes liés à la gestion du domaine immobilier de l'Etat et des collectivités territoriales, des difficultés liées au paiement des contrats de fourniture et de marchés conclus avec l'Administration. Enfin, l'ignorance des textes et le niveau élevé d'analphabétisme parmi les usagers de l'Administration expliquent, en grande partie, bien de leurs difficultés avec les services publics. En effet, très peu d'usagers connaissent les impératifs de délai, les procédures et les voies de recours instituées pour obtenir la satisfaction de leurs demandes auprès de l'Administration.

Suivant l'objet, la situation des dossiers reçus en 2005 est la suivante :

- 54 dossiers de régularisation de situation administrative, représentant 23,68 % ;
- 37 demandes de paiement de droits, représentant 16,23 % ;
- 34 dossiers concernant la justice, soit 14,91 % ;
- 33 dossiers relatifs aux litiges fonciers et domaniaux, représentant 14,47 % ;
- 21 dossiers relatifs au paiement des pensions, représentant 9,21 % ;
- 13 dossiers concernant les marchés publics et contrats, soit 5,70 % ;
- 36 réclamations n'entrant dans aucune des catégories spécifiées, soit 15,79 %.



2.2.1.1. Les régularisations de situation administrative

Les demandes de régularisation de situation administrative constituent 24 % des réclamations et ont été déposées principalement par des agents publics en activité ou à la retraite. Elles visent à obtenir notamment le rappel de salaires dus à la suite de la levée de mesures de suspension, de la reconstitution de carrière administrative, des avancements d'échelon, de grade ou de catégorie.

En 2004 et 2005, le gouvernement a organisé divers concours directs d'entrée dans la fonction publique, civile ou militaire. Les réclamations reçues en rapport avec ces concours ont révélé deux séries de difficultés.

La première est la production par les candidats de fausses pièces administratives pour satisfaire aux conditions de participation fixées et dont la découverte a fort opportunément entraîné la radiation de leurs auteurs. Toutefois, cette découverte aurait dû être l'occasion pour l'Administration de reconstituer la chaîne d'établissement des fausses pièces adminis-

tratives et de décourager toute tentative de répétition par l'application de sanctions pénales.

La seconde série de difficultés est relative à la mauvaise organisation des concours. Celle-ci a été à l'origine de la remise en cause de la réussite de certains candidats et a entaché la sincérité des résultats proclamés.

Dans le domaine de l'éducation, quelques réclamations ont révélé au fond la difficulté de certaines facultés à gérer les flux d'étudiants suivant les normes pédagogiques et universitaires fixées. Cet état de fait s'est traduit quelquefois par l'admission d'étudiants en classe supérieure alors qu'ils méritaient déjà l'exclusion au regard de la réglementation en vigueur. Leur exclusion tardive a été contestée devant le Médiateur de la République.

2.2.1.2. Les paiements de droits

Les réclamations de paiement de droits occupent, du point de vue de l'importance numérique, le deuxième rang après les demandes de régularisation de situation administrative. Il s'agit de demandes de réparation de préjudices subis à la suite d'actes ou de faits de l'Administration : agissements des agents des forces armées et de sécurité, purge de droits coutumiers fonciers, etc.

2.2.1.3. Les difficultés relatives à la justice

Les réclamations relatives à la justice, quant à elles, font ressortir les préoccupations suivantes :

- la lenteur des cours et tribunaux à statuer sur les requêtes formulées ;
- la difficulté à obtenir l'exécution de décisions de justice rendues contre l'Administration, des sociétés privées ou des particuliers, notamment en raison de l'absence de procédure d'exécution forcée contre les administrations

- publiques, de l'insolvabilité des personnes condamnées, de l'ignorance des procédures instituées ou des menaces prévisibles sur la paix sociale ;
- la contestation de la qualité de la décision de justice rendue.

2.2.1.4. Les litiges domaniaux et fonciers

Les litiges domaniaux et fonciers sont essentiellement constitués de réclamations de parcelles à la suite du paiement des frais d'édilité, de contestations de propriété entre les particuliers ainsi que de la dénonciation des fraudes qui entachent les procédures d'établissement de titres fonciers. Dans de nombreux cas, il s'agit au fond de la contestation de la qualité de la décision de justice qui a tranché le litige domanial et foncier entre les parties et de la difficulté à faire exécuter la décision ainsi rendue.

Quelques réclamations ont concerné l'occupation illégale du domaine public immobilier et le refus de délivrer les autorisations requises.

2.2.1.5. Les pensions de retraite, d'invalidité ou de réversion

Les dossiers de pension représentent 10 % de l'ensemble des réclamations. Qu'il s'agisse des pensions de retraités, des pensions de veuves ou d'orphelins, les motifs des réclamations n'ont pas sensiblement varié par rapport aux années antérieures.

En effet, le principal motif des réclamations de pensions demeure le rejet des demandes pour forclusion. Dans le secteur public, ce délai qui est de cinq (5) ans pour compter de la date de l'événement ouvrant droit à une pension, est méconnu par beaucoup de nos concitoyens, en particulier, par les veuves de fonctionnaires ou de retraités.

Les difficultés d'anciens travailleurs expatriés à jouir de leurs droits à une pension de retraite auprès des services de sécurité sociale de leur pays d'émigration constituent également des motifs de réclamation. Cela est aussi valable pour d'anciens combattants appelés sous les drapeaux français.

2.2.1.6. Les contrats courants et les marchés publics

Dans le domaine des contrats et des marchés, les difficultés récurrentes concernent le paiement du prix de marchés conclus avec les administrations locales. Il est apparu que le principe de l'annualité du budget constitue une réelle difficulté pour obtenir le règlement de marchés déjà exécutés au cours des exercices budgétaires précédents. Le recours à l'inscription d'office a souvent montré ses limites.

Il est à signaler que le règlement des droits des travailleurs compressés des sociétés et entreprises publiques dont le montant avait été fixé par des décisions de justice, a donné lieu à la conclusion d'un accord transactionnel entre le gouvernement et les associations desdits travailleurs. Sur la base de ce protocole, le ministère de l'Economie et des Finances a confié à des avocats qui avaient assuré la défense des travailleurs compressés contre l'Etat devant les tribunaux et cours, en lieu et place du Trésor public, la charge de procéder au paiement des droits des compressés ou de leurs ayants droit, ce qui leur permettait de prélever 10 % des montants dus au titre de leurs honoraires.

Le protocole intervenu a été contesté dans son principe par des groupes de travailleurs et a donné lieu à quelques réclamations. Il est reproché, par ailleurs, à certains avocats « commis » d'avoir prélevé des sommes injustifiées sur les montants accordés.

En tout état de cause, même si le protocole transactionnel ne le prévoyait pas, il était souhaitable que le mandant entre-

prenne sur le terrain le contrôle de l'utilisation des ressources publiques confiées aux mandataires.

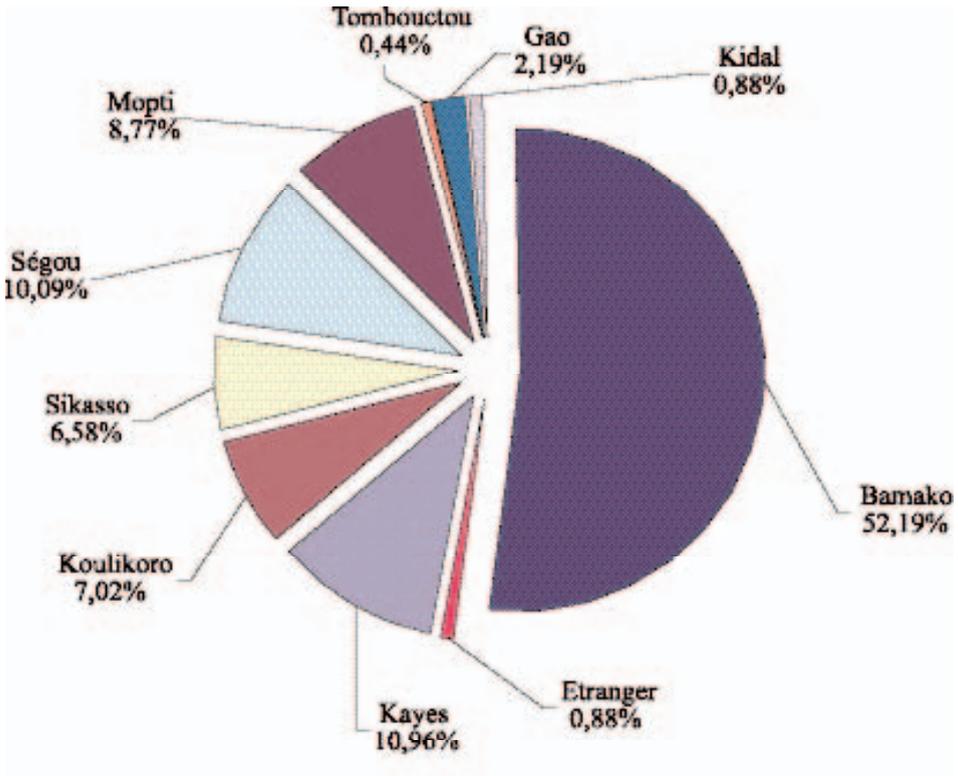
2.2.1.7. Autres dossiers

Trente-six autres réclamations n'entrent dans aucune des typologies ci-dessus spécifiées ; elles ne constituent pas non plus à elles seules une typologie significative. Elles portent, en général, sur des problèmes généraux, des attentes de couches sociales déterminées et ne mettent pas en cause l'accomplissement d'une mission de service public définie par la loi dont l'exécution a été confiée comme telle à une administration ou un organisme privé. Il s'agit, par exemple, de réclamations contestant la désignation ou l'élection d'autorités coutumières, des demandes de changement de dénomination de collectivités territoriales ou de création de nouvelles collectivités territoriales, etc.

2.2.2. La répartition suivant l'origine géographique

Dans le cadre de la déconcentration de ses activités, le Médiateur de la République a installé un correspondant dans toutes les régions administratives du Mali. L'objectif visé est de rapprocher l'institution de ses utilisateurs potentiels, d'aplanir les difficultés d'acheminement des réclamations vers le siège de l'institution et de développer des actions d'orientation et de conseil des citoyens connaissant des rapports difficiles avec l'Administration.

En 2005, le constat est que la part des réclamations enregistrées dans les régions a considérablement augmenté. Elle est passée de 31 % en 2004 à 48 % en 2005. L'explication de cette tendance peut être recherchée dans l'effectivité de la mise en place de correspondants dans toutes les régions du Mali.



2.2.3. La répartition suivant l'organisme mis en cause

Les réclamations formulées ont concerné toutes les catégories de services publics, notamment :

- les services de la superstructure (cabinets et secrétariats généraux des ministères) ;
- les administrations centrales (directions nationales, directions générales) ;
- les services régionaux et subrégionaux (directions régionales) ;
- les services rattachés ;
- les services extérieurs.

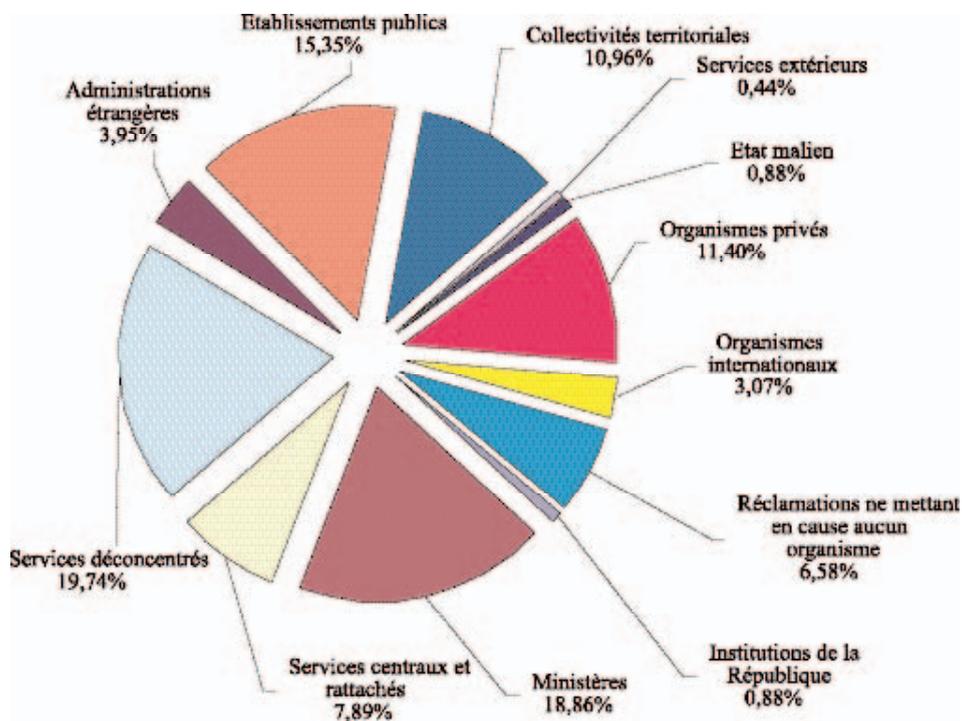
Les collectivités territoriales, les établissements publics, les administrations des institutions judiciaires ainsi que celles de quelques institutions de la République ont été également mises en cause.

Quelques réclamations mettent en cause soit des organismes

privés, soit des individus, soit des administrations de pays étrangers ou des organismes internationaux.

Cependant, il faut signaler que la mise en cause d'un organisme relève de la responsabilité exclusive du réclamant ; elle ne présume ni la pertinence du choix effectué ni le dysfonctionnement de l'organisme désigné comme responsable.

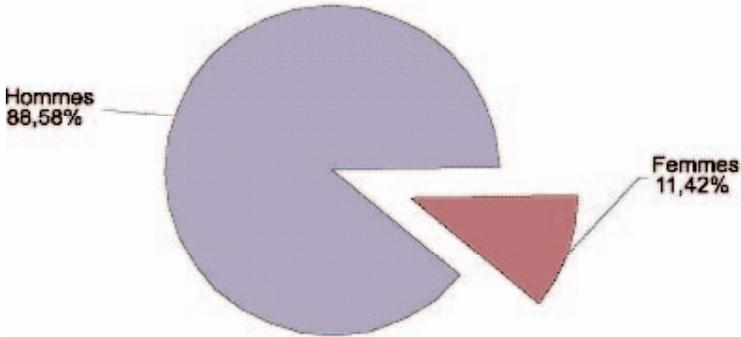
Enfin, d'autres réclamations sans mettre en cause explicitement le fonctionnement d'une administration quelconque, visent à faire établir la responsabilité de l'Etat, du gouvernement dans la prise en charge de certaines questions particulières ou la réparation du préjudice subi du fait de l'inadéquation de la prise en charge effectuée.



2.2.4. La répartition suivant le sexe

Dans le rapport 2004, la part des réclamations présentées par les femmes était d'environ 13 % sur la période du rapport qui

partait du 1er juin 2003 au 31 décembre 2004 contre 76 % de réclamations venant des hommes. En 2005, elle est de 11,42 % sur deux cent dix-neuf réclamations présentées par des personnes physiques. A ce niveau, il semble juste de conclure que les femmes connaissent ou utilisent très peu les voies et moyens de protection et de promotion de leurs droits, plutôt que de conclure qu'elles ont moins de difficultés avec l'Administration que les hommes.



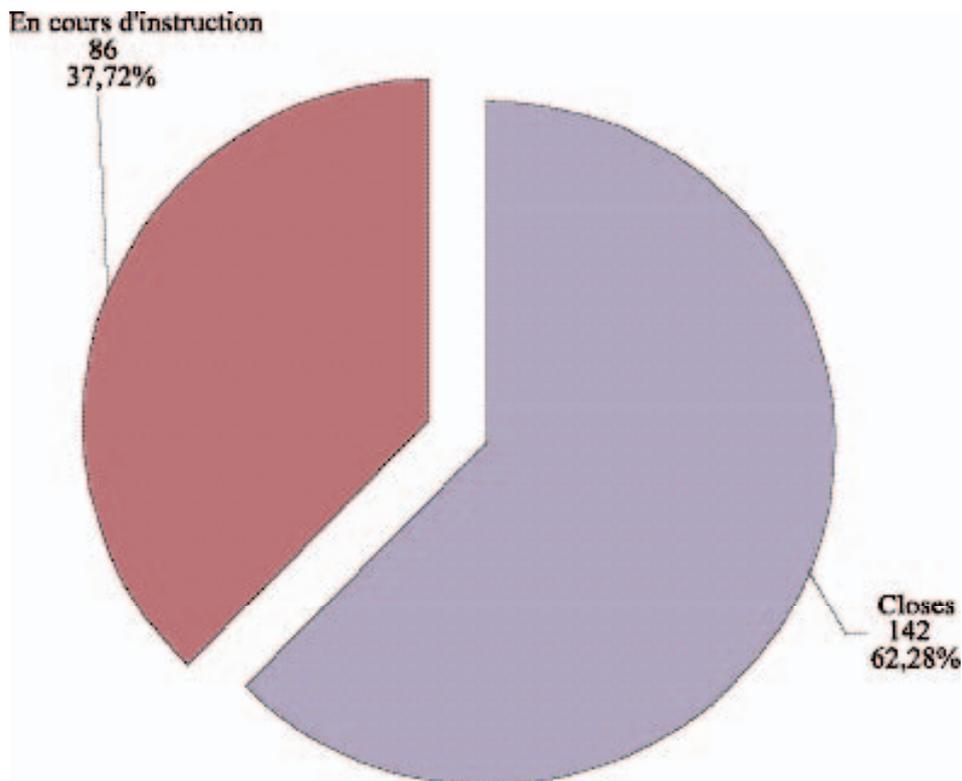
2.2.5. Les réclamations formulées par des personnes morales

Sur l'ensemble des réclamations présentées en 2005, près de 96 % ont été formulées par des personnes physiques, individus ou groupes d'individus partageant la même difficulté auprès d'un service public et 4 %, par des personnes morales de diverses catégories confondues dont les collectivités territoriales, les associations déclarées, les sociétés commerciales, les entreprises privées, etc.

2.3. L'état d'instruction des réclamations

La situation de l'instruction des 228 réclamations est la suivante :

- 142 réclamations closes, soit 62,28 % ;
- 86 réclamations en cours d'examen, soit 37,72 %.



2.3.1. Les réclamations closes

Les réclamations closes regroupent celles dont l'examen est complètement achevé par le Médiateur de la République. Elles sont au nombre de 142, soit 62 %. Il s'agit de :

- les réclamations déclarées irrecevables pour divers motifs ;
- les réclamations déclarées mal fondées ;
- les réclamations réglées à la satisfaction du réclamant ;
- les réclamations classées pour mémoire.

En effet, pour certaines réclamations, l'examen des pièces constitutives du dossier permet de prime abord de vérifier si elles entrent bien dans le champ de compétence du Médiateur de la République et, le cas échéant, si elles sont

justifiées ou non au regard de la législation en vigueur. Pour d'autres réclamations, il s'impose une communication nourrie soit entre le Médiateur de la République et le réclamant lui-même, soit entre le Médiateur de la République et l'organisme mis en cause. C'est à partir de ces échanges d'informations complémentaires qu'il serait possible pour le Médiateur de la République de se prononcer à la fois sur la recevabilité et la pertinence de la réclamation. C'est le cas, par exemple, lorsqu'un réclamant dissimule son statut d'agent en activité, l'existence de procédures judiciaires en cours ou l'existence d'une décision juridictionnelle dans son affaire.

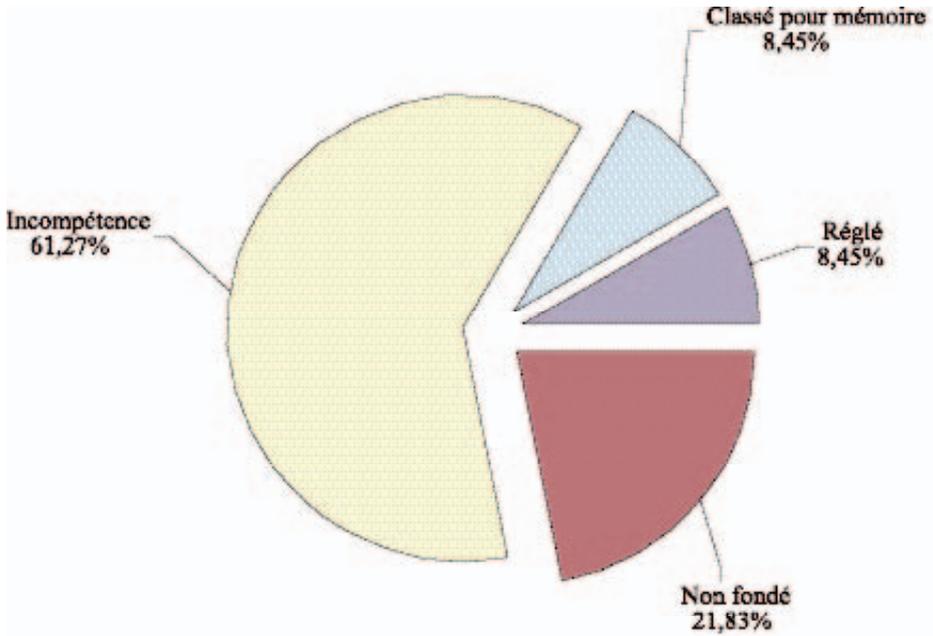
L'exigence de cette communication est également confortée par le fait qu'il n'a pas été institué un délai pour la saisine du Médiateur de la République. Cela fait qu'un nombre important de réclamations se rapporte à des faits datant souvent de plus de trente ans. Reconstituer les éléments de telles affaires n'est pas chose aisée lorsqu'on sait que l'Administration malienne peine à conserver et à produire les documents les plus récents.

Les difficultés de conservation des archives et l'absence d'une culture de l'écrit dans les relations entre l'Administration et les usagers des services publics influent énormément sur les délais de réponse et par ricochet, sur la situation de l'instruction des réclamations.

Par ailleurs, certaines administrations qui acceptent de répondre aux demandes d'informations du Médiateur de la République ne communiquent que des informations de « synthèse » ou partielles, ce qui entraîne un échange de correspondance excessivement important et allonge les délais de clôture des dossiers par le Médiateur de la République.

Sur les 142 réclamations dont l'instruction est déjà close, douze (12) sont apparues justifiées et l'Administration a accepté de réexaminer la situation de leurs auteurs à leur

satisfaction, ce qui donne en réalité un taux de réussite de 100 %.



Au titre des réclamations closes, quatre vingt-sept (87) n'entraient pas dans le domaine de compétence du Médiateur de la République ; celui-ci n'était pas fondé à examiner leur pertinence. Evidemment, le rejet d'une réclamation est toujours mal accepté par le réclamant, mais il convient de tenir compte de l'obligation pour le Médiateur de la République de se conformer à l'esprit et à la lettre de la loi.

Enfin, trente-une (31) réclamations sont estimées non justifiées au regard des textes applicables à leur objet et douze (12), classées pour mémoire.

En définitive, ces données mettent en exergue toute la difficulté à dresser un tableau d'évaluation de l'action du Médiateur de la République en terme de « cas réglés », de « médiation réussie » pour diverses raisons. En premier lieu, le Médiateur de la République n'est habilité à apprécier le bien-fondé des réclamations et, le cas échéant, à tenter une médiation que dans les cas qui ressortissent à sa compétence.

Or, le plus grand nombre de réclamations déjà instruites ne relevaient pas de sa compétence quand bien même certaines auraient pu se révéler fondées. En second lieu, la grande majorité des réclamations instruites et qui rentrent effectivement dans le champ d'action du Médiateur sont apparues non fondées. Dans ces cas, l'Administration ne s'est pas rendue coupable d'une violation de la loi. En troisième lieu, un effort de conseil et d'orientation a été déployé en direction des réclamants dont les requêtes échappaient à la compétence du Médiateur de la République.

Hormis les réclamations de 2005 en cours d'instruction pour divers motifs et quelques réclamations des années précédentes qui sont apparues justifiées à notre niveau et que l'Administration peine à régler dans le sens souhaité par le Médiateur compte tenu de leur complexité ou de l'importance de leur incidence financière, les actions de médiation entreprises ont été à 100 % couronnées de succès. Il ne peut en être autrement puisque le Médiateur n'apprécie les réclamations qu'à l'aune des textes applicables.

Ainsi, la question même du bien-fondé des réclamations irrecevables ne se pose pas au Médiateur de la République. Toutefois, il est possible que certaines des 86 réclamations en cours d'instruction apparaissent fondées et que l'Administration reste longtemps, comme c'est le cas pour les réclamations se rapportant aux marchés financés par les taxes de développement régional et local transférées aux collectivités locales, sans y apporter une solution.

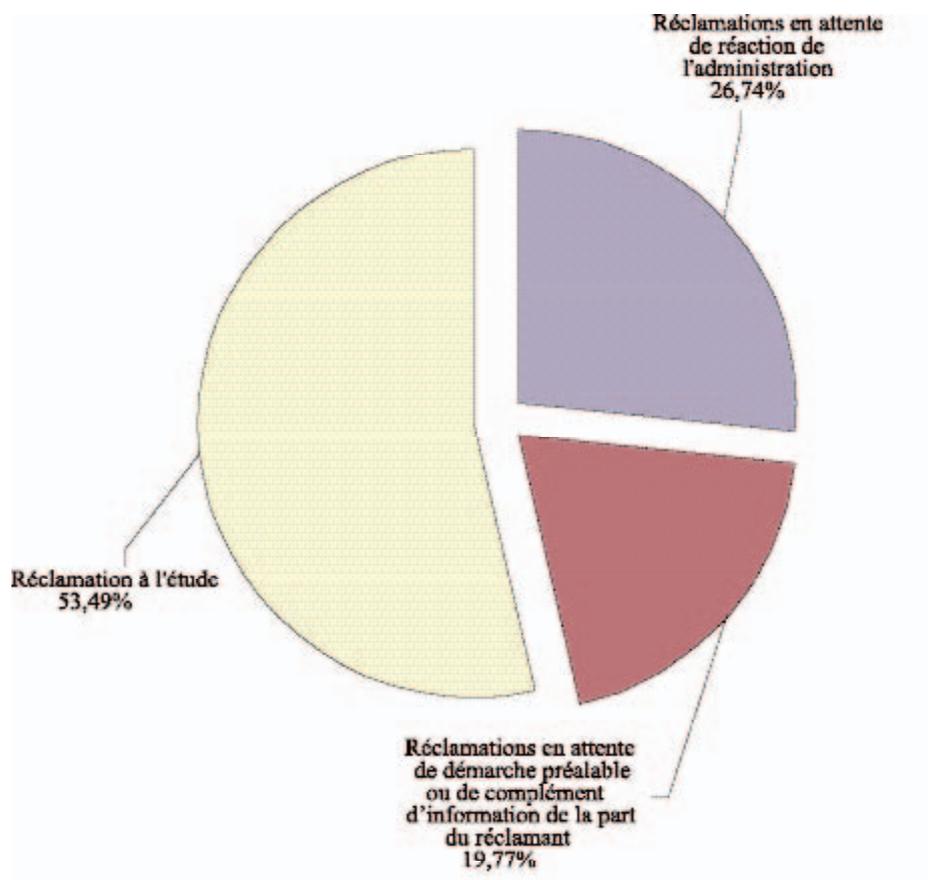
Bien qu'elles soient conformes aux textes en vigueur, les réponses réservées par l'Administration à certaines demandes des usagers contrarient le bon sens. Dans ces cas, le Médiateur de la République est également tenu de décliner sa compétence parce que la loi qui l'institue ne lui donne pas la possibilité de proposer à l'Administration la solution équitable pour le réclamant et la société.

En plus des 228 réclamations enregistrées au cours de l'année 2005, le Médiateur de la République a poursuivi le traitement des 236 réclamations des années précédentes. La situation de leur traitement est de la suivante :

- 47 réclamations closes pour divers motifs ;
- 189 réclamations en cours d'instruction ;

2.3.2. Les réclamations en cours d'instruction

Les réclamations en cours d'examen sont au nombre de 86 et regroupent toutes les réclamations en attente d'informations complémentaires pour permettre au Médiateur de la République de s'assurer qu'elles entrent bien dans son domaine de compétence, qu'elles sont justifiées et que l'Administration est disposée à régler celles qui lui apparaîtront justifiées.



3. QUELQUES CAS SIGNIFICATIFS DE RÉCLAMATIONS

3.1. Le Médiateur de la République n'est pas compétent lorsque la réclamation est dirigée contre l'administration qui emploie le réclamant

Dossier N° 170 : M. X., Huissier de Justice à Bamako, sollicite l'intervention du Médiateur de la République afin d'obtenir l'exécution d'une décision de justice contre un organisme public dans une affaire de réclamation de primes.

Ledit organisme avait été assigné en justice par l'un de ses cadres afin d'obtenir le versement de primes en raison de sa contribution au recouvrement des arriérés de cotisations dues par l'État.

Cette réclamation était irrecevable pour deux motifs principaux. D'abord, le réclamant n'était pas la personne concernée au sens de la loi instituant le Médiateur de la République. Ensuite, la personne concernée était en activité, auprès de l'organisme public mis en cause, rendant sans objet toute régularisation de la saisine.

Le Médiateur de la République a décliné sa compétence en raison de l'interdiction qui lui est faite d'intervenir dans les litiges opposant les administrations à leurs agents en activité.

Toutefois, cette réclamation soulève toute la difficulté de l'interprétation et de l'application de l'article 13 de la loi du 14 mars 1997 qui dispose que « [...] Le Médiateur de la République peut, en cas d'inexécution d'une décision de justice passée en force de chose jugée, enjoindre à l'organisme mis en cause de s'y conformer dans un délai qu'il fixe [...] ».

3.2. Le Médiateur de la République a décliné sa compétence en raison de la position d'activité des réclamants

Dossier N°05-214 : Quatre employés recrutés en qualité d'enseignant, ont été mis, à la faveur de la décentralisation,

à la disposition d'une commune. A cause des difficultés financières, la mairie accuse des retards de salaires qu'elle n'arrive pas à éponger. Ces travailleurs s'adressent au Médiateur de la République pour exiger leur droit. Mais à cause de leur position d'agents en activité, leur réclamation ne pouvait être examinée par le Médiateur de la République alors même qu'elle est fondée en droit.

En effet, la loi 95-034 portant code des collectivités, modifiée, dispose en son article 182 que sont obligatoires pour les collectivités, notamment :

- les traitements et indemnités du personnel en fonction dans les services des collectivités ;
- les primes des assurances obligatoires ;
- les cotisations des collectivités aux organismes de sécurité sociale et de retraite du personnel en fonction dans les services des collectivités.

Cette réclamation illustre les difficultés de certaines collectivités territoriales à faire face à leurs charges. Il est aisé cependant de comprendre qu'un personnel irrégulièrement payé, démotivé, ne pourra pas produire des prestations à hauteur de souhait, une situation de nature préjudiciable à la politique de décentralisation dans laquelle notre pays s'est engagé.

3.3. Le Médiateur de la République ne peut intervenir dans une affaire opposant le réclamant à un organisme privé

Dossier N° 187 : M. X. avait souscrit des actions dans le capital d'une société commerciale à Bamako. A son décès, la direction de cette société remet en cause sa qualité d'actionnaire. Cette décision a conduit les héritiers de M. X. à saisir le tribunal du commerce de Bamako afin de faire reconnaître la qualité d'actionnaire de leur père et ordonner le versement de dividendes et de jetons de présence.

Le tribunal, statuant sur la cause, a admis la qualité d'actionnaire des héritiers requérants, mais a rejeté le surplus de leur requête.

Après avoir fait droit à la réclamation de droits sociaux des héritiers de M. X., le tribunal a désigné un expert pour évaluer les actions souscrites. Un délai d'un mois avait été imparti à la société condamnée pour verser au greffe du tribunal de commerce une provision sur les honoraires de l'expert qui, de ce fait, devait déposer son rapport d'évaluation dans un délai de 50 jours à compter de la date de paiement de ladite provision.

Bien qu'elle soit justifiée au fond par le refus d'exécuter une décision de justice, cette réclamation a été rejetée par le Médiateur parce que la structure mise en cause n'était pas investie d'une mission de service public.

3.4. La désignation des chefs de village est souvent source de conflits entre les habitants

Dossier N°100 : En mars 2000, un des fils du chef du village décédé a été investi par le conseil du village pour lui succéder. L'investiture du nouveau chef de village est notifiée à l'autorité administrative compétente et consacrée par une décision de celle-ci.

Toutefois, la décision administrative de nomination du nouveau chef sera annulée par le juge administratif en février 2005.

Le chef de village dont l'investiture venait d'être annulée conteste le jugement intervenu et sollicite l'intervention du Médiateur de la République afin d'en obtenir l'annulation.

Compte tenu de la récurrence des contestations concernant le choix des chefs de village, il convient de clarifier davantage les dispositions du Code des collectivités territoriales, en pré-

cisant le mode et la procédure de désignation des chefs de quartier ou de village et en définissant clairement les missions et les pouvoirs des autorités administratives.

3.5. L'Administration accepte de respecter la quotité saisissable d'une pension de retraite

Dossier N°059 : M. B., fonctionnaire à la retraite domicilié à Bamako, conteste devant le Médiateur de la République la saisie par un organisme public de l'intégralité de sa pension mensuelle de retraite au titre du remboursement de sommes indûment perçues.

En effet, l'organisme concerné avait, par erreur, versé dans le compte du réclamant les pensions d'un autre retraité portant le même patronyme pendant plusieurs trimestres. Pour le recouvrement du montant de ces pensions, il a également surévalué le montant des sommes à restituer par le réclamant.

Après examen, l'organisme mis en cause a bien accepté de rectifier le total des sommes indûment perçues et d'opérer les saisies conformément à la quotité légalement saisissable. Celle-ci est égale au plus au cinquième du montant de la pension pour les créances privilégiées (Etat, Collectivités territoriales, etc.) et au tiers, pour les autres cas ; les deux types de saisies peuvent s'exercer simultanément.

L'Administration a accepté de régler une réclamation fondée à la satisfaction de son auteur.

3.6. L'absence de démarches préalables auprès de l'Administration est souvent à l'origine de réclamations prématurées

Dossier N°144 : M. H. sollicite l'intervention du Médiateur de la République contre le refus d'un maire de lui accorder une autorisation de construire.

Après examen de son dossier, le Médiateur l'a invité à effectuer des démarches préalables, en l'informant que le Maire était tenu de donner l'autorisation demandée ou de faire connaître les motifs de son refus dans le délai fixé par la loi. En la matière, le silence gardé par l'autorité administrative pendant plus de deux mois s'apprécie comme une autorisation implicite.

Suite aux démarches effectuées, le réclamant a informé le Médiateur de la République qu'il a obtenu son autorisation.

3.7. L'autorité hiérarchique n'a pas souvent les moyens de suivre l'évolution des dossiers à tous les niveaux et la saisine du Médiateur de République permet de mettre fin à la négligence des agents

Dossier N°259 : M. B. a écrit au Médiateur de la République pour l'informer de ses difficultés à obtenir le transfert de son dossier administratif à la circonscription administrative de son domicile.

Lorsque la réclamation reçue a été notifiée à l'organisme mis en cause, celui-ci a accepté de procéder au transfert demandé.

Dossier N°062 : M. F. a participé à des missions de vérification et de contrôle pour l'importation de produits au Mali. Après plusieurs démarches auprès du ministère de l'Economie et des Finances, il s'est adressé au Médiateur de la République afin d'obtenir le paiement d'honoraires relatifs aux prestations de service fournies.

La réclamation reçue a été notifiée à l'organisme mis en cause qui s'est acquitté de son obligation. Toutefois, il a fallu que le Médiateur de la République fasse une lettre de rappel pour se rendre compte que la réclamation a été réglée.

3.8. Le Médiateur de la République rejette sans intervention toute réclamation reconnue mal fondée en droit

Dossier N°007 : M. T., ex-soldat de 2e classe, a sollicité l'intervention du Médiateur afin d'obtenir sa réintégration au sein des forces armées, le rappel des salaires afférents à sa période de radiation ainsi que le paiement de dommages et intérêts.

En fait, le réclamant, recruté dans l'Armée nationale en février 1987, avait été victime d'un accident au cours de la formation dans un centre d'instruction militaire. Il fut évacué sur Bamako pour la suite des soins médicaux. Au cours de la consultation médicale, il s'est rendu coupable de faits de falsification d'ordonnance médicale, en imitant la signature du médecin traitant. Suite à la découverte de ces faits, il a été alors radié de l'Armée.

Le Médiateur de la République ne pouvait accéder à la demande du réclamant parce que les sanctions administratives avaient été prononcées à la suite d'une faute grave. L'intéressé a été informé du caractère non fondé de sa réclamation.

Dossier N°124 : M. A. est un retraité domicilié à Kayes. Lors des transpositions intervenues à la suite de l'adoption de la nouvelle grille indiciaire des fonctionnaires, il lui a été affecté un indice plus élevé que celui correspondant à son grade.

Pour corriger l'erreur commise, l'organisme mis en cause a émis contre le réclamant, un ordre de recette pour le reversement du montant de pensions qu'il a « indûment » perçues du 1er mars 2004 au 28 février 2005.

Dans le cas d'espèce, il ne peut être reproché aucune faute au réclamant. Toutefois, le service liquidateur était tenu de rechercher la restitution du montant des sommes versées par erreur au réclamant.

3.9. Le Médiateur de la République décline sa compétence lorsque la réclamation met en cause une administration étrangère ou un organisme international

Dossier N°093 : Deux (2) jeunes Maliens ont sollicité l'intervention du Médiateur de la République auprès du Consulat d'un pays étranger afin d'obtenir un visa d'entrée sur la base de la procédure de regroupement familial. Mais, les services du consulat du pays d'émigration ont estimé que les pièces présentées étaient fausses et que l'âge d'un des réclamants ne reflétait pas la réalité. Le visa a été donc refusé.

Le Médiateur de la République a décliné sa compétence, l'administration mise en cause étant une administration étrangère.

Dossier N°199 : Le Médiateur de la République n'est pas compétent lorsque l'organisme mis en cause est une organisation internationale.

Mme C. avait été recrutée par un organisme international intervenant au Mali après un test écrit et oral et mise à la disposition d'un programme de coopération pour une période d'un an en qualité d'assistante.

A l'arrivée du terme contractuellement prévu, elle a fait l'objet d'une évaluation professionnelle à l'issue de laquelle une décision de non renouvellement du contrat de travail initial fut prise.

Mme C. estime que les motifs d'insuffisance professionnelle évoqués pour justifier le non renouvellement de son contrat de travail ne sont qu'un alibi et qu'en réalité, il s'agit d'un licenciement « déguisé, abusif et discriminatoire ». Elle étaye sa thèse avec des cas similaires qui se sont produits au sein dudit organisme.

La réclamante a été informée de l'impossibilité d'une intervention du Médiateur de la République.

La précarité de la situation des personnels recrutés localement résulte du fait qu'ils ne sont pas totalement gérés suivant la législation nationale et, qu'en cas de litige, ils ne disposent pas de recours efficaces devant les tribunaux maliens. L'intervention des services du ministère des Affaires étrangères et de la Coopération internationale n'aboutit pas souvent aux résultats escomptés.

Dossier N°213 : Deux employés d'un organisme international licenciés en 1987 réclament le paiement de différentiels de salaires et d'indemnités de licenciement qu'ils devaient percevoir au moment de la rupture de leur relation de travail et dix (10) millions de F CFA au titre de dommages et intérêts.

Le Médiateur de la République a décliné sa compétence en raison du statut de l'organisme mis en cause. Cette réclamation illustre aussi toute la difficulté à reconstituer des faits reculés dans le temps.

3.10. Les correspondances reçues en ampliation sont classées pour mémoire

Dossier N° 226 : Une société de la place a écrit à un ministre pour demander une indemnisation, en raison des difficultés qu'elle rencontre pour faire exécuter une décision d'expulsion des populations qui occupent sa propriété foncière à titre d'habitation.

Le Médiateur de la République a reçu en ampliation cette correspondance qui tiendra lieu de démarches préalables en cas de saisine future.

3.11. Le Médiateur de la République a notifié la réclamation reçue à l'administration mise en cause et attend la réaction de celle-ci sur le bien-fondé de ladite réclamation

Dossier N°063 : Une coopérative de la place demande à une chambre régionale d'Agriculture le remboursement de la

somme de 1.100.000 F CFA représentant le reliquat du prix versé de 60 tonnes d'aliment bétail dont elle n'a jamais pu obtenir la livraison.

3.12. Le Médiateur de la République attend un complément d'information afin de boucler l'instruction d'une réclamation

Dossier N°152 : Un candidat conteste les instructions par lesquelles les services de la Police nationale l'excluent de la liste des candidats définitivement admis au concours direct de recrutement d'élèves inspecteurs et sous-officiers.

En effet, M. F., a pu suivre toutes les étapes du concours jusqu'à la proclamation des résultats définitifs avec le numéro d'identification d'un autre candidat, portant le même nom que lui, alors qu'il aurait été déclaré inapte à la visite corporelle et qu'il aurait ensuite échoué aux épreuves sportives. C'est seulement sous les drapeaux que les services lui signifieront sa radiation à la suite de la réclamation faite par son homonyme, qui n'a même pas participé aux épreuves écrites.

Les deux candidats ne s'étaient pas présentés au concours dans les mêmes corps : le réclamant avait postulé dans le corps des élèves sous-officiers et son homonyme, dans le corps des élèves inspecteurs.

Au vu des documents versés au dossier par le réclamant lui-même, le Médiateur de la République a émis des réserves sur les informations communiquées par le ministère concerné et a souhaité qu'il soit entrepris des enquêtes complémentaires.

3.13. L'absence de dispositions d'application prévues par le Code domanial et foncier est à l'origine des difficultés de la gestion foncière

Dossier N°097 : M., exploitait un verger aux abords d'une des villes ayant abrité les compétitions de la Coupe d'Afrique

des Nations de 2002. Dans le cadre des préparatifs de ces compétitions, le Maire de la ville a ordonné « l'expropriation » du verger du réclamant pour y réaliser des infrastructures sportives. Mais, la mise en valeur des superficies retirées n'a lieu qu'en 2005. Elles ont été ensuite morcelées et attribuées à d'autres personnes.

Le réclamant allègue alors un détournement de pouvoir du Maire et réclame la restitution des superficies retirées et à défaut, une indemnisation juste. Il s'appuie, pour ce faire, sur les dispositions du Code domanial et foncier qui prescrivent la purge préalable des droits coutumiers « confirmés » avant toute expropriation pour cause d'utilité publique.

Lorsque le Médiateur de la République a demandé au réclamant de prouver son droit sur les espaces réclamés, celui-ci a répondu qu'à l'instar de tous les autres occupants dans la zone, il ne détenait aucun acte.

Cette affaire illustre toute la difficulté de l'application effective des dispositions du Code domanial et foncier relatives aux droits coutumiers fonciers. En effet, aux termes de l'article 43 du code, « Les droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non immatriculées sont confirmés ». Aussi, les titulaires desdits droits ne peuvent être contraints de les céder « si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnisation ». Toutefois, l'article 44 du Code semble subordonner l'exercice exclusif de ces droits coutumiers fonciers à leur constatation par un titre opposable aux tiers : « [...] Les droits coutumiers susvisés peuvent faire l'objet d'une enquête publique et contradictoire donnant lieu à la délivrance d'un titre opposable aux tiers (y compris certainement l'Etat et les collectivités territoriales) qui constate l'existence et l'étendue de ces droits [...] ».

En outre, le Code prévoit que les formes et conditions de l'enquête publique et contradictoire visant à l'établissement du

titre opposable aux tiers ainsi que la composition, les attributions et les modalités de fonctionnement de la commission de conciliation devant laquelle elle se déroulera, seront fixées par décret pris en Conseil des ministres.

A notre sens, l'absence de ces textes d'application constitue un obstacle réel à la purge des droits coutumiers : « [...] Lorsque le périmètre dont le retrait est projeté comporte des terrains non immatriculés, l'arrêté de cessibilité est précédé d'une enquête publique et contradictoire destinée à révéler, le cas échéant, l'existence des droits coutumiers qui grèvent ces terrains et leur consistance exacte ainsi que l'identité des personnes qui les exercent. Cette enquête poursuivie d'office par l'autorité intéressée s'effectue selon la procédure de constatation des droits coutumiers prévue à l'article 44 [...] ».

3.14. La méconnaissance des règles concernant les emprunts des collectivités territoriales pour le remboursement

Dossier N°173 : En 2000-2001, le Maire d'une commune urbaine a contracté auprès d'un commerçant deux prêts d'un montant total de 9 425 000 F CFA en vue de financer les opérations de lotissement dans la commune. Il s'était engagé à rembourser le créancier sur le budget communal de l'exercice 2001.

N'ayant pas été remboursé dans les délais contractuellement prévus, celui-ci a introduit une requête contre la commune qui fut condamnée en première instance, puis en appel, au paiement des dettes contractées par le maire sortant et au versement de dommages et intérêts. La cause du réclamant a été examinée par les juridictions saisies à l'aune de la jurisprudence selon laquelle « le mandant est obligé envers les tiers pour ce que le mandataire a fait au-delà du pouvoir qui lui a été donné, lorsqu'il résulte des circonstances que le tiers a pu légitimement croire que le mandataire agissait en vertu d'un mandat et dans les limites de ce mandat ».

Le Médiateur de la République qui a été sollicité pour obtenir l'exécution de l'arrêt rendu a saisi le nouveau maire de la commune condamnée. Le silence de celui-ci traduit en fait son hostilité à exécuter la décision de justice rendue.

3.15. L'exécution de certaines décisions de justice rendues en matière foncière peut entraîner de graves conflits entre les communautés ; il doit être envisagé des formules de compensation en faveur de l'une ou l'autre partie

Dossier N°003 : M. D. est cultivateur de son état et possède un champ d'une superficie de neuf (9) hectares occupé par dix-huit (18) exploitants sans titre. A sa demande, le tribunal de première instance de Ségou ordonne l'expulsion des occupants illégaux et les condamne solidairement au paiement de dix millions (10.000.000) de francs CFA à titre de dommages et intérêts.

Pour assurer l'exécution forcée du jugement rendu, l'huissier instrumentaire a sollicité le concours de la force publique. Il s'est alors rendu sur les lieux avec un nombre suffisant de gendarmes. Mais, à leur arrivée, ils ont été accueillis par le chef de village accompagné des conseillers et des notabilités du village. Ceux-ci se sont opposés à l'exécution du jugement rendu parce qu'ils soutiennent que les terres concernées font partie intégrante du terroir villageois et ne sauraient revenir exclusivement à une seule personne, nonobstant la décision de justice.

Face à l'opposition de la communauté villageoise, l'huissier instrumentaire conclut lui-même que « s'agripper à l'exécution du jugement [rendu par le tribunal] est une absurdité et une aventure qui va troubler l'ordre public ».

L'échec de la procédure d'exécution forcée a conduit M. à saisir le Médiateur de la République qui, à son tour, a décliné sa compétence par application de l'article 1er de la loi N°97-022 du 14 mars 1997.

3.16. Les trésoriers payeurs et les percepteurs doivent être rendus garants de l'exécution de décisions de justice rendues en matière sociale contre les collectivités territoriales à la demande de l'autorité de tutelle

Dossier N°034 : M., a été recruté par une commune rurale en qualité de secrétaire général et classé à la 9e catégorie « A » de la Convention collective fédérale du commerce (CCFC). Un an après, il est licencié.

Estimant que le licenciement était abusif, M. A., a saisi le Tribunal du Travail qui a condamné la commune employeur au paiement de la somme de 1.500.000 francs CFA au titre des salaires, indemnités et droits de licenciement dus. Le Tribunal a également ordonné l'exécution provisoire de son jugement.

Ledit jugement a été notifié au Maire de la Commune par voie d'huissier le 8 mars 2002. Toutefois, celui-ci n'a pas estimé être tenu par son exécution, méprisant ainsi les principes de la continuité de l'Administration et de l'obligation pour l'Administration d'exécuter les décisions passées en force de chose jugée.

Suite au refus du Maire d'exécuter la décision de justice intervenue, l'autorité de tutelle a instruit par une lettre du 23 juillet 2003 l'inscription d'office au budget de la commune du montant de la condamnation prononcée. Cette instruction du préfet est restée également sans effet de même que la recommandation du Médiateur de la République du 24 octobre 2005.

3.17. L'Administration tarde souvent à fournir aux administrés les pièces et documents administratifs dont ils ont besoin ; la loi sur les relations entre l'Administration et les usagers des services doit être relue et adaptée aux différents secteurs d'activités de manière à codifier l'essentiel des questions de délai

Dossier N°05-006 : M., titulaire du brevet de technicien en comptabilité, a adressé une demande en réclamation de son diplôme au ministre de l'Éducation nationale (Division des examens et concours) en 2002. Après trois ans d'attente sans suite, M., a sollicité l'intervention du Médiateur de la République.

Par une lettre du 16 novembre 2005, le Médiateur de la République a demandé au Ministre de bien vouloir faire les diligences nécessaires à l'établissement du diplôme demandé. La correspondance du Médiateur de la République n'a pas reçu de réponse du Ministre alors même que l'article 21 de la loi N°98-012 du 19 janvier 1998 régissant les relations entre l'Administration et les usagers des services publics, dispose que « l'Administration est tenue de donner suite, par écrit, à une demande écrite d'un usager dans un délai maximum de trente jours, sans préjudice de l'application d'autres délais institués par des textes particuliers ».

II. LES AUTRES ACTIVITÉS

1. Les activités nationales

1.1. La présentation et la publication du rapport annuel 2004

Le Médiateur de la République a présenté le rapport annuel au Président de la République le 27 mai 2005 et au Président de l'Assemblée nationale, le 30 mai 2005.

Cette présentation solennelle a été suivie de l'organisation d'une conférence de presse et de la tenue d'une journée nationale de restitution, le 31 mai au Palais des congrès de Bamako (actuel Centre international des conférences de Bamako) qui a réuni les représentants des institutions de la République, des cabinets et secrétariats généraux des ministères, des services publics centraux et des organisations de la société civile.

De juillet à décembre 2005, le Médiateur de la République a également effectué d'autres missions de restitution de son rapport annuel à Kita, Kayes, Nioro, Koulikoro, Sikasso, Ségou, Mopti, Gao, Kidal et Tombouctou.

L'objectif de ces activités de restitution était d'assurer une large diffusion du rapport annuel et d'échanger avec les responsables administratifs et politiques et les représentants des organisations de la société civile sur les activités de l'institution et sur les difficultés rencontrées.

1.2. La mise en œuvre du plan de communication du Médiateur de la République

En 2005, la poursuite de la mise en œuvre de ce plan a consisté notamment à la réalisation et à la diffusion de sketches, de cassettes audio et de dépliants auprès des usagers

ainsi que l'ouverture d'un site internet www.mediateur-mali.org. L'objectif visé par la diffusion de ces supports de communication était de renforcer davantage la connaissance de l'institution par les administrés.

1.3. Les actions de formation

Dans le cadre de l'installation des correspondants du Médiateur de la République dans les régions de Koulikoro, Tombouctou, Gao et Kidal, des sessions de formation ont été organisées pour les nouveaux stagiaires.

Un séminaire de formation en audit et un atelier sur l'élaboration du budget programme ont été également organisés à l'intention des collaborateurs du Médiateur de la République.

1.4. L'étude sur les dysfonctionnements de l'Administration

L'une des recommandations du séminaire tenu du 24 au 25 mars 2004 sur « la transparence dans l'action administrative » était la réalisation d'une étude pluridisciplinaire sur les dysfonctionnements de l'Administration.

Dans la mise en œuvre de cette recommandation, le Médiateur de la République a mené, avec l'assistance de deux experts, des enquêtes auprès des administrations publiques et de leurs usagers en vue d'identifier les types de dysfonctionnement auxquels les administrés pouvaient être exposés. Ces enquêtes se sont déroulées dans toutes les capitales régionales et dans le District de Bamako, auprès des agents des administrations centrales, régionales ou sub-régionales et des usagers du service public.

Elles ont révélé des déficits qui sont à l'origine des dysfonctionnements des services publics et pouvant s'analyser comme une violation de la loi n°98-012 du 19 janvier 1998 régissant les relations entre l'Administration et les usagers et

de son décret d'application et comme un manque de transparence dans l'action administrative.

Parmi les différents types de dysfonctionnement qui ont été identifiés, on note :

- le manque d'information des usagers se traduisant notamment par l'absence de réponse aux courriers des administrés ;
- les difficultés d'accès au service public en raison notamment de l'absence de bureaux d'accueil ;
- l'absence d'écoute suffisante et d'assistance aux usagers ;
- le refus d'offrir ou le retard volontaire dans la fourniture de prestations dues aux usagers.

Les services qui ont été les plus concernés par ces dysfonctionnements sont les suivants :

- les services du ministère chargé de la Fonction publique, en particulier, pour les retards dans le traitement des demandes de régularisation de situations administratives ; les cours et tribunaux, pour les lenteurs dans les jugements, les difficultés dans l'exécution des décisions de justice ;
- les services chargés de l'action sociale, de la protection et de la sécurité sociales, pour les retards dans le traitement des demandes de prestations sociales ;
- les services financiers chargés de la liquidation et du paiement de créances, avec le paiement des prestations liées à l'exécution de marchés publics, le non respect par l'Administration de ses obligations contractuelles ;
- les services des domaines de l'Etat et des communes, pour les demandes de parcelles non satisfaites, l'absence de purge des droits coutumiers fonciers, les contestations de titre de propriété ainsi que les procédures suivies pour l'établissement du titre foncier ;

- les services chargés de l'enregistrement et de la transmission de courriers, notamment avec les pertes de documents administratifs causant des dommages aux usagers (pertes de mandats postaux, pertes de dossiers de retraités, pertes de dossiers de régularisation de situation administrative de fonctionnaires).

Les enquêtes ont également révélé :

- l'inaction de l'Administration face à certaines situations, par exemple, dans la lutte contre la piraterie, le maintien de citoyens en liberté provisoire sans jugement pendant des années, l'utilisation des panneaux de signalisation routière à des fins personnelles sans la moindre réaction des administrations concernées, le manque d'information des citoyens, l'inertie des services des pompiers ou de police, etc. ;
- l'absence d'explication ou le manque de clarté dans les explications causant des préjudices aux usagers ;
- les demandes de paiement de frais liés à des prestations demandées à l'Administration pour cause d'insuffisance de moyens matériels et financiers. C'est le cas notamment dans les services de police et de gendarmerie qui ne disposent pas de carburant le plus souvent pour intervenir.

Les cas de dysfonctionnement révélés sont liés à diverses causes. On note des causes tenant à la faiblesse des moyens de travail de l'Administration, à l'organisation et au fonctionnement des administrations publiques, au comportement des agents publics et au comportement des usagers.

2. Les activités internationales

Au plan international, le Médiateur de la République a participé aux rencontres statutaires des organisations et des institutions oeuvrant dans le domaine de la médiation institutionnelle

et à de nombreuses rencontres d'échanges scientifiques.

2.1.1. L'Assemblée générale de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs africains (AOMA)

Une délégation conduite par le Médiateur de la République a participé, du 11 au 14 avril 2005 à Johannesburg, en Afrique du Sud, à la 1^{re} assemblée générale de l'Association des ombudsmans et médiateurs africains (AOMA).

Au cours de cette assemblée, les participants ont débattu des questions concernant :

- l'élection d'un nouveau président suite au décès du président en exercice ;
- l'adoption du règlement intérieur de l'association ;
- le choix du logo de l'association ;
- le choix du pays devant abriter le siège de l'association ;
- la situation du paiement des cotisations et le rapport financier ;
- le choix du pays d'accueil de la prochaine conférence ;
- la présentation des activités des bureaux des régions ;
- les communications des ombudsmans et médiateurs.

A l'issue des travaux, l'assemblée générale a fait des recommandations, notamment :

- l'établissement d'une collaboration entre l'Union Africaine et l'AOMA ;
- la convergence entre le rôle des ombudsmans/médiateurs et les objectifs du NEPAD ;
- la poursuite de la mise en place des institutions de médiation indépendantes.

L'assemblée générale a également recommandé aux Etats dont les organes de médiation jouissent d'un statut juridique minimal, de fonder ceux-ci sur une loi constitutionnelle ou spécifique qui leur assure l'indépendance fonctionnelle exigée

par leur position médiane entre les citoyens et les pouvoirs publics. Elle a invité les gouvernements des pays membres de l'Association à œuvrer à :

- l'adoption d'une législation facilitant l'accès à l'information ;
- l'adoption de normes et de principes qui définissent les bonnes pratiques en matière de médiation institutionnelle ;
- l'octroi de crédits nécessaires et suffisants au bon fonctionnement des bureaux de médiation.

2.1.2. Le Colloque international du Médiateur de la République de Côte d'Ivoire

Du 19 au 26 juin 2005, une délégation conduite par le Médiateur de la République a participé au colloque international du Médiateur de la République de Côte d'Ivoire, tenu à Yamoussoukro à la Fondation Félix Houphouët-Boigny pour la recherche de la paix sur le thème « Le renforcement des capacités du Médiateur et l'élaboration d'un plan stratégique 2005-2010 ».

En organisant ce colloque, le Médiateur de Côte d'Ivoire a souhaité partager l'expérience des institutions similaires de la sous-région ouest-africaine et de l'espace francophone en vue de l'élaboration de son plan stratégique 2005-2010. D'importantes communications ont été présentées par les délégations étrangères participantes et par des cadres et experts ivoiriens sur des sous-thèmes variés :

- le rôle du Médiateur dans la réforme de l'Etat ;
- la communication ou moyen d'accessibilité des citoyens aux services du Médiateur de la République et d'écoute de leurs préoccupations : le cas du Mali.
- l'origine et le développement du principe de médiation ; pratique de la médiation ; médiation et justice ;

- les sources des conflits et des violences en Afrique, la stigmatisation des groupes ;
- la méthodologie d’instruction des réclamations, avec étude de cas et conduite d’entretien ;
- l’organisation administrative et les moyens structurels du Médiateur du Faso ;
- la Déclaration de Bamako ;
- les litiges fonciers en Côte d’Ivoire ;
- l’identification des actions visant à la défense des droits fondamentaux ;
- les actions pour la réconciliation nationale ;
- le recensement et le dédommagement des victimes de la guerre ;
- la promotion et la défense de la démocratie, l’État de droit, la paix sociale et les droits de la personne humaine : les libertés à protéger ;
- l’impact de la coexistence des institutions indépendantes nationales au sein de l’État : le cas du Médiateur ivoirien ;
- le rôle des institutions indépendantes nationales dans la promotion de la démocratie : l’exemple du Médiateur ivoirien.

Au terme de ses travaux, le Colloque a formulé d’importantes recommandations notamment l’adoption de la loi organique sur le Médiateur de Côte d’Ivoire, l’implication des rois et chefs traditionnels dans le système de médiation. Les grandes lignes du plan stratégique 2005-2010 ont été élaborées.

2.1.3. Les rencontres sur les pratiques constitutionnelles et politiques en Afrique : les dynamiques récentes

Du 29 septembre au 1er octobre 2005, le Médiateur de la République a pris part à Cotonou, Bénin, aux « rencontres sur les pratiques constitutionnelles et politiques en Afrique : les dynamiques récentes ».

Les rencontres de Cotonou ont été organisées à l'initiative de l'Union africaine (UA), de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) et de l'Institut des Droits de l'Homme du Danemark en prélude à la Conférence ministérielle prévue en novembre 2005 à Bamako sur la Déclaration de Bamako ; elles visaient les objectifs principaux suivants :

- faire ressortir les expériences positives du renouveau démocratique ;
- étudier les dysfonctionnements institutionnels ;
- procéder à la relecture des concepts et notions de démocratie moderne ;
- formuler des recommandations visant au renforcement du processus démocratique en cours sur le continent et à l'émergence et/ou la consolidation de l'État de droit sur le continent.

Au terme des travaux, il est apparu que la démocratie restait une aspiration légitime des peuples africains et devait être appréhendée à tous les niveaux à cet effet. Toutefois, l'appropriation collective de la culture démocratique passe par des actions d'éducation, d'information et de formation à l'intention des citoyens sur leurs droits et leurs devoirs.

Les participants ont également marqué leur refus de l'alternance par les armes ou tout autre moyen illégal ou anticonstitutionnel. Il ne saurait y avoir de coups d'Etat légitimes ou non ; les coups d'Etat traduisent l'échec de la démocratie.

Cependant, les participants à la rencontre de Cotonou n'ont pas occulté la problématique de l'exercice d'un droit de résistance des peuples à l'oppression des pouvoirs publics ainsi que l'obligation de non indifférence de la communauté internationale face aux dérives dictatoriales.

La lutte contre l'impunité, l'effectivité des mécanismes d'alerte précoce et le déploiement d'une observation

permanente de pratiques démocratiques et des droits de l'Homme sont autant de moyens pour prévenir ou sortir des crises socio-politiques.

La professionnalisation des organes de gestion des élections, le partage et la décentralisation du pouvoir, la consécration d'un véritable statut de l'opposition et le financement public des partis politiques constituent des stratégies pour le renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit en Afrique.

En cas de rupture de la démocratie, le dialogue entre les acteurs doit être privilégié pour rechercher les solutions de sortie des crises.

2.1.4. Le symposium sur le bilan de la mise en œuvre de la « Déclaration de Bamako »

Du 6 au 8 novembre 2005, un symposium portant sur le bilan de la mise en œuvre de la « Déclaration de Bamako » adoptée le 3 novembre 2000, s'est tenu à Bamako.

Le Symposium sur l'état des pratiques de la démocratie, des droits et des libertés dans l'espace francophone a constaté que la mise en œuvre de la Déclaration de Bamako connaît des insuffisances, des lacunes ou des échecs liés, en particulier :

- à la résurgence des coups d'Etat ;
- à la modification ou à un usage non démocratique des constitutions ;
- aux violations répétées des droits de l'Homme ;
- au non respect de l'engagement d'informer l'OIF sur les pratiques nationales de la démocratie, des droits de l'Homme et de l'Etat de droit.

Le Symposium a formulé des recommandations pour la mise en œuvre correcte de la Déclaration de Bamako.

2.1.5. Le 4e Congrès statutaire de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie

Une délégation conduite par le Médiateur de la République a participé au 4e congrès statutaire de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF) tenu à Paris du 28 au 30 novembre 2005.

Au cours des assises de Paris, plusieurs thèmes ont été débattus par les participants. Il s'agit notamment de :

- l'action de l'AOMF : clarifier les objectifs, les moyens, les rôles ;
- la place de l'AOMF dans l'espace francophone et international.

Les travaux de Paris se sont achevés par le renouvellement des organes de l'Association. Un nouveau bureau exécutif et un nouveau conseil d'administration ont été élus. Le Médiateur de la République du Mali a été élu à la présidence de l'Association pour un mandat de deux ans.

Le 4e Congrès de l'AOMF a également recommandé :

- la création d'un Secrétariat permanent de l'Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie (AOMF) auprès du Médiateur de la République Française ;
- l'adoption du principe de la présidence tournante ;
- le recours au service d'un expert pour l'établissement des documents budgétaires et comptables de l'Association selon les règles de l'art.

**DEUXIÈME PARTIE
LES RECOMMANDATIONS
ET LES PROPOSITIONS
DE RÉFORMES**

Aux termes de l'article 11 de la loi N°97-022 du 14 mars 1997, le Médiateur de la République est habilité à :

- faire toutes recommandations de nature à régler la difficulté dont il est saisi ;
- faire des propositions tendant à améliorer le fonctionnement de l'organisme mis en cause par une réclamation ;
- suggérer aux autorités compétentes les modifications utiles à apporter aux dispositions législatives ou réglementaires en vigueur.

En application de cette disposition, le Médiateur de la République formule les recommandations et suggère les réformes suivantes.

1. L'adoption des dispositions transitoires pour les lois à caractère statutaire ou social.

En 2005, le Médiateur de la République a reçu deux réclamations spécifiques nées de l'application des lois modifiant la limite d'âge de la retraite et le nombre total des années d'activité salariale nécessaires pour l'obtention d'une pension de retraite dans le secteur privé.

Dans le premier cas, il s'agit d'une réclamation présentée par un Malien expatrié de la République du Congo dans des conditions pénibles. Celui-ci, avant de s'expatrier, avait servi dans une société d'Etat malienne pendant plus de dix ans. A son retour au pays, il apprend que la société qui l'employait a été dissoute depuis plusieurs années et se heurte donc aux difficultés de réunir les pièces administratives nécessaires à la liquidation de sa pension de retraite.

Au moment où il est parvenu à constituer son dossier de pension et à le déposer, la loi N°03-036 du 30 décembre 2003 portant modification du Code de prévoyance sociale a porté le nombre d'années de cotisation requis de 10 à 13 ans.

Saisi du dossier, le Médiateur de la République a fait savoir à l'INPS que la loi de 2003 qui a modifié les conditions d'obtention et de jouissance d'une pension de retraite n'avait pas d'effet rétroactif et ne saurait s'appliquer au cas du réclamant et à toutes autres situations nées avant son entrée en vigueur. En effet, le réclamant a cessé toute activité salariale au Mali depuis au moins trois décennies et avait atteint la limite d'âge fixée quand intervenait la loi modificative du 30 décembre 2003. Il avait clairement indiqué qu'il ne comptait plus poursuivre une activité salariale.

En réponse, l'INPS a estimé que la loi applicable est celle en vigueur au moment de la demande et de son dépôt. Celle-ci est réputée non formulée si elle ne comporte pas tous les documents administratifs prévus par la loi. En revanche, il

restait au réclamant de faire examiner son cas par la Commission de recours gracieux de l'Institut et à défaut, de se soumettre à un régime de retraite au rabais.

Dans le second cas, il s'agit d'un manœuvre qui, ayant réuni les 10 années de cotisation requises, est parti à la retraite par anticipation et attendait d'atteindre l'âge limite de la retraite qui était alors fixée à 55 ans pour demander la liquidation de sa pension de retraite. L'intervention de la loi du 30 décembre 2003 a modifié les données alors même que le réclamant avait peu de chances d'avoir un emploi salarié et combler son déficit de cotisation.

A la lumière de l'analyse de ces cas spécifiques, le Médiateur de la République attire l'attention du gouvernement et des députés sur la nécessité d'organiser la transition en cas de réformes touchant aux droits des administrés. Dans le cas d'espèce, des dispositions transitoires devaient être prévues ou à défaut des circulaires pour préciser les contours de la loi du 30 décembre 2003.

Dans l'avenir, il peut également être envisagé une réforme en profondeur du régime des pensions de retraite pour instituer un régime proportionnel de retraite fondé sur le nombre effectif d'années de cotisation.

2. La nécessité de la relecture de la loi instituant le Médiateur de la République

L'extrême prudence du législateur en 1997 s'est révélée aujourd'hui comme un handicap au bon fonctionnement du Médiateur de la République.

2.1. Le Médiateur de la République ne peut s'autosaisir

La loi du 14 mars 1997 a exclu la possibilité pour le Médiateur de la République de se saisir d'office de certaines préoccupations exprimées par les administrés. Aussi son intervention

a-t-elle a été sollicitée par l'opinion publique dans les formes (lettres ouvertes) qui n'étaient pas celles instituées par la loi. Pourtant, le Médiateur de la République aurait pu constituer un apport supplémentaire dans la résolution des problèmes soulevés.

Il faut cependant noter que ce droit est reconnu à bon nombre de médiateurs de l'espace francophone, renforcé souvent par un droit de saisine directe reconnu au Président de la République.

2.2. Le Médiateur de la République ne dispose pas de pouvoir dissuasif à l'égard des agents de l'Administration

La loi du 14 mars 1997 a également privé le Médiateur de la République de la possibilité de faire sanctionner les comportements fautifs d'agents de l'Etat. En effet, il est apparu que des dossiers imputés par les autorités hiérarchiques à leurs subordonnés restent bloqués sans motifs valables. La découverte de ces manquements à leur devoir de serviteur de l'intérêt général doit être sanctionnée par l'autorité hiérarchique. Mais, pour diverses considérations aucune sanction n'est décidée et le tort causé à l'administré reste ainsi non réparé.

2.3. Le Médiateur de la République ne peut proposer une solution en équité que dans des cas limités

La loi a enfin privé le Médiateur de la République de faire des recommandations en équité. En effet, l'une des caractéristiques des institutions de médiation est la possibilité qui leur est offerte de proposer des solutions en équité. Au Mali, ce pouvoir n'est reconnu au Médiateur de la République que dans le cas où il propose à l'administration de renoncer au bénéfice d'une décision de justice.

2.4. Le Médiateur de la République est resté fortement centralisé

Institué pour prévenir et le cas échéant, proposer des solutions aux difficultés auxquelles les administrés pouvaient être confrontés dans leurs relations avec l'Administration, le Médiateur de la République est resté centralisé par la loi de création. Cet état de fait s'adapte mal à une administration d'Etat déconcentrée et décentralisée. Il commande souvent la levée de missions d'investigation sur le terrain pour l'instruction complète des réclamations à dimension locale. Il est donc souhaitable d'envisager la création de délégations en vue de renforcer l'accès des administrés au droit.

3. La création d'un office public chargé d'organiser les recrutements au profit des administrations publiques ou la contractualisation des recrutements publics

En matière d'accès aux emplois, deux séries de réclamations sont apparues spécifiques en raison des difficultés qu'elles soulèvent.

La première série est constituée de réclamations présentées par des candidats qui avaient réussi, sur la base de faux documents administratifs, à se présenter à des concours de recrutement directs organisés par le ministère chargé de la Fonction publique. La découverte des faux documents administratifs produits (acte de naissance falsifié) a valu à leurs auteurs leur radiation de la liste des candidats admis. L'Administration s'est contentée de cette mesure administrative sans chercher à découvrir le réseau d'établissement desdits actes et situer les responsabilités. C'est ce qui a donné l'occasion aux fraudeurs de requérir l'intervention du Médiateur de la République en vue d'obtenir l'annulation de leur radiation.

La seconde série a trait à la contestation de la sincérité des résultats des recrutements directs organisés par l'Administration.

Ensemble, ces deux séries de réclamations illustrent les difficultés de l'Administration à organiser des recrutements moins contestés, plus transparents, garantissant l'égalité d'accès aux emplois publics. C'est dans cette optique que le Médiateur de la République recommande de créer un office public de recrutement pour l'ensemble des administrations d'Etat, civiles ou militaires et de contractualiser l'organisation de certains types de recrutements directs.

CONCLUSION

Le Médiateur de la République ne peut réussir que dans un contexte d'État de droit se traduisant par la soumission de tous les sujets de droit aux règles de droit adoptées au nom du Peuple. Il ne peut réussir que dans un contexte démocratique où chaque acteur, administration ou administré, a conscience de ses responsabilités, de son devoir et de ses obligations.

Aujourd'hui, les enseignements tirés des trois années de fonctionnement de l'institution concluent à la nécessité de concéder au Médiateur de la République d'intervenir en équité et de lui donner les moyens juridiques de faire sanctionner les agents publics qui, par leur comportement individuel, causent des torts énormes aux administrés, ternissent l'image de l'Administration et freinent les efforts de modernisation.

En effet, l'intervention en équité reste, dans bien des cas, la seule voie pour le Médiateur de la République et l'Administration de régler certaines réclamations en attendant la réforme des normes juridiques incriminées.

En ce qui concerne la sanction des comportements fautifs des agents, il est contradictoire de proclamer la lutte contre l'absence de culture de sanction, tout en obstruant les procédures qui y aboutissent. Dans cette matière, le Médiateur de la République n'est pas appelé à être l'autorité de décision, mais un simple plaignant en lieu et place des administrés. Cette démarche, si elle était confortée par ailleurs par la reconnaissance du mérite, donnera du sens aux dispositions du statut général des fonctionnaires.

ANNEXES

ANNEXE N°1

RAPPEL DES RECOMMANDATIONS ET SUGGESTIONS DE RÉFORMES PRÉCÉDENTES

Dans ses rapports annuels 2003 et 2004, le Médiateur de la République avait formulé quelques recommandations et suggestions de réforme.

S'agissant des recommandations, certaines visaient à faire prendre en charge des réclamations d'ordre collectif et pouvaient avoir des incidences financières. Quant aux suggestions de modifications à apporter aux dispositions législatives et réglementaires, elles n'étaient pas de nature, à notre sens, à créer des charges exorbitantes pour le budget d'État. Elles avaient seulement vocation à faire cesser la répétition des cas de réclamation dont le Médiateur de la République a été saisi.

1. LES RECOMMANDATIONS

1.1. Les recommandations d'ordre général

Ces propositions qui visaient à prévenir et à circonscrire la récurrence de certaines difficultés révélées lors de l'examen des réclamations reçues sont les suivantes :

1.1.1. Rendre effective l'application de la Loi N°98-12 du 19 janvier 1998

La Loi N°98-12 du 19 janvier 1998 sur les relations entre l'Administration et les usagers des services publics fait obligation à celle-ci de donner suite par écrit à une demande écrite d'un usager dans un délai maximum de trente (30) jours.

La Loi N°97-022 du 14 mars 1997 fait également obligation à l'Administration, lorsqu'elle est saisie, de donner une suite,

favorable ou non, aux recommandations et demandes d'information du Médiateur de la République.

En dépit de l'existence de ces deux lois, il est apparu que l'Administration répondait très peu par écrit aux demandes écrites de ses usagers et pas toujours à celles du Médiateur de la République. Dans la plupart des cas, les agents de l'Administration se contentent de donner des réponses verbales dont la preuve est difficile à apporter.

Si l'Administration consent à répondre par écrit à l'utilisateur, l'information qu'elle communique reste souvent partielle, ambiguë et non motivée.

S'il arrive à l'utilisateur de se tromper dans le choix de l'Administration concernée par son affaire, sa demande n'est pas systématiquement transmise à l'Administration compétente, elle reste déposée sans aucune réaction au niveau de l'Administration saisie.

Cependant, il faut noter que certaines décisions de justice comportent des indications sur les voies et les délais de recours contre les actes édictés (décisions, jugements et arrêts, ordonnances de notification, etc.) ainsi que les instances à saisir.

Face à ces constats, le Médiateur de la République a recommandé au gouvernement de prendre des dispositions afin d'assurer l'application effective de la loi régissant les relations entre l'Administration et les usagers des services publics, à travers notamment :

- l'édition du décret d'application de la loi du 19 janvier 1998 (art. 24) ;
- la mise en place de bureaux d'information et d'orientation dans les grandes administrations avec des agents expérimentés ;

- le développement de la pratique consistant pour l'Administration à indiquer aux usagers les voies de recours contre ses propres décisions leur faisant grief ainsi que les délais légaux institués ; de transmettre à l'administration compétente les demandes qui lui sont parvenues par erreur et d'indiquer aux usagers les procédures en vigueur pour l'obtention des services sollicités.

L'objectif visé est de renforcer la transparence et la responsabilité dans le fonctionnement de l'Administration.

Cependant, malgré l'adoption du décret N°03-80 du 31 décembre 2003, la loi du 19 janvier 1998 ne connaît pas une mise en œuvre suffisante.

1.1.2. Assurer le respect des dispositions du Code du travail et du Code de prévoyance sociale

En matière sociale, les constats et analyses sont les suivants.

En violation des dispositions pertinentes de la loi N°92-020 du 23 septembre 1992 portant Code du travail en République du Mali, des employés de l'Administration ne jouissent pas toujours de leur congé annuel. Cet état de fait a amené certains employés à demander après leur départ à la retraite l'octroi d'une indemnité compensatrice des congés dont ils auraient dû jouir pendant l'activité.

Les relations de travail entre les sociétés d'exploitation minière et les travailleurs localement embauchés sont souvent conflictuelles et donnent lieu à des décisions qui sont contestées par les employés locaux. Les interventions des inspecteurs du travail sont qualifiées de partiales. Aussi l'intervention du Médiateur de la République a-t-elle été sollicitée pour contester le bien-fondé des décisions de justice rendues ou pour dénoncer l'attitude des inspecteurs du travail.

Certaines réclamations reçues font état de l'inobservation par les employeurs, en l'occurrence les administrations publiques, des formalités de déclaration et d'inscription ainsi que du non prélèvement (ou reversement) des cotisations sociales ou fiscales. Cette situation dont la régularisation est souvent difficile, a pour conséquence de priver des employés d'une couverture sociale ou d'une pension de retraite. Elle constitue une violation de la loi N°99-041 du 12 août 1999 portant Code de prévoyance sociale en République du Mali. En effet, suivant les dispositions dudit code, toute personne qui travaille plus de trois mois a droit à demander son immatriculation auprès de l'INPS et de bénéficier des régimes de protection sociale prévus par la réglementation en vigueur, notamment les prestations familiales, la prévention et la réparation des accidents de travail et des maladies professionnelles, l'assurance vieillesse, d'invalidité et l'allocation de survivant, la protection contre la maladie. A cet effet, l'employeur doit préalablement porter à la connaissance de l'Institut tout mouvement de recrutement et de licenciement. Il est également tenu de prélever et de verser les cotisations d'origine sociale ou fiscale assises sur les salaires.

Ce sont ces difficultés qui ont amené le Médiateur de la République à faire les recommandations suivantes.

Sur la question de la jouissance du congé, il est recommandé l'adoption d'une circulaire réglementaire qui prescrit la programmation systématique par les employeurs de la mise en congé de leurs employés afin de suppléer l'absence de demandes expresses. Ladite circulaire serait également une occasion pour rappeler aux employeurs l'obligation d'observer la législation en vigueur. Le gouvernement devrait en outre entreprendre une large campagne d'information à l'attention du monde du travail, sur les droits et les obligations de chacune de ses composantes (administration du travail, travailleurs et employeurs).

En ce qui concerne la mission de contrôle des inspecteurs du travail, la proposition concerne le renforcement des capacités des inspections du travail afin qu'elles puissent veiller à l'observation par les employeurs de la législation sociale en vigueur. Ce renforcement peut se traduire par l'accroissement du nombre des inspecteurs, la redéfinition de leur ressort territorial ou l'extension des pouvoirs qui leur sont conférés. Il faut rendre systématique et plus rigoureux le contrôle des inspections afin que les salariés ne vivent en permanence avec l'angoisse d'être injustement licenciés et en toute impunité.

1.1.3. Procéder à l'affectation des fonctionnaires en fin de détachement, de disponibilité ou relevés de leur fonction.

Certaines réclamations adressées au Médiateur de la République concernent la gestion de la période de détachement ou de mise en disponibilité au terme de laquelle, de nombreux fonctionnaires restent longtemps sans affectation précise, tout en continuant à percevoir leur traitement.

L'attention du Médiateur de la République a été attirée à l'occasion des rencontres d'échanges avec les citoyens dans les communes du District de Bamako et à l'intérieur du pays sur la situation.

Pour prévenir les problèmes de régularisation de situations administratives qui ont fait l'objet de réclamations, il a été suggéré l'adoption d'une circulaire invitant les ministres et les chefs d'administration à veiller à l'affectation à un emploi des agents mis à leur disposition.

En ce qui concerne les agents relevés de leur fonction, l'adoption d'un plan de carrière dans les différents corps de l'Administration publique pourrait apporter un début de solution.

1.1.4. Faire une application rigoureuse et non discriminatoire de la sanction de licenciement pour abandon de poste

De nombreuses réclamations ont concerné la rupture contentieuse des relations de travail entre l'Administration et ses agents. Elles ont été formulées par des fonctionnaires qui, pour des motifs évidemment réfutés par l'autorité administrative, ont pris du retard pour rejoindre leur poste d'affectation.

En effet, l'ordonnance N°77-71/CMLN du 26 décembre 1971 portant Statut général des fonctionnaires, abrogée et remplacée par la loi N°02-053 du 16 décembre 2000, pose le principe du licenciement d'office des fonctionnaires de l'Etat pour abandon de poste. Il vise à faire sanctionner l'agent absent de son administration sans motif valable. L'agent est considéré comme ayant rompu de sa propre volonté le lien avec l'administration qui l'emploie. De ce fait, il se place en dehors du champ d'application des textes édictés en vue de garantir les droits statutaires de tout agent public. L'administration prend acte de cette volonté en la sanctionnant par une mesure de radiation de l'intéressé.

L'analyse des réclamations relatives aux cas d'abandon de poste a fait ressortir un traitement différencié, voir inégalitaire des agents publics se trouvant dans des positions et situations identiques. En effet, le délai susceptible d'ouvrir l'application de la loi relative à l'abandon de poste varie d'un cas à un autre. Dans certains cas, la procédure a été ouverte après deux mois d'absence de l'agent ; dans d'autres, l'administration a attendu plusieurs mois, voire plusieurs années avant d'appliquer la loi et souvent, avec effet rétroactif.

Ces situations procèdent d'un manque de suivi de la carrière administrative des agents publics, en particulier le suivi des positions statutaires. Ainsi, par exemple des fonctionnaires qui étaient régulièrement autorisés à suivre des formations ou

des stages à l'étranger, y sont restés plusieurs années après la fin de leur congé de formation initiale. C'est seulement à la suite de contrôles physiques effectués dans la fonction publique entre 1994 et 2002 que beaucoup d'entre eux ont été rétroactivement révoqués pour abandon de poste.

L'absence de communication d'informations entre les structures chargées de la gestion du personnel, en l'occurrence les directions administratives et financières des départements ministériels, et la direction nationale de la fonction publique et du personnel, est à l'origine de telles situations.

Les actions entreprises par le ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et des Relations avec les Institutions pour assainir le fichier des agents de l'Etat, doivent être poursuivies et renforcées.

Sur la base des constats effectués, le Médiateur de la République recommande :

- un suivi rigoureux des positions statutaires des agents en vue d'assurer le respect des délais prévus dans les différents actes les concernant (congé, formation, détachement et disponibilité) ;
- une réglementation précise sur l'abandon de poste garantissant les droits des agents publics ;
- un échange systématique d'informations entre les structures chargées de la gestion du personnel et la direction nationale de la fonction publique et du personnel en vue d'un meilleur suivi de la carrière des agents de l'Etat.

1.1.5. Faciliter l'accès aux pièces administratives et aux prestations fournies par l'administration

L'une des difficultés rencontrées par les citoyens est l'absence ou le non respect des délais légaux ou fixés par voie d'instruction des services pour la délivrance de pièces

administratives (carte d'identité nationale, passeport, permis de conduire, carte grise, grosse de jugement, etc.), ce qui favorise le développement de circuits informels au sein des administrations publiques pour assurer la diligence dans le traitement des demandes qui leur sont adressées.

En vue de circonscrire ce phénomène, le Médiateur de la République recommande que les demandes écrites soient systématiquement enregistrées et qu'il soit donné à l'usager la preuve du dépôt de sa demande.

En outre, en plus de la mise en place effective des bureaux d'accueil et d'orientation des usagers, les services publics doivent par voie de circulaires ou d'instructions, indiquer et préciser la procédure, les délais, les voies de recours contre l'inertie des agents publics. Ces mesures doivent être portées à la connaissance des usagers par voie d'affichage et mentionnées sur les actes que ces services sont appelés à prendre.

Les bureaux d'accueil et d'orientation doivent être pourvus de personnels qui sont à même d'édifier les usagers sur le fonctionnement du service et le cas échéant, les orienter vers les services les mieux indiqués pour répondre à leurs attentes.

1.2. Les recommandations spécifiques

1.2.1. Rendre effectif l'exercice du droit à la formation en cours de carrière

Des fonctionnaires qui suivent des cours dans certaines facultés de l'Université de Bamako ont sollicité l'intervention du Médiateur de la République afin d'obtenir auprès du recteur la régularisation de leur inscription. D'autres ont sollicité son intervention afin d'obtenir la valorisation de diplômes obtenus à la suite d'une formation autorisée ou non, dans un établissement de formation ou par correspondance.

En effet, suivant l'article 16 de la loi N°02-053 du 16 décembre 2002 portant Statut général des fonctionnaires, la formation professionnelle en cours de carrière est à la fois un droit pour le fonctionnaire et une obligation à la charge de l'Administration. Les modalités de l'exercice de ce droit ont été précisées par le décret N°190/PG-RM du 10 juillet 1978 relatif aux congés, complété aujourd'hui par la circulaire N°04-01 du 5 février 2004 du ministre chargé de la Fonction publique.

De l'ensemble de ces dispositions, il ressort qu'avant toute inscription ou participation à un concours d'entrée dans un établissement de formation, le fonctionnaire doit demander et obtenir l'autorisation préalable du ministre chargé de la Fonction publique. Cette autorisation qui fait suite à l'avis favorable du service utilisateur reste discrétionnaire. C'est l'inscription ou la réussite au concours d'entrée à la Faculté sollicitée qui autorise la mise en congé de formation par arrêté du ministre chargé de la Fonction publique.

L'existence de différents niveaux de la gestion de l'accès à la formation des fonctionnaires en cours de carrière nécessite une coordination entre les administrations impliquées (service employeur, ministère chargé de la Fonction publique et Université). En effet, les situations nées de l'absence de coordination provoquent par la suite les difficultés de prise en compte de formations effectuées et de diplômes obtenus en cours de carrière.

En vue de prévenir de telles difficultés, le Médiateur de la République a suggéré la fixation par le ministre en charge de la Fonction publique d'une date limite pour la formulation et le dépôt des demandes d'inscription dans les facultés de l'Université de Bamako et dans les établissements d'enseignement technique et professionnel, publics ou privés et des dossiers de participation à des concours d'entrée dans lesdites structures (par exemple au plus tard le 30 juin de l'année

précédant l'inscription). Le recteur et les responsables des établissements d'enseignement technique et professionnel, publics ou privés, doivent être tenus de donner une réponse aux demandes formulées avant le démarrage des cours et conformément aux dispositions de la loi N°98-012 du 19 janvier 1998 régissant les relations entre l'administration et les usagers.

1.2.2. Accorder une meilleure protection aux ayants droit des fonctionnaires décédés

Le Médiateur de la République a reçu de nombreuses réclamations formulées par des veuves de fonctionnaires décédés en mission. Certaines de ces réclamations visent à rétablir le droit à pension ou à renforcer l'assistance de l'Etat aux ayants droit de fonctionnaires décédés en activité avant d'avoir réuni les conditions d'obtention d'une pension de retraite.

En effet, des veuves de fonctionnaires civils décédés en service commandé sans réunir les conditions pour obtenir une pension de retraite ont sollicité l'intervention du Médiateur de la République pour demander la prise en charge de leurs orphelins ou une juste réparation du préjudice subi du fait de la disparition prématurée de leurs époux.

L'analyse de ces réclamations fait apparaître que ces veuves ne peuvent prétendre à aucune assistance de l'Etat en dehors du capital décès. La loi N° 00-039 du 7 juillet 2000 instituant les pupilles de l'Etat qui prévoit des droits pour les orphelins mineurs n'est pas en soi applicable. Elle nécessite, pour son application effective, l'adoption de textes complémentaires.

Aussi le Médiateur de la République recommande-t-il, en particulier, l'adoption de l'arrêté conjoint des ministres chargés de la Solidarité, de l'Enseignement, de la Santé, des Finances pour fixer le détail de la prise en charge des frais afférents aux pupilles.

1.2.3. Préciser les règles de gestion du domaine privé immobilier de l'Etat et des collectivités territoriales

Les citoyens ont été nombreux à mettre en cause les actes posés par l'Administration à l'occasion de la gestion du domaine privé immobilier de l'Etat et des collectivités territoriales. Les uns contestent la reprise par l'Administration des domaines qui leur avaient été affectés pour les besoins de leurs activités professionnelles ou de leur habitation. Les autres réclament la jouissance de lots à usage d'habitation, après en avoir versé les droits d'acquisition et à défaut, réclament une juste réparation des préjudices qu'ils estiment avoir subis. Enfin, une dernière catégorie réclame la purge de ses droits coutumiers fonciers.

Face à ces difficultés, le Médiateur de la République recommande l'adoption de textes d'application prévus par l'ordonnance N°00-027 du 22 mars 2000 portant Code domanial et foncier, en particulier les décrets fixant respectivement la forme et la procédure de reconnaissance des droits fonciers coutumiers et la composition et les attributions de la Commission de conciliation.

2. LES PROPOSITIONS DE RELECTURE DE DISPOSITIONS LÉGISLATIVES OU RÉGLEMENTAIRES

2.1. L'institution de la transaction administrative

Le Médiateur de la République a reçu de nombreuses réclamations visant à obtenir l'exécution de décisions de justice passées en force de chose jugée. Celles-ci constituaient au moins 17 % de l'ensemble des réclamations reçues en 2004.

Dans le cadre de la gestion de ces décisions, l'Administration a été souvent amenée à proposer aux réclamants des protocoles d'accord dont l'objectif était de les amener à renoncer à une partie du montant des condamnations pécuniaires

prononcées par le juge et de permettre ainsi au budget de l'Etat d'en assurer la prise en charge. Cependant, ces protocoles ont été quelques fois remis en cause, faute d'avoir fait l'objet d'une homologation par le juge. D'autres qui n'ont pas accepté de s'associer à la négociation du protocole continuent de réclamer le paiement du montant intégral fixé par le juge.

Certes, l'Etat de droit commande que l'Administration, tout comme les citoyens, se soumette à l'autorité de la chose jugée, en exécutant les décisions de justice rendues. Mais, lorsque cette exécution doit compromettre le fonctionnement des services publics, il y a lieu d'envisager d'autres mécanismes de règlement des litiges concernant l'Etat qui permettent de protéger à la fois les deniers publics et les intérêts des plaignants.

Dans cette perspective, le Médiateur de la République estime que la matière de la transaction doit être réglementée pour donner à l'Administration le droit de négocier la réparation du tort qu'elle aurait causé à sa victime. Elle doit permettre de faciliter le règlement des litiges d'ordre pécuniaire et de désencombrer davantage les juridictions. Toutefois, la transaction doit rester soumise au contrôle ou à l'homologation d'une autorité indépendante afin de protéger l'intérêt général. Elle doit rester au niveau des administrations centrales de l'Etat. Pour les établissements publics nationaux et les collectivités locales, l'accord de transaction doit rester soumis à l'approbation de leur organe délibérant.

2.2. La réglementation de la situation des agents poursuivis pour atteinte aux biens publics

L'intervention du Médiateur de la République a été sollicitée par certains fonctionnaires poursuivis pour atteinte aux biens publics et mis en liberté provisoire afin d'obtenir la levée de leur suspension administrative.

D'autres agents qui, poursuivis pour les mêmes motifs, ont été acquittés ou ont bénéficié d'un non-lieu, réclament la régularisation de leur situation administrative, notamment la reconstitution de carrière, le paiement d'arriérés de salaires.

Plusieurs agents licenciés pour des motifs non liés au détournement de biens et deniers publics, puis rappelés à l'activité, ont sollicité également l'intervention du Médiateur de la République en vue d'obtenir la régularisation de leur situation administrative, y compris le rappel des salaires qu'ils auraient dû percevoir pendant la période de leur radiation.

Aux termes des articles 61 et suivants de l'ordonnance N°77-71 CMLN du 26 décembre 1977 portant Statut général des fonctionnaires en République du Mali (repris dans la Loi N°02-054 du 16 décembre 2002), "La suspension est obligatoirement prononcée lorsqu'il est constaté que le fonctionnaire est placé sous mandat de dépôt, elle prend effet pour compter de la date de ce dernier... Durant la suspension, le fonctionnaire ne perçoit que les prestations à caractère familial. S'il est suspendu pour détournement de biens publics, il perd également le bénéfice de ces prestations... Lorsque des poursuites pénales entraînent ou accompagnent la suspension, la durée de celle-ci est subordonnée au prononcé d'une décision judiciaire définitive". L'article 65 de la même ordonnance (repris dans les nouveaux statuts) ajoute que "Lorsque la décision mettant fin à la suspension ne met pas un terme à la carrière du fonctionnaire, la situation de ce dernier doit être régularisée au regard de sa carrière et de sa rémunération...".

C'est dire que pendant toute la durée de la suspension, le fonctionnaire reste sans revenus. Or, dans très peu de cas, il est prescrit un délai de jugement. Il n'est donc pas rare que des fonctionnaires poursuivis restent des années durant dans cette position d'attente et se retournent contre l'Etat après avoir bénéficié d'un non-lieu ou d'un acquittement.

Face à l'ampleur de ces réclamations, le Médiateur de la République suggère la relecture des dispositions en vue de réaménager le régime de la suspension en vigueur.

2.3. Des textes sur le Conseil économique, social et culturel et la définition des critères de représentativité en son sein

Le Médiateur de la République a été saisi d'une réclamation tendant à obtenir l'exécution d'une décision de justice concernant le CESC et qui devrait aboutir inéluctablement à sa recomposition. En raison de la complexité de cette démarche, le Médiateur de la République a proposé aux pouvoirs publics d'harmoniser les termes de la loi N°94-024 du 3 juin 1994 fixant l'organisation, le fonctionnement et les modalités de désignation des membres du Conseil économique, social et culturel et ceux du décret n°94-117 respectivement en leurs articles 9 et 3 pour éviter toute interprétation divergente.

Il est également souhaitable, avant la fin du mandat en cours du CESC, d'élaborer des critères de représentativité des organisations syndicales et celles de la société civile, notamment par l'organisation d'élections prud'homales.

L'exécution de l'arrêt rendu aurait conduit à ouvrir un débat sur la représentativité des organisations au sein du Conseil. Or, ces critères font défaut actuellement. Le pluralisme syndical et le développement spectaculaire des organisations de la société civile imposent la définition de tels critères pour éviter la paralysie des organisations ou commissions au sein desquelles elles sont appelées à siéger.

2.4. L'assouplissement de la règle prescrivant la déchéance du droit à pension

Le Médiateur de la République a été saisi à propos de décisions de la Caisse des retraites du Mali privant définitivement

des retraités ou leurs ayants droit du droit à une pension de retraite. Après examen, il est apparu que l'origine de la difficulté résidait dans les textes régissant la pension de retraite au Mali.

En effet, l'article 44 de l'ordonnance N°79-7/CMLN du 18 janvier 1979 fixant le régime des pensions des fonctionnaires de la République du Mali, de même que l'article 51 de l'ordonnance N°33/CMLN du 30 septembre 1971 fixant le régime des pensions militaires de la République du Mali disposent que "Toute demande de pension ou de rente viagère d'invalidité doit, à peine de déchéance, être présentée dans un délai de 5 ans à partir, pour le titulaire, du jour où il a reçu notification de sa mise à la retraite et, pour la veuve et les orphelins mineurs, du jour du décès du fonctionnaire". L'article 52 de l'ordonnance N°33/CMLN ajoute que "Sauf l'hypothèse où la production tardive de la demande de liquidation ou de réversion ne serait pas imputable au fait personnel, il ne pourrait y avoir lieu en aucun cas rappel d'arrérages antérieurs à la date de dépôt de la demande de pension".

Il résulte de l'interprétation ou de la formulation de ces dispositions que les fonctionnaires civils ou militaires admis à la retraite ou leurs ayants droit perdent de façon irréversible leur droit à pension s'ils ne formulent pas auprès de la Caisse des retraites du Mali, sans motifs valables, une demande tendant à la liquidation de leur pension dans un délai de 5 ans pour compter de la date d'admission à la retraite ou du décès du fonctionnaire.

Le Médiateur de la République estime que cet état de fait est contraire au caractère viager de la pension de retraite et à l'objectif poursuivi par son institution. Si les conditions d'obtention sont réunies par le fonctionnaire ou ses ayants droit, le droit à pension doit rester acquis. A cet effet, la pension doit être concédée et liquidée pour compter de la date de dépôt de la demande si le demandeur ne le fait pas dans le délai

prescrit, comme c'est le cas dans le régime de la Convention géré par l'INPS. S'il doit être appliqué une déchéance, celle-ci ne peut concerner que les échéances déjà passées et non celles à venir.

Certes les réformes engagées en 2000, notamment le décret N°00-513 du 25 octobre 2000 fixant la procédure de règlement des droits à pension de l'État, peuvent contribuer à circonscrire le problème de la forclusion pour les nouveaux partants à la retraite parce que l'autorité administrative est tenue responsable de la constitution et de la transmission des dossiers de pension à la Caisse des retraites du Mali. Mais, le problème restera entier pour les ayants droit du fonctionnaire décédé et les retraités qui ont été déjà frappés par la déchéance.

En raison des conséquences graves de cette application de la déchéance au niveau de la Caisse des retraites du Mali sur la vie des agents qui ont rendu des services importants à la Nation, le Médiateur de la République propose une relecture des textes en vue de garantir le droit à une pension de retraite. La date d'effet de la jouissance qui, normalement, est celle de la mise à la retraite, sera au-delà d'une période à fixer, celle du dépôt de la demande.

2.5. L'assouplissement des conséquences du retard accusé dans le dépôt des demandes de pension

Les difficultés liées au retard accusé dans le dépôt des demandes de pension sont au nombre de deux.

La première est relative à la déchéance définitive du retraité ou de ses ayants droit de leur droit à pension pour inobservation du délai préfix pour le dépôt d'une demande de pension.

La seconde concerne l'étendue de la réparation de la faute de l'administration dans le non respect dudit délai.

En effet, dans le rapport annuel de 2003, le Médiateur de la République a suggéré la modification des dispositions relatives à la déchéance quinquennale du droit à pension dans le régime des pensions des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat et des collectivités territoriales.

L'objectif visé par cette réforme était d'amener le législateur à envisager la pension comme étant une dette viagère de l'Etat qui ne saurait en être libéré qu'avec le décès du titulaire de la créance ou de ses ayants droit.

En effet, la loi fait obligation au titulaire d'un droit à pension de l'exercer dans un délai de cinq (5) ans pour compter de la date de l'événement lui ouvrant la jouissance (mise à la retraite, licenciement, démission ou décès). Il le fait par le dépôt d'une demande de pension ou de réversion de pension auprès de la Caisse des retraites du Mali. En l'état du droit, le non respect de ce délai entraîne de jure la déchéance du fonctionnaire ou de ses ayants droit de leurs droits, sauf dans les cas où ils peuvent alléguer un cas de force majeure ou la responsabilité de l'administration. Dans ces hypothèses, le droit à pension n'est pas définitivement éteint, mais il est seulement rétabli pour compter de la date de dépôt de la demande. Ce rétablissement ne donne droit à aucun rappel.

Le régime de retraite géré par l'INPS s'apparente beaucoup à celui de la Caisse des retraites, en ce qui concerne l'étendue des rappels d'arrérages en cas d'observation du délai préfix qui est de six (6) mois pour compter de la date de l'évènement qui consacre l'ouverture du droit à pension. Toutefois, l'inobservation dudit délai n'entraîne pas de jure une déchéance définitive du retraité (ou ses ayants droit) de ses droits. La possibilité de rappel d'arrérages sans limite est également ouverte lorsque la non liquidation de la pension résulte d'une carence ou d'une erreur de l'INPS.

En dehors de ces nuances, les deux régimes de pension présentent une insuffisance commune, celle de ne pas

prévoir un rappel intégral des arrérages dus lorsque l'inobservation du délai préfix est liée au fait ou à la faute de l'autorité administrative, y compris la CRM. Cette situation est injuste et doit être corrigée. En tant que sujet de droit, l'Administration doit intégralement réparer le préjudice que son fait cause à autrui.

2.6. La validation des services auxiliaires

Des retraités ont saisi le Médiateur de la République pour demander auprès de la Caisse des retraites du Mali la restitution de l'abondement rétroactif qu'ils ont été amenés à payer en lieu et place de l'employeur au moment de la liquidation de leur pension de retraite. D'autres fonctionnaires, faute d'avoir les ressources nécessaires, ont renoncé à la prise en compte des périodes concernées dans le calcul de leur pension.

Aux termes de l'article 5 de l'ordonnance N°79-7/CMLN du 18 janvier 1979 fixant le régime des pensions des Fonctionnaires de la République du Mali "Les fonctionnaires supportent sur les sommes brutes perçues à titre de traitement indiciaire une retenue pour pension dont le taux est fixé à 4 %. Pour chaque retenue personnelle, l'Etat verse à la Caisse des retraites du Mali une contribution égale au double de la contribution personnelle. Aucune pension de retraite ne peut être concédée si le versement des retenues exigibles n'a pas été effectué".

L'article 14 de la même ordonnance détermine les services susceptibles d'être pris en compte pour la constitution du droit à pension. Il s'agit, outre les services accomplis en qualité de fonctionnaire, des services suivants :

- les services accomplis en qualité de fonctionnaire stagiaire (devenu sans objet) ;
- les services accomplis en qualité d'agent de l'Etat préalablement à l'admission définitive dans les cadres statutaires de la Fonction publique ;

- les services militaires accomplis dans l’Armée nationale;
- les services civils ou militaires accomplis sous d’autres régimes de retraite.

Pour être pris en compte dans le calcul de la pension, les services accomplis en qualité d’agent de l’Etat préalablement à l’admission définitive dans les cadres statutaires de la Fonction publique, doivent avoir fait l’objet de cotisations auprès de la Caisse des retraites du Mali. Au regard de ces dispositions ci-dessus citées, lorsque le fonctionnaire entreprend la validation des services accomplis par lui, il est tenu normalement au paiement des retenues personnelles y afférentes et non de l’ensemble des retenues réglementaires (cf. art.5).

En violation de la loi, la CRM a imposé aux retraités le paiement de l’intégralité des cotisations pour pension. Les retraités concernés ont saisi le Médiateur de la République pour demander la restitution de l’abondement rétroactif qu’ils ont été obligés de payer en lieu et place de l’employeur au moment de la liquidation de leur pension de retraite.

L’analyse de ces réclamations et d’autres réclamations similaires fait ressortir les difficultés suivantes :

- la difficulté des fonctionnaires à valider les services auxiliaires après leur admission à la retraite ;
- la difficulté à valider les services accomplis dans les structures privées.

Pour prévenir ces difficultés, le Médiateur de la République suggère :

- l’adoption de mesures rendant obligatoires la déclaration des services auxiliaires dès l’entrée dans la fonction publique et leur validation par un système de précompte;
- la relecture de l’article 14 de l’ordonnance 79-7 pour

permettre la prise en compte des services accomplis au compte d'entreprises privées ayant fait l'objet de retenues pour pension.

En effet, selon l'article cité « outre les services accomplis en qualité de fonctionnaire et ayant donné lieu au versement de retenues, sont pris en compte dans le calcul du droit à pension... les services dûment validés accomplis en qualité d'agent de l'Etat, préalablement à l'admission définitive dans les cadres statutaires, sous réserve du versement rétroactif, lors de cette admission, des retenues réglementaires y afférentes... ».

L'application de cette disposition aboutit à exclure des services à prendre en compte dans la constitution du droit à pension ceux accomplis au compte d'entreprises privées avant l'intégration dans les cadres. Ainsi, la plupart des retraités qui ont saisi le Médiateur de la République pour obtenir le remboursement de la contribution du budget employeur qu'ils ont été amenés à payer avaient accompli les services, objet de la validation, au compte de l'enseignement catholique privé.

La non prise en compte des services accomplis dans les entreprises privées peut avoir pour conséquence de priver le fonctionnaire de droit à pension.

C'est pourquoi, le Médiateur de la République suggère la relecture du point 2 de l'article 14 pour autoriser la prise en compte dans l'évaluation de la pension de tout service qui a fait l'objet de retenues pour pensions auprès de l'INPS ou de tout autre organisme de prévoyance sociale.

2.7. La suppression de la possibilité de remboursement des cotisations prélevées pour la constitution du droit à une pension de retraite

Par une réclamation du 29 décembre 2000, environ une centaine de partants volontaires à la retraite par anticipation

demandent au gouvernement, sous le couvert de l'Association des fonctionnaires retraités par anticipation (AFRA), le rétablissement de leur droit à pension de retraite.

En réalité, ces partants volontaires totalisaient tous à leur sortie des cadres de l'administration plus de 15 années de services et de ce fait, avaient vocation à bénéficier d'une pension de retraite à l'âge de la retraite. Mais, sans attendre la limite d'âge fixée pour la retraite, ils ont demandé et obtenu du gouvernement le remboursement des cotisations prélevées sur leurs traitements en vue de la constitution du droit à pension.

En accédant à cette requête, le gouvernement remettait en cause les objectifs de sécurisation de la retraite du Fonds d'indemnisation et de sécurisation de la retraite du Programme de départ volontaire à la retraite anticipée créé par ordonnance N°90-66/P-RM du 12 novembre 1990 et violait les articles 12 et 25 de l'ordonnance N°79-7/CMLN du 18 janvier 1979 fixant le régime des pensions des fonctionnaires.

En effet, l'article 12 dispose que "Le droit à la pension proportionnelle est acquis... au fonctionnaire qui a définitivement cessé ses fonctions et a accompli au moins 15 années de services prises en compte conformément aux dispositions de l'article 14 ci-après ...". Quant à l'article 25, il dispose que « la jouissance de la pension proportionnelle acquise par voie de retraite anticipée volontaire est différée jusqu'à la date à laquelle le fonctionnaire aura atteint la limite d'âge normale attachée à sa catégorie d'appartenance dans la Fonction publique ».

En outre, le traitement fait à ces réclamants est apparu inéquitable pour diverses raisons. D'abord, il a été versé à la Caisse des retraites du Mali les ressources destinées à la sécurisation des retraites des partants. Ce volet « sécurisation » constituait l'une des mesures incitatives au départ à la retraite par anticipation et permettait aux partants volontaires totalisant plus de 15 années d'activité de percevoir normalement

une fois l'âge de la retraite atteint, une pension d'ancienneté de retraite. Or, les remboursements effectués n'ont pris en compte ni « le volet sécurisation », ni la contribution de l'Etat. Ces remboursements ont été faits comme s'il s'agissait de fonctionnaires révoqués sans réunir le nombre d'années de service nécessaires à la constitution du droit à pension.

Ensuite, il a été institué par la loi N°92-014 du 17 septembre 1992 un régime particulier de protection sociale des agents conventionnaires de l'Etat inscrits d'office au Programme 1991 de départ volontaire à la retraite. En effet, le gouvernement a décidé de la consolidation du droit à pension des agents conventionnaires de l'État inscrits d'office au Programme 1991 de départ volontaire à la retraite sur une période ne pouvant excéder 10 ans par le versement à l'INPS à leur compte des cotisations sociales (patronale et ouvrière) prévues par le Code de prévoyance sociale.

Enfin, par la Loi N°98-043 du 3 août 1998, le gouvernement a accordé par anticipation le bénéfice de la pension de retraite aux fonctionnaires et agents des forces armées et de sécurité qui, au 31 décembre 1996, sont à 1, 2 ou 3 ans de la limite d'âge. Les partants qui étaient à plus de 3 ans de la limite d'âge et qui totalisaient au moins 15 années de service, pouvaient également demander la liquidation de leur pension proportionnelle, sans condition d'âge. Pour compter du 1er janvier 1997, la Loi N°98-044 du 3 août 1998 leur accorde également le bénéfice des allocations familiales pour les enfants nés avant la date de leur départ à la retraite anticipée.

Au regard de ces mesures, le Médiateur de la République suggère l'adoption d'une loi spécifique qui rétablit, sans équivoque, le droit à pension de ces partants volontaires et la relecture de l'article 55 de l'ordonnance fixant le régime des pensions des fonctionnaires de l'État, afin de supprimer la possibilité de restituer les cotisations prélevées pour quelle que raison que ce soit.

S'agissant des partants volontaires visés, en raison de leur implication dans la situation advenue, la loi spécifique à intervenir indiquera la date de jouissance de la pension en vue de circonscrire définitivement les demandes de rappel d'arrérages. A cet effet, elle autorisera seulement la validation des années de services effectués, privant ainsi les réclamants du bénéfice de la consolidation des retraites. La pension à leur concéder restera donc proportionnelle et réversible.

ANNEXE 2

LOI N°97-022 DU MARS 1997 INSTITUANT LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

L'Assemblée Nationale a délibéré et adopté en sa session du 27 février 1997 ;

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article 1er : Il est institué un Médiateur de la République, autorité indépendante qui reçoit, dans les conditions fixées par la présente loi, les réclamations concernant le fonctionnement des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et de tout organisme investi d'une mission de service public dans leurs relations avec les administrés.

Dans l'exercice de ses attributions, le Médiateur de la République ne reçoit d'instruction d'aucune autre autorité.

Article 2 : Le Médiateur de la République est nommé pour sept (7) ans par décret du Président de la République. Il ne peut être mis fin à ses fonctions avant l'expiration de ce délai qu'en cas d'empêchement ou de faute grave constatée par la Cour suprême. Son mandat n'est pas renouvelable.

Article 3 : Les fonctions de Médiateur de la République sont incompatibles avec toutes fonctions administratives, politiques et toute activité professionnelle privée.

Article 4 : Avant son entrée en fonction, le Médiateur de la République prête serment devant le Président de la République, en ces termes : « Je jure et promets de remplir mes fonctions avec honnêteté, impartialité et justice, et de ne révéler aucun secret que j'aurai obtenu dans et après l'exercice de mes fonctions ».

Article 5 : Le Médiateur de la République ne peut être poursuivi, arrêté, détenu ou jugé à l'occasion des opinions qu'il émet ou des actes qu'il accomplit dans l'exercice de ses fonctions.

Article 6 : Le Médiateur de la République est inéligible pendant la durée de ses fonctions et pendant la durée de six (6) mois après la cessation de celles-ci.

Article 7 : A l'expiration de son mandat, le Médiateur de la République demeure en fonction jusqu'à ce qu'il ait été remplacé.

Article 8 : Le Médiateur de la République peut à tout moment, donner sa démission. Il en informe le Président de la République par écrit.

Article 9 : Toute personne physique ou morale qui estime, à l'occasion d'une affaire le concernant, qu'un organisme visé à l'article premier n'a pas fonctionné conformément à la mission de service public qu'il doit assurer, peut, par réclamation écrite, porter l'affaire à la connaissance du Médiateur de la République.

La réclamation est recevable sans condition de délai, mais elle ne peut être examinée que si le réclamant apporte la preuve qu'il a préalablement accompli les démarches nécessaires pour permettre au service d'examiner ses griefs.

La réclamation n'interrompt pas les délais de recours, notamment devant les juridictions compétentes.

Article 10 : Les différends qui peuvent s'élever entre les administrations et organismes visés à l'article premier et leurs agents ne peuvent faire l'objet de réclamation auprès du Médiateur de la République.

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables à ces agents après la cessation de leurs fonctions.

Article 11 : Lorsqu'une réclamation lui paraît justifiée, le Médiateur de la République fait toutes recommandations qui lui paraissent de nature à régler les difficultés dont il est saisi et, le cas échéant, toutes propositions tendant à améliorer le fonctionnement de l'organisme concerné.

Le Médiateur de la République peut également suggérer aux autorités compétentes les modifications qu'il lui paraît opportun d'apporter aux dispositions législatives ou réglementaires en vigueur.

Article 12 : Le Médiateur de la République ne peut intervenir dans une procédure engagée devant une juridiction, ni remettre en cause le bien-fondé d'une décision juridictionnelle.

Article 13 : Le respect des décisions ayant acquis l'autorité de la chose jugée, n'interdit pas au Médiateur de la République de demander à un organisme public bénéficiaire de renoncer à tout ou partie de ses droits.

Le Médiateur de la République peut, en cas d'inexécution d'une décision de justice passée en force de chose jugée, enjoindre à l'organisme mis en cause de s'y conformer dans un délai qu'il fixe. Si cette injonction n'est pas suivie d'effet, l'inexécution de la décision de justice fait l'objet d'un rapport spécial présenté dans les conditions prévues à l'article 17 et publié.

Article 14 : Le Médiateur de la République est informé de la suite donnée aux recommandations qu'il formule pour le traitement des réclamations individuelles qu'il reçoit. A défaut de réponse satisfaisante dans le délai qu'il a fixé, il propose au Président de la République de donner à l'autorité concernée toute directive qu'il juge utile.

Article 15 : Les ministres autorisent les agents placés sous leur autorité à répondre aux questions et, éventuellement, aux convocations du Médiateur de la République, et les inspections spécialisées à accomplir toutes vérifications et enquêtes demandées par lui.

Article 16 : Le Médiateur de la République peut demander au ministre responsable ou à l'autorité compétente de lui donner communication de tout document ou dossier concernant l'affaire à propos de laquelle il fait son enquête. Le caractère secret ou confidentiel des pièces dont il demande communication ne peut lui être opposé sauf en matière de secret concernant l'instruction judiciaire, la défense nationale, la sûreté de l'Etat ou la politique étrangère.

Article 17 : Le Médiateur de la République présente au Président de la République et au Président de l'Assemblée Nationale un rapport annuel. Ce rapport est publié.

Article 18 : Le Médiateur de la République peut se faire assister par des collaborateurs nommés parmi les magistrats et les agents civils et militaires en activité dans la Fonction publique. Ils cessent leurs fonctions en même temps que le Médiateur.

Article 19 : Un décret pris en Conseil des ministres fixe les avantages accordés au Médiateur de la République et à ses collaborateurs.

Article 20 : Les crédits nécessaires à l'accomplissement de la mission du Médiateur de la République sont inscrits au budget d'Etat.

Bamako, le 14 mars 1997

Le Président de la République

Alpha Oumar KONARÉ

**ANNEXE 3
FORMULAIRE DE RÉCLAMATION**

À L'ATTENTION DU MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

1. Auteur de la réclamation

(Prière de remplir en caractères majuscules)

Nom/dénomination :.....

Prénom :.....

Adresse :.....

.....

Téléphone :..... **Télécopie** :..... **e-mail**.....

2. Quel organisme ou service public est l'objet de votre réclamation ?

.....

.....

.....

.....

3. Quelle décision motive votre réclamation ?

.....

.....

.....

.....

4. Quels sont les motifs de votre réclamation ?

.....

.....

.....

.....

5. Que réclamez-vous ?

.....
.....
.....
.....
.....

6. Quelles démarches administratives avez-vous effectuées antérieurement auprès du service ou de l'organisme public concerné ?

.....
.....
.....
.....
.....

7. L'objet de votre réclamation a-t-il déjà donné lieu à une décision de justice ou est-il en instance devant un tribunal ?

.....
.....
.....
.....
.....

8. Quelles sont les pièces qui accompagnent votre réclamation ?

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Fait à..... le.....

Signature

Réalisation
AFRIKIBARU-SARL
Tél (223) 220 78 29 – 03 BP. 60 BAMAKO 03
RÉPUBLIQUE DU MALI
- AOÛT 2006 -