MEVOS

Médiations et Évolutions Sociales

Interdiction d'usage de ce livre à des fins commerciales
comme la vente ou la location moyennant rémunération.

ISBN : 978-99952-73-08-8

TABLES DES MATIÈRES

MOT DU MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE 5

INTRODUCTION GENERALE..... 7

Première Rubrique
COMPRENDRE LE RÔLE DES MÉDIATEURS TRADITIONNEL ET INSTITUTIONNEL

LES FORGERONS ET AUTRES GROUPES SOCIOPROFESSIONNELS SPÉCIALISÉS DU BUWATUN (MALI) DANS LA MEDIATION SOCIALE. 10

Par Boubacar D. TRAORE, archéologue, enseignant-chercheur à l'Institut des Sciences Humaines

L'OMBUDSMAN : UN PROTECTEUR ACTIF DES DROITS DE L'HOMME 32

Par Bernadette S KEITA, Conseillère chargée de la revue MEVOS, Services du Médiateur de la République du Mali

Deuxième Rubrique

RÉFLEXIONS SUR QUELQUES PROBLÉMATIQUES SOCIO-CULTURELLES SOUS-JACENTES AUX RÉCLAMATIONS ET AUX INTERPELLATIONS TRAITÉES PAR LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

LA GESTION DES DOMAINES IMMOBILIERS LE LONG DES BERGES DU FLEUVE NIGER A BAMAKO 50

Par Amadou L DIALLO, Conseiller juridique, services du Médiateur de la République

L'ETUDE DE LA TRANSPARENCE DANS L'ACTION ADMINISTRATIVE A TRAVERS DES COMMUNICATIONS D'EXPERTS 75

Compilation réalisée par les services du Médiateur de la République

Troisième Rubrique
ÉTUDE DE CAS

PRATIQUES DE BONNE GOUVERNANCE POUR LA PROTECTION DES DROITS DES CITOYENS : CAS DE LA GESTION DOMANIALE ET FONCIERE 102

Par les services du Médiateur de la République du Mali

LA JUSTICE TRANSITIONNELLE AU MALI À TRAVERS LA COMMISSION VÉRITÉ, JUSTICE ET RÉCONCILIATION..... 123

Par Oumar KONE, Docteur en droit de l'Université de Strasbourg, Maître-assistant à la Faculté de droit privé à l'Université de Bamako, Mali.

COMITÉ DE RÉDACTION 140

MOT DU MEDIATEUR DE LA REPUBLIQUE

Le rôle du Médiateur de la République est essentiellement axé sur l'amélioration du fonctionnement de l'Administration et des relations de celle-ci avec les administrés. Ce travail consiste à traiter les réclamations relatives à des litiges entre les usagers des services publics et les administrations. Il s'applique également au traitement des interpellations des citoyens adressées au gouvernement dans le cadre de l'Espace d'Interpellation Démocratique (EID). En outre, le Médiateur de la République peut être chargé par le Président de la République, le Gouvernement ou le Parlement de toutes autres missions particulières dans le cadre de l'amélioration de l'Etat de droit, de la gouvernance et des droits humains en matière de règlement de conflits.

Avec la parution de ce troisième numéro, nous assistons à la manifestation concrète des tendances évolutives des relations entre l'Administration qui fournit des prestations publiques et les usagers conformément aux dispositions de la Loi N° 98-012 du 19 janvier 1998 et son Décret d'application N° 03 - 580 / P-RM du 30 décembre 2003.

Le présent numéro est constitué d'articles produits par des Chercheurs, des Enseignants- chercheurs et des études menées par les Services du Médiateur de la République. Ces articles abordent entre autres, des problématiques liées à la médiation traditionnelle, au foncier, à la justice transitionnelle. A tous ces auteurs, pour l'intérêt et la confiance qu'ils manifestent envers la Revue, j'adresse mes sincères remerciements.

C'est aussi le lieu de réitérer mes remerciements aux membres du Comité de Rédaction, qui ont fait preuve de disponibilité en acceptant de lire, d'analyser et d'apprécier le contenu des textes qui leur sont soumis.

Nous souhaitons vivement que les lecteurs puissent trouver un intérêt certain dans ces différentes pages par l'appropriation des thèmes traités.

Madame SANOGO Aminata MALLE
Commandeur de l'Ordre National

INTRODUCTION GENERALE

L'institution du Médiateur est devenue monnaie courante au sein de la plupart des cadres institutionnels nationaux. Son utilité a été si grande qu'au XXès de nombreux pays ont adopté des organismes similaires. Cependant, le rôle, le mandat et le champ d'intervention de ces médiateurs varient d'un pays à l'autre en raison de contextes politiques, institutionnels et historiques différents.

De l'instauration du premier médiateur institutionnel en 1809 en Suède à nos jours, la mission des médiateurs n'a cessé d'évoluer en fonction des besoins spécifiques des pays. Aujourd'hui, cette mission implique à la fois la gestion des tensions, des dysfonctionnements, des malaises ressentis dans l'action publique en général et d'un souhait d'y remédier en créant des espaces de communication, de discussion et de négociation instituée entre l'administré et l'Etat.

L'objectif de ce troisième numéro de MEVOS est de comprendre comment l'institution du Médiateur œuvre pour promouvoir une gestion saine et transparente des affaires publiques, dans toutes ses dimensions, notamment en maintenant l'État de droit, en responsabilisant et améliorant le fonctionnement du secteur public, et en combattant la corruption.

Dans la première rubrique, comprendre le rôle du Médiateur, nous montrerons, dans un premier temps, l'importance des groupes socioprofessionnels spécialisés dans le domaine de la médiation sociale notamment dans le BUWATUN et, dans un second temps, nous mettrons l'accent sur le rôle de l'Ombudsman dans la protection des droits de l'Homme.

La seconde rubrique, réflexions sur quelques problématiques socio-culturelles sous-jacentes aux réclamations et aux interpellations traitées par le Médiateur de la République, sera axée sur les études qui mettent l'accent sur le fonctionnement de l'Administration afin de cerner tous les contours des problèmes auxquels elle est confrontée et déterminer les mesures permettant de changer cette situation.

La troisième rubrique sera consacrée, à travers l'étude de cas, au rôle du l'institution du médiateur dans la bonne gouvernance et à l'analyse d'un ensemble de mesures judiciaires et non judiciaires permettant de remédier aux abus des droits humains dans les sociétés qui sortent d›un conflit armé à travers la Commission Vérité, Justice et Réconciliation.

COMPRENDRE LE RÔLE DES MÉDIATEURS TRADITIONNEL ET INSTITUTIONNEL

LES FORGERONS ET AUTRES GROUPES SOCIOPROFESSIONNELS SPÉCIALISÉS DU BUWATUN (MALI) DANS LA MEDIATION SOCIALE.

Par Boubacar D. TRAORE, archéologue, enseignant-chercheur à l'Institut des Sciences Humaines

INTRODUCTION

En Afrique et particulièrement en Afrique de l'Ouest, la division sociale est l'un des faits de sociétés des plus remarquables du monde. Ce qui au départ était une répartition des tâches au sein des communautés est devenu au fil des siècles une véritable hiérarchisation sociale. C'est ainsi qu'est née l'institution des groupes socioprofessionnels spécialisés ou *Nyamakala* dans le Mandé (Niane, 1975 ; Tamari 1987, N'Diaye 1995). Ces artisans spécialisés sont économiquement, politiquement et socialement incontournables dans les sociétés ouest africaines. En tant que détenteurs des traditions, ils ont un contrôle sur l'opinion publique et monopolisent l'information (Diagne, 1967 : 121). Ceux qui veulent briguer une notoriété politique cultivent nécessairement leur amitié (Ibid).

Le Buwatun, situé au centre-est du Mali dans la région de Ségou, est à cheval entre les cercles de San, Djenné, Yorosso et Bankass. La société Bo, au départ était égalitaire avant qu'elle ne subisse de plein fouet l'influence Mandé (Diarra, 2006 ; Traoré, 2018). En effet, la flexibilité de la culture Bo est à l'origine de l'insertion de plusieurs groupes culturels étrangers dont celui des artisans spécialisés (forgerons, griots et sowina). Par leurs savoirs, pratiques et leurs pouvoirs de médiation, ils furent bien accueillis par les communautés Buwa. Ces artisans spécialisés, au retour, se sont mis à leur service en leur fournissant armes, soins, outils domestiques... La dimension religieuse hisse certains d'entre eux (les artisans du fer) à un statut supérieur (Kiethéga 2009 : 423).

Numériquement peu nombreux, les groupes socioprofessionnels spécialisés jouent un rôle prépondérant dans la société Bo. Sous leur auspice, de nombreux conflits, de mésententes, de querelles entre villages, communautés ou individus sont résolus.

L'objectif du présent article est de montrer l'importance du maintien de l'équilibre social au sein de la société Bo. Pour ce faire, nous proposons une analyse des relations entre agriculteurs Buwa et les artisans spécialisés d'une part ; d'autre part, nous tenterons de cerner les réalités sociale, politique et économique du Buwatun. Il s'agit surtout de mettre l'accent ou du moins de saisir les éléments essentiels au maintien de cet équilibre social.

1. MATERIEL ET METHODES

Les données de cette étude ont été recueillies lors de nos recherches doctorales sur la paléométallurgie du fer dans le centre-est du Mali, cercle de Tominian. Pour atteindre notre objectif plusieurs sources d'information ont été réunies. Elles vont des enquêtes orales aux recherches documentaires en passant par des investigations archéologiques. Les enquêtes orales ont été réalisées dans la ville de San et dans certaines communes du cercle de Tominian : communes de Tominian, de Bénéna, de Mandiakuy, de Fangasso, de Ouan, de Timissa, de Koula et de Yasso. Les personnes interrogées sont les notables, les enseignants, les ŋuma'ara[1] (forgerons, griots, Sowina, etc.). Les informations orales, recueillies en Bomu (puis traduites par notre guide) en Bamanan à partir d'enregistrements audio et de prises de notes, ont été recoupées et confrontées à celles issues de la documentation existante sur la question. Il y a eu également des prises d'images de forgerons et de griots en activité.

Pour montrer les relations séculaires entre les Buwa agriculteurs et les forgerons, un intérêt spécifique fut accordé à l'étude des anciens sites de production du fer. La production traditionnelle du fer par les forgerons fut un élément qui vraisemblablement a facilité l'insertion socio-économique et religieux de ce groupe socioprofessionnel spécialisé. En effet, ni les activités agricoles, ni la production domestique ni le culte des *Nasio* et du *Do* ne peuvent se passer du service du forgeron.

Il est à signaler que nos enquêtes sur les groupes socioprofessionnels spécialisés se sont heurtées à des difficultés. Certains interlocuteurs pensaient que nous cherchions à intervertir l'ordre social établi par leurs ancêtres. Autrement dit, parler de l'importance des catégories socioprofessionnelles spécialisées constituait une gêne pour eux.

1 Ce terme fut emprunté à la langue Mandé. Il signifie les catégories socioprofessionnelles spécialisées

Cependant, ils ont reconnu le rôle prépondérant de ces artisans spécialisés dans le bon fonctionnement de leur société surtout en cas de conflit. Les groupes socioprofessionnels spécialisés seraient les seuls à adoucir les cœurs par leurs verbes.

2. RÉSULTATS

2.1. DÉCONSTRUIRE UN PRÉJUGÉ

Dans beaucoup de sociétés africaines, les forgerons sont considérés comme les maîtres du feu et du fer. La maîtrise de ces éléments (dangereux) leur a conféré une position singulière. Ils sont à la fois craints et méprisés[2] surtout en Afrique de l'Ouest et en particulier en pays Bo du Mali où ces artisans du fer sont appelés *vina*. Le sens de ce terme se prête à différentes interprétations. De l'avis de Debu Munkoro, cette appellation est liée au rôle que jouent les forgerons lors des funérailles. C'est ainsi qu'ils sont considérés comme des « avaleurs de cadavres » d'où la désignation *vinu* (pluriel) et *vina* (singulier). Le mot dérive du substantif *van-lo* (avalé-le) :

« *Autrefois, les Buwa avaient peur des morts. Un jour, à la suite d'un décès, les forgerons prirent le corps du défunt et rentrèrent dans une maison. Quelque temps après, ils en sortirent pour dire aux gens qu'ils ont avalé le corps. Depuis ce jour, on les appelle Vinu*[3]».

Une autre version venant de Hamman Dabu de Tuba et rapportée par Joseph Tanden Diarra dit ceci :

« *C'était une époque où il n'y avait pas d'instrument pour aiguiser ou réparer les outils de travail. On cultivait avec la houe jusqu'à son usure sans avoir jamais pu l'aiguiser, ce qui demandait l'usage d'un supplément d'effort. Sur ces entrefaites, un jour dans une famille, un garçon se mit à aiguiser les outils sur une pierre. Depuis, lorsqu'un outil était tordu, il le redressait avec des pierres. L'aîné un jour, voyant que son frère avait aiguisé sa houe, se mit debout et dit : be a vinna be de/*

2 Ce terme, fréquemment employé par les ethnologues, les anthropologues,… se prête à plusieurs interprétations. En réalité, de notre point de vue, cela pourrait être lié au rôle important que joue le forgeron dans la société. Les gens dits nobles ont donc essayé d'affirmer à travers ce terme leur supériorité. Il se peut aussi, qu'il soit lié à certaines fonctions jugées indécentes tel que l'enterrement des morts. Ce mépris du forgeron n'est pas une réalité partout en Afrique. Dans certaines régions du continent, le forgeron est très estimé ; il est même souvent roi.

3 Déku Munkoro, 54 ans, *doso* de Nyimi. Entretien réalisé le 26-03-2014 à Nyimi.

quelle chose surprenante ! Ce qui donna le vina/vinnu » (Diarra, 2007 : 313).

Ces deux récits révèlent du moins les fonctions sociales conférées au forgeron. D'une part, il est celui qui enterre les morts et d'autre part, celui qui aiguise et répare la houe. Mais, les circonstances de l'attribution du mot *vina* prêtent à équivoque. Peu importe ces détails, l'essentiel est que tous reconnaissent cette appellation comme désignant le forgeron. Sur ce plan, partout dans le pays Bo du Mali, *vina/vinu* sans doute fait allusion au forgeron.

Les forgerons constituent au sein de la société bo un groupe socioprofessionnel spécialisé et endogame. Ils sont abusivement dénommés « *des gens de caste*[4] ». Selon Jean Baptiste Kiethega, il est injuste d'attribuer des qualificatifs de caste à des gens qui n'ont pas vécu dans un véritable cadre de conditions de caste (Kiethéga, 1993 : 55). Contrairement au système de caste indien, en Afrique et plus particulièrement en Afrique de l'Ouest, ceux qui sont désignés par ce vocable ont un statut qui peut varier d'une société à l'autre. Au Burkina Faso par exemple, le même groupe professionnel peut appartenir à une caste dans une société et ne pas l'être dans une autre (Ibid). Aussi, chez les Mamaalas, peuple voisin des Buwa, les forgerons (*tùtù*) ne sont pas astreints à l'endogamie (Tamari, 1997 : 260). En plus, c'est une société dépourvue de griots (à la conception mandingue). Nonobstant cela, il y existe des chanteurs qui ne sont pas de gens de castes. Ce système de classification importé d'Inde, fit sa première apparition en Afrique de l'Ouest à partir de la fin du XIXe siècle (Tamari, 1997 : 10). De toute façon, il est inconcevable de transposer le système de caste indien à l'Afrique, en particulier à l'Afrique de l'Ouest. Car les deux n'ont ni les mêmes fondements, ni une organisation sociale similaire. Pour Célestin Bouglé, « *le régime des castes est un phénomène propre à l'Inde* » (Bouglé, 1969 : 19). Un système qui tire son fondement de la religion (opposition du pur et impur) (Raymond, 1967 : 213-215). De ce fait, il apparaît clairement que dans ce système, la position de chaque groupe est fixée surtout par cette dernière plutôt que par des tendances économiques (Bouglé, 1969 : 40). Pour ceux qui comparent le système de caste indien à celui de l'Afrique de l'Ouest, Kassimi Bamba leur répond : « *on est loin du modèle indien dans ses valeurs comme dans son fonctionnement...* » (Bamba, 2008 :1).

4 En plus des griots et des sowinni.

L'expression « *gens de caste* », dont l'équivalent en langue manding est *Nyamakala* (Tamari, 1997 : 37-39, Béridogo, 2002, Leynaud et Cissé, 1978) à l'intérieur duquel se trouvent le forgeron, le griot.., désigne littéralement maître (*Kala*) dompteur du *Nyama*, impureté, force vengeresse qui réside au sein de toute entité dotée de vie (Béridogo, 2002). Le terme *Nyamakala* a une conception religieuse et sacrée de certaine activité de production (Leynaud et Cissé, 1978 : 113). Alors il faut aussi un être sacré (le forgeron) détenteur des connaissances surnaturelles pour l'apprivoiser.

Ces *Nyamakala* sont séparés des autres par des liens de mariage, pratiquent un métier héréditaire et placés de manière hiérarchique dans la société. Ce système, à en croire Kassimi Bamba, avait comme objet d'organiser l'Etat à travers un partage des rôles et des responsabilités plutôt qu'une volonté structurelle de hiérarchisation (Bamba, 2008 : 1). Pendant des siècles, le système s'est étendu aux alentours immédiats et lointains de l'empire manding, couvrant presque toute l'Afrique de l'Ouest. L'élément catalyseur de cette transmission a été la forte mobilité (migration) du peuple manding. Il est probable dans ce contexte que l'institution *Nyamakala* fut transmise à la société bo. Mais comment ? Nous ne saurons le dire. Toutefois, nos soupçons portent sur les Mamaalas. Ce peuple est historiquement présent dans l'imaginaire bo : dans le domaine de la production traditionnelle du fer, etc. Pourtant, les forgerons Mamaalas ne sont pas astreints à l'endogamie et ne possèdent pas de griots proprement parlant contrairement aux Buwa. Ces derniers, considérés comme l'un des peuples les plus archaïques et fermés par certains anthropologues et sociologues[5], dénomment leurs forgerons et griots… ŋuma' *ara*[6]. Quelle est l'origine de ces ŋuma' *ara bo*, plus précisément celle du forgeron ?

2.2. ORIGINE, RÔLE SOCIAL ET ÉCONOMIQUE DU VINU (FORGERON) DANS LA SOCIÉTÉ BO

2.2.1. De l'origine des Buwa Vinu

La question de l'origine de la métallurgie africaine n'étant pas encore résolue, celle des forgerons reste un mystère. En effet, de nombreux forgerons, en l'occurrence les Kanté (se disent descendants de David),

5 C'est une déformation de Nyamakala.

6 Ce concept, à en croire Joseph Tanden Diarra, a été introduit en pays Bo avec l'arrivée des populations mandé. Nous soutenons bien cette affirmation, mais il faut aussi reconnaître que malgré le changement phonétique, le sens reste presque le même. Dans la conception bo le terme ŋuma' *ara* fait allusion non seulement aux forgerons et griots mais aussi aux descendent d'esclaves, *borons* et *sowina*.

présentent leur ancêtre comme originaire du proche Orient (Israël) ou Arabie (Kayibara[7], conquis par les troupes musulmanes au VIIème siècle) (Camara, 1990 : 6). Ceux-ci veulent-ils renier ou camoufler leur origine véritable (animiste), lorsqu'ils déclarent descendre d'un tel prophète ou d'une telle région d'Arabie où du proche Orient? Est-ce à dire que l'influence musulmane a poussé certains artisans du fer à nier leur passé préislamique ?

Il existe, encore dans certaines contrées d'Afrique, la religion traditionnelle qui n'a pas totalement disparu. Les populations, qui la pratiquent, sont profondément attachées à leurs traditions culturelles locales malgré l'influence grandissante des religions révélées (Islam et Christianisme). En général, les garants de ces traditions sont les forgerons : chez les Dogon, chez les Mandé, chez les Buwa… Ces peuples considèrent le forgeron comme un être sacré, étranger au commun des mortels. Ce qui explique l'origine mythique des forgerons :

Par exemple, dans le mythe Dogon de la création du monde, le vieux Ogotemmêli[8] présente le *Nommo*[9] comme l'ancêtre des forgerons. Héros civilisateur, le *Nommo*, en descendant du ciel se serait métamorphosé en forgeron. Il aurait reçu d'*Amma* (Dieu) la mission de réparer le désordre, occasionné par le chacal, sur la terre en apportant aux hommes un spécimen représentatif de toutes les cultures, le feu, le fer et la technique (Griaule, 1938 : 22).

Dans le Mandé, une version presque similaire à celle-ci a été relevée par Seydou Camara, « *Où l'ancêtre des numun apparaît sous les traits d'un être sauvage, vivant dans un trou ; il portait une queue, mais possédait le secret du feu, de la culture et de la forge. Il fut découvert par un homme qui lui coupa la queue et le fit installer au village où il introduisit la circoncision et apprit aux hommes le secret de la culture* » (Camara, 1990 : 190).

Ces deux mythes de création essayent de mettre en exergue la fonction civilisatrice du forgeron. Ce dernier est comme un messager qui doit transmettre ou apprendre aux hommes les différentes techniques, voire des choses autrefois méconnues ou ignorées. Cependant, dans la théorie de la formation de l'univers chez les Buwa, l'idéologie véhiculée est surtout unificatrice. Elle met l'accent sur trois individus,

7 Oasis juive qui se trouvait au nord de Médine, en Arabie.
8 Il fut le principal informateur de Marcel Griaule.
9 D'essence divine, le Nommo est une continuité d'Amma, son père, frère cadet du chacal (Thos aureus). Les deux sont issus de l'union entre Amma et la terre.

le cultivateur, le forgeron et le griot. Ils sont de même père et de même mère. Le père Boo ayant appris les techniques de l'agriculture chez le Varan va donc s'adonner à cette pratique. Entre temps, l'aîné des enfants a appris à fabriquer et à réparer les outils de travail. Quand Boo sentit qu'il va bientôt mourir, il fit appeler ses enfants. A l'aîné, il donne son couteau de sacrifice, ce dernier refusa et opta pour la fabrication des outils à condition que son frère agriculteur lui réserve une part de sa récolte. C'est ainsi que le couteau fut donné à l'agriculteur. Le troisième enfant, lui, préféra s'adonner à la musique et à la médiation (Capron, J. et Traoré, A., cités par Diarra, 2007 :312). C'est ainsi que le cultivateur, en même temps détenteur du couteau sacrificiel occupe le sommet du piédestal suivi du forgeron, fabricant et réparateur des outils de travail et enfin le griot chargé de la communication et des réjouissances.

Une autre soutenue par Bokar N'Diaye (N'Diaye, 1970) et Cyriaque Pàa' anuu Dembélé (Dembélé, 1981 : 1-3) fait apparaître un troisième personnage tout en maintenant la même base idéologique. La classification de ces deux auteurs est la suivante : Boo – Forgeron – Peulh – Griot. Le peulh a préféré le bâton pour être derrière les bêtes, le forgeron a opté pour la puissance du feu, le griot s'est emparé d'un instrument de musique pour chanter les louanges des autres. Enfin, le noble boo, le dernier à choisir, a pris la houe seule capable d'assurer dignement à l'homme sa nourriture (Ibid).

Ces mythes mettent en évidence des savoir-faire spécifiques, propres à un ou à des groupes, tels que la technique, l'agriculture, la circoncision, la musique, l'élevage et le travail de forge. Dans les deux premiers cas, c'est la fonction civilisatrice du forgeron qui est mise en exergue. Pour les deux autres, il s'agit du lien unissant le forgeron au noble boo. Selon Joseph T. Diarra, « …*ce sont souvent les personnes de caste qui recourent au mythe pour expliquer leur « place » dans la société bo* » (Diarra, 2007 : 313). Pour lui, le mythe ne dit pas ce qui a été, mais cherche plutôt à justifier les rapports sociaux et à expliquer l'origine des spécialisations professionnelles Bwa-agriculteur-forgeron-griot… (Ibid). Se servir des mythes ou faire recours au divin pour expliquer une condition sociale est une pratique courante dans nos sociétés y compris le Buwatun. Certainement, c'est autour de ce flou dans l'interprétation souvent obscure des mythes de création que se cache le mythe du forgeron.

Malgré le récit mythique, faisant descendre le bo et les "hommes de castes" d'un ancêtre commun, le rapport entre les deux est jugé ambivalent. Le Bo cultivateur (*véro* singulier et *vèra* pluriel) parle de son ŋuma'ara (forgeron et griot "*are*, pluriel *anu*") comme des étrangers (Diarra, 2007 : 312, 318) sans pour autant nier leurs fonctions sociales. Alors peu importe que ces hommes de caste soient étrangers ou pas, l'essentiel est qu'il ait un rapport étroit d'échange (économique et social) avec les *vèra* (Diarra, 2007 : 313).

Mais ces *ŋuma' ara* sont aussi classés par ordre hiérarchique à l'instar des Buwa. Le forgeron par son caractère divin suit le bo, ensuite vient le griot selon les différents mythes du Buwatun. Dans ce contexte, il apparaît clairement que l'estime portée à un groupe ou à une communauté dépend de la fonction que celui-ci occupe dans cette société.

2.2.2. Le forgeron et la société bo

Si les Buwa n'ont pas connu à l'origine l'institution ŋuma' *ara* (Diarra, 2007 : 320), il faut reconnaître que leur présence, en particulier celle du forgeron, date de très longtemps. La datation au carbone 14, effectuée sur le site paléométallurgique de Tion'uwi, en est révélatrice. Elle situe le travail du fer entre la fin du XIIème jusqu'au milieu du XIIIème siècle[10]. Cet intervalle correspond sans doute à l'avènement de l'empire du Mali. Aussi, à en croire Tal Tamari (1997 : 87) et Djibril Tamsir Niane (1975 : 39), la classe des *Nyamakala* serait instituée à partir du XIIIème siècle. Quant à Joseph Tanden Diarra (2007), les forgerons manding seraient répandus dans la région entre les XIV et XVème siècles. Pourtant, le site paléométallurgique de Tion'uwi est bien antérieur à cette période. Il reste à savoir la communauté qui en était responsable.

Le contact entre forgerons et agriculteurs Buwa n'est pas récent. Il se peut que les Mamaalas aient joué un rôle d'interface, c'est-à-dire une passerelle qui aurait permis aux forgerons d'accéder au Buwatun. Cette hypothèse est autant plus plausible que le discours populaire au Buwatun ne l'ignore point. Le nom des Mamaalas est trop récurrent dans les récits historiques Buwa, surtout quand il s'agit de l'approvisionnement en fer. Manzo Dakouo, le *loso* de Manzan'uwi, nous a affirmé que leur fer venait de chez les Babara (Mamaalas). Cet informateur n'est pas

10 Un document anonyme qui date de 1981-1982 (coté 307.76-6621 COV/R affirme que : « les Bobo Oulé (Buwa) dont le pays d'origine se situerait au sud de la Volta Noire et qui seraient installés dans la région à l'est de San vers le XIIIème siècle… » p. 13. Consulté le 14/09/2013 à la bibliothèque catholique de San, fonds R.P.Rasilly.

le seul à parler des Mamaalas comme pourvoyeurs des Buwa en fer, d'autres l'ont aussi attesté. Ceux-ci disent tantôt que les Mamaalas et les forgerons Buwa travaillaient ensemble tantôt les forgerons Buwa seuls produisaient leur fer. Ce qui veut dire que le fer fut l'un des éléments qui a uni forgerons et agriculteurs Buwa. Cette union, pour en savoir davantage, il est important de comprendre la symbolique du fer dans la philosophie Bo. Cette matière chimique, qui est le fer, est un objet de culte chez les Buwa puisqu'il entre dans la constitution du Do. Cet objet de culte, signe de l'unité des Buwa, est l'œuvre du forgeron[11]. En tout cas, l'implication du forgeron dans la société bo (dans la vie culturelle et cultuelle) montre bien son intégration profonde dans la structure sociale avant le XIIIème siècle.

2.2.2.1. La fonction sociale du Vinu

L'importance du forgeron bo ne se limite pas seulement aux explications livrées par les mythes de création du monde. Elle est aussi perceptible dans la vie de tous les jours. Pour exprimer ce rôle incontestable du forgeron, Etienne Koné déclare : « Autrefois, un village sans forgeron est en insécurité totale, sur le plan religieux, agricole et de guerre (entre village ou contre les esclavagistes) [12]».

- **Rôle religieux du forgeron**

En général, dans les villages Buwa (possédant le *Do*), c'est le forgeron qui est le *doso* (responsable du *Do*). Cette fonction lui confère un rôle immensément remarquable si nous ajoutons à celui-là la forge (*Cuwo*). Ce lieu, qui symbolise le feu et le fer, fait du forgeron un être craint et respecté par les Buwa. Il est le porte-voix du chef de terre (*loso)* et ne dévoile jamais un secret[13].

Aussi est-il vu comme un vaticinateur qui prédit l'avenir et qui répare les transgressions. Il intervient auprès de *Dofini* (dieu) par l'intermédiaire du *Do* au début de la saison des pluies pour l'obtention d'une bonne pluviométrie, du bon déroulement de la saison et de protéger les récoltes. Au paravent, il est sollicité par les agriculteurs pour la réparation et la fabrication de leurs outils aratoires.

Intermédiaire entre le visible et l'invisible, le forgeron est la courroie qui relie les deux mondes. Ce qui expliquerait sa grande responsabilité lors des cérémonies funèbres. Il est « creuseur de tombe », « laveur

11 Etienne Koné, entretien réalisé le 08/09/2013 à San.
12 Ibid.
13 Etienne Koné, entretien réalisé le 21/09/2013 à San.

du corps » du défunt et c'est lui qui a la charge d'inhumation. Ces interventions ne sont pas officiellement payantes car elles font partie de sa fonction sociale. Mais pour autant, les parents et les amis du défunt lui offrent quelques cadeaux.

En certains endroits du Buwatun, le forgeron est un tradithérapeute. Il connaît la quasi-totalité des essences végétales et leurs guis (*Viscum album*). En effet, la vertu curative de ces plantes ne pourra être effective, que si l'arrachage est accompagné d'incantations préalables prononcées, en sourdine, par le forgeron-guérisseur-sorcier : « *la nature étant considérée comme vivante et animée de force, tout acte la perturbant doit être accompagné d'un « savoir-vivre rituel » destiné à préserver et à sauvegarder son équilibre sacré, car tout est lié…* »(Ba,1980 : 209).

- **Le forgeron médiateur**

Avec cette image du forgeron *doso*, responsable de la forge et des inhumations, il est mieux placé pour être médiateur. Dans la société bo, il n'est pas le seul à jouer ce rôle. D'autres tels que le griot, le sowinni…sont également sollicités. Mais le forgeron intercède, seulement si l'intervention de ces deux derniers n'aboutit pas. Au cas où la médiation du forgeron est rejetée, les belligérants encourront des sanctions sévères qui peuvent même dépasser le cadre villageois pour s'étendre à toute la communauté. Le vieux forgeron de Manina, Simon René Keïta affirme :'

« *Autrefois, quand les gens refusent la parole du forgeron (querelle entre hommes, familles, couples), un message est envoyé à tous les forgerons des environs, jusqu'à Dédougou (Burkina Faso). Les ou la personne qui a refusé ou rejeté la médiation ne verrait plus ses outils fabriqués par le forgeron, la famille impliquée va exploser parce qu'elle ne va plus cultiver. Si c'est le village, il va éclater*[14] ». Paul Guébhard cité par Jean Capron (1973 : 214) abonde dans le sens en affirmant qu' « *en cas de rixe dans le village eux seuls (les forgerons) ont pouvoir pour s'interposer : ils frappent alors sur deux petites tiges de fer en invitant les combattants au calme ; celui ou ceux qui ne les* écoutent pas sont amarrés par eux. Les forgerons ont droit de prendre tout ce que renferme la case de récalcitrants (usage général à tous les Bobo) ».

14 Simon René Keïta, doyen des forgerons de Manina. Op.cit.

En tout cas, récusée la médiation du forgeron c'est de s'attendre à un malheur. Y a-t-il plus grand malheur que de ne pas pouvoir cultiver son champ ou de se marier ?

Les Buwa agriculteurs sollicitent le forgeron lors des épousailles. Mais aussi en cas de *fannu* (littéralement couper une fille de sa famille ou l'enlèvement[15]). Selon Etienne Koné[16] et Félix Kamaté[17], sans cette pratique beaucoup de Buwa mouraient avant de se marier. Si ce n'est pas le nombre de femmes qui fait souvent défaut, c'est plutôt la dote ou les exigences des fiançailles (voir Kamaté, 2011 : 134). Après avoir passé au *fannu*, la famille du garçon (responsable) envoie le forgeron supplie les parents de la fille enlevée.

2.2.2.2. La fonction économique du vinu

Comme l'agriculture, le travail de la forge est une activité aussi incontournable dans les sociétés agraires. Car, comme nous l'avons annoncé plus haut, cette utilité économique du forgeron est liée à sa mainmise sur l'ensemble des instruments de guerre, de pêche et de chasse (houe, pioches, haches, lances, pointes de flèches, couteaux…). Aussi demeurent-ils les artisans des objets en bois (*Drɛ*[18], pilons, mortiers, manches de daba et de couteaux, les objets de culte, etc.). Cette notoriété leur donne-t-elle un moyen de pression ?

Il est clair que celui qui a toutes ces responsabilités fera un bon médiateur. La peur des sanctions liées au refus de fabriquer les outils, en plus de son caractère divin, expliquerait la crainte du forgeron.

En outre, jadis, les relations économiques entre le forgeron et les Buwa/Vèra étaient basées sur un système d'interdépendance : « *le noble est nécessaire au forgeron et le forgeron est nécessaire au noble. Il faut donc considérer leurs rapports comme complémentaires* » (Hincker, 2004 : 127-151). Cette complémentarité se résume par un échange de services. Le forgeron fabrique et répare les instruments du paysan. A l'inverse, il est récompensé en nature à la moisson.

15 Selon Etienne Koné, « la pratique du *Fannu* est rare de nos jours. Il était très fréquent avant l'occupation coloniale française. A cette époque les femmes étaient peu nombreuses. Certains hommes naissaient et mouraient sans se marier. Quant aux fiançailles, les Buwa l'évitaient car elle coûtait chère. Avant le mariage, le fiancé doit, chaque année, passer 30 jours dans le champ de son beau-père. En plus, il doit donner de l'arachide ou du mil à sa belle-famille. La quantité de ces cadeaux augmente d'année en année. Un pauvre n'avait aucune chance de se marier dans ces conditions. C'est pourquoi les hommes procédaient à l'enlèvement des femmes avec l'accord de cette dernière… ». Entretien du 15/09/2013 à San.

16 Etienne Koné, Op.cit. Entretien du 08/09/2013 à San.

17 Félix Kamaté, Op.cit. Entretien réalisé le 12/09/2013 à San

18 Un instrument en bois de chasse mais aussi de guerre.

Aujourd'hui, avec les transformations sociales, surtout la modernisation des moyens de production et l'abandon graduel des cultes traditionnels, l'influence du forgeron s'amoindrit de plus en plus. Ce qui fait que dans certains villages Buwa, le forgeron est aussi agriculteur. Mais les Buwa ne tiennent pas compte de cette nouvelle situation. Ils sont obligés de lui donner du mil après chaque récolte.

L'épouse du forgeron n'est pas reste en marge, en dehors de ses fonctions d'accoucheuse, de laveuse des défuntes…, elle intervient aussi dans la production économique. Sa maîtrise de l'argile fait d'elle une vraie artiste avec ses variétés de poteries et leurs décorations. Cette activité ne se limite pas qu'à la connaissance de l'argile et à l'habilité de la forgeronne. Celle-ci doit aussi connaître le secret des plantes, car c'est dans la décoction de ces dernières que les poteries crues sont imbibées avant cuisson. Mais quand-il s'agit de la fabrication des objets rituels (exemple : jarre), la chaîne opératoire diffère de celle des objets de consommation domestique (vases, foyer, des ustensiles, etc.).

2.3. LES AUTRES ARTISANS SPÉCIALISÉS DU BUWATUN

Nous ne nous sommes pas trop consacrés à l'étude des autres artisans comme ce fut le cas des forgerons. Toutefois, lors de nos enquêtes dans les villages Buwa, nous en avons rencontrés, voire discuté avec eux : ils sont griots (*are,* singulier *anu)* et *Sowina* (singulier), *Sowinni* (pluriel).

2.3.1. Le anu

D'origine manding, le griot Buwa, d'après Joseph Tanden Diarra (2007 : 318-326), est beaucoup plus représentatif en nombre que le forgeron. Ce constat, nous l'avons fait pendant nos enquêtes de terrain. Contrairement au forgeron, le griot est en perpétuel mouvement, il est comme un marchand ambulant à la recherche de marché (villages plus cléments à son égard) : « *Il ne se sent pas attaché à un village, il est toujours prêt à vivre là où il est sûr d'avoir sa subsistance à travers la générosité des agriculteurs* » (Diarra, 2007 : 319). Sans doute, cette mobilité ne lui permet pas d'adhérer pleinement aux institutions cultuelles de la communauté villageoise. Malgré cela, le griot remplit des fonctions essentielles (sociale et économique) dans la communauté *bo*.

2.3.1.1. La fonction sociale du Anu

Il est principalement animateur culturel des Buwa. Sa présence est très sollicitée lors des cérémonies de mariage et des fêtes communautaires. Par son verbe, il adoucit les cœurs, baisse les tensions, réconcilie les belligérants, démêle les affaires les plus compliquées. Il est celui qui encourage, par ses chansons, les cultivateurs pendant le sarclage des champs. Aussi accompagne-t-il l'agriculteur bo pendant les récoltes. A ce propos, Jean Capron (1973 : 215) affirme : « *Un Bo ne transporte pas son grain des champs dans les greniers sans se faire escorter de griots* ». Après, le griot est récompensé en nature (mil, arachide, etc.).

Aussi fait-il valoir son talent de grand orateur et de louangeur lors des décès : « *C'est lui qui annonce le deuil dans le village. Juché sur le toit de la maison du mort, il tape son an'anzo/petit tambour suivant un rythme correspondant à la personnalité du mort* » **(Diarra, 2007 : 321).**

2.3.1.2. La fonction économique du Anu

Au-delà de ces différents rôles, le griot mène plusieurs activités artisanales contribuant ainsi à l'animation de la vie économique. Ces activités sont le tissage des habits, des couvertures, des culottes… en cotonnade pour la famille bo. Il fait également de la teinture et du tannage des peaux d'animaux. Le cuir ainsi obtenu est transformé en divers objets : chaussures, sacs, etc. Certaines de ces fonctions sociales telles les baptêmes, les fêtes religieuses (traditionnelles et paroissiales) lui rapportent d'importants dividendes. Quant à la femme du griot, elle est très douée en coiffure et fait des tresses de toutes sortes. Comme son époux, la femme griotte s'adonne, elle aussi, à la teinture. Cette activité exige une connaissance accrue des arbres et leurs caractéristiques (quelles feuilles et quelles écorces doivent être mélangées pour donner telles ou telles couleurs). C'est un travail qui demande une grande précaution et dextérité.

2.3.2. Le Sowinni

C'est un groupe socio-professionnel qui est en voie de disparition. Pendant nos enquêtes (dans plus de 100 villages), nous n'avons recensé qu'un seul individu se réclamant de ce groupe. Celui-ci est une femme qui vit actuellement à Agnan, dans la Commune de Bénéna. Ces artisans seraient venus du pays Mamaala, ils auraient atteint cette région à partir du pays Bamanan (Tamari, 1989 : 207). S'il est appelé *sowinni par* les Buwa et *Kulé* par les Mamaalas-Bamanan, nous ignorons

la signification de ces termes. En ce qui concerne leur origine, elle est obscure et entourée de mystère, selon Daniel Jonkers (1979 : 112). Numériquement moins nombreux dans le pays Mamaala ainsi qu'au Buwatun, les sowinina travaillent essentiellement le bois (menuisiers et bucherons).

2.3.2.1. La fonction sociale du Sowinni

Considéré comme le dernier arrivé des groupes pratiquant une activité socio-professionnelle spécialisée, le Sowinni n'a pu atteindre le même niveau d'intégration que le forgeron et le griot. Cette arrivée récente[19] pourrait bien expliquer leur faible intégration dans la société bo. Tout de même, le groupe intervient dans la médiation parallèlement avec le forgeron et le griot. Selon Félix Kamaté, « *les sowinina sont très forts dans la médiation, même les forgerons ont peur d'eux*[20] ». Pour certains de nos informateurs, ils n'interviennent qu'après l'échec des griots et des forgerons. Les femmes *sowinina* se consacrent au tatouage, à la scarification, contribuant ainsi à l'affirmation de l'identité culturelle des Buwa. Malheureusement, cette pratique a presque disparu de nos jours. Il semble que ce sont elles qui pratiquaient aussi l'excision, qui est également en perte de vitesse dans la région.

2.3.2.2 La fonction économique du Sowinni

L'intervention du *sowinni* dans les activités économiques du Buwatun est aussi moins importante que son rôle social. L'homme *sowinni* est spécialisé dans la fabrication des objets en bois (battants de portes et de fenêtres, escabeaux, mortiers, tasses,...). Il fait également la chasse aux pintades sauvages et confectionne des filets. Quant à sa femme, elle coud et décore les calebasses des femmes Buwa.

3. DISCUSSION

A l'origine, selon le mythe de création, le forgeron et l'agriculteur Buwa sont de même filiation. Par ses savoirs techniques, célestes et ses dons dans la médiation, le forgeron est devenu l'être le plus important de la terre. En dépit de ces considérations accordées à la personne du forgeron et à sa corporation, les agriculteurs sont des êtres à part. Autrement dit, ils sont très méfiants à leur égard. Cette distanciation

19 Par rapport aux deux autres groupes (forgeron et griot)
20 Felix Kamaté, Op.cit.

est manifeste surtout quand-il s'agit de mariage et de manger dans le même plat. Qu'est-ce qui explique donc cette ambivalence ?

Dans la littérature ethnologique et socio-anthropologique africaine, le mépris du forgeron est largement relaté et plus particulièrement en Afrique de l'Ouest. Ce mépris est surtout basé sur la fonction sociale des "gens de caste". Pour beaucoup, ce groupe social s'adonne à des activités considérées comme indécentes. Ce qui a amené l'opposition "sang pur et impur". Les agriculteurs, les guerriers (militaires) et les éleveurs sont nobles tandis que les forgerons, les griots… sont "gens de caste". C'est sur « *cette distinction que se fonde l'idéologie qui justifie l'hérédité, l'endogamie et la spécialisation professionnelle* » (Diouf, 1981 : 33).

L'idée d'impureté qui tend à caractériser les groupes d'artisans spécialisés serait due à leurs activités : laveur de mort pour le forgeron, travailleur de cuir (avec ses odeurs) pour le griot.

En effet, pour d'autres, ce mépris est loin de ce qui se passe concrètement sur le terrain. A ce propos Marcel Griaule, cité par Leneau, R., affirme : « l'attitude du mépris qu'auraient les populations noires à l'égard du forgeron est un phénomène de surface ne correspondant en rien à la réalité » (Luneau, 1975 :102). Les propos déshonorants envers le forgeron ont vraisemblablement commencé avec l'arrivée du colonisateur et leur mode de vie. Certains militaires et administrateurs coloniaux, déguisés en ethnologues, historiens, anthropologues et sociologues sans formation qualifiante ont relayé des informations erronées. Celles-ci traitent les groupes socio-professionnels spécialisés comme des parias, voire des « sangsues sociales ». Ces pseudos chercheurs ne savaient pas qu'à l'époque tout forgeron qui faisait autre chose que le travail de la forge est vu comme un paresseux :

« *Autrefois, le forgeron ne cultivait pas la terre parce qu'il est empêché par les travaux de forge. Un forgeron qui cultivait était considéré comme celui qui n'aime pas le travail. Car il n'est connu que pour la forge et il ne fut invité à s'installer dans le village que pour ça. Si un forgeron veut faire un champ, il suffit d'en faire la demande. Le champ est, ensuite, entièrement cultivé par les agriculteurs. En sus, à la fin de chaque récolte, il est gratifié en mil…*[21] ».

Certes, il y a toujours eu une méfiance des agriculteurs envers les forgerons ; méfiance qui ne veut pas dire mépris. Alors qu'est ce

21 Simon René Keïta, Op.cit.

qui est à la base de ce mépris ? Selon nos analyses, le mépris des forgerons Buwa serait lié à l'influence mandé. Ce mépris aurait pris de l'ampleur avec l'arrivée des européens. A l'époque ceux-ci avaient établi des analogies entre le système de caste indien et africain. A cela, il faut ajouter la perte successive de ses fonctions économique et sociale avec l'arrivée de la ferraille d'origine européenne et la mise en place de l'administration coloniale. Depuis les juges, les médecins, les commerçants, les pharmaciens, les techniciens agricoles… se sont substitués aux forgerons. Encore faut-il parler de la politique assimilatrice du colonisateur dont l'objectif principal était d'anéantir les systèmes de valeurs locales à leur profit (Ba, 1976 :17). C'est à cet instant que les « *forgerons se virent interdire de fabriquer certains outils afin de ne pas concurrencer les produits manufacturés venus de la métropole. Les guérisseurs par les plantes étaient poursuivis pour « exercice illégal » de la médecine* » (Ibid).

L'interdépendance économique fondée sur les échanges directs de services est fortement amoindrie par le flux monétaire. C'est ainsi que la valeur de l'argent détourna les mœurs en dévalorisant les fonctions du forgeron. L'amoindrissement de ces valeurs a fortement contribué à emmener des individus « sans scrupules » à les qualifier de ''dépendants'' faisant naître une opinion cultivant le mépris à leur égard[22].

Quant à l'endogamie certains pensent être une raison de plus du mépris à l'endroit du forgeron. Ce confinement dans un système endogamique était-il voulu ? En tout cas, pour Etienne Koné, c'est le forgeron qui aurait refusé le mariage avec le bo agriculteur. La raison évoquée est que le forgeron se suffit à lui-même. Ce qui sous-tend que contrairement à l'agriculteur, le forgeron peut être cultivateur et travailler à la forge. Une seconde raison selon laquelle un forgeron refuserait de se marier à l'agriculteur est liée à son caractère sacré. Car nous dit-il, il existerait des pratiques religieuses qu'un forgeron ne peut accomplir en étant marié à une femme non forgeronne. Ce propos est un euphémisme. Nous pensons que la vérité dans cette histoire est tout simplement le souci de conserver leurs connaissances secrètes et magiques face aux personnes extérieures (Ba, 1976 : 210-211).

Ce qui est une façon de restreindre la diffusion de leur savoir et favoriser une transmission héréditaire ou lignagère. Chez les Bamanan, par

22 Ali Togo, entretien réalisée le 25 juillet 2009 à Sevaré.

exemple, l'aire de production du fer des *numuw* est protégée par le *komo*[23], afin d'éloigner les yeux indiscrets (les non-initiés)[24].

Aussi pour d'autres, le sang du forgeron mithridatisé contre le *Nyama* ne doit en aucune manière être mélangé à celui d'autrui[25]. Ce code de conduite est strictement respecté au Buwatun ainsi que chez les dogon : « *Pour un Dogon, épouser une fille de forgeron pose un grand problème, non pas que les forgerons soient méprisés, mais parce que leur sang étant plus pur, plus riche que celui des Dogon, ne peut s'y mélanger (hypergamie) sous peine de malédiction* » (Leloup, 1994 : 549).

Pour des cas exceptionnels, seul le forgeron, prêtre du *Do* pourrait se marier avec une femme bo ; si celle-ci, pour des raisons diverses, se réfugie dans la maison du *Do*[26]. Inversement, souvent certains Buwa agriculteurs prennent comme épouse une femme forgeron. Selon la croyance populaire bo, une famille en difficulté économique peut demander la main d'une fille forgeron pour un des siens. Cette alliance apporterait l'abondance et le bonheur à la famille concernée[27].

Contrairement aux *vina*, les *are* usent de tous les moyens pour mettre fin à l'angoisse, aux querelles, etc. Même si souvent ils leur arrivent de mentir afin d'adoucir les cœurs meurtris. Cette façon d'amener la paix, la quiétude et l'attente poussent certaines personnes à les traiter de menteurs qualifiés. Ce supposé caractère du griot est même raconté dans les contes et proverbes : « *seul le "*ŋuma'ara[28]*" pouvait mentir ; et s'il ne le faisait pas, on disait qu'il ne connaissait pas son métier* (*Lo bɛ zũ' amu*) » (Rasilly, 1969 :2). Nous pouvons le constater par ce récit : « *un griot dont le fils ne voulait jamais mentir quoique ayant maintes fois entendu son père mentir, était résolu à le vendre dans un pays très lointain. Chemin faisant, ils traversent un marigot. Au milieu de l'eau, le père s'écria : "Oh mon fils, je viens de piétiner un gros poisson !", " Eh père, sa tête se trouve entre mes mains !". Le père alors reconduisit son fils chez lui en disant que désormais son fils saurait faire le griot, et qu'il pourrait à sa mort prendre sa relève* » (Rasilly, 1969: 3). . Comment le mensonge peut-il être érigé en bonne conduite ? Si le griot est détesté jusqu'à ce point, pourquoi ne pas

23 Société sécrète Bamanan.
24 Informations orales recueillies auprès de Seydou Camara, chef du Département Histoire et Archéologie à l'Institut des Sciences Humaines (I.S.H.) de Bamako. Le 10/07/2009.
25 Deku Munkoro, Op.cit.
26 Etienne Koné, Op.cit.
27 Ibid.
28 Ici le terme ŋuma'ara vise essentiellement le griot.

se passer de ses services ? Nous pensons que la modernité en est pour beaucoup. Le cultivateur est utile au griot et inversement. Sans le griot qui anime les fêtes, les cérémonies religieuses ; qui tapera dans le tambour pour rendre joyeux les mariés et leurs invités ; qui fera l'éloge du défunt à sa mort (car la parole n'est pas bonne dans toutes les bouches). Les rythmes de sa musique, ses cris, ses chansons, ses facéties, ses provocations, ses rires …le rendent aussi indispensable… que la bière de mil et l'hydromel. (Capron, 1973 :215).

En ce qui concerne le statut des ŋuma' *ara Buwa,* il est ambivalent. Ils sont tantôt respectés, tantôt méprisés. Cependant, les Buwa agriculteurs ne contestent pas les fonctions combien importantes de chacun de ces trois groupes socioprofessionnels spécialisés. Le mépris dont-ils font l'objet dans la société bo et ailleurs, serait lié à une idéologie du sang (pur et impur), noble et non noble, supérieur et inférieur. C'est par cette dichotomie du sang pur et impur que tend, d'après A.B. Diop cité par M. Diouf, à "justifier l'hérédité, l'endogamie et la spécialisation professionnelle" des "gens de caste" (Diouf, 1981 : 33-34).

Le même auteur indique que cette pensée subjective masque le facteur objectif qui, selon lui, est basé sur la division sociale du travail (Ibid). Il annonce à cet effet, pour expliquer la mise à l'écart ou le mépris envers les "gens de caste", qu' « Il faut prendre en compte le désagrément causé par l'utilisation de certains matériaux dans le travail artisanal. Les peaux en putréfaction, les liquides nauséabonds, le bois et ses pelures ou des croyances qui en dépendent (fer-feu)…. dans une société qui met avant l'honneur, le maniement de la parole est ou peut être dangereux» (Diouf, 1981 :35).

Dans le Buwatun, cette distinction noble-non noble, pur-impur pour désigner les Buwa agriculteurs et les Buwa forgerons, griots et sowinni est une idéologie étrangère à la société bo originelle, déclare Joseph Tanden Diarra (2007 : 325). Ensuite, il ajoute que « ce dialectique « noble (pur, supérieur)/ ŋumakala (impur, inférieur) » n'est pas une réalité bo, elle a sûrement été introduite après l'arrivée des populations mandé dans la région…

En somme, nous ne voyons aucun mal à appeler les groupes d'artisans socio-professionnel d'Afrique, particulièrement ceux d'Afrique de l'ouest " des gens de caste". Mais dans le fond, l'expression ne doit pas être comprise dans le sens indien du terme. Car les deux sociétés

n'ont ni les mêmes fondements historiques, ni une même organisation sociale. Dans l'imaginaire des peuples d'Afrique les personnes pratiquant des activités socio-professionnelles spécialisées sont des êtres différents (du fait de leurs origines mythiques ?).

Selon plusieurs auteurs, c'est à partir du Mande ou du moins à l'époque de l'empire du Mali, au XIIIème siècle, que l'institution des castes se serait répandue dans les régions voisines. C'est ainsi que le pays Bo en a reçu ses forgerons mais de façon indirecte. Joseph Tanden Diarra pense que l'introduction de l'institution « forgeron » chez les Buwa fut faite par les Mamaalas (Diarra, 2007 :329). Du Mande au pays Bo en passant par le pays Mamaala''leur statut aurait subi des modifications…''.

En effet, nous ne doutons point de l'origine Mamaala, de surcroît manding de certains clans forgerons du Buwatun (Dao, Dembélé, Dabu). Par ailleurs, la datation C^{14} effectuée sur le site métallurgique de Tion'uwi (près de Mandiakuy) montre bien l'antériorité de l'activité des forgerons dans la région avant le XIIIème siècle. Pendant cette période, l'institution des forgerons (manding) n'était pas encore effective dans le Buwatun si nous nous fondons sur les dates avancées par Joseph Tanden Diarra.

CONCLUSION

Cette étude met en évidence le lien profond que les Buwa agriculteurs ont su tisser avec des groupes socioprofessionnels spécialisés. Ces contacts ont contribué à une transformation sociale et culturelle du Buwatun. Ce dynamisme a « mandénisé » la structure sociale Bo : de société égalitaire à celle hiérarchisée. Les termes noble (Horon), ŋuma'ara,… font désormais leur apparition dans le bomu.

Les ŋuma'ara *Buwa,* désormais bien installés, vont jouer les mêmes rôles de prête, de crieur public, de médiateur, de démarcheur matrimonial, d'artisan spécialisé… que les *nyamakala* du Mandé. Tous ceux-ci leur confèrent un statut et une fonction particuliers qui les différencient des autres Buwa. C'est eux, les ŋuma'ara, qui dans les moments difficiles font sourire les Buwa. Par leur parole, ils pacifient les belligérants en débarrassant les cœurs du venin des rancœurs. Ils unissent les Buwa par les liens du mariage et rassurent les communautés en cas de catastrophe.

Aujourd'hui, face à la situation actuelle du Mali, il est important que les autorités compétentes impliquent les groupes socioprofessionnels spécialisés dans la résolution des conflits, au niveau local.

En somme, les ŋuma'ara Buwa sont les garants de l'harmonie, de la quiétude et de l'équilibre social au sein des communautés Buwa.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

Ba, A.H., « En Afrique, cet art où la main écoute ». In *le courrier de l'UNESCO*, 1976, p.17.

Ba, H. A., « La tradition vivante ». In *Histoire générale de l'Afrique : Méthodologie et préhistoire africaine*, 1980, p.209

Bamba, K., Des castes en Afrique de l'Ouest,... pour quels besoins ? *In Débats-Courrier d'Afrique de l'Ouest*, n°54, Avril 2008, p.1.

Béridogo B., Le régime des castes et leur dynamique au Mali. *Recherches Africaines* [en ligne], Numéro 00, 2002, consulté le 22 juin 2002 sur : http://www.recherches-africaines.net/document,

Bouglé, C., *Essais sur le régime des castes*. Paris, Alcan (1ère édition 1908), 1969, p. 19. Texte disponible dans les classiques des sciences sociales. JMT.

Camara, S., *La tradition orale en question : conservation et transmission des traditions historiques au Manden : le centre de Kéla et l'histoire du Mininjan*. Thèse de doctorat, EHESS, Paris, 1990, p. 6.

Diouf, M., Le problème des castes dans la société Wolof. In *Revue Sénégalaise d'histoire*. Dakar-FANN, vol. 2, n°1, janvier-juin 1981, p. 33.

Griaule, M., Masques Dogons. L'institut d'ethnologie, XXXIIL, Paris, 1938, p.22.

Hincker, C., *Identité et métier des Inaden, La valeur sociale des techniques chez les Touareg de l'Ouest*. L'Homme, 2004/1, N° 169, pp. 127-151.

Jonkers, D., Notes sur le forgeron, la forge et les métaux en pays minyanka. In *Journal des Africanistes*, 1979, Volume 49, n 1 p. 112.

Kamaté, M. , Rites *agraires, rites de pluie en milieu rural : l'exemple des Buwa des cercles de San et de Tominian*. Thèse de doctorat, ISFRA, Bamako, 2011.

Kiethega, J.B., *les conditions sociales des travailleurs du feu. Forgerons et potières du Burkina Faso. Frankfurt a. M. Berichte des Sonderforschungsbereichs 268, Bd, 1993, p.55*

Leloup, H. (dir).,*Statuaire dogon*. Strasbourg, 1994, p. 549.

Leynaud, E et Cissé, Y., *Paysans malinké du Haut Niger*. Édition Imprimerie Populaire du Mali, Bamako, 1978.

Luneau, R., *Les chemins de la noce, la femme et le mariage dans la société rurale au Mali*, Thèse Université de Lille III, 1975, p.102.

N'Diaye, B., *Groupes ethniques au Mali*. Imprimérie du Mali, Bamako, 1970.

Niane, D. T., *Le Soudan occidental au temps des grands empires XIe-XVIIe siècles.* Paris,

Présence Africaine, 1975, 271 p.

Raymond, J., *Louis Dumont, Homo Hierarchicus : essai sur le système des castes*, Paris, Gallimard, 1966. In: L'Homme et la société, N. 3, 1967. pp. 213-215.
http://www.persee.fr/doc/homso_0018-4306_1967_num_3_1_1009

Rasilly, R.P., *Mentalité bo.* Document 28 ; Document 28, Sept 1969, p.2.

L'OMBUDSMAN : UN PROTECTEUR ACTIF DES DROITS DE L'HOMME

Par Bernadette S KEITA, Conseillère chargée de la revue MEVOS, Services du Médiateur de la République du Mali

Au cours des siècles, hommes et institutions n'ont toujours pas souhaité que les différends qui les opposaient puissent se régler autrement que par la loi du plus fort. Avec le temps, la justice est venue atténuer les différences naturelles entre les hommes[29]. Malgré ce rapport de force historique, on peut dire que la technique de la médiation a toujours existé. On ne saurait dire exactement quand la médiation, sous la forme de l'intervention d'un tiers dans un conflit, a émergé. Les bribes d'informations dont disposent les chercheurs ne permettent, certes pas actuellement, de remonter à son origine, mais donnent des indices permettant de suivre son évolution.

Selon Fabrice VERT, avant d'être un mode amiable de résolution des différends, la médiation est un concept philosophique, connu par toutes les civilisations, sur tous les continents. Il nous donne une première indication à travers les tablettes sumériennes, sur lesquelles est apparu inscrit pour la première fois le mot médiation, 5000 ans avant notre ère. La médiation désignait alors l'opération d'entremise entre les dieux et les hommes. Les sciences sociales et les analyses historiques (GUY, BEN MRAD et GUILLAUME-HOFNUNG 2009 ; CHARRIER, BASCOULERGUE, BONAFE-SCHMITT, FOLIOT TGIR 2009, GUILLAUME-HOFNUNG 2012, J.MORINEAU 2016) démontrent également que la médiation remonte à l'origine des temps[30].

Cette pratique, fort ancienne, s'est largement imposée à travers le monde et s'est appliquée aux relations humaines, sociales et économiques sous diverses formes. Selon les pays ou les régions du monde de nombreuses variantes ont été observées parmi lesquelles l'arbre à palabre africain dont la pratique est ancestrale, le « cosi afghan », le « pacere corse »[31] ou les nombreuses techniques de la

29 BARDIAUX P., 1998, « les traits communs et la diversité des institutions de médiation, présentation générale comparaison », in « La médiation et l'Etat de droit, actes du séminaire régional d'échanges Bulgarie, Moldavie, Roumanie », AIF, Sofia, Bulgarie.

30 VERT F., 2014, Médiation et justice : pour une démarche de qualité dans l'espace méditerranéen, Les cahiers de l'Orient, N⁰114 ?, pp 21 à 27.

31 GRELLEY P, 2012, « La balance, le glaive et le pendule : pour une petite histoire de la médiation, Mission de recherche Droit et justice /CNRS

médiation dans les traditions asiatiques, esquimaudes, maghrébines. Créer des liens apaisés, maintenir des relations là où le tissu social se déchire tels sont ses objectifs.

A partir du 20è siècle, la médiation connaît un regain d'intérêt avec son introduction dans le registre des pratiques politiques, institutionnelle et sociales. Des années 1970, période à laquelle elle a été introduite dans la société civile et la justice dans les pays anglo-saxons, à nos jours, le développement de la médiation est devenu un véritable phénomène de société. Selon Jacques FAGET, « *le déferlement contemporain de programmes de médiation est l'indicateur d'une société qui cherche une nouvelle façon de gouverner la cité et de fabriquer de la cohésion à travers de nouveaux référentiels d'action* »[32] . Cette éclosion de la médiation concerne les institutions, les collectivités locales, les entreprises, les médias et les administrations de l'Etat. Chacune de ces structures s'est dotée d'un médiateur. Cet ensemble de pratiques connu sous le vocable de médiation institutionnelle vise à résoudre des litiges opposant des citoyens aux organes de l'Etat plutôt que des individus entre eux.

La médiation institutionnelle répond à six critères précis qui ont été déterminés par l'Institut international des Ombudsmans :

- l'appartenance de l'Ombudsman au Pouvoir législatif du moins dans les démocraties parlementaires ;
- son droit d'enquête à l'égard de tout acte administratif ;
- son droit d'investigation à l'égard de toute autorité administrative ;
- son droit à formuler des recommandations ;
- son droit à faire un rapport au parlement ;
- sa compétence globale (et non sectorielle).

Dans ce rôle de médiation, le médiateur institutionnel aussi appelé Ombudsman exerce une magistrature d'influence qui lui permet de s'entremettre entre les citoyens et l'Administration.

L'objectif de ce présent article est de contribuer à mieux faire connaître le concept d'Ombudsman et à faire avancer la réflexion sur son rôle de protecteur des droits de l'Homme.

32 FAGET J, 2010, « Médiation, les ateliers silencieux de la démocratie », éditions Erès, p.33.

I. LA DIVERSITÉ DES OMBUDSMANS DANS LE MONDE

Considérer comme tenant au système démocratique, le concept de l'Ombudsman compte parmi les avantages de l'Etat providence[33] du vingtième siècle. Il faut y voir, tout comme le processus dont il fait partie, le produit d'une évolution constante dont les origines remontent aux premiers Etats bien structurés.

1. NAISSANCE D'UNE INSTITUTION

La profession de médiateur est issue de l'évolution des relations sociétales. La pratique de la médiation est très ancienne dans la civilisation. Elle remonterait à celle de Sumer dans laquelle le prêtre était considéré comme le médiateur qui reliait l'Homme à Dieu, qui interprétait les oracles, les signes, et établissait les rites. Il guérissait les maux des âmes et des corps[34]. Dans la tradition judéo/chrétienne, Moïse est considéré comme un intermédiaire entre Dieu et les hommes, chargé de transmettre la Loi aux hommes. A cette époque, la relation au sacré était intimement liée à la cohésion sociale et politique, à la paix et l'harmonie des citoyens[35].

Sous la République romaine[36], le médiateur acquiert une autre stature. Dans les situations conflictuelles deux censeurs, c'est-à-dire des magistrats nommés pour une période déterminée, surveillent de près les décisions administratives et reçoivent des plaintes relatives à l'administration[37].

A peu près à la même époque, en Chine, sous la dynastie des Han, on avait établi un système de contrôle continu appelé contrôle Yuan et qui consistait à surveiller la bureaucratie et à étudier les plaintes du public relatives à l'administration[38].

33 L'Etat providence est une forme de politique adoptée par certains Etats qui se dotent de larges compétences réglementaire, économiques et sociales en vue d'assurer une panoplie plus ou moins étendue de fonctions sociales au bénéfice de leurs citoyens.
34 MORINEAU J., 2016, « la Loi »in la médiation humaniste, Col. Société-Poche, Ed.ERES, pp.63-67.
35 Ibid
36 L'histoire de la Rome antique couvre trois grandes périodes : la Royauté, la République et l›Empire.
37 LEGRAND A., 1973, « une institution universelle : l'Ombudsman ?, RIDC, p.181.
38 Ibid, p.182.

Au moyen âge, en Europe, l'église chrétienne a souvent joué le rôle de médiateur entre le sujet et son prince et son seigneur ou entre le serf et son seigneur sous le régime féodal[39].

Au XVIIe siècle, les assemblées de gentilshommes et de clercs ont été chargées de pacifier les différends et de travailler à la médiation de tous procès et querelles.

Dans l'ancienne France, les évêques confiaient traditionnellement aux prêtres une mission de médiation entre leurs paroissiens[40].

En 1722, Pierre le Grand nomma en Russie un procureur général chargé non seulement de contrôler l'application des lois et décrets au nom du tsar, mais aussi de protéger la population contre les excès de l'administration[41].

En Suède, le roi Gustave IV met en place un « Justitie Ombudsman » après la révolution de 1809[42] pour les mêmes motifs fondamentaux, c'est-à-dire pour donner au pouvoir législatif un moyen légal de protection contre l'exécutif et qui lui permet d'examiner minutieusement les actions du pouvoir administratif et judiciaire de l'Etat et poursuivre au besoin les membres qui ont enfreint la loi ou mal rempli leurs fonctions officielles.

Issu du modèle suédois, l'Ombudsman institutionnel que nous connaissons aujourd'hui a pris des formes très variées à travers le monde. Elle n'est jamais figée et évolue souvent très rapidement pour s'adapter aux transformations sociales.

Au cours du dix-neuvième siècle et au début du vingtième siècle, l'Ombudsman, qui initialement servait d'agent du parlement auquel il devait rendre compte et d'agent de poursuites, en vint graduellement à s'occuper surtout du règlement des plaintes des habitants contre la bureaucratie et moins des poursuites et de la surveillance des juges. Avec la prolifération des systèmes d'administration des programmes gouvernementaux, il a fallu prévoir une nouvelle protection contre les défauts et les abus de pouvoir de la bureaucratie. C'est dans cette optique qu'il faut voir l'Ombudsman.

39 LEGRAND A., 1973, « Médiateur ou Ombudsman ?», AJDA, n°5, p.229.
40 CHEVALIER M, JOUBERT G., 2019, « l'histoire de France : des origines à nos jours », Ed Hatier, p.122.
41 Ibid, p.230.
42 LEGRAND A., 1970, « l'Ombudsman Scandinave, études comparées sur le contrôle de l'administration, Thèse publiée, Paris, LGDJ, Bibliothèque de science administrative.

Près d'un siècle après la Suède, soit le 17 juillet 1919, la Finlande adopte l'institution, à la faveur de l'approbation de sa nouvelle constitution, en reprenant le modèle suédois. Cependant, contrairement à ce qui se passe en Suède, l'Ombudsman finlandais détient des compétences plus étendues, puisque sa capacité de contrôle s'étend même au contrôle des ministères d'Etat et, au niveau de l'administration locale, des conseillers municipaux élus.

Par la suite, la notion d'Ombudsman connaît une large diffusion internationale. À la fin de la deuxième guerre mondiale une véritable « *Ombudsmania* » s'empare de l'Europe. Plusieurs pays se dotent d'institutions assimilables à l'Ombudsman avec des différences liées aux contextes politiques, institutionnels et historiques. Leur dénomination, rôle, mandat et champ d'intervention varient d'un pays à l'autre : Défenseur du peuple (Espagne), Procureur du peuple (Autriche), Procureur des droits du citoyen (Slovénie), Commissaire parlementaire de l'Administration (Royaume Uni), Défenseur civique(Italie).L'Union Européenne comme la plupart des pays francophones a choisi l'appellation de « Médiateur », un terme qui traduit également de nombreuses activités axées sur la pratique et la facilitation de la communication. C'est à se demander si cette absence de dénomination unique découle de l'inventivité des législateurs ou si elle reflète des conceptions sensiblement différentes d'une institution présentant néanmoins des traits communs.

Indépendamment de leur dénomination, il est clair qu'elles ont des traits communs qui n'imposent pas nécessairement un terme générique plutôt qu'un autre. Raison pour laquelle l'association qui a été créée à Nouakchott, en mai 1998, a évité de s'enfermer dans un cadre trop précis en se désignant comme « Association des Ombudsmans et Médiateurs de la Francophonie ». Ce faisant, elle se veut ouverte à tous ceux qui exercent « une fonction portant le titre de médiateur, d'Ombudsmans, de Commissaire aux droits de la personne ou toute autre expression équivalente, dont la mission est de corriger et de prévenir les injustices causées aux citoyens par une autorité administrative publique »[43].

La possibilité qu'une telle institution puisse faire partie du processus démocratique partout dans le monde, est devenue réalité lors de l'adoption du concept par le Danemark, voisin scandinave de la

43 CHRETIEN P., « NATURE et fonction de la médiation (des ombudsmédiateurs dans l'Etat de droit) », in « La médiation et l'Etat de droit », 1998, Actes du séminaire régional d'échanges Bulgarie, Moldavie, Roumanie, AIF, Sophia, pp.17-37.

Suède, en 1954[44]. Ce pays y apportait cependant les modifications appropriées à un gouvernement où le système judiciaire était très autonome et l'Administration reposait sur le concept de la responsabilité ministérielle. Par conséquent, la compétence de l'Ombudsman danois se limitait au contrôle des activités de l'Administration publique du pays et à l'ordonnance de poursuites, plutôt qu'à l'exercice des poursuites comme telles contre les fonctionnaires.

Ce fut ensuite aux Länder de la République fédérale d'Allemagne d'instaurer des *Wehrbeauftragte des Bundestages* [45].

En 1962, cette «vague» atteint la Nouvelle-Zélande (*Parliamentary Commissioner Ombudsman*)[46] et la Norvège, sous le nom de *Sivil Ombudsman for Forvaltningen*[47]. Ces nouvelles versions suivent de près les modèles originaux suédois et finlandais.

En raison des multiples remaniements que va subir l'institution au fil de sa diffusion internationale, elle deviendra peu à peu un instrument aux mains des citoyens qui peuvent se plaindre directement et gratuitement auprès d'elle d'illégalités ou de négligences commises par l'Administration au quotidien. Elle pourra alors saisir les tribunaux en cas de faute grave d'un fonctionnaire et proposer des réformes législatives.

C'est la Grande Bretagne qui donne le ton avec l'adoption de la loi du 22 mars 1967 créant l'institution de l'Ombudsman (commissaire parlementaire) [48]. En effet, c'est grâce à la création du commissaire parlementaire, chargé de remédier aux injustices résultant d'une « maladministration », qu'a lieu un remaniement sensible de l'institution par rapport au modèle danois. Elle marque une étape importante dans l'évolution des idées en grande Bretagne, dans le domaine de la réforme administrative. Les tribunaux administratifs ne suffisaient plus pour donner aux citoyens souffrant par suite d'abus de l'Administration une arme efficace afin qu'ils puissent défendre leurs droits et leurs intérêts légitimes. « En introduisant, par voie législative, une nouvelle forme de protection des droits de l'Homme, forme tout à fait étrangère à la mentalité traditionnelle des britanniques, le législateur a tiré des conséquences du malaise généralisé persistant dans ce domaine »[49].

44 Loi du 11juin 1954, instruction du 22 mai 1956 (modifiée en 1962)
45 Le premier fut celui de la Rhénanie : article 45 bis de la Constitution de 1956
46 Parliamentary Commissioners Ombudsman for Investigations Bill du 7 septembre 1962.
47 Loi du 22 juin 1962
48 Titre complet de la loi : »Parliamentary commissioner Act 1967 »
49 GREGORY R, GIDDINGS Ph. (dir). , 2000, »Righting wrongs, the Ombudsman in six Continents », Amsterdam, OMSHA, p.21.

En réalité, le changement consiste davantage en la saisine préalable et obligatoire d'un membre du Parlement.

En France, la création du Médiateur de la République en 1973[50] allait poursuivre ses remaniements. Il intervient non seulement dans les cas *de dysfonctionnements des services administratifs, mais également lorsqu'il est porté atteinte au principe d' «équité »*[51]. Il veillera à ce que la justice ne soit pas rendue dans des conditions défavorables aux personnes concernées.

Les pays d'Afrique noire ne sont pas restés en marge de ce mouvement. Ce choix découle de plusieurs facteurs. On peut, notamment retenir, *« la volonté de renforcer la protection des administrés contre l'administration, de favoriser la participation d'un organisme indépendant à la garantie de leurs droits, d'humaniser les rapports entre l'administration et les administrés. Pour répondre à cet objectif, les pouvoirs publics des différents pays ont octroyé au Médiateur de la République un statut et un régime juridique traduisant une volonté d'efficacité. Des mécanismes y relatifs ont été adoptés »*[52].

Les Etats anglophones d'Afrique ont été les premiers à instituer « le Médiateur » en Afrique noire dans les années 1960. La Tanzanie a été le premier pays à créer en 1966 le « Permanent Commission Enquiry (PCE) », une institution dont la mission est de lutter contre les abus du pouvoir. Elle est suivie par le Ghana qui crée en 1966 un « Expediting Commitee of the National Libération Council ». Deux ans plus tard la constitution ghanéenne donne le jour à un véritable Ombudsman qui n'entre en fonction qu'en 1980. Ces deux Etats précurseurs furent suivis par d'autres comme Botswana[53] en 1980 ; le Zimbabwe en 1982 ; la Namibie en 1990[54] et l'Afrique du sud en 1993[55].

50 Le Médiateur est devenu, en1989, Médiateur de la République.

51 MENIER J., 1981, « La place du Médiateur dans la politique de réforme administrative (1970-1980) », Revue Internationale des Sciences administratives, n°4, pp 312-324.

52 BERTHOLD G., 2009, « le Médiateur de la République », Revue Française d'Administration Publique n°128, pp354-364.

53 AICARDI DE SAINT-PAUL V.M., 1989, « l'Ombudsman au *Bophuthastswana* »,R.J.P.I.C, p.219.

54 La Namibie prévoit dans la constitution du 9 février 1990 un Ombudsman nommé par le Président de la République sur proposition de la Commission du Service Judiciaire (équivalent du Conseil Supérieur de la Magistrature), v. CHANTEBOUT V.B., « la Constitution namibienne du 9 février 1990. Enfin un vrai régime semi-présidentiel ! », Revue française du droit constitutionnel, n°3, p.546.

55 « Le protecteur public » Sud-africain a été institué par la Constitution intermédiaire du 22 décembre 1993 et reconduit par la Constitution définitive du 8 mai 1996.v. DREYFUS F., « Vers une administration démocratique en Afrique du Sud », in CONAC G., MONTEIRO J.O., 1995, « L'Afrique du Sud en transition », *Economica*, p.188.

Contrairement aux Etats d'Afrique noire anglophone, ceux d'Afrique noire francophone ont pendant longtemps ignoré cette institution. A ce propos, le Pr Franck MODERNE, dans son étude sur les modèles étrangers, soutenait que « *le développement de ces autorités en France était trop récent pour que le mimétisme institutionnel dont nombre de régimes offrent l'exemple ait pu s'alimenter à cette source* »[56]. Il faut attendre les années 1990 pour qu'on parle de Médiateur de la République dans l'espace francophone d'Afrique noire. *Inspirés du modèle français, ces médiateurs sont institués à la faveur de l'émergence de la démocratie politique qu'ils entendent prolonger par la démocratie administrative au moyen de la protection des citoyens face à l'administration*[57]. Le Sénégal fut le premier à l'instituer en 1991[58] suivi du Gabon[59] en 1992 puis du Burkina Faso en 1994[60]. A ce trio de tête on peut ajouter la presque quasi-totalité des pays en Afrique noire francophone. Dans cette région du monde, l'institution du Médiateur se caractérise par son « unipersonnalité » et la divergence de ces sources. Dans la plupart des pays, elle tire son fondement d'une loi ou, en de rares cas, d'un décret (Gabon).

Aujourd'hui les caractéristiques de l'Ombudsman sont bien identifiées. Son champ d'activité est celui des rapports entre particuliers et administration. Sa position est celle d'un tiers indépendant des intérêts en conflit. Ses fonctions consistent à instruire une affaire à proposer ou recommander des solutions, et à en rendre compte publiquement.

2. L'OMBUDSMAN : UNE INSTITUTION ORIGINALE

L'Ombudsman (celui qui est habilité à agir pour autrui) n'était pas à proprement parler un médiateur mais un mandataire du Parlement (Riksdag) chargé de contrôler « l'observation des lois par les tribunaux et les fonctionnaires et de poursuivre devant les tribunaux compétents, suivant les lois , ceux qui, dans l'exercice de leur fonction , auront par partialité , faveur ou tout autre motif , commis des illégalités ou négligé de remplir les devoirs de leur office»[61]. L'Ombudsman donc, à l'origine, n'équivaut nullement au Médiateur actuel. Il était considéré comme

56 MODEERNE F., « Les modèles étrangers », in COLLIARD C. A. et TIMSIT G, Les autorités indépendantes, 1998, PUF, p.189 : note de bas de page n°11.

57 BOUMAKANI B., 1999, « Les médiateurs de la République en Afrique Noire francophone : Sénégal, Gabon et Burkina Faso », Revue internationale de droit comparé, pp. 307-329.

58 Loi n° 91-14 du 11 février instituant un Médiateur de la République

59 Décret du 16 juillet 1992 portant création du Médiateur au Gabon

60 Loi organique du 17 mai 1994 portant institution d'un Médiateur du Faso, vu sur le Médiateur du Faso, YONABA S, 1995, Penant, p.22.

61 JACOBY D., 1998, « Le développement de l'ombudsmédiateur à l'échelle mondiale », Actes de colloque, p.58.

un procureur général spécialisé dans les fautes commises par les fonctionnaires. Mais, dans des affaires de moindre gravité, il lui arrivait de renoncer aux poursuites judiciaires et de se contenter d'exprimer des critiques verbales assorties de recommandations juridiquement non contraignantes. Peu à peu, c'est cette dernière activité qui a fini par caractériser la fonction de l'Ombudsman. Plus tard, sa compétence a été étendue à l'Administration publique.

La première difficulté à laquelle on est confronté quand on veut définir l'Ombudsman est que le vocable désigne les institutions les plus diverses dont certaines n'ont pas grand-chose à voir avec l'idée initiale qu'il incarne[62]. On ne peut répondre aux questions « qu'est-ce qu'un Ombudsman ? Et « Quel est le rôle de l'Ombudsman » sans situer la personne dans le contexte d'un système gouvernemental, d'une culture et d'une société particulière. Les traits caractéristiques de l'Ombudsman proviennent en partie du pays où il évolue, de la culture du pays, du système gouvernemental qui a institué l'Ombudsman et surtout de ce que les gens attendent de lui. C'est pourquoi C.JARROSON trouve *qu'il serait vain de rechercher une définition extensive de l'Ombudsman. Cependant, selon lui, il existe quatre qualités essentielles, quatre dénominateurs communs, que chaque Ombudsman doit posséder pour être digne de ce nom :* ***l'indépendance, l'accessibilité, la souplesse et la crédibilité***[63].

La comparaison entre les différents pays dotés de cette institution montre que la transposition pratique de cette notion varie considérablement d'un Etat à l'autre. Son acceptation généralement admise est bien résumée par A.S. MESCHERIAKOFF pour qui : « *L'Ombudsman est à la fois une personne et une institution à laquelle les citoyens peuvent s'adresser en toute confiance pour lui exposer leurs doléances. Il est chargé à la fois de maintenir et d'améliorer la qualité de l'administration publique, de corriger les cas de mauvaise administration opposant les citoyens et les pouvoirs publics, et d'intervenir, de sa propre initiative ou suite à la plainte d'un citoyen* »[64]. Selon Lauri LEHTIMAJA, Ombudsman parlementaire de Finlande, «l'idée fondamentale sur laquelle repose l'institution de l'Ombudsman est que le gouvernement et l'Administration publique sont au service des personnes et non

62 RENOUX T., 1992, « le Médiateur de la République française », les petites Affiches, n°19, p.11.
63 JARROSON C., 2001 « le Médiateur : questions fondamentales », in Centre français de droit comparé, Centre de commerce extérieur, Les médiateurs en France et à l'étranger, Paris, Société de législation comparée, p.15.
64 MESCHERIAKOFF A.S., 1983, « la place du Médiateur dans les institutions françaises : un bilan de dix ans d'existence », RFAP, n°27, p.533.

l'inverse. Elle est donc le garant de la bonne conduite des pouvoirs publics et veille au respect des droits des citoyens ». Cependant, il ne joue pas un rôle d'avocat. Dans une médiation entre administration et citoyen, l'Ombudsman doit être impartial. Il ne devrait être ni pour l'un ni pour l'autre. Il chercherait plutôt à faire émerger une solution qui serait découverte par les protagonistes eux- mêmes.

Il faut souligner que l'évolution législative tend à faire de plus en plus de l'Ombudsman une institution chargée de garantir objectivement les bonnes pratiques de l'Administration, plutôt qu'un défendeur des individus dans leurs relations avec cette dernière. Cela ne signifie pas que l'aspect « protection » disparaisse ou doive être effacé, mais simplement que l'action de cette institution non juridictionnelle couvre, d'une façon toujours plus large, les droits du citoyen en général et ne se limite pas à protéger des droits des citoyens pris individuellement.

2.1. Rôle, compétence et pouvoirs

Comme évoqué dans la définition, le rôle de l'institution consiste à assurer la prévention et la correction des dysfonctionnements de l'Administration publique tels que négligences, erreurs, oublis, partialité, discrimination et autres comportements injustes et préjudiciables aux citoyens. Les manquements de l'Administration peuvent résulter aussi d'une application abusive ou injuste de la loi ou de la règlementation, ou de l'application de textes législatifs comportant des lacunes. L'Ombudsman tient généralement compte du fait qu'une règlementation ou un texte législatif, bien que légaux, ne sont pas nécessairement légitimes et justes. S'il constate une injustice, il requiert de l'Administration qu'elle la corrige, et, à cet égard, peut proposer tout remède qu'il juge approprié. Dans la plupart des cas, la fonction de l'ombudsman se limite à contrôler, réparer et même prévenir tout manquement administratif. Il est avant tout le défenseur d'un fonctionnement correct et juste de l'Administration et du gouvernement. En règle générale, il n'impose pas ses décisions, à la différence des tribunaux ; il n'est pas non plus un arbitre, ni, par essence, un conciliateur. Il n'est que rarement un véritable « défenseur du peuple ».

La principale compétence de l'institution, dans la plupart des pays, consiste à recevoir, étudier et, lorsqu'elles sont jugées recevables, examiner les plaintes que lui font parvenir les citoyens mais aussi, dans certains cas, les organisations ou même les entreprises. L'Ombudsman

procède également à des enquêtes lorsque cela s'avère approprié. A l'issue de son enquête, il peut recourir à un large éventail de mesures :

- donner un avis ;
- faire des suggestions et des recommandations.

Ce pouvoir de mener d'office une enquête constitue une excellente illustration de l'indépendance de l'institution et de sa grande marge de manœuvre. Mais l'Ombudsman doit souvent respecter certaines limites.

Dans les pays comme la Suède, la Finlande ou l'Autriche, l'Ombudsman a toute latitude pour traiter les affaires qui relèvent de sa compétence, aucune limite ne lui est imposée. En France et au Royaume-Uni par contre l'institution n'est pas dotée de tels pouvoirs. Si ces différentes possibilités traduisent la richesse de l'institution, elles en montrent également les limites, car l'institution n'est pas dotée de pouvoirs exécutifs ou judiciaires. En effet, les mesures prises par l'Ombudsman ne sont presque jamais contraignantes.

2.2 Une institution personnalisée

L'institution de l'Ombudsman peut être à titulaire unique ou collégiale

- **une institution à titulaire unique**

Dans la plupart des pays, l'institution est à titulaire unique, ce qui signifie qu'un seul Ombudsman national occupe ces fonctions. Cette particularité est très importante car, au-delà d'une simple institution, c'est une personne qui peut être facilement identifiée. L'efficacité et l'évolution de l'institution dépendent donc pour beaucoup de la personnalité et du dynamisme du titulaire.

- **Institutions collégiales**

Il existe quelques pays (Autriche, Hongrie, Lituanie, Suède) où l'institution est collégiale. En pareil cas, la structure retenue reflète le souci d'une répartition du travail plus rationnelle et d'une plus grande efficacité. Elle constitue, en un certain sens, un système de freins et contrepoids, même si les titulaires sont toujours indépendants les uns des autres.

3. MANDAT ET QUALIFICATION

Dans de nombreux pays, l'Ombudsman ne bénéficie pas d'une nomination à durée indéterminée. Il s'agit d'éviter que l'institution ne devienne la chasse gardée d'une seule et même personne. La durée du mandat varie généralement de quatre à huit ans. Au Danemark, en Finlande ou au Portugal le titulaire de l'institution est élu pour quatre ans. Au Pays-Bas, en France ou en Irlande il est en fonction pour six ans. C'est l'Ombudsman croate qui bénéficie du mandat le plus long, puisqu'il reste en place pendant huit ans. Dans certains pays, un âge limite est imposé. L'Ombudsman danois doit prendre sa retraite à la fin du mois au cours duquel il a atteint l'âge de 70 ans. Celui de l'Irlande part à 67 ans. Au Pays-Bas l'âge de départ de l'Ombudsman est fixé à 65 ans.

Pour assurer efficacement et impartialement son mandat, l'Ombudsman a une indépendance de statut et une autonomie financière qui découle de la loi constitutive, expressément ou implicitement ; expressément lorsque la loi prévoit qu'il ne reçoit d'instruction d'aucune autorité ou, implicitement quand les textes le font relever du Parlement dont le rôle est, dans un régime de séparation des pouvoirs, d'assurer la surveillance de la branche exécutive et administrative de l'Etat.

Pour être Ombudsman aucune qualification n'est habituellement requise, si ce n'est que l'accent est mis sur les qualités personnelles et morales de l'intéressé. Cependant, un niveau universitaire et une solide expérience professionnelle en matière administrative ou juridique sont nécessaires. Dans certains pays, la législation relative à l'institution exige plus précisément un diplôme ou des connaissances juridiques. Un diplôme de droit et une pratique du droit sont exigés en Belgique, au Danemark, en Finlande.

A partir de cette base commune, le rôle de l'institution varie d'un Etat à l'autre tant en ce qui concerne son importance que son champ de compétence et son action. L'originalité et l'intérêt de l'institution tiennent au fait qu'elle est à la fois très souple et très dynamique, ce qui lui permet d'évoluer rapidement et de dépasser les limites de son strict fondement juridique. Dans la plupart des cas, le rôle de l'institution s'est développé et accru dans la pratique, pour mieux faire face aux changements sociaux.

II. LA PLACE DE L'OMBUDSMAN DANS LA PROMOTION ET LA PROTECTION DES DROITS DE L'HOMME

« *L'évolution la plus spectaculaire dans le domaine des droits de l'homme [---] tient dans le fait que la quasi - majorité de la population de la terre est de plus en plus préoccupée par les nécessités humanitaires essentielles des autres nations et par le traitement accordé à celle-ci, surtout lorsque ce traitement ne correspond pas à un minimum de standards imposés par un comportement civilisé* »[65]. Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, l'Organisation des Nations-Unies reconnaît que la méconnaissance et le mépris des droits de l'Homme ont été à la base d'actes de barbaries qui révoltent la conscience de l'humanité. Dès lors, l'avènement d'un monde où les êtres humains seront libres de parler et de croire, libérés de la terreur et de la misère, a été proclamé par les Nations-Unies comme la plus haute aspiration de l'Homme. Toujours selon l'ONU il est essentiel que les droits de l'Homme soient protégés par un régime de droit pour que l'Homme ne soit pas contraint, en suprême recours, à la révolte contre la tyrannie et l'oppression. C'est pourquoi la déclaration Universelle des droits de l'Homme a été adoptée par l'Assemblée générale de l'ONU, le 10 décembre 1948[66]. Par ce texte fondamental sans véritable portée juridique, la communauté internationale a proclamé solennellement sa croyance dans les droits et libertés fondamentaux de la personne humaine, un idéal commun que doivent poursuivre tous les peuples et toutes les nations.

Désormais, le respect des droits de l'Homme devient une condition sine qua non pour l'édification de l'Etat de droit et pour la prévention de tout abus.

1. LES DROITS DE L'HOMME, UN CONCEPT EN ÉVOLUTION

Pour beaucoup d'historiens la notion des droits de l'Homme est née au XVIIIè s avec «la déclaration de l'indépendance américaine, qui s'est inspirée du Bill of right de l'Etat de Virginie promulgué en 1776. Ils constituent, selon P. ROLLAND[67], les textes symboliques de la

65 LAZAR C., « les avocats parlementaires de Moldavie », in « La médiation et l'Etat de droit », 1998, Actes du séminaire régional d'échanges Bulgarie, Moldavie, Roumanie, AIF, Sophia, pp.17-37.

66 Les 58 États Membres qui constituaient alors l'Assemblée générale ont adopté la Déclaration universelle des droits de l'Homme à Paris au Palais de Chaillot (résolution 217 A (III)).

67 Patrice ROLLAND, professeur agrégé de droit public chargé du cours d'histoire des idées politiques à l'université Paris-XII in journal le monde du 14 août 2003.

naissance des droits de l'Homme au plan politique et juridique. Selon lui, la déclaration française des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 n'est que le prolongement de l'esprit de ces textes.

C'est avec l'adoption de la Charte de Nations Unies que les problèmes des droits de l'Homme ont pu s'affirmer pour la première fois dans leur plénitude. En effet, un des buts que la Charte des Nations Unies déclare s'être fixé est celui de « *réaliser la coopération internationale, en réglant les problèmes à caractère économique, social, culturel ou humanitaire, en encourageant le respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction aucune, fondée notamment sur la race, le sexe, la langue et la religion*».

Depuis cette internationalisation, la problématique des droits de l'Homme a connu plusieurs approches. Dans une première étape, l'accent a été mis sur l'énoncé, la garantie et la défense des droits de l'Homme et de ses libertés fondamentales. Dans ce sens, on a élaboré plus de 200 instruments juridiques internationaux, tant à vocation universelle, dans le domaine des Nations Unies, sur le plan régional (européen, latino- américain, africain etc.) ou national, ce qui a entraîné la création de nombreuses organisations, gouvernementales et non gouvernementales, impliquée dans ce processus. A l'échelle sous régional, le Conseil de l'Europe est un des principaux organes à tisser des liens entre l'Ombudsman et la défense des droits de l'Homme. A cet effet, il a introduit progressivement la défense des droits de l'Homme dans les fonctions de l'Ombudsman[68].

2. L'OMBUDSMAN, UN PROTECTEUR DES DROITS DE L'HOMME

Aujourd'hui, le respect des droits de l'Homme peut être considéré comme un principe de base des relations internationales. Tout traité ayant trait aux problèmes qui se réfèrent au genre humain, quelles que soient les relations qui existent entre les Etats signataires, doit en tenir compte. Ainsi, les documents internationaux en matière de droits de l'Homme ont fait pénétrer la protection et la promotion des droits

68 Tout d'abord, l'Assemblée parlementaire inclut la protection des droits de l'Homme et des libertés fondamentales en tant que domaine de compétence de l'institution, outre la supervision de l'Administration – alinéa 4.1.3 Résolution APCE 1959 (2013) – et suggère aux ombudsmans de considérer de s'ériger en institutions nationales pour la promotion et protection des droits de l'Homme auprès du comité correspondant –alinéa 4.5 Résolution APCE 1959 (2013). En outre, la Commission de Venise considère que la promotion et le respect des droits de l'Homme fait partie des fonctions propres à l'ombudsman –alinéa 7.1 CDL (2011) 079.voir RIBOT R & al., 2015, « le cadre international de l'institution de l'Ombudsman », Síndic de Greuges de Catalunya, Barcelone, p.16.

de l'Homme dans tous les domaines de la vie publique, y compris ceux qui concernent les relations entre l'Administration et les citoyens. Citons, à titre d'exemple, l'article 15 de la déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789[69] qui stipule que « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

Bien que les gouvernements nationaux soient les principaux responsables de la promotion et de la protection des droits de l'Homme, la promotion d'une culture des droits de l'Homme au sein des services publics locaux joue un rôle vital dans la promotion du respect des droits de l'Homme et leur réalisation dans la société. À cette fin, l'éducation aux droits de l'Homme, la sensibilisation et la formation des agents de la fonction publique sont importantes à l'échelle des gouvernements nationaux comme à celle des administrations locales.

Bien que le juge soit le principal responsable de la protection des droits des citoyens, il ne fait pas obstacle à d'autres modes de garantie des droits. Au sein de nos institutions administratives, Il y a toujours une place, pour une autorité publique indépendante qui intervient, par le dialogue, dans le champ de la protection des droits de l'Homme. Tel est le rôle de l'Ombudsman.

En effet, l'une des missions fondamentales de l'Ombudsman est d'assurer la prévention et la correction des injustices et des dysfonctionnements de l'Administration publique. Ce faisant, il protège les citoyens « faibles », ceux qui n'ont pas les moyens de se protéger préventivement contre les erreurs de l'Administration et encore moins d'exercer des recours juridictionnels si leurs droits ou leurs intérêts légitimes ont été lésés et ainsi, de garantir l'équité et la légalité des actes d'une administration publique.

De ce point de vue, la disponibilité des administrations concernées devrait être maximale. Or, il ressort des rapports des Ombudsmans qu'au contraire, les agents sont peu sensibles aux droits des citoyens, lorsque ceux-ci ne sont pas accompagnés de l'autorité d'une décision judiciaire (ou même parfois lorsqu'ils le sont). C'est la raison pour laquelle, l'évolution des modes de protection des droits de l'Homme s'est répercutée sur le rôle de l'Ombudsman, car le respect des droits de l'Homme est désormais considéré comme faisant partie des normes qui s'imposent à l'Administration et que conditionne la légalité de ses

69 La déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789 est un texte fondamental de la révolution française visé par le préambule de la constitution française du 4 octobre 1958. Elle affirme les droits et libertés dont doit disposer tout être humain dès sa naissance.

actes. De ce fait, la sauvegarde des droits de l'Homme est devenue partie intégrante du concept de « bonne administration ».

L'Ombudsman, en tant que promoteur des droits de l'Homme, défend les droits des citoyens non seulement dans le cadre des relations avec les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et les organismes investis d'une mission de service public , mais également lorsqu'il est portée atteinte au principe d'«équité ».Dans son rapport annuel de 1997, le Médiateur européen s'est étendu sur la question, en énumérant les types de mauvaise pratique administrative pouvant porter atteintes au droit du citoyen : irrégularités, omissions, abus de pouvoir, négligence, procédure illégales, injustice, discrimination, retard évitable et manque ou refus d'information etc. Cette énumération montre que le champ d'intervention de l'Ombudsman va au-delà de la défense de la légalité des actes de l'Administration publique.

Depuis l'instauration du premier Ombudsman, la mission des Ombudsmans a évolué en fonction des besoins spécifiques des pays (consolidation de l'Etat de droit, évolution du droit international en matière de droits de l'Homme etc.) .De nos jours sa mission ne se confine plus dans son rôle traditionnel d'intercesseur entre l'Administration et les administrés, mais s'identifie davantage comme un acteur important de défense des droits de l'Homme.

En effet, de nombreuses lois mettent en avant le rôle de protecteur des droits de l'Homme de l'Ombudsman. Elles peuvent conférer au mandat des divers Ombudsmans des compétences supplémentaires en matière de protection des droits de l'Homme. Ces compétences prennent différentes formes selon les systèmes constitutionnels et législatifs propres à chaque pays.

Ainsi, on peut différencier les démocraties dites « traditionnelles » et les « nouvelles démocraties ». Cette distinction tient au niveau de développement différent de leurs cultures politiques, administratives et juridiques.

Dans les démocraties traditionnelles où chacun est soumis au même droit, que ce soit le citoyen ou la puissance publique, le respect des droits de l'Homme par les pouvoirs publics apparaît comme une pratique allant de soi. Sont concernés des Etats dans lesquels il y a normalement une longue tradition de contrôle juridictionnel. Même si

celui-ci n'est jamais parfait (et peut toujours être amélioré), la violation par des pouvoirs publics des droits fondamentaux est ou peut être sanctionné.

Par contre dans les jeunes démocraties, l'Ombudsman contribue au développement du nouvel Etat de droit. L'on attendra de lui, en tant qu'instance indépendante, qu'il préserve les droits des citoyens dans leurs relations avec l'Administration en leur rendant justice face à tout abus, dans le cadre de la primauté de la loi et de la consolidation des principes de la justice et de l'équité.

Pour atteindre ces objectifs, l'Ombudsman est appelé à :

- recenser les plaintes alléguant des violations des droits de l'Homme ;
- attirer l'attention du gouvernement là-dessus ;
- proposer toutes initiatives tendant à y mettre fin et, le cas échéant, émettre un avis sur les positions et réactions du gouvernement ;
- hisser la qualité des prestations fournies par les établissements publics, les services de l'Etat et les collectivités territoriales à travers le développement des activités d'éducation aux droits de l'Homme, la sensibilisation et la formation des agents de la fonction publique à l'échelle du gouvernement comme à celle des administrations locales ;
- formuler des recommandations visant à garantir l'égalité des citoyens devant la loi et l'Administration.

CONCLUSION

La protection des droits de l'Homme s'inscrit dans le cadre du respect de la légalité. L'extension récente de l'institution de l'Ombudsman dans le monde montre que cette institution est désormais considérée comme un élément essentiel au maintien de l'Etat de droit, au renforcement de la démocratie et agit en promoteur et en protecteur des droits de l'Homme. Dans ce sens, chaque Ombudsman est aussi un gardien des droits de l'Homme. Cependant, le rôle de l'Ombudsman n'a d'utilité, notamment en matière de protection des droits de l'Homme, que si ses conclusions dépassent la simple réitération de nobles principes ou la description de bonnes pratiques. Ses recommandations doivent être mises en œuvre rapidement et efficacement.

RÉFLEXIONS SUR QUELQUES PROBLÉMATIQUES SOCIO-CULTURELLES SOUS-JACENTES AUX RÉCLAMATIONS ET AUX INTERPELLATIONS TRAITÉES PAR LE MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

LA GESTION DES DOMAINES IMMOBILIERS LE LONG DES BERGES DU FLEUVE NIGER A BAMAKO

Par Amadou L DIALLO, Conseiller juridique, services du Médiateur de la République

Bamako, capitale politique et économique du Mali, se présente comme un cas particulier dans le processus d'urbanisation du pays. Son développement est le résultat d'une volonté politique manifeste et stratégique de l'Etat.

Bamako est une ville construite de part et d'autre du fleuve Niger avec un statut particulier de District. Depuis fort longtemps, notre pays a connu beaucoup de réformes en matière foncière sans pour autant pouvoir mettre totalement en œuvre celles-ci.

La mise en œuvre de ces réformes relatives à la gestion foncière a suscité de nombreux problèmes aux autorités (politiques, Administratives, Juridiques et coutumières) du Mali. Celle des réformes relatives à la gestion des domaines le long des berges du fleuve Niger au niveau du District de Bamako est un problème parmi tant d'autres.

L'histoire récente de notre pays a démontré à suffisance, qu'il n'y a pas de développement possible sans un droit foncier qui apporte à la fois la sécurité juridique et la paix sociale. Pourtant, la terre en tant que ressource naturelle recouvre des enjeux économiques, politiques et sécuritaires majeurs pour notre pays. Elle fait l'objet de convoitise et source de nombreux conflits dus à son importance[70].

De nos jours, le fleuve Niger, constitue un élément fort du paysage Bamakois. Large de plus d'un kilomètre par endroits, il est aujourd'hui franchi par trois ponts à savoir : le pont des Martyrs construit en **1964**, le pont Fahd en **1992** et le pont de l'amitié Sino – malienne (**2010)**. Aussi, il y a une chaussée submersible à Sotuba, mais qui n'est praticable qu'en saison sèche.

Le fleuve en question est toujours en débat. Difficile souvent à franchir, obstacle redoutable pour les uns, potentiel de projet pour les

70 Journal national, Essor du 04 octobre 2017.

autres, sa place dans la ville de Bamako est une vraie discussion de développement durable aujourd'hui.

A celles-ci s'ajoutent le problème des inondations qui se font de plus en plus crucial pendant l'hivernage car plusieurs quartiers sont installés au bord du lit mineur du fleuve.

Pour mieux cerner ces problèmes et faire face à la dégradation progressive du fleuve Niger qui devient de plus en plus une menace et un danger pour la survie des riverains à Bamako, ainsi que la détérioration des rives qui constitue un recul net de la position des berges et donc une perte de superficie de terrain émergé, que les autorités à travers le Ministère chargé des questions Domaniales, de l'Urbanisme et de l'Habitat avait retenu en **1997** l'aménagement des servitudes dudit fleuve en vue de :

- la sauvegarde des servitudes,
- la protection des berges,
- la sécurisation des populations riveraines contre les éventuelles inondations,
- l'embellissement de la ville etc.[71]

Partant de tous ceux que nous venons d'évoquer, la question que nous nous posons est la suivante :

De nos jours, quel est le niveau de la mise en œuvre des réformes relatives à la gestion des domaines le long des berges du fleuve Niger à Bamako ?

Pour répondre à cette question, notre étude portera sur les points à savoir : le statut juridique des domaines immobiliers le long des berges du fleuve Niger à Bamako, les autorités chargées de la mise en œuvre des réformes relatives à la gestion desdits domaines de **2002** à nos jours et les difficultés rencontrées ainsi que les perspectives.

71 SAVADOGO M. DIALLO A, 2003, « Mémoire de fin de cycle, sur la gestion des domaines le long des berges », FSJE, Bamako, MALI, page 7.

I. LES CATEGORIES DE DOMAINES IMMOBILIERS ET TITRES

En principe, tous les espaces en général et ceux le long des berges appartiennent à l'Etat. Ces espaces font partie de son domaine public ou privé immobilier. Dans cette partie, notre analyse portera sur la compréhension des domaines publics et privés immobiliers de l'Etat, la nature des titres et la gestion des domaines le long des berges du fleuve à Bamako.

A. LES DOMAINES PUBLICS IMMOBILIERS DE L'ETAT :

Pour mieux cerner ce paragraphe, il faut d'abord déterminer les différentes définitions données par les textes législatifs et réglementaires ainsi que quelques jurisprudences sur les notions du domaine public immobilier de l'Etat et sa consistance, ensuite la constitution et la sortie du domaine public immobilier de l'Etat.

1. Les notions et éléments :

Ici nous étudierons les différentes notions du domaine public immobilier de l'Etat et leur consistance.

1.1 La définition :

En droit malien, la définition légale du domaine public immobilier, a été traitée par l'article **7** de l'ordonnance n°2020 – 014/PT – RM du 24 décembre **2020** portant Loi Domaniale et Foncière du Mali. Il dispose que le domaine public immobilier est constitué de l'ensemble des biens immobiliers classés ou délimités, affectés ou non à l'usage du public.[72]

Ainsi, en plus des critères de l'affectation ou non à l'usage du public, le droit malien retient également les notions de classement, de délimitation et de caractère insusceptible d'appropriation privée.

Les domaines publics immobiliers le long des berges sont régis par les mêmes principes de protection du domaine public, à savoir :

- **L'inaliénabilité**, en ce qui concerne les biens du domaine public, ils sont inaliénables, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent être ni vendus,

72 L'ordonnance n°2020 – 014/PT – RM du 24 décembre **2020** portant Loi Domaniale et Foncière du Mali.

ni échangés, à la différence des biens du domaine privé immobilier de l'Etat.

La règle de l'inaliénabilité exclut l'expropriation portant sur le domaine public. On constate que le principe de l'inaliénabilité est souvent violé le long des berges.

Pour illustrer ces propos, certaines servitudes fluviales sont vendues à des privés qui y ont réalisés des constructions.

A côté de ce principe, il y a aussi l'imprescriptibilité du domaine public qui est étroitement lié au principe d'inaliénabilité.

- **L'imprescriptibilité**, quant à elle, nous enseigne que les biens du domaine public sont imprescriptibles, ce qui signifie qu'ils ne sont pas susceptibles d'être acquis pour un usage prolongé par les particuliers.

Autre principe de protection est **l'insaisissabilité**, elle signifie que les biens du domaine public ne sont pas susceptibles d'être saisis.

Enfin, **l'obligation d'entretien** qui signifie que, l'Etat doit obligatoirement entretenir son domaine public immobilier en général et celui le long des berges du fleuve Niger à Bamako en particulier.

Pour mieux gérer les domaines le long des berges, l'Etat doit dissocier sa gestion du Code Domanial et Foncier en prenant un texte spécifique consacré aux domaines immobiliers des berges des fleuves, rivières et autres cours d'eau navigable et non navigable.

Aussi, de désigner l'agence du bassin du fleuve Niger (ABFN) comme structure gestionnaire avec l'assistance technique des autres services impliqués dans la gestion foncière au Mali.

1.2 La Consistance :

Selon l'article **8** du **C.D.F**, « *le domaine public immobilier de l'Etat comprend : le domaine naturel et le domaine artificiel* ». A l'ère actuelle, on constate qu'il y a plus de domaine public immobilier naturel qu'artificiel le long des berges du fleuve Niger à Bamako, parce que la quasi-totalité de ces domaines des berges ne sont pas encore aménagés.

Le domaine public naturel le long des berges du fleuve Niger est constitué à partir de l'article **9** du **C.D.F** dans ses alinéas b, c, d et

e, qui dispose que : le domaine public naturel comprend, les sites naturels déterminés par le même Code Domanial et Foncier. En font partie :

- « … *les cours d'eau navigables ou flottables dans les limites déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder, ainsi qu'une zone de passage de **25** m de large à partir de ces limites sur chaque rive et sur les bords des îles ;*
- *Les sources et cours d'eau non navigables ni flottables dans les limites déterminées par la hauteur des eaux coulant à pleins bords avant de déborder, avec une servitude de passage de dix (**10**) mètres de large sur chaque rive ;*
- *Les lacs et étangs dans les limites déterminées par le niveau des plus hautes eaux avant débordement*, avec une zone de passage *de **25** m de large à partir de ces limites sur chaque rive extérieure et sur chacun des bords des îles ;*
- *Les nappes d'eau souterraines, quelles que soient leur provenance, leur nature et leur profondeur* ».[73]

Pour ce qui concerne le domaine public immobilier artificiel, l'article **10** du **C.D.F** dispose qu'il comprend les aménagements et ouvrages réalisés pour des raisons d'intérêt général ou d'utilité publique, ainsi que les terrains qui les supportent déterminés par la loi ou ayant fait l'objet d'une procédure de classement.

Font notamment partie de ce domaine artificiel :

Les canaux de navigation, d'irrigation ou de drainage, les aqueducs, ainsi que les dépendances de ces ouvrages lorsqu'ils sont exécutés dans un but d'utilité publique...

Les berges sont comprises dans le domaine public immobilier artificiel jusqu'au point où elles sont recouvertes par le plus haut flot.

Ces différentes analyses sur la définition et la consistance du domaine public immobilier de l'Etat permettront de voir clairement leur constitution et la sortie du domaine public immobilier de l'Etat.

73 Article 9 de l'ordonnance n°2020 – 014/PT – RM du 24 décembre 2020 portant Loi Domaniale et Foncière du Mali.

2. La constitution et la sortie du domaine public immobilier de l'Etat :

On étudiera entre autres les procédures de délimitation et de classement du domaine public immobilier de l'Etat ainsi que la sortie du domaine public immobilier de l'Etat.

2.1 Les procédures de délimitation et de classement :

L'étude de cette sous partie portera sur la procédure de délimitation et de classement du domaine public immobilier.

a. La procédure de délimitation :

Elle consiste à fixer les limites de l'immeuble à incorporer dans le domaine public. Elle s'applique également au domaine public naturel. Ainsi, en fonction de leur nature, les biens immobiliers faisant partie du domaine public naturel peuvent être immatriculés au nom de l'Etat.

Cette immatriculation ne peut intervenir qu'après la publication d'un décret de délimitation pris en conseil des Ministres.

Enfin, un décret détermine notamment la contenance et les limites de l'immeuble, tout en fixant le cas échéant, les modalités de gestion et de conservation par l'administration.

b. La procédure de classement :

Selon l'article **10** du **C.D.F**,[74] le domaine public artificiel comprend, les ouvrages et aménagements ainsi que les terrains qui les supportent déterminés comme tels par la loi ou le décret de classement pris en conseil des Ministres sur proposition du Ministre chargé des domaines.

En fonction de leur nature, les immeubles du domaine public artificiel peuvent aussi être immatriculés au nom de l'Etat. Cette immatriculation ne peut intervenir qu'après la promulgation d'un décret de classement pris en conseil des Ministres.

Suite à nos recherches et enquêtes auprès des services techniques, nous avons constaté que dans le cadre de la gestion des domaines le long des berges du fleuve Niger à Bamako, à ce jour, il n'y a pas eu de décret de délimitation, ni de classement spécifique aux berges du fleuve à Bamako.

74 L'ordonnance n°2020 – 014/PT – RM du 24 décembre **2020** portant Loi Domaniale et Foncière du Mali.

Matériellement, au niveau du District de Bamako, le fleuve n'est pas délimité totalement sur les deux rives. Cependant, il est important de signaler qu'il y a seulement le long des berges quelques parties qui sont délimitées et classées.

Par exemple, sur la rive gauche, le fleuve est délimité entre le Pont des Martyrs et le Pont Fahd par des murs de protection devant (Hôtel Lybia ex-Kimpenski, BCEAO, Brigade fluvial, **ENSUP**, espace Cinquantenaire, siège de la BICIM, CICB ex-palais des congrès et Hôtel Salam) et sur la rive droite (palais de la culture Amadou Hampâté Bah, Hôpital privé Golden life, devantures de quelques habitations privées etc. ; entre le pont des martyrs et le pont de l'amitié Sino-malienne ainsi qu'au quartier Sabalibougou Kourani etc.).

Après avoir analysée les procédures, nous passerons en revue les mécanismes de sortie du domaine public immobilier de l'Etat.

2.2 La sortie du domaine public immobilier de l'Etat :

Elle résulte normalement d'un acte de désaffectation ou de déclassement.

Le déclassement est un acte formel, il concerne généralement des surfaces.

En ce qui concerne la désaffectation, c'est le résultat d'une situation de fait, qui constate que les biens ne sont plus utiles à l'usage direct du public à un service public.[75]

Pour qu'un bien le long des berges sorte du domaine public immobilier, il faut obligatoirement qu'il soit déclassé préalablement par un décret pris en conseil des ministres sur proposition du ministre chargé des domaines.

Ce bien déclassé reste une propriété publique mais fait partie à l'avenir de son domaine privé, échappant ainsi au régime judiciaire sévère de la domanialité publique comme dispose l'article **16** du **CDF** en ces termes « *les portions du domaine public reconnues sans intérêt pour les services publics ou l'intérêt général, peuvent être déclassées par décret pris en conseil des ministres et seront alors incorporées au domaine privé immobilier de l'Etat* ». Ainsi, leurs déclassements sont

75 Jacqueline Morand Deviller, Cours de Droit Administratif des biens, Montchrestien, 29/08/2003, 3eme éd., p : 127.

prononcés, après enquête commodo et incommodo et avis éventuels des conseils municipaux ou des autorités locales.[76]

Les portions du domaine public déclassées sont, de ce fait, incorporées au domaine privé de l'Etat et leur utilisation est soumise aux conditions ordinaires de gestion de ce domaine. Leur utilisation sera désormais réglementée par les règles de gestion du domaine privé immobilier de l'Etat. D'une manière générale, la sortie d'un immeuble du domaine public (artificiel ou naturel), intervient selon les mêmes formes et procédures que la délimitation ou le classement.

B. LES DOMAINES PRIVÉS IMMOBILIERS DE L'ETAT :

L'étude de cette partie portera entre autres sur la définition et la constitution du domaine privé immobilier de l'Etat :

1. La Définition :

L'Etat possède aussi des biens, qu'il gère dans les mêmes conditions qu'un particulier. Ces biens font partie de son domaine privé. Ainsi le domaine privé immobilier de l'Etat peut être négativement défini par opposition au domaine public.

Le domaine privé de l'Etat est constitué par l'ensemble des biens immobiliers et mobiliers dont l'Etat est propriétaire et ne faisant pas partie de son domaine public.

Il est aussi composé des biens immobiliers qui appartiennent à des personnes publiques, et qui ne sont ni mis à la disposition, ni mis à la direction, ni affectés à un service public après aménagement.

En somme, le domaine privé immobilier est constitué de tous les biens immobiliers des personnes publiques susceptibles d'appropriation privée. En conséquence, ces biens obéissent à un régime de fond et de compétence du droit privé.

2. La constitution du domaine privé immobilier de l'Etat :

Pour cette partie, nous nous contenterons d'énumérer certains points de l'article **28** du **CDF**, pour déterminer le domaine privé immobilier de l'Etat le long des berges du fleuve Niger à Bamako.

76 Ibid., p : 127.

En font partie :

- Les terres faisant l'objet de titre foncier et les droits réels immobiliers établis ou transférés au nom de l'Etat à la suite de :
  - une procédure d'immatriculation ;
  - une acquisition ;
  - une succession en déshérence ;
  - une confiscation ;
  - l'exercice d'un droit de reprise ;
  - tous autres modes de transfert.
  - tous autres modes de transfert.
- Les terres non immatriculées y compris :
  - celles vacantes et sans maîtres sur lesquelles ne s'exercent aucun droit d'usage ni de disposition, que ce soit en vertu des règles de droit écrit ou de celles des droits fonciers coutumiers,
  - celles sur lesquelles s'exercent des droits fonciers coutumiers d'usage ou de disposition, que ce soit à titre collectif ou individuel ;
  - celles sur lesquelles s'exercent des droits d'usage ou de disposition en vertu des règles de droit écrit.

En se basant sur la définition et la constitution du domaine privé immobilier de l'Etat en général, on peut affirmer qu'il y a des domaines privés immobiliers le long des berges. Par opposition au principe de la domanialité publique à savoir l'inaliénabilité, l'imprescriptibilité et l'insaisissabilité, le domaine privé immobilier le long des berges est aliénable. C'est-à-dire qu'il peut être vendu ou échangé. C'est dans ce cadre qu'on a assisté il y a quelques années à la vente aux privés de certaines de ces terres.

Ces différentes analyses sur les domaines publics et privés immobiliers de l'Etat nous permettront de connaître la nature des titres et le mode de gestion des domaines le long des berges du fleuve Niger à Bamako.

C : LA NATURE DES TITRES ET LA GESTION DES DOMAINES :

Sur l'aire d'étude des domaines le long des berges à Bamako, on rencontre de nombreux titres fonciers qui se divisent en deux groupes à savoir, les titres fonciers de l'Etat et ceux de quelques particuliers le long des berges du fleuve à Bamako et la gestion des domaines publics et privés immobiliers de l'Etat le long des berges du fleuve à Bamako.

1. Les titres fonciers de l'Etat et des particuliers :

Le titre foncier étant définitif et inattaquable, il constitue devant les juridictions maliennes le point de départ unique de tous les droits réels existants sur l'immeuble au moment de l'immatriculation.

Celle-ci consiste à consigner sur une page ouverte du livre foncier certaines mentions ou inscriptions. Tout immeuble immatriculé au livre foncier est désigné par le numéro du titre foncier. Ces mentions sont opposables à tous.

Le titre foncier est un titre de propriété définitif et inattaquable sur un immeuble (bâti ou non bâti). Il garantit au propriétaire une occupation permanente et durable, non limitée dans le temps. Le titre foncier est un droit de propriété à part entière. Son titulaire peut le mobiliser dans le commerce juridique, c'est-à-dire le vendre, le léguer, le présenter en garantie, etc.

Après cette définition du titre foncier, n'ayant pas eu accès aux différents titres dans le livre foncier au niveau de la Direction nationale des domaines pour comprendre et connaître leurs vocations actuelles, nous nous sommes contentés de donner quelques informations sur ces différents titres de l'Etat le long des berges sur les deux rives du fleuve Niger à Bamako.

L'Etat malien possède à peu près **93** titres fonciers dont **24** sur la rive droite et **69** sur la rive gauche. Certains de ces titres portent des investissements des services publics de l'Etat et d'autres sans décret de déclassement pris en conseil des ministres abritent des hôtels aujourd'hui.

Dans le cadre de l'aménagement des berges au niveau du District de Bamako, les titres fonciers privés situés en partie ou entièrement à l'intérieur de l'aire d'étude pour les futurs aménagements des berges,

doivent faire l'objet d'expropriation et les procédures seront engagées conformément à la réglementation en la matière.

Aux termes de l'article **192** du **C.D.F** du Mali, l'expropriation pour cause d'utilité publique s'opère par autorité de justice. Nul ne peut être exproprié si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité.

Cela étant, l'expropriation pour cause d'utilité publique se définit actuellement comme une procédure permettant à une personne publique (Etat, Collectivité territoriale, établissement public) de contraindre une personne privée à lui céder un bien immobilier ou des droits réels immobiliers, dans un but d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité.

Dans certains cas, elle peut être mise en œuvre au profit des personnes juridiques privées en vue de la réalisation d'un objectif d'utilité publique. Dans tous les cas, la déclaration d'utilité publique doit émaner d'une autorité de l'Etat.[77]

L'expropriation vise essentiellement les immeubles quels qu'ils soient (terrains cultivés, bâtis ou non, cours d'eau et source).

Elle peut aussi s'étendre sur la totalité de l'immeuble ou sur une partie.

Les biens composant le domaine privé de l'Etat et des collectivités publiques sont susceptibles d'expropriation pour cause d'utilité publique, contrairement aux biens du domaine public de l'Etat et des Collectivités qui sont inaliénables et peuvent seulement donner lieu à des changements d'affectation, notamment par la procédure de mutation domaniale.

Le but de l'expropriation s'étend sur deux formules successives à savoir :

- Par nécessité publique,
- Pour cause d'utilité publique.

La plupart des cas d'expropriation sur les berges du fleuve Niger à Bamako sont placés parmi les cas de causes d'utilité publique.

77 Lexique des termes juridiques 2014, 21e édition Dalloz, p. 419

Suite à nos enquêtes sur le terrain, ces différents titres fonciers des particuliers sont tous bâtis.

A la différence des titres fonciers de l'Etat, les titres fonciers privés sont à peu près au nombre de **32** voire plus entre 2002 et 2017.

Nous constatons aussi que certaines activités comme : le maraichage, l'arboriculture fruitière, le jardinage, l'extraction de sable et de graviers étaient beaucoup plus pratiquées sur ces titres fonciers privés qui ne supportaient pas d'investissements importants.

A l'origine, certains de ces titres étaient des concessions rurales (titre provisoire) avec un cahier de charge bien déterminé et qui constituait une étape avant la demande et la transformation en titre définitif.

2. La gestion des domaines immobiliers de l'Etat :

L'étude de ce paragraphe portera d'une part sur la gestion du domaine public immobilier et d'autre part sur la gestion du domaine privé immobilier de l'Etat.

2.1 La gestion du domaine public immobilier de l'Etat :

Selon l'article **19** du Code Domanial et Foncier du Mali en vigueur, le domaine public immobilier de l'Etat est géré par le Ministre chargé des Domaines qui à son tour peut toutefois, par arrêté, déléguer ses pouvoirs de gestion aux autres Ministres pour les dépendances du domaine public relevant de leur attribution.

Ces Ministres peuvent, à leur tour, déléguer leurs pouvoirs de gestion à des concessionnaires dûment agréés.

Pour toutes questions d'intérêt général ou d'utilité publique, l'Etat peut transférer par décret pris en conseil des ministres, la gestion d'une partie de son domaine public immobilier à une collectivité territoriale aussi qui en assure la conservation.

Tout particulier a, la latitude et le droit de jouir du domaine public suivant les conditions spécifiques à chaque nature de biens, l'usage auquel ils sont destinés et ce dans les limites déterminées par voie réglementaire.

Cette jouissance est accordée par arrêté du Ministre chargé des Domaines à travers les autorisations d'occuper le domaine public et les dérogations aux servitudes de passage.

Pour un motif d'intérêt public, ces autorisations et dérogations sont à tout moment révocables sans indemnité de la part de l'autorité compétente.

Ces occupations du domaine public peuvent correspondre soit :

- à un besoin individuel tels que chemin d'accès aux cours d'eau, appointements pour extraction de pierre ou de sable, petites installations commerciales provisoires telles que les échoppes, les kiosques et les abris ;
- à un besoin d'ordre collectif ou général tels que des appointements en vue d'un service public, entrepôts, occupation par une commune ou un établissement public, station-service.

Pour ce qui concerne le premier cas, le droit d'occupation est strictement limité aux besoins indiqués, et essentiellement révocable à première réquisition pour tout motif d'intérêt public. Aucune condition de durée ne peut en conséquence être stipulée.

Dans le deuxième cas, la forme du bail renouvelable peut être adoptée sous réserve d'une résiliation toujours possible de la part de l'administration après un préavis de six mois.

Dans tous les cas, l'Administration a la faculté de racheter les installations existantes à un prix fixé d'accord parties. Après révocation de l'autorisation d'occuper, s'il n'est pas fait usage de la faculté de rachat ci-dessus spécifiée, les lieux doivent être remis en état dans les conditions et dans un délai qui sont fixés par la réquisition ou le préavis susvisé. [78]

Cette autorisation d'occuper une parcelle du domaine public n'est délivrée qu'après enquête préalable effectuée par l'Administration, avant la prise de certaines décisions telles que le décret de déclaration d'utilité publique en matière d'expropriation etc.

Cette enquête est appelée (enquête de commodo et incommodo).

78 Article 23 de l'ordonnance n°2020 – 014/PT – RM du 24 décembre **2020** portant Loi Domaniale et Foncière du Mali.

Les mêmes autorisations d'occuper peuvent être soumises au paiement d'une redevance fixée, soit de gré à gré, soit suivant un arrêté conjoint du Ministre chargé des Domaines et du Ministre chargé de la gestion technique du domaine considéré.

2.2 La gestion du domaine privé immobilier de l'Etat :

Outre les modes de constitution du domaine privé immobilier de l'Etat visés à l'article **28** du Code Domanial et Foncier du Mali cité ci-dessus, l'Etat peut recourir à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique comme mode d'acquisition d'immeubles.[79]

Le service en charge des Domaines est, seul habilité, sauf cas de délégation de gestion concédée, à passer pour le compte de l'État les actes d'acquisition de mise en location d'immeubles et de droits immobiliers (article **32)**.

Les immeubles de l'État, affectés ou non à un service public sont loués par le service des Domaines qui fixe les conditions financières de la location et perçoit les loyers au profit du trésor public.

Selon le Code Domanial et Foncier en vigueur, en son article **32**, le service en charge des Domaines est le service qui assure également le recensement et le suivi comptable des propriétés bâties et non bâties de l'État.

Les terrains constituant le domaine privé immobilier de l'Etat peuvent être attribués selon les modalités dont les formes et conditions sont déterminées par décret pris en Conseil des Ministres. Ces modalités d'attribution sont faites par : concessions rurale et urbaine, cession, location et affectation.

La plupart des documents des habitations le long des berges du fleuve Niger à Bamako, à travers les quartiers riverains étaient attribués temporairement sous forme de concession rurale, de permis d'occuper, de lettre d'attribution etc., et qui ont été transformés par la suite en titre définitif.

Ces différentes analyses sur les modes de gestions des domaines, nous permettront de connaitre les structures impliquées dans la mise en œuvre des réformes relatives à la gestion des domaines le long des berges du fleuve Niger à Bamako.

79 Article 29 de l'ordonnance n°2020 – 014/PT – RM du 24 décembre **2020** portant Loi Domaniale et Foncière du Mali.

Dans cette partie, notre étude portera sur les différentes structures administratives de l'Etat impliquées dans la mise en œuvre des réformes relatives à la gestion des Domaines au niveau des berges du fleuve Niger à Bamako.;

II. LES AUTORITES IMPLIQUEES :

Dans cette seconde partie, nous évoquerons les directions nationales et les autres structures administratives impliquées dans la gestion des domaines immobiliers le long des berges

1. LES DIRECTIONS NATIONALES IMPLIQUÉES :

L'histoire récente de notre pays a démontré à suffisance, qu'il n'y a pas de développement possible sans un droit foncier qui apporte à la fois la sécurité juridique et la paix sociale.

D'où la décision de réformer les structures qui gèrent les questions domaniales et foncières à travers les textes portant création, organisation et fonctionnement de celles-ci.

On pourrait donner beaucoup d'exemples négatifs de réformes ratées et de systèmes fonciers qui ont engendré des litiges par milliers à travers le pays.

Aussi, pour faciliter et diligenter les différentes missions assignées à ces nouvelles structures, le gouvernement a décidé d'abroger l'ordonnance N°00-**065/P-RM** du **29** septembre **2000** portant création de la Direction nationale des Domaines et du Cadastre par deux autres ordonnances qui sont ci-dessous :

- l'ordonnance n°**2017-024/P-RM** du **30** mars **2017** portant création de la Direction nationale du Cadastre ;
- l'ordonnance n°**2017-025/P-RM** du **30** mars **2017** portant création de la Direction nationale des Domaines.

Notre analyse sur ces réformes dans le cadre de la gestion des domaines le long des berges du fleuve Niger au niveau du District de Bamako concernera seulement la Direction nationale des Domaines et celle du Cadastre.

a. La Direction nationale des Domaines :

Elle a pour mission, suivant l'article **2** de l'ordonnance portant sa création citée ci-dessus, l'élaboration des éléments de la politique nationale relative au domaine et au foncier, d'assurer la coordination et le contrôle de la mise en œuvre de la dite politique domaniale et foncière nationale en général et celle du district de Bamako en particulier à travers ses structures déconcentrées.

A ce titre, la nouvelle ordonnance charge la Direction nationale des Domaines :

- d'élaborer et de mettre en œuvre la législation et la réglementation domaniale et foncière ;
- de réaliser des études pour l'amélioration des recettes domaniales et foncières ;
- de gérer le patrimoine immobilier non bâti de l'Etat ;
- de procéder à la location des immeubles non bâtis de l'Etat au profit des tiers ;
- de procéder à la constitution, à la conservation et à la gestion des domaines public et privé immobiliers de l'Etat ;
- de tenir et de conserver le livre foncier, en rapport avec la Direction nationale du Cadastre ;
- d'encaisser les recettes issues de la location des immeubles de l'Etat ;
- de procéder à l'aliénation des biens mobiliers et immobiliers relevant du domaine privé de l'Etat devenus sans emploi, en relation avec le service chargé de l'administration des biens de l'Etat ;
- de recouvrer au profit de l'Etat et, le cas échéant, des Collectivités territoriales, les recettes domaniales et les droits et taxes liés au foncier dont l'administration ne relève pas d'un autre service d'assiette ;
- de gérer le contentieux domanial et foncier, en lien avec le service du Contentieux de l'Etat.

Ces différentes missions à travers l'ordonnance citée ci-dessus, seront plus détaillées dans un décret qui fixera l'organisation et les modalités de fonctionnement de ladite Direction.

La plupart de ces missions dévolues à cette Direction s'appliquent aux domaines immobiliers de l'Etat le long des berges du fleuve Niger. Aussi, elles se font avec l'appui et l'assistance de certaines autres Directions nationales.

b. La Direction nationale du Cadastre :

La nouvelle Direction Nationale du Cadastre a pour mission d'élaborer les éléments de la politique nationale en matière de cadastre, d'assurer la coordination et le contrôle de la mise en œuvre de ladite politique.

A ce titre, cette direction est chargée entre autres :

- d'élaborer et de mettre en œuvre la législation et la réglementation en matière de confection et de mise à jour du cadastre ;
- de coordonner et de contrôler la réalisation des travaux topographiques relatifs au foncier ;
- de délimiter et de réaliser les travaux techniques d'immatriculation des domaines public et privé immobiliers de l'Etat, des Collectivités territoriales et des particuliers, en rapport avec la Direction nationale des Domaines ;
- d'identifier et de décrire physiquement les propriétés foncières ;
- de conduire les enquêtes foncières ;
- de centraliser et d'archiver les documents topographiques fonciers ;
- de déterminer la valeur vénale et locative des immeubles bâtis et non bâtis ;
- de déterminer les valeurs de fonds de commerce et des concessions en ce qui concerne les indemnités d'expropriation ;
- de gérer le contentieux cadastral, en lien avec le service du Contentieux de l'Etat.

De nos jours aucun décret fixant leur organisation et modalités de fonctionnement des deux Directions n'a encore été adopté par le gouvernement.

Mais au niveau du District de Bamako, une commission locale de délimitation et de bornage pour les travaux cadastraux des communes de Bamako a été créée par décision **n° 4448 GDB.CAB** du **25** octobre **2016** du Gouverneur du District de Bamako dans le cadre de

l'application des dispositions de l'article **5** du Décret **n° 02-113/P-RM** du **06** Mars **2002** fixant les modalités d'organisation et de confection du cadastre. A côté de ces deux structures, la Direction nationale de l'Urbanisme et de l'Habitat intervient toujours pour leur assister et appuyer dans toutes les missions d'études, d'aménagements, de construction d'ouvrage etc.

D'une manière générale, notre constat est que la Réforme domaniale et foncière évolue et se concrétise au fur à mesure. Pour illustrer nos propos, le gouvernement a créé en **2016** un cadre institutionnel par le décret **N°2016-0177/PM-RM** du **25** mars **2016**, qui a comme objectif général de refonder les rapports sociaux, de mettre la terre au service du développement, d'appuyer la bonne gouvernance de l'Etat et de mobiliser les ressources financières pour l'Etat et les Collectivités territoriales.

Ledit cadre sera structuré en huit (**8**) groupes sectoriels et un Secrétariat permanent de la Réforme domaniale et foncière au Mali pour la mise en œuvre de ces questions.

2. LES AUTRES STRUCTURES ADMINISTRATIVES IMPLIQUÉES :

Dans ce paragraphe, notre analyse concernera seulement le Secrétariat permanent des réformes domaniales et foncières et l'Agence du Bassin du fleuve Niger (**ABFN**) pour la gestion des domaines le long des berges du fleuve Niger à Bamako.

a. Le secrétariat permanent de la réforme domaniale et foncière :

La réforme domaniale et foncière en cours au Mali est un grand chantier comprenant l'élaboration d'une politique domaniale et foncière, la mise en place du cadastre pour informatiser toutes les archives, la réforme fiscale locale pour appuyer les collectivités et la relecture de certains textes existants.

Mis sur les fonts baptismaux selon les dispositions du décret **N°2016-0177/P-RM** du **25** mars **2016** portant création du cadre institutionnel de pilotage de la Réforme domaniale et foncière au Mali, le Secrétariat Permanent de la Réforme domaniale et foncière est l'organe de coordination et de suivi de la mise en œuvre de la réforme foncière visant l'instauration du Cadastre.

Durant cinq ans (2016-2020)[80], il va s'atteler à refonder les rapports entre les populations et l'administration et sécuriser la gestion du foncier.

Statistique du Ministère chargé des affaires domaniales et foncières, le Secrétariat Permanent de la Réforme a pour mission de :

- coordonner, en relation avec les services techniques impliqués dans la mise en œuvre de la réforme, la réalisation des activités d'investissement, de renforcement des capacités, de formation et de développement d'outils de gestion ;
- assurer la préparation des réunions respectives du Comité de Pilotage, du Comité de Suivi Technique de la Réforme et de suivre l'application des décisions et recommandations qui en sont issues ;

Sous la supervision du Comité Technique de Suivi de la Réforme et en collaboration avec la Direction des Finances et du Matériel ainsi que la Cellule de Planification et de Statistique du Ministère chargé des affaires domaniales et foncières, le Secrétariat Permanent de la Réforme a pour mission de :

- contribuer à l'élaboration et au suivi des indicateurs de performance de la réforme domaniale et foncière au Mali ;
- préparer en relation avec les groupes sectoriels, les rapports périodiques de mise en œuvre de la réforme ;
- organiser les campagnes de concertation, de communication et d'information relatives à la mise en œuvre de la réforme ;
- préparer, en relation avec les services techniques impliqués, les rapports de mise en œuvre des volets de la réforme ;
- produire un rapport portant sur l'état d'avancement des activités et la planification des activités à venir, à l'attention des participants de chaque réunion du Comité de Pilotage.

Créé dans un contexte marqué par la crise généralisée du foncier au Mali notamment l'insécurité foncière, le Secrétariat Permanent a pour défi principal : **« *l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique domaniale et foncière adéquate, avec la participation de tous les***

80 Mandat du cadre institutionnel de pilotage de la Réforme domaniale et foncière au Mali, suivant décret **N°0177/P-RM** du **25** mars **2016,** portant sa création.

acteurs concernés ».[81] A côté du secrétariat permanent, il y a l'Agence du bassin du fleuve Niger que nous évoquerons à travers ses missions et quelques projets pour le fleuve Niger à Bamako.

b. L'Agence du Bassin du Fleuve Niger :

Depuis quelques décennies, les ressources du bassin du fleuve Niger sont soumises à de fortes dégradations dues à la sécheresse endémique, dont les conséquences se sont empirées par des modes de gestion souvent inappropriés et inadaptés.

C'est pour faire face à tous ces enjeux que le Gouvernement du Mali a décidé de la création en **2002** à travers l'adoption du Décret N°02-289/P-RM du 30 mai 2002 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de l'Agence du Bassin du Fleuve Niger (**ABFN**), une structure spécifiquement dédiée au fleuve Niger, avec comme mission principale la sauvegarde du Fleuve Niger au Mali, de ses affluents et de leurs bassins versants, ainsi que la gestion intégrée de ses ressources.

A ce titre, elle est chargée de :

- promouvoir et veiller à la préservation du fleuve Niger en tant qu'entité vitale du pays, protéger les écosystèmes terrestres et aquatiques ;
- protéger les berges et les bassins versants contre l'érosion et l'ensablement ;
- renforcer les capacités de gestion des ressources du fleuve, de ses affluents et de leurs bassins versants ;
- promouvoir l'amélioration et la gestion des ressources en eau pour les différents usages ;
- contribuer à la prévention des risques naturels (inondation, érosion, sécheresse), à la lutte contre les pollutions et nuisances et au maintien de la navigation du fleuve ;
- entretenir des relations de coopération avec les organismes techniques similaires des pays riverains concernés ;
- concevoir et gérer un mécanisme financier de perception de redevances auprès des organismes préleveurs et pollueurs d'eau et d'utilisation de ces redevances.

81 Site internet du Secrétariat permanent de la réforme domaniale et foncière. www.sprdf.ml

Pour l'accomplissement de ses différentes missions, **l'ABFN** développe et met en œuvre des projets et programmes, pour d›une part restaurer l›écosystème aquatique, et d›autre part renforcer sa résilience. Pour illustrer voici quelques projets :

- Projet de Dragage Artisanal du fleuve Niger dans le District de Bamako Phase test ;
- Protection et Aménagement des berges du fleuve Niger ;
- Projet de Réhabilitation Economique et Environnementale du Fleuve Niger (PREEFN) ;
- Programme National de sauvegarde du fleuve Niger (PNS-FN) : une vision pour un Mali émergent etc.

III. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES :

Suite à des enquêtes sur le terrain et l'étude des textes législatifs et réglementaires en vigueur en la matière, ceux-ci nous ont permis d'analyser successivement les problèmes liés à l'occupation anarchique et au non-respect des servitudes des berges du fleuve Niger.

1. LES PROBLÈMES LIÉS À L'OCCUPATION ANARCHIQUE :

La servitude, dans le contexte malien, est considérée comme une zone de passage de **25 m** de large le long des cours d'eau. Dans certains endroits elle va au-delà[82].

Le Code Domanial et Foncier et le décret n°05-113 P-RM du 9 mars 2005 fixant les règles spécifiques applicables aux différentes catégories de servitudes en matière d'urbanisme au Mali stipulent à son article 11 :« *les riverains des cours d'eau navigables et flottables sont assujettis au respect d'une servitude de 25m de part et d'autre des rives. Et 1Om de servitudes pour les riverains des cours d'eau non flottables et non navigables* ». Ces servitudes, qui doivent permettre l'accès aux cours d'eau, sont destinées à beaucoup d'autres usages, notamment la construction des immeubles, des unités industrielles, des complexes hôteliers ; la pêche ; l'extraction de sable et de graviers et surtout le maraîchage. L'occupation de ces servitudes, avant **2002**, était faite de façon anarchique par ses occupants. Les activités maraîchères ; la teinture et l'extraction de sable, l'implantation des campements de

82 Document d'étude du Ministère de l'Urbanisme à travers la Division Urbanisme de la DNUH en 1998, p : 17.

pêcheurs sur les deux rives du fleuve de même que *les immeubles qui poussent comme des champignons tout au long des berges, voire dans le lit du fleuve Niger à Bamako*, les campements de pêcheurs sur les deux rives du fleuve,[83] entrent dans cette occupation jugée anarchique. Les autorités évoquent les failles de la loi pour justifier cette occupation des berges du fleuve.

Il est important de signaler qu'elle est souvent encouragée par les différentes autorités communales qui, sachant bien que ces voies ne doivent pas faire l'objet d'occupation, conforté par l'article **5** alinéa **3** du règlement d'urbanisme qui dispose que : « *toute occupation d'une voie publique ou d'un espace public est interdite même partiellement et temporairement sauf pour cause d'utilité publique dûment constatée et acceptée par les autorités compétentes* »[84].

Au cours de nos différentes enquêtes, on a constaté que certains de ces occupants détenaient des autorisations, par contre d'autres n'en ont pas. Par exemple : les petits vendeurs d'essence (petit pompistes) à l'entrée de l'échangeur pour moto n'ont aucune autorisation. Par contre, les personnes qui extraient le sable et le gravier ont une autorisation délivrée par la mairie de leur commune.

D'une manière générale, il y a moins d'occupation anarchique sur les domaines publics immobiliers de l'Etat le long des berges du fleuve à cause de la gouvernance mise en œuvre par les autorités à travers les projets d'aménagements des berges du fleuve Niger à Bamako.

2. LES PROBLÈMES LIÉS AU NON-RESPECT DES SERVITUDES :

Pour l'analyse de ce paragraphe, nous allons d'abord définir la servitude qui, dans le contexte malien, est considérée comme une zone de passage de **25 m** de large sur chaque rive et sur les bords des Cours d'eau. Elle débute à partir des limites déterminées par la hauteur des eaux coulant à plein bord avant de déborder. Cependant, elle s'étend aussi en certains endroits sur des terrains au-delà des

25 m, mais situés entre la voie de berge et le fleuve.[14]

Exemple : l'espace sur la rive droite entre la voie des berges, le canal et le fleuve entre le quartier Missabougou et Sabalibougou kourani.

83 L'article 7 du décret N°02-111/P-RM du 06 mars 2002, déterminant les formes et les conditions de gestion des terrains des domaines publics Immobiliers de l'Etat.

84 Ibid., p. 41

Ensuite, il est important de signaler que les riverains des cours d'eau navigables et non navigables sont soumis au respect des servitudes fluviales comme l'affirme l'article **9** alinéa b et c du **C.D.F**.

Partant de ces principes prévus dans le code, on peut se poser la question de savoir si ces différentes règles sont respectées le long des berges ?

Pour mieux analyser cette question, nous allons appuyer notre étude à travers nos différentes enquêtes menées le long des berges du fleuve Niger au niveau du District de Bamako.

2.1 Sur la rive gauche du fleuve Niger à Bamako :

Compris entre le tronçon Sotuba (la chaussée submersible) et le quartier Kalabambougou limite du District, on évoquera quelques cas liés au non-respect des servitudes :

- la construction de trois immeubles contigus pour des particuliers sur une longueur totale de **700m** environ.

Entre le tronçon de la chaussée submersible et le tronçon barrage des aigrettes, d'une longueur de **3195m**, le non-respect des deux servitudes sur ce tronçon est visible sur la **1**ère servitude à travers :

- un ouvrage d'art sur le collecteur à l'Est du quartier **BOUGOUBA** et le reste du tronçon est occupé par des vergers.

2.2 Sur la rive droite du fleuve Niger à Bamako :

Sur cette aire géographique le non-respect des servitudes touche sept (**07**) tronçons parmi lesquels :

Le tronçon barrage de Sotuba – Briqueterie de Magnambougou, d'une longueur de **3500m**, la **1**èreet la **2**ème servitude sur ce tronçon sont occupées par :

- un village de pêcheurs (Bozo Goun) ;
- des activités maraîchères, des mangueraies ;
- la construction d'une station compacte de production d'eau potable sur une partie du **T.F N°420** sur le tronçon de la briqueterie de Magnambougou.

Entre le tronçon Briqueterie de Magnambougou et le tronçon marigot Sogoniko, d'une longueur de **2745m**, les servitudes sur ce tronçon sont occupées par :

- des activités maraîchères ;
- l'île en face des habitations privées à Magnambougou ancien secteur concession rurale et manguerais;
- un petit campement bozo ;
- les murs de clôture de certaines habitations etc.

CONCLUSION

L'objectif de cette étude est d'attirer l'attention de nos autorités sur l'accroissement galopante de la population et de l'urbanisation du District qui pour nous, constituent la somme des conséquences de la non-application des textes et des réformes en cours sur les domaines et les affaires foncières au Mali.

Le fleuve Niger qui constitue une ceinture pour le District de Bamako à travers ses deux rives, mériterait, dans le cadre de la mise en œuvre des réformes relatives à la gestion des domaines et des affaires foncières, qui a fait l'objet de beaucoup d'études et de recherches, de faire l'objet d'une gestion particulière et autonome..

Cette gestion doit être confiée à une seule structure avec l'assistance des autres services techniques adéquats.

Ceux-ci permettront aux autorités de pouvoir créer, sur les domaines immobiliers le long des berges du fleuve Niger à Bamako, un cadre de vie meilleur à travers :

- la réalisation d'ouvrages de protection des berges, de parcs de loisirs, d'espaces d'agrément et de repos ;
- la création des voies de berges pour faciliter la fluidité et un meilleur cadre touristique pour la ville etc.
- l'évitement et l'interdiction de toutes activités polluantes ou pouvant porter atteinte à la sécurité et à la salubrité du fleuve et ses composantes.

- les constructions à plusieurs niveaux peuvent être autorisées le long des berges sur les parties constructibles à condition qu'elles ne constituent pas un écran entre elles et le fleuve.
- la réalisation des constructions doit toujours être subordonnée au respect des servitudes en générales et les traitements des eaux usées et autres à travers la construction des stations d'épurement avant déversement dans le fleuve.

L'ETUDE DE LA TRANSPARENCE DANS L'ACTION ADMINISTRATIVE A TRAVERS DES COMMUNICATIONS D'EXPERTS

Compilation réalisée par les services du Médiateur de la République

A travers les diverses formes de son action, le Médiateur de la République œuvre en faveur de la protection des droits des usagers face à certaines pratiques anormales des services publics, de l'instauration de relations confiantes entre les citoyens et l'Administration, de la promotion de l'esprit de service public et du renforcement d'une culture démocratique nationale. Le Médiateur de la République conduit cette action, guidé par un esprit de conciliation soucieux, certes, du respect du Droit en vigueur, mais aussi attentif aux contextes des causes qui pourraient justifier un traitement en équité des litiges dont il est saisi.

Dans le processus du traitement de ces litiges, le Médiateur de la République prend une certaine mesure de l'impact que peuvent avoir les dysfonctionnements administratifs, la corruption et les manquements aux droits humains, sur la prestation des services publics et même, quelquefois, par ricochet, sur la cohésion sociale.

Quelles que soient leurs formes d'expression, les réclamations et les interpellations dénoncent toujours des services publics dont la prestation attendue est souvent défectueuse et, quelquefois, totalement absente.

Les cas de dysfonctionnement relevés sont, pour une très large part, liés au manque d'information des administrés, à l'absence de réponse ou au silence prolongé de l'Administration, au défaut de motivation des actes incriminés, à l'absence de critères clairement définis permettant de justifier la décision prise par l'Administration, au refus de communiquer les documents administratifs.

Toutes ces hypothèses, outre le fait qu'elles constituent des violations de la Loi 98-012 du 19 janvier 1998 relative aux relations entre l'Administration et les usagers, procèdent d'un manque de transparence dans l'action administrative. Or la transparence est un élément essentiel pour la bonne gouvernance.

Cette compilation de communications , qui est une contribution des Services du Médiateur de la République, en tant qu'une institution de régulation qui ne se limite pas seulement à intervenir en cas de mauvais fonctionnement de l'Administration, mais qui fait également des propositions tendant à améliorer le fonctionnement des services publics , vise à améliorer l'accès des services publics aux usagers ; de leur permettre, ainsi qu'aux acteurs de l'Administration, de comprendre le fonctionnement de l'Administration. Ces différentes communications sont l'œuvre d'éminents experts et praticiens qui ont bien voulu nous apporter leurs concours.

Les quatre chapitres qui constituent le document, à savoir : la transparence dans l'action administrative ; l'accès aux documents administratifs ; l'obligation pour l'Administration de répondre à une demande de l'usager dans un délai raisonnable ; la communication interne et externe de l'Administration, correspondent chacun à une communication.

CHAPITRE I. LA TRANSPARENCE DANS L'ACTION ADMINISTRATIVE (PAR MODIBO KEÏTA, ANCIEN PREMIER MINISTRE)

En acceptant de nous exprimer sur l'Administration sur le principe, et les limites de la transparence de son action, nous avons conscience des difficultés qui nous attendent.

Convaincus qu'une des difficultés découlera du sens que les uns et les autres accorderont à certains vocables, il nous a paru nécessaire, de prime abord, de dessiner le contour de certaines expressions que nous utiliserons.

A. DÉFINITION DES CONCEPTS

Les structures de l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics relèveront du service public pour ne pas les désigner sous le vocable habituel de l'Administration.

Ce que nous appellerons Administration pour les besoins de notre exposé n'est qu'une façade du service public, peut-être la façade la plus visible, mais seulement une façade à côté d'autres.

Le service public nous apparaît comme une entreprise qui fournit des prestations, à côté des entreprises industrielles qui, elles produisent des biens.

Toutes les entreprises, on le sait, poursuivent des objectifs, s'organisent conséquemment et produisent.

Revenant au service public, il a le souci conformément aux orientations qui lui sont assignées de fournir à ses usagers des prestations de qualité dans des délais raisonnables et en entraînant le moins de dépenses possibles.

Pour ce faire, il s'appuie sur trois (3) piliers :

- politique ;
- une organisation fonctionnelle ;
- une organisation administrative.

1. Le service public est doté d'une politique ; il se fixe des buts à atteindre ; il doit faire connaître à ses usagers, le pourquoi de son existence ; quand une structure a clairement conscience de ses missions, quand elle s'emploie à les diffuser, elle se ménage de grandes chances de succès.

La politique doit comporter suffisamment de lumière pour que ses contours se distinguent nettement. En d'autres termes, elle doit être transparente.

2. Le service public se structure, définit des modes d'action, des méthodes d'intervention qui s'expriment à travers des statuts, des règlements intérieurs.

Cette organisation dite fonctionnelle secrète des procédures dont la mise en œuvre ordonnée, coordonnée, ininterrompue, assure le fonctionnement régulier du service public. Les procédures, c'est-à-dire l'ensemble des interventions elles aussi doivent être connues de tous ; elles ne doivent comporter aucune dose d'ésotérisme ou de charlatanisme. Les décisions qui interviennent à l'issue des procédures doivent être prévisibles parce qu'elles résultent d'une démarche objective. Ces décisions ne relèvent pas d'une génération spontanée et elles doivent comporter en elles- mêmes les éléments qui les fondent et les justifient.

La démarche objective impose au service public de traiter équitablement les requêtes de même nature, de réserver des réactions identiques aux situations identiques tant que restent inchangées la politique poursuivie, les procédures mises en œuvre, les références juridiques et cela indépendamment des lieux, des circonstances, de l'autorité investie du pouvoir de décision. Cette stabilité de la décision administrative procure aux usagers, espoir et sécurité.

Malheureusement, on a pu observer que des dossiers à tous points de vue identiques ont fait l'objet de traitements différenciés, engendrant ainsi chez une partie des usagers de fortes frustrations, à tort ou à raison car l'illégalité ne saurait être transmissible.

Des fois, des dossiers déclarés irrecevables et classés comme tels, à la suite d'analyses réalisées par des experts, surgissent de nouveau à la suite du renouvellement des équipes de décideurs et reçoivent alors un traitement favorable, les références juridiques n'ayant pourtant pas changé.

Que s'est-il passé ? Les experts ont-ils émis de nouveaux avis ? Le décideur a-t-il contourné les procédures habituelles en couvrant certaines séquences de la confidentialité ? Une confidentialité mal fondée. Nous n'en dirons pas davantage.

En procédant ainsi, le service public obscurcit délibérément les contours de sa décision, ferme la porte à la transparence et se prive de la confiance des usagers ; on crie au scandale face à la montée du subjectivisme.

3. Doté d'une politique clairement définie, d'une organisation fonctionnelle qui secrète des procédures largement exposées aux usagers, le service public a besoin d'une organisation administrative, c'est- à - dire d'un appareil qui assure la coordination de ses interventions, surveille leur pertinence par rapport aux missions proclamées, recueille et analyse les résultats et leur impact, opère les ajustements nécessaires et surtout œuvre pour imprimer à l'ensemble un élan vital, un mouvement continu, pour lui donner une âme.

Cet appareil est confié à un animateur, à un chef d'orchestre qui prend la tête de la procession.

Nous avons déjà indiqué que l'organisation fonctionnelle secrète des procédures c'est-à-dire une suite d'intervention ; quant à l'organisation administrative, elle engendre le processus c'est-à-dire une suite d'évènements qu'il faut savoir gérer pour que le service se maintienne en mouvement et progresse dans le sens des missions qui lui sont assignées.

Nous avons indiqué que la politique définie et les procédures mises en œuvre doivent comporter suffisamment de lumière pour que leurs contours se distinguent nettement, autrement dit qu'elles doivent être transparentes. Est transparent ce qui laisse passer la lumière à un degré tel que le spectateur peut distinguer nettement le contour de l'objet éclairé.

Qu'en est-il du processus ?

B. L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE

Les interventions du service public, les prestations qu'il fournit suite à la mise en œuvre des procédures suscitent de la part de son environnement des réactions négatives ou positives.

Quand les interventions du niveau procédural ne suscitent pas d'évènements défavorables, la procession n'est pas perturbée et le service fonctionne correctement et tous ses aspects apparaissent aux usagers dans un faisceau de lumière. On obtient alors une politique transparente, des procédures transparentes, un processus transparent donc un service public transparent. Dans ces conditions, on énonce sans ambiguïté ce qui doit être fait, on indique les motivations des décisions prises et la manière dont elles sont exécutées et qui les fait exécuter.

Quand les interventions engendrent des évènements négativement vécus par l'environnement avec le risque de troubler l'ordre public, l'organisation administrative, les animateurs du processus, les chefs de services et les cabinets se livrent à des enquêtes, procèdent à des analyses dans le but d'améliorer les procédures, d'enrayer les effets négatifs ou pervers, de maintenir le service en mouvement.

Les démarches relatives à la révision de la politique, des orientations, des procédures ne peuvent être livrées au grand public tant qu'elles ne sont pas finalisées et prêtes à entrer en vigueur ; elles sont frappées du sceau de la confidentialité, du secret et portent la mention « diffusion

limitée ». Dès qu'elles sont définitivement arrêtées, elles doivent être largement connues du public, avant et pendant la mise en œuvre.

Il faut rappeler que l'inflation juridique et réglementaire, dans un contexte d'oralité marqué par l'analphabétisme nuit à la transparence et favorise la confusion. Il convient cependant d'indiquer que même dans le cas où la politique, les procédures n'appellent pas de correction, dans le cas d'un fonctionnement normal, le service public délibérément diminue l'intensité lumineuse à propos de certains éléments relevant de la souveraineté ou de la sécurité et cela pour que les contours n'apparaissent pas distinctement à tous.

Même dans ce cas exceptionnel, il faut créer les conditions permettant aux initiés, c'est-à-dire ceux qui sont autorisés à pénétrer dans le domaine réservé d'augmenter la lumière quand ils désirent pour réussir leur mission.

Ces domaines, en se fermant à la transparence, doivent rester translucides. Est translucide ce qui laisse passer la lumière sans que le contour se distingue.

La recherche de la transparence doit être une préoccupation constante. La transparence n'est pas une fin en soi ; elle est un moyen susceptible de réduire les conflits internes et externes au service public ; elle permet de libérer, de mobiliser et de fédérer l'énergie de tous les agents ; chacun se sentant responsable du fonctionnement correct de la structure. C'est cette fédération des énergies internes qui permet d'imprimer au service un mouvement continu à condition que le processus soit conduit par des animateurs qui savent entraîner, motiver tout en restant fermes.

L'organisation administrative est le moteur du service public. C'est peut-être pour cette raison que la partie a fini par désigner l'ensemble (Administration avec Grand A).

C. LA TRANSPARENCE DANS L'ADMINISTRATION

Pour les usagers du service public, la transparence est un facteur d'accroissement de la sécurité personnelle et collective or on sait à quoi s'en tenir dans le contexte d'une gestion juste et équitable des affaires publiques, dans le contexte de la bonne gouvernance.

La transparence est considérée comme un aspect essentiel de la bonne gouvernance, aussi nous paraît-il utile d'indiquer de façon sommaire les conditions dans lesquelles se réalise la performance des entités investies des missions de service public.

Une administration performante est une administration qui allie la puissance à l'efficacité, l'efficacité à l'efficience, l'efficience à l'éthique.

Une administration qui manifeste son existence de fait, non pas de façon ponctuelle, circonstancielle et épisodique mais de façon constante et linéaire est une Administration puissante, les usagers sentent qu'elle existe tous les jours.

Une Administration qui fournit des prestations de qualité dans des délais fixés est une Administration efficace.

Une Administration efficace qui atteint ses objectifs en engageant le moins de dépenses possibles au plan humain, matériel et financier est une Administration efficiente.

Une Administration puissante, efficace et efficiente qui se refuse à être une machine infernale incapable de concilier chaque fois que cela est possible les exigences du service public et les aspirations individuelles ou groupales intègre à son action la dimension éthique.

Il est vrai que tout acte administratif fait grief quelque part, mais une Administration soucieuse de l'éthique sait atteindre ses objectifs en engendrant le moins de frustrations possibles. La gestion la plus difficile, la plus délicate, la plus redoutable, la plus nuancée est la gestion des hommes.

Aussi, la puissance, l'efficacité, l'efficience, et l'éthique conjuguée, élèvent l'Administration à un haut degré de pertinence, que nous appelons la performance.

Une Administration ne peut se détourner impunément de ces principes. En le faisant, elle court le risque de poser des actes vite dénoncés et attaqués par les usagers ; la suite, nous la connaissons : l'Etat s'en trouve profondément affecté, au plan moral et matériel.

Des fois, l'Administration se donne l'illusion d'assurer sa sécurité en refusant le mouvement, en faisant reculer indéfiniment l'échéance de la décision espérant entraîner l'usager dans l'inhibition, bloquant ou retardant le plus longtemps possible ses réactions.

Les frustrations s'accumulent, les conflits éclatent, les procès s'ouvrent. Le Médiateur de la République sait de quoi nous parlons.

La non-décision est pire que la mauvaise décision : elle est source de léthargie et d'immobilisme, un écran à la transparence. Imaginez le sort que se réserve le cycliste qui, en un moment donné, refuse de pédaler alors qu'il est sur un terrain plat, la chute est inévitable.

Le principe de la transparence dans l'action administrative doit être réaffirmé ; ses limitations doivent être exceptionnelles et temporaires comme dans le cas des analyses et des enquêtes. D'une manière générale on ne reconnaît que deux limites constantes à la transparence : d'une part les questions légitimes liées à la sécurité du pays et sa souveraineté et d'autre part les aspects se rapportant à la protection de la vie privée des citoyens. L'Administration doit constamment chercher à promouvoir la transparence dans ses actions : au nom de la paix sociale, de la sécurité, du progrès.

Pour y parvenir, elle doit s'engager, entre autres dans :

- la simplification des procédures, des structures, des rapports humains ;
- la pratique de la délégation et de la décentralisation ;
- le renforcement des canaux d'échange, d'information : le devoir d'informer doit être conforté par le devoir de rendre compte. Le recours aux nouvelles technologies de l'information et de la communication rendra d'immenses services ;
- la stabilisation des décisions administratives ;
- la lutte contre la non- décision ;
- la réduction des délais de réponse et d'attente.

Peut - être, sera-t-il utile que l'Administration renoue avec certaines pratiques notamment :

- le rappel des motivations et de la justification des décisions ;
- la mise en œuvre effective de la rubrique « ampliation » qui continue de figurer sur des actes administratifs en précisant les intentions allant de l'information, du compte-rendu, de l'exécution et au suivi ;
- l'indication sur les correspondances administratives, des noms, qualité et contact de l'agent chargé du suivi du dossier mentionné.

Il est hautement souhaitable que l'Administration accepte de se laisser éclairer par les lanternes des structures de contrôle administratif et judiciaire, par les lanternes des observateurs extérieurs crédibles investis d'une mission de médiation et cela pour optimiser les conditions de mise en œuvre des décisions et pour limiter les abus et leurs conséquences. L'Administration demeure l'alliée des citoyens avec lesquels elle est en relation de partenariat.

Dans ce partenariat, les citoyens s'imposent le devoir de se soumettre aux exigences des lois et règlements et l'Administration le triple devoir d'informer, d'agir et de rendre compte. La substance de ce partenariat est la transparence.

CHAPITRE II. L'ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS (PAR SANOU NANGOUGOU, PROFESSEUR À LA FACULTÉ DES SCIENCES JURIDIQUE ET ECONOMIQUE (FSJE) DU MALI)

Les sociétés contemporaines sont de plus en plus complexes. L'une des conséquences tangibles de la complexité des Etats modernes est le glissement du pouvoir du politique à l'administratif. Qualifiée dans un premier temps de bureaucratie, c'est - à -dire un régime dans lequel le pouvoir appartient aux bureaucrates, cette situation est de nos jours appelée technocratie, c'est-à-dire un régime dans lequel des techniciens autrement dit des spécialistes, accèdent au pouvoir.

Bureaucratie et technocratie sont les deux visages laids, pervertis de l'Administration dont quatre mots résument la fonction : informer, prévoir, préparer, exécuter. De ces quatre fonctions, c'est l'Administration en tant qu'organe d'information qui va retenir le plus notre attention

A. QUELLE MISSION POUR L'ADMINISTRATION ?

L'Administration moderne a pour mission de collecter des informations sur les différents aspects de la vie des citoyens. Comme de plus en plus technique, la prise de décision ne peut s'effectuer sans ces informations ; on mesure combien la fonction d'information est source de pouvoir. Ne qualifie-t-on pas l'information, dans son sens large, de quatrième pouvoir ? Ce pouvoir fait perdre de vue une évidence dans

la plupart des Etats modernes : l'Administration est au service des citoyens non les citoyens au service de l'Administration.

En effet, la technocratie et la bureaucratie ont engendré une machine anonyme, tatillonne, seulement destinée à collecter des informations pour remplir ses fiches et qui manifeste une tendance naturelle à « retenir » les informations, ces fiches devenant ainsi une machine qui use de l'administré comme de la matière de ses travaux.

L'Administration tisse en effet autour de l'information une série de barrières juridiques et pratiques qui ont pour noms : secret d'Etat, secret administratif, secret bancaire, secret des affaires, secret professionnel, secret de l'instruction, désorganisation, corruption et qui renforcent davantage son pouvoir. Ainsi bien qu'elle publie beaucoup de documents, l'Administration entretient la tradition, la culture du secret, secret qui, hérité de la période coloniale, est de nos jours aggravé par la personnalisation et la désorganisation de l'Administration. Ce qui accentue le déséquilibre entre l'administrateur qui sait et qui décide et le public qui, non seulement est demandeur, mais qu'on maintient sous informé.

Aussi, dans la mesure où l'accès à l'information est une base essentielle de la démocratie, s'impose alors la nécessité de prendre pour règle l'information et comme exception le secret.

C'est dans cette optique qu'est intervenue la loi du 19 janvier 1998. Afin d'assurer la transparence de l'Administration et l'information des citoyens, elle reconnaît en effet à toute personne un droit très large d'obtenir communication des documents détenus par une administration.

B. QU'EST-CE QUE ALORS QU'UNE ADMINISTRATION ?

Le mot administration peut être compris soit de façon large soit de façon étroite. Dans son sens large, l'Administration désigne toutes les activités ayant pour objet de satisfaire l'intérêt général, c'est-à-dire principalement l'application des lois et la marche des services publics. Au sens étroit, l'Administration désigne l'ensemble des personnes et des organes chargés de remplir les principales fonctions de l'Administration que sont l'application des lois et la bonne marche des services publics.

Au Mali, l'article 53 de la Constitution rattache l'Administration au pouvoir exécutif auquel elle est entièrement subordonnée. L'article 3 de la loi du 19 janvier 1998 distingue l'Administration d'Etat dont les compétences s'exercent sur toute l'étendue du territoire national, l'Administration territoriale dont les pouvoirs sont limités à la région, au cercle ou à la commune, les établissements publics et les organismes privés exerçant une mission de service public.

C. QUELS SONT LES DOCUMENTS QUE L'ON PEUT QUALIFIER D'ADMINISTRATIFS ?

Sont des documents administratifs, tous les documents quelles que soient leurs formes (écrite, sonore, visuelle, magnétique), récents ou anciens, produits ou détenus par une administration publique (administration d'Etat, collectivité territoriales et établissements publics) et les organismes privés exerçant une mission de service public.

La loi du 19 janvier 1998 distingue deux types de documents : les documents non nominatifs et les documents nominatifs. L'article 12 de la loi considère comme documents administratifs à caractère non nominatif « tous dossiers, rapports, études, comptes- rendus, statistiques, directives, instructions ou circulaires qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives ».

En fait, les documents administratifs à caractère non nominatif sont des documents qui ne concernent personne en particulier.

Quant aux documents administratifs à caractère nominatif, leur existence est signalée par l'article 16. Par opposition aux documents non nominatifs, ce sont ceux qui contiennent des indications sur la vie, les activités présentes ou passées d'une personne en particulier.

D. QUI PEUT DEMANDER COMMUNICATION D'UN DOCUMENT ADMINISTRATIF ?

Toute personne physique ou morale sans condition de nationalité, qu'elle réside ou non au Mali, a accès aux documents administratifs de caractère non nominatif émanant des diverses administrations (dossiers, rapports, notes circulaires statistiques….) (article12 al.1).

La personne intéressée peut seule obtenir communication des documents la concernant, c'est-à-dire ceux :

- dont la communication porte atteinte au secret de la vie privée, au secret médical, au secret commercial ou industriel ;
- qui portent un jugement de valeur sur une personne physique facilement identifiable ou nommée ;
- qui font apparaître le comportement d'une personne dans la mesure où la divulgation de ce comportement lui porte préjudice.

En définitive l'article 12 consacre le principe de la liberté d'accès mais souffre de certaines restrictions.

E. QUELLES SONT LES RESTRICTIONS DU DROIT D'ACCÈS ?

On ne peut accéder aux documents dont la consultation peut porter atteinte au secret protégeant divers intérêts publics et privés (article 15).

Echappent à la liberté d'accès, les documents dont la consultation ou la communication peut porter atteinte :

- au secret des délibérations du gouvernement ;
- au secret de la défense nationale ou de la politique extérieure ;
- à la sûreté de l'Etat et la sécurité publique ;
- au secret de l'instruction ;
- au secret de la vie privée des dossiers personnels et médicaux ;
- au secret en matière commerciale et industrielle.

Les documents que la loi soustrait à communication au public sont identifiés par les mentions de protection suivantes :

- très secret-défense ;
- secret-défense ;
- confidentiel défense ;
- confidentiel ;
- diffusion restreinte.

F. COMMENT AVOIR ACCÈS AUX DOCUMENTS ADMINISTRATIFS ?

L'accès aux documents administratifs se fait soit en adressant une lettre aux services qui les détiennent, soit par demande verbale. Mais une demande écrite est préférable puisqu'elle permet de savoir à partir de quand commencent les différents délais.

Selon le souhait de l'intéressé, l'accès aux documents administratifs s'exerce par consultation sur place ou par délivrance de copies sur papier ou sur support informatique à moins que la reproduction ne nuise à la conservation du document (article 14).

S'agissant de la consultation sur place, elle est gratuite. Quant à la reproduction sur support informatique ou sur papier, elle se fait aux frais du demandeur (article 14).

Certains documents ne peuvent être communiqués à quiconque en raison du caractère sensible de leur contenu. Il s'agit, en vertu de la loi, des documents ou informations dont la communication est susceptible de porter atteinte au :

- secret des délibérations du gouvernement ;
- secret de la défense nationale, etc.

G. QUE FAIRE EN CAS DE REFUS DE L'ADMINISTRATION DE COMMUNIQUER UN DOCUMENT ?

Selon l'article 17 al.1 de la loi, le refus de l'Administration de communiquer à un citoyen un document doit être fait sous forme de décision écrite motivée. Même si la loi ne le dit pas expressément, on peut penser que le silence gardé par l'Administration pendant plus d'un mois vaut décision de refus. Le citoyen victime d'un refus de communication peut introduire un recours contentieux devant le juge administratif qui doit statuer dans un délai de trois mois (article17 al.2). Il peut aussi introduire un recours amiable auprès du Médiateur de la République.

La loi du 19 janvier 1998 est l'un des maillons essentiels dans la construction d'une administration au service du citoyen, organisée et animée pour faire valoir ses droits , pour être attentive à ses libertés. C'est là une œuvre de longue haleine qui ne se fera pas seulement à coups de lois et de décrets. C'est l'avènement d'une société nouvelle

qui permettra à l'Administration de se mettre au service des administrés et lui donner les moyens d'être attentive, accueillante. En attendant l'avènement de cette nouvelle société, il est urgent d'insérer l'activité administrative dans des règles de forme et de fond qui donnent un visage humain à l'Administration par la création de comités d'usagers au niveau des grands services publics, la résurrection de l'Espace d'Interpellation Démocratique et la possibilité de recours amiable des citoyens devant le Médiateur de la République.

L'efficacité de ces actions passe par la mise en place d'une administration tant centrale que locale constituée d'agents compétents capables de bien organiser les services en les dotant d'archives dignes de ce nom.

CHAPITRE III. L'OBLIGATION POUR L'ADMINISTRATION DE RÉPONDRE À UNE DEMANDE DE L'USAGER DANS UN DÉLAI RAISONNABLE

(présentée par Makan Moussa Sissoko, Ancien Ministre, Président de l'Association Malienne de Droit Constitutionnel)

La République du Mali a définitivement tourné le dos à l'Absolutisme en se proclamant en 1992, Etat de Droit avec la promulgation de la Constitution du 25 février 1992.

Nul n'a mieux que Carré de Malberg défini ce genre d'Etat. Pour lui, il faut entendre par Etat de droit « *Un Etat qui, dans ses rapports avec ses sujets et pour la garantie de leur statut individuel, se soumet lui-même à un régime de droit, et cela en tant qu'il enchaîne son action sur eux par des règles, dont les unes déterminent les droits réservés aux citoyens, dont les autres fixent par avance les voies et moyens qui pourront être employés en vue de réaliser les buts étatiques : deux sortes de règles qui ont pour effet commun de limiter la puissance de l'Etat, en la subordonnant à l'ordre juridique qu'elles consacrent* »[85]. Ce régime de Droit, le Droit Administratif, a été façonné par la jurisprudence et la doctrine.

85 CARRE DE MALBERG R., 2003, « Contribution à la théorie générale de l'Etat », Coll. Bibliothèque Dalloz, 1500 p.

Le droit Administratif est le droit commun de l'Administration telle qu'elle apparaît avec toutes ses prérogatives. Il est constitué de l'ensemble des règles relatives à l'organisation et à l'activité de l'Administration. L'Administration étant cette immense entreprise, aux formes multiples chargées d'assurer la satisfaction des besoins essentiels de sa population.

Le Droit Administratif de l'Etat de droit repose sur deux principes fondamentaux :

1. le principe de la légalité administrative ;

2. le principe du contrôle juridictionnel.

A. LE BLOC ADMINISTRATIF DE LA LÉGALITÉ AU MALI

La République du Mali s'est engagée dans une politique hardie de modernisation de son Administration basée sur la transparence de l'Action Administrative.

La transparence évoque un ensemble de technique et de normes portant obligation pour l'autorité publique de donner aux citoyens les moyens de vérifier par eux-mêmes l'usage des biens et fonds publics. Cette transparence est la clé de voûte de la bonne gouvernance, qui implique surtout « une gestion publique fonctionnant à l'imputabilité » à savoir que tout acte doit pouvoir être rattaché à l'action d'un ou plusieurs fonctionnaires, donc susceptible d'engager leur responsabilité.

Il est demandé à toutes les Administrations Publiques d'être au service des citoyens. Dorénavant l'Administration décide et agit dans le cadre du droit. Elle ne peut poser aucun acte qui ne soit permis ou ordonné par le Droit, tout acte accompli en violation du droit n'a aucune valeur juridique. En ce qui concerne les relations usagers- Administration, le droit a été fixé par la Loi 98-012 du 19 janvier 1998 adoptée en vue d'améliorer les relations entre l'Administration et les usagers des Services Publics. Il est à noter l'adoption tardive du Décret d'application de cette loi (Décret n°03-580 /PRM du 30 décembre 2003).

Cette loi impose à l'Administration un délai maximum de trente (30) jours pour répondre à un usager du Service Public à savoir « *toute personne physique ou morale qui sollicite les prestations de l'Administration* ». Le Décret d'application a précisé dans son article 26, les modalités imposées à l'Administration pour la mise en œuvre

de cette obligation : « 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 les textes particuliers. La suite réservée à une demande de prestation d'un usager par une administration revêt la forme écrite et contient les indications suivantes :

- le timbre du service ;
- le lieu et la date ;
- le nom, le titre et la qualité du signataire de l'acte ;
- le ou les motifs du rejet, le cas échéant.

Cette législation a considérablement amélioré les droits des citoyens maliens dans leurs relations avec les administrations.

Ces dispositions traduisent la volonté de combattre le secret administratif, de développer la transparence des administrations face aux citoyens. Elles permettent d'améliorer et d'accélérer le traitement des demandes des usagers.

Il convient de les améliorer, en s'inspirant de l'exemple français, en instaurant par exemple :

1. l'obligation pour l'Administration d'accuser réception des demandes dont elle est saisie ;
2. l'obligation de transmettre elle-même vers l'autorité compétente les demandes mal dirigées ;
3. la multiplication des cas dans lesquels le silence de l'Administration vaut accord tacite ;
4. la possibilité pour le Médiateur de la République de s'auto-saisir d'éventuels dysfonctionnements dans le cadre de ses propositions de réforme.

Il ne suffit pas de poser le principe d'une soumission de l'Administration au Droit. Encore faut-il, pour que ce principe soit effectif, qu'il soit assorti de procédés de contrôle qui permettrait d'en vérifier le respect. Il existe au Mali divers moyens de contrôle pour imposer aux autorités administratives le respect du principe de la légalité.

B. LE SYSTÈME DE CONTRÔLE DE L'ADMINISTRATION MALIENNE

Pour assurer la soumission de l'Administration au Droit, le principe de la légalité est assorti de procédés de contrôle qui permettent d'en vérifier le respect. Les divers moyens de contrôle qui s'exercent sur l'Administration sont de deux ordres :

- ordre interne ;
- ordre externe.

1. Le contrôle interne

Il existe au sein de l'Administration malienne deux grands procédés de contrôle : le contrôle hiérarchique exercé par les supérieurs sur leurs subordonnées et le contrôle de tutelle exercé par les organes centraux sur les institutions décentralisées.

Il s'agit là de contrôle administratif interne prévu par l'article 22 de la loi du 19 janvier 1998 qui stipule : « Lorsque l'usager conteste une action ou une décision de l'Administration, il dispose des voies de recours suivants :

- le recours gracieux ;
- le recours hiérarchique…. ».

Le Recours gracieux est « un recours porté devant l'autorité même qui a pris la décision dont l'usager lésé veut obtenir réformation ou l'annulation ».

Ce recours est ouvert de plein droit.

2. Le contrôle externe

En plus des contrôles internes, l'Administration est par ailleurs soumise à des moyens de contrôle externes :

- le contrôle populaire (opinion publique, groupes d'intérêts, moyens d'information) ;
- le contrôle parlementaire ;
- le contrôle juridictionnel.

Au Mali, ce contrôle est assuré par la Justice Administrative assurée aujourd'hui par les trois tribunaux administratifs (Bamako, Kayes, Mopti) et la Section Administrative de la Cour suprême.

En ce qui concerne notre thème, nous allons examiner spécifiquement le contrôle exercé par le juge administratif en cas de silence de l'Administration.

Il est à noter que selon que vous attaquez une décision ou un refus de répondre de l'Administration, les délais ne sont pas les mêmes. Or il n'est pas toujours facile de savoir si une réponse de l'Administration peut être considérée comme une décision ou un silence de l'Administration.

Il est de doctrine et de jurisprudence constante que « si à la suite d'une démarche auprès d'une administration, vous recevez soit une demande de renseignements complémentaires, une réponse d'attente ou un simple accusé de réception de votre courrier, que cette réponse équivaut au silence de l'Administration ». Le silence gardé par l'Administration pendant plus de quatre (04) mois revient à un rejet de la demande.

Il s'agit là d'une décision implicite de rejet.

L'usager a alors le droit de contester cette décision de rejet auprès du Tribunal Administratif.

Dans cette hypothèse, puisqu'il n'est pas possible de produire de document attaquable, l'usager devra fournir la copie de la demande initiale ainsi que l'accusé de Réception.

Ainsi, l'Administration est obligée, sous peine de censure du juge administratif, de répondre à tout usager dans un délai maximum de quatre mois.

Il est à noter néanmoins que si la juridiction administrative donne raison à l'usager, la décision implicite de l'Administration est certes annulée mais cela ne signifie pas pour autant que sa demande initiale est acceptée. L'usager doit déposer une nouvelle demande à moins que le juge n'ait condamné l'Administration à prendre une décision.

Pour le développement de la transparence dans l'Administration malienne, une bonne information des usagers est indispensable. Pour ce faire, le rôle du Médiateur de la République est fondamental. Il lui appartient de jouer un rôle de veille pour promouvoir la transparence

administrative. Il ne doit pas hésiter à dénoncer dans ses rapports les comportements de l'Administration qui font obstacle aux principes de la bonne gouvernance.

Il doit s'efforcer aussi de prévenir les dysfonctionnements en assurant une véritable action pédagogique en direction des administrations et de leurs agents.

Le Médiateur de la République se doit aussi de proposer les réformes nécessaires à l'amélioration des relations Usager-Administration. Pour cela, Il est impératif d'élargir sa compétence.

CHAPITRE IV. LA COMMUNICATION INTERNE ET EXTERNE DE L'ADMINISTRATION

(par Baba DJOURTE, journaliste-réalisateur)

L'on ne saurait parler aujourd'hui de Transparence dans l'Administration sans qu'intervienne la notion de gouvernance, en réalité de bonne gouvernance, un des éléments de la démocratie. La transparence est l'une des nombreuses caractéristiques de la bonne gouvernance et est fondée sur la libre circulation de l'information, l'information qui se confond souvent avec la communication.

I. LA COMMUNICATION DE L'ADMINISTRATION : DÉFINITION

La communication est l'acte de transmettre des informations, des idées et des attitudes d'un individu à un autre. C'est le fait pour une entreprise, un service d'informer et de promouvoir son activité auprès du public, d'entretenir son image par tout procédé médiatique : presse, radio ou télévision par exemple.

L'exercice des droits démocratiques ne se conçoit pas sans communication. Pour que vive la démocratie, il faut que circule l'information. Là, le journaliste agit comme Médiateur. C'est à lui que revient la responsabilité de rechercher les informations pour les porter à la connaissance des citoyens afin qu'ils puissent se faire leur propre opinion. Les médias jouent un rôle considérable dans l'Etat démocratique. Ils sont, dit-on, le quatrième pouvoir après le législatif, l'exécutif et le judiciaire.

La communication de l'Administration peut se définir comme l'ensemble des moyens mis en œuvre par les services publics de l'Etat pour informer les citoyens, leur exposer et expliquer au besoin les choix et les initiatives opérés en utilisant les moyens de communication de masse, autrement dit, les mass média.

L'objectif final de cette communication est ou doit être de servir correctement et efficacement les citoyens et de rendre plus lisibles, donc plus transparentes, les actions entreprises quotidiennement. Il s'agit de faire en sortes que les citoyens deviennent de vrais acteurs du développement. Une administration est avant tout au service d'une communauté.

1. Comment se fait la communication de l'Administration ?

Elle se fait à deux niveaux comme l'indique l'intitulé même de l'exposé, c'est-à-dire à l'interne et à l'externe.

- A l'interne : la communication se fait par des notes de services, des lettres circulaires, des arrêtés, des réunions. A ce niveau, la communication est liée à la façon dont l'information circule. C'est une information verticale qui va du haut vers le bas, du supérieur hiérarchique au subordonné. Le moyen privilégié de cette communication, c'est le tableau d'affichage. En réalité, est-ce toujours le cas ?
- A l'externe : la communication se fait par le canal du Journal Officiel (J.O) et les médias publics ou privés sans oublier les agences de communication.

Le Journal Officiel qui est rattaché au Secrétariat Général du Gouvernement publie essentiellement les lois, décrets, arrêtés et directives émanant des différentes administrations de l'Etat. Sa parution est fonction de la manière dont il dispose. Nonobstant quelques problèmes d'imprimerie, le Journal Officiel qui se trouve à Koulouba paraît trois fois par mois. Il publie aussi des numéros spéciaux en cas d'urgence ou de nécessité.

Les médias publics et privés, c'est l'Office de Radio et Télévision du Mali (ORTM) et ses démembrements, c'est le Quotidien National l'Essor. C'est aussi toutes ces radios et ces journaux privés qui ont proliféré depuis l'instauration du multipartisme intégral dans notre pays.

Enfin, il y a de plus en plus de services publics qui sont branchés sur la toile mondiale, l'internet.

A ce niveau, la communication est assurée par les chargés de communication.

Autant il est difficile de situer le niveau de responsabilité de la communication interne, autant la communication externe de l'Administration relève des chargés de communication.

2. Mauvaise perception du rôle des chargés de communication

Il s'agit des Conseillers à la Communication pour certains et de chargés de mission pour d'autres. Quelle que soit leur étiquette, ils sont les interfaces naturelles entre les médias et les administrations où ils doivent assurer la promotion des ressources humaines. Leur secteur de compétence n'est pas délimité avec précision. Les chargés de communication sont de qualité inégale.

Si les Conseillers à la Communication disposent de prérogatives propres au sein des ministères, il n'en va pas de même pour les chargés de mission dont le rôle se limite à transmettre simplement des informations plutôt que de faire de la communication, donc en privilégiant la communication institutionnelle par rapport à une véritable valorisation médiatique des actions de leur service.

Si bien que le Chargé de Communication a rapidement été considéré dans la plupart des cas, comme un agent du protocole au sein de son service, au mieux, un agent ne pouvant agir que sur instructions et en accord avec son supérieur hiérarchique.

3. Confusion entre communication externe et communication événementielle

La pratique quotidienne démontre clairement la confusion qui est faite entre simple information et communication en direction des médias. Exemple : une administration donnée va entreprendre une certaine activité, disons un séminaire. On s'empresse de faire des bandes annonces à la télévision et à la radio, avec des insertions dans le journal sur le modèle : Tel ministère organise quoi ? (l'objet de l'activité) Quand ? (sa durée) Où ? (le lieu de l'activité) Pourquoi ? (l'objectif) en précisant la cible (le profil des participants) et les résultats attendus.

En procédant ainsi, on pense avoir communiqué. C'est une erreur car on a fait de l'information mais ce n'est pas la communication au sens où il s'agit d'expliciter une action ou d'assurer la promotion d'une entreprise.

II. LA COMMUNICATION DE L'ADMINISTRATION

L'accès à l'information publique est un principe incontournable dans un Etat démocratique. Cette information prend forme quotidiennement dans les documents qui sont produits par l'Administration publique pour garder des traces de ses orientations et de ses actions.

La communication de l'Administration, surtout au plan externe a quasiment été fonction de la situation politique de notre pays. Du temps du parti unique la langue de bois caractérisait l'Administration. On communiquait très peu et obtenir des informations, parfois banales, relevait de l'exploit dont le journaliste faisait souvent les frais.

L'évolution va s'accélérer à partir de 1991 avec l'instauration du multipartisme ayant entraîné cette formidable explosion des médias que l'on connaît aujourd'hui. La Constitution du 25 février 1992 pose le principe de la liberté d'opinion, d'expression et de presse. Elle reconnaît et garantit en son article 7 la liberté de presse.

Pendant la transition en 1992, il y a eu la volonté affichée d'une bonne communication de l'Administration. Cela s'est concrétisé par :

- l'identification des fonctionnaires de tous les services de l'Etat en rendant obligatoire le port du badge ;
- l'existence des tableaux d'identification dans les services, avec panneaux indicateurs ;
- l'institutionnalisation des chargés de communication dans les ministères et certains grands services spécifiques ;
- la présence d'un porte-parole du Gouvernement.

Il y avait donc une volonté réelle d'amener une plus grande transparence dans les actions de l'Administration. Malheureusement, l'inertie de l'Administration a fini par annihiler ce qui était somme toute des avancées dans toutes les tentatives de communication interne et externe de l'Administration. Tant et si bien que l'on se retrouve avec un déficit de communication entraînant un mécontentement chez les usagers.

L'Administration malienne ne devrait pourtant pas souffrir d'un déficit de communication. Les compétences existent, les canaux aussi grâce à une bonne couverture de territoire national par les médias. Il y a enfin la loi n°98-012/AN-RM du 19 janvier 1998 régissant les relations entre l'Administration et les usagers des services publics dont les modalités d'application sont fixées par le Décret n°03-580/P-RM du 30 décembre 2003. Le chapitre VI de ce décret est consacré à l'accueil et à l'information des usagers du service public.

L'article 21 dispose : « toute administration publique et tout organisme exerçant une mission de service public sont tenus de communiquer aux usagers les informations correctes leur permettant de s'orienter et d'accéder facilement aux différents bureaux, services et départements qui la composent. La diffusion des informations et renseignements peut se faire à l'aide de manuels, dépliants, affichages, publicité et tous autres moyens appropriés permettant une information large et correcte ».

Plus loin, l'article 24 stipule : « En vue de faciliter l'accueil des usagers, chaque administration procédera à une signalisation de ses services qui comportera selon le cas :

- des flèches apparentes indiquant l'emplacement des divers bâtiments, bureaux et des escaliers d'accès ;
- au bas de chaque escalier ou à chaque entrée principale un tableau signalant les différents niveaux ;
- à chaque étage et au carrefour des couloirs, un tableau fournissant des renseignements précis sur les services qui y logent, notamment la dénomination des bureaux et la nature des affaires qui y sont traitées ;
- l'indication sur chaque porte du ou des noms des agents occupant ce bureau sur une plaquette ;
- l'indication sur chaque table à l'intérieur des bureaux, du ou des noms des occupants ».

Ajoutons à cela que l'accès aux documents administratifs de caractère non nominatif est un droit pour les usagers et cela, dans les limites de la loi.

III. PROPOSITION POUR AMÉLIORER LA COMMUNICATION INTERNE ET EXTERNE DE L'ADMINISTRATION

Le pluralisme politique est aujourd'hui une réalité dans notre pays, avec une demande très forte d'informations. L'Etat de droit que nous appelons de tous nos vœux nous oblige à sortir de l'informel, de l'approximative en matière de communication de l'Administration. Plusieurs voies sont possibles :

- Nécessité de développer les ressources humaines, matérielles et financières. La communication à un coût qu'il faudra gérer ;
- réaffirmation de la volonté politique d'une meilleure communication de l'Administration afin de lever tous les blocages ;
- poser des principes d'action clairs au sein des administrations. Il s'agit par exemple de :
  - instituer de nouveau les tableaux d'affichage en définissant clairement les niveaux de définition de l'information, avec des règles pour qu'elle soit étable ;
  - instituer de nouveau des bureaux d'information et d'accueil (qui ne doivent plus être laissés à la gestion des agents « Lave Garde » comme c'est souvent le cas) ;
  - réhabiliter les Archives Nationales pour qu'elles assurent la gestion effective et efficace de documents administratifs au même titre que la gestion des ressources humaines, financières et matérielles des services publics. Arrêtons-nous ici pour faire une observation de taille.

Le commun des citoyens considère les archives comme des « vieilleries », des papiers usagés mais qu'on estime néanmoins nécessaires de garder pour la postérité. C'est une erreur. Il faut entendre par archives « l'ensemble des documents (quels que soient leur date, leur forme, leur support matériel) élaborés ou reçus par une personne physique ou morale, un organisme public ou privé résultant de leurs activés et conservés en vue de leur utilisation à des fins administratives, scientifiques ou culturelles»[86] ;

- il faut améliorer la communication gouvernementale par la création d'une Cellule de communication gouvernementale. Dans cette

86 KOUROUMA K, 2015, » *Cours d'initiation à l'archivistique* », Ecole Supérieure des Sciences de l'Information(ESSI) I Université Julius Nyerere de Kankan.

perspective, le ministère de la communication et le porte-parole du gouvernement doivent davantage être impliqués ;

- une plus grande marge de manœuvre devra être laissée au chargé de communication dont les prérogatives seront mieux précisées pour qu'il soit cette « fenêtre » des différentes administrations ouvertes sur l'extérieur, une interface entre usagers et Administration ;
- une plus grande incitation des différentes administrations à se connecter à la toile mondiale, internet.

CONCLUSION

Il est important de communiquer. Il est tout aussi important de savoir ce qu'il faut communiquer et savoir comment transmettre son message de façon à avoir le plus grand impact possible. Une communication dont le contenu médiocre sera mal transmis à des millions de personnes peut fort bien se révélé moins efficace qu'un message bien présenté à un petit auditoire.

L'Etat de droit que nous sommes en train de construire avec ces exigences de bonne gouvernance impose aujourd'hui à l'Administration non pas seulement de mettre l'information adéquate à la disposition des usagers mais aussi d'exploiter et d'expliquer ces choix, ces initiatives et ces actions aux citoyens afin que ceux-ci soient davantage des acteurs du développement.

ETUDE DE CAS

PRATIQUES DE BONNE GOUVERNANCE POUR LA PROTECTION DES DROITS DES CITOYENS : CAS DE LA GESTION DOMANIALE ET FONCIERE

Par les services du Médiateur de la République du Mali

Aux termes de la Loi n°2012-010/AN-RM du 08 février 2012 portant modification de la Loi n°97-022 du 14 mars 1997, l'instituant, le Médiateur de la République a pour mission de recevoir les réclamations des personnes physiques ou morales 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. C'est à ce titre qu'il traite les litiges au cas par cas, vérifie si l'organisme objet d'une plainte s'est ou non conformé à la mission de service public dont il a la charge, relève les dysfonctionnements et rétablit les droits du réclamant.

Lorsqu'une décision administrative, pourtant conforme aux règles de droit, vient heurter les droits de la personne, il dispose d'un pouvoir de recommandation en équité. Il peut également faire usage de son pouvoir d'injonction lorsque l'Administration ne se conforme pas à une décision prise par la justice en faveur des administrés et ayant acquis la force de l'autorité de la chose jugée.

Dans le cadre de l'accomplissement de ses missions, le Médiateur de la République peut aussi être amené à faire des propositions d'amélioration du fonctionnement de l'organisme mis en cause ou à suggérer aux autorités compétentes les modifications qu'il estime opportun d'apporter aux dispositions législatives ou règlementaires en vigueur. Il peut, en cas, d'inexécution d'une décision de justice passée en force de chose jugée, enjoindre à l'organisme public mis en cause de s'y conformer dans un délai qu'il fixe et, au besoin, faire un rapport spécial au Président de la République et au Président de l'Assemblée Nationale sur la question.

L'une des missions essentielles du Médiateur de la République est de promouvoir une administration accessible, entretenant des relations confiantes avec les usagers, une administration répondant aux exigences de l'Etat de droit.

C'est dans ce cadre que le Médiateur de la République exerce un droit de regard sur la bonne application de la loi par les agents de l'Administration, et sur le fonctionnement de celle-ci, à travers des affaires qu'il instruit sur saisine des citoyens. Il reçoit les réclamations de tous les agents des deux fonctions publiques (Etat et Collectivité territoriale) quel que soit leur statut.

L'analyse des principales réclamations adressées au Médiateur de la République permet de les regrouper en trois grandes catégories :

- la gestion domaniale et foncière ;
- les demandes de régularisation de situations administratives ;
- les contrats courants et les marchés publics.

Le présent article sera axé sur la gestion domaniale et foncière. En effet, depuis plusieurs années, des affaires domaniales et foncières occupent le premier rang des préoccupations des citoyens qui sollicitent les Services de l'Institution du Médiateur de la République.

L'analyse des réclamations relatives à la gestion des domaines immobiliers de l'Etat et des collectivités territoriales a révélé la difficulté des autorités administratives à satisfaire une demande de plus en plus pressante dans le respect des principes d'égalité, de transparence et de droit acquis et celle de promouvoir une politique de gestion saine des ressources foncières, en particulier des terrains à usage d'habitation dans les zones urbaines et périurbaines.

Face au nombre croissant des réclamations domaniales et foncières, le Médiateur de la République a constamment attiré l'attention des autorités impliquées dans la gestion foncière, soit à travers les recommandations individuelles aux autorités concernées ou des recommandations générales contenues dans ses rapports annuels. S'il a pu être noté de réels efforts de règlementation du secteur par les pouvoirs publics, il est cependant permis de conclure que les efforts visant à assurer l'effectivité des droits reconnus sont restés en deçà des attentes des populations.

I. LA GOUVERNANCE DOMANIALE ET FONCIÈRE

La gouvernance domaniale et foncière se caractérise par un enchevêtrement inextricable d'intérêts publics et privés. La coexistence d'éléments hétéroclites du droit moderne et du droit coutumier, entretient la confusion dans les rôles et les responsabilités des acteurs, ce qui rend plus complexe la gestion du foncier. Ainsi, au-delà de la sécurisation des titres qui génère des litiges permanents entre les citoyens et l'Administration publique, des pratiques illicites de toutes sortes, ne cessent de prospérer, allant parfois jusqu'à l'accaparement des terres des communautés au profit des spéculateurs peu scrupuleux. L'accaparement des terres a été souvent rendu possible grâce à la complicité de certains « chefs traditionnels des terres » et a impliqué tous les protagonistes à une large échelle : administration, autorités coutumières, spéculateurs fonciers, agents immobiliers et autres opérateurs économiques, ainsi que des activistes politiques.

Une des caractéristiques de la gestion domaniale est donc la multiplicité des acteurs qui y interviennent. En plus des acteurs étatiques, tels les Ministères en charge des Affaires foncières, de la Justice, de l'intérieur et de la Sécurité, d'autres comme les collectivités, les autorités coutumières, des animateurs d'associations … y sont présents. Cette multiplicité d'intervenants alimente de façon permanente toutes sortes de corruptions, de trafics d'influence et parfois de défiance vis-à-vis de l'autorité de l'Etat. De telles situations sont potentiellement dangereuses pour la Paix sociale et les rapports de bon voisinage entre les citoyens.

La complexité de la gestion des litiges fonciers est aussi liée aux lacunes du dispositif législatif et règlementaire en vigueur. A cet égard, une des questions centrales qui se pose est celle de la purge des droits fonciers coutumiers figurant dans le chapitre III traitant du « Domaine privé immobilier de l'Etat » dans le Code Domanial et Foncier.

Tout d'abord ce Code Domanial et Foncier, adopté par l'Ordonnance n° 00-027/P-RM du 22 mars 2000, modifiée par les Lois du 10 janvier 2012, 14 juin 2016 et tout récemment par l'ordonnance n^{0} 2020-014 PT-RM du 24 décembre 2020 portant loi domaniale et foncière, continue de souffrir de la non existence d'un décret d'application, notamment en ce qui concerne les modalités de constatation de l'existence des droits fonciers coutumiers et leur étendue. De plus les dispositions du code lui-même semblent avoir introduit, pour le moins, une disparité dans

le statut juridique des deux composantes dont les droits fonciers sont confirmés ; il s'agit des droits coutumiers individuels avec emprise sur le sol d'une part, et des droits coutumiers collectifs ou individuels sans emprise sur le sol. Cette disparité, associée au flou de la constatation des droits coutumiers, est naturellement exploitée par des spéculateurs immobiliers malhonnêtes et favorise la spoliation de nombreux ruraux. Par ailleurs, en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique, le Code prévoit, certes, une juste et préalable indemnisation ; mais le même Code dispose que « le régime de l'expropriation ne s'applique qu'aux immeubles immatriculés », ce qui n'est pas le cas des terres grevées des droits fonciers coutumiers.

Si les droits fonciers coutumiers sont censés apporter la protection du droit de propriété, qui est un droit constitutionnel, ils s'appliquent cependant à des terres non immatriculées, lesquelles, en même temps, font partie intégrante du domaine privé de l'Etat. Le régime incertain que connaissent ces droits est encore fragilisé par les mauvaises pratiques qui prolifèrent autour des procédures de leur purge avec souvent, la complicité de ceux-là mêmes au bénéfice de qui la loi se veut équitable. Le résultat observé a été que les conflits de terres de culture, les conflits de pâturage, et même les conflits de terrains à usage d'habitation continuent à se multiplier, en même temps que la généralisation du contournement du code, préfigurant une obsolescence certaine des droits fonciers coutumiers. L'évolution de cette situation fait craindre, raisonnablement, des antagonismes de plus en plus forts entre « le coutumier » et « l'administratif » favorables à l'éclosion de troubles sociaux.

II. LES PRINCIPALES PRÉOCCUPATIONS DES CITOYENS

Il est apparu que les profits des réclamants sont aussi diversifiés que leurs préoccupations. Les réclamations foncières et domaniales sont de plus en plus nombreuses et complexes. Dans certains cas, il s'agit de litiges entre des particuliers ou des communautés rurales dans lesquels, soit l'attitude passive ou active de l'Administration est en cause, soit des décisions de justice rendues sont fortement contestées, soit l'exécution des décisions rendues constitue une réelle menace pour la préservation même de la paix et la cohésion sociale.

Dans d'autres cas, il s'agit de réclamations de citoyens et d'associations contre les actes pris par l'autorité administrative (Etat ou collectivités territoriales) dans le cadre de la gestion de leur domaine immobilier public ou privé. Ceux- ci évoquent la violation de leurs droits.

En fait, les réclamations domaniales et foncières recèlent des risques potentiels d'implosion sociale ; elles cristallisent présentement toutes les frustrations ; elles stigmatisent la perte de confiance des usagers aux autorités administratives et judiciaires.

Les difficultés rencontrées de leur examen et qui n'ont pas varié depuis une dizaine d'années peuvent être rattachées à l'une des rubriques ci-après :

- le retrait de parcelles faisant objet de lettre d'attribution ;
- l'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- la remise en cause de la sécurité juridique attachée au titre foncier ;
- la purge des droits coutumiers fonciers.

1. LE RETRAIT DE PARCELLES FAISANT L'OBJET DE LETTRE D'ATTRIBUTION

La lettre d'attribution était avant celle de 2000 le principal instrument juridique par lequel les citoyens accédaient à un terrain à usage d'habitation. Elle donnait à son titulaire un droit d'usage et d'habitation sur un terrain déterminé à l'exclusion de tout droit de propriété et à charge pour lui de mettre le terrain ainsi attribué en valeur dans un délai précis, variable d'une région à une autre (entre 1 et 5 ans) suivant les règles d'urbanisme en vigueur et après acquittement des frais d'édilité y afférents.

Dans les faits, il arrive que l'attributaire ne parvienne pas à mettre en valeur le terrain attribué conformément aux clauses d'attribution généralement contenues dans la lettre elle-même, en particulier à atteindre le niveau d'investissement prévu dans le délai imparti. Dans de pareils cas, l'Administration procédait au retrait de la lettre d'attribution sans une mise en demeure suffisante de l'attributaire parce que les lettres d'attribution comportaient en général une clause prévenant l'attributaire de la possibilité de reprise par l'Administration

du terrain attribué en cas de non-respect des conditions de niveau d'investissement et de délai d'exécution prévues.

Lorsque l'Administration exerçait son droit de reprise du terrain attribué, elle le faisait sans indemnisation ni compensation de l'attributaire. Celui-ci n'est informé de ce retrait que par les initiatives de mise en valeur du terrain retiré par le nouvel attributaire.

La reprise du terrain à usage d'habitation précédemment attribuées est donc à l'origine de nombreux conflits entre l'ancien et le nouvel attributaire et, le cas échéant, entre les attributaires successifs quand bien même la cession des parcelles, objet de lettre d'attribution, était subordonnée au contrôle et à l'autorisation préalable de l'autorité administrative. Les litiges nés de ces retraits se terminent parfois devant les juridictions après une longue et coûteuse procédure dans laquelle les deux ordres de juridictions ont très souvent eu à intervenir.

Lorsqu'il s'agit d'une zone de recasement, la précarité de la situation du détenteur d'une lettre d'attribution devient plus marquée en raison de la non- transparence du processus de recensement des personnes en droit de bénéficier de parcelles à usage d'habitation dans les zones de recasement.

Premièrement, le nombre d'habitations spontanées devant être touchées par la réhabilitation ou la restructuration n'est pas préalablement ou sincèrement dégagé avant le début des dites opérations de réhabilitation ou de restructuration urbaine. Cet état de fait amène ainsi tous les membres d'une même concession à se faire recenser à part entière comme des personnes « déguerpies » afin de bénéficier d'une parcelle. Le nombre de personnes prétendant être des « déguerpies » augmente donc au fur et à mesure que le processus de recasement se poursuit du fait de la révision incessante de la liste initialement arrêtée. En conséquence, l'inscription sur ladite liste cesse d'offrir aux personnes touchées par les opérations de lotissement des garanties suffisantes quant à leur droit à une parcelle dans la zone prévue.

Deuxièmement, l'absence de transparence dans le recensement des habitations, objet des opérations de réhabilitation et de restructuration, crée une situation de nature à favoriser l'inscription sur la liste des personnes déguerpies celles qui n'ont jamais été victimes desdites opérations et qui n'ont jamais habité dans la localité à réhabiliter.

Troisièmement, les opérations de vente de parcelles constituent une source importante de ressources financières pour les collectivités territoriales, sans exclusion de toute volonté d'enrichissement personnel de certains élus.

La conjugaison de ces insuffisances aboutit à accroître de manière excessive la demande par rapport à l'offre réelle des parcelles à usage d'habitation. Les véritables personnes à recaser sont alors exclues du bénéfice des parcelles créées ou se retrouvent avec des lettres d'attribution ne correspondant pas effectivement aux parcelles existantes. Des lettres d'attribution fictives, sans aucun support matériel, sont signées et vendues aux plus offrants. Les terrains initialement réservés aux équipements sont détournés de leur destination première, morcelés et vendus aux plus offrants sur la base d'interminables reprises des plans de lotissement. En conséquence, les autorités administratives en cause n'hésiteront pas à émettre des actes contradictoires et dépourvus de fondement matériel.

Une autre difficulté dans le domaine de la gestion du domaine privé immobilier de l'Etat concerne les lettres d'attribution dites de régulation qui ont été signées pendant les périodes de suspension générale des mesures de distribution de parcelles à usage d'habitation sur toute l'étendue du territoire national. C'est le cas lorsqu'en 1998 un gouverneur émettait des lettres d'attribution de parcelles à usage d'habitation ou commercial sur un titre foncier de l'Etat. C'est aussi le cas lorsqu'un gouverneur procédait, en décembre 2003, à la régularisation de la cession directe d'une parcelle située dans une commune alors même qu'une décision du gouvernement du 2 juillet 2003 (cf. Conseil des ministres du 18 juin 2003) demandait aux autorités administratives de surseoir jusqu'à nouvel ordre à toute distribution de terrains du domaine privé de l'Etat. Ces pratiques de régularisation ne sont en fait que des moyens détournés pour contourner la mesure générale de suspension d'attribution de terrains décidée plusieurs fois par le gouvernement.

La lettre d'attribution est remplacée dans le nouveau Code Domanial et Foncier (CDF) par la concession urbaine ou rurale à usage d'habitation pour les immeubles relevant du domaine privé immobilier des collectivités territoriales.

La concession urbaine ou rurale à usage d'habitation, sous réserve d'être convertie en titre foncier, confère à son titulaire un droit réputé meuble

de superficie sur le terrain à l'exclusion de tout droit de propriété. Elle est octroyée par le maire après avis du conseil de village ou de quartier réuni à cet effet et la délibération du conseil commune. Il ne peut en principe être accordé qu'une concession urbaine ou rurale à usage d'habitation par demandeur dans la même localité.

Lorsqu'une commune urbaine est dotée d'un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, elle peut écarter le recours à la concession urbaine et procéder à la cession directe de son domaine privé immobilier.

Dans cette matière, le décret n°02-112/P-RM du 6 mars 2002 déterminant les formes et conditions d'attribution des terrains du domaine privé immobilier des collectivités territoriales constitue déjà une avancée significative dans le sens de l'amélioration de la gestion des immeubles parce qu'il prévoit notamment :

- l'enregistrement systématique des demandes de concession urbaine dans un registre ad hoc suivant un ordre chronologique ;
- l'obligation de constater le non-respect des clauses et conditions de mises en valeur contenues dans le cahier des charges de la concession urbaine et de notifier une mise en demeure au concessionnaire aux fins de régulariser sa situation ;
- l'obligation de notifier au concessionnaire la décision de reprise de la parcelle à usage d'habitation qui lui avait été attribuée après la mise en demeure restée infructueuse ;
- le droit à la transformation de la concession urbaine en titre foncier, etc.

En plus, l'attribution d'une concession urbaine ou rurale à usage d'habitation requiert désormais la consultation des autorités locales (conseil de village ou de fraction) et l'approbation du projet de liste des concessionnaires collationné par le service domanial par la délibération du conseil communal. La liste des concessionnaires est également soumise au contrôle de l'autorité de tutelle.

La question de la mise en valeur, dont le défaut ou le déficit constituait un motif de retrait des parcelles attribuées ou des terrains concédés par l'Administration, a aussi été traitée par l'ordonnance n°00-027/P-RM du 22 mars 2000 portant Code Domanial et Foncier au Mali modifiée. En effet, le code définit en son article 133 les conditions

dans lesquelles un terrain peut être considéré comme non mis en valeur ou insuffisamment mis en valeur afin de justifier l'ouverture d'une procédure de reprise. Ainsi, sont considérés comme terrains non mis en valeur ou insuffisamment mis en valeur :

- les terrains nus ;
- les terrains ne comportant qu'une simple clôture ;
- les terrains bâtis ou exploités sur lesquels la valeur des impenses est inférieure à deux fois la valeur du terrain au moment de l'engagement de la procédure de reprise.

Le code prescrit, en outre, que le public est informé de l'ouverture de toute procédure de reprise par avis publié au journal officiel ou dans tout autre journal approprié et par les moyens coutumiers d'information sur les jour et heure de l'enquête sur les lieux. Les oppositions à l'incorporation de l'immeuble visé dans le domaine de l'Etat doivent être formulées dans un délai d'un mois et déclarées valables. En cas de reprise pour défaut ou insuffisance de mise en valeur d'une concession urbaine, le concessionnaire a droit à une indemnité réparatrice du préjudice subi, évaluée au regard de la valeur vénale de l'immeuble concédé.

2. L'EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE

Les réclamations relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique ont soulevé trois difficultés. La première difficulté est celle du non-respect du délai de paiement des indemnités dues. La deuxième difficulté concerne l'accès même à l'information relative à l'ouverture de la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique. Enfin, La troisième difficulté est relative à la détermination ou la contestation du montant de l'indemnité à verser.

En effet, le Code Domanial et Foncier consacre en son article 1992 al.2 le principe de l'indemnisation juste et préalable avant toute expropriation pour cause d'utilité qui, par ailleurs, trouve son fondement dans l'article 13 de la Constitution du 25 février 1992 qui dispose que « le droit à la propriété est garanti. Nul ne peut être exproprié que pour cause d'utilité publique et contre une juste préalable indemnité ». Lors de la réforme de 2000, le législateur a étendu ce principe d'indemnisation juste et préalable aux titulaires de droits fonciers coutumiers ».

Pour l'application de ce principe, le code institue d'abord l'obligation de déclarer l'utilité publique dans l'acte autorisant les travaux d'intérêts public projetés.

Sur la base de cette déclaration d'utilité publique, le ministre des Domaines de l'Etat et des affaires foncières prend l'arrêté de cessibilité pour désigner les propriétés qui seront atteintes par l'expropriation. Cet arrêté doit intervenir dans le délai d'un an à compter de la publication de l'acte déclaratif d'utilité publique. Il est précédé d'une enquête de commodo et incommodo, publié au Journal d'annonces légales et notifié par l'autorité administrative aux propriétaires, aux occupants et usagers notoires des immeubles concernés par l'expropriation.

Deux mois après la notification de l'arrêté de cessibilité, les personnes concernées par l'expropriation sont invitées à comparaître devant une commission composée de trois agents désignés par le ministre chargé des Domaines de l'Etat ou son représentant en vue de fixer à l'amiable le montant de l'indemnité due.

L'accord des parties (propriétaires et administration expropriante) sur la cession amiable projetée est constaté soit par un procès-verbal d'accord, soit par une convention écrite. A défaut d'accord amiable, le tribunal civil du lieu des immeubles visés prononce l'expropriation et fixe en même temps le montant de l'indemnité d'expropriation due.

L'indemnité d'expropriation doit être acquittée ou consignée au Trésor public dans les six(6) mois qui suivent l'acte de cession amiable ou le jugement d'expropriation et de fixation des indemnités. A défaut de paiement dans ce délai, l'indemnité d'expropriation est majorée de plein droit de 10% l'an au profit des personnes expropriées.

L'article 216 du Code Domanial et Foncier dispose que « dès paiement de l'indemnité ou dès sa consignation [---], l'Administration peut entrer en possession de l'immeuble exproprié ».

Au regard donc des dispositions du Code Domanial et Foncier concernant l'expropriation pour cause d'utilité publique, l'Administration ne peut disposer de l'immeuble exproprié qu'après le paiement ou la consignation des indemnités dues, au risque de s'exposer à des pénalités de retard de 10% après l'expiration du délai de six mois imparti.

Par ailleurs, si les immeubles acquis pour la réalisation de travaux d'utilité publique ne reçoivent pas cette destination, les anciens propriétaires peuvent en demander la remise.

Malgré les conditions, procédures et pénalités fixées par la loi, des réclamants font état du non-paiement de leur indemnité d'expropriation depuis plus de deux ans après que l'Etat ait déjà pris possession de leur immeuble. Il s'ensuit une mauvaise application des règles concernant l'indemnisation juste et préalable en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Bien que la législation ait organisé une large publicité de la procédure d'expropriation, quelques réclamants soutiennent néanmoins qu'ils n'ont pas eu connaissance, dans le délai utile, de l'ouverture de la procédure d'expropriation les concernant afin de demander une indemnisation à cet effet.

La publicité donnée à la procédure d'expropriation, destinée à révéler les droits réels concernés et leurs détenteurs, comporte notamment :

- La publication de l'acte de déclaration de l'utilité publique (loi, décret ou arrêté) au Journal officiel ;
- l'organisation d'une enquête de commodo et incommodo de 8 à 30 jours selon le cas ;
- la publication et la notification de l'arrêté de cessibilité ;
- la convocation des propriétés à comparaître devant la commission de cession amiable.

La contestation du montant de l'indemnisation, à défaut d'accord amiable, est portée devant le juge. Toutefois, les réclamants soutiennent, sans aller jusqu'à saisir le juge, que la détermination du montant manque d'objectivité, et qu'il n'existe pas, surtout en matière coutumière, de critères précis pour permettre l'évaluation du montant de l'indemnité due.

3. LA REMISE EN CAUSE DE LA SÉCURITÉ JURIDIQUE ATTACHÉE AU TITRE FONCIER

Le législateur malien a conféré au titre foncier un caractère définitif et inattaquable et a organisé l'acquisition dudit caractère. En effet, le Code Domanial et Foncier dispose en son article 143 que « le titre foncier régulièrement établi est définitif et inattaquable. Il constitue, devant

les juridictions maliennes, le point de départ unique de tous les droits réels existant sur l'immeuble au moment de l'immatriculation.... ». Il prescrit également, en son article 144, que « toute action tendant à la revendication d'un droit réel non révélé en cours de procédure et ayant pour effet de mettre en cause le droit même d'un immeuble immatriculé est irrecevable ». Il énonce au surplus en son article 145, que « les personnes dont les droits auraient été lésés par suite d'une immatriculation ne peuvent se pourvoir par voie d'action réelle, mais seulement en cas de dol, par voie d'action personnelle en indemnité ».

Pour la création du titre foncier, les immeubles sont immatriculés préalablement au nom de l'Etat et seuls les fonds de terre, bâtis ou non, sont susceptibles d'immatriculation sur les livres fonciers.

La réquisition d'immatriculation est adressée par le représentant de l'Etat au conservateur de la propriété foncière et préalablement à toute immatriculation, l'immeuble doit être déterminé par le bornage de ses limites. Elle contient surtout les noms, prénoms et qualité du représentant de l'Etat, une élection de domicile dans le ressort judiciaire où se trouve l'immeuble à immatriculer , la description de l'immeuble, la réquisition elle-même et un plan topographique de l'immeuble daté et signé par le requérant.

Le conservateur procède à l'insertion et à la publication dans le Journal officiel ou dans tout autre journal autorisé à publier les annonces légales d'un extrait de la réquisition déposée. Ledit extrait est ensuite reproduit sur un placard qui est adressé au greffe du tribunal de première instance (ou de la justice de paix à compétence étendue) dans le ressort duquel est situé l'immeuble à immatriculer pour être affiché pendant (30) jours en l'auditoire.

Des extraits faisant connaître la date d'affichage de celui adressé au tribunal sont notifiés par le conservateur au procureur de la République compétent après réception du certificat d'affichage en l'auditoire du tribunal civil compétent.

Le certificat de l'accomplissement de ces formalités d'affichage est ensuite établi et transmis au conservateur de la propriété foncière.

Au terme du délai de 30 jours fixé pour la révélation des droits des tiers par opposition ou par demande d'inscription, le conservateur fait procéder au bornage de l'immeuble par des géomètres experts. A cet

effet, il fait connaître au public la date prévue pour les opérations de bornage à travers :

- une insertion dans le Journal officiel ou tout journal approprié ;
- la transmission de l'avis de bornage au maire de la commune dans le ressort duquel se trouve l'immeuble pour y être affiché ;
- l'invitation du maire de la commune ou du représentant de l'Etat dans le ressort duquel se trouve l'immeuble à assister aux opérations de bornage ;
- la transmission par voie administrative des convocations individuelles adressées à chacun des propriétaires limitrophes nommés dans la réquisition d'immatriculation les invitant à assister aux opérations de bornage.

Les justifications de l'information du public sur la date et l'heure des opérations de bornage font partie du dossier de la procédure.

A la fin des opérations de bornage, il est rédigé sur place un procès-verbal de bornage. Le géomètre rédacteur signe le procès-verbal avec ses assistants.

Ce procès-verbal est ensuite remis au conservateur qui révèle, le cas échéant, les contestations élevées sur le terrain. Celui-ci vérifie, avant de procéder à l'immatriculation de l'immeuble borné sur le livre foncier, l'accomplissement effectif de toutes les prescriptions destinées à assurer la publicité de la procédure, l'absence d'oppositions ou de demandes d'inscription et, le cas échéant, la main levée de celle-ci, l'acquiescement des parties ou la décision judiciaire rendue sur les contestations élevées.

Telle est l'économie des règles de procédure qui président à l'immatriculation d'un immeuble et à l'établissement du titre foncier y afférent.

Pourtant, l'analyse de certaines réclamations révèle des réalités qui contrastent avec la sécurité juridique que la création du titre foncier est supposée apporter en la matière. Il en est ainsi lorsque la cession d'un titre foncier est annulée par les cours et tribunaux à la requête de détenteurs de lettres d'attribution truquées au moyen de la procédure de duplicata et n'ont jamais pu être annulés par les juridictions, en considération du caractère définitif et inattaquable attaché au titre foncier.

La détermination (voire la localisation) même des terrains, objet de titres fonciers et l'exercice du droit de transformation de concessions rurales en TF constituent d'autres types de problèmes révélés par l'instruction des réclamations. Ces problèmes découlent notamment de l'installation des populations sans le savoir sur des titres fonciers déjà créés au nom de particuliers ou de la collectivité publique dont les limites empiètent par erreur ou ignorance sur les titres voisins, de la contestation de la création même de titres par les populations censées avoir donné leur accord préalable (transformation de concession rurale) ou de lettres d'attribution délivrées par l'Administration sur les terrains concédés alors que le concessionnaire n'avait ni renoncé à son droit de transformation de la concession en pleine propriété , ni été avisé de l'exercice du droit de reprise de l'Administration.

4. LA PURGE DES DROITS COUTUMIERS FONCIERS

La purge des droits est une des dimensions de la question de l'indemnisation liée à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

En effet, le Code Domanial et Foncier dispose en son article 28 notamment que les terres non immatriculées, y compris celles sur lesquelles s'exercent des droits fonciers coutumiers d'usage ou de disposition , que ce soit à titre individuel ou collectif , font partie du domaine privé immobilier de l'Etat. En son article 32, il énonce que l'Etat dispose comme tout propriétaire de son domaine privé immobilier mis en valeur ou non, et, à l'article 33, que les terrains du domaine privé immobilier de l'Etat peuvent être attribués selon les modalités suivantes : cession, location et affectation dont les formes et conditions sont déterminées par décret pris en Conseil des ministres.

C'est dire, à la lumière des articles cités, que les terres agricoles , les zones d'habitation des populations rurales et périurbaines appartiennent à l'Etat du seul fait qu'elles n'ont pas été immatriculées et qu'elles n'ont pas fait l'objet de cession à leurs exploitants ou occupants.

Par dérogation aux règles concernant la composition et la gestion des terrains du domaine privé immobilier de l'Etat, le code prescrit que « les droits coutumiers exercés collectivement ou individuellement sur les terres non immatriculées sont confirmés. Nul individu, nulle collectivité, ne peut être contraint de céder ses droits si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnisation [---] ».

Ce faisant, pour prendre possession de ces terres non immatriculées, l'Etat doit emprunter la voie de l'expropriation pour cause d'utilité publique toutes les fois que le périmètre à retirer comporte des terrains non immatriculés. Dans ce cas, l'arrêté de cessibilité est précédé d'une enquête publique et contradictoire destinée à révéler l'existence des droits coutumiers qui grèvent ces terrains et leur consistance ainsi que l'identité des personnes qui les exercent. Trois cas de figure se présentent.

D'abord, l'Etat procède à l'occupation et l'immatriculation des terrains sur lesquels aucun droit n'a été constaté. Ensuite, lorsque l'expropriation est poursuivie pour le compte d'une collectivité territoriale, celle-ci supporte l'indemnisation des détenteurs de droits fonciers coutumiers révélés.

La prise de possession par l'Etat d'un terrain non immatriculé est présentement à l'origine de nombreuses réclamations par application du principe de la confirmation des droits fonciers coutumiers et de leur purge en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique.

D'une part, le décret fixant la procédure de constatation des droits fonciers coutumiers, c'est-à-dire la procédure de l'enquête publique et contradictoire destinée à révéler l'existence et l'étendue des droits coutumiers et donnant lieu à la délivrance d'un titre opposable aux tiers, n'est pas intervenu.

D'autre part, il n'existe pas de règles générales qui fixent des critères pour l'évaluation de l'indemnité à verser. La loi renvoie simplement cette question à la commission d'indemnisation dont les membres sont désignés par le ministre chargé de la gestion des Domaines de l'Etat et à la justice, en cas de désaccord des parties. Ce vide juridique ouvre la voie à la spéculation foncière, à l'arbitraire et aux contestations. C'est pourquoi, on constate que les propriétaires coutumiers anticipent sur les opérations régulières d'aménagement urbain, procèdent au morcellement et à la vente de leurs terres en dépit des campagnes d'information et de sensibilisation des autorités politiques. Ils favorisent ainsi l'extension anarchique des agglomérations urbaines, la violation ou la modification des schémas directeurs d'urbanisme (tracé des voies publiques, site des équipements collectifs, etc.) et la multiplication des conflits autour du foncier.

Dans les campagnes, le principe de la purge des droits coutumiers pourrait constituer un obstacle à la mise en œuvre des programmes de développement élaborés par l'Etat dans l'intérêt quasi exclusif des populations rurales concernées par l'expropriation. A titre d'exemple, on peut citer le cas d'un projet d'aménagement agricole dans la région de Sikasso où une association formée de ressortissants des zones à aménager réclame la purge des droits coutumiers fonciers des populations dont les terres ont été retirées.

III. QUELQUES EXEMPLES DE RÉCLAMATIONS DOMANIALES ET FONCIÈRES

Les réclamations foncières et domaniales sont de plus en plus nombreuses et complexes à la fois. Elles sont essentiellement consécutives :

- à la contestation de la régularité de la procédure d'établissement de titres fonciers ;
- au refus de transformation de concessions rurales en titres fonciers ;
- au retrait par l'autorité administrative de lettres d'attribution de parcelles à usage d'habitation sans une mise en demeure suffisante de leurs détenteurs ;
- à l'édiction et à la notification de lettres d'attribution ne correspondant matériellement à aucune parcelle ;
- à l'occupation illégale des servitudes ;
- au non-respect du délai de paiement de l'indemnité d'expropriation pour cause d'utilité publique ;
- à la contestation du changement de la destination des espaces publics, etc.

1. LA QUESTION DE LA MATÉRIALISATION DES LIMITES DES TERRITOIRES DES COMMUNES ET DES TITRES FONCIERS ÉTABLIS EST SOULEVÉE PAR CERTAINES RÉCLAMATIONS

Une association a saisi le Médiateur de la République au sujet de la protection de l'espace d'habitation de ses membres contre les empiètements de l'administration préfectorale et domaniale, par l'établissement de titres fonciers.

Ladite association conteste le fait que les titres fonciers théoriquement situés sur le territoire des villages voisins puissent être localisés et matérialisés dans la zone déjà habitée depuis des décennies.

L'analyse du dossier soulève la question de la matérialisation des limites territoriales des villages et communes et les insuffisances de la publicité qui précède l'établissement de titres fonciers dans les zones rurales et périurbaines.

En attendant la mise en œuvre de mesures de la matérialisation des limites territoriales des communes, le Médiateur de la République recommande aux services domaniaux la consultation effective de l'ensemble des autorités traditionnelles concernées avant l'établissement de tout nouveau titre de propriété foncière et de renforcer la publicité des procédures précédant leur établissement.

2. LA SOLLICITATION DU MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE POUR L'OBTENTION D'UN TITRE FONCIER

BN est propriétaire de deux parcelles dans le parcellement de SEBE Samanko (d'une superficie de 3ha 29ares 71ca pour l'une et 4ha 26ares 10ca pour l'autre) depuis 1964.

Dans le but d'avoir un titre foncier sur ses parcelles BN a déposé en 2004 un dossier complet au niveau du Bureau des Domaines de Kati qui fut égaré. Courant 2013, il a constitué et déposé un nouveau dossier au niveau de la Direction Régionale des Domaines de Koulikoro. Toutes les formalités exigées par la loi, à savoir la demande d'immatriculation, l'enquête commodo et incommodo, le bornage contradictoire ont été accomplies.

Après plusieurs lettres de rappel restées sans suite auprès de la Direction Régionale des Domaines de Koulikoro, BN a sollicité l'intervention du Médiateur de la République.

Ce dernier, après analyse de la réclamation, a sollicité une séance de travail avec la Direction Régionale des Domaines de Koulikoro pour voir clair de ce dossier. A l'issue de cette réunion de travail qui a eu lieu à Koulikoro entre une équipe du Médiateur de la République et le Directeur Régional des Domaines de Koulikoro et son Staff, il n'a été trouvé aucune trace du dossier du réclamant. Le Directeur Régional des Domaines de Koulikoro a aussitôt reconnu la responsabilité de ses services et a demandé au Médiateur de la République de constituer

rapidement un nouveau dossier qui fut déposé par ses soins et suivi par le Délégué du Médiateur de la République basé à Koulikoro.

C'est ainsi qu'au bout de quarante jours, le titre foncier de BN était disponible.

Comme observation, le Médiateur de la République a salué la bonne collaboration de l'Administration et a invité les services concernés à plus de vigilance dans le suivi et le traitement des dossiers des usagers.

3. L'ANNULATION DE LA CESSION ADMINISTRATIVE D'UN TITRE FONCIER PAR LA JUSTICE SUR LE FONDEMENT DE LETTRES D'ATTRIBUTION

Monsieur M.S exploitait entre 1994 et 1995 une parcelle sise à Bamako, moyennant le versement d'une redevance annuelle à la mairie de la commune concernée. En 1996, il initie une procédure de convoitise afin d'acquérir en toute propriété la parcelle occupée temporairement parce que l'autorisation d'exploitation qui lui avait été accordée devrait être renouvelée chaque année. L'instruction de sa demande par les services domaniaux compétents, en l'occurrence l'Institut géographique du Mali, la Direction nationale de l'Urbanisme et de la Construction, la Direction nationale des Impôts, révéla que la parcelle convoitée fait partie d'un titre foncier de l'Etat créé depuis 1949 et aboutit à la création d'un nouveau titre foncier par distraction et morcellement du titre foncier mère. A la fin de la procédure de création du nouveau titre foncier, la Direction nationale des Impôts autorise le 16 décembre 1996 la cession au requérant, Monsieur M.S, de la parcelle qu'il convoitait, objet du nouveau titre foncier créé. L'acte administratif de cession de la parcelle convoitée, signé le 28 novembre 1997, soit une année après l'autorisation de cession, est annulé par la suite par la Cour suprême en 1999 pour excès de pouvoir et à la requête de deux autres citoyens prétendant être, eux aussi, des occupants nantis, chacun, d'une lettre d'attribution délivrée par le gouverneur du District de Bamako le 15 décembre 1997 alors qu'une circulaire du 21 novembre 1996 suspendait toute nouvelle attribution de parcelles. A propos de ces lettres d'attribution, il est argué qu'il s'agissait de la finalisation d'une procédure enclenchée le 23 octobre 1996.

Le nouveau titre foncier créé et cédé à Monsieur M.S. englobe les terrains revendiqués par les requérants. Toutefois, ce n'est qu'après

l'introduction d'un recours pour excès de pouvoir contre l'acte administratif de cession que la Direction nationale des Impôts s'aperçoit « subitement » que les droits de tiers auraient été méconnus par la procédure d'immatriculation et se remet en cause dans une correspondance adressée à monsieur M.S le 16 juin 1998. Or, la publicité donnée à la procédure d'immatriculation (bornage) était censée révéler leur existence avant la création même du nouveau titre foncier par diminution du titre mère. A défaut de demandes d'opposition ou d'inscription dans le délai institué par le Code Domanial et Foncier, les victimes de la procédure d'immatriculation ne peuvent agir après la création du titre foncier que par voie d'action personnelle en indemnité au regard de l'article 1145 ci-dessus cité.

Dans son arrêt d'annulation, la Cour suprême s'est surtout appuyée sur le fait que la Direction nationale des Impôts a reconnu que le titre foncier cédé sur sa décision empiète sur les parcelles occupées par des tiers, qu'elle a déclaré avoir donné son accord pour une superficie plus petite que celle du titre foncier créé et qu'elle s'est déclarée incompétente à résoudre à l'amiable le différend qu'elle-même a provoqué et entretenu.

La Direction nationale des Domaines et du Cadastre qui a hérité de la compétence de la Direction nationale des Impôts en matière domaniale et foncière a continué à entretenir la confusion lorsqu 'elle a demandé le 2 août 2000 à la Direction générale de la Gendarmerie de reprendre la copie du titre cédé aux fins de dépôt à la Conservation foncière de Bamako et qu'elle a proposé le 12 mai 2003 au ministre concerné de rétablir Monsieur M.S dans ses droits par l'édiction d'un nouvel acte administratif de cession.

Le prix du terrain dont la vente a été ainsi annulée n'a pas été reversé au réclamant au motif qu'il devait préalablement formuler une demande à cet effet.

Notons que l'acte administratif est un contrat administratif qui détermine les conditions et les modalités de la cession à titre onéreux d'un terrain du domaine privé immobilier de l'Etat à un particulier. Dans le cas d'espèce, le prix de la cession acquitté par Monsieur M.S s'élevait à quelques millions de francs CFA.

L'intervention du Médiateur de la République dans cette affaire n'a pas permis d'obtenir le rétablissement du réclamant dans ses droits. De

même la recommandation qu'il avait formulée quant au morcellement du titre foncier contesté au profit des trois prétendants ou l'expulsion de tous les occupants de la parcelle convoitée, immeuble relevant du domaine privé immobilier de l'Etat, et sa mise en vente aux enchères publiques, n'a pas été favorablement accueillie.

CONCLUSION

La législation domaniale et foncière en vigueur est de nature à garantir la transparence et la sécurité juridique nécessaires à la gestion des terrains urbains et ruraux. Son application connaît des insuffisances et des incohérences, notamment en ce qui concerne la portée du caractère définitif et inattaquable du titre foncier et l'effectivité de la publicité qui doit présider à son établissement. A présent, elle n'a ni empêché l'évolution spectaculaire des contentieux fonciers, ni favorisé leur dénouement rapide.

En conséquence, il serait utile de repenser toute la politique de gestion des terrains nus du domaine privé immobilier de l'Etat et des collectivités territoriales, en particulier le foncier urbain. Les avancées enregistrées sur le plan de la réglementation devraient être confortées par une volonté réelle et soutenue de développer des pratiques administratives claires et conformes à la lettre et à l'esprit des textes adoptés. Dans cette perspective, l'Etat pourrait, préalablement à toute cession aux communes, viabiliser les terrains nus de son domaine privé, dégager les parcelles et en fixer le prix d'acquisition en fonction du niveau de viabilisation. A long terme, il devrait être mis fin à la politique de financement des activités des communes au moyen des produits tirés de la cession de terrains nus mis à leur disposition par l'Etat.

A défaut, l'Etat ne devrait affecter à une commune une partie de son domaine privé immobilier sans viabilisation préalable et la commune bénéficiaire ne devrait pouvoir émettre des titres de concession urbaine ou rurale à usage d'habitation qu'après approbation par l'autorité affectataire du schéma de la viabilisation faite, de la liste des parcelles créées et de celle des bénéficiaires.

Le contrôle du respect du délai de mise en valeur des parcelles attribuées devrait être annuel et la mise en place des cadastres accélérée.

En milieu rural, l'institution, au niveau du village ou de la fraction, d'une commission administrative de gestion des terres (délimitation, distribution) et de règlement des conflits domaniaux et fonciers, la traduction et la vulgarisation des règles de droit relatives à la gestion de l'environnement (terres, eau, pâturages, forêts) pourraient contribuer à l'amélioration de la gestion de la question foncière du Mali. L'Etat devrait à cet égard faire de la gestion des conflits communautaires liés à l'exploitation des ressources l'un des axes prioritaires de sa politique de développement local, en coopération avec les collectivités décentralisées.

LA JUSTICE TRANSITIONNELLE AU MALI À TRAVERS LA COMMISSION VÉRITÉ, JUSTICE ET RÉCONCILIATION

Par Oumar KONE, Docteur en droit de l'Université de Strasbourg, Maître-assistant à la Faculté de droit privé à l'Université de Bamako, Mali.

La fragilité de certains pays conduit très souvent à des dérives de la démocratie ou à de véritables reflux démocratiques, accompagnés de violations graves des droits de l'Homme. Ainsi, ces périodes de crise peuvent engendrer une déstabilisation politique, mais également, un éclatement du tissu social avec, souvent, une remise en cause du lien national. Dès lors, se pose la question de savoir, comment pallier une telle situation de vide institutionnel et juridique ?

Une des solutions trouvées dans la plupart des pays qui y ont été confrontés, a été la mise en place d'un mécanisme de transition, justice, vérité et réconciliation. Ce mécanisme ayant pour objectif principal, la réinstauration d'une paix durable et d'une gouvernance apaisée en se donnant les moyens de parvenir à l'établissement des faits et des vérités par le dialogue national. La mise en œuvre d'un tel mécanisme de transition se manifeste par la création de commission, vérité, justice et réconciliation qui a une valeur certaine, étant considérée comme un outil de transition post-conflit.

En effet, depuis les années 2010, la démocratie malienne a été mise à rude épreuve par les rébellions au nord. Durant les années qui suivent, une crise sans précédent va ébranler tout le nord et une partie du centre du Mali, mettant en cause son intégrité territoriale. Si au départ, la rébellion revendiquait une certaine autonomie, voire une autodétermination, cette lutte va rapidement se radicaliser avec le soutien incommensurable des islamistes qui ont infiltré le nord du pays à la faveur du chaos qui y régnait depuis l'affaiblissement du pouvoir central.

Profitant de cette situation, le coup d'envoi de la lutte armée des rebelles du Mouvement National de libération de l'Azawad (MNLA) sera donné le 17 janvier 2012 avec l'attaque des positions de l'armée malienne et la prise de la ville d'Aguelhock. Il s'ensuit le renversement

du régime démocratique en place par les militaires le 22 mars 2012. Pis, le 6 avril 2012, de façon unilatérale, les rebelles Touaregs du MNLA, soutenus par le groupe islamiste Ansar Dine dans les villes les plus importantes au Nord du Mali qui étaient sous contrôle des rebelles, proclament l'indépendance de l'Azawad. Selon eux, cette « nouvelle » entité sera régie par la Charia. Dès lors, la destruction des mausolées et des lieux saints de l'islam à Tombouctou a été ordonnée par les islamistes tandis que les voleurs sont condamnés à l'amputation de la main et du pied et l'adultère à la mort par lapidation[87].

Ainsi, face à la détérioration grave de la situation, le Président de la transition, Dioncounda TRAORE (12 août 2012-4 septembre 2013) [----] sollicite l'intervention armée de l'ancienne puissance coloniale, la France. Celle-ci intervient alors dans le cadre d'une opération baptisée « Serval » et le 1er juillet 2013, la mission de l'ONU pour la stabilisation du Mali fut installée.

Cependant, les causes de la crise malienne étant profondément enracinées dans le tissu social, fragilisé par la mauvaise gouvernance avec son corollaire d'injustice sociale et d'exclusion voire de difficultés d'accès aux services sociaux de base, cette crise renferme à bien des égards, les germes d'une refondation de la gouvernance du pays, porteuse de stabilité, de cohésion sociale, d'équilibre entre les communautés et les territoires. C'est pourquoi, l'Accord pour la paix, issu du processus d'Alger a vu le jour. Avec cet accord, le pays devrait se mettre au travail tendant vers la stabilité et la paix dans la recherche de vérité, mais aussi du pardon national. Pour ainsi matérialiser ce mécanisme, la création d'une justice transitionnelle est annoncée.

D'abord, le Préambule de cet Accord pour la Paix et la Réconciliation au Mali signé les 15 mai et 20 juin 2015 énonce le principe de la stabilité et de la paix en ces termes : « déterminés à éliminer définitivement les causes profondes de la situation actuelle et à promouvoir une véritable réconciliation nationale fondée sur une réappropriation de l'Histoire à travers une unité nationale respectueuse de la diversité humaine caractéristique de la Nation malienne ». Ensuite, l'article 46 de l'Accord prévoit « la mise en place de mécanismes de justice

87 A noter que les groupes islamistes armés dans le nord et le centre du Mali ont exécuté de nombreuses personnes et imposent de plus en plus de restrictions à la vie dans les villages. Le gouvernement malien a été généralement incapable de protéger les civils vulnérables du nord et du centre du pays. De leur côté, les forces de sécurité ont exécuté sommairement au moins 10 islamistes présumés et en ont torturé beaucoup d'autres lors d'opérations antiterroristes en 2016. Voir HUMAN RIGHTS WATCH I FEVRIER 2017, LE CONFLIT ARME AU MALI ET SES CONSEQUENCES.

transitionnelle, notamment par l'opérationnalisation de la Commission Vérité, Justice et Réconciliation, dénommée « CVJR ».C'est dans ce cadre que la Commission Vérité, Justice et Réconciliation (CVJR) a été créée par Ordonnance n°2014-003/P-RM du 15 janvier 2014. Cette ordonnance a été modifiée par l'Ordonnance n°2019-023/P-RM du 27 septembre 2019 prorogeant la durée de la CVJR jusqu'au 31 décembre 2021 et étendant la couverture de la période de 1960 à 2019[88]. Elle est complétée par le Décret n°2014-0013/P-RM du 15 janvier 2014, modifié, par le Décret n°2015-0884/P-RM du 31 décembre 2015 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de la Commission. La CVJR devrait faire la lumière sur les violations graves des droits de l'Homme en vue de répertorier les potentielles victimes et de pourvoir éventuellement à leur indemnisation.

D'ores et déjà, il importe ici d'analyser la notion de justice transitionnelle avec ses missions (I) avant d'examiner sa finalité de restauratrice de démocratie ou palliatif de l'absence de justice (II).

I. LA NOTION ET LES MISSIONS DE LA JUSTICE TRANSITIONNELLE À TRAVERS LA COMMISSION VÉRITÉ, JUSTICE ET RÉCONCILIATION

De prime abord, la notion de justice transitionnelle peut paraître banale. Cependant, une analyse approfondie du concept la rend plus complexe. C'est pourquoi, il urge d'examiner la notion de justice transitionnelle (A) avant d'analyser son rôle et ses missions (B).

A. LA NOTION DE JUSTICE TRANSITIONNELLE

Le concept de justice transitionnelle a été explicité dans un rapport du Secrétaire Général de l'ONU qui le définit comme un « idéal de responsabilité et d'impartialité dans la protection et la justification des droits, de prévention et de sanctions des torts. La justice implique une considération pour les droits des accusés, pour les intérêts des victimes et pour le bien-être de la société dans son ensemble … »[89]. Même si théoriquement cette définition prend en compte tous les aspects d'une justice équitable, il n'en demeure pas moins que dans la pratique, il y

88 Ordonnance n°2019-023/P-RM du 27 septembre 2019 portant modification de l'Ordonnance n°2019-003/P-RM du 15 janvier 2014 portant création de la Commission, Vérité, Justice et Réconciliation, voir les articles 1er et 3 nouveaux.

89 http://www.jpu.org/splz-f/unga07/law.pdf

a plus de considération pour les accusés que les victimes. Au demeurant, les accusés sont souvent excusés pour des raisons diverses alors même que certaines victimes le resteront durant toute leur vie qu'importe les droits à réparation. Ainsi, les sentiments d'impunité peuvent être révélés.

La Justice Transitionnelle est également définie comme un processus qui se veut le pont entre la justice punitive traditionnelle et le politique. Sous cet angle, son objectif principal est de cicatriser les meurtrissures du tissu social par l'apaisement des tensions au sein du corps social, la réconciliation et le pardon dans les Etats dits en transition. Au-delà, un accent particulier doit être mis sur le droit à la réparation des victimes. En effet, l'octroi d'un soutien aux victimes de violations de droits humains pourrait être mis à profit pour pallier les préjudices matériels et moraux subis par celles-ci. Aussi, la réparation pourrait avoir une visée large en intégrant par exemple l'acceptation sociale en prenant la forme d'une publicisation de la vérité et des excuses[90]. C'est en ces termes que le Président Ibrahim Boubacar KEITA disait à l'occasion du Nouvel An 2018 que : « la paix ne se maintiendra et ne se fortifiera que si se renforce aussi l'entente nationale ; il nous faut enfin, puiser en nous-mêmes la force de forger les compromis qui feront taire les discordes et apaiseront l'agitation ». La finalité d'une entente nationale, si elle est acceptée, est la recherche d'une paix durable s'inscrivant ainsi dans le cadre de la justice transitionnelle.

Par ailleurs, pour certains, la Justice Transitionnelle doit être analysée comme un champ d'étude dont la finalité est d'écrire, d'analyser et de prévoir la mise en œuvre et l'effet de diverses stratégies de justice et de redressement institutionnel pour les crimes commis dans le passé[91].

C'est la raison pour laquelle, la notion de justice transitionnelle est discutée tant dans ses fondements que dans sa pertinence, de sorte qu'il n'est pas aisé de s'accorder sur une définition unanimement acceptée. Ne s'agirait-il pas d'un outil sémantique sans véritable contenu, d'un gadget politique utilisé notamment par les organisations internationales à des fins de légitimation du déploiement de leurs actions en faveur de la restauration de la démocratie[92] ?

90 Lisa MAGARELL, Réparations for Massive or Widespread human Rigths Violations : Sorting out Claims for Reparations and the Struggle for social Justice, 2003, 22 Windsor YB Acces Just 8[5], p. 91.

91 RONDEAU D, 2016, « Justice centrée sur la faute ou justice centrée sur les victimes ? Le dilemme des commissions de vérité et de réconciliation », revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale, vol. 18, n°1, p. 1.

92 HOURQUEBIE F, professeur de droit public à l'Université des sciences sociales de Toulouse, « La notion de justice transitionnelle a-t-elle un sens ?» p.3 in www.droitconstitutionnel.org/congresParis. [Consulté le 7novembre 2008].

Néanmoins, partant de cette complexité définitionnelle, l'on peut retenir que la Justice Transitionnelle est un ensemble de mécanismes et de processus à la fois judiciaire et extra-judiciaire, visant à aider une société qui sort d'une dictature ou d'un conflit à faire face à son passé et à restaurer l'Etat de droit. En d'autres termes, il s'agit d'un processus de réparation juridique et un processus thérapeutique à l'échelle nationale. En effet, lorsque les troubles comme les guerres civiles, les coups d'Etat viennent déstabiliser l'Etat, le retour de la paix est synonyme de reconstruction. C'est pourquoi, le besoin de justice devient ainsi une nécessité quasi absolue surtout dans un Etat démocratique qui doit montrer sa capacité à affronter le passé pour construire une société apaisée.

Ainsi, pour mettre en œuvre une telle justice, à défaut d'un tribunal spécial de quelque forme que ce soit, les Etats ont souvent recours à ce qu'on appelle les Commissions Vérité, Justice et Réconciliation. Tel est l'exemple sud-africain, rwandais, togolais et le cas malien qui nous intéresse.

Au Mali, les événements de mars 2012 ont non seulement déstabilisé les fondements de la démocratie, mais aussi le pays a failli perdre son intégrité territoriale en raison des revendications indépendantistes.

L'ordre constitutionnel ayant été rétabli après les élections de 2013, une Commission Vérité, Justice et Réconciliation (CVJR) a été mise en place. Cette CVJR, en œuvrant pour la reconnaissance des violations des droits de l'Homme et l'intégration des souffrances des victimes à la mémoire nationale, vise la réconciliation entre les citoyens eux-mêmes et entre ceux-ci et les institutions. A long terme, si la mission qui lui est confiée est menée à bien, elle pourrait renforcer la démocratie.

B. LE RÔLE ET LES MISSIONS DE LA COMMISSION VÉRITÉ, JUSTICE ET RÉCONCILIATION

D'une manière générale, « les principaux objectifs de la justice transitionnelle sont essentiellement de deux ordres : d'abord, amorcer un processus de réconciliation entre les parties au conflit et les populations touchées par la mise en place de mécanismes de reddition de comptes et de reconnaissance ; ensuite, afin d'éviter un retour des violences, d'assurer une paix durable. En ce sens, la responsabilité

judiciaire, comme non judiciaire, peut favoriser la réconciliation des sociétés post-conflit »[93].

Ainsi, la justice transitionnelle est mise en œuvre à travers quatre mécanismes fondamentaux. Il s'agit respectivement des procès, la recherche de la vérité, les réparations et les réformes institutionnelles. Ces mécanismes sont indissociables et interdépendants les uns des autres, car ils correspondent à des droits fondamentaux de l'Homme reconnus par les Nations unies et les instruments juridiques sous régionaux.

Ces droits fondamentaux de l'Homme se caractérisent par :

- le droit à la justice et à un recours effectif ;
- le droit à la vérité ;
- le droit à la réparation et ;
- le droit aux garanties de non-répétition.

Dans une telle hypothèse, les Commissions vérité, justice et réconciliation sont des instances provisoires créées afin d'établir une « vérité » sur les principales violations des droits de l'Homme. Ainsi, elles examinent seulement les événements passés, enquêtent sur les types d'abus commis sur une période de temps définie plutôt que sur un événement en particulier. Elles constituent à ce titre des organes temporaires finissant leurs travaux par la présentation d'un rapport contenant des conclusions et des recommandations[94]. Elles ont également vocation à planifier les réparations à octroyer aux victimes et dans certaines mesures à appuyer une politique de poursuite judiciaire. En ce sens, elles peuvent transmettre leurs conclusions aux tribunaux en octroyant des amnisties[95]. C'est dans cet ordre d'idée que la Loi n°2012-020 du 18 mai 2012 portant amnistie des faits survenus lors de la mutinerie ayant abouti à la démission du Président de la République malien a amnistié un certain nombre d'infractions, ne couvrant que la période du 21 mars 2012 au 12 avril 2012.

93 Nour Benghellab, « Des mythes aux réalités de la justice transitionnelle », Catharsis thérapeutique, (re)constructions nationales et légitimation politique ; From Myths to the Realities of Transitional Justice. Therapeutic Catharsis, Nation (Re) Building and Political Legitimation

94 Voir en ce sens, Priscilla B. HAYNER, *Unspeakable Truths* : Facing the Challenge of Truth Commissions, New York, Routledge, 2002, p.20.

95 Sandrine LEFRANC, « Les commissions de vérité : une alternative au droit ? », revue internationale interdisciplinaire, Droit et Cultures, n°56/2008-2, droit étatique en négociations, p. 2.

Elles constituent d'une part, une alternative au droit pénal classique trop rigide pour apporter des réponses aux dilemmes de l'après-violence politique. D'autre part, elles complètent les outils du droit avec lesquels elles cohabitent, étant considérées comme la moins mauvaise manière possible pour une société de sortir d'un conflit. Il s'agit donc de pacifier un rapport social à un passé violent.

Pour ce qui est du cas malien, la CVJR est chargée d'enquêter sur les cas de violations graves des droits de l'Homme, spécifiquement commises à l'égard des femmes et des enfants ; d'enquêter sur les atteintes à la mémoire individuelle ou collective et au patrimoine culturel ; d'établir la vérité sur ces violations en créant les conditions de retour et de réinsertion sociale des personnes réfugiées et déplacées en favorisant le dialogue intra et intercommunautaire afin de promouvoir le respect de l'Etat de droit, des valeurs républicaines, démocratiques et socioculturelles[96]

Les travaux de la Commission couvrent à cet effet la période de 1960 à 2019 tel qu'il ressort de l'article 3 nouveau de l'Ordonnance de 2019 précitée, le mandat de la CVJR ayant été prorogé jusqu'en décembre 2021. En effet, cette période de couverture relativement longue, 06 ans pour enquêter sur des actes de plus de 59 ans semble insignifiants.

Même si au regard de ses missions, l'approche de la commission se concentre sur les témoignages des victimes survivantes et de leurs proches afin de constituer une véritable histoire, il n'en demeure pas moins que 06 ans paraissent relativement courts pour mener et cerner toutes les atteintes aux droits de l'Homme commis. Elle est donc tournée, semble-t-il vers une guérison et la prise en compte des besoins des victimes. Mais au regard de la crise multiforme et multidimensionnelle qu'a connue le Mali, cette commission a-t-elle des chances de servir à quelque chose quand on sait que les graves violations des droits de l'Homme ont été commises courant janvier 2012 et janvier 2013 par des auteurs venus au nom d'une certaine idéologie qui ne répondait aucunement à un conflit classique ? La Commission a-t-elle les moyens suffisants pour faire face à cette mission dont le but ultime est de cicatriser les plaies issues de ce conflit et d'y procéder à la réparation des victimes potentielles ?

96 Article 2 alinéa 2 de l'Ordonnance n°2014-003/P-RM du 15 janvier 2014 portant création de la commission vérité, justice et réconciliation.

Il est important de souligner que, en principe, une CVJR a des chances de remplir ses missions ou son mandat si elle répond aux conditions d'une culture juridique de responsabilité et d'impunité. Mais, tel ne semble pas être le cas malien. En effet, aux termes de l'article 2 de l'Ordonnance de 2014 précitée, il semble que la CVJR a pour finalité la réconciliation, celle-ci reposant sur la reconnaissance de l'injustice à l'égard des victimes. Ainsi, tel qu'il ressort de loi de création de la CVJR, elle a pour « mission de contribuer à l'instauration d'une paix durable à travers la recherche de la vérité, la réconciliation et la consolidation de l'unité nationale à travers des valeurs républicaines ». Ceci implique, une conception expérientielle de la vérité mise au service de la guérison et de la réconciliation. Pour ce faire, la CVJR aura la chance de réconcilier si seulement elle favorise l'expression de la vérité, celle-ci étant par nature, un organisme non judiciaire. D'ores et déjà, elle a commencé ses audiences publiques le 8 décembre 2019 où nombre de témoins et victimes se sont exprimés. En tout état de cause, à la fin des travaux, la commission doit produire un rapport final contenant des recommandations. Ce rapport sera remis au Président de la République, au Premier ministre et au Président de l'Assemblée Nationale[97]. Mais pourquoi pas à l'autorité judiciaire ? A l'évidence, elle a pour finalité de pallier l'absence de justice.

II. LA COMMISSION VÉRITÉ, JUSTICE ET RÉCONCILIATION : UN REMÈDE À L'ABSENCE DE JUSTICE PÉNALE

L'instauration d'une justice transitionnelle comme la CVJR n'est pas exclusive de toute poursuite de l'activité des institutions judiciaires. Cette situation s'explique par le fait qu'en un moment donné, la justice institutionnelle a été incapable de poursuivre parce que, comme le disait Mark FREEMAN, « la majorité des membres de la police, des procureurs ou des juges peuvent être affaiblis ou corrompus qu'ils se retrouvent dans l'incapacité de revendiquer les droits juridiques des victimes »[98]. En effet, au regard de l'ampleur et de la gravité des atteintes commises en 2012, il était certain que la justice malienne ne pouvait rien changer. Ceci en raison d'une justice en manque de

97 Article 16 alinéa 2 du Décret n°2015-0884/P-RM du 31 décembre 2015 fixant l'organisation et les modalités de fonctionnement de la CVJR.

98 M. FREEMAN, « Transitional Justice and Civil society », Südosteuropa Gesellschat e. V. 2007, p. 62-71, in Mariangela TOBBIA, « La mémoire collective aux temps de la justice transitionnelle », thèse en philosophie soutenue auprès de l'Université de Montréal, Août 2016, p. 11.

moyens humains et matériels, mais également en raison d'un conflit asymétrique et surtout idéologique. L'idéologie ventilée par les acteurs était de nature à anéantir toute idée de justice.

C'est pourquoi, afin de normaliser cette impasse judiciaire, une des solutions est la déconstruction de l'impunité. Cela implique le rétablissement de la vérité par la dénonciation des violations graves et des atteintes aux droits de l'Homme. Même si ce travail semblerait être celui des journalistes et des historiens, il n'en demeure pas moins que l'instauration d'une justice transitionnelle soit une solution. Nul doute, la lutte contre les violations et atteintes graves aux droits de l'Homme, comme celles commises entre 2012 et 2013 au Mali, nécessite la condamnation des auteurs. Mais une condamnation, dans pareille situation, intervient dans la plupart des cas, par une action complémentaire des juridictions nationales voire internationales[99]. Cependant, force est de constater que la lutte contre l'impunité dans un tel cas de figure va au-delà des procès pénaux individualisés.

Ainsi, l'idéal serait de déconstruire le système de violence dans son intégralité. Cela implique de savoir la ou les sources de cette idéologie et le processus de fabrication des tortionnaires ou des bourreaux.

Dès lors, la CVJR apparaît comme un outil de déconstruction de système et de palliatif de l'absence de justice pénale (A). Aussi, elle aura l'avantage d'apaiser les victimes par une prise en charge médico-psychologique, sociale et d'avoir réparation des préjudices subis selon les conditions définies par la loi (B).

A. LA COMMISSION VÉRITÉ, JUSTICE ET RÉCONCILIATION : UN OUTIL DE DÉCONSTRUCTION DE SYSTÈME ET DE PALLIATIF DE L'ABSENCE DE JUSTICE PÉNALE

L'article 2 de l'Ordonnance n°2014-003/P-RM du 15 janvier 2014 ci-dessus citée dispose que la CVJR a pour mission, « l'instauration d'une paix durable à travers la recherche de la vérité, la réconciliation et la consolidation de l'unité nationale (…) ». A cet effet, elle doit enquêter et établir la vérité sur des cas de violations et des atteintes graves aux

99 Déjà, le 27 sptembre 2016, Ahmad al-Faqi al-Mahdi, djihadiste Touareg présumé responsable de la destruction des mausolées de Tombouctou, a été condamné à une peine de 9 ans d'emprisonnement. Il est le premier djihadiste à comparaître devant la Cour. En outre, la chambre ordonne des réparations individuelles, collectives et symboliques pour la communauté de Tombouctou, reconnaît que la destruction des bâtiments protégés a causé de la souffrance aux personnes à travers le Mali et la communauté internationale et estime M. Mahdi responsable pour les réparations à 2,7 millions d'euros, a déclaré le juge Raul Cano Pangalangan dans la lecture de son ordonnance

droits de l'Homme, en situer les responsabilités et proposer des mesures de réparation ou de restauration. Elle doit être également en mesure de favoriser le dialogue intracommunautaire et promouvoir auprès des communautés « le respect de l'Etat de droit, des valeurs républicaines, démocratiques, socioculturelles et du droit à la différence ».

Ainsi, au regard de ce qui vient d'être exposé, l'objectif recherché et confié à la CVJR a pour finalité, la recherche de la vérité sur les faits en situant les responsabilités et la demande de pardon les uns des autres. Dans l'optique de ce pardon, la Loi n°2019-042 du 24 juillet 2019 portant loi d'entente nationale est adoptée. Elle vise, aux termes de son article 2, à « concrétiser la politique de la restauration de la paix et de la réconciliation nationale (…) ». Elle a donc pour objet, l'exonération des poursuites pénales engagées contre les personnes ayant commis ou ayant été complices des faits qualifiés ou susceptibles d'être qualifiés de crimes ou de délits ; l'adoption de mesures de reconnaissance et de réparation en faveur des victimes et l'adoption d'un programme de réinsertion des personnes qui ont été victimes collatérales des événements de mars 2012.

Cependant, dans le cas d'espèce, où peut-on vraisemblablement situer les responsabilités des faits survenus au Mali en 2012 et 2013 ? Pouvons-nous recourir à la théorie civiliste de l'équivalence des conditions ou de la causalité adéquate ?

Il est très difficile d'apporter des réponses satisfaisantes à ces interrogations. En effet, même si les enquêtes doivent couvrir la période de 1960 à 2019, il n'en demeure pas moins, sauf erreur d'appréciation, de comparer les rebellions des années 1960, 1990 et 2006 au conflit asymétrique et idéologique qui a secoué le Mali entre 2012 et 2013 même s'il a commencé par une simple insurrection militaire.

Pardonnez les auteurs des rebellions de ces années-là est compréhensible tant sur le plan juridique que sur le plan social pour la consolidation d'une paix durable et le renforcement des valeurs démocratiques du Mali. D'ailleurs, les présumés auteurs de ces rebellions ont déjà été quasiment identifiés et pardonnés. Ce qui a même permis l'intégration des présumés auteurs dans le tissu social ou dans la fonction publique. La flamme de la paix en 1994 est l'un des symboles illustratifs.

Alors, qu'en est-il des auteurs des violations et atteintes graves aux droits de l'Homme de 2012 à 2013 ? Cette crise concerne-t-il le Mali seulement ?

Là encore, que des interrogations sans pouvoir donner de réponses vraisemblables. Car, simplement dans ces conditions, l'on ne peut que rechercher les responsabilités en recourant certainement à la théorie de l'équivalence des conditions en prenant en compte tous les faits qui ont concouru à la crise, notamment aux événements de mars 2012.

En retenant une telle hypothèse, les auteurs des violations et atteintes graves aux droits de l'Homme, survenues lors de la mutinerie ayant abouti au départ du Président de la République en 2012 ont été pardonnés par une loi d'amnistie. C'est la Loi du 18 mai 2012 précitée.

En conséquence, l'on peut d'ores et déjà estimer que la déconstruction du système a commencé par l'adoption de la loi d'entente nationale du 24 juillet 2019 précitée qui exonère les poursuites pénales contre les personnes ayant commis des crimes ou des délits ; l'adoption de mesures d'apaisement du climat social avec réparation des victimes ; le rapatriement des réfugiés et du retour des déplacés internes ainsi que la réinsertion ou la réintégration des ex-combattants.

Ces mesures de déconstruction du système politico-sécuritaire et judicaire a permis, à travers la loi d'entente nationale précitée et la mise en œuvre de l'Accord issu du processus d'Alger, à la mise en place de la CVJR ainsi que l'adoption d'une loi d'amnistie. L'Etat n'étant pas en mesure de faire fonctionner la justice et d'y procéder à des enquêtes judiciaires et d'y tenir des procès pénaux équitables qui devraient aboutir à identifier les auteurs et à les condamner, cette carence est palliée par la CVJR. La CVJR doit donc proposer une sorte de leçon d'histoire sous forme de verdict judiciaire de substitution concernant le sort des victimes. Pour ce faire, elle doit établir un enchaînement vraisemblable des faits avec comme conséquence d'éclairer les autorités et la population de ce qu'il est advenu aux morts et aux disparus pour permettre à leurs proches de faire leur deuil. La CVJR est une justice qui ne sanctionne pas, mais doit établir et dire la vérité et procéder à la réparation des dommages subis par les victimes. Dans ce processus, elle tentera de réconcilier les différents acteurs. C'est pourquoi, l'Etat pourvoyeur de justice est désinvesti en laissant place à des acteurs non gouvernementaux pour instruire les dossiers. Les

victimes sont à ce titre des figures centrales, ce qu'elles ne sont pas dans le droit pénal ordinaire.

Ainsi, la loi d'amnistie adoptée au profit des présumés auteurs et complices peut être analysée comme la concrétisation de l'impuissance des pouvoirs en place et la non fonctionnalité de la justice. L'état du système judiciaire est donc une cause du silence du droit.

En tout cas, la fonction première de la CVJR étant d'enquêter rigoureusement sur les violations des droits humains et de produire un rapport situant les responsabilités de l'Etat, des institutions et des personnes impliquées, c'est de cette manière que la responsabilité, les droits humains et la règle de droit sont les mieux servis. En tout état de cause, le mandat d'une commission vérité doit être large et aller au-delà des violations des droits humains qui peuvent constituer des crimes au regard du droit national ou international[100]. La commission doit pouvoir, notamment enquêter sur tous les cas de violations et d'atteintes aux droits humains, commises dans le passé aussi bien par les forces gouvernementales que par les acteurs non-étatiques. Les enquêtes doivent concerner à la fois les violations des droits civils et politiques et les violations des droits économiques, sociaux et culturels[101].

C'est pourquoi, selon le premier responsable de la CVJR, de janvier 2017 au 30 novembre 2018, 10.300 victimes ont fait leurs dépositions. Ces dépositions se poursuivent aussi bien que l'instruction des dossiers pour réparation des dommages subis. Les audiences publiques ont débuté le 8 décembre 2019. Elles constituent un espace de reconnaissance publique de la souffrance des victimes pour qu'elles retrouvent leur dignité. Elles visent à ouvrir un dialogue public centré sur les victimes afin que les violations graves des droits humains ne se reproduisent plus. Les victimes partageront les violations qu'elles ont subies, leurs conséquences ainsi que leur vision d'un Mali pacifié et réconcilié.

B. LA COMMISSION VÉRITÉ, JUSTICE ET RÉCONCILIATION : UNE JUSTICE RÉPARATRICE DES VICTIMES

Aux termes du 3e tiret de l'article 2 de l'ordonnance du 15 janvier 2014 créant la CVJR, la CVJR est chargée de « situer les responsabilités et proposer des mesures de réparation ou de restauration ». Ainsi,

100 https://www.amnesty.org/download/Documents/68000/pol300092007fr.pdf
101 https://www.amnesty.org/download/Documents/68000/pol300092007fr.pdf

l'article 9-3 du Décret n°2014-0013/P-RM du 15 janvier 2014 portant organisation et modalités de fonctionnement de la CVJR prévoit qu'elle est constituée de sept groupes dont le groupe de travail chargé de la réparation des préjudices corporels, moraux et matériels et notamment ceux commis sur le patrimoine culturel.

Un droit de reconnaissance des victimes s'avère alors nécessaire et son application pratique se matérialise à travers le droit d'une compensation pour les victimes d'abus de droits humains. Cette compensation apparaît comme une sorte de réponse et une sorte de promotion de toute possibilité de paix, de réconciliation et de démocratie. Sous cet angle, la CVJR peut être regardée comme un outil utilisant à la fois l'héritage du passé dans le but de construire une paix durable[102]. Elle met un accent particulier sur la victime et le tort qui lui a été causé plutôt que sur les droits juridiques de la société. Sa finalité est ici plus éthique que juridique[103] dans le but d'établir un équilibre rompu dans la communauté qui se trouve ébranlée par les violations des droits humains.

Ainsi, tout au long du processus, une commission vérité doit s'informer auprès des victimes des formes de réparation qu'elles considèrent nécessaires pour reconstruire leur vie. Outre les mesures de réadaptation, d'indemnisation et de satisfaction, la commission doit recommander une large gamme d'autres réparations pour les victimes[104]. Au nombre de celles-ci figurent des mesures visant à empêcher la répétition des violations commises dans le passé, telles que la réforme de certaines lois, procédures administratives et pratiques, le renforcement du système judiciaire et la promotion de l'éducation aux droits humains. Aucune recommandation émise en matière de réparation ne doit être considérée comme pouvant se substituer à la traduction en justice des personnes responsables de violations des droits humains, ni empêcher les victimes de chercher également à obtenir des tribunaux une indemnisation[105].

Mais paradoxalement, la CVJR enquêtant sur les violations des droits humains de 1960 à 2019 pour situer les responsabilités et proposer

102 Mariangela TOBBIA, « La mémoire collective aux temps de la justice transitionnelle », thèse en philosophie soutenue auprès de l'Université de Montréal, Août 2016, p. 13.
103 Dany RONDEAU, « Justice centrée sur la faute ou justice centrée sur les victimes ? Le dilemme des commissions de vérité et de réconciliation », revue internationale d'éthique sociétale et gouvernementale, vol. 18, n°1, 2016, p. 12.
104 https://www.amnesty.org/download/Documents/68000/pol300092007fr.pdf
105 https://www.amnesty.org/download/Documents/68000/pol300092007fr.pdf

des mesures de réparation, l'indemnisation ne concerne *a priori* que les victimes de la rébellion du 17 janvier 2012 au mouvement insurrectionnel du 22 mars 2012 tel qu'il ressort de la Loi n°2012-025 du 12 juillet 2012.

Quel sort pour les victimes de 1960 au 17 janvier 2012 ? Se contenteront-elles d'un simple pardon ? Toute identification de responsabilité des années 1960 à 2019 ne va-t-il pas réveiller les vieux démons ?

N'ayant pas de réponse immédiate à cette interrogation, il est souhaitable, une fois les responsabilités situées et les victimes identifiées, que l'Etat s'engage à prendre des mesures pour réparer les dommages subis et à promouvoir le dialogue social. Le pardon étant une condition indispensable pour la reconstruction d'une nouvelle nation malienne, cette mesure ne doit pas être occultée. S'il y a lieu, qu'il soit organisé dans chaque Région, une journée nationale consacrée au pardon entre les communautés voire entre les populations afin que s'installe une paix durable telle est le sens de la loi d'entente nationale précitée. Cependant, l'on pourrait reprocher à cette loi d'entente nationale d'être discriminatoire dans la mesure où elle prévoit à son article 3 qu'elle s'applique seulement aux faits de crimes ou délits commis dans le cadre des événements liés à la crise de mars 2012. Or, au regard de la situation sécuritaire, sociale et de revendication d'indépendance déguisée en réclamation d'un Etat fédéral, toute loi à connotation régionaliste doit être proscrite.

En tout état de cause les mesures adoptées ou recommandées auront pour avantage, dans un pays post-conflit, une justice transitionnelle comme la CVJR qui se fixerait pour but tout à la fois :

- de restaurer la dignité des victimes ;
- d'instaurer la confiance entre les groupes antagonistes ;
- de favoriser les changements institutionnels nécessaires à une nouvelle relation au sein de la population permettant l'établissement d'un Etat de droit sans pour autant avaliser les pratiques d'impunité totale ou partielle.

Chercher à établir les responsabilités des violations et atteintes graves aux droits de l'Homme sans chercher à savoir les vraies causes de la rébellion ne serait qu'un travail inachevé.

Il est vrai que les mécanismes de recherche de la vérité et de réparation intégrale en faveur des victimes sont à même d'atténuer les sentiments de méfiance envers l'Etat d'une société subissant encore la violence politique et l'emprise de groupes armés illégaux. La mesure est ambitieuse, tant du point de vue juridique que du point de vue des droits de l'Homme. Désarmement des groupes armés, coopération internationale, réparations matérielles et symboliques, individuelles et collectives : tout cela est garanti. Pourtant, la montagne risque d'accoucher d'une souris en raison du délai de trois ans accordés à la CVJR, de l'immaturité démocratique du pays et de la persistance de la criminalité. Aussi, il est constant que depuis sa création à nos jours, son efficience et son efficacité à rendre justice ne sont pas démontrées.

Une des finalités de la politique de justice transitionnelle est de mettre en place des garanties de non répétition des violations graves des droits de l'Homme et du droit international humanitaire commises dans le passé[106]. Réformer les institutions qui ont commis les violations ou qui n'ont pas joué leur rôle institutionnel pour les empêcher est souvent primordial pour atteindre ce but. A la lumière de l'impunité qui profite aux responsables des violations des droits de l'Homme et du droit international humanitaire, et de la répétition des crimes commis, la réforme du secteur de la justice et de la sécurité est cruciale. En matière de répression et de prévention des crimes internationaux, le Mali a signé et ratifié la plupart des conventions internationales y afférentes.

En définitive, si la CVJR apparaît comme une voie vers la réconciliation et la paix, vers l'instauration de la confiance entre les populations maliennes, la connaissance de la vérité et l'identification des responsabilités doivent être une opportunité. C'est la raison pour laquelle, une fois restaurées la dignité et la responsabilité, chacun doit se retrouver dans un projet social commun pour sortir de l'impasse afin de construire une nouvelle possibilité de revivre ensemble.

En tout état de cause, il est admis que le succès d'une CVJR repose quasiment sur la perception que le public, les victimes et les acteurs du conflit en ont. En l'espèce, la perception qu'ont les citoyens de la CVJR-Mali, va-t-elle jouer pleinement son rôle de réconciliation et de réparation?

106 Voir Rapport de l'ONU sur la RDC entre 1993-2003 « option justice transitionnelle », in https://www.ohchr.org/Documents/Countries/CD/Fiche8_Justice_transitionnelle_FINAL.pdf, consulté le 10 janvier 2019.

CONCLUSION GÉNÉRALE

A la lumière des thèmes traités, apparaissent un certain nombre de sujets importants. Dans le processus de médiation, les médiateurs sont des personnages qui constituent les maillons essentiels. Ils interviennent à des moments précis, en aval et en amont des conflits, sur tout le long du processus de leur règlement. Les différents mécanismes de gestion des conflits répertoriés dans cette revue montrent l'existence de ressources diversifiées. Nous avons les médiateurs traditionnels qui existent presque dans toutes les communautés, et cela est encore d'actualité au Mali, et les médiateurs institutionnels représentés par l'Ombudsman.

A travers l'étude sur le Buwatun, Il nous a été possible de noter que chez les buwa, le rôle de médiateur est dévolu à des castes dites «ŋuma'ara» (griots, forgerons, sowini). Ces castes ont de par la tradition, toute immunité en temps de paix ou de conflit pour parlementer avec ou entre des communautés en conflits .Ils interviennent autant dans les conflits de groupes que dans les litiges entre particuliers.

Les Médiateurs institutionnels, dans leur diversité, connaissent une croissance qui ne peut s'expliquer que par l'existence de besoins nouveaux ou du moins, négligés jusqu'ici. La nécessité de créer un Médiateur institutionnel témoigne de la bonne volonté des gouvernements et de leurs soucis de promouvoir et de protéger les droits de l'Homme. Le Médiateur de la République, comme la plupart des Ombudsmans, se situe à la croisée des chemins, entre le citoyen, le fonctionnaire et l'Etat. En effet, l'une des missions essentielles du Médiateur de la République est de promouvoir à travers diverses formes de son action, une administration accessible, entretenant des relations confiantes avec les usagers, une administration répondant aux exigences d'un Etat de droit. Or, de nos jours, les usagers, dans leur grande majorité, pâtissent de dysfonctionnements multiples des services de l'Etat, des Collectivités territoriales, des Etablissements publics et des Organismes exerçant une mission de service public. Dans la présente revue, l'accent est mis sur les problèmes domaniaux et fonciers qui constituent la préoccupation majeure des usagers qui saisissent le Médiateur de la République. Ils sont relatifs :

- à La demande de titre foncier ;
- à la purge des droits coutumiers ;

- à la demande d'indemnisation suite à une expropriation pour cause d'utilité publique ;
- au respect des servitudes.

Les mauvaises pratiques et les comportements inappropriés des services de l'Etat dans le domaine foncier sont souvent favorisés par la multiplicité des acteurs qui y interviennent, l'ambiguïté des textes, les lacunes liées au dispositif législatif et règlementaire en vigueur. De telles situations ont des conséquences fâcheuses pour les usagers des services publics et pour l'autorité de l'Etat.

Le Médiateur de la République, en sa qualité d'institution chargée de contrôler l'action de l'administration en vue de mettre fin à un conflit d'intérêts impliquant administration(s)et citoyen, par un pouvoir de recommandation et de proposition de réforme (BOUSTA, 2007, p. 397), doit être un acteur de premier plan dans l'instauration de la bonne gouvernance. Il ne devrait pas devenir une simple formalité mais une sauvegarde effective des droits essentiels en tant que superviseur d'une administration correcte et d'un gouvernement de qualité. L'essence même de l'institution est de rappeler aux gouvernements leurs devoirs, voire leur raison d'être.

COMITÉ DE RÉDACTION

Amadou ROUAMBA (Secrétaire Général)
Dramane SOGOBA (Chef de Cabinet)
Alyadjdi ALMOUCTAR (Directeur de la documentation et des archives)
Badra Ali SANGARE (Conseiller chargé de la communication et des relations publiques)
Amadou L DIALLO (Conseiller Juridique)
Bernadette S KEITA (Conseillère chargée de MEVOS)

Directeur de publication

Le Médiateur de la République

Réalisation

Les services du Médiateur de la République